

**Cúpula das Américas de 1994:  
Papel Negociador do Brasil, em  
Busca de uma Agenda  
Hemisférica**



COLEÇÃO CURSO DE ALTOS ESTUDOS  
DO INSTITUTO RIO BRANCO

*Fernando Simas Magalhães*

**Cúpula das Américas de 1994:  
Papel Negociador do Brasil, em  
Busca de uma Agenda  
Hemisférica**

Instituto Rio Branco  
Fundação Alexandre Gusmão  
Centro e Estudos Estratégicos

**FERNANDO SIMAS MAGALHÃES** - Trigésimo quinto Curso de Altos Estudos (1998), com Banca Examinadora integrada pelos seguintes membros: Embaixador Jório Dauster Magalhães e Silva, Embaixador Alberto Vasconcellos da Costa e Silva, Embaixador Luiz Augusto de Araújo Castro e professora Maria Regina Soares de Lima.

©Fundação Alexandre Gusmão

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Magalhães Fernando Simas

Cúpula da Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica / Fernando Sima Magalhães. - Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

200 p.; 21cm (Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco)

1. Política Externa - Brasil. 2. Democracia. I. Título. II. Série.

CDU 327(81)

328.051

## **AGRADECIMENTOS**

*Alexandre Guido Lopes Parola*  
*Antonino L. Mena Gonçalves*  
*Osmar V. Chohfi*



## SUMÁRIO

|                                                          |     |
|----------------------------------------------------------|-----|
| Introdução .....                                         | 9   |
| I - Democratas Na América; Democracia Nas Américas ..... | 17  |
| II - A Reflexão Brasileira .....                         | 41  |
| III -A Dinâmica Brasil-EUA Na Cúpula .....               | 71  |
| IV - Três Tendências Convergem .....                     | 101 |
| A Reunião De Airlie House .....                          | 118 |
| A Discussão Da Alca .....                                | 128 |
| V-O Espírito De Miami .....                              | 143 |
| VI - Lições Da Cúpula .....                              | 162 |
| Bibliografia e Referências .....                         | 180 |



## INTRODUÇÃO

A Cúpula das Américas realizou-se na cidade de Miami, no período de 9 a 11 de dezembro de 1994. Reunidos trinta e quatro Chefes de Estado e de Governo, à exceção de Cuba, a reunião foi a primeira do gênero desde a realização, em 1967, em Punta del Este, da “Reunião dos Chefes de Estado Americanos.” O Brasil foi representado pelo Presidente Itamar Franco, acompanhado em todos os eventos oficiais da cúpula pelo então Presidente-eleito, Senador Fernando Henrique Cardoso.

Dois documentos finais foram adotados em Miami, uma Declaração de Princípios, e um Plano de Ação, com 23 iniciativas assinaladas e mais de 150 itens de ação previstos. Decidiu-se, na ocasião, para promover a prosperidade regional, iniciar de imediato o estabelecimento da “Área de Livre Comércio das Américas” (ALCA) e concluir as negociações respectivas, a mais tardar, até o ano 2005. Esse processo deveria ser construído sobre a base dos acordos sub-regionais e bilaterais existentes, com vistas a ampliar e aprofundar a integração econômica hemisférica. Os textos de Miami também se preocuparam com preservar e fortalecer a comunidade de democracias das Américas, erradicar a pobreza e a discriminação no hemisfério, assegurar o desenvolvimento sustentável e conservar o meio ambiente para as gerações futuras.

O trabalho busca mostrar como foi conduzido, essencialmente ao longo do ano de 1994, o processo negociador que permitiu chegar aos resultados indicados. Preocupa-se, especialmente, em demonstrar a importância que teve a participação brasileira durante as deliberações e as consultas prévias como elemento essencial para a conformação dos documentos de Miami, e para assegurar o equilíbrio e a relevância dos mesmos diante das novas oportunidades de cooperação hemisférica. Visto como roteiro de uma negociação, com as complexas características do caso, procura-se ilustrar, em diferentes etapas, como as alternativas de textos, propostas seja pelos Estados Unidos, seja pelo Brasil ou outros países da América Latina, foram evoluindo até as ins-

tâncias finais de preparação da reunião de cúpula.<sup>1</sup>

Procurando manter como eixo de referência os interesses da agenda diplomática brasileira, a análise da Cúpula das Américas parte, esquematicamente, da identificação de três tendências, cuja combinação no quadro da cúpula condicionou e delimitou os resultados finais.

O primeiro capítulo procura estudar uma dessas tendências, que foi o esforço nos Estados Unidos, no primeiro mandato do Presidente Clinton, de reformular a política externa norte-americana para a América Latina. Essa tentativa ganhou impulso, em fins de 1993, com a aprovação pelo Congresso do NAFTA (“North American Free Trade Agreement”). A Cúpula das Américas foi convocada, em grande medida, como corolário lógico do NAFTA, do que decorrem dois aspectos de interesse na análise. Primeiro, a região passou a ser vista pelo prisma das oportunidades de ampliação do mercado de exportações e de investimentos para os Estados Unidos, o que influenciou muitas das idéias que Washington elaborou para a reunião de Miami. Segundo, a própria idéia do livre comércio hemisférico foi concebida pelos EUA a partir do NAFTA, visto assim como “padrão mínimo” para as tratativas sobre comércio e integração, o que representou um dos maiores desafios à capacidade diplomática e negociadora do Brasil, particularmente à luz de suas prioridades comerciais na América do Sul. Nesse contexto, examina-se ainda se esse enfoque norte-americano poderia vir potencialmente a abrir novos espaços de diálogo e cooperação continental, ou se representava apenas, como parecem crer alguns dos trabalhos de referência, uma simples adaptação de corte hegemônico da política norte-americana aos imperativos do pós-Guerra Fria.

Uma segunda tendência, tratada ainda no capítulo inicial, coloca do ponto de vista latino-americano o interesse suscitado pela iniciativa de convocação da Cúpula das Américas pelos Estados Unidos. Não apenas estava claro que o NAFTA poderia exercer um importante poder de atração sobre muitos dos países da região, e portanto provocar no âmbito da cúpula alguns impulsos imediatistas em termos de aproximação com os EUA, mas entendia-se sobretudo que estavam possivelmente amadurecidas as condições mais amplas para um novo padrão

1 A menos que assinalado diferentemente, as referências à América Latina no trabalho também incluem os países do Caribe.

de relacionamento hemisférico, superando-se assim o período em que eram politicamente limitadas as possibilidades do “hemisferismo,” para usar a expressão de Richard Feinberg.<sup>2</sup> Com efeito, os avanços na América Latina em termos de democratização, reformas econômicas e políticas, e abertura comercial haviam eliminado muitos dos fatores possíveis de atrito com os EUA. O próprio encerramento da Guerra Fria criava oportunidades antes impraticáveis ou inexistentes. Foi nesse novo contexto que se voltou a falar de uma “comunidade de ideais e valores do mundo ocidental,” uma das idéias com as quais a Casa Branca justificou a realização da cúpula de Miami.

Os dois capítulos subsequentes, segundo e terceiro, tratam da reflexão brasileira em resposta à convocação da Cúpula das Américas e visualizam, como a terceira das tendências estudadas, a busca de novas formas de entendimento bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos da América. Procura-se, dessa forma, avaliar a relevância da cúpula tanto em função do diagnóstico dos interesses globais brasileiros, e da projeção universal do país, como das perspectivas que se abriam no campo do relacionamento bilateral com os EUA, e que haviam alimentado estudos como o da formulação de uma “agenda positiva” e a concepção de uma “parceria seletiva” entre os dois países. Tendo que modular sua posição para evitar que fosse tida como opção de características excludentes, para o Brasil mostrava-se necessário, ao mesmo tempo em que combatia imagens estereotípicas da região, procurar cooperar construtivamente para que a proposta da cooperação hemisférica tivesse sentido concreto e se vinculasse a iniciativas com impacto visível sobre o cotidiano de nossas sociedades. A interação Brasil-EUA acabou tendo grande importância ao longo de toda a preparação da cúpula, embora, em algumas circunstâncias, tenham os interlocutores norte-americanos mostrado alguma exasperação diante da meticulosidade com que levamos à frente nossa participação no processo. No final, foi o Brasil singularizado pelo Presidente Clinton como um dos países que mais havia contribuído para o sucesso de Miami, e com o qual os Estados Unidos havia forjado uma parceria bilateral de grande importância em plano hemisférico.

---

2 Feinberg, 1997, p. 8

Contra esse pano de fundo, procura-se no quarto capítulo descrever e melhor entender a participação do Brasil nas negociações prévias da cúpula, particularmente a coordenação que exerceu na condição de Secretaria *Pro Tempore* do Grupo do Rio, em 1994. Embora alguns tenham entendido a instrumentação do Grupo do Rio primordialmente como um esforço brasileiro para afirmar uma posição de liderança na América do Sul, é inegável que as contribuições desse mecanismo de consulta e de concertação política foram essenciais para chegar aos dois textos finais de Miami. Mais do que isso, tais sugestões alternativas de textos e de propostas de negociação foram responsáveis, em medida nada desprezível, pelo alcance, congruência e equilíbrio da Declaração de Princípios e do Plano de Ação.

O Grupo do Rio, para formular suas posições, valeu-se de uma estratégia diplomática inteiramente diferente da usada pelos EUA. Para manter controle sobre a agenda de Miami, os negociadores norte-americanos conceberam e implementaram a idéia do multilateralismo modular (*cascading modular multilateralism*), que representava essencialmente a negação dos formatos mais tradicionais de tipo plenário, e que se baseava em recolher idéias de forma desarticulada, bilateralmente em alguns casos, sub-regionalmente em outros, mas a nenhum momento informando o conjunto dos países sobre a agenda em evolução.<sup>3</sup> O Grupo do Rio, por sua vez, trabalhou dentro dos cânones de consulta e consenso que o caracterizam, obtendo dessa forma resultados que contavam com respaldo muito mais amplo, o que ficou sobejamente comprovado quando os EUA, pressionados pelos demais países, resolveram finalmente realizar uma reunião negociadora plenária, em Airlie House, em fins de novembro de 1994. O contraponto dessas estratégias diplomáticas tem interesse tanto por revelar o contraste entre diferentes “agendas” na região, como por demonstrar que o envolvimento e a participação do Brasil são indispensáveis em qualquer iniciativa de cooperação hemisférica.

A proposta concreta de conformação da ALCA demorou mais tempo a ser apresentada pelos EUA – os primeiros textos sendo discutidos na segunda metade de novembro de 1994 – e sua negociação ocorreu em formato ligeiramente diferente daquele que culminou com

3 Feinberg, 1997, p. 103

a reunião de Airlie House, onde foram aprovados todos os demais aspectos dos documentos de Miami. Isso não significa, porém, como procura mostrar a parte final do quarto capítulo, que não tenham os Estados Unidos tratado de manter o mesmo, ou ainda maior grau de controle sobre a idéia de criação de uma área de livre comércio hemisférica, até porque esta era, de certa maneira, o núcleo irradiador da própria Cúpula das Américas. Na órbita da questão do livre comércio, os EUA colocaram ainda outros temas que viam como correlatos, agrupados em certa forma pela idéia da “boa governança,” e que demonstravam como se pensava, da hipótese de uma eventual associação preferencial com os Estados Unidos, derivar uma série de outros objetivos estratégicos da política exterior norte-americana. Assim como em relação às demais propostas, as posições tomadas pelo Brasil, e pelos países do MERCOSUL em conjunto, foram determinantes para a redação adotada afinal. Em especial, mostra-se como foi possível contornar o desejo norte-americano de estabelecer uma centralidade do processo de criação da ALCA em torno do padrão NAFTA e da liderança dos EUA. Em pontos mais específicos, relata-se a divergência que se verificou com os funcionários do Escritório do Representante Comercial (USTR) em relação à inclusão dos temas do meio ambiente e do trabalho entre as disciplinas comerciais na criação da ALCA, assim como a adoção, poucos dias antes da cúpula, da data-alvo de 2005 para o encerramento das negociações respectivas.

A reunião em si da Cúpula das Américas é objeto do capítulo quinto, intitulado “O espírito de Miami” – que foi como o Presidente Clinton definiu a atmosfera de entendimento prevalecente no encontro – em virtude da avaliação de que os resultados obtidos, depois de intensas e complexas deliberações, puderam efetivamente ser celebrados como muito favoráveis por todos os países participantes. Primeiramente, por propiciarem o engajamento do EUA a uma moldura de cooperação nova e criativa, depurada tanto de aspirações difusas e dispersas, quanto dos constrangimentos políticos próprios da Guerra Fria, e definida, em suma, em termos multilaterais e consensuais, com mecanismos de implementação bem estabelecidos. Em segundo lugar, por estabelecerem uma agenda de interesses recíprocos na região, dos quais a criação da ALCA talvez seja o de maior visibilidade, mas certamente não o único. A Cúpula das Américas, o que fica claro com as referências à

participação do Presidente Itamar Franco no encontro, serviu também de fundamento para ir começando a fortalecer o conceito mais amplo de cooperação para o desenvolvimento entre os países do hemisfério, temática que, purificada dos antagonismos de outras épocas, poderá gradualmente redefinir em termos mais positivos a idéia da amizade interamericana.

Quanto às lições da Cúpula, objeto do capítulo final, é preciso não perder de vista que se trata de um instrumento político e diplomático ainda em evolução. A decisão sobre institucionalizá-la, como foro periódico de consultas e de concertação em nível de Chefes de Estado e de Governo, deverá possivelmente ser tomada em 1998, ano em que se realizará a II Cúpula das Américas, em Santiago do Chile, nos dias 18 e 19 de abril. Alguns aspectos são relevantes nesse contexto. Por exemplo, o fato de que, se não estiver até lá de posse da necessária autorização negociadora (*fast track authority*), a participação do Presidente dos Estados Unidos poderá eventualmente ser entorpecida no que diz respeito ao lançamento oficial das negociações da ALCA. Nesse particular, talvez se mostre conveniente acentuar as possibilidades da reunião em termos de atuação em outras das áreas prioritárias identificadas no Plano de Ação de Miami. O Brasil, que já assumiu desde 1995 um papel de coordenação nos temas de democracia e direitos humanos, propôs, por iniciativa do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que a cúpula de Santiago adote como tema central a questão da educação. Essa, por certo, foi sugestão que em seu momento abriu também o caminho para a assinatura de um *memorandum* bilateral de entendimentos com os Estados Unidos sobre cooperação educacional, por ocasião da visita ao Brasil do Presidente Clinton, em outubro de 1997. De maneira geral, vem o Brasil vigorosamente advogando todas as questões que se relacionam à ética do desenvolvimento, da qual o livre comércio hemisférico é apenas um dos componentes. Tem-se como certo, ademais, que a interação entre Brasil e Estados Unidos tenderá a ser fator de relevância crescente no tratamento das questões hemisféricas, especialmente nos desdobramentos futuros das reuniões da Cúpula das Américas.

Também há considerações de interesse no que diz respeito à própria estruturação e ao funcionamento do sistema interamericano em decorrência das decisões adotadas pela cúpula. Até o momento, esse

acompanhamento tem sido feito dentro de órgão criado em 1995 por sugestão dos Estados Unidos, chamado *Summit Implementation Review Group* (SIRG). Sem que se negue a eficácia do SIRG como instrumento de direção política, é possível que venha a colocar-se a necessidade de refletir sobre como suas funções poderiam ser reforçadas, ou até mesmo gradualmente substituídas, por um maior e melhor definido envolvimento da Organização dos Estados Americanos (OEA) no processo. Para o Brasil, da mesma maneira, será sempre conveniente que se encontrem os formatos adequados para organizar diplomaticamente seu espaço de atuação na América do Sul, aspecto hoje de grande relevância, por exemplo, no mecanismo de consulta e concertação política do MERCOSUL. Na Cúpula das Américas de Miami, o Grupo do Rio prestou-se a esse esforço coordenador. Em ocasiões futuras, outros arranjos podem ser mais indicados. O importante será que se mantenha a importante capacidade de aglutinação que o Brasil tem sabido demonstrar.

A questão da implementação das decisões da cúpula têm, da mesma forma, implicações institucionais internas. O Brasil está entre os países que, ao menos do ponto de vista formal, melhor aparelhou-se para dar seguimento e organicidade ao tratamento multidisciplinar das muitas recomendações oriundas de Miami. Para tanto, criou, em 1995, o Grupo Interministerial de Implementação das Decisões da Cúpula das Américas (GICA) e a Coordenação Geral de Acompanhamento da Implementação da Cúpula das Américas (CASG), vinculada à Secretaria-Geral das Relações Exteriores. Tanto quanto a coordenação inter-agencial, outro dos desafios que se colocará em etapas futuras será encontrar a maneira de ir gradualmente aumentando a porosidade das atividades coordenadas pelo Itamaraty à participação de outros setores ou organizações da sociedade civil. Esse foi um dos aspectos inovadores nos documentos de Miami, que sugerem especificamente o estabelecimento de parcerias entre os setores público e privado. De resto, essa capacidade de diálogo, para dar um exemplo, tem sido notável no âmbito das consultas internas sobre a ALCA, havendo considerável margem de consenso entre o Governo, de um lado, e os setores parlamentares, empresariais e sindicais, de outro, ampliando-se substancialmente o respaldo às posições brasileiras no processo.

Revela-se, em síntese, que a cooperação do Brasil na evolução

da Cúpula das Américas será um dos fatores determinantes para a viabilidade e a credibilidade da iniciativa. Do ponto de vista da agenda diplomática brasileira, impõem-se, em consequência, objetivos e tarefas em diferentes planos, bilateral, sub-regional, hemisférico e global. A preparação de uma reunião de cúpula entre a América Latina e a União Européia ilustra bem esse ponto da universalidade de nossos vetores diplomáticos. Havendo clara articulação entre aqueles planos de atuação, será sempre conveniente pesar a relevância e o interesse de iniciativas no âmbito da cúpula com os demais imperativos de nossa ação externa, procurando manter uma situação de equilíbrio e evitando opções de cunho preferencial ou excludente.

# CAPÍTULO I

## **Democratas Na América; Democracia Nas Américas**

O propósito deste capítulo é o de analisar de que forma a convocação da Cúpula das Américas (realizada em Miami, em dezembro de 1994) pode efetivamente ter respondido, como se disse à exaustão para explicar essa decisão do Governo Clinton em fins de 1993, a uma feliz e rara conjunção histórica de fatores, permitindo por um lado que avançassem posições nitidamente “pró-hemisféricas” e que, por outro lado, fossem circunscritas as resistências a um processo mais amplo de aproximação entre a América Latina e os Estados Unidos da América.

O título do capítulo resume simplificada e o sentimento então prevalecente nesse particular, o de que haveria um processo praticamente inédito de “convergência de valores e ideais” no continente: nos EUA, uma administração Democrata disposta a reavaliar a política hemisférica norte-americana e a superar as limitações ideológicas que a haviam condicionado durante a Guerra Fria, especialmente e de forma tão emblemática na América Central da década dos 80; na América Latina, por sua vez, a culminação de um processo de retorno à democracia, assim como o abandono de políticas econômicas ancoradas no papel predominante do Estado, na substituição de importações e na proteção de fronteiras ao comércio internacional.

Essa simplificação não pode, porém, ser tomada *prima facie*. Há uma série de aspectos que merecem comentário mais detido, não só para qualificar adequadamente as premissas daquela alegada “convergência,” mas sobretudo para procurar estabelecer com maior grau de segurança as bases sobre as quais efetivamente pode ser entendido o lançamento de um novo processo de aproximação e cooperação hemisférica, tal como o que ganhou corpo com a Cúpula das Américas de 1994.

Entre esses aspectos, por exemplo, caberia examinar se o critério de “convergência” corresponde de fato a uma avaliação diplomáti-

ca inovadora de parte dos Estados Unidos, válida essencialmente para o contexto do pós-Guerra Fria, ou se, na verdade, não haveria aí apenas uma apropriação reformada de um discurso que, em diferentes épocas, já se prestara para motivar ou explicar de uma forma ou outra os impulsos políticos de Washington em relação ao resto do continente.<sup>1</sup> Essa discussão reveste, por certo, o exame da intencionalidade norte-americana em relação à América Latina, com o pêndulo frequentemente oscilando entre preocupação genuína, mas quase puritana, com os destinos da democracia no hemisfério ocidental, e cálculos mais frios e interessados sobre a alocação imperial de “excedentes de poder” na região (para lembrar, em diferente contexto, a feliz expressão do Chanceler Saraiva Guerreiro) e sobre a defesa de interesses mercantilistas.<sup>2</sup>

Da mesma forma, poderia contrastar-se o entusiasmo inicial com a aprovação do NAFTA (“North American Free Trade Agreement”) – acordo visto então virtualmente como plataforma de um novo enfoque dos EUA para o hemisfério – com avaliações mais sóbrias sobre o verdadeiro impacto que o pacto entre México, EUA e Canadá poderia vir a ter sobre o continente. Esta última discussão, por certo, abriu-se em seu momento em dois leques: primeiro, saber da viabilidade ou do interesse para os Estados Unidos de uma visão comercial de corte regionalista, por oposição ao fortalecimento do sistema de comércio multilateral; segundo, conhecer se tal opção regionalista seria domesticamente palatável para os norte-americanos, sobretudo após um acrimonioso debate nacional sobre a própria aceitabilidade do NAFTA,

---

1 “Of course, while the assumptions about a common history, common values, a special relationship, or a shared heritage (or at least common bonds because all Americans inhabit the Americas) are central to North American discourses on Latin America, the character of the common bonds and the shared heritage are interpreted by the hegemonic power – the United States of America. The fiction of hemispheric solidarity is shored up by constant and powerful rhetoric about partnership against external, un-American threats and about shared goals of freedom and democracy. Continued US dominance is bolstered by Pan Americanism and a vision of a unitary America.” (Berger, 1995, p. 18)

2 “Rather than read each new situation afresh, Washington traditionally has refurbished its historic rhetoric regarding a common project that all ‘Americans’ share. Such language comes naturally to U.S. leaders inasmuch as it evolved over centuries of use within the United States. For decades now Washington has attempted to unify Latin America behind U.S. leadership by employing the same discourse of identity and common purpose earlier used to pull the colonies together, to send the pioneers west and the marines south.” (Kenworthy, 1995, p. xiii)

tanto do ponto de vista comercial, quanto em suas vertentes políticas, laborais, ambientais.

Uma outra discussão, que de certa forma capeia aquelas citadas anteriormente, teria a ver com a inserção da América Latina na “tela de radar” da política externa norte-americana no primeiro ano da administração do Presidente Clinton. O fato é que, ao longo de 1993, o que em verdade se viu em termos de política regional dos EUA foi a continuação de um padrão de envolvimento de baixo perfil, combinado a preocupações essencialmente de natureza tópica (como seriam, entre outras, a questão do Haiti, o fluxo de imigrantes, os problemas do narcotráfico), e sobretudo a ausência aparente de uma estratégia coerente para tratar de redirecionar o relacionamento entre os hemisférios Norte e Sul e de aproveitar as oportunidades que supostamente teriam derivado do encerramento do período da Guerra Fria.

Embora Richard Feinberg sustente que, ao longo de 1993, já estava essencialmente completa uma ampla revisão inter-agencial da política latino-americana dos EUA, o documento correspondente só viria a ser assinado em setembro de 1994, praticamente dois anos após o início do governo (trata-se da “Presidential Decision Directive 28”). De fato, rastreadas as principais manifestações de membros da equipe de política externa dos EUA naquele período, fica razoavelmente bem estabelecido que a América Latina ocupava então uma posição de relevância secundária dentro das prioridades globais norte-americanas, e que no fundo não se estimava necessário ou urgente alterar esse quadro, no que para alguns seria talvez um comportamento herdado da tradição intelectual da “negligência benigna” ou da “no-benefit doctrine.”<sup>3</sup>

Posta de maneira ampla, uma das preocupações expressas então pela Administração Clinton era a de passar da “contenção ao engajamento.” Mas as prioridades do pós-Guerra Fria estavam melhor

---

3 “Politically, Latin America’s chief instrument for drawing attention had become obsolete. And attention was indispensable in order to receive the official credits and aid that, in turn, created the conditions that attracted private capital flows (...) Though the importance of Latin America for the United States endured...the region’s post-Cold War relevance was far from established. (...) Paradoxically, after so many years of worrying about excessive U.S. involvement in the region, Latin America may soon suffer from U.S. indifference, compounded by the rest of the world’s traditional, relative disinterest.” Jorge G. Castañeda em *Latin America and the End of the Cold War: an essay in frustration* (Lowenthal, Trevorton, eds., 1994, pp.46-47)

definidas em outras regiões do globo, especialmente na absorção dos países da Europa Oriental a uma nova moldura de segurança européia, na redefinição da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), na administração do relacionamento com a Rússia, e também na definição de rumos em relação à Bacia do Pacífico. Em depoimento ao Senado em 30 de junho de 1994, o Secretário de Estado tratou de como fazer avançar os “enduring America’s interests.” Em grandes linhas, a referência de Warren Christopher à América Latina nessa ocasião se veria subsumida dentro da preocupação global com a expansão e defesa de mercados para as exportações norte-americanas.<sup>4</sup> Menos de dois meses antes da Cúpula das Américas, em artigo sobre poder e diplomacia, Anthony Lake, Assessor de Segurança Nacional do Presidente Clinton, lembrou-se de incluir a questão do Haiti entre aquelas que poderiam suscitar preocupação estratégica e ação militar norte-americana, como de fato ocorrera pouco antes na intervenção para restaurar o Governo do Presidente Aristide.<sup>5</sup> O principal corpo de reflexão sobre o relacionamento interamericano ocorria essencialmente entre aqueles funcionários responsáveis pelo tema, mas a verdade é que seus pronunciamentos recebiam atenção discreta dentro do Governo, e circulação reduzida fora dele. Richard Feinberg, assessor no Conselho de Segurança Nacional, destacou-se pela defesa de duas novas concepções, a de que se verificava uma “simetria substantiva” nas relações interamericanas (um sincronismo de preocupações domésticas que poderiam ser melhor tratadas “cooperativamente” entre os países da região), e a de que se podia falar de uma “nova arquitetura hemisférica,” na qual se juntariam agências multilaterais, a empresa privada, a sociedade civil e as organizações não-governamentais para construir um “genuine inter-American system capable of sustained action.”<sup>6</sup>

Nessa breve amostragem de declarações, deve receber especial destaque a visão dos grandes mercados emergentes (BEMs), desenvolvida primeiramente por Jeffrey Garten, Subsecretário de Comércio. Brasil, Argentina e México, de um total de dez países, foram sinaliza-

---

4 Christopher, 1994a

5 Lake, 1994b, p. 767

6 Feinberg, 1994c, pp. 644-645

dos como os mercados da região aonde potencialmente se poderia verificar a mais “dramática” expansão das exportações dos EUA, aonde se encontravam as “maiores oportunidades comerciais.” Segundo Garten, os dez países indicados como BEMs, no ano 2010, possivelmente absorveriam exportações em valor superior às exportações para o Japão e a Europa combinadas. A estratégia de desenvolvimento de vínculos com os BEMs deveria, por sua vez, procurar equilibrar interesses comerciais com outros objetivos mais amplos de política externa dos EUA. Para o autor: “We are not a purely mercantilist nation, nor will we ever be. Our global responsibilities prevent us from being just a salesman, no matter what priority we assign to exports.”<sup>7</sup> A preocupação com abertura de mercados foi, de fato, um dos aspectos centrais do início do mandato do Presidente Clinton e, dessa forma, permeou a concepção do discurso de política externa do primeiro ano do seu governo. A coerência que houve, portanto, prendeu-se a essa dimensão dos interesses externos dos EUA.

É nesse ponto que a aprovação legislativa do NAFTA trouxe novo impulso à reflexão sobre as questões latino-americanas em Washington. A bem da verdade, não se poderia creditar exclusivamente ao Presidente Clinton maior inovação no particular. Foi sua administração, no fundo, herdeira direta de decisões tomadas ainda durante o Governo de George Bush, tanto a negociação do NAFTA, quanto o lançamento da EAI (“Enterprise for the Americas Initiative”), quando de resto já se falava, em grandes pinceladas, da idéia de uma zona de livre de comércio “do Alasca à Terra do Fogo.” Clinton teve, não obstante, o mérito de obter a difícil e disputada aprovação legislativa daquele acordo, e sobretudo de saber vinculá-lo a uma visão de engajamento construtivo norte-americano na região e de combate a tendências isolacionistas nos EUA e a imagens preconceituosas a respeito dos latino-americanos.

Um dos momentos mais simbólicos e de maior tensão na campanha pela aprovação do NAFTA foi o debate na CNN (“Cable News Network”) entre o Vice-Presidente Al Gore e Ross Perot, este último na posição de resistência ao acordo de livre comércio com o México e de estridente porta-estandarte dos receios mais guturais que o pacto

7 Garten, 1995a, pp. 1, 17

suscitava na classe trabalhadora norte-americana. Até aquele momento, diga-se, a administração não contava ainda com os votos necessários para aprovar o acordo. Foram trocadas, no citado programa de televisão (9 de novembro de 1993), frases de grande efeito e acusações sensacionalistas, as quais, embora nitidamente destinadas a influenciar as votações no Capitólio, tiveram também efeito psicológico devastador sobre as autoridades e a opinião pública do México. Nervos sensíveis da relação com o vizinho do Sul haviam sido cruamente expostos; problemas mexicanos haviam sido tratados de forma derrisória, especialmente por Ross Perot;<sup>8</sup> o livre comércio no hemisfério Norte fora defendido mais como instrumento para “conter e controlar” o México (ou seja, por sua sustentação de ordem política e implicações de segurança nacional), do que pelo ângulo das oportunidades comerciais. Claramente, após o voto afirmativo do Congresso (17 de novembro, na Casa de Representantes), fazia-se necessário um urgente esforço de cicatrização do relacionamento bilateral. A visita de Al Gore à cidade do México foi marcada para o dia primeiro de dezembro de 1993.

A viagem do Vice-Presidente ao México poderia também constituir, segundo alguns dos funcionários que se debruçavam sobre a formulação de política latino-americana, em oportunidade para definição mais abrangente dos interesses e dos objetivos dos Estados Unidos na região. A avaliação era a de que convinha passar de um formato em que os EUA reagiam apenas diante de acontecimentos específicos, como o caso do Haiti, para outro em que se propiciasse uma visão mais estruturada e de longo prazo sobre o relacionamento hemisférico. Essa oportunidade, por sua vez, estaria demarcada não apenas pelo quadro geral que o pós-Guerra Fria abria em termos de margens de manobra para a grande potência regional, mas sobretudo pelo entendimento de que a aprovação do NAFTA representava um marco histórico no continente.

Nos preparativos para essa viagem do Vice-Presidente, ressurgiu a tese da “comunidade de democracias do hemisfério ocidental.” Ela havia sido trabalhada pela equipe de Clinton durante a campanha

8 “In fact, the most memorable sound bite to emerge from the 1992 presidential debates was Perot’s allusion to a ‘giant sucking sound going south’ – a reference to the presumed rush of jobs to Mexico should NAFTA win approval.” (Grayson, 1995, p. 127)

para as eleições presidenciais, sem que recebesse, porém, qualquer atenção de ordem prática no primeiro ano de mandato, não até aquele momento pelo menos. A idéia, no fundo, não era totalmente inédita, pois, no primeiro ano do Governo Bush, David Rockefeller também havia sugerido convocar um “Congresso do Novo Mundo”.<sup>9</sup> Revendo o discurso que faria no México, Al Gore queixou-se de que, exceto pela referência ao “tempo de cicatrizar,” que tinha mais a ver com o contexto bilateral, nada havia de especialmente substantivo a dizer. A seu ver, faltava um “creative leap” entre a aprovação do NAFTA e suas implicações mais amplas na região. Seus assessores, porém, haviam passado ao largo da idéia de uma reunião de cúpula hemisférica, não só porque imaginavam que convite dessa natureza deveria ser feita pelo Presidente Clinton, mas sobretudo porque a idéia não tinha para eles maior atração, nem para o grupo inter-agencial mais amplo que vinha se debruçando sobre política latino-americana. Durante essa reunião (29 de novembro), Richard Feinberg interrompeu para dizer: “Sir, calling for a hemispheric summit would serve as a strong centerpiece for your speech. It is a logical next step after NAFTA and will be very well received throughout Latin America...”<sup>10</sup>

Gore comprou imediatamente a sugestão e determinou que fosse levada, naquele mesmo dia, à aprovação do Presidente Clinton, o que de fato se fez, com a chancela de Anthony Lake (Assessor de Segurança Nacional), por meio de um *memorandum* que recomendava aprovar a sugestão de convocar uma reunião de Chefes de Estado do Hemisfério Ocidental em Washington, em maio de 1994, e que essa intenção fosse anunciada por Al Gore em sua visita ao México. O propósito era o de “build on the NAFTA victory to generate a broad hemispheric consensus behind our key policy objectives.”<sup>11</sup> É impor-

---

9 “The ultimate origin of the phrase ‘the new world order’ is almost certainly the Great Seal of the United States. This bears the motto: ‘novus ordo saeculorum’, which is usually translated as ‘new order of the ages’ but could be freely rendered as a ‘new world order’. Since it is also the motto of Yale University, it is more likely that that was the immediate source for Bush, who is a graduate of Yale (...) The distinction between the Old World and the New is intrinsic to US thought on international relations, and lies at the root of both Washington’s Farewell Address, 1797, and the Monroe Doctrine, 1823. The ‘new world order’ is very specifically an order based on the New World, and this had obvious implications for the rest of the Americas.” (Calvert, 1994, p. 217)

10 Feinberg, 1997, p.57

11 Feinberg, 1997, pp. 206-207

tante assinalar que, ademais desse clima celebratório, o propósito refletido naquele documento interno da Casa Branca era o de recapturar o peso de iniciativas históricas como haviam sido a “Política de Boa Vizinhança” e a “Aliança para o Progresso,” ali citadas textualmente, e construir um novo modelo para as relações interamericanas, uma comunidade hemisférica de democracias “crescentemente integrada por trocas econômicas e valores políticos compartilhados.” Nesse enfoque, o NAFTA era, portanto, entendido como plataforma para a expansão gradual dos interesses comerciais na região, assim como de outros objetivos de política externa, sem que se propusesse especificamente, porém, a possibilidade de uma área hemisférica de livre comércio.

Durante o vôo de Al Gore em direção ao México, recorda Feinberg, o pessoal de agenda do Presidente Clinton chamou o Vice-Presidente para dizer que havia dúvidas quanto ao mês de maio para a reunião de cúpula, em virtude de uma pesada agenda presidencial, de modo que eliminou-se a referência a uma data específica. Da mesma forma, afastou-se a idéia de indicar concretamente a sede do evento. Esses dois pontos, mais adiante, viriam a revelar-se problemáticos, especialmente para o Brasil, que tanto veio a manifestar reservas à cidade de Miami como sede (por suas conotações em relação a Cuba, país que não seria convidado), quanto se mostrou insatisfeito com a data afinal escolhida (dezembro de 1994), ocasião em que o Brasil já teria um Presidente-eleito e menos de um mês antes de sua posse. Ainda a caminho do México, Gore acrescentou de próprio punho que a cúpula seria de Chefes de Estado e de Governo “democraticamente eleitos,” para não deixar dúvidas de que a presença de Fidel Castro não estava nos planos dos organizadores.

É sintomático que, no citado *memorandum* da Casa Branca, referência tenha sido feita a iniciativas anteriores como a “Aliança para o Progresso,” ao mesmo tempo revestindo a idéia de uma nova reunião de cúpula com a conceituação da “convergência” e dos “valores compartilhados” nas relações interamericanas pós-Guerra Fria. Para muitos dos que opinaram a esse respeito, o fato é que os EUA não sabiam bem como “ancorar” o que se pretendia então promover como vigorosa retomada da cooperação continental, em novas bases, liberada de amarras ideológicas e de ressentimentos recíprocos.

A imagem da comunidade democrática do hemisfério ocidental,

de um novo mundo ou da identidade e unidade continental em torno de valores comuns, para esses analistas, estava longe de representar algo de radicalmente inovador, por mais que o ambiente internacional estivesse em processo de transformação dinâmica e pudesse, eventualmente, ser mais propício aos objetivos declarados em Washington. Essa aproximação aos fatos era vista como remanescente de uma posição tutelar dos EUA na região e remontava ao período da Doutrina Monroe e aos desígnios de “proteção” do novo mundo e, sobretudo, de um “destino manifesto” no continente. Não poucos, de fato, entenderam que o uso de tais imagens repetia, sem maiores pudores, uma conhecida instrumentação pelos formuladores de política externa norte-americana de um enfoque generalista e simplificador a respeito dos demais países do hemisfério, enfoque ao qual pareciam recorrer cíclicamente para justificar ou legitimar ações de cunho hegemônico e intervencionista.<sup>12</sup>

Essa reflexão leva à questão específica do NAFTA como mola propulsora do livre comércio hemisférico e de um novo modelo para as relações interamericanas. Para o público doméstico nos EUA, o acordo fazia sentido menos pelas vantagens comerciais que poderia trazer para os EUA (nesse aspecto, inclusive, sua assinatura havia sido questionada por especialistas, que viam mínimos ganhos estáticos ou dinâmicos tendo origem naquele ALC), do que como estratégia deliberada de cooptação do México para uma visão de mundo radicalmente oposta à que prevalecera no país vizinho até o momento das reformas econômicas empreendidas pelo Presidente Carlos Salinas de Gortari.<sup>13</sup>

---

12 “The tendency of US foreign policy to treat the region as a whole has also been important in the continued representation of Latin America as unitary and homogeneous. For example, the US promulgation of the Monroe Doctrine in 1823, Washington’s encouragement of the formation of the Organization of American States over a century later, the Alliance for Progress in the 1960s, and President Bush’s ‘Enterprise for the Americas Initiative’ in 1990, have all generated the image of a relatively homogeneous Latin America in need of protection, guidance and leadership from the US.” (Berger, 1995, p. 15)

13 “The U.S. public will not support closer economic ties with Mexico or the rest of Latin America if the United States fails to confront its accumulated domestic agenda (...) Unless Clinton can persuade the people of the United States that they have a strong self-interest in Latin America’s growth and in hemispheric cooperation, the next few years will likely see, instead, a great deal of inter-American strife over trade and protectionism, commodity prices, advanced technology, arms sales, population growth, immigration, narcotics, and

No fundo, interesses dos EUA e do México se complementaram no lançamento, em 1990, das negociações do NAFTA: o Presidente Salinas queria assegurar-se de que seu país não sofreria de um desvio de investimentos na esteira da queda do Muro de Berlim e diante de uma intensa disputa por recursos financeiros internacionais que, naquele momento, parecia pender para os países da antiga órbita soviética na Europa Oriental; George Bush, por sua vez, queria “premiar” as reformas do vizinho austral (queria, na verdade, garantir-lhes o tipo de aliança externa que as fizesse imunes aos ciclos da política interna mexicana) e, subsidiariamente, dar um “choque” nos negociadores da Rodada Uruguai, demonstrando na prática que os EUA, caso necessário, poderiam optar por uma vertente comercial regionalista de alcance “GATT-plus.” Além disso, o simples fato de compartilharem extensa e problemática linha de fronteira já fazia dos EUA e do México candidatos naturais a esquemas cooperativos mais intensos e a compromissos políticos e econômicos mais profundos, extrapolando a demarcação tradicional de um acordo de livre comércio.<sup>14</sup>

Embora se justifique dizer que o NAFTA, nessa linha de raciocínio, havia sido uma decisão coerente norte-americana, a muitos parecia, não obstante, que essa experiência negociadora dificilmente poderia ser extrapolada para o resto do hemisfério, afigurando-se de aceitação pública improvável nos EUA a hipótese da acessão gradual de terceiros países àquele ALC, e menos defensável ainda uma estratégia de negociação comercial em bloco no hemisfério ocidental, dadas suas implicações, reais ou percebidas, em termos de possível enfraquecimento do sistema multilateral de comércio.

Diversos fatores contribuíam para corroborar essa visão de contornos algo pessimistas. Primeiro, porque com o NAFTA e com a Rodada Uruguai, havia nitidamente em 1993 uma atmosfera de “trade

---

the environment. These frictions will surely intensify if the U.S. public, frustrated by its domestic difficulties, turns to approaches that are protectionist, restrictionist, punitive, and interventionist.” Andrew Hurrell em *Regionalism in the Americas* (Lowenthal, Treverton, eds., 1994, pp. 245-246)

14 “Free trade with Mexico, for example, arouses the fear in organized labor that American manufacturers will move their plants south of the border to lower labor costs. But surely the United States will benefit, supporters point out, from a prosperous Mexico, not least because if there are no jobs for Mexicans in Mexico, the United States might as well abolish the border altogether, because nothing will be able to stem the flow of Mexicans to where the jobs are.” (Ambrose, 1993, p. 376)

fatigue” nos EUA, mostrando-se a opinião pública longe de persuadida das vantagens de associação tão próxima com o México (o que dizer, então, de outros países da região?), e o Governo Clinton inclinado a privilegiar algumas prioridades domésticas, tais como a legislação de saúde e seguridade social. Segundo, porque estritamente do ponto de vista de política comercial norte-americana, havia grande hesitação quanto aos próximos passos a serem dados, dividindo-se o debate entre a tradicional corrente pró-multilateralismo e uma linha regionalista que também contava com prestigiosos advogados. Terceiro, ressaltada a ansiedade natural de adesão ao NAFTA demonstrada por alguns países comercialmente menos significativos para os EUA (Chile, por exemplo), o fato é que parecia incerta a reação dos principais mercados na região à hipótese de uma área de livre comércio hemisférica, que certamente teria importantes repercussões sobre as economias nacionais, o que em si podia anular a própria viabilidade do projeto.<sup>15</sup>

Feinberg reconhece, por exemplo, que um dos obstáculos na implementação da “Iniciativa para as Américas,” do Presidente Bush, havia sido justamente a dificuldade de engajar a equipe do USTR (“United States Trade Representative”) na negociação de acordos que, na percepção desses funcionários, podiam complicar tanto a ratificação legislativa do NAFTA (este instrumento, por sua vez, apenas digerido pelo USTR dada a “excepcionalidade” do caso mexicano), quanto a própria aceitação pelo Congresso dos resultados da Rodada Uruguai.<sup>16</sup> Com a aproximação das eleições presidenciais de 1992, que para a

---

15 “From the standpoint of Latin American countries, incentives to enter into FTAs with the United States are also highly heterogeneous. In fact, enthusiasm about the possibility of such negotiations is more the result of perceived lack of alternatives and an increasingly marginalized position in the world economy than of any rigorous economic assessment (...) At the other extreme, Southern Cone countries (including Brazil) may find that an FTA with the United States could have large potential costs related to trade diversion. These countries have a well-diversified trade pattern regionally (the United States is just one of various important trading partners) and, at least in the case of Brazil, comparatively high – though falling – protection. As W. Fritsch argues, a free trade agreement with the United States would be tantamount to unilateral liberalization with the additional welfare cost of trade diversion. This would seriously question the rationale for such an approach.” Roberto Bouzas em *U.S.-Latin American trade relations: issues in the 1980s and prospects for the 1990s* (Hartlyn, Schoultz, Varas, eds., 1992, p. 175)

16 Em suas memórias, James A. Baker III destacou que o NAFTA “would be the cornerstone of a new relationship with Mexico and enhance close ties on the whole set of issues that don’t respect borders: narcotics, the environment, and immigration. And it would help

campanha de Bush ditava a necessidade de acalmar a ala protecionista do Partido Republicano e de atrair votos dos trabalhadores industriais, a avaliação efetivamente era a de que se vivia uma “síndrome de fadiga comercial.” Como recorda Feinberg: “During a mid-1992 visit to the United States by President Aylwin, Bush sided with USTR Carla Hills and decided against entering then into negotiations on a free trade agreement, to the embarrassment of his Chilean guest.”<sup>17</sup>

De certa forma, a idéia do livre comércio hemisférico prometia vagamente a possibilidade de estabelecer, na região, um tipo de reserva de mercado para os EUA. Na primeira metade dos 90, esse podia ser um argumento poderoso em Washington, dadas as incertezas na Roda-da-Uruguai (e o alcance insatisfatório de suas negociações em algumas áreas, tais como política agrícola e serviços) e o fortalecimento de blocos regionais extra-continentais que acentuavam o caráter multipolar da economia mundial e traziam aos EUA um difuso sentimento de declínio relativo no campo econômico e comercial. Nas Américas, porém, como avalia Peter Smith, à luz da saída de cena de potências extra-regionais, os EUA estariam em condições de supremacia econômica e do exercício do que chamou de “hegemony by default.”<sup>18</sup> Vista do ângulo específico de um posicionamento hegemônico, também se argumentava que uma política comercial de cunho regionalista representava, em última análise, a melhor forma de adaptar os estilos de intervenção norte-americana na região ao cenário do pós-Guerra Fria, ao mesmo tempo com ganhos políticos e comerciais. Nesse aspecto, o NAFTA parecia ser o precedente mais indicado como mecanismo para

---

advance other US objectives in Mexico, including the democratization of the political system.” (citado por Feinberg, 1997, p. 45)

17 Feinberg, 1997, pp. 48-49

18 “The United States thus asserted and affirmed its hemispheric position of economic supremacy; and while Europe and Japan continued and in some areas intensified economic relations with Latin America, they did not begin to pose a political challenge to Washington’s preeminence in the Americas. United States predominance resulted in large part from a systematic retreat by extrahemispheric rivals. It is in precisely this respect that the United States came to reassert ‘hegemony by default.’ This occurred not so much because the end of the Cold War provoked the United States to do anything particularly bold, innovative, or effective; it happened, instead, because outside powers withdrew from the Americas and directed their attention elsewhere (...) There were no strong competitors for the United States. As a result, U.S. supremacy in the Americas was uncontested and complete.” (Smith P., 1996, p. 225)

instrumentar o conjunto de interesses norte-americanos na região.<sup>19</sup>

Por outro lado, a opinião predominante naquele momento era a de que os Estados Unidos não podiam fazer escolhas excludentes e, mais do que isso, de que a Ásia-Pacífico deveria possivelmente ocupar posição prioritária em termos de estratégia comercial.<sup>20</sup> Os países da APEC (Conferência Econômica da Ásia-Pacífico) vinham ganhando maior atenção no discurso dos representantes comerciais norte-americanos. Dentro do esquema de interesses globais, a América Latina podia então ser vista como de importância apenas relativa para os EUA. Havia reações negativas muito fortes quanto a uma opção regionalista que implicasse fechamento a outros mercados vistos como mais dinâmicos e promissores, ao menos no futuro previsível.<sup>21</sup> Esse debate veio logo a influir significativamente sobre a discussão do componente comercial da Cúpula das Américas e retardou seu aparecimento nas etapas preparatórias da reunião de Miami. Um dos problemas é que a reunião de cúpula da APEC (Bogor) se realizaria pouco antes da cúpula de Miami e a Administração, em outubro de 1994, ainda não decidira como tratar nesses dois foros a questão do livre comércio, persistindo até então dúvidas quanto à oportunidade política de criação de um ALC

---

19 "Yet, viewed from the perspective of future generations, the adoption of NAFTA is likely to appear as an act every bit as consequential for America's sense of its place in the world as earlier contests over the the League and the United Nations. No mere trade agreement, the NAFTA accord proposes to establish a fundamentally new agenda in this nation's foreign relations; indeed, it has blurred the distinction between "foreign" and "domestic" policy almost beyond any meaning (...) Unlike traditional alliances in which nations trade mutual pledges to make common cause in the event of war, so that each may preserve its own autonomy and national identity, the North American Free Trade Agreement has as its inevitable consequence (if not its stated objective) a revision of traditional definitions of nationhood." (Grayson, 1995, p. 224)

20 "Regional free trade is a poor substitute, economically and politically. The United States is a global trader, two-thirds of whose exports go *outside* the Western Hemisphere (of the 33 percent within, 22 percent go to Canada, 6 percent to Mexico, and just 5 percent to all other nations in Central and South America and the Caribbean). Between 1986 and 1990, the only major hemispheric export market with above-average growth was Mexico, where US sales went up 128 percent (...) US trade policy priority should therefore continue to go to *global* trade liberalization. Once talks with Mexico and Canada toward the North American Free Trade Agreement (NAFTA) are completed, we should step back from Bush's Enterprise for the Americas and take no further steps for hemispheric free trade *per se*. If the Uruguay Round fails, there may well be strong pressure for the United States to pursue trade expansion partner by partner. But even then, we should not select our partners by geography. US trade with Korea, for example, is almost triple our trade with *any* South American country." (Destler, 1992, pp. 238-239)

21 "Within the global scheme, however, Latin America was of less significance to the

de alcance hemisférico e hesitações sobre como a opinião pública receberia decisão nesse sentido.

Em reunião de Gabinete, em 17 de outubro, o Secretário do Trabalho Reich mostrava-se, por exemplo, preocupado com efeitos prováveis da expansão do NAFTA sobre o mercado de trabalho norte-americano e alegava possíveis “implicações políticas negativas.” De outro lado, titulares de outras agências (entre eles, Ron Brown, Secretário de Comércio) sustentavam a importância de colocar os EUA em posição de liderança nos mercados mais dinâmicos do mundo em desenvolvimento. A proximidade das duas reuniões (Bogor e Miami) deixava escassa margem de manobra, de modo que, ao resumir as conclusões do encontro, o “Chief of Staff” Leon Panetta disse claramente: “We have no choice but to move forward on APEC and in Latin America. We are locked in.” Mesmo assim, a decisão final presidencial a favor da criação da ALCA (“Área de Livre Comércio das Américas”) e do estabelecimento de uma data-alvo (2005) só foi tomada dias antes do encontro em Miami, deixando em muitos observadores a impressão de que a opção feita *in extremis* resultava mais do desejo de “salvar” a Cúpula das Américas do que de um sólido consenso pró-ALCA dentro do Governo Clinton.<sup>22</sup>

Paralelamente, na América Latina, a expressiva abertura comercial empreendida de forma unilateral ao longo da década dos 80 já havia, em grande medida, realizado oportunidades comerciais na região que poderiam, em princípio, dispensar a hipótese de uma extensão do NAFTA além do México, vista essa extensão exclusivamente do ângulo de crescimento do comércio intra-regional e do mercado de exporta-

---

United States than other world regions, and of much less significance than in the early postwar period. This overall decline in Latin America's economic importance augmented its disparity with the United States. Trends in trade and investment meant that in comparison with previous periods the United States would have *less* at stake in its dealings with Latin America – at a time when Latin America would have *more* at stake in the United States. This growing asymmetry gave Washington great potential leverage over countries of the region.” (Smith P., 1996, p. 229)

22 “Only a few days before going to Miami, the president approved the creation of a hemispheric free trade area and by a set date. Without the pressures of the summit, it is unlikely that his senior advisors would have recommended these options and certainly not unanimously. As they did until the eleventh hour, other pressing global priorities and powerful domestic political considerations would most probably have overridden the president's free trade inclinations. Without the summit, regionwide free trade would probably have remained a vague aspiration, not a hemispheric consensus.” (Feinberg, 1997, p. 78)

ções dos Estados Unidos. Para o grande público nos EUA, além disso, prevalecia a percepção de que a América Latina seria sobretudo fonte de conflitos incompatíveis com o tipo de associação preferencial oferecido no NAFTA, desde desvio de empregos e crises ambientais, até fluxos de imigrantes e drogas. Lembre-se que esses mesmos argumentos, *mutatis mutandis*, foram utilizados para arguir a favor do México, já que a posição geográfica do país vizinho o colocava em situação excepcional no debate. Em suma, a percepção negativa da América Latina constituía, na opinião pública e em parcelas influentes do setor político e acadêmico, um forte dissuasor da idéia de “premiar” a região com eventual entrada naquele ALC.<sup>23</sup>

É preciso também ressaltar que, a despeito de ver sua posição internacional matizada pela emergência de outros centros econômicos, os EUA na América Latina viviam de fato, no pós-Guerra Fria, como disse Peter Smith, um “momento unipolar,” um cenário de incontrastável predominância política e estavam, portanto, em condições de ditar confortavelmente as regras do jogo.<sup>24</sup> Na verdade, esse processo ganhara corpo ao longo da década de 80, pois a renegociação da dívida externa, baixo as condicionalidades impostas pelos organismos financeiros internacionais, e as reformas econômicas estruturais realizadas em consequência, inclusive o abandono da industrialização via substituição de importações (ISI), não deixavam dúvida de qual seria o modelo econômico vencedor na região.<sup>25</sup> Esse aspecto tem relevância por indicar que, para a América Latina, havia ocorrido um drástico encurtamento de alternativas e do espaço de manobra externo, fortalecendo-se a tendência a buscar novas formas de aproximação e de cooperação

---

23 “Equally important were the perceptions of mainstream American society. In the post-Cold War environment, the attitudes of U.S. citizens toward Latin America displayed three predominant features: ignorance, disdain, and indifference (...) A national poll in late 1994 showed that 65 percent of average American citizens – and 98 percent of the country’s leaders – supported the idea that the United States should have an active role in global affairs. Within this framework, however, respondents took an ambivalent view of Latin America. About 76 percent of the general public agreed that Mexico represented a “vital interest” for the United States, but only 35 percent attributed similar importance to Brazil (...) Public opinion appeared to reaffirm a historic dichotomy in U.S. perceptions of Latin America, expressing intense concern about nearby countries (especially Mexico) and lack of interest in South America.” (Smith P., 1996, pp. 230-231)

24 Smith P., 1996, pp. 222-223

25 “The 1980s, however, witnessed some major changes. As ISI became increasingly

com os Estados Unidos.<sup>26</sup>

Esse processo se fazia possível justamente porque, tomando emprestada a imagem do “fim da história” de Francis Fukuyama, o encerramento do capítulo regional da Guerra Fria – e da obsessão norte-americana na América Central – permitia visualizar de forma menos apaixonada esquemas de aproximação com os EUA em termos pragmáticos, seletivos e realistas, embora também fosse prematuro dizer que a América Latina houvesse passado por um processo de conversão absoluta e irreversível, quer em termos de retorno à democracia, quer de opção por modelo econômico.<sup>27</sup> Tratava-se, primordialmente, de uma adaptação a fatores objetivos da realidade internacional, procurando contornar as limitações próprias a um contexto externo de unipolaridade liderada pelos EUA no campo político-estratégico e de multipolaridade no campo econômico – esta última, naquele momento, parecendo caminhar para uma articulação de blocos regionais ou grandes espaços econômicos em torno de centros dominantes, tais como a União Européia, o Japão, os Estados Unidos da América. Para citar Peter Smith, havia dois imperativos imediatos para a América Latina:

---

discredited as a development strategy and international financial institutions enhanced their role in domestic policy-making as a result of the external debt crisis, Latin American trade regimes generally moved toward liberalization. Whether motivated primarily by domestic reasons or by conditionality imposed by IFIs, this process of Latin American trade liberalization was largely unilateral. In most cases, residual high-protection practices have been more the result of balance-of-payments constraints than of autonomous trade policy decisions. Relatively rapid trade liberalization in Latin America removed one major controversial issue in hemispheric trade relations. Nevertheless, the shift in U.S. trade policy toward aggressive unilateralism and procedural protectionism creates new sources of conflict, most of which are likely to remain throughout the 1990s.” Roberto Bouzas em *U.S.-Latin American trade relations: issues in the 1980s and prospects for the 1990s* (Hartlyn, Schoultz, Varas, eds., 1992, pp. 162-163)

26 “The administration of George Bush responded to the sudden shift in strategic threat together with a preoccupation with the growing threat of world-trade blocs and the relative decline of U.S. power by proposing a hemispheric free-trade area that would reach from Alaska to Tierra del Fuego. This was the Enterprise for the Americas Initiative. The Latin American response was enthusiastic. Some hailed the initiative as the most important U.S. policy since the Alliance for Progress. Others, perhaps cynically, were convinced that the United States was the only alternative left for Latin Americans, so that it was necessary to align themselves with the government in Washington. Whatever the reason, it appeared that every country in the hemisphere was convinced, at least for the moment, that its future lay in moving toward more pluralistic politics and more capitalistic economies with the leadership of the United States.” Joseph S. Tulchin em *Inter-American Relations* (Chasteen, Tulchin, eds., 1994, p. 294)

27 “The fact that communism was quite out of fashion did not mean – on the analogy of

primeiro, identificar e ocupar uma posição viável na economia global emergente; segundo, confrontar os padrões mutantes de distribuição do poder internacional e, em particular, a intensificação da hegemonia norte-americana dentro do hemisfério ocidental.<sup>28</sup>

A aprovação do NAFTA e a singularização do México como parceiro privilegiado dos EUA, deve-se acrescentar, faziam necessário para alguns países procurar rapidamente refúgio contra as hipóteses de desvio de comércio e de investimentos acarretadas pelo acordo, o que, pesados os prós e contras, parecia portanto recomendar um perfil de apoio qualificado ao livre comércio com os países do hemisfério norte. Essa linha de atuação era visível, por exemplo, na solicitação de “NAFTA parity” pelos países da CBI (“Caribbean Basin Initiative”). Com efeito, a resposta anterior à “Iniciativa para as Américas” do Presidente Bush havia sido em muitos sentidos quase entusiástica, e a convocação da Cúpula das Américas, por sua vez, ressuscitara as esperanças de que Washington novamente voltasse suas atenções para a região nas áreas críticas de comércio e investimentos, num contexto agora liberado das distorções da confrontação Leste-Oeste. Havia, ademais, grande preocupação com medidas unilaterais e barreiras não-tarifárias que restringiam o acesso de produtos selecionados ao mercado dos EUA, e que talvez pudessem ser revistas nesse novo contexto.

É claro que receber atenção “em excesso” dos EUA, dadas as sensibilidades e as desconfianças subsistentes, sempre poderia provocar sentimentos ambíguos e receios legítimos, até porque a ninguém escapa a pesada hipoteca política a que se submeteu o México no processo de negociação do NAFTA, e porque se reconhece que os EUA,

---

earlier movements such as liberalism, conservatism or anarchism – that it might not again return to favour, though no doubt in a significantly modified form. Even more importantly, it certainly did not mean that at a stroke all political leaders had been converted to a belief in the virtues of the sort of free-market, unregulated capitalism associated with the United States. As Brazil's Minister of External Relations (Fernando H. Cardoso) put in a speech in London in January 1993: ‘In the 80's (sic), the prevailing economic model, based on import-substitution, faded away as we felt the need for thorough, balanced and firmly progressive openness to the world economy and international flows of capital and technology. The country is undergoing a careful process of privatization. The role played by the Government is under review, in an effort to find a balance between an overwhelming State presence in the economy and the improvident dismantling of the whole State structure and capabilities’.” (Calvert, 1994, pp. 228-229)

28 Smith P., 1996, pp. 292-293

em relação a outros países da região, procurariam obter o mesmo ou ainda mais. Nesse aspecto, Jorge Castañeda disse temer a possibilidade de um “isolacionismo hemisférico” dos EUA, à medida que se confirmassem cenários de erosão relativa da posição dos EUA na economia mundial.<sup>29</sup>

Embora o livre comércio fosse necessariamente a *pièce de résistance* da Cúpula das Américas, um dos problemas na preparação da reunião de Miami foi o fato de que a proposta específica de Washington nesse tema só se materializou menos de dois meses antes do encontro. Essa tardança trouxe ansiedade aos demais países participantes e fortaleceu a percepção de que os EUA poderiam estar buscando, antes de tudo, trazer a região para modelos de “boa governança” e “solidariedade” sem oferecer muito em troca. No *memorandum* da Casa Branca de 29 de novembro de 1993, citado anteriormente, a proposta específica de documento final para a reunião de cúpula era uma “Carta de Solidariedade Hemisférica” que promoveria os seguintes objetivos prioritários norte-americanos, ademais da expansão gradual do NAFTA:

- (a) fortalecer as instituições democráticas, através de uma “iniciativa de boa governança” (o argumento também foi usado, entre outras razões, para aliciar o apoio do Vice-Presidente Al Gore, que nos EUA propugnava pelo “RIGO” – “Reinventing the Government”);
- (b) atrair a região para “nossa nova agenda global” (dos EUA), com temas como proteção ambiental, imigração e refugiados, planejamento familiar, desenvolvimento sustentável, não-proliferação e controle de armamentos convencionais;
- (c) abandonar “velhas restrições do princípio da não-intervenção” e partir para sistemas de “defesa coletiva da democracia.”

---

29 “This unfortunate trend [intrusive U.S. cooperation] could be aggravated if the ‘Fortress America’ thesis or U.S. retrenchment were to be confirmed. Many scholars in Latin America and elsewhere suggested that as regional trading blocs in Europe and Asia emerged and as the United States continued to lose its relative strength in the world economy, it would fall back on its traditional, Latin America sphere of influence in a sort of ‘hemispheric isolationism.’ Drugs and immigration would thus not only be used as justifications for intervention and the curtailment of Latin sovereignty but also as ideological coating for a new, purely economic expression of the Monroe Doctrine.” Jorge G. Castañeda em *Latin America and the End of the Cold War: an essay in frustration* (Lowenthal, Trevorton, eds., 1994, p. 37)

Em outras palavras, essa descrição inicial do que poderia realizar a Cúpula das Américas trazia embutida a clara noção de que, independentemente de uma eventual expansão do NAFTA ou de acordos bilaterais de livre comércio dos EUA com países selecionados, cenário sobre o qual não havia consenso interno, os EUA também perseguiram a adoção de uma cartilha de comportamento para a região, o que a muitos recendia a um típico comportamento hegemônico e de corte paternalista, como em tantas outras ocasiões anteriores.<sup>30</sup> Mesmo assim, a proposta despertara, pelo menos, alguma curiosidade.

O sentimento relativamente desencorajado de alguns países tinha certo fundamento. A idéia propriamente da reunião de cúpula havia sido desenvolvida por um círculo restrito de funcionários da Casa Branca, nitidamente à margem das agências de governo, e certamente sem qualquer consulta com outros países. O Departamento de Estado só foi ouvido no dia anterior da visita de Al Gore ao México, e mesmo assim em escalão hierárquico intermediário, na pessoa do então Secretário Assistente para Assuntos Interamericanos, Embaixador Alexander Watson. O principal propulsor da idéia, por sua vez, também era um funcionário de escalão médio no Conselho de Segurança Nacional (Richard Feinberg, Diretor para Assuntos Interamericanos), que desde o início do governo Clinton se mostrava determinado a dar expressão concreta à visão teórica de uma nova “arquitetura hemisférica” que havia trazido para suas funções. Em 1993, havia fundadas dúvidas quanto ao verdadeiro engajamento da Administração Clinton em termos de América Latina e, por mais que desde então o relacionamento venha evoluindo satisfatoriamente, aqueles receios iniciais estão longe de ha-

---

30 Em carta pública lida em 20 de maio de 1904, precedendo o anúncio do chamado “corolário Roosevelt” à Doutrina Monro, Theodore Roosevelt dizia: “All that we desire is to see all neighboring countries stable, orderly, and prosperous. Any country whose people conduct themselves well can count upon our hearty friendliness. If a nation shows that it knows how to act with decency in industrial and political matters, if it keeps order and pays its obligations, then it need fear no interference from the United States. Brutal wrongdoing, or an impotence which results in a general loosening of the ties of civilized society, may finally require intervention by some civilized nation, and in the Western Hemisphere the United States cannot ignore this duty; but it remains true that our interests, and those of our southern neighbors, are in reality identical. All that we ask is that they shall govern themselves well, and be prosperous and orderly. Where this is the case they will find only helpfulness from us.” Em *The Burdens of Policeman in the Caribbean* (Chasteen, Tulchin, eds., 1994, p. 309)

ver perdido atualidade.

Diversos analistas opinam, a propósito, que problemas intrínsecos de coordenação dentro do Governo norte-americano são de molde a virtualmente neutralizar qualquer esforço de efetiva renovação do aparato de política externa dos EUA. Embora a descoordenação possa corresponder a um exercício pluralista do poder executivo, a alegada falta de coesão entre diferentes agências de governo é interpretada quase com viés fatalista, isto é, indicando que não apenas pouco se pode fazer na prática para alterar internamente esse estado de coisas, mas sobretudo revelando que o efeito externo daqueles aspectos fragmentários do “policy-making” costuma ser a sujeição de terceiros países a padrões dúplices de atuação externa dos EUA e a inconsistências históricas que só acentuam sentimentos de abandono e negligenciamento nos parceiros menores da grande potência.<sup>31</sup> Feinberg, por certo, admitiu que foi possível convocar a Cúpula das Américas graças essencialmente à combinação fortuita de dois fatores: por um lado, porque não houve consultas interagenciais prévias; por outro, porque foi possível engajar o apoio pessoal do Vice-Presidente Al Gore, e depois do Presidente Clinton.<sup>32</sup> A Administração só entrou em campo quando o anúncio já havia sido feito, e a demora subsequente em dar curso à iniciativa não fez mais que comprovar a complexidade do exercício interno de

31 “In the discussion so far, I have tried to separate two ideas - the recognition of U.S. hemispheric dominance and the assumption that U.S. policy is unitary. In place of the second, I have argued that U.S. policy has often been fragmented, and sometimes even confused. U.S. interests have long regarded Latin America as an area subordinate to their power. They have cast Latin America in several different roles: as offering North America favorable trade relations, as echoing her political ideals, as supporting her in world councils, and as welcoming her investors. But just as U.S. society and government have been plural, her policy has been divided, with lines of action quite often crossing on another in poorly coordinated patterns (...) The record of the past twenty years indicates that poor coordination in U.S. hemispheric policy has two interacting sources in the structure of the U.S. government: plural bureaucratic interests and scant Presidential attention to Latin American affairs.” Christopher Mitchell em *Dominance and Fragmentation in U.S. Latin American Policy*. (Cotler, Fagen, eds., 1974, pp. 198-199)

32 “Because of the large number of issues that arise and the many agencies with equities at stake in them, US foreign policy usually is made by interagency committee. But in 1993-1994 the Clinton White House had no formal, fixed structure for making decisions on Western Hemisphere affairs. Rather, structures were issue-specific, taking shape to handle problems as they arose (...) However, this very lack of focus and coordination had made it possible for a few individuals to circumvent bureaucratic process and gain presidential approval of the summit. Formalized rules probably would have blocked the end run that led to presidential approval of the summit.” (Feinberg, 1997, pp. 78-79)

formulação de política nos EUA.

De qualquer forma, não se pode deixar de assinalar que, em fins de 1993, duas tendências ganhavam impulso, ambas trabalhando a favor do “hemisferismo,” tal como proposto por Feinberg.<sup>33</sup> Do lado dos EUA, sentia-se necessário dar conteúdo conceitual às possibilidades que se abriam de um novo perfil de relacionamento com a América Latina. Atrelada essencialmente à concepção dos grandes mercados emergentes, e das oportunidades comerciais decorrentes, tomou corpo gradualmente em Washington a idéia de trazer o hemisfério para um esquema cooperativo ordenado, cujas principais linhas seriam: legitimidade democrática e boa governança; desenvolvimento sustentável e cooperação em temas globais e; expansão de uma rede de livre comércio na região, em formato a ser discutido. Mesmo hesitante a respeito de como estender a área de cobertura do NAFTA – inclusive porque a Administração, em fins de 1994, já não contaria com o instrumento da autorização negociadora (*fast-track authority*), Washington não teria como desconhecer o potencial de crescimento de comércio dentro do hemisfério ocidental; na verdade, ele vinha ocorrendo desde o princípio da década, sobretudo em virtude da liberalização unilateral promovida pelos países da região. Como lembrou Peter Hakim, mesmo sem a ALCA, a América Latina “é importante para o bem-estar dos Estados Unidos.”<sup>34</sup>

Alguns levantamentos feitos à época sobre o impacto da ALCA em termos do crescimento da corrente de comércio e de investimentos

---

33 “Hemispherism, as we define it, is a type of regionalism (...) Although this regionalism is based on regional preferences, and membership is closed to extraregional countries, it is trade-creating, and potentially consistent with General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)-World Trade Organization (WTO) principles. In addition, the summit texts call for hemispheric cooperation as a step toward globalization. They go beyond traditional conceptions of open regionalism because they are not exclusively concerned with economic issues; they also tackle political and social concerns. That is one reason we prefer to use a different label for this concept.” (Feinberg, 1997, p. 8)

34 “I believe that Latin America, with its population of 400 million people, is important to the economic well-being of the United States. Even in the midst of depression, Latin America is a \$50-billion-a-year market for U.S. exporters – larger, for example, than the Japanese market. An economically healthy and growing Latin America could absorb some \$20 to \$30 billion more in U.S. exports each year, an amount equivalent to what we now export to Germany. Of every dollar Latin America spends on imports, 50 cents comes to the United States. There is nowhere else in the world where we enjoy that kind of advantage.” Peter Hakim em *The United States responds: The Brady Plan and the Enterprise for the Americas Initiative*. (Chasteen, Tulchin, eds., 1994, pp. 237-238)

dentro da região eram positivos e encorajadores sobre a constituição da área hemisférica de livre comércio. Um dos estudos divulgados foi realizado por Gary Hufbauer e Jeffrey Schott e apontava, entre outros, três dados particularmente relevantes. Primeiro, estimavam os autores, numa comparação entre dois cenários hipotéticos (continuidade das reformas unilaterais ou constituição da ALCA), que, devido à interação entre crescimento do comércio exterior e crescimento do PIB, o nível real de exportações da América Latina em 2002 seria 87 bilhões de dólares mais alto, e as importações 104 bilhões maiores no cenário da ALCA. Segundo, calculavam que o fluxo de investimentos na América Latina ligado a um acordo hemisférico poderia ser até 60 bilhões de dólares mais alto, entre os anos 1990 e 2002. Terceiro, projetavam que, com a ALCA, o nível de importações dos EUA com origem na região seria em torno de 28 bilhões de dólares superior do que no caso do “continuing-reform scenario.” Nesse caso, a ALCA poderia permitir aos EUA alcançar um superávit comercial com a América Latina, no ano 2002, cerca de 9 bilhões de dólares mais alto do que na ausência do acordo de livre comércio. Embora esses valores, três anos mais tarde, devam ser tomados como meramente indicativos (o superávit individual dos EUA apenas com o Brasil, em 1996-1997, apontaria para possibilidades ainda mais otimistas para o setor exportador norte-americano), o fato é que, no ambiente de 1994, tiveram considerável influência sobre as autoridades responsáveis pela decisão a favor da idéia da ALCA.<sup>35</sup>

Embora haja opiniões disparatadas sobre a verdadeira prioridade dos objetivos assinalados pelos idealizadores da Cúpula das Américas dentro do corpo da política externa norte-americana, e portanto sobre a relevância dos mesmos na perspectiva dos interesses globais dos EUA, é inegável que esses foram os parâmetros gerais em torno dos quais se procurou promover o *aggiornamento* das relações hemisféricas. Comente-se, subsidiariamente, que questões específicas de segurança hemisférica foram afastadas, pelos organizadores da Cúpula, das conversações preparatórias, talvez por temor de que fizessem ressurgir o ranço deixado pelos anos de intervenção recente, direta ou indireta, na América Central, Caribe e Panamá.<sup>36</sup>

35 Hufbauer, Schott, 1994, pp. 53,57,60

36 “The Defense Department wanted the summit to bless a meeting of ministers of defense

Por outro lado, avaliava-se na América Latina que o fim da Guerra Fria implicava reformatar substancialmente o relacionamento com a grande potência hemisférica. Para alguns, tratava-se talvez de “falta de alternativas,” para outros de uma “janela de oportunidade,” mas poucos dissentiam de que o pós-Guerra Fria obrigava a repensar a relação com os Estados Unidos. Nessas condições, foi visível um amplo espectro de reposicionamentos individuais, desde os mais discretos e pragmáticos, até alguns de tintas quase caricaturais (“relações carnavais?”).<sup>37</sup>

Estava presente, igualmente, o desejo de levar a suas consequências lógicas o processo que, na década anterior, fora penosamente percorrido pela região em matéria de ajuste econômico, negociação da dívida externa, abertura comercial, isto é, o desejo de fazer esse processo “culminar” com um modelo de associação muito mais próximo e produtivo com o país que vinha capitaneando as rápidas transformações do sistema internacional, os Estados Unidos da América. Em grande medida, essa fora a lógica subjacente na decisão do México de propor a negociação do NAFTA. Diversos outros países da região também se sentiram atraídos pela mesma aspiração de juntar-se a esse centro dinâmico da economia e do comércio internacional, não necessariamente porque previssem que seria desprovido de riscos baixar a guarda diante da potência hegemônica, mas sobretudo porque naquele momento essa parecia, inercialmente, a alternativa acertada. De certa forma, as circunstâncias do pós-Guerra Fria podiam haver determinado, talvez historicamente de forma inédita, uma verdadeira necessidade

---

- no such meeting had ever been held before in the Western Hemisphere. The State Department was leery of an initiative that they saw as potentially tilting the still delicate civilian-military balance in Latin America back toward the armed forces.” (Feinberg, 1997, p. 83)

37 “In this new context, the United States was not so much a resented Colossus of the North; it was a triumphant major power. Intimacy with U.S. presidents, rather than anti-imperialist rhetoric, suddenly became a positive commodity in Latin American politics. This revision was somewhat puzzling. It reflected, in part, increasing degrees of societal interdependence (...) it reflected a pragmatic recognition of global realities. And it may have represented, at least for some, the only available alternative (...) In practice, however, such cultural concessions were not likely to achieve hemispheric harmony. While Latin America was becoming *less* nationalistic in the 1990s, the United States was becoming *more* nationalistic (...) While Latin Americans were seeking a new partnership with the United States, in other words, the United States was anticipating unilateral dominion

recíproca, ou, para usar as palavras de Feinberg, “the 1994 summit was also the result of a fortuitous combination of diplomatic initiative and the most favorable intellectual climate for hemispherism ever.”<sup>38</sup>

Uma terceira tendência viria a juntar-se às duas mencionadas, explicando o caminho pelo qual o Brasil chegou a desempenhar um papel de inegável influência na preparação dos documentos finais da Cúpula das Américas, tanto como Secretaria *Pro Tempore* do Grupo do Rio no ano de 1994, quanto no âmbito das consultas específicas sobre a constituição da ALCA. Trata-se do processo que, também desde fins de 1993, procurou dar novo impulso ao relacionamento bilateral Brasil-EUA, expandir áreas de entendimento e de cooperação mútua, e encapsular diferenças residuais de opinião em temas tópicos. Os dois próximos capítulos tratam simultaneamente desse processo e, como parte dele, da reflexão brasileira sobre a questão da Cúpula das Américas, depois que foi convocada pelo Governo Clinton.

---

throughout the Western Hemisphere. This disjuncture could lead to serious frictions.” (Smith P., 1996, pp. 318-319)

38 “Feinberg, 1997, p. 38

## CAPÍTULO II

### A Reflexão Brasileira

Em 7 de dezembro de 1993, o Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima enviou carta ao Vice-Presidente Al Gore e afiançou-lhe que o Brasil acolhia calorosamente a aprovação do NAFTA, tratado que, a seu ver, abria caminho para considerar um amplo leque de temas que se beneficiariam de laços reforçados de cooperação entre os países latino-americanos e os Estados Unidos. Segundo o diplomata brasileiro, um diálogo renovado no hemisfério ocidental seria um processo que teria de ir “além do NAFTA e voltar-se sobre agenda mais ampla na região.” Ainda nessa carta, o Embaixador lembrou que o Presidente Itamar Franco mandara naqueles dias dizer ao Embaixador Richard Melton, que se despedia em Brasília, que o Governo brasileiro recebera muito positivamente o anúncio da convocação de uma cúpula hemisférica em 1994. Não podendo ser o primeiro país a reagir favoravelmente (afinal, o Presidente Carlos Salinas de Gortari soube de primeiríssima mão, do próprio Al Gore em sua visita à cidade do México, em primeiro de dezembro), o Brasil esteve entre os primeiros países a confirmar seu interesse na iniciativa e a propor a idéia de uma “parceria hemisférica a partir de valores convergentes e objetivos comuns.”<sup>1</sup>

Esgotada essa fase imediata, após o anúncio feito por Al Gore, em que se procurou apenas assegurar uma veloz sinalização do espírito cooperativo com o qual recebia o Brasil a notícia de uma cúpula presidencial hemisférica, começou-se a procurar conhecer melhor os objetivos mais amplos buscados pelos EUA e a trabalhar, paralelamente, para desenvolver uma reflexão complementar, quando não alternativa, que cristalizasse a visão singular brasileira do desafio que, naquela conjuntura, se colocava em termos das relações entre a América latina e os Estados Unidos.

Feito o convite, a verdade é que havia muito pouco que desse a conhecer efetivamente em que direção pretendiam os EUA avançar

---

1 Flecha de Lima, 1993

com a proposta da Cúpula das Américas. A própria inclusão do tema no discurso de Al Gore na cidade do México parecia ter respondido, antes que nada, a um impulso celebratório pós-NAFTA e ao desejo de atender a necessidades estritamente retóricas, impostas circunstancialmente e sem maior fundamentação prática. Além disso, até aquele momento, em fins de 1993, a política externa da Administração Clinton vinha sendo criticada, de maneira geral, por uma certa falta de direção, e por dificuldades de concepção que a expunham – e sobretudo à figura do Secretário de Estado Warren Christopher – a avaliações bastante negativas. No caso particular da América Latina, seria difícil não perceber que duas das maiores preocupações dos EUA no hemisfério, Cuba e Haiti, repercutiam em Washington sobretudo em virtude da sua interface com grupos de opinião e de pressão bem organizados em plano doméstico, como eram o “hispanic caucus” e o “black caucus.”

Para o Brasil, segundo consta em avaliações da época, causava certa inquietação que a América Latina, como vista nos EUA, continuasse a ser objeto de extraordinárias simplificações de análise. A tendência a ver a região em bloco e a propor soluções de tipo padronizado e abrangente era um dos traços que se percebia com maior clareza entre os formuladores de política externa nos Estados Unidos. Sabia-se, ademais, que o Secretário Christopher não se ocupava pessoalmente dos assuntos da região, e que a percepção da América Latina estava subsumida em considerações mais amplas sobre a segurança econômica dos EUA e sobre a importância de continuar abrindo mercados de exportação onde quer que estivessem. Prevaleciam, nesse quadro, uma visão utilitarista e mercantilista. A América Latina, salvo em termos de ampliação eventual do NAFTA, não constava da listagem de “áreas-chave” e “passos vitais” de política externa dos EUA, conforme se depreende de discursos e declarações do Departamento de Estado recolhidos então pela Embaixada em Washington. Parecia indiscutível que eram limitadas as possibilidades de cooperação hemisférica e que os Estados Unidos continuariam atuando primordialmente com vistas a defender o núcleo de seus interesses vitais, entre eles reconquistar, tanto quanto possível, uma posição de primazia econômica em plano global e assegurar a expansão sustentável de mercados para atender aos setores exportadores da economia norte-americana. A América

Latina entrava nesse figurino, antes de mais nada, como um “big emerging market.”

Definida em termos de sua adequação à doutrina de segurança econômica dos EUA, no que a muitos parecia ser a expressão de um “neo-monroísmo,” a América Latina poderia, em princípio, não ter mais opções do que aceitar efetivamente um cenário comercial regionalista capitaneado pelos EUA e forjado no padrão NAFTA. Nada desprezíveis, de fato, foram o fascínio e o poder de atração gerados pelo acordo de livre comércio da América do Norte. Muitos dos países da região, melindrados *per se* pela pouca ou nenhuma atenção que recebiam de Washington, com mais razão passaram a ver no tratamento preferencial do México pelos EUA motivo suficiente para também procurar consolo em esquemas de rápida aproximação política e de convergência econômica com os Estados Unidos. Desse canto de sereia, em certos momentos, não escapou nem mesmo o principal aliado do Brasil no MERCOSUL, a Argentina, embora esse risco viesse depois a dissipar-se, sobretudo quando ficou claro que o Governo Clinton teria que abrir mão da *fast track authority* para conseguir aprovar no Congresso os resultados da Rodada Uruguai, no segundo semestre de 1994.

Ao Governo brasileiro, por sua parte, causava irritação que o México fosse tido como a “aposta estratégica” dos EUA na região, por mais que os laços preferenciais entre aqueles dois vizinhos se escorassem em considerações objetivas que iam muito além do livre comércio e estavam pautadas por complexa relação fronteiriça. Analisando, do ângulo dos objetivos dos EUA, as linhas de convergência e as perspectivas de harmonização de interesses na América Latina, o Embaixador Flecha de Lima o disse sem subterfúgios: “Mas qual o papel do Brasil nesse novo relacionamento? Minha convicção... é de que, se a América Latina é região a merecer atenção especial dos EUA, em seu contexto, o Brasil é a única aposta estratégica racional para este país.”<sup>2</sup> Decorrente dessa linha de pensamento era a preocupação de evitar que as possibilidades de um novo relacionamento intracontinental fossem definidas exclusivamente a partir do NAFTA, eliminando-se de saída, portanto, o discurso ao qual ainda queria o Brasil de alguma forma apegar-se, ainda que para isso fosse preciso renová-lo, no sentido

de que a cooperação para o desenvolvimento continuava a ser ferramenta imprescindível em um quadro de flagrantes assimetrias regionais.

A julgar, não obstante, pelo que havia dito Al Gore na cidade do México, pouco havia a esperar em termos de tratamento diferenciado. A convergência hemisférica de que falavam os EUA tinha interpretação unidirecional, em que a democracia representativa e a abertura econômica se combinavam na conceituação da “democracia de mercado.” Relações em bases estritamente recíprocas seriam a chave dessa fase esperada de uma nova parceria continental, na qual México, Canadá e EUA já haviam entrado com a “dignidade de parceiros iguais.” O NAFTA, segundo o Vice-Presidente, “represents a basic choice about the future of our relationship with Mexico, our relationship to this hemisphere, and a choice about how we wish to relate to the rest of the world.” Do princípio de que as relações entre os Estados da região devem ser entre “sovereign equals” resulta, ainda nas palavras do Vice-Presidente, que “this view affects not just trade (...) This view provides the great alternative to competition in forms that lead to international divisiveness and even to war.”<sup>3</sup>

A proposta de comunidade hemisférica, no Governo Clinton, foi, antes mesmo da viagem ao México de Al Gore, referida publicamente em audiência no Comitê de Finanças do Senado a que compareceu o Secretário Christopher, em 15 de setembro de 1993. Em sua intervenção, frisou que o NAFTA não fazia sentido apenas do ponto de vista econômico, já que também se relacionava diretamente à projeção global norte-americana e à habilidade de os Estados Unidos responderem e se adaptarem a mudanças que vinham ocorrendo em escala planetária. O Secretário de Estado pedia então ao Congresso não eludir o fato de que o NAFTA “representa em termos de política externa um teste de liderança,” que mediria concretamente a disposição norte-americana de cooperar estreitamente com os vizinhos mais próximos e de avançar substancialmente com o relacionamento externo dos EUA em plano hemisférico. Visto conjuntamente com aquele acordo foi o “compromisso” do Presidente Clinton de trabalhar por uma “comunidade hemisférica de democracias vinculadas por laços econômicos crescen-

---

3 Gore, 1993

tes e por valores comuns.” Para Christopher, o NAFTA encorajaria governos democráticos em todo o continente, em países que vinham abrindo suas economias ao comércio e ao investimento norte-americano, e sua rejeição poderia “seriamente atingir as relações com o México e erodir a credibilidade dos EUA em outras nações do hemisfério e do mundo.”

Mas, a despeito dessas declarações, que pareciam indicar um cenário de eventual maior importância relativa da América Latina na formulação e execução de política externa pelos Estados Unidos, o próprio Secretário de Estado viria mais adiante demonstrar que a região não cabia na hierarquia das prioridades internacionais de seu país. Ao comparecer ao Comitê de Relações Exteriores do Senado, em 4 de novembro de 1993 (menos de um mês antes do anúncio da Cúpula das Américas), Christopher indicou as seguintes seis “prioridades estratégicas de política externa:” segurança econômica, com menção passageira ao NAFTA, à Rodada Uruguai e à APEC (Conferência Econômica da Ásia-Pacífico) como eventos que determinariam “a força da economia americana e as condições de vida de seu povo no início do século XXI;” apoio às reformas na Rússia e nos novos estados independentes da ex-URSS; proposta “Parceiros para a Paz” de relações entre a Europa e a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte); região da Ásia-Pacífico; processo negociador no Oriente Médio e; não-proliferação. Feita essa enumeração, o Secretário de Estado foi criticado no Senado por negar que crises regionais como a do Haiti fossem temas prioritários de sua gestão, ao que Christopher retorquiu que, embora estivesse efetivamente em jogo a democracia do Haiti, as maiores pressões detectadas pela Administração incidiam na verdade sobre a política migratória dos EUA, que se veria ameaçada caso milhares de cidadãos daquele país decidissem procurar refúgio nas costas da Florida.

Colocadas assim as coisas, a visita do Chanceler Celso Amorim a Washington, em meados de dezembro de 1993, foi precedida de avaliação da Embaixada do Brasil no sentido de que a aprovação do NAFTA sinalizava um novo modelo e uma nova ênfase do relacionamento dos EUA com a América Latina, mas não suficiente para recolocar a região “no elenco das prioridades de política externa do país exceto no que se refere a um relacionamento preferencial inescapável com o

México e, subsidiariamente, em escala microcósmica, com a Bacia do Caribe.” Preocupava à nossa missão diplomática que o NAFTA acarretasse prejuízos de mais longo prazo para o Brasil, sobretudo com a ampliação prometida do acordo e seu poder de atração sobre parceiros comerciais brasileiros na América Latina. Mais ainda, a dinâmica potencial de expansão do NAFTA, a admissão do México na APEC, a idêntica postulação do Chile, eram todas indicações de riscos para a América Latina, pois constituíam tendências comerciais em plano global que, de certa forma, traziam a “ameaça de um alijamento estratégico em relação aos EUA.”

A primeira indicação concreta de sugestões dos EUA com vistas à Cúpula das Américas foi circulada em papel informal (*non paper*) entregue, no caso do Brasil, em 10 de janeiro de 1994 ao Chefe do Departamento das Américas do Itamaraty, Embaixador Luiz Filipe de Macedo Soares Guimarães, pelo encarregado de negócios a.i. da Embaixada dos EUA em Brasília, Ministro Mark Lore. Tratava-se de um brevíssimo arrolado de “cápsulas” temáticas, que apresentava idéias preliminares do Governo Clinton sobre a organização, o temário e os objetivos da reunião de cúpula. Estávamos, de acordo com o diplomata norte-americano, diante de uma oportunidade histórica, com vistas “a definir os valores comuns da democracia e do livre comércio, a projetar uma direção comum para o hemisfério no século XXI e a reativar ou desenvolver as instituições que permitiriam a implementação desse projeto.” Naquele estágio inicial de planejamento, segundo o documento entregue, três temas centrais poderiam ser abordados: (a) democracia e sua consolidação, em que se daria especial atenção a *good governance* e a tópicos relacionados, como o combate ao narcotráfico; (b) crescimento e prosperidade, expansão comercial mutuamente benéfica no período pós-NAFTA, defesa dos direitos trabalhistas e proteção ambiental; (c) principais temas sociais de preocupação comum, como a diminuição da pobreza, reforma dos sistemas educacionais e de saúde, criação de empregos e treinamento de mão de obra.

Nessa reunião de 10 de janeiro, foi dito ao Ministro Mark Lore que o Brasil constituía um “interlocutor necessário,” que desempenharia um papel ativo nos preparativos para a reunião presidencial, especialmente em virtude de ter assumido, no ano de 1994, a Secretaria *Pro*

*Tempore* do Grupo do Rio, mecanismo pelo qual buscaria articular a posição dos latino-americanos. É interessante notar que a partir de um documento breve e sinóptico como o *non paper* entregue em Brasília, e de características diplomáticas informais e não-vinculantes, a reflexão inicial brasileira tenha podido desdobrar-se quase imediatamente, como se verá a seguir, em leitura e conclusões tão categóricas sobre o significado político da iniciativa norte-americana, os objetivos perseguidos pelos Estados Unidos e suas implicações para o relacionamento hemisférico. Essa intuição diplomática inicial influiu decisivamente, *ab initio*, sobre todo o processo negociador futuro, moldando quase de saída a posição brasileira.

Com efeito, ainda com base nas formulações do *non paper* de 10 de janeiro, as seguintes reflexões viriam a ganhar corpo. A idéia de que deveríamos trabalhar como “partners, on the basis of reciprocity,” já se disse antes, era vista como a expressão consumada de que os EUA não aceitariam fixar, como ponto de partida, qualquer negociação que procurasse o reconhecimento de assimetrias e, portanto, o estabelecimento de responsabilidades diferenciadas em iniciativas de cunho hemisférico. A sugestão de definir um novo relacionamento “with NAFTA as one example and a major first step, on the basis of reciprocity” não só reforçava o receio anterior, mas também parecia indicar que a iniciativa dos EUA procurava redirecionar as iniciativas sub-regionais de integração já em curso na região para um cenário de “lista de espera,” em que os bons candidatos seriam eventualmente premiados com a acessão ao acordo da América do Norte, ou com a negociação bilateral de um ALC com os EUA. A vinculação entre *good governance* e combate ao narcotráfico, além de irracional, apontava para o possível estabelecimento de códigos de conduta aplicáveis a todos, salvo aos que pretendiam colocar-se na posição de inspetores, ou seja, os Estados Unidos da América. O enfoque de “growth and prosperity” parecia insuficiente, já que prometia uma lógica de mercado e um tratamento essencialmente quantitativo da questão do desenvolvimento, sem atenção aos indispensáveis aspectos qualitativos em um continente marcado por imensas disparidades econômicas e sociais. A busca de proteção dos direitos trabalhistas e do meio ambiente e da promoção de uma agenda social cheirava a condicionalidades finan-

ceiras ou mais simplesmente à eliminação de vantagens comparativas no comércio. Em suma, devido sobretudo ao tratamento informal e superficial dado pelos EUA a temas de tamanha importância e sensibilidade para toda a região, cristalizou-se de partida no Brasil um quadro de cautela e relativo pessimismo sobre as possibilidades da Cúpula das Américas.

Esse sentimento inicial não mudou maiormente nas etapas subsequentes de preparação para a cúpula. Nem, tampouco, foram emitidos de Washington os sinais necessários para que isso pudesse ocorrer. De fato, na primeira declaração oficial de funcionário do Departamento de Estado sobre o conjunto das relações hemisféricas e sobre a realização da reunião de presidentes (Instituto das Américas, La Jolla, fevereiro de 1994), o Embaixador Alexander Watson, Secretário Assistente para Assuntos Interamericanos, voltou a apresentar o NAFTA como uma revolução “paradigmática” para o relacionamento entre os países da região, visualizando novamente a filosofia diplomática em relação à América Latina por um prisma de abertura de mercados, expansão de exportações e geração de empregos para a economia dos EUA.<sup>4</sup> Falou também Watson de um momento histórico, de uma extraordinária convergência de valores, interesses e objetivos, da superação de estereótipos da Guerra Fria, do abandono pelos EUA de políticas “distorcidas ou pervertidas” que contradiziam frontalmente os valores fundamentais da democracia estado-unidense. O Secretário Assistente disse que o eixo da nova política norte-americana para a região seria “trade, not aid” e assinalou que havia um reconhecimento crescente da relevância de certos assuntos transnacionais e da necessidade de tratá-los multilateralmente. De uma “effective democratic governance,” acrescentou, dependiam em última análise a democracia e a reforma econômica na região, assim como a eliminação do “desafio da pobreza.”<sup>5</sup>

O delegado do Brasil à reunião de La Jolla opinou a respeito das palavras do Embaixador Watson que “toda essa análise da convergên-

---

4 “O primeiro sinal tangível de uma nova e madura parceria que a Administração Clinton está disposta a forjar com nossos vizinhos mais próximos..., a visão entusiasmante de um novo padrão do relacionamento dos EUA no hemisfério que promete ser um paradigma para o conjunto da política externa norte-americana na era pós-Guerra Fria.” (Watson, 1994b)

5 Watson, 1994b

cia de interesses e objetivos no hemisfério, na perspectiva norte-americana, conflui em última instância para o instrumento por excelência de atuação político-diplomática para os Estados Unidos, qual seja, o NAFTA e suas implicações além das fronteiras de aplicação do tratado de livre comércio.” Avaliou ainda que “não deixa de haver uma certa simplificação, de parte da Administração Clinton, ao buscar extrapolar, para o conjunto da região, e convalidar no mais alto nível, as idéias centrais do NAFTA, em que pese haverem estas sido acordadas num contexto sub-regional muito específico, onde há interesses comerciais e pretensões políticas que dificilmente se ajustam ao quadro hemisférico mais amplo.” O problema, continuou, estaria em que aceitar o NAFTA como “núcleo” de uma nova visão para a região comportaria duas importantes concessões de parte dos demais países: primeiro, porque aquele acordo trazia embutido um “liberalismo econômico que não se esgota apenas no campo das reduções tarifárias e da abertura de mercado e que incorpora, na verdade, um projeto mais ambicioso de reformas estruturais, políticas e econômicas;” segundo, porque nesse quadro, definido como de “novas parcerias,” tenderiam a perder terreno preferências comerciais e obrigações relativizadas, em troca possivelmente de arranjos que “nada fariam para proteger as assimetrias entre os países da região.”

Uma das preocupações do Brasil, nesse contexto, era a de buscar contribuir para um cenário de convergência gradual dos diferentes processos de integração, evitando-se singularizações – especialmente em torno do NAFTA – e procurando assentar que seria incongruente uma iniciativa comercial de cunho hemisférico que não contemplasse o Brasil como um dos mais relevantes parceiros, o que tinha como corolário induzir a própria aceitação dos interesses, objetivos e do ritmo de consolidação do MERCOSUL, ademais das perspectivas com vistas à iniciativa da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana). Ao preparar o terreno para visita do Vice-Presidente Al Gore ao Brasil, em março de 1994, o Embaixador Flecha de Lima transmitiu especificamente a um de seus assessores na Casa Branca, Leon Fuerth, a postura “cautelosa” com que vinha o Brasil tratando o tema da cúpula hemisférica, admitindo que evitaríamos “interferir” em gesto do governo norte-americano, mas, por outro lado, advertindo que a iniciativa de

criação de áreas de livre comércio contaria com apoio brasileiro sempre e quando “sejam construídas como um caminho para o multilateralismo comercial e não impliquem a exclusão do Brasil,” já que “a peculiaridade do Brasil no contexto hemisférico,... a elevada complexidade de nosso parque industrial, a diversificação de nossos parceiros e de nossa pauta de exportações, sem falar nos valores absolutos e relativos de nossa economia, faziam que o Brasil tivesse necessariamente visão distinta de países que se apoiavam sobretudo em um esquema clássico de vantagens comparativas.” Leon Fuerth reconheceu, logo a seguir, que a Administração não contava ainda, naquele momento, com “respostas conclusivas” sobre como avançar os temas de comércio na Cúpula das Américas. Essa indecisão não foi momentânea e prolongou-se, a bem da verdade, até fins de novembro de 1994, dela saindo o Governo Clinton apenas porque configurou-se um quadro de pressões, internas e externas, que deixavam claro que a ausência de uma proposta concreta de livre comércio hemisférico faria da cúpula um fracasso.

De qualquer forma, o Governo Clinton tampouco podia, nas difíceis circunstâncias parlamentares que enfrentava em 1994, após uma duríssima campanha pela aprovação do NAFTA, sair imediatamente a público e prometer um rápido processo de consideração de candidatos a acordos de livre comércio com os EUA ou a negociação da entrada de novos membros naquele acordo trilateral. Sondada a respeito sobre o enfoque que prevalecia nesse particular, a diplomata Donna Hrinak disse sem hesitações à Embaixada em Washington que os EUA não tinham intenção de fazer da Cúpula das Américas um “curso de candidaturas” ao NAFTA. Mais adiante, soube-se que o Representante Comercial, Mickey Kantor, temia que a reunião fosse vista como “balcão de adesões” àquele acordo comercial. Embora explicável da ótica interna, a relutância norte-americana em definir uma estratégia comercial ambiciosa para a reunião de presidentes era interpretada, por outro lado, como ameaça a uma “agenda de oportunidades” para as relações hemisféricas, oportunidades definidas com a aprovação do NAFTA e que podiam dissipar-se caso o Presidente Clinton não fizesse um esforço “corajoso e criativo” de atuação multilateral no hemisfé-

rio, conforme salientou Peter Hakim.<sup>6</sup> Comentava então o Presidente do Diálogo Interamericano que o ano de 1993 fora marcado por gestos essencialmente retóricos em relação à América Latina, culminando com a convocação da Cúpula das Américas, e que estava ausente uma articulação clara de ações que resultasse em um programa ordenado de atuação dos EUA na região. O NAFTA poderia preencher essa lacuna, entendia-se.

O NAFTA, com efeito, havia tido o poder de atrair um número importante de países latino-americanos para a visão de um movimento integracionista ao qual se vincularia, ao menos a título de imagem pública, a idéia de uma estreita aliança estratégica com os Estados Unidos e do qual resultaria a criação de um megabloco hemisférico cujos laços em muito transcenderiam a esfera estritamente comercial. Embora estivesse o Chile em posição confortável, como candidato *in pectore* dos EUA para ingresso no NAFTA, a atuação mais conspícua a respeito era a da Argentina. O Ministro da Fazenda Domingo Cavallo, na citada conferência de La Jolla do Instituto das Américas, avaliou explicitamente que, caso o MERCOSUL se restringisse afinal “à meta mais realista de uma zona de livre comércio, dadas as dificuldades dos acertos pendentes para a conformação da união aduaneira,” a Argentina estaria livre e em condições de examinar individualmente um eventual ALC com os Estados Unidos. A Embaixada do Brasil em Washington, não obstante, ponderava que a ansiedade argentina encontrava, no fundo, menos ressonância do que desejavam nossos vizinhos do sul, e que a “promessa pelos EUA de inclusão de um determinado país no rol daqueles elegíveis para uma futura negociação, quer de um ALC bilateral, quer da adesão ao NAFTA, traz consigo apenas um rótulo político legitimatório (...).” Em outras palavras, a singularização de certos países, tais como Chile, Argentina e Colômbia poderia ter, de parte dos EUA, propósitos eminentemente políticos, almejando primordialmente a definir os pré-requisitos necessários para que os países se “qualificassem” a eventuais negociações de livre comércio. Como analisou nossa Embaixada, “a parceria com os EUA seria, por assim dizer, o prêmio de bom comportamento para os países que, no final do percurso

6 Hakim, 1994b

de reformas estruturais domésticas, tivessem atendido substancialmente aos interesses manifestos deste país.”

Diante da falta de maiores definições por parte do país sede da cúpula, interessava ao Brasil poder contrapor idéias e procurar exercer algum poder de aglutinação com seus parceiros mais próximos. Em 14 de janeiro de 1994, um primeiro esboço da área de planejamento político do Itamaraty trazia sugestões de temas em três áreas: (a) temas gerais, girando em torno do tipo de relacionamento hemisférico que julgássemos adequado para as próximas décadas em termos de cooperação para o desenvolvimento econômico e social e estabilidade democrática, o papel dos organismos interamericanos, os assuntos de segurança; (b) temas econômicos, comerciais e assemelhados, no âmbito dos quais se examinaria a valorização dos processos sub-regionais de integração como vetores para a consecução da integração hemisférica, além de questões de não-proliferação e acesso a tecnologia, como elementos essenciais para o desenvolvimento e a estabilidade regional; (c) temas da democracia, sobretudo as concepções de democracia formal *versus* democracia real, o combate à pobreza e à injustiça, o resgate da dívida social, a democracia como forma de convivência entre cidadãos e também entre Estados.<sup>7</sup>

De forma mais estruturada, mas sem maiores variações, essas sugestões vieram a integrar formalmente um conjunto de propostas elevadas à consideração do Secretário-Geral das Relações Exteriores por *memorandum* de 28 de fevereiro de 1994. Do exame das alternativas expostas, decidiu-se encomendar a dois especialistas – os Embaixadores Luiz Augusto Souto Maior e Geraldo Holanda Cavalcanti – a preparação de documentos analíticos para fundamentar as posições brasileiras com vistas à Cúpula das Américas. Entendia-se, nesse quadro, que o Brasil não podia politicamente furtar-se a um perfil de cooperação com os Estados Unidos, e que, ademais, a Cúpula das Américas poderia representar importante oportunidade para que o país definisse a agenda hemisférica de forma favorável a seus interesses. Uma participação ativa e posições bem elaboradas poderiam aumentar nosso grau de influência nas decisões da reunião de cúpula. A orientação geral sugerida na ocasião amparava-se, entre outros, nos seguintes ele-

mentos: (a) trabalhar com a idéia de convergência gradual dos diferentes processos sub-regionais como *building blocks* de níveis de integração mais amplos e de longo prazo; (b) procurar vincular os EUA a um cronograma de desmantelamento de barreiras comerciais, na linha de um compromisso de *stand still and roll back*, de maneira a valorizar a abertura promovida unilateralmente na América Latina. Outra sugestão da época foi a de que procurássemos também desenvolver “anti-papéis,” para diluir propostas e sugestões que não fossem de nossa conveniência ou que deveriam ser substancialmente reformuladas. De um ângulo de estratégia diplomática, defendia-se valorizar ao máximo a instância multilateral, que apresentava a vantagem de contribuir para a redução da dependência de alguns países menores em relação aos EUA, o que levou o Brasil desde muito cedo a informar os EUA de que sua cooperação com a cúpula seria desenvolvida dentro da moldura de consultas e concertação política do Grupo do Rio.

O Brasil também via um “momento único” na América Latina e elementos positivos na iniciativa dos EUA. Seria a primeira reunião de presidentes depois da Guerra Fria (a última se realizara em Punta del Este, em 1967), havendo ficado para trás as tensões ideológicas e as divisões de pensamento estratégico que até pouco tempo atrás marcavam o cenário regional. Os países latino-americanos passavam por amplos processos de ajustamento econômico e de abertura para a economia mundial, com uma importância crescente do comércio intra-hemisférico. A consolidação democrática podia estimular o estabelecimento de parcerias hemisféricas que efetivamente contribuíssem para a retomada do desenvolvimento econômico e social, sem descuidar as potencialidades de cada país, nem negligenciar as diferenças e os desequilíbrios existentes. Tínhamos no hemisfério uma comunidade de nações democráticas, restava construir uma comunidade democrática de nações. Via-se como necessário, nessas primeiras avaliações, promover uma “harmonização institucional” entre os países da região, que levasse a demonstrar na prática o “grau de sensibilidade dos EUA para com a América Latina em geral, e a América do Sul em particular,” e que revelasse “se os EUA tentarão mais uma vez a linha do ‘contrato de adesão’ em torno de idéias pré-concebidas e poucos adaptáveis às nossas realidades e complexidades ou se têm flexibilidade para se engajar

em um exercício inovador e de dois sentidos.” Esse processo de “harmonização,” além de evitar declarações unilaterais de adesão e uma ansiedade irrefletida, poderia pautar-se pelos seguintes parâmetros negociadores: realismo e prudência em termos de prazos e expectativas; compatibilidade com os esquemas de integração sub-regionais e; base conceitual e instrumentos de ação sóbrios, eficazes e adequados. Sabia-se que não haveria integração hemisférica sem o Brasil e os EUA, mas também era fato que nem os EUA, nem o Brasil estavam prontos para ir de imediato à integração. Impunha-se preparar o processo em bases realistas e pragmáticas.

Por fac-simile de 20 de abril de 1994, o Embaixador Souto Maior fez chegar ao Secretário-Geral, Embaixador Roberto Abdenur, sua contribuição preliminar, e a do Embaixador Holanda Cavalcanti, de como se poderia desenvolver uma posição brasileira para a Cúpula das Américas, inclusive tendo em vista o trabalho de coordenação que se pretendia levar à frente no âmbito do Grupo do Rio. Esse documento partia do pressuposto de que, a despeito de uma possível grave disparidade de interesses entre o Brasil e os Estados Unidos quanto aos objetivos, o temário e à oportunidade da reunião de cúpula, não consultaria aos interesses da política externa brasileira “assumir uma posição antagonística com respeito à sua realização e muito menos quanto aos seus resultados,” devendo-se tratar, portanto, “de minimizar os desgastes previsíveis no processo negociador, e, se possível, obter algum ganho político do mesmo.” No campo econômico, uma das maneiras de reduzir o desgaste seria evitar contrapor às sugestões iniciais norte-americanas “formulações retiradas de debates... ocorridos no passado, e que possam ser descartados com a mera argumentação de que se trata de posições que pertencem ao período de acirramento da luta ideológica entre o Primeiro e o Terceiro Mundo, ou com a de que já tenham sido objeto de decisões e compromissos internacionais em outras esferas (Rodada Uruguai, por exemplo).” Para obter algum ganho político, seria necessário desenvolver, com serenidade, posições claras, bem articuladas e justificáveis diante de um novo cenário mundial, que fossem sobretudo capazes de aglutinar os governos latino-americanos em torno de propostas comuns. Seria preciso, da mesma forma, ter presente que as formulações dos EUA viriam revestidas por uma nova

retórica, criada ou reinventada justamente para apoiá-las, e que teriam uma “irrecusável aparência de racionalidade, intenções puras (*good faith*) e eficácia potencial.”

O problema para o Brasil, por outro lado, ainda segundo o documento citado acima, estaria em que sua visão estratégica não necessariamente seria compartilhada pelos demais latino-americanos, estes possivelmente “tentados pela miragem do grande mercado importador dos Estados Unidos ou persuadidos pelo discurso não-liberal emanado dos grandes centros econômicos mundiais (...).” Particularmente delicada, para o Brasil, era a posição nesse cenário da Argentina, “país-chave para a concretização da nossa visão das relações econômicas continentais, mas que parece ter aceito a desindustrialização como preço da estabilidade, dentro do processo que já foi chamado de ‘reestruturação destrutiva’.” O dilema das opções diplomáticas brasileiras estava, portanto, em lograr galvanizar um núcleo de países latino-americanos em torno de propostas que fossem suficientemente eficazes para conter os eventuais danos do figurino desenhado pelos EUA, mas que ao mesmo tempo não dessem a imagem de que o Brasil estaria atuando de modo perturbador nas negociações e enfraquecendo os propósitos da reunião convocada pelos Estados Unidos. Moisés Naim, do “Carnegie Endowment,” opinara em determinada ocasião, por exemplo, que a idéia da ALCSA, mais do que *building block*, podia ser dita um *stumbling block* da integração hemisférica e, nessa perspectiva, inspirava em certos setores de opinião dos EUA o receio dos constrangimentos que a multiplicação de processos sub-regionais de integração podia trazer à própria concepção de uma área de livre comércio de escopo continental. Interlocutores habituais da Embaixada em Washington, a propósito, viam a iniciativa da ALCSA, por seu cunho estritamente sul-americano, como uma contribuição “pouco cooperativa” no plano da relações hemisféricas, até porque não deixava nossa proposta de incluir um sentido de exclusão em relação ao México e de refletir, ainda que no mero plano das inferências, um posicionamento brasileiro mais de ordem estratégica, em resposta ao temor de que o NAFTA viesse a ser expandido a países selecionados pelos EUA, com prejuízos políticos e comerciais de difícil cômputo para o Brasil.

Em seu documento “Cúpula das Américas: Aspectos Econômicos,” o Embaixador Souto Maior lembrava que a preocupação em manter rivais extra-continentais afastados das Américas sempre havia estado presente, com maior ou menor ênfase, nas iniciativas dos EUA voltadas para o hemisfério. As atuais circunstâncias mais acirradas de competição internacional poderiam, a seu ver, ter acrescentado um novo e poderoso elemento às considerações dos planejadores em Washington, já que a América Latina “teria adquirido o significado adicional de possível plataforma para a projeção econômica internacional dos Estados Unidos.”<sup>8</sup> Tal percepção era especialmente consistente com as previsões de rápido crescimento das exportações norte-americanas para a região e, da mesma forma, com a filosofia preponderante sobre a segurança econômica dos EUA em um quadro de desafios globais ainda não de todo esclarecidos, tomando a América Latina, assim, um aspecto de reserva estratégica da grande potência continental. Por outro lado, como disse Souto Maior, inexistia de parte do Brasil, ou de qualquer outro país sul-americano, uma política comercial que procurasse abarcar o conjunto das relações intra-hemisféricas, de forma que, por uma virtual vocação geográfica, o círculo exterior de nosso campo natural de atuação não se estendia muito além da América do Sul e tinha como ponto focal o mercado brasileiro. Os EUA, por outro lado, ofereciam com excelente receptividade a promessa de vinculação ao imenso mercado norte-americano e, apesar de todas as dificuldades e das assimetrias presentes, a simples possibilidade de que sua proposta se realizasse sinalizava perigosamente para o “maior esquema de dominação econômica pacífica jamais posto em execução no mundo contemporâneo.”<sup>9</sup>

Souto Maior mostrava-se especialmente preocupado, em sua análise, com os problemas envolvidos em propostas de livre comércio entre parceiros muito desiguais, não só pelos efeitos diretos sobre as economias menores envolvidas, mas pelo retrocesso que a idéia de reciprocidade absoluta poderia representar para a própria estrutura do sistema multilateral de comércio, com a eliminação de esquemas consagrados de tratamento diferenciado e de proteção para os países em desenvol-

8 Souto Maior, 1994, p. 7

9 Souto Maior, 1994, p. 8

vimento. Quanto maior a sofisticação do parque industrial e a diversificação dos mercados de exportação dos países em desenvolvimento associados a uma área de livre comércio de características assimétricas, com países desenvolvidos, tenderia a ser proporcionalmente maior a possibilidade de prejuízos políticos e comerciais dela decorrentes. Para o diplomata brasileiro, lembrando aspectos dos resultados da Rodada Uruguai nas novas áreas, “não teria muito sentido aceitar agora que as ‘novas relações’ hemisféricas se fundassem num tratamento aos países latino-americanos menos favorável do que o assegurado pela Organização Mundial de Comércio (OMC) às partes contratantes em desenvolvimento.”<sup>10</sup>

Embora tenha sido dito que a inclusão dos temas sociais (em especial direitos trabalhistas e proteção ambiental) podia constituir um esforço dos EUA de introdução à sorrelfa nas negociações comerciais de parâmetros para atenuar as vantagens comparativas dos parceiros menores no continente, outras opiniões apontavam também para as implicações dessa temática no relacionamento dos latino-americanos com as instituições financeiras internacionais (IFIs). Encerrada na América Latina a etapa de equacionamento da dívida externa, e bem avançada a da liberalização comercial, um novo discurso norte-americano para a região voltou-se para a questão da condução das ações governamentais, no que elas têm de impacto sobre a atividade econômica. Não mais interessava apenas que se obtivesse a estabilidade macroeconômica, a queda inflacionária e o equilíbrio do balanço de pagamentos; fazia-se imprescindível, como em certo momento disse o Secretário Assistente Alexander Watson, que os Estados latino-americanos fossem “leaner and cleaner.” Nesse processo, as IFIs jogariam

---

10 “Em tese, é possível, dentro de uma área de livre comércio, evitar este congelamento das desigualdades presentes pela adoção de medidas corretivas. Tais medidas não poderiam limitar-se, porém, a um mero período de ajustamento concedido às indústrias sensíveis. Seria necessário um processo dinâmico, capaz de assegurar, de forma duradoura, a transferência de capital, capacidade gerencial e tecnologia das economias mais fortes para as mais débeis. Seria preciso aceitar, também, durante longo tempo, consideráveis diferenças de salários reais entre os parceiros desenvolvidos e os em desenvolvimento, as quais são parte das vantagens comparativas das economias mais fracas e, em última análise, refletem diferenças de produtividade entre os dois grupos. Ora, o que Washington tem em mente parece ser a antítese de tudo isso. Segundo todas as indicações, para Washington tratar-se-ia simplesmente de, com base na reciprocidade, estabelecer tratamento igual entre desiguais, sem atenuações nem compensações.” (Souto Maior, 1994, p. 17)

um papel fundamental, pois através delas passava a instrumentar-se todo o reccitório do que se convencionou chamar de “segunda geração de reformas.”

Questionava-se, sobretudo, nesse contexto, a percepção de que nas relações hemisféricas pudesse de fato haver o que Richard Feinberg qualificou de “simetria substantiva”<sup>11</sup> e que Lawrence Summers, Subsecretário do Tesouro, via como um extraordinário consenso em torno de um cenário néo-liberal, tendo o setor privado como “motor do crescimento econômico.”<sup>12</sup> Nessa agenda hipoteticamente simétrica, partia-se da premissa da coincidência histórica de processos de desenvolvimento nos Estados Unidos e na América Latina e da convergência de políticas econômicas em toda a região, cenário favorecido ademais pelo fato de que a predominância indiscutível dos EUA em plano internacional tenderia a induzir o abandono de políticas pendulares e estimular um perfil de alinhamento pacífico dos latino-americanos com a potência hegemônica regional. Para Feinberg e Summers, citados pela Embaixada em Washington, respectivamente, chegávamos “a um momento que não é nem de fim de história, nem de choque de civilizações, mas um momento de imensa oportunidade democrática e empresarial,” no qual “os Bancos de Desenvolvimento, como o BID, são tão importantes para a ordem do novo mundo como as organizações de segurança eram para o velho (...),” constituindo, em outras palavras, “instrumento-chave da diplomacia preventiva dos Estados Unidos.”

Para Souto Maior, do ponto de vista brasileiro, o que os Estados Unidos propunham à América Latina era “francamente indesejável, quer no seu aspecto central, relativo à integração econômica hemisférica, quer no referente a alguns aspectos tópicos considerados fundamentais por Washington, como o uso da política comercial para impor normas trabalhistas e ambientais.”<sup>13</sup> Para o diplomata, o ponto central era evitar que se configurasse uma posição uniforme da América Latina em resposta às sugestões norte-americanas, hipótese na qual nossa reflexão seria minoritária, mas também impedir que fosse a diplomacia brasileira tida como opositora frontal da proposta dos EUA, formulada

11 Feinberg, 1994b

12 Summers, 1994

13 Souto Maior, 1994, p. 26

afinal das contas, a despeito de suas limitações, em tom essencialmente construtivo. A busca desse meio termo foi o exercício que depois se levou adiante através do Grupo do Rio.

Tem data de 15 de julho de 1994 o documento analítico do Embaixador Holanda Cavalcanti, “A Cúpula das Américas: Aspectos Políticos.” Ao contrário de outras percepções correntes naquele momento, o autor não via o mundo do pós-Guerra Fria como propício a um maior pluralismo e a manifestações de maior diversidade cultural no relacionamento entre as nações.<sup>14</sup> Reconhecidas as grandes nações ocidentais como “exemplares,” em virtude da vitória consagradora da combinação dos modelos da democracia representativa e da economia de mercado, ficavam aquelas aparentemente “absolvidas das responsabilidades pela ‘desordem’ representada pelas desigualdades do mundo contemporâneo, que os países menos desenvolvidos lhes imputavam haver criado e continuar criando com suas políticas econômicas e comerciais.”<sup>15</sup> Pior ainda, invertia-se a própria noção de “desordem,” já que esta passava a expressar-se não pelas disparidades do sistema econômico internacional, mas pela ameaça “que a inadaptação dos países periféricos ao modelo político e econômico das nações industrializadas causa à persistência e ao crescimento do bem-estar das sociedades desenvolvidas,”<sup>16</sup> passando os países centrais, portanto, de demandados a demandantes. Nesse quadro, assim, tinha-se como indisputável que as propostas dos EUA para a Cúpula das Américas incorporavam um intuito subjacente de dominação hegemônica em relação ao hemisfério, objetivo expresso agora, não obstante, pela nova lexicologia do pós-Guerra Fria e atenuado, em consequência, por sua aparência sedutora de modernidade e de racionalidade.

Mais difícil terá sido reconhecer ou admitir os riscos de uma subjugação assimétrica aos EUA após a entrada em vigor do NAFTA, acordo que, para Holanda Cavalcanti, gerou uma “dinâmica incontrolável nas relações interamericanas, na medida em que, imediatamente, todos

---

14 “A nova ordem que se elabora no pensamento americano pressupõe uma coesão ideológica ainda maior do que a anterior, desta vez hegemônica e universal, fundada na presunção de uma vitória definitiva do sistema político e econômico predominante das grandes nações ocidentais.” (Cavalcanti, 1994, p. 11)

15 Cavalcanti, 1994, p. 13

16 Cavalcanti, 1994, p. 14

os países do continente se puseram concretamente, diante de si, a possibilidade e a conveniência de buscarem junto aos Estados Unidos soluções para os problemas suscitados para eles em consequência do NAFTA (...).”<sup>17</sup> Três aspectos eram salientados pelo Secretário Assistente Alexander Watson como inovações da política externa norte-americana para a região: reciprocidade, ao invés de unilateralismo; livre comércio, ao invés de ajuda externa; transferência de esquemas de financiamento do plano bilateral para o multilateral. Essa colocação era fundamentalmente coerente com a análise que, de nossa parte, se fazia de alguns dos elementos descritivos dos objetivos anunciados para a Cúpula das Américas, isto é, a reciprocidade implicava o congelamento de assimetrias no hemisfério, e o fim do unilateralismo e a transferência da ajuda externa para o plano multilateral acarretavam a legitimação de condicionalidades num ambiente de responsabilidade supostamente diluída pelo tratamento colegiado. Em junho de 1994, o Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Enrique Iglesias, antecipou ao Embaixador Flecha de Lima documento reservado do banco, intitulado “The Hemispheric Summit in Miami.” Nesse documento, aparentemente redigido a quatro mãos com os Estados Unidos, dadas as coincidências entre suas apreciações e as propostas negociadoras americanas, o Chefe de Missão em Washington via tendências recorrentes do pensamento dos EUA sobre o novo momento hemisférico, entre outras a visão do NAFTA como “eixo de referência” para o futuro do comércio intra-continental e, nesse particular, “a anteposição de ‘etapas preparatórias’ (para não dizer ‘classificatórias’) para qualquer iniciativa de livre comércio de alcance continental, sobretudo em matéria de padrões trabalhistas, ambientais e de propriedade intelectual.”<sup>18</sup>

---

17 “O mais curioso nessa reação latino-americana é que ela parte de um sentimento quase que proprietário do NAFTA como coisa hemisférica, quando, em suas raras manifestações sobre uma eventual ampliação do Acordo, as autoridades americanas mencionaram como possíveis países a serem considerados Israel e o Chile, deixando, assim, claramente transparecer sua intenção de que o universo do NAFTA não devia se confundir com o universo hemisférico.” (Cavalcanti, 1994, p. 25)

18 “As prioridades indicadas pelo BID para os desdobramentos da cúpula na sua esfera de atuação também acentuam uma visão em que a noção de crescimento econômico e de prosperidade regional, ao invés de ser o fio condutor da análise, vem antes subordinada à manutenção do *momentum* das políticas de ajuste econômico e estrutural e à aceitação expressa – inclusive com a idéia de que cada país apresente sua ‘agenda social’ à cúpula – de condicionalidades próprias de um figurino neo-liberal revisto, em circunstâncias que o BID

As chamadas “inovações” de política latino-americana pareciam, no fundo, ser racionalizações *ex post facto*, já que o anúncio da Cúpula precedeu a rigor “a determinação da administração norte-americana de inaugurar uma política hemisférica nova.” Sem que se invalidasse a possibilidade de buscar novas parcerias com os EUA, parecia necessário ter presente que as “circunstâncias presentes e a memória da fugacidade das iniciativas anteriores de solidariedade e de aliança continentais não deixam de justificar, também, um moderado ceticismo frente a uma proposta que não se peja da ambição retórica de uma *partnership for the new millenium*.”<sup>19</sup> Interessava ao Brasil, dado que os EUA alardeavam o novo período como sendo de uma inédita convergência de valores e coincidência de objetivos, deslindar porque as formulações concretas norte-americanas com vistas à reunião de cúpula traziam ainda o viés de um enfoque moralista e um “sentido de missão” em relação aos demais países, sobretudo quando se falava de *good governance*, o que, ao menos superficialmente, parecia inconsistente com os objetivos declarados da iniciativa estado-unidense.<sup>20</sup>

Para muitos dos que analisaram em minúcias as propostas e as declarações dos EUA antes da cúpula, parecia, de fato, haver um aspecto contraditório entre, de um lado, a defesa extremada de um Estado minimalista e, de outro, a concentração de tarefas e obrigações que se procurava impor ao Estado baixo o rótulo da boa governança. A tese da convergência democrática, segundo Holanda Cavalcanti, teria “uma base retórica e uma finalidade política, pois nada assegura, *a priori*, que a coincidência de regimes democráticos formais no hemisfério signifique a existência de uma comunidade de pensamento quanto a propósitos de governo e uma natural compatibilização de interesses nacionais.”<sup>21</sup> Estava aí retratado o desafio de confrontar a visão da *demo-*

se apressa em chamar de ‘período de pós-ajustamento’. “ (Embaixada em Washington, 1994)

19 Cavalcanti, 1994, p. 29

20 “Sempre houve em toda a história da política externa americana um laivo de profundo moralismo, nascido da convicção, que entrou no inconsciente coletivo americano, junto com os valores professados pelos ‘founding fathers’, de que os americanos eram um ‘chosen people’ destinado a, pelo exemplo e por ações, inaugurar uma ordem mais justa na terra e guiar na sua direção os povos do mundo.” (Cavalcanti, 1994, p. 30)

21 Cavalcanti, 1994, p. 42

*cracia formal* à complexidade da *democracia real*, isto é, de visualizar os mecanismos pelos quais seria possível que um Estado menor, enxuto, com as contas equilibradas, tal como defendido pela agenda dita néo-liberal, pudesse assegurar que a simples operação da economia de mercado suprisse o papel dos governos na execução de políticas sociais.

Outra das dificuldades percebidas na apresentação americana dos temas da Cúpula das Américas era a do tratamento dado aos temas “transnacionais”, “trans-soberanos” como os identificou a Agência Central de Inteligência (CIA), ou “inter-mésticos” como com muita graça os chamou Jorge Castañeda. Entre eles, para não ser exaustivo, estavam o crime organizado internacional, o narcotráfico, a lavagem de dinheiro, o tráfico de armas, a poluição transfronteiriça, o terrorismo, a migração ilegal. Essa relação deixa claro que são todos, praticamente, problemas que transitam do Sul para o Norte, ou seja, no exame dos quais não se poderia esperar de Washington a mesma reciprocidade exigida no campo econômico e comercial. Como se disse antes, esse temário é a melhor tradução da nova “desordem” internacional, pelo qual as nações industrializadas devolvem aos países em desenvolvimento a responsabilidade pelas disparidades Norte-Sul e os expõem a normas, critérios e padrões de conduta de aplicação discriminatória. Não que o Governo brasileiro tivesse uma posição de princípio contrária ao tratamento daqueles temas, ou mesmo que a sociedade brasileira os visse como menos prioritários do que a norte-americana, mas a instrumentação dos mesmos com vistas a obter concessões parciais de soberania de nossa parte constituía tática negociadora inaceitável.<sup>22</sup>

Tinha o Brasil, também, certa resistência ao papel de grande relevância que as propostas dos EUA pareciam querer estender às organizações não-governamentais (ONGs) no processo de organização e de seguimento da reunião de cúpula. De um lado, é verdade que

---

22 “Para que os problemas globais pudessem ensejar uma tal renúncia à soberania, seria necessário que fossem concebidos como indivisíveis, ou seja, como afetando uniformemente toda a humanidade. Como isso não acontece, porque os problemas não são reconhecidos como indivisíveis e sim como hierarquizados, o que ocorrerá, sempre que se busque, na atual estrutura oligárquica do poder mundial, multilateralizar o tratamento da questão, será uma abdicação seletiva e assimétrica de soberania, cabendo àqueles países que já têm dificuldade de exercê-la na prática a maior parcela de renúncia. Assim, a resposta global para problemas globais seria aquela concebida pelos países hegemônicos, os quais encontrariam as formas

tiveram elas, nos Estados Unidos, participação intensa no desenrolar das discussões temáticas prévias, o que não surpreende porque é habitual, naquele país, uma certa “terceirização” de tarefas do governo a entidades não-governamentais. Em muitos sentidos, essa foi a forma encontrada para financiá-las, assim como para evadir sistemas formais de controle sobre a própria ação do Executivo. De outro lado, parecia ao Brasil que, em nossos países, tais formas associativas não tinham ainda o necessário fôlego administrativo e independência financeira para poder vê-las atuando como “delegadas” do governo em áreas selecionadas. Nesse sentido, temia-se no fundo que a vinculação das ONGs ao processo de concepção e implementação dos resultados da cúpula pudesse representar, por vias indiretas, a atribuição a organizações essencialmente controladas de fora do país de responsabilidades vistas como indelegáveis. Com efeito, quando em agosto de 1994 delegação norte-americana veio a Brasília para consultas com o Itamaraty, foi solicitado que delegado do “Environmental Law Institute” não participasse dos encontros oficiais. Essa cautela, no entanto, não impediu que o Embaixador Abdenur se reunisse, em novembro daquele mesmo ano, com algumas organizações representativas, e delas solicitasse apoio com vistas à Cúpula das Américas, procedimento que passou a ser rotineiro nas atividades da Chancelaria em outras reuniões multilaterais.

Holanda Cavalcanti, no estudo citado, afirma que “é difícil não concluir que os interesses brasileiros são conflitantes com os interesses americanos e, em alguns casos, até antagônicos aos mesmos.”<sup>23</sup> Resumidamente, dizia nosso diplomata que ao Brasil não interessava validar a supremacia de nenhum país em plano mundial, que não podíamos abrir mão de nossa herança cultural distinta e de um papel regulador do Estado fundado nessa diversidade, que não tínhamos visão unívoca da realidade internacional, que não podíamos sacrificar espaços de autonomia numa ordem internacional de base oligárquica, que não havia garantias no hemisfério de uma “comunidade democrática de nações,” e que as organizações não-governamentais, sem vigilância, podiam atu-

---

persuasivas ou coercitivas de estender aos demais sua própria concepção da globalidade.” (Cavalcanti, 1994, p. 72)

23 Cavalcanti, 1994, p. 121

ter a capacidade de os Estados Unidos manterem no futuro os compromissos que assumissem na cúpula.<sup>28</sup> O Embaixador Flecha de Lima costumava queixar-se da falta de engajamento do *establishment* americano nas questões da América Latina, e esse quadro não diferiu durante a preparação da Cúpula das Américas, nem parece ter progredido substancialmente depois dela.

Durante o mencionado seminário no Clube das Nações, algumas vozes especialmente céticas se fizeram ouvir, sobretudo diante do que se entendia ser um quadro preparatório improvisado e fragmentado. Esse enfoque negativo os EUA não ajudavam a minorar com a insistência em iniciativas múltiplas de consultas descoordenadas em diferentes níveis, bilaterais, sub-regionais, ou estritamente de ordem temática, forjando alianças casuísticas e enfraquecendo a própria ênfase multilateral sobre a qual se havia assentado a concepção da Cúpula das Américas.<sup>29</sup> Não se reconhecia como viável, no Brasil, um projeto de integração hemisférica no futuro imediato, e tampouco atendia a nossos interesses de curto e médio prazo estimular qualquer aqodamento nesse particular. A improvisação dos americanos no tratamento da agenda da cúpula (depois do *non paper* de 10 de janeiro, a próxima listagem de sugestões só foi entregue em meados de agosto, e mesmo assim deixando de lado, mais uma vez, a proposta específica de integração hemisférica) fazia a quase todos desconfiar de que os Estados Unidos buscavam apenas promover um grande *media event*.<sup>30</sup>

---

de repente venham com uma nova política para a América Latina e nos damos muito conta das dificuldades internas que tolhem hoje a capacidade de movimentação dos Estados Unidos no plano internacional. Às vezes a gente até se pergunta se interessa que os Estados Unidos tenham uma política para a América Latina, porque em outros casos, em outros momentos do passado, nem sempre daí advieram resultados positivos.” (*Seminário no Clube das Nações*, 25/08/94)

28 “Assim, curiosamente, o aleatório da sua viabilidade política interna nos Estados Unidos pode vir a revelar-se, do ponto de vista brasileiro, o aspecto mais positivo da proposta americana.” (Souto Maior, 1994, p. 26)

29 Embaixador Baena Soares: “Isso me leva a uma conclusão, que é uma interrogação: se não seria melhor a retórica, um documento declaratório do que um contrato de adesão. Nós sempre reclamamos que a América Latina se limita a declarações, se limita à retórica, mas neste caso me parece que a retórica vai nos salvar de um contrato de adesão que pode ser prejudicial aos nossos interesses.” (*Seminário no Clube das Nações*, 25/08/94)

30 Embaixador Azambuja: “Minha impressão é a de que a iniciativa americana corresponde àquela necessidade de qualquer Governo americano, de ter no curso de cada administração uma iniciativa latino-americana. É preciso em Washington fazer alguma coisa. É preciso

Por outro lado, estava também presente, na reflexão brasileira, o desejo, tanto quanto possível, de aproveitar oportunidades e aberturas que, justamente, derivariam do aparente despreparo e da improvisação norte-americana. Alguns dos participantes do seminário de 25 de agosto opinaram que nas idéias dos EUA nada havia de “sinistro” e que uma atitude de “naturalidade” seria a mais adequada como estratégia diplomática brasileira.<sup>31</sup> Condenavam, igualmente, estas considerações mais pragmáticas, as “tristezas” pelo fim do desenvolvimento como idéia-força da vida internacional, frisando que esse era um ciclo encerrado das relações com as nações industrializadas. Criticava-se, ademais, uma certa obsessão com os efeitos previsíveis do NAFTA para um país como o Brasil, até porque, como parecia quase unânime, pouco poderiam efetivamente fazer os EUA, salvo sinalizações genéricas, em termos de extensão do acordo a outros países num horizonte previsível de tempo.

Entre o pessimismo moderado e o pragmatismo cauteloso seria a forma correta de avaliar as conclusões do seminário do Clube das Nações. As opiniões ali vertidas vieram, subsequentemente, a ter especial influência sobre o diálogo mantido diretamente com os Estados Unidos – especialmente a partir da divulgação em agosto das “14 iniciativas propostas” – e sobre a concertação diplomática conduzida no Grupo do Rio. A reação inicial do Itamaraty às “14 iniciativas,” minutada no mesmo dia 25 de agosto, reproduzia em boa parte essa visão de que convinha ao Brasil fazer sugestões concretas, de que seria difícil condenar o espírito geral das propostas americanas, mas de que, por outro lado, não podia o Brasil ficar desatento a uma redação que, apesar de pressa aparente e superficialismo, continha uma lógica subjacente, uma “inclinação do pêndulo para uma agenda de constrangimentos políticos

---

ter o registro de que alguma coisa foi feita e de que não houve omissão. Eu creio que não há muito mais além disso. O gesto para mostrar que não somos uma área negligenciada, de que não houve uma perda de foco. É, essencialmente, um gesto político interno, é um gesto que se esgota talvez um pouco nas preocupações imediatas. Eu não identifico nem uma visão, nem um engajamento mais profundo. Apenas me parece um cumprimento de um dever quase litúrgico, que determina que um Governo americano não pode estar quatro anos no poder sem fazer com a América Latina alguma coisa que mostre que eles estão lá e nós aqui.” (*Seminário no Clube das Nações, 25/08/94*)

31 Embaixador Azambuja: “Talvez porque eu não temo muito os outros, porque acredito na massa crítica brasileira e na nossa capacidade de incorporar o moderno e metabolizá-lo

e códigos de conduta, válida apenas para os países latino-americanos, um discurso limitado, que vem do Norte para o Sul, mas que na verdade não traduz uma disposição genuína de elevação qualitativa do diálogo político com os Estados Unidos.”<sup>32</sup>

Ao receber delegação norte-americana em Brasília, em 26 de agosto, um dia após o seminário, o Secretário-Geral, Embaixador Abdenur, reiterou que o Brasil não buscava na Cúpula das Américas um *grand design* de engenharia das relações hemisféricas (certamente, nesse ponto, ironizando as referências “arquitetônicas” que antes havia feito Richard Feinberg) e que nosso enfoque seria pragmático e realista, sem ilusões de que pudesse haver uma “transfiguração mágica” do relacionamento entre os EUA e a América Latina. Importante para o Brasil, acrescentou, seria promover a elevação qualitativa do diálogo político hemisférico, mas esse seria sem dúvida um processo gradual e não uma *one shot operation*. Insistiu ainda o Secretário-Geral que prevaleciam na região assimetrias estruturais em termos de poder, à diferença da alegada “simetria substantiva.” Queixando-se da falta de visão e de sentido de direção da iniciativa norte-americana, frisou ser indispensável que a América Latina não fosse reduzida à idéia de um “grande mercado emergente,” numa ótica “utilitária e mercantilista,” sobretudo porque, ao contrário de países menores do hemisfério, “o Brasil não é país cujo futuro esteja em transformar-se em apêndice de qualquer esquema de integração.” Essa reunião, sem margem a dúvidas, deu o tom de uma relação entre negociadores brasileiros e norte-americanos que, embora serena e firme, não deixou de causar em Washington alguma exasperação, como se verá mais adiante.

Havendo partido de considerações mais genéricas e conceituais após o anúncio da reunião de cúpula, até porque era de grande imprecisão o pensamento do próprio país sede sobre os objetivos que buscava

---

a nosso favor, porque eu não temo os temários, eu não temo nenhum convite ao diálogo, seja em Miami ou outro lugar. Eu acho que o Brasil se sai bem desses exercícios, e é bom para nós realizá-los. Considero que procurar com os Estados Unidos um diálogo agora e desde já com grande especificidade é desejável. Nós somos o outro ‘cachorro grande’ da região. É conosco que tem de se conversar; é conosco que tem de se encontrar as grandes linhas de entendimento.” (*Seminário no Clube das Nações, 25/08/94*)

32 MRE/DAA, 25/08/94

com o convite aos demais Chefes de Estado, a reflexão brasileira, assim, foi gradualmente ganhando contornos práticos ao longo do primeiro semestre de 1994. A contrapartida diplomática desse esforço de formulação de política foi a intensa atuação brasileira no âmbito do Grupo do Rio, que culminou, em princípios de setembro daquele ano, com a VIII Reunião Presidencial (realizada no Rio de Janeiro) e, logo a seguir, com a elaboração de projetos de documentos próprios para a Cúpula das Américas, sugestões alternativas que seriam levadas à consideração da reunião de Airlie House (Warrenton, Virginia), em novembro de 1994, e que dariam lugar a um criativo embate de estratégias diplomáticas entre o Brasil e os Estados Unidos.



## CAPÍTULO III

### A Dinâmica Brasil-EUA na Cúpula

A resposta brasileira às propostas norte-americanas com vistas aos documentos finais da Cúpula de Miami deve ser entendida no quadro de importantes fatores que a condicionaram e moldaram. Essa reflexão, em 1993 e 1994, inseria-se em momento de dupla transição. Primeiro, na ordem interna, no Governo do Presidente Itamar Franco, em sucessão ao *impeachment* do Presidente Fernando Collor, combinavam-se tanto o desejo de colocar ordem em casa, o que tinha custos e benefícios em termos de inserção externa, quanto um perfil público de conotação algo defensiva quanto à estabilidade da democracia brasileira, que se traduzia num discurso talvez repetitivo a respeito de como, naquele difícil período, haviam funcionado perfeitamente as instituições políticas do país e de como isso deveria avalizar o Brasil como parceiro maduro e confiável da comunidade internacional. Em segundo lugar, as mudanças do pós-Guerra Fria davam lugar a um quadro, do ponto de vista dos objetivos brasileiros de política exterior, visto simultaneamente como de oportunidades e de limitações, sem que nenhuma dessas variáveis pudesse preponderar de forma absoluta no debate de então.

Internamente, perplexidade possivelmente seja a maneira mais acertada de descrever a reflexão sobre as questões de política externa que se impunham ao Brasil naquela conjuntura. Não que houvesse algum tipo de hesitação imobilizadora, mas certamente vivia-se um cenário em que, ao tempo em que o Itamaraty saía de uma posição de relativa autonomia na formulação e execução da política externa, também se fazia menos óbvio o grau de consenso que em outras épocas respaldara a atuação internacional do país. A multiplicação de atores e de interesses nessa arena não passa, no fundo, de um sinal encorajador e saudável do crescente pluralismo que começava então a se espalhar pela administração pública. De um lado, é verdade que em plano geral verificava-se a interação de um panorama de desordem internacional com outro de reconstrução da ordem interna, o que de certa forma

dava mão livre aos que procuravam ater-se a um debate mais acadêmico sobre novas estruturas conceituais abrangentes que explicassem o mundo no início da década de 90. De outro, o fato é que a busca de novas alianças domésticas para a consecução diplomática das aspirações nacionais e a reflexão sobre a ação externa do Brasil vinham necessariamente incidir sobre interesses práticos e de alcance muito concreto, para os quais se requeria atenção imediata. Entre esses, é claro, não se poderia deixar de incluir o desafio de obter definições urgentes sobre aspectos da ordem econômica internacional, a relação com os grandes espaços de liberalização comercial que vinham ganhando corpo em diferentes regiões e o aprofundamento de vínculos com os grandes parceiros do país, dentro e fora das Américas.<sup>1</sup>

Como se dizia, portanto, a resposta brasileira à convocação da Cúpula das Américas não poderia deixar de refletir tanto o debate então em curso sobre as mudanças paradigmáticas e as consequências diplomáticas do pós-Guerra Fria, em termos de alternativas de atuação, quanto, mais especificamente, de procurar adaptar a novas circunstâncias as perspectivas do relacionamento intra-hemisférico, mais especialmente com os Estados Unidos da América. Talvez daí se explique, no tratamento da proposta da Cúpula, a utilização de um leque bastante criativo de ferramentas diplomáticas, que procuraram modular a atuação negociadora brasileira a pelo menos três desafios de diferente ordem: primeiro, aproveitar pragmaticamente as perspectivas de alcançar, se isso fosse possível, um novo perfil de engajamento dos EUA com a região, o que se procurou assegurar através de intensa participação brasileira nas etapas prévias da reunião de Miami; segundo, fortalecer a capacidade de articulação regional latino-ameri-

---

1 "É claro que para o formulador, o problema é mais dramático porque mais imediato. *Não pode este esperar a cristalização de tendências para que atue.* Ao contrário, deve atuar para, tanto quanto possível, modelar tendências e, para isso, buscar conhecê-las: é a primeira e, talvez das mais difíceis, tarefas de uma Chancelaria. *É absolutamente necessário ter um mapa das forças profundas que modelam a transição e que se revelam, ora explícita ora implicitamente, a cada negociação específica, a cada encontro bilateral, a cada reunião multilateral. É bem verdade que hoje esse mapa estará mais perto de uma cartografia de intuições do que do rigor das definições que a tecnologia dos satélites proporciona ao geógrafo.*" Celso Lafer e Gelson Fonseca Jr. em *Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (Notas Analíticas e Algumas Sugestões)* (Fonseca Junior, Nabuco de Castro, orgs., 1994, p. 50)

cana diante desses novos impulsos de Washington em direção ao continente, o que em 1994 se pôde fazer, baixo a coordenação brasileira, tanto no âmbito do Grupo do Rio, como no do MERCOSUL; por último, ajustar a proposta da ALCA, sem que isso fosse percebido como antagonismo pelos EUA, ao calendário e aos imperativos do processo de integração do cone sul e de seus países membros.

Estão aí muito claramente refletidas as diferentes dimensões com que se defrontava o Brasil no processo negociador da Cúpula das Américas, isto é, a dimensão bilateral Brasil-Estados Unidos, na qual se lançavam os fundamentos de um possível novo perfil de relacionamento entre os dois países, a dimensão regional latino-americana, em que parecia clara a necessidade de afirmar a posição aglutinadora do Brasil em qualquer processo de alcance hemisférico, e também a dimensão global, uma vez que quaisquer opções feitas dentro das Américas não poderiam colocar em risco o patrimônio dos vetores universalistas da projeção internacional brasileira.

Quatro aspectos o Presidente Fernando Henrique Cardoso apon-  
tou como “fundamentais” no pós-Guerra Fria. São eles: a globalização, em escalas sem precedentes, da produção e dos fluxos de capital, que impôs a busca de novas “vantagens comparativas;” o papel dominante do comércio internacional de bens e serviços como fonte geradora de riqueza; o consenso crescente – mas longe de absoluto – na comunidade internacional em torno dos valores da democracia, direitos humanos, desenvolvimento sustentável e liberdade econômica, assim como uma visão compartilhada dos instrumentos de política econômica necessários para obter um crescimento sustentável e; a tendência predominante em direção à integração regional baixo acordos de diferentes escopos.<sup>2</sup> A política e a economia do pós-Guerra Fria, diz o Presidente, são muito mais complexas do que se antecipava e negam a indulgência com que se tratava a presumível chegada de uma “nova ordem mundial” após o desaparecimento da União Soviética.

Para o Itamaraty, na reflexão a que empreendeu, parecia claro que a conjuntura de mudanças no cenário mundial obrigava a pensar cuidadosamente sobre os interesses nacionais, “pois as opções que fizermos agora terão consequências imediatas e de longo prazo sobre o

---

2 Cardoso, 1995, parágrafo 28

nosso papel internacional e, também, sobre o nosso projeto de Nação.”<sup>3</sup> Esta preocupação, simplista à primeira vista, se conectava diretamente a um cenário de problemas internos que se temia pudesse tolher a política externa do Brasil. Em outras palavras, na ausência de um “projeto nacional,” não haveria condições de “fazer” política externa. O Embaixador Roberto Abdenur, então Secretário-Geral, meditou de forma irretocável sobre fatores que alimentavam, nos brasileiros, uma certa “síndrome de exclusão,” lembrando que “a crise econômica e social do país a partir dos anos 80 reflete-se, de forma negativa, na avaliação que fazem os brasileiros a respeito de sua expressão internacional,” e que das comparações de sentido negativo entre nossa situação e a de outros países ou regiões sobressai “a constatação de que, por nossa incapacidade de definição de um projeto nacional, estaríamos ‘ficando para trás’.”<sup>4</sup>

Em qualquer hipótese, não escapava ao Ministério das Relações Exteriores que se defrontava de fato com novos constrangimentos, internos e externos, para a execução de suas prioridades diplomáticas. A discussão sobre a existência ou não de uma “nova ordem internacional” revelou-se propícia, nesse contexto, para procurar entender as alternativas que se colocavam diante do Brasil em suas relações internacionais. O Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima avaliou que, num mundo em transformação, poderíamos estar transitando “da ordem indesejada à ordem inexistente” e que os paradigmas mudam apenas muito lentamente, de tal modo que diferentes teorias tenderiam a coexistir até que se pudesse falar da preponderância incontestável de uma delas.<sup>5</sup> O ex-Chanceler Celso Lafer e o Embaixador Gelson Fonseca

3 MRE, 1993b, p. 19

4 *A Política Externa Brasileira e o “Sentimento de Exclusão”* (Fonseca Junior, Nabuco de Castro, orgs., 1994, p. 32)

5 “Em um dado momento, um novo olhar e uma nova forma de entender o Mundo se apresentam; os desvios passam a fazer sentido e a admitirem explicação: está fundado um novo paradigma. Foi isso que aconteceu com a chamada Revolução copernicana. É isso que está por acontecer no domínio da Teoria das Relações Internacionais. A leitura das tentativas teóricas desenvolvidas nos últimos anos apenas deixa claro que a perplexidade não é privilégio de qualquer escola em particular. Em qualquer quadrante que se olhe, de neorealistas a neomarxistas, de teóricos da estabilidade hegemônica a defensores da tese do ‘liberalismo triunfante’, encontraremos sobretudo a percepção de que o cenário internacional se alterou de tal forma que as até ontem úteis ferramentas conceituais perderam muito

Jr., por sua vez, procuraram analisar as principais características do pós-Guerra Fria num sistema internacional de “polaridades indefinidas.”<sup>6</sup> Ao buscar resposta para os desafios das mudanças paradigmáticas, o Itamaraty pensava então em combinar diferentes alternativas, que numa resultante única se mostrassem eficazes no complexo ambiente internacional contemporâneo. “Um exemplo dessas alternativas é o seguinte: de um lado, uma política externa universalista, mas que aceite trabalhar com objetivos mínimos, de outro, uma política externa de objetivos reduzidos, mas que, em alguns setores, trabalhe com possibilidade maximalista.”<sup>7</sup>

A despeito das indefinições do sistema internacional, dos aspectos de fragmentação que ainda estavam presentes no ambiente político e econômico nacional e da dispersão de interesses em função das disparidades sociais no país, sobressaía também a convicção de que não convinha esperar para fazer operacional uma plataforma mínima de objetivos diplomáticos diante dos problemas da nova agenda global: “estes se impõem, queiramos ou não, simplesmente porque, como já se disse, o tempo do processo internacional é próprio e evidentemente não espera pela ‘arrumação’ das casas nacionais.”<sup>8</sup> Neste ponto, o Brasil talvez tenha reagido mais do que proporcionalmente aos desafios que se apresentavam. O discurso foi – e aqui não se pretende discutir a fundamentação do mesmo, mas simplesmente o fato de que sua utilização não deixou de representar uma estratégia defensiva na conjuntura sob análise – o de que o país saía na verdade fortalecido da recente crise política (afastamento do Presidente Collor) e de que as perspectivas

---

de seu sentido.” *Política Externa Brasileira no Após-Guerra Fria* (Flecha de Lima, 1997b, p. 371)

6 “Nos anos 80 previu-se tudo, menos a forma dramática e fulminante como ocorreu o fim da Guerra Fria. Ora, isto está a exigir, do analista, uma atitude de cuidadosa modéstia, em que, aparentemente, o melhor levantamento das forças que comandam o presente nem sempre indicará com firmeza os rumos do futuro, até o mais imediato. Como se verá, a rapidez com que se dissolvem as expectativas otimistas do primeiro pós-Guerra Fria desconcertam, da mesma forma que os retrocessos na trajetória comunitária da Europa são demonstração clara de que os fatos parecem fugir dos esquemas analíticos e, sobretudo, das expectativas politicamente formuladas.” *Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (Notas Analíticas e Algumas Sugestões)* (Fonseca Junior, Nabuco de Castro, orgs., 1994, p. 50)

7 MRE, 1993b, p. 21

8 MRE, 1993b, p. 41

econômicas apontavam na direção certa, isto é, continuidade das reformas, combate à inflação, estabilização macroeconômica, aprofundamento da abertura comercial e da integração no MERCOSUL, consolidação de uma inserção internacional de características universalistas (o país como *global trader*). Ao discursar por ocasião dos cumprimentos de fim-de-ano, em dezembro de 1994, o Embaixador Roberto Abdenur mostrou-se convencido de que “apesar de sua complexidade e instabilidade, o mundo pós-Guerra Fria apresenta perspectivas promissoras para o Brasil,” e de que “o país respira ares de renovação e de confiança em seu destino.”<sup>9</sup> Mais adiante, afirmou: “O Itamaraty é, hoje, instrumento de projeção externa de um país que reconquistou sua auto-estima. O país que muitos supunham condenado ao atraso e à marginalização demonstrou, em pouco tempo, a extraordinária capacidade de superação que tem seu povo.”

O marco conceitual para essas mostras de autoconfiança englobava as características naturais e permanentes do país (dimensão, demografia, geografia etc), a capacidade de influenciar o comportamento de seus parceiros e o acervo de posições diplomáticas historicamente delineadas. Da mesma forma, estimava-se que “uma análise de mais largo horizonte do Brasil não induz... ao pessimismo,” e que “no que diz respeito às chamadas macrodeterminantes, o país parece ter ativos em cada uma delas: unidade nacional, homogeneidade cultural, democracia política, longa tradição de mercado.”<sup>10</sup> Por outro lado, consciente de uma posição “peculiar” em matéria de poder e de um perfil “infra-estrutural modesto,” o Brasil tampouco aspirava a exceder as fronteiras do que seria minimamente factível, procurando portanto acentuar características potencialmente favoráveis do pós-Guerra Fria (por

---

9 “A valorização do multilateralismo; a globalização da economia e a formação de agrupamentos regionais abertos; a incorporação de novos e vastos espaços ao sistema econômico internacional; a recuperação da América Latina; o crescente consenso internacional em torno da democracia, dos direitos humanos, da liberdade econômica e da necessidade de atenção prioritária aos problemas sociais são, todos, desdobramentos favoráveis para os interesses externos do Brasil. A nova agenda internacional deixou para trás antigas dicotomias e esquematismos, aboliu as fronteiras ideológicas, e tornou superadas coalizões voltadas mais para o confronto de idéias do que para a busca de convergências e consensos capazes de viabilizar respostas apropriadas a desafios ricos em complexidade e largos em alcance.” (Abdenur, 1994a)

10 *MRE*, 1993b, pp. 44, 122.

exemplo, o multilateralismo) e tratando de adaptar-se da melhor forma possível a tendências desafiadoras (negativas ou não) do ambiente internacional (por exemplo, o posicionamento em relação ao NAFTA ou aos chamados “novos temas” da agenda internacional). Não que houvesse, porém, qualquer renúncia à aspiração brasileira de exercer maior influência em plano internacional.<sup>11</sup>

Uma discussão que também se colocou nesse contexto foi o das alternativas entre globalismo e regionalismo, tratando de determinar se as condições reinantes eram ou não de sorte a escolhas de tipo preferencial ou excludente. A continuidade das reformas econômicas no Brasil e a abertura comercial em curso colocavam, entre outras, a dificuldade de como seguir produzindo saldos comerciais capazes de manter invulneráveis as contas externas do país.<sup>12</sup> A visão predominante parecia ser a de que a inserção externa deveria continuar a ser trabalhada em diferentes tabuleiros regionais, sem comprometer o relativo equilíbrio de nossa presença comercial em plano mundial e sem atrelar perigosamente nosso perfil diplomático universalista a uma opção que fosse vista como de subordinação a esquemas hemisféricos neo-hegemônicos, ou, para usar o conceito das Professoras Monica Hirst e Maria Regina Soares de Lima, evitando deslizar para um quadro de “neo-alinhamento.”<sup>13</sup> A jornalista Miriam Leitão, por seu lado, advertia: “Cabe agora não errar de novo. Em outras palavras, não apostar

---

11 “Um outro dado a considerar é que, no mundo de hoje, diferentemente do que ocorria na Guerra Fria, existe uma relativa dissociação entre as formas de poder. Os instrumentos de poder, militares, econômicos, ideológicos, parecem servir a propósitos diferenciados e deixaram de ser ‘fungíveis’. Isto pode significar ampliação da margem de manobra brasileira, desde que saibamos vincular, com inteligência, nossos objetivos às formas adequadas para realizá-los. As credenciais de potência se dispersam e há, de fato, várias formas de ser ‘potência’. O problema, para nós, é definir o nosso caminho.” Observações do Professor Luciano Martins (*MRE*, 1993b, p. 60)

12 “Cabe...lembrar que a necessidade de obtenção de saldos comerciais para assegurar o serviço de nossa dívida externa fez aumentar em muito o significado do comércio exterior para a economia nacional, tornando-o, nos dias de hoje, de particular relevância para a sustentação da atividade econômica em um contexto de ‘estagflação’.” Discurso do Embaixador Rubens Antonio Barbosa no Subgrupo Consultivo de Comércio Brasil-EUA (*MRE*, 1993a, p. 11)

13 “With respect to the diplomatic segment, the previous consensus – which during the seventies had supported major changes in the country’s foreign policy design – has been replaced by an assorted set of attitudes. These may vary from a ‘neo-autonomist’ to a ‘neo-alignment’ posture (...) Both extremes depart from the assumption that Brazil’s international *status* has become increasingly vulnerable especially *vis-a-vis* the United

que as tendências globalizante e regionalizante sejam mutuamente excludentes. Elas vão conviver, para desafio maior da nossa diplomacia. O Itamaraty terá de estar preparado para este ambiente de acirramento da competição internacional e agravamento do protecionismo.”<sup>14</sup>

Via-se também como imperativo descartar a hipótese do pós-Guerra Fria como caminho para um sistema internacional de características monolíticas. Na verdade, como lembrou a Professora Soares de Lima, mais importante, diante das profundas transformações sistêmicas, seria reconhecer a dificuldade de trabalhar a inserção internacional do Brasil assumindo que haveria apenas um “modelo” do mundo atual, sendo preferível “em vez de tomar as dicotomias globalização/regionalização; liberalização/protecionismo, ou nacionalismo/internacionalismo, considerar os desafios para a política externa brasileira com base na hipótese da relevância na política internacional contemporânea da globalização do espaço mundial por um lado e da fragmentação do espaço nacional, por outro.”<sup>15</sup> Entre os extremos de um mundo unipolar capitaneado pelos Estados Unidos (em que a supremacia militar norte-americana também atuaria na busca de supremacia econômica), passando pela hipótese de um “condomínio de poder” dada a relevância econômica da Europa e do Japão, e chegando a um cenário de um multilateralismo relativamente equilibrado, o Embaixador Clodoaldo Hugueneu não hesitava em avaliar que a primeira hipótese seria a mais problemática, isto é, “um sistema mais excludente, caracterizado pelo encastelamento em torno dos pólos dinâmicos e pelo exercício mais direto do poder.”<sup>16</sup>

As autoridades econômicas do Itamaraty estavam também atentas ao fato de que o comércio tornava-se um elemento prioritário nas considerações de segurança dos EUA, e que na verdade a estratégia do Presidente Clinton – de passar da “contenção ao engajamento” – fundamentava-se na sua política de promoção da abertura de mercados e criação de empregos nos EUA ligados à economia exportadora. Uma

---

States. What is essentially different, however, is the evaluation in each case of the importance of the relationship with the US as a solution to overcome this vulnerability.” (Hirst, Soares de Lima, 1994, p. 25)

14 *MRE*, 1993b, p. 225

15 *MRE*, 1993b, pp. 215-216

16 *MRE*, 1993b, p. 200

lógica de mercados abertos passou a predominar na formulação de políticas para a região.<sup>17</sup> Matizadas no pós-Guerra Fria as considerações ideológicas que haviam obstaculizado o relacionamento intra-hemisférico, e dadas as incertezas quanto às implicações da multipolaridade econômica para o desempenho do comércio exterior norte-americano, tinham os EUA boas razões para ver o continente americano como uma das peças necessárias, mas não a única por certo, de um esquema de segurança econômica em escala mundial.<sup>18</sup> A Embaixada em Washington, em 1992, avaliava que a estratégia de política comercial do candidato democrata Bill Clinton tinha por base o “entendimento de que os EUA necessitam de um plano de crescimento econômico capaz de oferecer, às empresas e aos indivíduos, os meios necessários para aumentar a produtividade” e que, em paralelo, “o Governo deve assegurar a existência de mercados abertos para os bens e serviços norte-americanos.” Embora se possa dizer que em relação ao livre comércio com os EUA a América Latina possivelmente se colocasse na posição de *demandeur*, o fato é não havia porque imaginar que a manutenção de opções abertas pelos EUA devesse, de alguma forma, ter como contrapartida um maior receio dos parceiros latino-americanos ou influenciar uma escolha da região nitidamente pró-livre comércio hemisférico, em detrimento da mesma liberdade de vínculos globais que caracterizava o posicionamento norte-americano.

Segundo o Embaixador Rubens Barbosa, quando Subsecretário de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior, “um cuidadoso exercício de análise das opções estratégicas que se apresentam neste final de século não nos leva a uma resposta simplificada quanto a um pretenso dilema multilateralismo versus regionalismo,” parecendo claro ao diplomata brasileiro que os interesses econômicos e

---

17 “The regionalist option is strengthened by the fact that it can be deployed, albeit in various ways, by both liberals and conservatives and can be readily accommodated both in the declining hegemony thesis and in the idea of the United States as the world hegemon of the post-Cold War world. For the declining hegemony school, Latin America becomes the refuge from an increasingly hostile world. For the resurgent hegemony school, Latin America is a test of U.S. ability to give concrete embodiment to its still diffuse vision of a new world order, to act decisively in support of its values, and to assert its authority over recalcitrant or delinquent states.” Andrew Hurrell em *Regionalism in the Americas* (Lowenthal, Trevorton, eds., 1994, p. 186)

18 “A disputa por mercados e áreas de influência econômica passou a representar uma das

comerciais de uma complexa economia exportadora “justificam plenamente seja o país qualificado de sistêmico, ou seja, em termos econômico-comerciais, de ‘global trader’.”<sup>19</sup> A opinião de Maria Regina Soares de Lima era de que o padrão diversificado das relações internacionais do Brasil deveria ser mantido, evitando-se uma “opção preferencial de relacionamento externo,” muito embora esse ativo diplomático tendesse a perder relevância em um cenário internacional de encurtamento das margens de manobra para os países em desenvolvimento.<sup>20</sup> Essa linha de pensamento veio a ter, de fato, incidência direta sobre o posicionamento do Brasil em resposta à filosofia por detrás da idéia da Cúpula das Américas. Primeiro, porque condicionou uma reação cuidadosa quanto à hipótese do livre comércio hemisférico, especialmente na vertente que o imaginava como simples processo de expansão do NAFTA, ou de uma negociação de tipo *hub and spokes* centrada nos EUA. Segundo, porque permeou toda a reflexão sobre como, nesse novo contexto internacional, avançar tanto o relacionamento bilateral com os EUA, quanto o processo específico de negociação de uma nova agenda hemisférica para adoção na reunião de Miami, aí incluídas considerações sobre os “novos temas” políticos (meio ambiente, narcotráfico, imigração, entre outros) e a preponderância que os mesmos poderiam vir a mostrar na ação norte-americana em relação aos demais países da região.

Um bom indício da cautela brasileira diante desses novos desafios que se apresentavam em contexto hemisférico, e que precede a própria convocação da Cúpula das Américas, foi a delicada calibragem que procuramos dar aos entendimentos com os EUA no quadro da “Iniciativa para as Américas” (IPA), lançada no início da década pelo Presidente George Bush. Uma boa resenha desse processo encontra-

---

principais formas de manifestação de poder, ganhando nova importância o dado regional. Nessa nova configuração das manifestações de hegemonia, em que os aspectos econômicos têm maior relevância, a América Latina ressurgiu para os Estados Unidos como área natural para sua atuação.” (Seixas, 1992, p. 146)

<sup>19</sup> MRE, 1993a, p. 13

<sup>20</sup> “Diferentemente do México, por exemplo, as características estruturais da inserção internacional do Brasil não sugerem de forma inequívoca uma opção preferencial de relacionamento externo. A escolha de eventuais prioridades deverá ser feita, se o for, num quadro de grande incerteza com relação à viabilidade e resultados positivos para o país. Neste sentido, a via da regionalização da política econômica externa não pode ser exclusiva, mas

se no trabalho apresentado por Eduardo Seixas ao Curso de Altos Estudos, em 1992. Preocupava-se o Brasil pelo que parecia ser uma escalada do recurso norte-americano a medidas de cunho unilateral para incrementar o arsenal protecionista não-tarifário (ou neo-tarifário) de defesa comercial, amparadas estas por legislação que vinha crescentemente procurando responder a interesses setoriais e a problemas localizados de competitividade da economia. Como já se disse, esta dinâmica protecionista ocorria concomitantemente a um sentimento de perda relativa de posição da economia dos EUA em plano global, o que se entendia como paradoxal diante do então incontestável predomínio hegemônico da potência vitoriosa na Guerra Fria. O unilateralismo, no entanto, não podia ser exercido de forma a ameaçar direta e explicitamente os compromissos e os objetivos no âmbito do sistema multilateral de comércio, de forma que ganhou ele contornos mais sutis, em arranjos discriminatórios desenvolvidos fora das estruturas tarifárias e infensos, portanto, aos controles multilaterais.<sup>21</sup> Na análise de Eduardo Seixas, “a insegurança quanto à possibilidade de moldar o sistema, fazendo com que o mesmo responda a seus interesses, promove, também, a alternativa do bilateralismo.”<sup>22</sup>

Essa discussão não se aparta, por outro lado, de como os EUA poderiam tratar de encontrar, justamente pela via da influência bilateral, ou da aplicação estrita de seus instrumentos unilaterais, meios para compensar eventuais perdas associadas quer às reduções de gravames “concedidas” em plano multilateral, quer ao surgimento de novas potências econômicas e à competição internacional por mercados de exportação.<sup>23</sup> Para um país como o Brasil, que vinha sendo um dos alvos

---

deve ser combinada com a presença ativa nas organizações econômicas multilaterais e a preservação do perfil mais diferenciado das relações internacionais do país.” (*MRE*, 1993b, p. 218)

21 “Uma das características básicas do período de declínio da potência hegemônica relaciona-se, justamente, com a predominância dos interesses econômicos mais específicos e imediatos, sobre objetivos mais abrangentes de longo prazo. A escalada na utilização de acordos de restrição voluntária das exportações foi a maneira encontrada pelos Estados Unidos para responder às pressões internas setoriais, respaldadas a nível parlamentar, e ao mesmo tempo manter, nos foros internacionais, o discurso liberalizante que orientou o atual sistema de comércio desde a sua formação no pós-Guerra.” (Seixas, 1992, p. 35)

22 Seixas, 1992, p. 52

23 “O declínio da hegemonia obriga os Estados Unidos a procurar resgatar o passivo que

de investigação e sanção da legislação comercial norte-americana, especialmente após 1988, qualquer proposta de livre comércio não poderia, assim, desvincular-se de análise mais detida tanto sobre o desempenho do comércio Brasil-EUA, como sobre as implicações de aberturas tarifárias preferenciais para a economia norte-americana. O ideal, certamente, seria que o livre comércio hemisférico fosse precedido da remoção daquelas barreiras unilaterais impostas por Washington e fruto da incapacidade de o Executivo prevalecer sobre um Congresso capitulado diante do *lobby* exercido pelos setores ineficientes de sua economia. O Embaixador Flecha de Lima e o Ministro Valdemar Carneiro Leão repetiam à exaustão aos seus interlocutores nos EUA, no período que antecedeu a Cúpula das Américas, que a idéia da ALCA deveria ter como prólogo uma política de *stand still and roll back*, sem a qual, no fundo, os demais países da região estariam indenizando, de forma apriorística e injusta, a discriminação e o unilateralismo norte-americano, sem concessões compensatórias.

Totalmente inversa, como se poderia esperar, era a posição dos negociadores comerciais norte-americanos, para quem um ALC hemisférico seria um “prêmio” aos países que perseverassem na trilha das reformas econômicas, e não um incentivo prévio para que aquelas fossem implementadas em troca. Eduardo Seixas, a propósito, lembra que a IPA vinha acompanhada de um condicionamento básico, a saber, “a necessidade de adequação dos países latino-americanos e caribenhos ao nível de abertura desejável de suas economias.”<sup>24</sup> Em outras palavras, a despeito das evidentes assimetrias entre os atores envolvidos, reciprocidade estrita era a posição mínima almejada pelos EUA, mas

---

considera ter acumulado em função de suas ‘concessões’ para a manutenção do sistema. O declínio econômico obriga também esse país a transferir para o sistema seus objetivos nacionais mais imediatos, procurando moldar o quadro legal internacionalmente reconhecido aos seus interesses. Nesse momento, a influência hegemônica perde suas características benéficas ao sistema. No entanto, o multipolarismo a nível comercial desenvolvido durante o período de declínio (...) coloca-se como um anteparo a essas pressões, provocando a frustração da potência hegemônica em declínio com o sistema.” (Seixas, 1992, p. 51)

24 “Na verdade, a condicionalidade conceitual presente na Iniciativa retira o caráter inovador de uma ‘nova parceria econômica’ no hemisfério, reduzindo-o apenas ao de uma associação a um ideário econômico liberal, nos termos e condições concebidos e definidos pelos Estados Unidos (...) as condicionalidades trazem à luz o caráter unilateralista da visão norte-americana do contexto de relacionamento hemisférico.” (Seixas, 1992, p. 80)

isso num quadro em que o protecionismo seletivo do mercado norte-americano já havia estabelecido, de saída, diversas discriminações (acordos de restrição voluntários, direitos compensatórios, investigações anti-dumping, entre outras) justamente contra os países que viriam a constituir seus principais parceiros em qualquer arranjo de livre comércio continental, principalmente o Brasil. Não surpreende, portanto, que os negociadores brasileiros, desde o lançamento da IPA, viessem procurando estabelecer fatores que defendessem uma inserção diferenciada do Brasil em negociações sobre livre comércio, e que, especificamente, preservassem o MERCOSUL como plataforma de uma estratégia gradual de inserção comercial na região, razão pela qual se buscou que as tratativas com a IPA fossem realizadas em conjunto pelos quatro países do mercado comum.<sup>25</sup> Essa preocupação ficou patente na negociação 4+1 do *Rose Garden Agreement* (Acordo Quadro sobre Comércio e Investimentos, de junho de 1991) e na diluição promovida pelo Brasil à questão de uma eventual subordinação do MERCOSUL como etapa formadora de um ALC hemisférico, prevalecendo afinal redação que tratava mais genericamente da implantação de um “sistema” de livre comércio nas Américas e da contribuição que o “MERCOSUL trará ao reduzir barreiras ao comércio e ao investimento nas Américas.”

Já nesta etapa, anterior às discussões da ALCA, impunha-se duplo objetivo negociador: preservar a integridade e autonomia do MERCOSUL, e evitar qualquer precipitação nas negociações do livre comércio continental, que levasse à dispersão dos interesses latino-americanos e à absorção destes, especialmente os das menores economias, pela promessa do acesso ao mercado norte-americano. Não desprezível, ademais, seria o risco de que o livre comércio viesse a contribuir para agravar um quadro em que os fluxos comerciais já são, de modo geral, estruturalmente desequilibrados em favor dos parceiros

---

25 “Embora consciente das dificuldades próprias à harmonização de posições entre os quatro países, o Governo brasileiro demonstrava, dessa maneira, a prioridade que concedia ao estabelecimento do Mercado Comum do Sul e ao esforço integracionista que sua próxima formação demandava. A coordenação de posições entre os quatro países, em que pese sua complexidade, permitiria, também, conter eventuais aberturas e concessões aos Estados Unidos pelos demais parceiros, fruto de interesses singulares a cada um deles e que poderiam ter repercussões negativas sobre o mercado comum em formação. Tais aberturas e concessões não poderiam ser controladas no caso de negociações individuais.” (Scixas, 1992, p. 89)

maiores. Samuel Pinheiro Guimarães alertava que “é difícil imaginar que estes países que, em muitos casos, gozam de preferências unilaterais no mercado brasileiro e que, mesmo assim, tem déficits comerciais, estejam interessados, de fato e não retoricamente, em trocar a presente situação de proteção relativa por uma de livre comércio com o Brasil.”<sup>26</sup>

Uma outra preocupação, que assim como as anteriores viria futuramente a incidir sobre a proposta de conformação da ALCA, tinha a ver com a questão do endividamento externo, inclusive os Estados Unidos, dos países que se reuniriam no ALC hemisférico. Todos, em maior ou menor grau, apresentavam no início da década um perfil de dívida externa que os colocava na contingência de ter que produzir importantes saldos comerciais, e todos, dessa forma, mantinham-se na expectativa de que o livre comércio regional contribuiria para gerar maiores volumes de exportações e produzir os necessários superávits comerciais. Mas, como lembrou Eduardo Seixas, não sendo possível imaginar que a conta (déficits comerciais) possa ser repassada integralmente para os parceiros comerciais fora do sistema hemisférico, “é lícito prever-se que recairá, pelo menos parcialmente, sobre alguns dos membros da zona de livre comércio.”<sup>27</sup> Estimava-se, também, que acordo preferencial com os Estados Unidos corresponderia a um estímulo, via discriminação tarifária, à competitividade dos produtos norte-americanos no mercado da região, levando a efeitos indesejáveis, tanto de especialização a nível de importações ou exportações, quanto de deslocamento de parceiros extra-hemisférico, com a consequente perda de receitas tarifárias. No caso do Brasil, o livre comércio com os EUA, mantida a proteção média em relação a terceiros países, implicaria uma preferência desproporcional a favor dos produtores norte-americanos, não só em virtude do acesso preferencial daqueles ao mercado brasileiro, mas sobretudo porque seriam inferiores os benefícios para os exportadores do Brasil, uma vez que a tarifa média norte-americana é consideravelmente mais baixa. Dessa forma, tanto em termos de importações, quanto de exportações, uma tendência possível seria a de

26 Pinheiro Guimarães, 1994, p. 12

27 Seixas, 1992, p. 116

um incremento da dependência e da vulnerabilidade da economia brasileira em relação aos Estados Unidos.

O conjunto dessas preocupações no contexto econômico internacional, no início dos anos 90, voltou a materializar-se quando o Brasil tratou de analisar as implicações diplomáticas e de política comercial vinculadas ao NAFTA. Tratava-se, já em situação de contornos mais definidos do que na “Iniciativa para as Américas,” de procurar incentivar uma resposta concreta brasileira aos desdobramentos potenciais na sequência da negociação do ALC do hemisfério norte. Sem que se pretendesse opção unívoca pelo regionalismo hemisférico, cabia certamente considerar se seria estratégia suficiente o multilateralismo, diante da configuração dos megablocos econômicos em plano mundial, e diante de uma possível corrida ao NAFTA em plano regional. Para Sérgio Florêncio, “mesmo que a participação em área de livre comércio (ALC) com os EUA implicasse maior aumento relativo do comércio exterior do Brasil com aquele país do que com outras áreas geográficas, não haveria provavelmente alteração do perfil ‘multilateralizado’ de nosso comércio exterior.”<sup>28</sup>

Participar ou não de uma área hemisférica de livre comércio (AHLC) e como modular a resposta brasileira à essa hipótese de trabalho podiam ser vistos como dois dos mais importantes desafios que tinha o Governo brasileiro diante de si, embora não se discutisse que o acordo do hemisfério norte tinha especificidades essencialmente determinadas pela imensa bagagem de interesses recíprocos entre os EUA e o México. Para o Embaixador Sérgio Amaral, “o Brasil dificilmente teria condições de participar, com a mesma intensidade que o México, de acordo com os EUA semelhante ao NAFTA,” uma vez que “não se aplicaria ao caso brasileiro a situação mexicana, segundo a qual o NAFTA é considerado elemento central de projeto de desenvolvimento nacional, que passa pela meta de convergência com a sociedade norte-

---

28 “Um incremento de 50% em nossos fluxos de comércio com os EUA aumentaria de 20 para 30% (números aproximados) a sua participação nas trocas externas do Brasil. Tal percentual ainda se situaria abaixo da participação da Comunidade Européia no nosso comércio exterior, que se situa tradicionalmente em torno dos 30%. Assim, a participação em AHLC não significaria abandono de nosso perfil multilateralizado ou intenção de bilateralizar nosso comércio exterior.” (*MRE*, 1993a, p. 107)

americana.”<sup>29</sup> Duas correntes de pensamento, basicamente, coexistiam (isto é, porque não pretendiam negar-se mutuamente) em relação ao NAFTA, embora naquela conjuntura a visão cética talvez tivesse maior aceitação do que a visão realista ou pragmática.

Entre os realistas, dizia-se ingênuo pensar que a opção por um acordo regional mais amplo pudesse representar divórcio litigioso com o sistema multilateral de comércio, como de resto já se deduzia da vertente sub-regional do MERCOSUL, e afirmava-se que as dúvidas brasileiras, desde o lançamento da IPA, ocultavam na verdade um desinteresse imobilista em relação a assunto que vinha ganhando prioridade na política comercial norte-americana. Ademais, comentava-se que “o fato de o Brasil não se adaptar às características especiais do México (densidade de vínculos econômico-comerciais com os EUA, projeto de convergência sistêmica) é, justamente, um dos indicadores criticáveis de nossa inserção internacional, e não argumento para descartar a conveniência de adesão ao NAFTA.”<sup>30</sup> Coincidiam tais avaliações, de certa forma, com opiniões correntes dentro do próprio Governo dos EUA, no sentido de que a postura de tintas defensivas do Brasil dava demonstração mais de um principismo apriorístico e de uma rejeição instintiva, do que propriamente de uma reflexão madura e serena sobre a ressonância positiva que o NAFTA poderia vir a ter sobre as relações hemisféricas. Mais adiante, se mostrará que nos EUA havia, de fato, acentuada irritação com o que se dizia ser a “visão de mundo do Itamaraty.”

Para os mais céticos, porém, o processo de criação de uma AHLC tenderia a provocar o isolamento do Brasil e a reduzir consideravelmente as margens de manobra do país, sua autonomia na promoção de setores sensíveis da economia e a jogá-lo, sem que estivesse preparado para tanto, num cenário que só fazia sentido para países geograficamente contíguos ou de características marcadamente periféricas. O conceito de integração seguido pelo México, ao abrigo do NAFTA, seria de difícil transposição para o Brasil, dada a estrutura geográfica diversificada do comércio exterior brasileiro e a coerência intrínseca de um projeto de desenvolvimento nacional amparado, como

29 *MRE*, 1993a, pp. 108-109

30 *MRE*, 1993a, p. 113

não podia deixar de ser, em parâmetros de inserção múltipla no sistema internacional. Seria, portanto, “irrealista partir do pressuposto de que uma eventual adesão ao NAFTA poderia contribuir decisivamente para o encaminhamento do ajuste brasileiro.”<sup>31</sup>

Num enfoque pragmático, podia-se também dizer que a questão do NAFTA não se colocava tanto em termos de dizer sim ou não, mas sobretudo em procurar negociá-la dentro das melhores condições possíveis. Para o Professor Winston Fritsch, a questão de *timing* talvez fosse a mais relevante de todas, uma vez que dificilmente a abrangente agenda comercial norte-americana, cristalizada no NAFTA, poderia vir a ser alterada na discussão de uma AHLC. Com efeito, a variável do “escopo” da integração hemisférica já estava essencialmente definida e implicava a aceitação prévia do leque de requisitos pré-estabelecidos pelos EUA, entre eles estrita reciprocidade comercial, serviços, propriedade intelectual, meio ambiente, padrões trabalhistas, e os “novos temas” do pós-Guerra Fria. Para W. Fritsch, apesar da capacidade reduzida de influência do Brasil, o *timing* seria a variável principal, sendo preferível o “cenário da ‘jibóia’,” no qual os EUA procurariam primeiro digerir os efeitos da integração com o México, ao invés de um “cenário de integração acelerada.”<sup>32</sup> Ainda segundo o autor citado, três recomendações para a diplomacia brasileira faziam sentido no quadro de definição a respeito da participação ou não em AHLC: manter o processo de liberalização comercial em curso; manter a prioridade ao MERCOSUL e; não ficar a reboque do processo de integração hemisférica, mas sim adotar “política bifronte,” adequando o desenvolvimento do MERCOSUL ao cronograma das negociações hemisféricas e atuando no sistema multilateral de comércio com vistas a revisões periódicas do funcionamento dos blocos comerciais.<sup>33</sup>

O Embaixador Rubens Ricupero, por sua parte, disse à época não crer na “inevitabilidade do ‘pior cenário possível’ brandido como ameaça para mostrar-nos que não temos opção e a única escolha é entre aderir à AHLC ou condenar-nos à marginalização,” parecendo-

31 MRE, 1993a, p. 112

32 MRE, 1993a, p. 109

33 MRE, 1993a, p. 110

lhe mais provável um “cenário de relativo multilateralismo (como no passado) misturado a um componente maior mas não exclusivo de regionalismo, sobretudo do tipo de acordo regional alimentado pela contiguidade geográfica e um alto grau de concentração comercial antecedendo a integração *de jure* (como no NAFTA).” Para o diplomata, então Embaixador em Washington, o Brasil pertence a uma categoria de países continentais, de vasta população e certo porte econômico que são “indigeríveis por parte dos esquemas de integração existentes,” sendo de ressaltar, por exemplo, a título comparativo, que unidades como a Rússia, a Índia ou a China não poderiam ser incluídas “nem nos projetos mais fantasistas de expansão desses esquemas.”<sup>34</sup>

Essas reflexões levam à última parte deste capítulo, onde se pretende mostrar que a busca de um novo perfil de relacionamento com os EUA, especialmente a partir de 1993, combinada aos fatores apontados anteriormente, atuou no sentido de ajustar duplamente a resposta brasileira à proposta de Cúpula das Américas. Em primeiro lugar, porque evidenciou-se a necessidade de um enfoque pragmático, o mesmo que se vinha aplicando, com razoáveis resultados, em plano estritamente bilateral, e que favorecia, portanto, a idéia de uma “responsabilidade especial” para ajudar a levar adiante a iniciativa. Em segundo, porque essa aproximação construtiva às relações bilaterais tinha de encontrar contrapartida em um esforço de articulação latino-americana, liderada pelo Brasil, que contribuísse para evitar uma imposição monolítica e de corte hegemônico da agenda norte-americana aos demais países da região, com elevados custos diplomáticos.

Mesmo antes da saída do Presidente Collor, o Chanceler Celso Lafer já havia descrito com muita clareza a necessidade de encontrar uma “visão de futuro” para a diplomacia brasileira e de promover sua “adaptação criativa” às transformações mundiais, aceleradas, desde o início da década, com o desaparecimento da União Soviética e o término da Guerra Fria. Em outras palavras, seria necessário trabalhar em duas frentes, em uma dimensão de longo prazo, para que a ordem mundial se redirecionasse, assim como adaptando no dia-a-dia os desafios imediatos associados às mudanças globais. No horizonte de curto pra-

34 MRE, 1993a, p. 128

zo, certa seletividade de objetivos se impunha. Nesse contexto, uma das ferramentas de trabalho, segundo Lafer, seria o desenvolvimento do que chamou de “parcerias operacionais,” com os Estados Unidos, o Japão e a Comunidade Européia, e também, naturalmente, com a América Latina, “que não é uma parceria mas é a nossa circunstância, a nossa vida, o nosso destino.”<sup>35</sup> O MERCOSUL, em particular, gerava oportunidades de inserção e interlocução em nível internacional que precisavam ser preservadas e aprimoradas, de modo que havia uma articulação necessária entre diferentes planos de atuação, começando por nossa “circunstância imediata,” passando por “parcerias seletivas” e chegando a um cenário de contornos estratégicos e de maturação mais longa.

Em fins de 1992, quando Fernando Henrique Cardoso ocupava o cargo de Ministro das Relações Exteriores, tiveram continuidade os estudos sobre as possibilidades de encontrar um novo diálogo bilateral com os Estados Unidos. Retomando, de certa forma, a idéia de uma “parceria,” o propósito seria o de revitalizar a agenda bilateral e criar um clima recíproco de confiança, promovendo avanços graduais nas áreas onde se encontrava o potencial de conflito bilateral (não-proliferação, propriedade intelectual, dívida externa, entre outras) e trabalhando “ativamente” para estimular uma relação que fosse percebida como construtiva por ambas partes. Tais estudos tomaram corpo no projeto de uma “agenda positiva no relacionamento Brasil-EUA” e, embora não tenham posteriormente incorporado um roteiro único de instruções diplomáticas, muitas de suas sugestões vieram efetivamente a ser executadas dentro do objetivo geral de redirecionar o relacionamento bilateral para a idéia de trabalho conjunto em grandes temas da atualidade e de superação de dificuldades bilaterais tópicas, procurando

---

35 “A parceria com os Estados Unidos tinha razões óbvias: sua relevância como país no primeiro e no segundo pós-Guerra Fria, a superação de uma série de contenciosos, como por exemplo o da informática, a mudança na área de tecnologias sensíveis, uma nova sensibilidade em matéria de meio ambiente e direitos humanos. Eu acreditava que havia clima para construir com os Estados Unidos uma nova parceria, mas também tinha muita consciência, e acho que deixei isso claro, de que nossa posição não era a do México nem a do Canadá, cuja proximidade geográfica, volume de comércio e de investimentos faziam dos Estados Unidos uma opção estratégica de uma dimensão que não poderia existir para nós.” (Lafer, 1993, p. 278)

do encapsulá-las e administrá-las de forma que não contaminassem o conjunto mais amplo dos entendimentos entre os dois países.

Três hipóteses estavam por base do esforço de estabelecimento de uma agenda positiva com os EUA: uma negligência benigna da política externa norte-americana em relação ao país; um trabalho brasileiro de prevenção, contenção ou administração dos eventuais danos ao relacionamento bilateral e; uma política ativa do Brasil, no âmbito da qual se tentaria elaborar uma agenda construtiva. Segundo se acautelava à época: “Para a política externa brasileira, a terceira hipótese não exclui as outras duas. A tentativa de por em prática uma agenda positiva deve vir acompanhada de um plano de contingência para a hipótese de tal tentativa não ser bem sucedida, o qual, por definição, abrange os esforços de contenção de danos. A negligência benigna poderá ocorrer mesmo se o Brasil realizar esforços positivos de aproximação. E, ao elegê-la como objetivo político, o Brasil não impediria a eventual adoção de uma política ativa norte-americana que lhe fosse desfavorável.”<sup>36</sup> Buscava o Brasil, nesse quadro, estabelecer-se como interlocutor relevante e demonstrar que, com os EUA, havia uma expressiva coincidência em torno de valores e princípios, sobretudo a defesa de ideais democráticos e dos direitos humanos.

Deve-se dizer que, no Brasil, a questão da “convergência” de valores no hemisfério ocidental, instrumentada pelos EUA no contexto preparatório da Cúpula das Américas, não suscitou as mesmas desconfianças e hesitações discutidas nos meios acadêmicos norte-americanos, conforme procurou ilustrar o primeiro capítulo. Melhor dito, tinha-se consciência, por um lado, de que a proposta, pelo menos no momento em que foi anunciada, revestia muito de superficialismo e procurava apenas aglutinar a baixa prioridade da América Latina na política exterior norte-americana sob uma nova estrutura conceitual que “simplificasse” o entendimento da região e o relacionamento com ela. Por outro lado, não haveria porque reagir negativamente à idéia, inclusive porque, àquelas alturas, a “Iniciativa para as Américas” já perdera ímpeto, e fazia-se necessário encontrar novos canais para tratar com os EUA das importantes questões de comércio, investimentos e finanças que

interessavam à América Latina. A diplomacia brasileira, assim, tomou o discurso da convergência por seu valor de face e tratou de ajustá-lo a seus objetivos. Como lembrara muito antes o Embaixador Ronaldo Sardenberg, não teria o Brasil necessidade de explicar ou justificar sua “ocidentalidade.”<sup>37</sup> Pareciam esgotadas, por outro lado, as soluções que procuravam operacionalizar um jogo de combinações circunstanciais e flexíveis entre a adesão a valores ocidentais, de um lado, e atitudes terceiro-mundistas, de outro.<sup>38</sup>

É preciso também assinalar que não era nova a utilização, pelos EUA, do conceito de “comunidade ocidental.” Na verdade, a idéia havia anteriormente explicado a busca de fidelidade na região para a estratégia de contenção da influência comunista e de consecução de seus objetivos econômicos. O Embaixador Araújo Castro assinalava, em 1975, que a “comunidade,” tal como idealizada naquele momento por Henry Kissinger, “não permitiria que a América Latina formasse ao lado dos países do ‘terceiro mundo’ em suas eventuais ‘confrontações’ com os Estados Unidos da América e com outros grandes países industrializados do Ocidente.” Kissinger aceitaria a idéia de uma “relação especial” com a América Latina, desde que a contrapartida incondicional fosse verdadeira, na teoria e na prática, já que “não existem direitos sem obrigações correlatas.”<sup>39</sup> Já se configurava então, por razões diferentes, mas dentro de uma mesma camisa de força conceitual, a noção de que a reciprocidade estrita devia comandar as relações dos EUA com a América Latina.

---

37 “Isto significa que não temos junto aos países ocidentais qualquer dever especial de explicarmos, a cada momento, a nossa ‘ocidentalidade’, temos, sim, o direito de cobrar-lhes, na condição, como nós, de membros do Ocidente, especial atenção para as nossas posições naquelas questões em que por motivos políticos, econômicos ou estratégicos tenhamos interesses primordiais (...) Mais ambíguo do que assumir que o Brasil pertence, simultaneamente, ao Terceiro Mundo e ao Ocidente e que isso corresponde a uma realidade objetiva, seria fugir de nossa autenticidade e de nossa realidade, e procurar, ilusoriamente, optar por um de seus parâmetros: o Ocidente ou o Terceiro Mundo.” (Sardenberg, 1981, pp. 12, 14)

38 “A diplomacia brasileira deve incorporar uma dimensão desenvolvimentista e de reforma das regras do jogo internacional com sentido de maior equidade. Tal dimensão, contudo, deve estar inserida num contexto mais amplo de valores universais democráticos, que compartilhamos, e expressar-se através da busca de uma mutualidade de interesses entre países com distinto grau de desenvolvimento. A diferença do passado é que agora o ponto forte de articulação de valores de nossa política externa é o legado ocidental.” (MRE, 1993b, p. 131)

39 Araújo Castro, 1975, p. 23

Planos de uma moldura abrangente de relações hemisféricas também já haviam sido provados anteriormente, tais como a Operação Pan-Americana (OPA) e a Aliança para o Progresso. Não cabe aqui explicá-los em pormenores, mas não se poderia deixar de dizer que a instrumentação que fizeram, ou que propiciaram, do conceito da amizade interamericana deixaram sequelas e desconfianças duradouras. A OPA, de uma parte, por haver tratado, em circunstâncias históricas inadequadas, de comprometer a participação norte-americana nos projetos de desenvolvimento regional, sem que para isso os EUA estivessem preparados ou dispostos, dados os desafios estratégicos que se desenhavam no horizonte e que relegavam a América Latina a uma posição de importância secundária. A Aliança para o Progresso, de outra, logo viu serem exauridas suas raízes liberais, ancoradas na política de “Nova Fronteira” do Presidente Kennedy, sendo o programa rápida e eficientemente cooptado pelos objetivos da contenção comunista e do combate aos focos percebidos como de insurreição na região, e seus recursos desviados em apoio a plataformas políticas nacionais de cunho autoritário.<sup>40</sup> Percebe-se, ademais, uma linha de continuidade na resistência norte-americana a que modelos de desenvolvimento autônomo ganhassem impulso na região, acarretando, em consequência, a manutenção de um estado de relativa dependência dos latino-americanos.

O Professor Moniz Bandeira lembrou que, no lançamento da OPA, a visão do Brasil, nas palavras do Presidente Juscelino Kubitschek, era de que nos países do continente “amadureceu a consciência de que

---

40 “Organized in 1961 to carry out the program of the *Punta del Este Charter*, the Alliance for Progress was a counter-revolutionary operation. Beneath the language of reformism, the Charter and the Alliance constituted the regrouping of reactionary and conservative forces in the hemisphere. This was the first continental effort to show that U.S. and Latin American governments were actively organizing and learning from the success of the Cuban revolution. President John F. Kennedy’s New Frontier diplomacy was a curious and ingenious combination of reformist jargon and counter-reformist politics. It was this same diplomacy that created the Peace Corps and intensified the national and continental programs against ‘internal subversion.’ For the second time in the century, North American hegemony in Latin America was to take on the tones of ‘Good Neighbor imperialism.’ Franklin D. Roosevelt’s administration (1932-44) was the first, and John F. Kennedy’s (1960-63) the second, to ‘speak softly and carry a big stick,’ in handling the ambiguities, controversies, and contradictions characteristic of U.S. relations with Latin America.” (Cotler, 1974, p. 27)

não convém mais formarmos um mero conjunto coral, uma retaguarda incaracterística, um simples fundo de quadros.” Para Kubitschek, citado pelo autor, “a Operação Pan-Americana representa, precisamente, um protesto contra a desigualdade de condições econômicas neste Hemisfério, uma advertência pública e solene no tocante aos perigos latentes no atual estado de subdesenvolvimento da América Latina.”<sup>41</sup> Essa associação do subdesenvolvimento às questões de segurança continental procurava vender subliminarmente aos EUA a necessidade de maiores fluxos de ajuda aos países da região, mas tal colocação continha o germe de sua própria auto-destruição, uma vez que inseria a problemática regional na lógica da disputa ideológica bipolar, contribuindo apenas para fornecer poderosos pretextos políticos às posições mais conservadoras nos EUA, em particular com vistas à proteção dos interesses econômicos e dos investimentos na região, assim como das fontes de materiais estratégicos para abastecimento da indústria norte-americana.

Da mesma forma, opinou Moniz Bandeira que o “idealismo liberal” da administração Kennedy “não resistia ao conservadorismo real do poder,” e que a política do Presidente dos EUA “colimava manter condições de segurança e rentabilidade para os investimentos privados norte-americanos, diante dos quais todo o intuito de favorecer reformas econômicas e sociais empalidecia.” Segundo opinou um delegado brasileiro em 1966, o economista Rômulo Almeida, “o esforço de planificação dos países latino-americanos fora desestimulado pelo ‘bilateralismo a varejo’ da AID (Agência Interamericana de Desenvolvimento), que chegava ao ponto de ‘venda humilhante de favores, um perfeito clientelismo internacional de tipo neocolonialista’.”<sup>42</sup> Em 1967, de 12 a 14 de abril, reuniu-se em Punta del Este a “Reunião dos Chefes de Estado Americanos,” última reunião presidencial hemisférica antes da Cúpula das Américas, ocasião em que se acordou “atuar no sentido da criação, em forma progressiva, do mercado comum regional, o qual deverá estar substancialmente em funcionamento até 1985.”<sup>43</sup> Esta foi das últimas ocasiões de procurar reviver a “Aliança,” sem que fosse

---

41 Moniz Bandeira, 1989, pp. 86-87

42 Moniz Bandeira, 1989, p. 153

43 MRE, 1970, p. 63

atingido, porém, esse objetivo.<sup>44</sup>

Pode-se ver, portanto, que a “idéia hemisférica,” de cooperação interamericana ou pan-americana, esteve historicamente sujeita a tensões, já que era tida como o corolário de uma afirmação hegemônica dos EUA, no qual a busca de autonomia pelos países da região tendia a ser vista como desafio e desobediência pelo “colosso do Norte.”<sup>45</sup> Essa rivalidade se fez muito presente no relacionamento Brasil-EUA, especialmente no campo econômico, a despeito da aliança estratégica que oferecemos em mais de uma ocasião, sem que nunca, porém, se configurasse um quadro de conflito prolongado ou de ruptura absoluta do diálogo. Monica Hirst desenvolveu o conceito de “negociações-limite” entre os dois países, nas quais se teria chegado ao ponto máximo tolerável de enfrentamento das posições de cada uma das partes, para que depois se encontrassem válvulas de escape e fossem concedidas acomodações recíprocas (a autora menciona a assinatura do acordo nuclear com a Alemanha e a Lei de Informática como dois exemplos de negociações em que o Brasil apostou todas as fichas na argumentação da soberania e da segurança nacional para colocar um ponto final a pressões exercidas pelos Estados Unidos).<sup>46</sup>

O Embaixador Ricupero observou acuradamente, em 1978, que “diante de Washington, um certo dualismo de funções é inevitável” e que “sem descuido ou prejuízo de seus interesses bilaterais nos Estados Unidos, o Brasil tem sido um dos criadores e ativo participante das iniciativas que formularam um novo discurso, uma nova linguagem internacional, com vistas a modificar a estrutura mesma das relações

---

44 “Too theoretical and vague on one level, too revolutionary on another, the Alliance for Progress thus contained the seeds of its own destruction (...) In November of 1968, President Richard Nixon concluded that the alliance had ‘done nothing to reduce the ominous difference which exists between North and South America.’ Disappointment, almost disbelief, in the meager results of the Alliance – after funneling nearly \$10 billion into Latin America – was widespread both there and in the United States.” (Burns, 1990, pp. 330-331)

45 “Pan Americanism has been and remains an important rhetorical device to be used by US policy-makers to justify whatever policy they happen to be pursuing at the time; (...) And of particular importance to the whole issue of Pan Americanism is the way in which Pan American ideals and aspirations have been conflated with the ideals and aspirations of the US imperial state. The presumption that US interests are Pan American interests is symbolized by the way in which ‘America’ has become synonymous with the US.” (Berger, 1995, p.16)

46 Hirst, 1986, p. 25

Norte-Sul (...).”<sup>47</sup> A propósito, nada desprezíveis têm sido, historicamente, os problemas de imagem e de percepções de lado a lado, sendo frequente uma relativa falta de comunicação e leituras com sinal trocado em Brasília ou em Washington. Monica Hirst e Maria Regina Soares de Lima assinalam que as assimetrias do relacionamento Brasil-EUA ficam evidentes quando vistas do ângulo das “percepções e posturas” em ambos países.<sup>48</sup> Do lado brasileiro, chegou-se muitas vezes a um diagnóstico marcado por acentuado ressentimento, em tom queixoso contra a falta de reconhecimento pelos esforços brasileiros em prol da amizade e da cooperação bilateral.<sup>49</sup> Quando se elaborava o projeto da já mencionada “agenda positiva,” em 1992, imaginava-se que “o Brasil tem razões para manifestar uma expectativa de tratamento condizente com sua condição de país latino-americano com maior peso econômico, detentor do maior estoque de investimentos norte-americanos, com grande dinamismo importador nos últimos anos (...); condizente, ademais, com a dimensão e a complexidade de sua economia, que sozinha responde por 40 por cento do produto latino-americano, com o tamanho de seu território e de seu mercado interno e com sua riqueza ambiental.”<sup>50</sup>

Do lado dos Estados Unidos, essa busca de reconhecimento pelo Brasil muitas vezes é interpretada como manifestação de uma política externa obsoleta.<sup>51</sup> A “visão de mundo” do Itamaraty, nessa análise, é tomada sempre pela expressão mais simplista, como se de nossa parte buscássemos apenas manter acesa a chama de uma confrontação inescapável com os Estados Unidos. Nesse modo de entender as coisas, não se aceitam matizes, os posicionamentos são vistos em branco

---

47 Ricupero, 1978, p. 22

48 Hirst, Soares de Lima, 1994, p. 20

49 “Despite all these changes, which in fact bring Brazil much closer to the values the US stands for, there is a growing perception that bilateral relations have changed for the worse. There is a widespread feeling in Brazil that we are seen by the American public as a ‘problem’, rather than an important and trustworthy partner (...) Specifically in the economic field, we get the clear message that all efforts that have been made are not enough (...)” (Amorim, 1993, p. 2)

50 *MRE*, 1992

51 “Brazil is criticized in the US for following an obsolete foreign policy, in which decision-making is monopolized by the foreign ministry. Hence, according to this perception, dominant nationalist and Third World approaches would be responsible for a prevailing anti-Americanism among Brazilian diplomats.” (Hirst, Soares de Lima, 1994, p. 23)

acervo diplomático nacional.<sup>55</sup> Não podia o Brasil, por exemplo, abandonar completamente a idéia do desenvolvimento econômico como base de superação do quadro de desigualdades sociais, dentro e entre os países da região. As opções feitas, portanto, de cooperação hemisférica sem subordinação à potência hegemônica regional, visavam a manter o equilíbrio entre diferentes alternativas de atuação externa e, dessa forma, a responder a aspirações internas que não necessariamente convergiam naquela conjuntura para cenários de aproximação mais rápida, profunda ou preferencial com os Estados Unidos.

Decorrencia natural desse posicionamento foi a cuidadosa resposta à idéia de constituição da ALCA, que o Brasil procurou modular a partir da hipótese da convergência dos blocos sub-regionais existentes, mantendo a dinâmica prioritária e a integridade do MERCOSUL, sem no entanto abrir uma frente antagônica com os Estados Unidos ou alienar inteiramente a visão muito particular que guardavam da integração hemisférica como processo desencadeado a partir do NAFTA. Nesse processo, igualmente, teve particular preponderância o trabalho paralelo que vinha sendo feito, em plano bilateral, de construção de um novo diálogo, de uma parceria construtiva entre Brasil e EUA. Esse aspecto é relevante porque havia uma necessária e saudável intercomunicação entre o plano estritamente bilateral, de um lado, e a negociação dos documentos finais da Cúpula das Américas, de outro. Com efeito, em ocasiões críticas, foram intervenções bilaterais do Brasil, em Washington, que salvaram o andamento daquela negociação, sendo de mencionar a atuação do Embaixador Flecha de Lima junto a interlocutores como Thomas McLarty, Conselheiro do Presidente Clinton na Casa Branca, e Charlene Barshefsky do Escritório do Representante Comercial dos EUA, bem como as consultas mantidas pelo Embaixador Abdenur imediatamente antes da reunião de Airlie House, a única plenária que precedeu o encontro em Miami.

Trata-se aqui, justamente, da terceira tendência identificada no processo de lançamento da Cúpula das Américas, qual seja, uma dinâmica mais bem delineada de cooperação entre Brasil e EUA, a qual, sem desconhecer os constrangimentos já apontados, veio somar forças

55 Sardenberg, 1996, p. 11

para que o evento fosse bem sucedido. Logo a seguir examinam-se a reunião de Airlie House e as consultas em Washington sobre livre comércio, que precederam, de poucos dias, a reunião presidencial. Nesse quadro, será vista em maior pormenor a questão de um duplo enfrentamento entre Brasil e EUA. Primeiro, do ponto de vista da mecânica das negociações com vistas à Cúpula, mostra-se que os EUA lideravam um esquema fragmentário e desestruturado de consultas, o qual na expressão conceitual de Richard Feinberg constituía um estilo de “cascading multilateralism,” mas que no fundo, a nosso ver, não passava de um formato concebido para manter os principais parceiros da iniciativa hemisférica parcialmente desinformados sobre propostas discutidas com terceiros países, e teoricamente incapacitados, em consequência, para influir decisivamente sobre a redação dos documentos. O Brasil, em contrapartida, ofereceu intensa articulação no âmbito do Grupo do Rio e, na prática, conduziu um processo paralelo e independente de preparação de posições. Em segundo lugar, procurar-se-á examinar, no confronto da agenda dos EUA com as propostas do Grupo do Rio, se efetivamente caberia falar de uma ampla convergência hemisférica de objetivos, ou se, na verdade, os matizes entre uma e outra posição não poderiam estar a ocultar, diplomaticamente, um quadro de resistências contumazes ao potencial exercício de uma neo-hegemonia continental norte-americana.<sup>56</sup>

---

56 “The same tension exists today between an urge toward Latin American integration and collaboration as protection *against* the United States and an urge toward closer collaboration with Washington as protection *by* the United States. At stake, as it has been since independence, are the nations’ sense of identity, their self-respect, and their ability to defend their own interests in the face of an external power or powers that defined the code of behavior in the international system.” Joseph S. Tulchin em *Inter-American Relations* (Chastecn, Tulchin, eds., 1994, p. 288)



## CAPÍTULO IV

### Três Tendências Convergem

Este capítulo relata os principais momentos da articulação diplomática que o Brasil, ao longo do ano de 1994, na condição de Secretaria *Pro Tempore* (SPT) do Grupo do Rio (Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política), procurou desenvolver com vistas a uma participação ativa dos países latino-americanos nas deliberações e na conformação dos resultados finais da Cúpula das Américas. Embora efetivamente se pudesse falar, naquela conjuntura, de um sentido mais amplo de convergência no hemisfério, que de maneira geral se expressava tanto no desejo norte-americano de encontrar uma nova linguagem para o diálogo com a região, como na aspiração dos latino-americanos de engajarem os EUA numa relação hemisférica mais produtiva – tendência esta que no plano bilateral Brasil-EUA vinha encontrando excelentes resultados –, o fato é que estava-se longe de saber qual deveria ser a *agenda* desse diálogo renovado. De igual maneira, se procura descrever como tomaram forma as consultas com os Estados Unidos sobre a questão da ALCA (“Área de Livre Comércio das Américas”) e o papel do Brasil nesse processo, à frente dos países do MERCOSUL.

De parte dos EUA, a procura de uma agenda para a cúpula só veio a ocorrer, na verdade, depois de esta reunião haver sido formalmente anunciada na cidade do México, pelo Vice-Presidente Al Gore. Como disse o Embaixador Holanda Cavalcanti, citado anteriormente, houve uma racionalização *ex post facto*. Havendo o anúncio sido associado ao momento em que se celebrava a aprovação do NAFTA, foi apenas natural que muitos dos países da região o intepretassem, de maneira otimista (ou ingênua, conforme se queira avaliar), como um convite aberto para que acedessem àquele acordo, e não poucos morderam quase de imediato a isca do eventual acesso ao grande mercado dos EUA. Essa interpretação, porém, não encontrava respaldo nos fatos, já que o convite para a Cúpula das Américas não trazia explícita, ao

menos inicialmente, nenhuma indicação de que os EUA dispusessem de uma estratégia definida que contemplasse, quer a possibilidade de rápida expansão do NAFTA, quer a negociação de uma área hemisférica de livre comércio.

Por outro lado, não estavam os Estados Unidos desatentos à “agenda de oportunidades” na região, como bem a definiu Peter Hakim, nem à necessidade de procurar organizar o hemisfério em torno de uma iniciativa definida e conduzida em Washington, que de certa forma “disciplinasse” a região às considerações mais amplas de segurança econômica global do país, assim como a determinadas preocupações políticas tópicas, tais como narcotráfico, terrorismo, migração, poluição, entre outras. Dessa forma, mesmo que não estivessem acertadas, dados os constrangimentos de ordem interna já discutidos, as condições para falar imediatamente da constituição de uma área de livre comércio de âmbito continental, os Estados Unidos sentiam-se suficientemente confortáveis para já querer adiantar, na reunião de cúpula, temas de facilitação do “ambiente de negócios” no hemisfério e, como corolário, dos padrões de conduta e de boa governança que deveriam imperar nos países latino-americanos com vistas à gradual harmonização de interesses e a uma futura integração de fato e de direito.

Diante dos latino-americanos, portanto, colocava-se, não tanto a possibilidade de uma aliança estratégica com a grande potência regional, como o desafio de fazer a idéia da Cúpula das Américas escapar de um modelo prescritivo e desequilibrado, pelo qual os EUA ditariam a todos os demais as condições que deveriam ser preenchidas para que chegassem, teoricamente, à posição de candidatos de fato à prometida “nova parceria hemisférica.” A cúpula não podia ser vista como um concurso de merecimentos, menos ainda quando sabia-se de antemão, dada a percepção algo míope da época nos EUA, que o Brasil não seria classificado entre os finalistas. Estava-se diante de um pensamento restritivo dos EUA, focalizado quase todo sobre os avanços que a América Latina podia oferecer para aprimorar o clima de negócios na região, mas sem incentivos ou compensações de qualquer espécie, nem o reconhecimento das assimetrias regionais. Para escapar a essa camisa de força, a alternativa só podia estar, como de fato esteve, no desenvolvimento de uma agenda própria, de sugestões independentes de textos a serem negociados, trabalhados sem consultas prévias aos EUA e

dirigidos justamente a reequilibrar o enfoque conceitual e temático da Cúpula das Américas, com a introdução de questões de princípio e áreas de cooperação para o desenvolvimento que não se contemplavam nos documentos preliminares circulados pelo Departamento de Estado.

O Grupo do Rio constituía a opção lógica para o Brasil, já que na chefia da SPT poderia desenvolver-se com grande flexibilidade para formular uma posição regional que atendesse a nossos interesses específicos, e aos de outros parceiros latino-americanos, mas que ao mesmo tempo viesse revestida pelo manto da multilateralidade e do consenso, mediante processo de concertação que evitaria o risco de isolamento das posições brasileiras. Essa opção tinha ainda a vantagem de contrapor-se favoravelmente, como estratégia diplomática, ao estilo das consultas conduzidas pelos EUA, que vinham centralizando a redação de textos a partir de aproximações sucessivas, teoricamente incorporando sugestões surgidas em plano bilateral, ou sub-regional, mas das quais o conjunto dos países não era informado a nenhum momento. Enquanto nesse exercício preparatório fragmentado, apenas os EUA conheciam completamente a posição de cada um dos convidados para a cúpula, o foro do Grupo do Rio permitiria um trabalho efetivamente democrático de negociações multilaterais e de busca de um consenso diplomático. Impediu-se, dessa forma, que a agenda do encontro presidencial fosse controlada exclusivamente a partir de Washington e sobretudo ampliou-se substancialmente o espectro de temas e de áreas de cooperação definidos pelos documentos finais da cúpula, resultados que são atribuíveis principalmente ao tato e à persistência com que o Brasil manejou as duas frentes negociadoras, a primeira dentro do Grupo do Rio, a segunda diante dos Estados Unidos da América.

Em reunião de Chanceleres do Grupo do Rio (21 e 22 de março de 1994), o Chanceler Celso Amorim resumiu em cinco itens as preocupações suscitadas pela iniciativa norte-americana: datas (porque no mês de dezembro o Brasil já teria um Presidente-eleito, e estaria a menos de um mês da transmissão de cargo), local (porque Miami tinha conotações que faziam a escolha parecer uma provocação em relação a Cuba), agenda (a formulação dos EUA poderia acomodar novas propostas específicas, mas era incompleta), formas de coordenação e con-

sulta com os EUA (resistência às consultas descoordenadas mantidas por Washington e necessidade de afirmar o Grupo do Rio como o interlocutor regional na preparação da cúpula). Logo a seguir, em nova reunião de Chanceleres do Grupo do Rio (23 de abril), chegou-se à determinação de que se “deveria procurar evitar a realização de um encontro meramente retórico, um ‘media event’,” e que os temas da cúpula deveriam estar organizados em três grandes blocos: temas políticos, de maneira ampla; temas relacionados com comércio, investimentos e tecnologia e; temas de cooperação propriamente ditos. Em carta de 2 de maio, o Presidente Itamar Franco comunicou ao Presidente Clinton que aceitava o convite para participar da reunião de Miami e resumiu a posição brasileira no propósito de que a cimeira viesse a “delinear um programa de cooperação que vise à promoção do desenvolvimento, à erradicação da pobreza e ao fortalecimento das democracias em nosso hemisfério.”<sup>1</sup>

Foi com essas primeiras definições, mais genéricas, que a *troika* do Grupo do Rio manteve sua primeira reunião de consultas, em nível de Vice-Chanceleres, com delegação dos EUA, em Brasília, no dia 23 de maio.<sup>2</sup> Nessa ocasião, os negociadores norte-americanos voltaram a insistir na visão, nada modesta, de que se estava definindo uma “parceria para o novo milênio” e que a cúpula deveria promover o conceito de “prosperidade compartilhada” nas Américas, e entre o hemisfério e o resto do mundo. Para tanto, seria essencial “manter e consolidar as reformas estruturais e as forças de mercado, mediante o apoio a investimentos privados, comércio e integração.” No plano político, defendiam os EUA trabalhar pela defesa coletiva da democracia, pelo “governo efetivo,” pelo Estado de Direito e por mais poder para a sociedade civil. Quanto ao livre comércio, disseram que o NAFTA seria um “gateway” para a integração das Américas e que o Chile havia sido escolhido como o primeiro país com o qual os EUA iniciariam entendimentos com vistas a um ALC. Advertiram, não obstante, que os temas ligados ao comércio enfrentavam resistências internas, como havia de-

1 Franco, 1994a

2 A *troika* é composta pelo país que detém a Secretaria, o país que a exerceu no ano anterior, e o que a exercerá no próximo ano. Trata-se de um formato que permite maior mobilidade ao Grupo do Rio e é usado com frequência para diálogos mantidos com terceiros países.

monstrado o processo de ratificação do NAFTA.

Nessa mesma reunião de 23 de maio, o Embaixador Roberto Abdenur apresentou de forma muito clara aos EUA como via o Brasil a filosofia da Cúpula de Miami:

(a) a cimeira de Miami deveria ter como premissa a idéia de um vínculo entre democracia e desenvolvimento, tomado este último em contexto diferente daquele vigente na época do diálogo Norte-Sul, sem confrontação ou antagonismo. O Brasil favorecia o conceito de desenvolvimento sustentável, mas via no conceito puro de desenvolvimento (sem adjetivos) um processo muito mais amplo e complexo de mudanças que envolvem as áreas de tecnologia, economia, comércio e investimentos, entre outras;

(b) o Brasil concordava com a noção de boa governança, mas “cada democracia é uma democracia,” não cabendo a aplicação de receituários pré-estabelecidos. A boa governança não bastaria para a manutenção da democracia. O fracasso econômico, por exemplo, poderia comprometê-la;

(c) a democracia ensejaria a inclusão política, mas não necessariamente diminuiria a exclusão social;

(d) a cúpula não deveria ser encarada estritamente como um encontro entre iguais, dada a evidente assimetria entre a situação dos Estados Unidos e do Canadá e a dos demais países do hemisfério. Tal assimetria deveria estar, pelo menos implícita, nas deliberações da reunião presidencial, qualificando a idéia da igualdade entre os parceiros. Parecia necessário assegurar a viabilidade econômica e social das reformas em curso na América Latina. As forças de mercado não resolveriam *per se* todos os problemas;

(e) a expansão gradual do NAFTA, ou a negociação de acordos bilaterais de livre comércio entre os Estados Unidos e outros países da América Latina, deveria ser um processo que respeitasse a integridade dos arranjos integracionistas regionais e sub-regionais. Estes poderiam ser vistos como *building blocks* de uma integração hemisférica;

(f) dado que a América Latina removera unilateralmente barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio internacional, a região teria “moralmente” o direito a compensações. Existiria, por exemplo, a expectativa de que os EUA tomassem medidas de *stand still and roll back*;

(g) seria difícil proceder a uma harmonização de políticas setoriais. A harmonização de normas ambientais e trabalhistas poderia servir de desculpa para a imposição indevida de barreiras ao comércio contra países em desenvolvimento.

O Brasil propiciou nova oportunidade de debate sobre a Cúpula das Américas durante a XXIV Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), realizada em Belém do Pará no início de junho de 1994. Até aquele momento, havia sido mínimo, senão nulo, o envolvimento efetivo da organização na preparação da cúpula de Miami. Diversos países resistiam à idéia de utilizar o foro, já que nele tinham uma preponderância excessiva dos EUA. Curiosamente, os negociadores norte-americanos tampouco viam com simpatia que a OEA centralizasse os preparativos da cúpula, inclusive porque essa alternativa eliminaria qualquer possibilidade de um controle individual único sobre a agenda do encontro, como vinham obtendo pela atuação exclusiva na via bilateral ou sub-regional. Os centro-americanos haviam comunicado ao Escritório do Representante Comercial (USTR) que preferiam negociar as questões de comércio diretamente com os EUA, à margem da OEA. O Brasil também havia anteriormente favorecido a opção do Grupo do Rio como interlocutor da região no quadro da cúpula, de forma que, no final das contas, a participação da OEA acabou sendo mais de acompanhamento, sem que se verificasse um engajamento decisivo da instituição. A Assembléia de Belém solicitou apenas que se preparasse uma “contribuição” da OEA aos resultados da Cúpula das Américas.

Sem prejuízo desse relativo afastamento da OEA como foro com responsabilidade sobre a cúpula, o fato é que diversos países continuavam a sentir a necessidade de que se convocasse uma reunião plenária dos países convidados para o encontro de presidentes, algo assim como um “comitê preparatório,” possibilidade que foi abertamente sugerida em Belém pela representante do Canadá, Christine Stewart, Secretária de Estado para a América Latina. Delegada dos Estados Unidos reagiu a essa proposta com surpresa e desagrado, reafirmando que os EUA consideravam prematuro a convocação de um comitê preparatório, já que preferiam continuar a circular propostas de documentos bilateralmente, até que se concluísse uma primeira fase de identificação dos

temas prioritários para os governos da região. Essa relutância em acertar um formato multilateral para a discussão dos documentos finais da reunião de Miami seria mantida pelos EUA até a undécima hora (a reunião de Airlie House, em fins de novembro) e, não fosse o trabalho desenvolvido pelo Grupo do Rio, os países participantes da cúpula teriam certamente sido confrontados com fatos consumados, que o atropelo de última hora não permitiria contornar.

Ainda em Belém do Pará, o Chanceler Celso Amorim reuniu-se individualmente com o Subsecretário de Estado dos EUA, Strobe Talbott, e transmitiu a ele uma série de sugestões brasileiras. Entre elas, repetiu que faltava à Cúpula das Américas um conceito geral subjacente, a fim de evitar que a reunião se transformasse “em um enumerado de princípios genéricos sem consequências na prática.” Na visão do Brasil, esse conceito deveria ser o da “cooperação para o desenvolvimento ou prosperidade das Américas.” Acrescentou que o Brasil respeitava e considerava um progresso conceitual a idéia de “desenvolvimento sustentável,” mas que esta não podia ser reduzida a seus componente ambientais e que, por exemplo, seria indispensável discutir em Miami a questão dos fluxos de tecnologia. Preocupado em buscar medidas concretas de cooperação, o Ministro Amorim propôs especificamente que se criasse um programa de cooperação técnica e de assistência financeira na área de direitos humanos, e que se criasse um fundo voltado para treinamento e realocação de mão-de-obra em setores afetados pela integração (sugestão que, a seu ver, seria também de conveniência dos EUA, já que aliviaria as pressões de países da América Latina por um ingresso imediato no NAFTA). Recordou o Chanceler, a propósito, que o Brasil reconhecia o clima de “fadiga comercial” nos Estados Unidos, dadas as dificuldades de digerir ao mesmo tempo o NAFTA e os resultados da Rodada Uruguai, e que por essa razão não havia ainda “batido à porta dos EUA.” Por outro lado, não via razões para que se eludissem algumas medidas concretas que poderiam ser tomadas em benefício dos países da região, como seria o caso do aprofundamento dos cortes tarifários para produtos de interesse da América Latina no âmbito do GATT/Organização Mundial de Comércio.

A esta altura, fazia-se urgente que o Grupo do Rio passasse a uma etapa de formulação concreta de sugestões escritas, para contrapô-

las às iniciativas que os EUA começavam a articular, com base nas consultas parciais e seletivas que vinham fazendo aos países da região. Aproveitou-se a ocasião da IV Cúpula Ibero-Americana (Cartagena, junho de 1994) para que, em reunião paralela de Chanceleres do Grupo do Rio, fosse solicitado o envio de sugestões à Secretaria *Pro Tempore*, com vistas a subsidiar a discussão sobre a Cúpula das Américas na VIII Reunião Presidencial do Grupo do Rio, que se realizaria no Rio de Janeiro nos dias 9 e 10 de setembro daquele ano. Nessa mesma época, os EUA começaram a ver com maior preocupação o esforço diplomático a que se propunha o Grupo do Rio. Deram-se conta, certamente, de que o Brasil pretendia levar a suas consequências finais o trabalho de coordenação e aglutinação regional, o que representava uma variante não prevista nos cálculos iniciais norte-americanos e podia perturbar o monopólio que mantinham sobre os trabalhos preparatórios. Em reunião com o Embaixador Flecha de Lima, em Washington, o Secretário Assistente Alexander Watson disse que o Grupo do Rio representava apenas uma das interlocuções com vistas à cúpula, ironizou que o interesse dos EUA provavelmente cresceria se o Grupo apresentasse sugestões concretas, e que, no fundo, sentia haver naquele foro uma certa falta de coesão quanto ao formato e aos interesses que seus membros perseguiram no âmbito da Cúpula das Américas.

Brasília reagiu de imediato, instruindo o Chefe de Missão em Washington a transmitir àquele seu interlocutor uma série de considerações sobre o Grupo do Rio e a preparação da cúpula. Para o Itamaraty, não se podia perder de vista que a convocação da reunião de Chefes de Estado fora o veículo escolhido pela Casa Branca para “personalizar” a Administração Clinton em relação à América Latina, num momento em que vinha sendo alvo de pesadas críticas por seu desempenho de política externa. Opinava-se que, apesar da “falta de originalidade,” um encontro de primeiros mandatários poderia destacar-se pela “raridade” e que a oportunidade se prestaria a testar na prática o argumento de que se vivia um momento histórico de convergência e consenso na região. Para o Ministério das Relações Exteriores, a reunião de Miami representava um “desafio principalmente no sentido de evitar que ela consagre o centripetismo em direção a Washington, que naturalmente existe, e o centrifugismo em relação a Brasília, que temos sabido evi-

tar.” Um corolário dessa colocação, é que a Cúpula das Américas deveria também ser vista como de grande importância para a relação Brasil-EUA: ela teria de “refletir nossa situação de maior e mais importante democracia da América Latina” e; “uma atuação nossa influente e firme que leve o encontro de Miami a um sucesso real e não a uma encenação de hegemonia poderia ser elemento para levar nossa relação ao nível político prioritário de consulta mútua que deve ser nossa meta.” A alegada falta de coesão do Grupo do Rio se explicaria pela própria flexibilidade de suas deliberações, que em nenhum momento teriam buscado impedir que qualquer dos membros fosse “mais concreto ao longo do processo de Miami,” sendo também de assinalar que o exercício preparatório não deveria tomar “a forma de uma negociação entre o Grupo do Rio e os EUA.” O propósito era apenas o de enriquecer um resultado verdadeiramente consensual que refletisse a “convergência” sobre a qual se fundamentava a própria convocação da cúpula. Para o Brasil, o objetivo central seria redefinir a relação entre a América Latina e os EUA, fazendo desaparecer “as idéias de ‘back-yard’ ou de retaguarda ideologicamente segura.”

Em primeiro de agosto, realizou-se em Brasília reunião de altos funcionários, quando se aprofundou a discussão dos parâmetros gerais que orientariam a concepção das propostas formais do Grupo do Rio, tanto para uma Declaração de Princípios, quanto para um Plano de Ação, os dois documentos que seriam aprovados em Miami. Voltava-se então a insistir na preeminência do desenvolvimento como objetivo central dos países latino-americanos e na correlação entre democracia e desenvolvimento como a base fundamental da cooperação hemisférica. De fato, entendia-se que associados aos problemas do desenvolvimento estavam os graves desequilíbrios sociais na maior parte dos países da região, a exclusão dos benefícios do crescimento econômico, a pobreza e o desemprego. Essa lógica perversa não necessariamente se via aplacada pelas políticas de ajustamento estrutural, abertura dos mercados e redução do Estado, de forma que a cooperação para o desenvolvimento não poderia, inclusive, perder de vista a adoção de mecanismos de compensação dos efeitos adversos dos programas de reforma econômica. O comércio regional, ademais, impulsionado pelas forças do mercado e pelos investimentos do setor privado, dificilmente

supriria necessidades básicas dos latino-americanos, tais como obras de infra-estrutura e investimentos nos setores sociais mais carentes, como a educação primária, o saneamento básico, o combate às doenças endêmicas e à subnutrição, a geração de empregos e, de modo geral, a luta contra a pobreza extrema. Nessas condições, o trabalho da Cúpula das Américas deveria ir além de uma simples declaração auto-congratatória pelas conquistas das reformas econômicas e da democratização, pois do contrário corria o risco de ser negado pelo hemisfério real, pelas disparidades sociais, pela desconexão entre os propósitos de integração política e econômica e a persistência de condições de vida desumanas em grandes parcelas das populações latino-americanas.

Quando recebeu, em meados de agosto, o documento das “14 propostas” (*Summit of the Americas: Proposed Initiatives*), viu-se o Brasil convencido de que as formulações norte-americanas não preencheriam aquelas importantes lacunas substantivas e operacionais, por mais que se reconhecesse, em algumas das sugestões dos EUA, elementos positivos e aproveitáveis. Várias deficiências foram assinaladas, entre elas: um claro favorecimento do protagonismo estatal, mas de sentido único, porque dirigido essencialmente aos latino-americanos, em contradição inclusive com o próprio ideário liberal que os EUA apontavam como um dos fatores de convergência no hemisfério; a falta de referência a esquemas de flexibilização de condicionalidades para o financiamento de obras de infra-estrutura; a valorização excessiva do papel das organizações não-governamentais (ONGs), cuja atuação em alguns setores era tida inclusive como “anti-democrática,” na medida em que escapava ao controle usual para os demais órgãos institucionais de expressão política das sociedades nacionais (como se disse à época, “sociedade civil organizada, por excelência, equivale ao Congresso Nacional”); a falta de medidas concretas de cooperação que contribuíssem para transmitir, a todos os latino-americanos, o desejo genuíno, de parte dos Estados Unidos, de promover o desenvolvimento regional com sentido de equidade.

O texto americano definia o livre comércio como “powerful vision,” mas não ia muito além disso, deixando-se claro, nas explicações que o acompanharam, que naquele momento o Congresso dos

Estados Unidos estava voltado para outros projetos comerciais prioritários, especialmente a aprovação dos resultados da Rodada Uruguai, e que, portanto, sugestões específicas teriam de aguardar oportunidade mais propícia. Falava-se de “passos específicos” em direção ao livre comércio, mas nada de concreto a respeito. Via-se, assim, que a proposta brasileira deveria levantar outros aspectos relevantes de comércio e investimentos, como fatores que poderiam levar o continente a avanços políticos e sociais sustentáveis no longo prazo, sem no entanto aderir a uma visão comercial centrada exclusivamente na promessa de hipotética acesso futura ao NAFTA ou de uma negociação bilateral com os EUA.

Em outros temas específicos da proposta norte-americana, a título exemplificativo, não havia resistência de princípio à questão da probidade administrativa, até porque o Brasil há pouco passara pela experiência única de impedimento de um Presidente eleito democraticamente, mas defendia-se que a corrupção deveria ser combatida dentro dos marcos jurídicos nacionais, sem prejuízo de intercâmbio de experiências e de acordos de cooperação setoriais, por exemplo entre os judiciários e entre autoridades dos sistemas financeiros. A reunião de cúpula, por outro lado, não poderia definir-se pela questão do narcotráfico, nem a este delito atribuir o potencial de maior ameaça às democracias regionais, pois esse tipo de enfoque era ditado unicamente pela própria dimensão interna do problema do consumo e do tráfico de drogas nos Estados Unidos. Víamos com preocupação, como se disse, a questão da relevância atribuída às ONGs, porque na apresentação feita se revelava um traço característico de política externa dos EUA, com a delegação a agentes da sociedade civil o cumprimento de certas tarefas que seriam descabidas no quadro da diplomacia tradicional. Para o Brasil, não tinha fundamento a idéia de nutrir tais organizações com recursos públicos, alocados por organismos financeiros internacionais, pois então deixariam, no fundo, de ser não-governamentais. No trecho sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável, havia ainda o receio de que a concentração proposta nas vertentes dos recursos humanos e de uma sugerida “aliança com a natureza” pudesse desvirtuar os acordos concluídos na Rio-92 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento), sobretudo ao encolher o alcance do “direito ao desenvolvimento” (Princípio 3 da Declaração do Rio), ao

omitir que as responsabilidades dos Estados são comuns, mas diferenciadas e ao negligenciar a obrigação de propiciar a transferência de tecnologia e a provisão de recursos financeiros novos e adicionais.

Com essas preocupações em mente, organizou o Brasil a VIII Reunião de Chefes de Estado e de Governo do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política (Grupo do Rio), no Rio de Janeiro, em 9 e 10 de setembro de 1994. Como item específico da declaração final (parágrafo 23), a cimeira do Grupo do Rio manifestou sua confiança de que a Cúpula das Américas elevaria o nível do diálogo político na região e resultaria em medidas concretas de fortalecimento dos vínculos econômicos, comerciais e de cooperação entre os países do hemisfério. O Grupo do Rio se identificava então como um “interlocutor de particular relevância” dos Estados Unidos e reiterava a disposição de prosseguir nas consultas com aquele país. Paralelamente, os coordenadores nacionais e altos funcionários dos países-membros do Grupo do Rio avançavam com a definição de pontos específicos de redação para os documentos finais da reunião de Miami.

Nova reunião de consultas entre a *troika* do Grupo do Rio e delegação dos EUA realizou-se em Washington, em 21 de setembro. Nessa ocasião, o Embaixador Roberto Abdenur uma vez mais tratou de explicar a seus interlocutores os fundamentos da posição latino-americana, em especial como se visualizava o lançamento de uma nova parceria hemisférica e a revalorização do diálogo político regional, dois dos aspectos fundamentais debatidos pela VIII Reunião de Cúpula no Rio de Janeiro. O diplomata brasileiro disse que não estavam os latino-americanos desatentos à importância que vinham adquirindo aos olhos dos Estados Unidos, sobretudo em termos de crescente abertura ao comércio e aos investimentos externos. Reiterou, da mesma forma, a importância de que os processos de integração em curso respeitassem o regionalismo aberto e procurassem desenvolver-se em sintonia com o sistema multilateral de comércio. Insistiu em que a comunidade das Américas, algo que se deveria saber valorizar, apresentava condições excepcionais de homogeneidade cultural, econômica e linguística, em contraste por exemplo com os países da Ásia-Pacífico, indicados como alvos prioritários de política externa pelos Estados Unidos. Manifestou o Embaixador Abdenur sua convicção de que estava “superado o tradicional enfoque com que os Estados Unidos encaravam nossa região:

uma atitude ora prescritiva, ora de descaso.” Acrescentou que o Grupo do Rio, nesse contexto, encarava com realismo e pragmatismo a possibilidade de uma nova parceria com os EUA, a qual sabia-se só poder produzir frutos gradualmente, não havendo a expectativa de transformações radicais. Essas eram as grande linhas, disse, das sugestões que apresentariam com vistas aos documentos finais da cúpula de Miami.

A proposta de Declaração de Princípios do Grupo do Rio foi entregue à parte norte-americana em 21 de outubro. O projeto estava estruturado em três partes. A primeira, recapitulando princípios fundamentais para as relações hemisféricas, dando relevo a democracia, desenvolvimento, direitos humanos, cooperação internacional, além dos princípios básicos das Cartas da OEA e da ONU. A segunda parte visualizava, em um parágrafo, o tipo de organização social que se almejava. A terceira parte constava de nove parágrafos, com orientações cobrindo as seguintes áreas: modernização do Estado, narcotráfico, terrorismo, comércio, investimento, acesso a tecnologia, eliminação da pobreza e outros temas sociais e meio ambiente. O texto sugerido não procurava reagir especificamente às propostas de redação dos EUA, pois essa era vista como a melhor forma de convencer o país-sede da cúpula a aceitar a convocação de uma reunião preparatória plenária.

Um pouco mais de tempo tomou a entrega, pelo Grupo do Rio, de um projeto de Plano de Ação. Esta só se realizou em 16 de novembro, quando os Estados Unidos finalmente já haviam cedido às pressões de praticamente todos os convidados e decidido organizar uma reunião preparatória, em fins daquele mês. O Plano de Ação sugerido pelo Grupo do Rio retomava, deve-se dizer, algumas das áreas de interesse registradas pelos EUA, mas as colocava em perspectiva muito mais abrangente e bem estruturada, em linguagem apropriada ao “nível presidencial” da reunião de Miami. Primeiro, voltava-se para o fortalecimento da democracia, com ações previstas em modernização do Estado (ao invés de boa governança), promoção dos direitos humanos (temática omitida pelos EUA), aumento da participação das comunidades (ao invés de explicitar as organizações não-governamentais, propunha-se “uma crescente ação direta da sociedade organizada em suas mais variadas formas e setores”), participação da mulher (outra sugestão inédita) e promoção da confiança mútua, dentro da tradição pacífica e de cooperação prevalecente nas relações hemisféricas. Segundo,

tratava de ações concretas que podiam ser desenvolvidas na área de comércio, “além dos aspectos de estratégia ampla que se poderão concertar entre os países do hemisfério,” as quais visavam a medidas corretivas ou compensatórias independentes da perspectiva de formação de uma área de livre comércio. Sugeria também os temas da integração e da convergência com base no regionalismo aberto e em consonância com o sistema multilateral de comércio, investimentos, ampliação e melhoramento da infra-estrutura, meio ambiente e acesso a tecnologia. Terceiro, dirigia-se para os temas sociais de maior relevância para a região: educação, saúde, combate ao problema das drogas e delitos conexos, apoio às micro e pequenas empresas e superação da extrema pobreza. Esta apresentação veio a ser de importância fundamental na elaboração final dos documentos da cúpula, levada a cabo nas reuniões de Airlie House e nas consultas de Washington sobre a proposta da ALCA.

Antes, porém, de tratar dessa etapa final das negociações com os Estados Unidos, é interessante deixar registro da nítida exasperação – sinal de respeito, antes de mais nada – que a persistência negociadora brasileira causou em muitos dos interlocutores norte-americanos. Primeiro, haviam-nos acusado de reagir apenas defensivamente, escudados no Grupo do Rio, mas sem apresentar propostas concretas e sugestões construtivas. Quando estas se materializaram, disseram então que o fazíamos com grande atraso e que colocávamos em risco o próprio sucesso da cúpula de Miami. Quando esta percepção também se provou equivocada, avaliaram finalmente que o Brasil unicamente se preocupava em demonstrar seus instintos primitivos de liderança na América do Sul e estabelecer, desproporcionalmente ao intuito da convocação norte-americana, uma estratégia diplomática alternativa, sem consequências práticas e motivada exclusivamente pela “visão de mundo do Itamaraty.”

Richard Feinberg, em seu livro de 1997, *Summitry in the Americas*, revela sem pudores esse sentimento arraigado de agressividade contra o Itamaraty e os diplomatas brasileiros.<sup>3</sup> Faz, o ex-Assessor do Conselho de Segurança Nacional da Casa Branca, um

3 Estes comentários foram objeto de carta do autor ao Embaixador Flecha de Lima, em 6 de maio de 1997.

esforço deliberado em apresentar a participação brasileira na Cúpula de Miami como fruto mais da vaidade pessoal de diplomatas ou do “tradicionalismo” do Itamaraty, do que resultado, como de fato foi, de um extraordinário esforço de arregimentação e coordenação política, em muitos sentidos mais democrático e qualitativamente superior do que as próprias consultas “radiais” mantidas pelos Estados Unidos com os demais participantes do evento. Feinberg afirma, por exemplo, que a passagem do Vice-Presidente Al Gore pelo Brasil (21 de março de 1994) buscou apenas “make sure the Brazilians would feel engaged in the summit.”<sup>4</sup> Ainda sobre a visita de Gore a Brasília, insiste em dizer que “Gore’s primary purpose was to reassure the Brazilians that the United States recognized their stature in hemispheric affairs,” algo totalmente descabido. Mais adiante, diz que foi preciso “massagear” o Presidente Itamar Franco e o Itamaraty.<sup>5</sup> Esse vezo de Feinberg passa praticamente todas suas apreciações sobre o Brasil e denotam, no fundo, a insegurança que deve ter sentido quando confrontado com nossa capacidade de articulação diplomática, além de confirmar o relativo amadorismo da preparação norte-americana antes da cúpula. Na verdade, o que Feinberg não diz, mas é sabido, é que o trabalho preparatório liderado pelos Estados Unidos – e inspirado por ele, ao menos inicialmente – fez tudo quanto possível justamente para procurar neutralizar posições e preocupações legítimas brasileiras, e de outros países do Grupo do Rio, em alguns trechos de seu livro insinuadas como “anti-hemisféricas” ou pura e gratuitamente antagônicas em relação aos Estados Unidos. Note-se, a propósito, que ao receber em Brasília o enviado especial do Presidente Clinton, Thomas McLarty, em 21 de novembro, o Embaixador Roberto Abdenur disse-lhe que se surpreendia da dificuldade que certos setores norte-americanos tinham em perceber as “peculiaridades que nos distinguem dos demais países latino-americanos,” já que em virtude dos interesses globais do Brasil “nossas posições e reações são normalmente distintas das de outros países de menos expressão – o que não significa antagonismo sistemático às posições dos EUA, mas sim uma posição consentânea com nossa estatura e com a cautela e o equilíbrio que sempre caracterizaram a diplo-

---

4 Feinberg, 1997, p. 107

5 Feinberg, 1997, p. 140

macia brasileira.”

É difícil, nessas condições, deixar de comentar a teoria desenvolvida por Feinberg de um *cascading modular multilateralism*, alegadamente a grande invenção dos EUA para evitar que o trabalho preparatório da cúpula recaísse para um formato assembleísta (como seria, por exemplo, o da OEA), ao qual não resistissem as formulações originais norte-americanas. Curiosamente, é hoje opinião praticamente unânime que esse formato, louvado por aquele autor como responsável pelo êxito da reunião de Miami, quase provocou o colapso da iniciativa, justamente por manter diferentes atores desinformados sobre idéias que estavam sendo desenvolvidas por terceiros países, e portanto desconfiados e na defensiva a respeito das mesmas até o último minuto. O Brasil repetidamente condenou essa “pulverização” das consultas prévias, que em outros países só encontrava ressonância porque os EUA a eles ofereciam um teórico tratamento diferenciado e a idéia de “alianças temáticas,” como foi o caso da “Aliança para o Desenvolvimento Sustentável” dos centro-americanos, da estratégia contra os entorpecentes do México, do apoio às micro-empresas da comunidade do Caribe, da luta contra a corrupção do Equador e da Venezuela, dos “capacetes brancos” do Presidente Menem, entre outras. Na prática, buscavam os EUA, com movimentos negociadores dispersos e desconexos, esvaziar o grande potencial diplomático e negociador que havia em toda a América Latina, e que em boa hora coube ao Brasil aglutinar e conduzir no âmbito do Grupo do Rio.

O Embaixador Flecha de Lima respondeu em termos incisivos às insinuações maldosas do livro de Feinberg, em carta de 7 de maio de 1997. Disse-lhe nosso diplomata que o Brasil nunca teve uma “agenda oculta” nem aspirou a posição de liderança no quadro da cúpula, até porque a atribuição a nosso país da Secretaria *Pro Tempore* do Grupo do Rio estava decidida muito antes inclusive que se pensasse em convocar a reunião de Miami.<sup>6</sup> Quanto ao *cascading modular multilateralism*, disse ser uma perigosa falácia que os Estados Unidos se sentissem habilitados a serem os únicos em posição de controle integral sobre a agenda da reunião, ou que julgassem aceitável procurar

---

6 “Brazilian diplomats do not have to worry about their country’s central role in any serious Hemispheric negotiating process. As a democracy and a country with a complex

esquivar-se das posições de outros países, como afirmara Feinberg.<sup>7</sup> Quanto à alegação de uma “visão de mundo do Itamaraty,” comentário preconceituoso sobre a participação brasileira no processo, Flecha de Lima lembrou apenas que a defesa dos interesses externos nacionais não é uma tarefa que se possa executar com “ideologia própria” ou com “objetivos autônomos,” acrescentando com uma pontada de ironia: “In that respect, I see no major difference between Itamaraty and the State Department. We’re both foreign services of large democracies.”<sup>8</sup>

Entendia o Brasil que não se poderia chegar a Miami na condição de “convidado passivo,” ou que os Chefes de Estado e de Governo pudessem, já durante a reunião de cúpula, ser confrontados com textos com os quais talvez não estivessem plenamente de acordo. O próprio Presidente Itamar Franco escreveu ao Presidente Clinton, em 4 de novembro, para reiterar que se tornava “urgente o estabelecimento de mecanismo que permita, em breve prazo, dar início, entre o Grupo do Rio e a equipe norte-americana encarregada da preparação substantiva do evento de Miami, juntamente com representantes de outros países, a processo efetivo de conformação e redação dos textos,” com o que estaríamos “garantindo que os resultados da Cúpula Hemisférica recolham e reflitam adequadamente, para nossas sociedades, nossa capacidade de interpretar e dar forma aos anseios hemisféricos de construção de uma comunidade das Américas renovada.”<sup>9</sup> Os documentos

---

society and economy, Brazil naturally has its own agenda for Hemispheric relations, as well as the United States, Mexico, Argentina, Chile and many others have theirs. No single country in the region has the privilege of having an ideal agenda or one equally valid for all countries. The real strength of the negotiating process which led to Miami emerged precisely out of the convergence of these many different agendas, a phenomenon which wouldn't have taken place without the initiatives of the Rio Group and Ambassador Abdennur's untiring dedication to make the Summit work.” (Flecha de Lima, 1997a, p. 2)

7 “It was precisely this kind of arrogance which made some countries in the region regard with suspicion and apprehension the United States’ intentions and its ‘cascading modular multilateralism’ approach. Were it not for the diplomatic initiatives taken by the Rio Group, a true convergence of agendas might not have happened and the Miami Summit could have ended up as a one-country show, with no real commitment of all the countries in the region to its substance and the initiatives it set in motion.” (Flecha de Lima, 1997a, p. 2)

8 Flecha de Lima, 1997a, p. 3

9 Franco, 1994b, p. 3

do Grupo do Rio foram, assim, apresentados como uma “visão integrada e própria dos países da região quanto aos rumos que desejam para a cooperação hemisférica” e deveriam, portanto, ser considerados em pé de igualdade na reunião de Vice-Ministros convocada pelos Estados Unidos em fins de novembro, o que trazia mais um desafio diplomático ao Brasil, diante da resistência dos Estados Unidos a dar àquelas propostas um tratamento diferente e mais favorável do que tinham recebido todas as demais, processadas pela via do chamado multilateralismo modular.

### A REUNIÃO DE AIRLIE HOUSE

Em novembro de 1994, os Estados Unidos finalmente aceitaram a opinião de que a decisão final sobre os documentos da Cúpula das Américas teria de ser tomada em reunião de tipo plenário, com todos os países presentes. Os negociadores norte-americanos, a estas alturas, sentiam-se já suficientemente seguros de que as discrepâncias remanescentes a respeito das propostas circuladas por Washington poderiam ser trabalhadas dentro da metodologia e do formato que haviam sugerido aos demais países, de modo que não mais temiam a hipótese de alternativas de negociação que escapassem ao controle central dos EUA, mantido desde as primeiras instâncias após o convite para a reunião de cúpula.<sup>10</sup>

O Brasil, por outro lado, se aproximava destas etapas finais de consultas com a convicção de que o trabalho diplomático do Grupo do Rio havia sido essencial para garantir que, em Airlie House, se pudesse efetivamente chegar a textos de consenso, amparados num exercício de visão comum dos interesses e dos desafios da proposta nova parceria hemisférica. A pronta resposta brasileira de apoio à iniciativa dos Estados Unidos tivera o mérito de permitir que buscássemos desde

---

10 “In the end, the United States accepted that it had no alternative but to bow to the long-standing desire of the Latin American foreign ministries to convene a traditional, all-parties conference (...) But the United States had feared that a 34-nation assembly, if convened prematurely, would incubate a nebulous, weak text. Now, after the innumerable rounds of consultations, conferences, and expert meetings, the well-formed offspring of months of consultations was beyond danger. All that was needed was the official blessing of legitimacy.” (Feinberg, 1997, p. 139)

cedo definições concretas para as questões abrangentes de convergência de valores e coincidência de interesses, direcionando as sugestões regionais para pontos centrais, tais como a importância de elevar o diálogo político com os EUA, promover o desenvolvimento econômico e social e avançar o projeto de integração com respeito à diversidade. Graças ao Brasil, a Cúpula das Américas ganhou contornos nítidos, agenda mais densa e objetivos melhor equilibrados. Mesmo assim, estava-se ciente de que a reunião de Miami, independentemente de seus resultados finais, teria muito de festa americana, destinada em boa parte a atender pressões do público interno e expectativas de desempenho internacional do país. Como avaliou a Embaixada em Washington, a cúpula em muitos aspectos traía “a busca pelo Governo Clinton de uma reafirmação explícita da posição hegemônica que hoje ocupam os EUA em escala global, embora de uma perspectiva realista não se deva esperar que o evento tenha resultados retumbantes para a região.” Nesse quadro, estava o Brasil em posição de delicado equilíbrio, pois tinha “ao mesmo tempo relevantes áreas de diálogo e convergência bilateral com os EUA – assim como diferenças que são naturais, haja vista a dimensão dos dois países –, mas também importante papel definidor e de liderança com os demais países, particularmente na América do Sul.” Essa dupla inserção do Brasil revelou-se de forma cristalina durante o período de Airlie House, onde se tinha consciência de que “alguns de nossos vizinhos, ausentes as visões moderadoras e mais equilibradas do Brasil, tenderiam a respeitar impulsos imediatistas mais acentuados no sentido de buscar aproximação rápida com os EUA.”

Embora o projeto de Declaração de Princípios distribuído pelos EUA em meados de outubro não causasse maiores dificuldades, salvo notadamente a ausência de referência ao princípio da não-intervenção e à questão do desenvolvimento, mais complexa se afigurava a consideração da proposta de Plano de Ação, em vista das discrepâncias entre a formulação norte-americana e o projeto entregue pelo Grupo do Rio em 16 de novembro. Bem antes das reuniões de Airlie House, em 19 de outubro, o Governo brasileiro fizera saber ao Secretário Assistente Alexander Watson o cerne das dificuldades que percebíamos na redação dos dois textos estado-unidenses. Em relação ao projeto de Declaração de Princípios, os seguintes pontos principais foram assinados pelo Brasil:

(a) ausência do conceito de desenvolvimento como fundamento da nova parceria hemisférica. O tema aparecia indiretamente, falando-se em qualidade de vida, crescimento econômico, império da lei, direitos humanos, participação comunitária, mas faltava o desenvolvimento como “elemento de costura;”

(b) insistia-se na questão de “ação coletiva” da OEA para defesa da democracia, em linguagem que, à primeira vista, parecia disfarçar quer o desejo de ampliar certas áreas de competência da organização regional (como seria o caso da Resolução 1080, idéia que constava do texto), quer o de introduzir conceitos e propostas de ação sobre os quais alguns países da região, inclusive o Brasil, tinham sérias reservas (por exemplo, novos instrumentos de segurança hemisférica);

(c) falava-se em transparência da gestão pública e responsabilidade dos governantes, sem tocar, porém, na tarefa de modernização do Estado, objetivo mais ambicioso e que envolveria medidas concretas de cooperação e financiamento multilateral;

(d) insistia-se na “participação da sociedade civil, do cidadão, da comunidade” como elementos de ancoragem da democracia, em referências que o Brasil julgava deslocadas ou exageradas na estrutura do texto;

(e) propunha-se a visão incompleta e restritiva de que a liberdade econômica e a prosperidade eram os elementos centrais para assegurar a legitimidade dos governantes;

(f) contrapunha-se “melhor administração do Estado” a “dinamismo do setor privado,” contraposição falaciosa, uma vez que o Estado também deveria ser mais dinâmico e o setor privado melhor administrado, formulação que se qualificava portanto de “típica simplificação semântica ao gosto do liberalismo *à outrance*;”

(g) chamava-se o investimento privado de “motor do crescimento,” quando muitos ainda reconheciam a importância do papel do Estado como promotor da atividade econômica e dos investimentos de cunho social e procuravam evitar generalizações que visassem a diminuir ou restringir a atuação do setor público nos diferentes países;

(h) colocava em dois planos distintos e desequilibrados a idéia de uma futura zona hemisférica de livre comércio: no primeiro, fazia uma declaração retórica e inconsequente de apoio à integração hemisférica; no segundo, estabelecia metas qualitativas e cronogramas rígidos para ampliar e acelerar certos processos de liberalização comercial que in-

teressavam diretamente à expansão de negócios dos EUA na região. Mostravam os EUA grande cuidado em aprimorar o “ambiente de negócios” na região, mas pouco entusiasmo em discutir uma agenda recíproca de interesses comerciais.

Em relação ao Plano de Ação reformulado, que constituía uma adaptação mínima das “14 iniciativas” circuladas em agosto, a Embaixada em Washington acrescentava os seguintes comentários preliminares:

(a) em relação à OEA, o necessário seria oferecer à organização um mandato claro em virtude dos resultados da cúpula e uma visão segura de quais seriam as novas áreas de atuação prioritária no hemisfério, ao invés de advogar uma interpretação seletiva do seu mandato, focalizada por exemplo apenas sobre a questão da aplicação da Resolução 1080 ou sobre possibilidades da organização em matéria de “mediação e reconciliação;”

(b) a idéia de um código hemisférico sobre movimentação de capitais encontrava resistência na diretoria do Banco Central do Brasil;

(c) a proposta de um papel do BID de garantia de investimentos privados contra “riscos políticos” estabelecia de forma talvez excessiva que recursos dos governos seriam alocados para a proteção de investimentos que, por natureza, são de “risco;”

(d) a idéia, polêmica, de que o BID operaria um “programa” (“fundo” na versão anterior) para atrair as organizações não-governamentais a uma participação mais direta na vida política e econômica dos países, inclusive através de uma “rede hemisférica,” devia ser qualificada;

(e) havia um excesso no tema da corrupção, fazendo-se vinculação inadmissível entre falta de competição em alguns setores da economia e crescimento dos casos de improbidade;

(f) exagerava-se na ameaça que a lavagem de dinheiro poderia apresentar aos países latino-americanos, repetindo elementos próprios do quadro legislativo norte-americano, e deixava-se, por outro lado, de oferecer cooperação para o desenvolvimento da capacidade operacional de monitoramento de transações financeiras suspeitas nos países menos capacitados para tanto;

(g) propunha-se a criação de “comissões nacionais de reforma” dos setores de saúde, sem que estivesse clara uma necessidade uniforme de reforma em todos os países da região ou a conveniência de estabe-

lecer metas quantitativas dentro de cronogramas rígidos;

(h) a proposta sobre micro-empresas tinha elementos conceituais confusos, tais como “reformular o ambiente em que operam serviços financeiros para os pobres,” “micro-financeiras com orientação de mercado” e tecnologias ambientalmente sustentáveis “em pequena escala;”

(i) procurava-se restringir a questão da biodiversidade à aplicação de convenção de 1940 sobre proteção da fauna, flora e belezas cênicas, sem atenção às evoluções registradas na conferência do Rio de Janeiro em 1992.

Ao chegar a Washington em fins de novembro, a delegação brasileira, chefiada pelo Secretário-Geral Roberto Abdenur e assessorada pelo Embaixador Adhemar Bahadian e por diplomatas do Departamento das Américas e da Embaixada em Washington, buscou contato imediato com seus interlocutores norte-americanos para trocar pontos de vista sobre o exercício conjunto de exame de textos que teria início em Airlie House. No dia 26 de novembro, sábado, foi mantida reunião informal de trabalho com três dos altos funcionários responsáveis pela iniciativa nos EUA, o Secretário Assistente Watson, o assessor do Conselho de Segurança Nacional Feinberg, e o Embaixador Gillespie, que se ocupava fundamentalmente dos aspectos logísticos da reunião de Miami. O Embaixador Abdenur logo assinalou a seus ouvintes que a Cúpula das Américas representava um encontro diferente de instâncias multilaterais clássicas, já que não se colocava um “jogo de barganhas” entre os participantes, o que não impediria, no entanto, distinguir alguns matizes relevantes nas propostas dos Estados Unidos, de um lado, e do Grupo do Rio, de outro. Havendo sido acertado que o projeto de Declaração de Princípios seria discutido com base na proposta circulada pelos EUA, os funcionários norte-americanos procuraram obter semelhante compromisso em relação ao Plano de Ação, chegando a ser incisivamente deselegantes quanto ao “atraso” que percebiam na entrega do projeto do Grupo do Rio.<sup>11</sup> O Embaixador Abdenur retrucou, sem afastar-se de um permanente oferecimento de apoio ao su-

---

11 “The US delegation was not mollified. It was offended by Abdenur’s preachy, paternalistic presentation, even as it respected his negotiating tactics – Abdenur cleverly positioned Brazil to be South America’s chief interlocutor with the conference hosts. Tony Gillespie responded firmly to the Brazilian gambit: the United States would view an effort to put forth a subregional draft at this late date as decidedly not helpful.” (Feinberg, 1997, p. 142)

cesso da iniciativa, que os EUA talvez não deversem demonstrar tamanho apego a um texto mal-concebido, que não tinha linguagem “presidencial,” que pecava por um flagrante desequilíbrio entre algumas ações descritas em excesso de pormenores, e outras vaga e confusamente apresentadas, que não guardava, em suma, a necessária correlação lógica com a estrutura da Declaração de Princípios.

Na tarde do mesmo dia 26 de novembro, o Chefe da Delegação do Brasil convocou reunião de consultas com as demais delegações do Grupo do Rio, realizada na sede da Embaixada em Washington. Ficou evidenciado, na ocasião, o comprometimento dos latino-americanos com a estrutura, a metodologia e o conteúdo substantivo do projeto de Plano de Ação submetido pelo Grupo do Rio, de forma que de imediato se consideraram soluções alternativas para levar a Airie House. Por iniciativa do Brasil, dois documentos adicionais foram rapidamente preparados e distribuídos aos presentes: o primeiro, tomando por base o projeto do Grupo do Rio, insertava em caracteres itálicos sugestões da proposta norte-americana que se adequavam sem dificuldades ao documento latino-americano; o segundo, cotejava lado a lado, em duas colunas, as propostas dos EUA e as do Grupo do Rio. A estratégia era a de forçar, necessariamente, que o projeto de Plano de Ação do Grupo do Rio fosse examinado em igualdade de condições com a proposta norte-americana. As delegações do foro regional se comprometeram a manter-se coesas e a seguir a coordenação brasileira durante as conversações que teriam início no dia seguinte.

Na manhã de 27 de novembro, ainda em Washington, recebeu-se na residência do Embaixador Flecha de Lima a visita do Conselheiro do Presidente Clinton, Thomas McLarty, quem havia sido encarregado de manter sob controle, na Casa Branca, a preparação da Cúpula das Américas. Amigo de infância e colega de escola de Clinton, McLarty tinha um acesso desimpedido ao Salão Oval, o que o fazia um interlocutor de grande relevância nesta etapa crucial das consultas. O Embaixador Abdenur expôs novamente nosso desejo de que o Plano de Ação adotado em Miami fosse compatível com a natureza eminentemente política do encontro e avaliou que era “de suma importância dar à iniciativa sentido amplo e uma larga visão prospectiva, em que se registrasse de maneira sólida e expressiva o comprometimento das lideranças hemisféricas com tudo aquilo que hoje nos aproxima, em questões fun-

damentais como a promoção da democracia, a modernização do Estado, a defesa dos direitos humanos, a promoção do desenvolvimento econômico e da prosperidade, a participação da sociedade, a superação da pobreza, a boa implementação dos compromissos em matéria de desenvolvimento sustentável, a cooperação científica e tecnológica.” Ficou muito claro que o Brasil não abriria mão das propostas do Grupo do Rio, e que sustentaria as mesmas em pé de igualdade durante as deliberações que estavam por iniciar-se, mesmo que para exasperação dos anfitriões.<sup>12</sup>

Foi nessas condições que as delegações chegaram em 27 de novembro a Warrenton (Virginia), onde à beira de uma estrada rural, a 75 minutos de Washington, encontra-se a antiga propriedade de Airlie House, um pequeno centro de conferências, de características espartanas, talvez mais adequado para um retiro espiritual. A escolha desse local, deve-se dizer, fora mais uma razão de diferença de opinião com os organizadores. Tinha o Brasil, com bom senso, sugerido que o encontro de Vice-Ministros se realizasse na capital, onde todas as delegações teriam facilidades naturais de hospedagem, deslocamento e comunicação com seus respectivos governos. Em Airlie House, por outro lado, só teriam acomodação três representantes por delegação, e as instalações de computadores e de comunicações estavam gerenciadas diretamente pela delegação dos EUA, com constrangimentos óbvios para todos os demais. A maior parte da delegação brasileira, por exemplo, teve de instalar-se em um parco motel de beira de estrada, distante 20 minutos do centro de conferências. Também ali montou-se um sofisticado escritório de apoio, ao qual terminaram por recorrer diversos outros países que se ressentiam da falta de privacidade em Airlie House. Também por uma razão misteriosa, os telefones celulares alugados pelo Brasil pararam subitamente de funcionar no local da reunião. Contatada a respeito, a companhia responsável enviou técnicos para tratar de resolver o problema, o que foi impossível, segundo nos disseram, porque “apenas nas imediações da CIA tinham antes detectado tamanha in-

---

12 “Abdenur went directly from breakfast with McLarty to a Rio Group conclave where the Brazilians sought to stir up latent resentments against the United States, to foster fears that Washington would use the summit agreements to monitor their activities and intervene in their domestic affairs.” (Feinberg, 1997, p. 142)

tensidade de sinais de interferência eletrônica.” É um lado anedótico do encontro. Nas visões mais conspiratórias, tratava-se de indício de que continuavam os Estados Unidos dispostos a cercear ao máximo o desempenho diplomático de outros países antes da cúpula.

Na noite de 27 de novembro, após o jantar e uma primeira rodada de debates sobre o texto da Declaração de Princípios, foi o Embaixador Abdenur chamado para conversa reservada com a delegação dos EUA, a qual se estendeu pela madrugada adentro da segunda-feira. Temiam nossos anfitriões que a insistência do Brasil em tabular a proposta de Plano de Ação do Grupo do Rio colocasse a todos diante da “possibilidade de um impasse na reunião de Vice-Chanceleres, que chegasse mesmo a colocar em risco o êxito da cúpula de Miami.” Com vistas a desbloquear o caminho, ofereciam alguma flexibilização nas propostas que haviam distribuído e se propunham a acomodar muitas das preocupações sinalizadas pelo Brasil. O delegado brasileiro, de seu lado, agradecendo a confiança que lhe depositavam e o clima de respeito mútuo entre as duas delegações, reiterou que as propostas do Grupo do Rio continham elementos qualitativos muito superiores ao texto norte-americano, mas que o Brasil também se dispunha a um esforço de compaginação, inclusive com vistas a dar maior “especificidade” a algumas das ações previstas. Desse encontro bilateral, saiu o acordo básico que abriu caminho para o sucesso da reunião de Airlie House.<sup>13</sup> Dos Estados Unidos, nessa longa conversa, obteve-se afinal a aceitação de que o princípio de não-intervenção seria acrescentado ao texto da declaração política, e de que o Plano de Ação seria discutido com plena consideração da redação trazida pelos latino-americanos, de tal forma que às primeiras horas da manhã seguinte já se encontrava disponível o documento de “duas colunas,” que cotejava por assuntos as diferentes redações disponíveis. Abriram mão os EUA, da mesma forma, da idéia de discriminar as atividades do Plano de Ação em “ações nacionais” ou “ações internacionais,” já que sob o primeiro grupo via-se o desejo de passar sermões aos demais países em termos de conduta e boa governança. Este último ponto, segundo Feinberg, não passou

---

13 “As the instigator of conflict, and having attained the respect and leadership role they had sought with such tenacity, the Brazilian diplomats could now play peace maker.” (Feinberg, 1997, p. 143)

de um mal-entendido, já que aquela bifurcação nacional/internacional constante da proposta dos EUA teria sido sugerida pelo Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Enrique Iglesias, como forma justamente de apacar certas sensibilidades sobre questões de soberania nos países latino-americanos.<sup>14</sup>

Depois disso, a reunião transcorreu de forma assaz executiva, com o plenário rapidamente adotando posições de consenso, e com pequenos grupos de trabalho deliberando sobre os textos mais disputados. Apenas as delegações do Brasil e dos EUA contavam com suficientes delegados para tomar parte em todas as negociações paralelas havidas.

Com base nos entendimentos de alto nível entre o Brasil e os EUA, obtidos, deve-se repetir, graças à pertinácia negociadora e à clareza de propósitos mantidas desde o início pela parte brasileira, a reunião de Airlie House terminou por aprovar (salvo os pontos sobre a ALCA, e uma pequena ressalva canadense sobre telecomunicações) os documentos que, dias depois, seriam referendados pelos Chefes de Estado e de Governo em Miami. Passou-se, desde então, a falar do “espírito de Airlie House” como melhor tradução do clima de entendimento que acabara prevalecendo nas etapas finais. Mas não convém menoscar a importância das concessões de undécima hora que o Brasil soube extrair dos Estados Unidos, e que foram instrumentais na composição final dos documentos de Miami. É claro, porém, que a visão norte-americana destes episódios sempre será algo diferente.<sup>15</sup>

Ao partir de Airlie House, nossa delegação avaliou que os resultados haviam sido amplamente satisfatórios, primeiro por terem incorporado muitos dos aspectos substantivos apontados pelo Grupo do Rio, segundo por terem evidenciado o papel construtivo do Brasil em todas as etapas de consultas e de formulação de textos, “como fator de fluidez e de articulação de consensos, na condução do diálogo com os

---

14 “For its part, the United States had seen the international-national categorization as a concession to Latin American opinion and so agreed readily to erase the subheadings.” (Feinberg, 1997, p. 144)

15 “The Brazilians and some other Latin Americans were intent on using the conference to render the plan of action more modest in its ambitions, less exact in its objectives, less specific in its timetables, and less accountable in its implementation.” (Feinberg, 1997, p. 146)

EUA e no tratamento dos temas fundamentais da agenda interamericana.” Alguns aspectos dos documentos finais devem ser assinalados, na medida em que refletem a prevalência de posições defendidas pelo Brasil, em nome do Grupo do Rio. A inclusão do princípio da não-intervenção entre os princípios básicos da cooperação hemisférica, sobretudo quando os EUA não o haviam referido em seus textos, é de importância indiscutível. Afastou-se a idéia, por exemplo, da criação de algo assim como uma “força tarefa sobre democracia,” cujo mandato poderia até incluir pacificar militarmente regiões conflagradas. O tratamento das questões do desenvolvimento em termos atualizados, livre do sentido confrontacionista de outras épocas, foi uma conquista expressiva, especialmente diante da ambiguidade com que os EUA sempre vêm o enfoque desenvolvimentista. A noção de inter-relação entre democracia e desenvolvimento, assim como a defesa da modernização do Estado para o fortalecimento das instituições democráticas trouxeram equilíbrio às teses da “boa governança.” A considerável ampliação das propostas de cunho econômico e comercial, por comparação à modesta formulação norte-americana, contribuiu para ressaltar um quadro em que há interesses recíprocos, mas também expectativas diferenciadas. A ênfase nos temas sociais, plataforma virtualmente exclusiva dos textos do Grupo do Rio, restituiu à iniciativa da Cúpula das Américas a noção de que as forças de mercado são insuficientes para a promoção do desenvolvimento com equidade. As propostas sobre desenvolvimento sustentável recuperaram, no campo hemisférico, a integridade das decisões adotadas em 1992, no Rio de Janeiro, pela UNCED (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento) e evitaram enfoques preservacionistas e limitativos. Ofereceu-se tratamento inovador e equilibrado à questão da participação da sociedade civil na consolidação da democracia, sem exageros ou concessões desmedidas.<sup>16</sup> Por iniciativa do Brasil, aceitou-se um plano de cooperação técnica para a promoção dos direitos humanos, eliminando do tema qualquer conotação punitiva. Obteve-se um tratamento equilibrado da questão das drogas, com ênfase igual

16 “In the most paranoid Latin American formulation, US-based nongovernmental organizations (NGOs) were the latest incarnation of US interventionism.” (Feinberg, 1997, p. 145)

numa estratégia de *building blocks*; continuar dialogando, por fim, com aqueles que ainda não estivessem em condições de negociar acordos setoriais. Em cada um desses casos, a Administração também julgaria o estado de preparação de cada país (*readiness*) com base em critérios específicos, inclusive sobre proteção ambiental e de direitos dos trabalhadores. O documento do USTR não ocultava as razões concretas que tinha a Administração para manter vivo o conceito do livre comércio no hemisfério: “As a result of dramatic economic and political reform in the region – including trade and investment liberalization – we have an historic opportunity to develop a relationship with the nations in the region based on parity, an exchange of mutually beneficial trade and investment concessions, replacing the old ‘tin cup’ foreign assistance approach.” Percebia ainda o USTR o risco de que, na ausência de sinalização clara quanto ao apoio norte-americano à expansão do livre comércio na região, perdessem os EUA capacidade de influência política e credibilidade como interlocutor hemisférico.<sup>19</sup> Tratava-se, em consequência, não apenas de garantir os benefícios intrínsecos do livre comércio, mas sobretudo de associá-lo ao exercício de preservação dos interesses mais amplos dos Estados Unidos no hemisfério ocidental. Essa dualidade, de resto, esteve na origem da própria concepção da Cúpula das Américas, como já se comentou.

A Representante Comercial adjunta, Charlene Barshefsky, havia desenvolvido a idéia de “stepping stones,” critérios que os EUA desenvolveriam e fariam conhecidos com antecipação aos demais parceiros comerciais e cujo cumprimento os habilitaria gradualmente ao processo negociador de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos, ou alternativamente a aceder ao NAFTA. Esse enfoque teria, segundo a funcionária americana, a vantagem de evitar um processo errático de seleção dos países qualificados para um ALC. Sem desme-

---

19 “With low and rapidly decreasing flows of development assistance to the region, withdrawing the promise of FTAs would substantially reduce U.S. leverage to push economic reform and severely undermine U.S. credibility (...) Furthermore, U.S. political leverage would be reduced. Pressing for sustained democracy and respect for human rights – tenuous now in some countries – would be more difficult if economic stability cannot be encouraged through trade association with the United States. We would lose influence to countries with greater foreign assistance resources, like Japan, and to countries with retrograde economic philosophies, like Brazil.” (*Inside Nafta*, Vol. 1, No. 4, 23 de fevereiro de 1994)

recer a influência, nesse contexto, de certos fatores políticos na escolha dos candidatos, o aspecto preponderante sempre seria a *readiness* de um determinado país diante dos critérios pré-determinados pelos EUA, não só aqueles estritamente econômicos, mas também outros menos tangíveis, como o grau de cooperação em temas como combate ao narcotráfico e à corrupção. Estava o Governo Clinton, nesse momento, para dar cumprimento à legislação de implementação do NAFTA, obrigado a começar a definir que países seriam considerados prioritários para a negociação de acordos de livre comércio com os EUA. A primeira “janela de oportunidade” ocorreria em relatório que deveria ser enviado ao Congresso até primeiro de julho de 1994. Segundo o *memorandum* mencionado do USTR, o Brasil só cabia como possível candidato num enfoque chamado de “ousado,” e mesmo assim apenas para a segunda “NAFTA window,” em 1997.<sup>20</sup>

Ao enviar o relatório previsto ao Congresso, o Presidente Clinton reconheceu: “The key issue is how we shape integration and opportunities for trade, both bilaterally and sub-regionally within the broader hemispheric context.” Segundo o Presidente, os mercados emergentes das Américas ofereciam grandes oportunidades para as exportações e os investimentos, que por sua vez constituíam a base mais promissora de expansão da economia dos Estados Unidos.<sup>21</sup> O Presidente Clinton, com vistas a um fortalecimento gradual dos vínculos comerciais hemisféricos, e dentro da estratégia de aprofundamento de disciplinas que antes se descrevera como de “stepping stones,” estabelecia então os seguintes principais objetivos negociadores: (a) entre os objetivos globais, estavam a abertura e o acesso recíproco a mercados, a redução e eliminação de barreiras e práticas desleais de comércio, o fortalecimento de disciplinas e procedimentos no âmbito do sistema multilateral; (b) entre objetivos específicos, eram listadas as áreas de serviços, investimentos, propriedade intelectual, padrões trabalhistas, transparência, e relação entre comércio e meio ambiente. Nessa estratégia

20 “The main difficulties with this approach is there is no sign that Brazil can institute the economic or political reforms needed to stabilize its system during this decade. Furthermore, Brazil has expressed no interest in a FTA and, in fact, has been somewhat hostile.” (*Inside Nafta*, Vol. 1, No. 4, 23 de fevereiro de 1994)

21 “Our trade agenda is fundamental to both our long-term national economic interests and our foreign policy. We need broad authority to gain more access to dynamic markets in

de aproximação incremental à negociação de acordos de livre comércio, e também diante da indefinição quanto ao papel a ser acordado nesse processo aos acordos sub-regionais existentes, o Presidente dos EUA comunicava em conclusão que “other than Chile, the Administration is not now prepared to name specific countries as candidates for future free trade area agreements” e que “passage of the Uruguay Round implementing legislation is our immediate top trade legislation priority with the Congress.”

O Brasil, por sua vez, havia lançado em 16 de outubro de 1993, durante a VII Cúpula Presidencial do Grupo do Rio, a proposta da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), que teria por objetivo acelerar a liberalização do comércio entre os países sul-americanos, no horizonte temporal de dez anos, a partir de 1995. Segundo a concepção anunciada, a ALCSA pretendia ser “instrumento de confluência dos processos sub-regionais e sul-americanos e reforçar a capacidade de atuação de seus integrantes nos planos hemisférico e mundial,” sem procurar “dificultar ou inibir outros esquemas de liberalização na América Latina.” Colocava-se, portanto, no plano hemisférico, a questão de estabelecer como exatamente se procederia à construção da ALCA. Sabe-se que Washington a via como um processo irradiado pelo padrão NAFTA e trabalhado a partir de impulsos ou critérios definidos pelos Estados Unidos, quer através de acordos bilaterais, quer pela acesso ao NAFTA.<sup>22</sup> Ficava claro, também, que essa visão do processo não atendia aos interesses do Brasil, nem à dinâmica que procurava colocar em andamento na América do Sul, a partir do MERCOSUL e da iniciativa da ALCSA. Em 20 de abril de 1994, realizou-se encontro entre funcionário do USTR, John Huenemann, e o Subsecretário de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Itamaraty, Embaixador José Artur Denot Medeiros, quando essas questões foram

---

our hemisphere and elsewhere, as well as to exercise leadership in a changing and competitive global economy.” (Clinton, 1994)

22 “The private-sector Council of the Americas this week called for hemispheric leaders meeting in Miami next December to endorse NAFTA as the model for achieving a free-trade area throughout the region (...) In particular, the Council said, the NAFTA’s basic principles of national treatment, most-favored nation treatment, transparency, due process and protection of intellectual property rights should be followed in future trade and investment agreements in the region.” (*Inside Nafta*, Vol. 1, No. 9, 4 de maio de 1994)

abordadas preliminarmente. De um lado, Huenemann expressou a clara intenção do governo norte-americano de evitar “interferências negativas” na dinâmica dos diferentes ensaios de integração regional, qualificando a nova atitude norte-americana de “catwalk.” De outro, o Embaixador Denot Medeiros reafirmou a conveniência de que os EUA de fato mantivessem uma atitude compatível com a realidade do patamar alcançado pelos países da região e pelas experiências integracionistas em curso, de forma a evitar “precipitações” por parte de alguns latino-americanos e “expectativas” que não pudessem ser resolvidas a curto ou médio prazo, levando a frustrações desnecessárias.

Nos EUA, em meados de 1994, começavam a avolumar-se as vozes que insistiam na importância estratégica de que os EUA dispusessem de uma política comercial aprovada pelo Congresso até fins daquele ano, sob risco de que o país perdesse influência junto a seus parceiros hemisféricos. Em depoimento ao Subcomitê de Assuntos Hemisféricos da Casa dos Representantes, em 20 de julho, o ex-funcionário do Departamento de Estado Bernard Aronson argumentava que a mais importante decisão dos EUA em relação ao hemisfério até o final do século seria determinar quão rápida e completamente se deveria abrir a porta do NAFTA às demais democracias do continente. Sua proposta específica era de que a Cúpula das Américas anunciasse oficialmente a intenção de criar até o ano 2000 um regime hemisférico de livre comércio do Alasca à Argentina, com o estabelecimento de uma instituição multilateral, centrada na OEA, para acelerar e coordenar o movimento em direção àquele objetivo. Aronson citava, por exemplo, que os EUA, em 1994, já vendiam para o Brasil tanto quanto para a China, mais para a Venezuela do que para a Rússia, mais para o Equador do que para a Hungria e a Polônia combinadas. Esses e outros dados, na visão de Aronson, se combinavam numa “plataforma de interesses convergentes,” capitaneados pelo comércio hemisférico, mas de onde resultava uma oportunidade única de realização de interesses “legítimos” da política externa norte-americana. Entre estes, mencionava a não-proliferação, a defesa coletiva da democracia, a resolução pacífica de controvérsias, a promoção de uma nova “zona de prosperidade.”

Em primeiro de outubro de 1994, realizou-se em Madri encontro entre funcionários do Brasil e dos EUA. Pelo Brasil, o Embaixador Sérgio Amaral, então Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério

da Fazenda, manifestou sua impressão de que a Cúpula das Américas estava excessivamente centrada nas questões de varejo e não nas de atacado, e que portanto se assemelhava a uma “shopping list,” que dificultava vislumbrar qual seria a nova visão estratégica a ser discutida em plano hemisférico. Na ótica brasileira, acrescentou, “a cidadania era o ponto crucial e a implementação de reformas econômicas em harmonia com as preocupações sociais e de combate à pobreza era o problema essencial.” Esse enfoque, desde o início, foi parte integral da reflexão brasileira sobre as questões econômicas e de integração no hemisfério. Para o Brasil, as reformas em curso e a liberalização comercial não podiam avançar em prejuízo de um enfoque de realização da cidadania em nossas sociedades e de correção dos desequilíbrios sociais. A busca desse equilíbrio, ainda que indiretamente, ditava uma postura necessariamente cautelosa quanto aos projetos de livre comércio continental, especialmente quando estes vinham associados à idéia de uma abertura recíproca entre economias assimétricas. Incorporava essa atitude, da mesma forma, cartas táticas em direção a outros parceiros extra-regionais, como foi o caso por exemplo, em reunião de Chanceleres do MERCOSUL e da União Européia (UE) em 28 de setembro (Nova York), da comunicação de que o Brasil veria com muita simpatia uma futura negociação de acordo de livre comércio com a UE e da clara indicação de que “a falta de uma pronta e clara sinalização por parte da União Européia poderia levar o MERCOSUL, região da América Latina onde a Europa está mais economicamente presente, a voltar-se para outras regiões ou grupos como o NAFTA ou a Ásia/Pacífico.”

As posições brasileiras foram melhor estruturadas em carta de 11 de outubro ao Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pela qual o Embaixador Roberto Abdenur concordou com avaliação do Banco no sentido de que a ampliação e o aprofundamento dos acordos sub-regionais seria o meio mais eficaz para alcançar o objetivo de criação de uma zona de livre comércio hemisférica. O Brasil, disse o Secretário-Geral das Relações Exteriores, “tem favorecido a integração econômica no continente dentro deste enfoque gradual e flexível, por assim dizer de geometrias variáveis, que permite a aproximação sucessiva de círculos concêntricos já consolidados.” Nesse processo, escreveu, “a zona hemisférica seria o terceiro círculo, mais aberto

e portanto mais distante, mas que já poderia começar a ser estudado, em conjunto com os parceiros interessados.” O aconselhável, acrescentou, seria evitar elementos de rigidez nesse processo, como seria o caso, por exemplo, da fixação, como sugeria o BID, do ano 2000 como data para conclusão das negociações comerciais hemisféricas. A fixação de prazos rígidos, segundo Abdenur, não apenas ameaçava ignorar dificuldades em nível sub-regional, mas também levar a frustrações em caso de não-cumprimento, gerando “sinais equivocados quanto à nossa determinação política.”

No início de outubro, o Representante Comercial Mickey Kantor convidou o Brasil para consultas sobre integração econômica no hemisfério, acrescentando que o Presidente Clinton reconhecia que o comércio seria um “elemento central” na agenda de Miami. Essas consultas seriam realizadas com o conjunto dos países membros do MERCOSUL, e com outros países ou grupos de países participantes da cúpula. A proposta norte-americana para esses encontros traduzia, em redação ajustada à estrutura que teriam os documentos finais da cúpula, a visão já referida antes de que se faziam necessários certos “passos concretos” em direção à integração econômica, ao que se seguia uma relação completa das disciplinas que os EUA gostariam de ver discutidas na “construção” da ALCA, incluindo “trabalho” e “meio ambiente” e tendo o NAFTA como “padrão mínimo.” A reação brasileira a essas idéias reproduziu, por sua vez, quase integralmente, o teor da carta mencionada do Embaixador Abdenur ao Presidente do BID, Enrique Iglesias. Durante as consultas entre os EUA e o MERCOSUL, em 28 de outubro, verificou-se, para grata constatação de ambas partes, uma considerável convergência entre os pontos de vista do Brasil e dos EUA, em particular quanto à inconveniência do estabelecimento de prazos fixos para a conclusão das negociações sobre o livre comércio hemisférico. Dentro do MERCOSUL, por outro lado, a principal discrepância residia justamente na proposta argentina de que se fixassem datas específicas para a consecução da ALCA, o que Buenos Aires via como necessário para impulsionar o processo de integração e conferir-lhe um caráter de efetivo compromisso entre os países do hemisfério. Sugeria a Argentina concluir em 2000 as negociações, e em 2015 o processo de desgravação tarifária.

Ao receber visita do Embaixador em Washington, em 31 de ou-

tubro, o Representante Comercial Mickey Kantor também mostrou-se satisfeito com os resultados das consultas realizadas dias antes com o MERCOSUL, notando que tanto o Brasil, quanto os EUA, como as duas maiores nações do hemisfério, teriam especial responsabilidade sobre os rumos do processo de integração. Não há como deixar de apontar o contraste entre essa avaliação positiva feita pelo Representante Comercial das posições brasileiras, e o diagnóstico negativo que as mesmas inspiravam em Richard Feinberg, da Casa Branca. Disse Kantor compartilhar a visão de que em Miami não se deveria adotar “compromissos mandatários e irrealistas,” claramente referindo-se às questões de datas para a integração hemisférica (“dates would be unfortunate,” comentou). Para os EUA, não obstante, afirmou ser importante manter a idéia de um “processo contínuo” e que se cogitava, portanto, a convocação de reuniões sobre temas específicos que mantivessem a dinâmica positiva de progresso em direção ao livre comércio, o que ele gostaria de chamar “processo de Miami.” Estas idéias, como se pode ver, guardavam notável proximidade com o *memorandum* interno do USTR divulgado em fevereiro, conforme assinalado acima, e demonstravam que os EUA tinham em mente uma estratégia negociadora que assim poderia ser resumida: NAFTA como padrão mínimo e foco irradiador da integração econômica; acesso incremental àquele acordo dos países já “preparados;” negociação de acordos setoriais com os demais países, com vistas ao preenchimento dos “critérios de preparação” (*readiness criteria*); utilização dos acordos quadro de comércio e investimentos, herdados da Iniciativa para as Américas – no caso do MERCOSUL, conhecido como 4+1 ou *Rose Garden Agreement* – como moldura para as conversações preparatórias. Nesta etapa, porém, os EUA já haviam retirado a solicitação de *fast track authority* da consideração do Congresso, o que fazia algo mais magra a capacidade de barganha negociadora norte-americana.

Reagindo a estas apreciações de Mickey Kantor, e sem discrepar da avaliação de que efetivamente se verificava um “encontro de idéias” entre os dois países, o Itamaraty julgou conveniente uma vez mais precisar a maneira como o Brasil visualizava a questão do seguimento pós-Cúpula das Américas, particularmente para indicar que justamente em função do caminho a ser percorrido, o da aproximação sucessiva dos acordos de integração sub-regional, a flexibilidade de

implementação seria indispensável. Dessa forma, coincidia o Brasil quanto à inadequação de fixar datas para a conclusão do processo de conformação da ALCA. Mais adiante, é preciso dizer, pressionado por diferentes fatores, mas sobretudo pelo fato de que na APEC se acordara um cronograma específico de livre comércio, o Presidente Clinton acatou sugestão de seus assessores e acabou decidindo-se por uma data fixa para conclusão das negociações da ALCA (2005), ao que o Brasil somou-se. De qualquer forma, a primeira coincidência entre ambos países, isto é, quanto à inconveniência de datas fixas, foi reveladora de que Brasil e EUA, por diferentes razões é verdade, viam naquele momento a integração hemisférica como um processo gradual e de longo prazo. O Brasil, já se disse, para proteger a dinâmica integracionista sul-americana. Os EUA, por reconhecerem, desde cedo, não haver no Congresso a soma de posições que permitisse com facilidade tramitar uma política comercial que desse ao Presidente Clinton a indispensável autoridade negociadora (*fast track authority*) para começar a trabalhar pela expansão do NAFTA ou a negociar acordos bilaterais de livre comércio com países selecionados. Apesar dessa coincidência tática entre os dois países, a posição tomada pelo Brasil era vista em alguns círculos norte-americanos como dominada por um anacrônico espírito nacionalista e por injustificável desalento em relação à ALCA, inclusive em função de divisões internas percebidas entre o Itamaraty e o Ministério da Fazenda, como avaliou o economista Gary Hufbauer, do *Institute for International Economics*.

Reunida em 8 de novembro com o Embaixador Flecha de Lima, a Representante Comercial adjunta Charlene Barshefsky especificou ainda mais a questão da “combinação de formatos” que viam os EUA como adequados para implementar as decisões sobre comércio da Cúpula das Américas. A OEA, por exemplo, trabalharia temas específicos, dentro de cronogramas fixos, mas com menor abrangência e intuito mais recopilativo. Por outro lado, seriam dinamizados os *Trade and Investment Framework Agreements* (TIFAs), cujo traço comum a todos era a participação dos Estados Unidos, o que a juízo do Brasil trazia implícito o desejo de “naftalização” dos entendimentos sugeridos. Por fim, haveria reuniões anuais de Ministros responsáveis pela área de comércio exterior, trabalhando com objetivos de curto prazo e gradualmente percorrendo as etapas preparatórias em direção ao livre comér-

cio continental. Esta visão do processo muito pouco diferia da que já havia sido delineada antes, quer nos balões de ensaio divulgados pelos EUA, quer nas próprias consultas com o MERCOSUL, relatadas acima.

De fato, quando a proposta formal dos Estados Unidos foi distribuída por escrito ao conjunto de países convidados, em nove de novembro, um dos aspectos problemáticos que o Brasil imediatamente identificou foi o fato de que procurava aprofundar disciplinas e buscar maior abrangência para os acordos comerciais na região, o que traduzia um tácito sentido valorativo segundo o qual o NAFTA seria o padrão de referência, passível inclusive de ser aprimorado pela incorporação de temas que não constavam nem daquele acordo, nem da Rodada Uruguai, como era o caso da “anti-competitive business conduct,” ou cuja inclusão trazia dificuldade ao Brasil, tais como trabalho e meio ambiente. Essa centralidade no NAFTA parecia confirmada com a pretendida atribuição aos TIFAs da identificação das “áreas comuns e divergências” entre os países membros, o que portanto reduzia o processo à atenuação ou eliminação de divergências com o único país que pertencia a todos os TIFAs, os Estados Unidos, ou seja, em última análise, divergências em relação ao NAFTA. Esse quadro se completava com a aspiração de que se atribuísse individualmente aos EUA o comando do processo de integração hemisférica, aspecto que o Embaixador Flecha de Lima apontava como “o mais perverso” do papel norte-americano, uma vez que dele se depreendia claramente a “tentativa por parte dos EUA de lançar um processo em que se assumam o papel de núcleo ao qual terão de ‘reportar-se’ todos os demais países (ou grupos de países), estes doravante virtualmente cerceados de buscarem arranjos inter-regionais outros.”<sup>23</sup>

Antes da nova rodada de consultas com o USTR, o Brasil em meados de novembro fez conhecer a todos os países convidados para a

---

23 “O sentido de exclusividade e arrogância que permeia a proposta ainda poderia justificar-se, do ponto de vista do Executivo norte-americano, caso este comparecesse a Miami munido de um ‘fast-track’ que lhe conferisse poder negociador efetivo. Na falta deste, não se percebe o que os EUA tem a oferecer no momento, capaz de dar consistência à proposta lançada sobre a mesa. Parece-me portanto que se registrou visível desvirtuamento na forma como a parte norte-americana interpretou o que parecia, de início, uma razoável similaridade de enfoques entre os dois países.” (*Embaixada em Washington*, 1994)

Cúpula das Américas os seguintes pontos principais da posição brasileira: (a) o acordo sobre o objetivo comum de criação da zona hemisférica de livre comércio poderia constituir uma das decisões de maior alcance político da cúpula; (b) para ser factível, esse acordo não poderia, porém, descer a nível de pormenores de implementação da iniciativa, tais como datas, indicação *a priori* das disciplinas, cronograma rígido de reuniões preparatórias, entre outros. O Brasil posicionava-se, portanto, para advogar uma versão matizada da proposta norte-americana, dela removendo os elementos que a faziam tributária do NAFTA e que impunham, aos demais acordos sub-regionais, uma agenda e um ritmo de desenvolvimento ditados centralmente pela visão que os EUA guardavam da integração econômica hemisférica. Charlene Barshefsky reagiu ponderando que nenhum outro país, além do Brasil, fizera sugestões no sentido de que o documento sobre comércio tivesse um menor grau de especificidade. Em particular, informou que considerava um “erro político” o enfoque brasileiro contrário à listagem das disciplinas a serem cobertas pelas conversações com vistas à conformação da ALCA e que essa sugestão era tida pelos EUA como “non starter.”

Somente em 23 de novembro de 1994 realizou-se, em Washington, a primeira reunião de consultas sobre comércio e integração hemisférica congregando todos os países participantes da Cúpula das Américas. Preocupações brasileiras sobre a temida “naftalização” do processo de integração foram acolhidas num segundo projeto dos EUA, desaparecendo a centralidade conceitual do NAFTA e instrumental dos TIFAs como caminho preferencial para a ALCA. Não estava ainda tomada, nessa ocasião, a decisão do Presidente Clinton a favor de estabelecer a data de 2005 para a conclusão das negociações. Ficaram também pendentes, no encontro, os pontos sobre a inclusão, no Plano de Ação, das questões de trabalho e meio ambiente vinculadas às disciplinas comerciais a serem negociadas na área hemisférica de livre comércio. A oposição a essa inclusão não era apenas brasileira, mas compartilhada por praticamente todos os latino-americanos e bastante sólida entre os membros do MERCOSUL. O delegado do Brasil, Embaixador Denot Medeiros, deixou a reunião persuadido quanto às “reais perspectivas” de lançamento da ALCA em Miami, apesar da indefinição quanto a fixar datas no governo norte-americano. Paralelamente, assessor do Presidente Clinton para assuntos econômicos, Bowman Cutter,

nos transmitia a visão de que a aproximação Brasil-EUA no âmbito da cúpula constituía uma “oportunidade histórica” para o aprofundamento das relações econômicas entre os dois países.

Nos momentos finais da reunião de Airlie House, em 29 de novembro, os EUA fizeram entrega de uma segunda revisão da proposta sobre as questões de comércio nos documentos finais da cúpula. Antes mesmo de qualquer resposta oficial, os Vice-Ministros do Grupo do Rio mostraram-se especialmente insatisfeitos com reformulações que viam como puramente cosméticas, e sobretudo que mantinham a vinculação indesejável entre padrões trabalhistas e ambientais e o desenvolvimento de políticas comerciais no hemisfério. Decidiu-se manter posição negociadora firme. De volta a Washington, o Embaixador Roberto Abdenur encontrou-se com Charlene Barshefsky para procurar persuadir a parte norte-americana da sensibilidade daquele *linkage* para os países do Grupo do Rio, oferecendo a alternativa de que os dois temas fossem deslocados do Plano de Ação para a Declaração de Princípios. Essa alternativa revelou-se inaceitável para o USTR, que queria um sentido “operacional” para as questões do trabalho e do meio ambiente. No âmbito do Grupo do Rio, em primeiro de dezembro, sem que houvesse o desejo de isolar a posição dos EUA e provocar um impasse, procurou-se então encontrar fórmula que “oferecesse tanto garantias suficientes a nossas preocupações de fundo, quanto uma saída honrosa para os negociadores norte-americanos.”<sup>24</sup> A única posição matizada era a do Chile, que via como natural “que se procurasse reter as disciplinas do NAFTA como um farol à distância.” Enquanto deliberava o Grupo do Rio, o Embaixador Abdenur deslocou-se para a Casa Branca, onde foi recebido pelo Conselheiro presidencial Thomas McLarty, a quem transmitiu o cerne de nossas objeções, com acolhida apenas tépida. Souberam juntos os dois funcionários, naquele momento, da aprovação pelo Senado dos EUA da legislação de implementação da Roda-da Uruguai, o que trouxe imenso alívio aos interlocutores da Casa Branca

24 “(...) A redação emendada do parágrafo segundo do Plano de Ação era simplesmente inaceitável, pois implicava a aceitação *a priori* de uma vinculação indesejável de políticas comerciais às questões do meio ambiente e do trabalho, temas que nem sequer são objeto de consenso nos foros internacionais competentes e que inspiram toda sorte de receios, dada sua possível conotação com barreiras protecionistas e sanções comerciais.” (*Embaixada em Washington*, 1994)

e abriu caminho para os consensos finais no âmbito da cúpula de Miami.

No dia seguinte, dois de dezembro, já em reunião plenária formal no Departamento de Estado, o Grupo do Rio transmitiu suas sugestões alternativas, que consistiam em deslocar o tratamento das questões do trabalho e do meio ambiente do trecho operativo do documento para o *chapeau* que introduzia a proposta do livre comércio no Plano de Ação, e que diluíam portanto o tratamento daqueles temas ao retirá-los do quadro indicativo das disciplinas comerciais da ALCA.<sup>25</sup> Em reunião que se prolongou por cerca de doze horas, e que envolveu seguidas interrupções para consultas às capitais, os países participantes da Cúpula das Américas chegaram afinal a uma solução de consenso, que se bem é verdade não afastava os dois temas indicados dos parágrafos operativos do Plano de Ação (ver Capítulo II, item 9, parágrafo 2 do Plano de Ação), recolhia por outro lado praticamente na íntegra a redação proposta pelo Grupo do Rio, ademais de separá-la da listagem de disciplinas (parágrafo 3) e de incluir a referência essencial a evitar “restrições veladas sobre o comércio.” De maneira geral, assim, todo o item relativo a livre comércio foi adequado satisfatoriamente às sugestões trazidas pelo Brasil, pelo MERCOSUL e pelo Grupo do Rio, confirmando o acerto da coordenação prévia promovida naquelas instâncias sob liderança brasileira.

Na mesma tarde de dois de dezembro, Roger Altman comunicou que o Presidente dos EUA tomara finalmente a decisão de anunciar oficialmente uma data para a conclusão das negociações da ALCA, que preferia fosse a de 2005, a qual efetivamente acabou prevalecendo. Países centro-americanos e caribenhos, ademais da Argentina, defenderam como meta o ano 2000, mas sem insistência categórica. México e Canadá queriam manter a decisão em aberto. O Embaixador Abdenur, durante a mencionada reunião, frisou preliminarmente que “era preciso cautela ao se tomar uma decisão dessa natureza e cuidado para evitar-

---

25 Redação proposta: “Extraordinary achievements have been made by the countries of the hemisphere in trade liberalization and subregional integration. Free trade and increased economic integration are key factors for sustainable development and this is further reinforced as trade and environment are mutually supportive. There is full acknowledgement of the beneficial effects of free trade in creating new employment opportunities and other conditions which are conducive to improved living standards. As economic integration in the hemisphere proceeds, workers rights, as defined by the appropriate international conventions, will be better secured and promoted.” (*Embaixada em Washington*, 1994)

se alimentar expectativas de difícil materialização.” Dessa forma quase anticlimática, exatamente uma semana antes da chegada dos Chefes de Estado e de Governo a Miami, tomou-se a que foi a decisão que maior visibilidade obteve na Cúpula das Américas, e pela qual uma definição norte-americana se fizera esperar ao longo de todo o ano de 1994.

Na avaliação do Secretário-Geral Roberto Abdenur, a redação final do item sobre livre comércio nas Américas, em relação ao primeiro projeto apresentado pelos EUA, atendia plenamente aos interesses e às preocupações do Brasil: “Afastou-se o risco de interferências perturbadoras no processo de integração do MERCOSUL, eliminou-se a mecânica bilateralizante que a proposta insinuava e descaracterizou-se a centralidade que os EUA institucionalmente assumiriam na compatibilização dos arranjos sub-regionais.” As principais premissas negociadoras brasileiras haviam, dessa forma, sido preservadas. Primeiro, a prioridade do MERCOSUL e da dinâmica comercial sul-americana na construção futura da ALCA. Segundo, a atenuação do NAFTA como eixo de referência e de convergência dos diferentes acordos sub-regionais. Terceiro, a preservação do sistema multilateral de comércio e a qualificação adequada da incidência sobre a integração hemisférica de disciplinas ainda não reguladas consensualmente. Por outro lado, a inclusão da data de 2005 para o encerramento das negociações da ALCA e da listagem das disciplinas que as demarcariam eram temas que o Brasil teria preferido ver tratados com menor especificidade. Esses pontos, no entanto, não afetaram o equilíbrio mais fundamental obtido a respeito dos próprios pilares sobre os quais viriam a assentar-se as instâncias negociadoras da ALCA, processo desencadeado a partir de 1995. A percepção norte-americana, deve-se registrar, também foi a de que se havia obtido importante vitória nessas negociações comerciais, a ponto de se dizer que os EUA haviam apenas “ocultado” o interesse que de fato tinham no estabelecimento de cronograma para o processo negociador da ALCA com vistas a atrair outros países mais relutantes para o mesmo objetivo.<sup>26</sup>

---

26 “Senior U.S. officials this weekend claimed victory for what they called a successful Administration strategy (...) The Administration reached its goal of setting a firm deadline to conclude negotiations for the Free Trade Area of the Americas (FTAA) by disguising its interest in such a commitment until the last moment, and was able to obtain language on the treatment of labor and environmental issues in the trade section of the Plan of Action by strongly pressing for it from the outset, they said in a Dec. 10 briefing.” (*Inside Nafta*, Vol. 1, No. 25, 14 de dezembro de 1994)

## CAPÍTULO V

### O Espírito De Miami

Não foi fácil chegar a Miami. O Brasil havia manifestado dúvidas quanto à escolha da cidade como sede para a Cúpula das Américas. Alegando sua característica marcadamente “étnica,” receavam os negociadores brasileiros que a realização da reunião na capital da Florida suscitasse episódios desagradáveis provocados pelo ativismo da comunidade cubana local. Os setores mais radicais do exílio poderiam não apenas produzir manifestações constrangedoras para o conjunto dos Chefes de Estado, mas sobretudo pressionar para que a cúpula divulgasse alguma declaração condenatória do regime cubano e do Presidente Fidel Castro. Com efeito, a Embaixada do Brasil em Washington chegou a ser alertada, por representantes da *Cuban American Defense League*, em fins de setembro de 1994, de que grupos exaltados do exílio planejavam demonstrações violentas, que pretendiam “impor” o exame da questão cubana durante o encontro presidencial, e de que o Brasil, dadas suas posições moderadas e conciliatórias, poderia ser um dos “países-alvo” daquelas demonstrações.

O Consulado-Geral do Brasil em Miami vinha cuidadosamente monitorando o comportamento da comunidade cubana da Florida antes da reunião de cúpula. Sabia-se dos preparativos para uma grande marcha do exílio, programada justamente para o dia 10 de dezembro, mesmo dia das reuniões oficiais de trabalho da Cúpula das Américas, e da idéia de apresentar uma “plataforma de reivindicações” aos Chefes de Estado e de Governo. Tinha-se conhecimento, também, de que o Presidente Carlos Menem, da Argentina, seria homenageado, na prefeitura de Coral Gables, com a entrega de uma placa de ouro em apreciação a seu apoio à “causa cubana,” ato presidido por Jorge Más Canosa, Presidente da *Fundación Nacional Cubano-Americana*. Setores mais moderados do exílio trabalhavam separadamente na confecção de um documento sob o lema “Por Cuba, el Diálogo y la Reconciliación Nacional.” Em conferência de imprensa realizada em 4 de novembro, orga-

nizações anti-castristas mais exaltadas, representadas pela *Unidad Cubana* e pela *Brigada 2506*, propuseram que na marcha de 10 de dezembro se advogasse “por el desarrollo en Cuba de la rebelión que ya existe y por que se produzca el estallido social que dará al traste con la tiranía.” Nessa convocatória pública, aquelas organizações demandavam à cúpula “que condene Fidel Castro y recomiende su remoción del poder,” e pretendiam assim responder “al comportamiento de numerosos gobiernos como los de México, Brasil, Colombia, España, Canadá...que revelan el deseo de ayudar a la tiranía de Castro.” Segundo o Consulado em Miami, “o teor do documento vem, de maneira deliberada, a reforçar a emocionalidade de amplas facções do exílio, o que poderá comprometer ainda mais a atmosfera da cúpula.”

É difícil, portanto, dizer que os receios brasileiros fossem infundados ou desprovidos de bom senso. Em repetidas ocasiões foram eles transmitidos aos interlocutores norte-americanos, sem maior receptividade, exceto no sentido de que medidas adequadas de segurança seriam tomadas em tempo e de que a comunidade empresarial da Florida não permitiria que o evento, que em grande medida estava financiando, fosse contaminado pelos excessos do anti-castrismo de grupos localizados. A escolha de Miami, em última análise, correspondeu a considerações estritamente de ordem doméstica do Presidente Clinton, já com os olhos postos nas eleições presidenciais de 1996 e na necessidade de ganhar no colégio eleitoral da Florida, onde perdera por pequena diferença na disputa de 1992. Em março de 1994, o Embaixador Flecha de Lima compareceu ao ato de anúncio oficial, pelo Presidente Clinton, da escolha de Miami, juntamente com os Embaixadores dos demais países convidados para a reunião de cúpula. Ao voltar, comentou com seus assessores que acabava de presenciar mais uma demonstração do *protocole sauvage* da Casa Branca, uma vez que o Presidente dos Estados Unidos, encerrada a cerimônia, havia-se encaminhado diretamente à bancada da Florida e aos representantes da cidade de Miami, passando sem qualquer mínimo aceno ao corpo diplomático presente. A escolha da sede tinha, ao menos naquele momento dado, muito pouco a ver com preocupações ou interesses dos outros países participantes da cúpula.<sup>1</sup>

---

1 “If Washington was the seat of the traditionally defined national security agenda,

Ademais do problema da sede, o Brasil também vinha divergindo com os organizadores norte-americanos sobre outros aspectos do formato da reunião. Principalmente, a questão das datas. Desde as primeiras consultas a respeito, havia-se assinalado que o ideal seria realizar a cúpula antes das eleições presidenciais de 1994, para que não ficasse o Brasil na situação relativamente constrangedora de ter que comparecer à reunião quando já se conhecesse o Presidente-eleito, sem que estivesse, porém, empossado. O México tinha dificuldades semelhantes, já que a cúpula se reuniria poucos dias depois da posse do novo presidente. Uma vez definidas as datas de 9 a 11 de dezembro para a Cúpula das Américas, e depois das eleições de 3 de outubro no Brasil, quando foi eleito presidente o Senador Fernando Henrique Cardoso, ainda surgiu uma dificuldade adicional, pois o Presidente Clinton decidiu telefonar ao vencedor das eleições, que se encontrava em viagem a Moscou, e, segundo consta, convidá-lo para a reunião de Miami. A reação do Presidente Itamar Franco, como não podia ser diferente, foi de certa irritação, pois o gesto norte-americano podia ser entendido como descortês em relação ao Chefe do Executivo brasileiro, e um atropelo a sua autoridade de decidir livremente sobre como o Brasil se faria representar em Miami. Foi preciso que o governo norte-americano rapidamente explicasse a situação, o que de fato se fez por intermédio de contatos acionados através do Embaixador Flecha de Lima e do Conselheiro da Casa Branca, Thomas McLarty. Este funcionário americano, mais adiante, em meados de novembro, visitou Brasília, onde encontrou-se com o Presidente Itamar Franco e com o Presidente-eleito, Fernando Henrique Cardoso. Por Nota de 24 de novembro, o Itamaraty informou a Embaixada dos EUA em Brasília de que “atendendo a convite do Presidente Itamar Franco, e do Presidente Clinton, transmitido por intermédio do emissário especial do governo norte-americano, Thomas McLarty, o Presidente-eleito, Fernando Henrique Cardoso, acompanhará o primeiro mandatário brasileiro na reunião de Cú-

---

Miami, in the words of the president, was ‘a genuine multicultural, multiracial society that would be at the crossroads’ of this emerging hemispheric community of nations. For Miami, the summit was an opportunity to shine as the hub of the Americas. The Miami leadership mobilized its human and financial resources and the vibrancy of its ethnic and cultural melange. Miami embedded the summit in a political and cultural reality that Washington could not hope to emulate.” (Feinberg, 1997, p. 152)

pula das Américas (...).” O Presidente-eleito, dessa forma, participou de todas as atividades da reunião de Miami, sentando-se à mesa de Chefes de Estado e de Governo e tomando parte de forma plena nos debates então havidos.<sup>2</sup>

Seria injusto, de qualquer forma, não deixar registro do enorme esforço organizacional por parte do país sede e da cidade de Miami. A reunião foi preparada, como tão bem sabem fazer os especialistas de comunicação dos EUA, de forma a permitir, a cada evento, uma aparição do Presidente Clinton contra um belo pano de fundo, uma boa oportunidade de fotografia, uma imagem que ressaltasse a idéia da amizade e da comunhão de propósitos dos líderes presentes em Miami. Na primeira noite, em 9 de dezembro, os Chefes de Estado e de Governo foram recebidos pelo casal Clinton para jantar de gala no Hotel Biltmore, em Coral Gables. As reuniões de trabalho de 10 de dezembro se realizaram nos jardins e Museu de Vizcaya, bela propriedade de estilo renascentista italiano, em cujo átrio se armou enorme mesa quadrada, decorada no centro pelo logotipo da Cúpula das Américas. A recepção daquela noite seguiu-se ao “Concerto das Américas” no Centro James Knight (entre outros, participaram Sonia Braga e Daniela Mercury) e se realizou na Mansão Vanderbilt em Fisher Island, aonde os convidados chegaram a bordo de elegante iate. A assinatura da Declaração de Princípios se realizou na manhã de 11 de dezembro, também no Centro James Knight, com mais de mil convidados presentes. Em nenhum momento se descurou a imagem, com ajuda de dois dias de sol intenso e luminosidade esplendorosa. No sentido mais generoso da expressão, a Cúpula das Américas foi de fato um “media event.”

Foi, sobretudo, um evento de imagem e comunicação para o Presidente dos Estados Unidos, que chegou a Miami determinado a ressaltar para o seu público interno os grandes benefícios que a cúpula representava para o futuro da economia norte-americana em termos de pro-

---

2 “Some had feared the newly elected leaders of Mexico and Brazil would not be ready. Zedillo took office less than 10 days before Miami, and Fernando Henrique Cardoso was still president-elect, but both men performed well. Zedillo and Cardoso benefited from the considerable continuity in their governments and foreign ministries. Both leaders saw it in their interest to establish good relations with the President of the United States. Generally, Clinton was impressed by his counterparts and at one point during the Vizcaya deliberations leaned over to Gore and praised them as intelligent and impressive.” (Feinberg, 1997, p. 158)

dução de empregos bem remunerados e incremento de exportações para o hemisfério.<sup>3</sup> Antes mesmo do início do programa oficial em Miami, o Presidente Clinton apresentou-se, no Teatro Jackie Gleason, diante de audiência essencialmente doméstica, lançando aos presentes o cenário futuro de um hemisfério integrado pelo livre comércio e que em 2005 poderia chegar a ter mais de 850 milhões de consumidores e um poder de compra da ordem de 13 trilhões de dólares.<sup>4</sup> Um cartão de bolso distribuído aos presentes dizia “President Clinton makes history in the Hemisphere” e frisava os seguintes interesses econômicos e estratégicos dos Estados Unidos com a realização da Cúpula: as exportações para a América Latina poderiam triplicar-se até 2003, chegando a 290 bilhões de dólares e sustentando entre dois e três milhões de empregos adicionais; o hemisfério é o mais importante mercado de exportação dos EUA e a América Latina é a única região com a qual se mantém um substancial superávit comercial; mantida essa tendência, a América Latina se tornaria destino mais importante do que a Europa ocidental para as exportações norte-americanas; o fortalecimento da democracia na região seria fator de paz e de estabilidade, indispensável para o crescimento econômico de todas as nações.<sup>5</sup>

Logo depois da primeira sessão de trabalho, em Vizcaya, no dia 10 de dezembro, realizou-se ampla conferência de imprensa nos jardins do Museu para anunciar oficialmente que os Chefes de Estado e de Governo haviam decidido pelo estabelecimento da Área de Livre Comércio da Américas (ALCA), em negociações que deveriam estar concluídas até 2005, e com progresso substancial obtido até o ano 2000. Segundo anunciou Clinton: “We are off to an excellent start. The 34 democratically elected leaders of our hemisphere have agreed to establish a Free Trade Area of the Americas. This historic step will produce real opportunities for more jobs and solid lasting prosperity for our peoples.”<sup>6</sup>

---

3 “The President knew that for the United States to take full advantage of the potential in its economic relationship with the Americas, barriers to trade would have to be reduced. With greater trade liberalization and continued high growth, U.S. exports to the Hemisphere could nearly double over the next decade, creating over 2.5 million high-paying jobs in the United States.” (*White House*, 1995, p. 19)

4 Feinberg, 1997, p. 153

5 Feinberg, 1997, p. 244

6 Feinberg, 1997, p. 156

O Presidente Itamar Franco, por sua vez, trouxe a Miami uma síntese do que haviam sido as posições mantidas pelo Brasil durante as negociações prévias. As mensagens em Miami tinham que ser transmitidas em formato quase telegráfico. Apesar de todo o espaço e o tempo reservado para eventos de imagem, as sessões de trabalho propriamente ditas foram estruturadas em três blocos de duas horas de duração, um deles durante o almoço de 10 de dezembro. Prevvia-se que, em cada bloco, doze líderes fizessem intervenções de cinco minutos de duração (o que tomaria a primeira hora da reunião), e que a segunda hora fosse reservada a um debate durante o qual poderiam intervir os outros 22 primeiros mandatários. Os Estados Unidos chegaram mesmo a querer “escolher” os assuntos sobre os quais determinado participante interviria.<sup>7</sup> O Brasil antecipou-se e informou que planejava intervir igualmente nas três sessões de trabalho, ademais de representar a América do Sul na cerimônia de encerramento da cúpula, em 11 de dezembro, incumbência que lhe havia sido delegada pelos membros do Grupo do Rio.

Resumidamente, em suas intervenções, o Presidente do Brasil reiterou os pontos principais da visão brasileira a respeito do processo hemisférico que começava a ganhar corpo na reunião de Miami. Na primeira sessão de trabalho (comércio e integração), reafirmou a concepção de um esquema de livre comércio hemisférico com base na convergência e aproximação dos esquemas existentes de integração sub-regional. A seu ver, seriam negociações complexas e graduais, que teriam de pautar-se pelo espírito do regionalismo aberto e da observância dos compromissos assumidos multilateralmente. Mais importante talvez, advogava o Presidente Itamar Franco que o continente se constituísse num “espaço econômico livre de práticas protecionistas.” É relevante notar essa visão a um tempo otimista quanto aos objetivos finais da integração hemisférica e cautelosa quanto aos meios de a eles chegar, pois demonstra que o Brasil não se deixou empolgar pela interpre-

---

7 “The United States had polled governments about which session their leaders preferred to address and then proposed subthemes and specific initiatives for each leader based on preferences revealed during presummit negotiations: only two or three governments requested a change in assignment. The leaders stayed mostly within the bounds established by this choreography.” (Feinberg, 1997, p. 155)

tação de que em torno da ALCA giravam todos os compromissos finais declarados em Miami.

Na segunda sessão de trabalho (almoço sobre desenvolvimento sustentável), o Presidente do Brasil advertiu que as iniciativas visando à aplicação dos resultados da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED) não se poderiam transformar em processo de renegociação de seus textos, mensagem velada de crítica ao enfoque reducionista que os EUA procuravam aplicar à questão do desenvolvimento sustentável no âmbito da Cúpula das Américas. Itamar Franco introduziu, então, a questão do desenvolvimento como elemento “inseparável do atendimento das necessidades básicas das populações em matéria de saúde, educação e erradicação da pobreza extrema,” e propugnou um modelo que “assegure o equilíbrio entre o crescimento econômico, a disponibilidade contínua e renovada de recursos naturais e o bem-estar das populações presentes e futuras.” A importância de um “modelo de desenvolvimento” com sentido social foi, de fato, sempre central na posição mantida pelo Brasil e condicionou diferentes aspectos dos documentos finais adotados em Miami.

Na terceira sessão (democracia), voltou a insistir sobre a idéia de que democracia e desenvolvimento desenham “o círculo perfeito da valorização humana,” e de que a defesa da ordem democrática passa, portanto, pela implementação de certos aspectos básicos da cidadania, entre eles o acesso a padrões dignos de vida, a proteção dos direitos humanos, o estabelecimento de um Estado moderno, rápido e eficiente. O corolário hemisférico dos princípios democráticos, por outro lado, estaria em modelo de cooperação inspirado nos princípios da autodeterminação, não-intervenção e solução pacífica das controvérsias. Em possível referência à situação de Cuba – tema que o Presidente Menem da Argentina quis levantar durante a sessão, mas para o qual não encontrou maior receptividade – o Presidente frisou a importância de uma comunidade de nações democráticas que “se nutre do respeito e da valorização da diversidade de opiniões” e insistiu que “o diálogo, não o isolamento, deve ser fator de transformação política e econômica, em todo o Hemisfério.”

Na sessão final, quando falou em representação da América do Sul, continuou o Presidente Itamar Franco a procurar elaborar sua vi-

são humanista dos grandes desafios que se impunham ao hemisfério, defendendo a cooperação para o desenvolvimento – “sem concepções assistencialistas ou confrontacionistas” –, assim como a mudança de mentalidade na ação dos governos, o fomento de novas “práticas associativas” surgidas dentro das sociedades, a incorporação da mulher “em condições de equidade” ao processo produtivo. Nesse quadro, reconheceu que a liberalização comercial “é instrumento dos mais eficazes para atingir o desenvolvimento” e reiterou a importância da América Latina como continente de convivência pacífica, como uma das regiões mais desmilitarizadas do planeta e livre de armas nucleares, como interlocutor relevante no cenário internacional. Propondo especificamente que o processo iniciado em Miami fosse “constantemente reativado pela celebração de novos encontros de cúpula,” o Presidente recordou a aspiração de que “as Américas se reconheçam em sua fraternidade intrínseca e caminhem para um futuro de paz, de equidade e de harmonia em escala mundial.”

Ao discursar no encerramento da cúpula, o Presidente Clinton fez suas duas agora conhecidas e estudadas referências retóricas, a de que a nova arquitetura de cooperação hemisférica permitiria passar dos “dichos” aos “hechos,” e a de que todos lembrariam o momento histórico quando se consolidou o “espírito de Miami.” Logo a seguir, encerrada oficialmente a Cúpula das Américas, os três países membros do NAFTA se reuniram com o Presidente Eduardo Frei para anunciar (uma vez mais) que o Chile seria o “quarto amigo” dentro do acordo, mais uma ocasião fotográfica planejada com esmero pela equipe da Casa Branca.<sup>8</sup> Não obstante, apesar da presença de mais de três mil jornalistas em Miami, e do esforço feito para projetar a imagem do Presidente Clinton à frente de um feito tido como de proporções históricas, tal como dizia o material de propaganda distribuído fartamente durante a cúpula, o fato é que dentro dos Estados Unidos a repercussão de imprensa dos documentos de Miami foi mínima. Para dar uma idéia desse relativo desinteresse da imprensa local, que só pode ser tomado como desinteresse do próprio público ao qual se reporta, é interessante

8 “Chrétien stole the show with the comment, ‘For one year now, we have been the three amigos. Starting today, we will become the four amigos.’ This coda was meant to be the first step toward implementation of the summit vision.” (Feinberg, 1997, p. 160)

notar que, na conferência de imprensa final oferecida pelo Presidente Clinton, depois de seus comentários iniciais, as principais perguntas feitas versaram sobre os seguintes assuntos: propostas orçamentárias do Executivo norte-americano, conflito da Rússia com a Chechênia, Cuba, Bósnia, Haiti, AIDS.<sup>9</sup>

Um dos pontos altos dessa conferência de imprensa foi a declaração de Clinton no sentido de que, no processo de preparação para Miami, se cristalizara uma relação especial de amizade e de cooperação com o Brasil.<sup>10</sup> Para todos os negociadores brasileiros, essas palavras representaram sem dúvida o coroamento de uma estratégia diplomática acertada, que havia conduzido a resultados satisfatórios do ponto de vista formal, político e substantivo e que havia afirmado uma participação criativa e cooperativa ao longo das etapas preparatórias, muito embora, como já se viu, o então assessor do Conselho de Segurança Nacional, Richard Feinberg, tenha guardado uma impressão diferente a respeito.<sup>11</sup>

Como se disse, a reunião de Miami tangenciou perigosamente a questão de Cuba e as manifestações do exílio cubano, que afinal não criaram maiores problemas, o que só foi possível graças às medidas extremas de segurança tomadas pelos organizadores e à decisão dos presidentes de evitar abordagem contenciosa do tema nas deliberações havidas.<sup>12</sup> A marcha de 10 de dezembro convergiu para o estádio Orange Bowl e manteve-se essencialmente pacífica. Continuava pendente de solução a questão dos refugiados cubanos, que aos

---

9 "Coverage was more extensive, however, in Latin America than in the US media. The very absence of divisiveness discouraged coverage. But the Clinton administration was also to blame for the modest coverage in the United States. Distracted by competing events, including a sudden presidential trip to Europe just days before the summit, the administration public affairs team failed to focus sufficiently on Miami and adequately explain its significance." (Feinberg, 1997, p. 158)

10 "And if I could just give you one example in closing, I haven't seen it much noted in the last couple of days, but this summit represented a remarkable partnership between the United States and Brazil, two countries that have in the past been at odds over trade and other issues and at least have not had the kind of closeness of relationship that the two largest countries in this hemisphere ought to have had. And I am especially grateful to President Franco and to the Brazilians generally for the work they did to help us keep this together. So I would give a lot of credit to the other guys. I think they deserve it and I hope they get it." (*Federal News Service*, transcrição em 11 de dezembro de 1997)

11 "Some of the initiatives lacked the essential elements of good policy formulation –

milhares procuravam atingir o litoral da Florida. Outras dificuldades foram evitadas à última hora. A questão do Haiti e da restauração do Presidente Aristide só havia sido resolvida pouco antes mediante intervenção direta dos Estados Unidos, presença militar na ilha que depois foi substituída por missão das Nações Unidas. A legislação de implementação da Rodada Uruguai fora aprovada no Congresso dos EUA apenas no início de dezembro. Os projetos de documentos submetidos pelo Grupo do Rio haviam sido resistidos até as instâncias negociadoras finais, criando um clima de incerteza para boa parte dos países participantes da cúpula. A decisão sobre a data de 2005 para a ALCA foi tomada *in extremis* pelo Presidente Clinton. As negociações com a APEC em Bogor, pouco antes da reunião de Miami, haviam fixado em setores influentes de opinião nos EUA a imagem de que o comércio com a Ásia-Pacífico seria prioritário para a economia norte-americana. Foram muitas, enfim, as circunstâncias que, no segundo semestre de 1994, poderiam haver precipitado um ambiente bem menos propício para as deliberações presidenciais na Cúpula das Américas. No final, prevaleceu o “espírito de Miami” e o encontro pôde ser celebrado por todos como muito bem sucedido.

Numa avaliação final, ficou claro que a realização da cúpula foi um sucesso de política externa para o Governo Clinton, porque projetou uma nova dimensão de interesse pela região e deixou para trás um padrão de atuação que, durante os dois primeiros anos de mandato, havia estado mais dominado por preocupações tópicas e por ações localizadas. De fato, a questão do Haiti, a aplicação do embargo a Cuba, o controle do fluxo de imigrantes ilegais e a publicação anual do relatório sobre a “certificação” em matéria de combate aos entorpecentes eram, até o momento da reunião em Miami, os aspectos de maior visibilidade da política latino-americana em Washington.<sup>13</sup> A Cúpula das

---

measurable goals, priorities, and timetables. The Brazilians, through the Rio Group, had succeeded in deleting these critical details from many initiatives before and during the Airlie House negotiations.” (Feinberg, 1997, p. 182)

12 “But both the United States and most of the Latin Americans had no desire to insert an evidently divisive issue into the carefully negotiated consensus. When one leader raised Cuba during the Vizcaya discussion on democracy, others shelved it.” (Feinberg, 1997, p. 157)

13 “O fato concreto, porém, é que, com uma maioria republicana com os olhos postos nas eleições presidenciais de 1996, o Presidente Clinton passa a precisar como nunca de ‘agen-

Américas funcionou, ao menos, como núcleo aglutinador de um conjunto mais amplo e expressivo de interesses e objetivos de cooperação hemisférica, tanto dos Estados Unidos, como de todos os demais países participantes. Ao vincular os Estados Unidos a uma Declaração de Princípios, com as características da que foi assinada em Miami, pode-se não haver completamente afastado as hipóteses de intervenção hegemônica ou os casos concretos de ação unilateral norte-americana, mas certamente ficou melhor definida uma moldura jurídica que tende a atenuar os fatores de desequilíbrio de poder na região. Uma moldura multilateral será sempre preferível para tratar de certos problemas com os EUA, sem prejuízo naturalmente de outros canais de diálogo bilateral que são insubstituíveis. Ao produzir resultados concretos, definidos em atividades e itens de ação específicos, ao estabelecer um plano de ação sem tons assistencialistas ou paternalistas, e sobretudo ao fixar o ano de 2005 para que se concluam as negociações da ALCA, a Cúpula das Américas também marcou diferenças em relação às reuniões presidenciais anteriores deste século.

Aspecto relevante do processo de preparação da cúpula, deve-se assinalar, foi a consolidação de um elevado nível de diálogo político paralelo entre o Brasil e os Estados Unidos. Ademais do agradecimento público que fez o Presidente Clinton em sua conferência final à imprensa em Miami, a identificação singular do Brasil como o outro grande parceiro hemisférico dos EUA correspondeu à aceitação de que o MERCOSUL seria o principal interlocutor do chamado “processo de Miami” com vistas à conformação da área de livre comércio hemisférica. Como avaliou a Embaixada em Washington, “fomos reconhecidos e aceitos como interlocutores necessários na construção da ALCA e pudemos preservar, com alto sentido de prioridade, a dinâmica própria do MERCOSUL como um dos principais foros para negociar qualquer processo de convergência dos esquemas de comércio existentes no continente, tudo isso numa atmosfera cordial e construtiva, sem recriminações ou demandas artificiais de parte a parte.”

---

das alternativas,” e uma delas, sem dúvida, de grande impacto político e de fácil assimilação pública é o projeto de uma zona de livre comércio do Alasca à Terra do Fogo.” (*Embaixada em Washington*, 1994)

Para o conjunto dos países presentes em Miami, também é verdade dizer que o relacionamento com os Estados Unidos passou de certa forma a gravitar em torno do interesse comercial norte-americano na abertura de mercados e de oportunidades de negócios na região, compensado no outro extremo pelo intenso poder de atração exercido pelo NAFTA sobre alguns dos parceiros comerciais hemisféricos. Difícil seria negar que o NAFTA, independentemente dos resultados equilibrados afinal obtidos sobre a conformação da ALCA, funcionou como um dos magnetos da Cúpula das Américas. Não por outra razão tiveram as propostas norte-americanas a preocupação “business-oriented” que se discutiu anteriormente; não por outra razão preocupou-se o Brasil em evitar a “naftalização” das decisões tomadas sobre comércio e integração hemisférica.

A Cúpula das Américas não poderia, tampouco, sobretudo quando vista pelo ângulo dos interesses norte-americanos, ter deixado de tocar nos pontos que para os EUA constituem a base da governabilidade, da estabilidade política e do fortalecimento democrático. Não que se possa falar, neste caso, de uma absoluta convergência de interesses e identidade de posições entre todos os países da região. Washington coloca no topo da lista as questões da governança, principalmente como associadas ao estabelecimento de um ambiente adequado de negócios (por exemplo, estabilidade macroeconômica, abertura do mercado de capitais, combate à corrupção, desregulamentação), e enxerga a estabilidade política mais pelo prisma do combate ao narcotráfico e ao terrorismo, fenômenos recorrentes na percepção que se tem da América Latina nos EUA. Esses são justamente os temas “periféricos” pelos quais os EUA pretendem diferenciar-se dos demais países do continente, e que acentuam em consequência imagens de contraste com conotação essencialmente negativa e tendem a gerar conflitos mais intensos com a potência hegemônica. Para os latino-americanos, no entanto, a estabilidade democrática está vinculada aos problemas do exercício pleno da cidadania, da administração da justiça, do respeito aos direitos humanos, da eliminação da pobreza e da implementação, em suma, de um projeto de desenvolvimento sustentável com sentido social. Essa visão desenvolvimentista não encontra, por sua vez, maior simpatia nos EUA, pois inevitavelmente traz implícito um discurso

reminiscente dos embates do diálogo Norte-Sul. Tais diferenças de enfoque estão bem marcadas na comparação entre as propostas do Grupo do Rio e as dos Estados Unidos, e o contraponto entre umas e outras acabou dando como resultado a extensa lista de itens de ação (cerca de 150) incorporados ao Plano de Ação da Cúpula das Américas. A listagem em si não é causa de dificuldades para nenhum dos países envolvidos, e reflete em última análise o desejo que houve em Miami de procurar abarcar o conjunto das posições trazidas à colação, mas a longa e complexa relação de compromissos, de consecução nem sempre fácil, acabou sendo um dos principais desafios nas etapas subsequentes de implementação do Plano de Ação.

Para o Brasil, o objetivo de estabelecimento da ALCA talvez tenha representado o principal desafio lançado pela Cúpula das Américas. Para os negociadores brasileiros, pareceu muito claro que a reunião de Miami iria além do plano meramente retórico e que se impunha refletir de imediato sobre como continuar administrando as prioridades sub-regionais diante do objetivo mais amplo da integração hemisférica.<sup>14</sup> Nessa apreciação, um aspecto de relevância era a inegável motivação comercial norte-americana por trás do chamado “processo de Miami,” visível tanto na atuação do Secretário de Comércio em apoio a negócios bilaterais de vulto, como na pressão por arranjos normativos e setoriais, a cargo do Escritório do Representante Comercial. Esse primado do “business” esteve na origem da política em relação aos “grandes mercados emergentes,” que havia sido enunciada por Jeffrey Garten, e não encontrou projeto alternativo no Departamento de Estado. A ênfase comercial era, portanto, a coerência que havia na formulação de política externa pelos Estados Unidos, o que, de um ponto de vista doutrinário, ficou patente quando em 1994 se decidiu renovar a condição de “nação mais favorecida” para a China.<sup>15</sup>

---

14 “Mais que isso: na área comercial, colocou-se em movimento uma engrenagem negociadora. Poderia ser uma engrenagem a mais entre tantas outras, não contivesse ela o que me parece um elemento diferenciador fundamental, a saber, a posição dos EUA, desta vez não mais como o ponto de convergência de demandas e reivindicações de seus vizinhos mas sim como ‘demandeurs.’ Trata-se de circunstância a merecer, por si só, reflexão à parte, pela influência que exercerá tanto no ritmo como no escopo das negociações programadas.” (*Embaixada em Washington*, 1994)

15 “Foi de tal modo avassaladora a prioridade comercial, que o próprio Presidente, não sem sofridas hesitações, voltou atrás em suas palavras, acabando por descartar como inad-

Essa primazia do comércio e da segurança econômica sobre outros fatores tradicionais de política externa foi um elemento marcante em 1994, quando os Estados Unidos saíam parcialmente insatisfeitos da Rodada Uruguai e confrontavam-se, ademais, com cenários de formação de espaços econômicos regionais de maior envergadura, os quais teriam de alguma forma passar a contemplar em sua política comercial para evitar a possível consolidação de esquemas excludentes em relação aos EUA.<sup>16</sup> Nessa ótica, a ALCA e a APEC tinham, portanto, a mesma matriz, em que pesem todas as diferenças de tratamento em um e outro caso, por exemplo na questão da aplicação de padrões trabalhistas e ambientais às disciplinas comerciais – sendo notável a modulação do discurso norte-americano no caso da APEC –, e sobretudo em vista de que nas Américas apenas o Brasil se apresentava como parceiro com suficiente massa crítica, ao contrário do conglomerado Japão-China-ASEAN na região asiática. Outro dado contrastante, entre ALCA e APEC, estava no fato de que os EUA mantinham saldo comercial superavitário perante a América Latina, única região onde isso se verificava. No período de 1989 a 1993, as exportações norte-americanas para a América Latina haviam crescido 60 por cento em média, contra um crescimento médio de 29,5 por cento das exportações da região para os EUA. Segundo a Embaixada em Washington, a questão da ALCA deveria, assim, ser tomada em contexto mais amplo, como elemento fundamental numa estratégia de atração e de competição por capitais e tecnologia, e como instrumento de inserção competitiva do Brasil no comércio internacional. Nesse quadro, fazia duas recomendações: avaliar o potencial de ganhos dinâmicos (sem desconhecer que haveria prejuízos setoriais) e “retomar a idéia da ALCSA com redobrado vigor, apresentando-a não como uma competição com o NAFTA ou com os EUA, mas, sim, como um ‘building block’ racional na conformação da zona hemisférica.”

A questão da ALCA, depois da reunião de Miami, ganhou um caminho próprio de negociações, que teve início, de acordo com o ca-

---

quados os critérios de aferição da ‘qualidade política’ do regime chinês que ele mesmo fixara. As potencialidades daquele gigantesco mercado (manipuladas com sabedoria pela China nas tratativas bilaterais) falaram mais alto.” (*Embaixada em Washington*, 1994)

16 “Qualifique-se esse padrão de comportamento como se quicira, de mercantilista,

lendário adotado na cúpula, com reunião ministerial em 1995 na cidade de Denver. No apêndice do Plano de Ação, por outro lado, uma série de responsabilidades era atribuída às organizações do sistema interamericano, a conferências convocadas com fins específicos e a arranjos chamados de parcerias entre o setor público e privado. Richard Feinberg avaliou como extremamente positiva essa nova arquitetura “trípode” para a cooperação hemisférica. A seu ver, ela passava a incorporar elementos que estavam ausentes do formato mais tradicional da Organização dos Estados Americanos, tais como outras agências de governo, outras instituições regionais (BID, CEPAL) e novas formas participativas da sociedade civil, combinação com possibilidades concretas de ultrapassar o plano retórico e conduzir a resultados mensuráveis em curto espaço de tempo.<sup>17</sup> Em qualquer hipótese, dessa arquitetura estava ausente um mecanismo concreto para coordenar e dar seguimento à implementação da cúpula. Essa responsabilidade de ponto focal não foi delegada a nenhuma das instituições citadas no apêndice do Plano de Ação, muito embora a OEA tenha oportunamente criado um grupo de trabalho próprio para o acompanhamento de conferências interamericanas.

Os Estados Unidos, no início de 1995, manifestaram o desejo de estabelecer um pequeno órgão diretor, no formato de um comitê executivo, que presidiriam e seria secretariado pelo Escritório de Coordenação da Cúpula no Departamento de Estado. Esse Escritório, chefiado pelo Embaixador Richard Brown, fora criado em 1994 como ponto focal para o intercâmbio de informações com os países participantes da reunião de Miami. Ficou logo patente, porém, que os países participantes da cúpula não tinham intenção de delegar funções a representantes regionais. Dessa forma, decidiu-se finalmente pela criação de um órgão aberto à participação de todos, o *Summit Implementation Review Group* (SIRG), cuja primeira reunião realizou-se em Washington, em

---

oitocentista ou economicamente míope. O certo é que é essa percepção do comércio internacional que continua a ter maior trânsito, digamos, eleitoral, na administração Clinton.” (*Embaixada em Washington*, 1994)

17 “The new tripodal architecture expanded the inter-American system beyond the foreign ministries and their OAS instrument to encompass the many other government and private-sector players now active in inter-American affairs. The summit process thus redefined the system governing hemispheric relations.” (Feinberg, 1997, p. 161)

março de 1995, e que desde então vem-se reunindo regularmente. Nesse formato muito especial de acompanhamento dos assuntos relativos à Cúpula das Américas, acabou-se verificando que os Estados Unidos pretendiam continuar a manter sob controle direto e central o trabalho de implementação das decisões de Miami, o que se justificava, segundo dizia o Departamento de Estado, não só porque o país havia sediado aquele encontro, mas sobretudo porque tinha a necessária capacidade gerencial para manter viva a dinâmica da cúpula, um dos principais problemas de reuniões presidenciais anteriores. À estrutura do SIRG, somou-se pouco depois o conceito dos países “coordenadores responsáveis,” que em princípio assumiriam um papel de liderança no tratamento de iniciativas individuais do Plano de Ação. O Brasil, por exemplo, juntamente com o Canadá, assumiu o papel de “coordenador responsável” pelos temas de democracia e direitos humanos, desenvolvendo e depois refinando um conjunto de iniciativas que foi levado à consideração do SIRG e da OEA, onde se criou grupo de trabalho para exame do tema.

Pretenderam também os EUA, em 1995, que os países participantes da Cúpula das Américas preparassem relatórios nacionais anuais sobre o cumprimento de metas e compromissos dos documentos de Miami, sugestão que uma vez mais prestou-se a desentendimento de alguns países com os norte-americanos. Ao Brasil, por exemplo, pareceu descabida a idéia de relatar, essencialmente aos Estados Unidos – ainda que, formalmente, os relatórios seriam divulgados durante a Assembléia Geral da OEA –, ações que tipicamente recaíam sob jurisdição nacional e que, nesses termos, dificilmente poderiam prestar-se a qualquer tipo de monitoramento em plano multilateral, menos ainda quando a recopilação e consolidação dessas informações ficava em mãos de uma chancelaria estrangeira, o Departamento de Estado.<sup>18</sup> Mesmo assim, chegou a ser preparado um primeiro relatório dessa natureza, em 1995, circulado durante a Assembléia Geral da OEA realizada no Haiti, em junho daquele ano. O Brasil, nessa ocasião, indicou seis pontos de inte-

---

18 “Monitoring mechanisms were weak to nonexistent. Latin American governments had resisted reporting requirements to prevent international oversight from impinging on national sovereignty and, perhaps, to allow them not to adopt those summit commitments that they found politically inconvenient or financially too costly.” (Feinberg, 1997, p. 183)

resse do ponto de vista do seguimento da Cúpula das Américas, entre eles a entrada em vigor da união aduaneira do MERCOSUL, as negociações comerciais abertas com o Grupo Andino e com o Chile, e a ratificação do Protocolo de Washington de reforma da Carta da OEA. Uma primeira avaliação mais estruturada da implementação do Plano de Ação consta do livro de Feinberg de 1997, *Summitry in the Americas*. Declaração de primeiro de junho de 1997, em Lima, dos co-presidentes do SIRG, a Secretária de Estado Madeleine Albright (EUA) e o Chanceler José Miguel Insulza (Chile), também traz uma listagem atualizada dos progressos até o momento no cumprimento do Plano de Ação.

É importante ressaltar que as questões específicas de acompanhamento e implementação do Plano de Ação, salvo o caso singular das negociações da ALCA, continuam basicamente sob a guarda do SIRG. Esse formato, no entanto, não poderá possivelmente perpetuar-se, e não apenas por estar sediado no Departamento de Estado, com as dificuldades que daí pudessem advir, ou porque o próprio Escritório de Coordenação da Cúpula tenha começado gradualmente a perder ímpeto, pessoal e recursos, mas especialmente porque talvez comece a fazer sentido a idéia de que a Organização dos Estados Americanos seja o foro natural para estar à frente desse esforço, ainda que para isso tenha de passar por todas as adequações necessárias, de mentalidade e de métodos de trabalho.<sup>19</sup> A criação de um comitê tripartite OEA-BID-CEPAL foi um primeiro passo de racionalidade na distribuição de tarefas e de responsabilidades, faltando agora refletir sobre como avançar a inserção da Cúpula das Américas dentro do sistema interamericano. Algumas dificuldades tópicas poderiam ser sanadas com uma possível reacomodação da mecânica de acompanhamento da cúpula. A primeira delas é a aparente superposição entre o SIRG e o trabalho das missões diplomáticas junto à OEA, muito embora essa duplicação seja explicável dadas as circunstâncias específicas em que nasceu o grupo revisor. Outra dificuldade é a ausência de um canal de diálogo metódico e de um ponto focal para os aspectos mais rotineiros

19 "The Summit Coordinating Office quickly dwindled, and it lacked the leverage to mobilize bureaucratic resources from within the State Department or the scattered executive branch." (Feinberg, 1997, p. 184)

da aplicação e do monitoramento do Plano de Ação. O SIRG atua eficazmente como centro de decisão política, mas sua própria composição e o espaçamento entre as reuniões impede na prática que assuma plenamente responsabilidades de natureza burocrática, as quais também são de importância crucial para as atividades previstas.<sup>20</sup>

Uma última palavra sobre a questão do “multilateralismo modular,” tal como definido por Richard Feinberg. Toda a sustentação dessa tese esteve na lógica de que os Estados Unidos deveriam necessariamente estar à frente do processo, e dominá-lo de um ângulo superior de observação. Outras alternativas, segundo a opinião dominante em 1994 nos EUA, acarretariam quer a perda de controle sobre a agenda dos interesses norte-americanos, quer a diluição do exercício dentro de estruturas multilaterais guiadas pela busca do mínimo denominador comum. Não terá sido outra a razão pela qual os Estados Unidos, uma vez decidida a realização da II Cúpula das Américas em Santiago do Chile, propuseram que a preparação do segundo encontro presidencial seguisse essencialmente o mesmo formato “modular” utilizado anteriormente pelos norte-americanos, com a única diferença do acréscimo do governo chileno ao, por assim dizer, diretório central de preparação da cúpula (no caso, a co-presidência do SIRG). É claro que a preocupação dos EUA nada tinha a ver com os aspectos logísticos da reunião presidencial, ou com as alegadas questões de coerência e continuidade na transição de sedes. O interesse estava fundamentalmente em manter, tanto quanto possível, controle direto e privilegiado sobre o tratamento substantivo da agenda da reunião, procurando ajustá-la à visão das prioridades norte-americanas dentro desse novo quadro de negociação hemisférica. Essa hipótese foi derrubada em reunião do SIRG realizada na Jamaica, em maio de 1996, quando se estabeleceu que aquele grupo revisor de implementação das decisões de Miami seria o mecanismo encarregado de preparar a II Cúpula, dentro de um esque-

---

20 “En la medida en que el proceso de Cumbres marche hacia su institucionalización, resulta conveniente establecer en la OEA un espacio claramente definido que lleve la memoria institucional del proceso, en el cual los Estados miembros, los gobiernos nuevos y la comunidad en general, puedan encontrar una relación clara de lo acordado, puedan acceder a los documentos entregados por las secretarías y los países, las constancias o elementos que los países hayan querido aportar y en general a cada uno de los hilos del rico tejido del proceso que se originó en Miami.” (Gaviria, 1997)

ma de absoluta transparência e de participação em igualdade de condições de todos os países membros.

A preocupação com o sistema de acompanhamento das decisões de Miami e outras questões relevantes na apreciação do que representou a Cúpula das Américas de 1994, e das perspectivas que se abriram a partir de então, são objeto da análise final do trabalho, cujas conclusões são sugeridas principalmente a título de reflexão diplomática, ainda que também com alguma implicação operacional, relevante às vésperas da II Cúpula das Américas.



## CAPÍTULO VI

### Lições Da Cúpula

Completados três anos da realização da Cúpula das Américas, em Miami, há diferentes ângulos que podem ser explorados a título de conclusões, analíticas ou prospectivas, sobre o desenvolvimento daquele processo de negociações em 1994. Seguindo a própria estrutura do trabalho, os aspectos talvez de maior interesse sejam os que dizem respeito às motivações dos Estados Unidos ao convocarem a reunião, à reação que a iniciativa suscitou nos demais parceiros hemisféricos, principalmente à luz da sua instrumentação em função de uma agenda ditada por interesses norte-americanos, ao desencadeamento de um processo de diálogo capitaneado pela idéia da conformação de uma área de livre comércio hemisférica, e aos desafios do seguimento e da implementação das decisões adotadas em Miami. O Brasil teve e seguirá tendo papel de especial relevância no chamado “processo de Miami,” cuja próxima etapa decisória terá lugar em Santiago do Chile, com a realização da II Cúpula das Américas, nos dias 18 e 19 de abril de 1998. Os comentários a seguir, portanto, beneficiam-se da experiência da reunião de Miami e buscam lançar algumas indagações relevantes para a reflexão e a atuação brasileira no desenvolvimento futuro desse processo político hemisférico.

Como se procurou ilustrar, a articulação pelos EUA de uma iniciativa abrangente de política externa para a América Latina, por meio da Cúpula das Américas, foi vista por analistas sobretudo como uma adaptação dos meios de atuação hegemônica do país aos novos desafios e oportunidades do pós-Guerra Fria. Durante o primeiro ano de mandato do Presidente Clinton, em 1993, as áreas de preocupação dos EUA em relação à região estavam dominadas quer pelas questões tradicionais de segurança nacional norte-americana, tais como o combate ao narcotráfico ou aos fluxos de imigração ilegal, quer por situações políticas específicas, e não de todo desvinculadas da agenda de prioridades domésticas, como o caso do Haiti (com o deposto Presidente Aristide

instalado em Washington) e da aplicação do embargo a Cuba, temas sensíveis junto a públicos específicos, mas longe de poderem representar uma visão congruente e atualizada dos interesses dos EUA na América Latina. Por outro lado, com a aprovação do NAFTA pelo Congresso norte-americano, em fins de 1993, abriu-se caminho para uma nova linha de atuação em relação ao hemisfério. Aquele acordo de livre comércio, na forma em que incorporou o México, trazia implícita a possibilidade de uma instrumentação diplomática diferente, em princípio extrapolável para o resto do hemisfério, com duas ênfases bem marcadas: abertura comercial recíproca, e subordinação do processo a um amplo elenco de compromissos políticos subsidiários, em áreas variadas como proteção ambiental, direitos trabalhistas, combate à corrupção, ao narcotráfico, entre outras. Começava então a configurar-se o que seria posteriormente o eixo central das propostas dos EUA para a Cúpula das Américas, qual seja, a ênfase comercial na abertura de mercados, e as obrigações correlatas de promoção da “boa governança,” muito especialmente no que esta pudesse acarretar em termos de melhorar o “ambiente de negócios” na região para os empresários e investidores norte-americanos.

Seria difícil negar que, interpretada daquela forma, a iniciativa norte-americana efetivamente comportava elementos de um possível exercício hegemônico, reformatado, é verdade, para as novas circunstâncias históricas, mas que pretendia de qualquer forma, mediante o controle central do processo negociador, impor uma agenda de interesses seletivos aos demais países. O relevante aqui é mostrar como foi a disposição negociadora brasileira responsável, em grande parte, por ampliar consideravelmente o escopo das decisões a que se chegou em Miami, e sobretudo de adaptá-las a uma visão essencialmente diferente de quais deveriam ser as prioridades do diálogo político lançado na reunião de cúpula, assim como dos interesses desenhados em outros quadrantes.<sup>1</sup> Essa preocupação permitiu incorporar aos textos finais

1 “Certamente, parte significativa da reserva brasileira tem raízes de natureza essencialmente política, pois a integração hemisférica poderá envolver a redução dos graus de liberdade da política externa brasileira extra-hemisfério. Uma importante consequência da estabilização econômica e das perspectivas de volta ao crescimento é que o poder de barganha da diplomacia brasileira tende de novo a espelhar a efetiva importância econômica e geopolítica do país.” (Abreu, 1997)

elementos que haviam sido omitidos, ou tratados apenas superficialmente pelos Estados Unidos, entre eles o princípio da não-intervenção nos assuntos internos dos países, o da inter-relação entre democracia e desenvolvimento, e, talvez o resultado mais relevante de todos, o da convergência dos acordos sub-regionais de integração existentes como processo de conformação da ALCA. Eliminada a tentativa de identificar o NAFTA como o núcleo de irradiação da área de livre comércio hemisférica, e bem qualificados, não sem protestos e ameaças dos negociadores norte-americanos, os temas do meio ambiente e do trabalho na construção da ALCA, ficou patente que a atuação brasileira, à frente do MERCOSUL e do Grupo do Rio, havia eficazmente reduzido o alcance do domínio que os Estados Unidos haviam aspirado a ter sobre o processo.

Também teve o Brasil papel instrumental em impedir que certas idéias controvertidas ganhassem ímpeto e fossem incorporadas aos documentos de Miami. Para citar um exemplo, México e EUA quiseram, em Airlie House, praticamente sem discussão prévia, anexar ao Plano de Ação uma “estratégia hemisférica anti-drogas,” redigida em termos que atingiam muito negativamente o equilíbrio indispensável ao tratamento do tema (negada essa solicitação, o projeto foi remetido à Comissão Interamericana de Controle do Abuso de Drogas – CICAD – e o documento correspondente só foi aprovado em dezembro de 1996). Por outro lado, as sugestões alternativas de textos trazidas pelo Grupo do Rio, tanto para a Declaração de Princípios, como para o Plano de Ação, propiciaram um notável enriquecimento das decisões finais. Sem entrar aqui em pormenores, esse esforço diplomático foi responsável por desvincular a Cúpula das Américas da idéia de que o progresso da região e o diálogo político hemisférico inaugurado em Miami dependiam centralmente do avanço do projeto do livre comércio hemisférico. Não se trata de negar a enorme visibilidade da ALCA, e a importância da mesma para todos os países e sociedades da região, mas desde cedo o Brasil advertiu que vincular as expectativas suscitadas pela reunião de Miami exclusivamente à proposta de livre comércio comportava o imenso risco de gerar frustrações desnecessárias. Ao contrário, advogou-se uma visão equilibrada das relações hemisféricas, em que a ALCA fosse um a mais dos temas de cooperação e diálogo, talvez o mais

importante, mas aliado a uma estrutura abrangente de cooperação para o desenvolvimento econômico, político, social e ambiental.

Na presente conjuntura, somam-se ao diagnóstico das perspectivas da cooperação hemisférica alguns revezes que vem encontrando o governo norte-americano.<sup>2</sup> Tendo em vista as dificuldades que está enfrentando o Presidente Clinton para conseguir que o Congresso lhe conceda a necessária autorização negociadora (*fast track authority*), o que poderia em Santiago eventualmente impedir, se não o lançamento, o início efetivo das negociações da ALCA, é de fato conveniente que a estrutura da Cúpula das Américas seja capaz de absorver, com sentido equivalente de importância, o tratamento de outros temas prioritários da região.<sup>3</sup> Quanto mais se afaste do plano retórico e avance concretamente no tratamento das questões sociais, mais a reunião de cúpula será vista como relevante para preocupações cotidianas dos latino-americanos e maior respaldo encontrarão suas deliberações. É importante, também, que a visibilidade da agenda regional não seja dominada pelos chamados “temas negativos,” por mais que estes (narcotráfico, por exemplo) sejam reconhecidamente problemas relevantes para os países envolvidos e em torno dos quais se esteja desenvolvendo uma importante série de atividades. Com efeito, depois da reunião de Miami, alguns dos temas implementados com maior diligência pertencem justamente àquela “agenda negativa,” como por exemplo a convenção anti-corrupção adotada em Caracas, a declaração sobre lavagem de dinheiro de Buenos Aires, o plano de ação contra o terrorismo, a estratégia anti-drogas adotada na CICAD. São todos temas importantes, mas ênfase exclusiva nesse campo pode potencial-

---

2 “A administração Clinton vem experimentando crescentes dificuldades para implementar uma política externa coerente com seus objetivos estratégicos internacionais e compatível com a atual situação de poder mundial. Tais dificuldades têm levado, por vezes, a uma falência de continuidade e consistência na atuação externa (...) No plano econômico, a manifestação mais patente dessa situação foi o embaraço causado à administração pela não aprovação do ‘fast track’ pelo Congresso, o que representa um golpe não apenas a sua credibilidade, mas também a sua capacidade de influenciar os resultados das negociações em curso.” (MRE, 1997)

3 “Entretanto, não parece ser vantajoso para o Brasil enfatizar excessivamente o fato de que a posição negociadora norte-americana é enfraquecida pelas dificuldades de obtenção do fast track, pois poderia prosperar em Washington a idéia de que, uma vez aprovado o fast track, o Brasil tenderia a adotar posição conciliadora em relação às propostas norte-americanas.” (Abreu, 1997)

mente desvirtuar o equilíbrio do Plano de Ação de Miami, e sobretudo negar a prioridade que aquele documento também procurou atribuir a questões sociais mais amplas, como o pleno exercício da cidadania, o respeito aos direitos humanos, o acesso a educação e saúde, a eliminação da pobreza. Não por acaso tomou o Brasil o papel de “coordenador responsável” na área de democracia e direitos humanos e tratou de dar sentido prático a suas sugestões no sentido da implantação de um programa de cooperação técnica, adequadamente financiado, para atividades naquelas áreas tão relevantes da agenda hemisférica.

A caminho da II Cúpula, mais uma vez está o Brasil demonstrando sua boa capacidade de articulação com vistas à definição da agenda hemisférica, ao propor que a reunião de Santiago tenha como tema central a questão da educação. Em carta ao Presidente Eduardo Frei do Chile, de 10 de novembro de 1997, o Presidente Fernando Henrique Cardoso assinalou essa escolha como de importância “fundamental” para a reunião de Santiago, permitindo que a iniciativa de integração lançada em Miami englobe “com idêntica ênfase, os diferentes aspectos sociais e econômicos, sem restringir-se à mera associação comercial.”<sup>4</sup> Trata-se de proposta que, embora possa não ter a mesma repercussão de imprensa que as negociações da ALCA, certamente constitui um dos maiores desafios de todos os países da região na presente conjuntura de profunda reestruturação da economia mundial. Não só a educação é essencial do ângulo mais restrito da preparação da mão de obra diante do imperativo da produtividade, mas é também o tipo de tema que perpassa praticamente todas as demais atividades prioritárias do Plano de Ação de Miami, por exemplo a educação para a democracia, para a cidadania, para os direitos humanos, para a saúde e a proteção do meio ambiente. Em suma, educação talvez seja a área de atuação onde melhor se cristalizem os objetivos sociais declarados em Miami, e para os quais é preciso dar atenção urgente.<sup>5</sup>

---

4 Cardoso, 1997c

5 “Tanto el régimen democrático como el esfuerzo de crecimiento económico encuentran en el tema de la justicia el mayor desafío ético. Las situaciones de desigualdad, de atraso y de injusticia conducen, naturalmente, a una creciente demanda por normas que puedan contribuir a lograr una mejor distribución de la renta y de las oportunidades.” (Cardoso, 1997b)

Ao serem estabelecidos no Brasil os contatos internos com vistas à inclusão da questão de educação na agenda da II Cúpula das Américas, acabou ganhando corpo uma iniciativa paralela, que se consubstanciou na assinatura do *memorandum* de entendimentos com os EUA sobre cooperação educacional, no quadro da visita do Presidente Clinton ao Brasil, em outubro de 1997. Ganhar a cooperação do Brasil, a propósito, é um dos aspectos que Feinberg assinala como essenciais para que prossigam os entendimentos em nível presidencial.<sup>6</sup> Essa anotação tem interesse por demonstrar que a interação bilateral entre Brasil e Estados Unidos continuará a ser fator crucial para a implementação do diálogo político hemisférico. Ela o foi durante a cúpula de Miami, como se demonstrou, e agora tende possivelmente a desenvolver-se sem as tensões e as diferenças de percepção que ocorreram na primeira oportunidade, e que eram absolutamente naturais pelo ineditismo da preparação de uma reunião presidencial 27 anos depois do encontro anterior, em Punta del Este, e em um quadro de complexas transformações do sistema internacional. Em qualquer hipótese, será sempre conveniente ter presente que uma posição assertiva do Brasil nessas deliberações de alcance continental tenderá ocasionalmente a ser vista por setores governamentais nos EUA como desproporcional aos meios de poder de que efetivamente dispõe o país. Esse aspecto da importância do diálogo Brasil-EUA, em diferentes planos, surgiu em entrevistas pessoais realizadas com dois dos principais negociadores norte-americanos da cúpula de 1994, o então Secretário Assistente Alexander Watson, e o Professor Richard Feinberg, quando já se havia desligado de suas funções no Conselho de Segurança Nacional da Casa Branca e partia para a Universidade da Califórnia, em San Diego.

Alexander Watson, por sua parte, expressou o receio de que Brasil e EUA não soubessem encontrar as margens necessárias de coincidência para avançar o processo de criação da ALCA (por exemplo, divergindo quanto ao cronograma das negociações, ou às disciplinas do exercício) e perdessem de vista considerações políticas e estratégicas de mais longo prazo.<sup>7</sup> A seu ver, o Brasil (sobretudo o Itamaraty,

---

6 Feinberg, 1997, p. 195

7 Watson, entrevista pessoal, 1996b

qualificou) poderia sentir-se tentado a prosseguir com um “jogo diplomático sutil” e a continuar indefinidamente aduzindo a prioridade de consolidação do MERCOSUL, mas com isso arriscaria perder a oportunidade de trabalhar conjuntamente com os Estados Unidos no desenvolvimento de uma “visão estratégica compartilhada” dos desafios da cooperação continental. Ainda segundo Watson, postura excessivamente cautelosa do Brasil poderia, a médio prazo, fazer que países menores, cujos interesses podem ser acomodados com maior facilidade (referia-se sem dúvida aos centro-americanos e caribenhos), acusassem o país de buscar desacelerar indevidamente o processo de integração. Watson especificamente afirmou que o Brasil “tem uma opinião exagerada de seu papel na política internacional” e que, graças a uma diplomacia eficiente, “atua como se já houvesse o país atingido um patamar superior de influência e de inserção mundial, quando na verdade o que busca é justamente atingir aquele patamar, ainda longe do alcance.” Nessas condições, sem negar o papel de liderança e de aglutinação que o Brasil exerceu na reunião de cúpula, sobretudo em virtude de estar na Secretaria *Pro Tempore* do Grupo do Rio, Watson assinalou que “vários de seus membros, logo após gestões ou entrega de documentos, vinham individualmente ao Departamento de Estado qualificar ou simplesmente dissociar-se de algumas das posições do Grupo do Rio.” Alexander Watson, de qualquer forma, admitiu ter sido necessário o acerto prévio com Brasília nos temas mais delicados e frisou a importância do “encontro da meia noite” em Airlie House com vistas aos documentos finais de Miami.

Richard Feinberg confirmou, por outro lado, que a idéia da cúpula havia sido essencialmente dele, e que sua pronta divulgação na cidade do México, em primeiro de dezembro de 1993, com a anuência do Vice-Presidente Al Gore e do Presidente Clinton, só fora possível porque a burocracia federal havia sido contornada no processo decisório.<sup>8</sup> Não com as mesmas palavras, esse reconhecimento também consta de seu livro de 1997, como se assinalou anteriormente. Feinberg confessou, ademais, ter havido uma opção específica a respeito do processo negociador da cúpula, por ele proposta, pelas mesmas razões pelas quais

8 Feinberg, entrevista pessoal, 1996a

evitou consultas mais amplas dentro do próprio governo dos EUA, no sentido de impedir que a preparação da cúpula fosse levada para dentro da OEA, alternativa que entendia seria francamente prejudicial à conformação de um processo político de grande dinamismo e visibilidade, e cujo papel de liderança os EUA não queriam ver diminuído ou qualificado por táticas procrastinadoras, usuais no universo multilateral. Quanto ao papel desempenhado pelo Brasil, Feinberg disse, com ponta de ironia, que a estratégia de negociação do Brasil podia ser descrita fundamentalmente em três etapas: “fazer barulho e resistir, obter reconhecimento individualizado pelos EUA e só então passar a tratar da substância dos problemas, em geral chegando a acordos rápidos e aceitáveis com os Estados Unidos.” A seu ver, o argumento da consolidação do MERCOSUL também representaria, antes de nada, o desejo de ancorar uma posição de maior influência e liderança política numa perspectiva sul-americana, e não propriamente garantir melhores condições para a conformação da ALCA, estas já essencialmente conhecidas, sendo portanto difícil, salvo nas questões de cronograma, que pudesse o Brasil assumir o ônus de procurar restringir um processo que via contar com forte apoio da maioria dos países do hemisfério.

Hoje, é fato, essas diferenças de apreciação estão matizadas pela própria evolução das conversações sobre a ALCA, e sobretudo pelo fato de que a falta do *fast track* tenderia a eliminar um dos pontos de maior expectativa no âmbito da II Cúpula das Américas, embora esse seja, no momento, um quadro ainda fluido, dizendo-se o Presidente Clinton “otimista” quanto às possibilidades de que a autorização negociadora seja aprovada antes da cúpula de Santiago. Não se coloca, além disso, o problema de reconhecimento do MERCOSUL. Se em algum momento quisessem os EUA limitá-lo em seu alcance dentro da conformação da área de livre comércio hemisférica, as declarações do Presidente Clinton durante sua visita ao Brasil e à Argentina dissiparam as dúvidas existentes.<sup>9</sup> Sempre haverá, não obstante, gestos ou declarações que possam ser interpretadas como esforços para dividir o

---

9 “Mi conclusión es que el Mercosur ha sido muy bueno para los países que lo integran porque, en primer lugar, les permitió eliminar barreras para la circulación de bienes y, como resultado, aumentó el comercio entre los países miembros y también el volumen del comercio con EEUU.” (*El Comercio*, Quito, 20 de outubro de 1997)

Brasil e a Argentina, como foi o caso da declaração desta como “major non-Nato ally”.<sup>10</sup> Ainda assim, interessa menos saber se no caso houve alguma intencionalidade concreta norte-americana, do que reconhecer que o MERCOSUL será constantemente testado em sua coesão e firmeza de propósitos. Que esse acordo sub-regional, e outros como a Comunidade Andina, passem a exercer crescente papel político, e que neles se reconheça uma dimensão estratégica de política internacional é uma das tendências mais promissoras com vistas ao aprofundamento das relações hemisféricas. As dificuldades nos EUA para aprovação do *fast track authority* levaram, por exemplo, a recentes sondagens do Escritório do Representante Comercial sobre a possibilidade de solicitar ao Congresso autorização negociadora de escopo limitado, com vistas apenas à implementação de acordos multilaterais setoriais.<sup>11</sup> Para resistir a essa idéia de fragmentação do processo de construção da ALCA, a unidade dos acordos sub-regionais será imprescindível.<sup>12</sup> A coesão entre Brasil e Argentina, acima de tudo, será o teste do acerto da estratégia defendida pelo MERCOSUL no âmbito da ALCA.

Outro dos aspectos relevantes de análise, a respeito da Cúpula das Américas, é o das diferentes estratégias diplomáticas de que se valeram os EUA, de um lado, com o chamado multilateralismo modular, e o Brasil, de outro, com a concertação no âmbito do Grupo do Rio. Aqui há que ser absolutamente pragmático. O Grupo do Rio serviu aos objetivos políticos e diplomáticos do Brasil, nas circunstâncias favoráveis em que o país ocupava a Secretaria *Pro Tempore* (SPT). Esse foi um trabalho árduo e levado a cabo de boa fé e em estreita consonância com os objetivos manifestados pelos demais membros, mas não se pode dizer em sentido estrito que tenha sido uma articulação absolutamente desinteressada ou ingênua. Dada a avaliação que fazia dos problemas

---

10 “O momento escolhido para fazer tal anúncio a favor da Argentina não foi ocasional. Tem ficado claro o incômodo do governo norte-americano diante do fortalecimento da coesão política entre os países da América do Sul, e do papel central ocupado pelo Brasil.” (Sennes, 1997)

11 *Inside U.S. Trade*, vol. 15, No. 49, 5 de dezembro de 1997

12 “El Mercosur representa un cambio estructural en América Latina. Su acción va más allá de lo comercial. El Mercosur se ha transformado en un nuevo actor internacional, con personalidad jurídica. Además, denota una capacidad y una voluntad política de acción concertada con otros actores internacionales (...) El Mercosur va más allá de eso. Recoge una comunidad de intereses y valores que se manifiesta en un acuerdo político de primer orden.” (Rojas A., 1997)

de inserção internacional do país, não apenas em plano hemisférico, e a prioridade que se impunha então no sentido de preservar a dinâmica de integração comercial sul-americana, era apenas natural que o Governo brasileiro se valesse da melhor forma possível dos instrumentos diplomáticos ao alcance para matizar ou enriquecer a iniciativa norte-americana nos aspectos julgados necessários. Pelo próprio contraste que estabeleceu diante do “multilateralismo modular,” a concertação conduzida pelo Brasil destacou-se por propiciar um foro mais democrático e transparente de deliberações, o que ninguém contesta. Esse esforço, ademais, por contrapor decisões multilaterais consensuais a propostas elaboradas centralmente pelos EUA, a respeito das quais havia considerável desconfiança, acabou conquistando grande credibilidade, o que se evidenciou nas negociações de Airlie House. Foi, ademais, uma etapa adicional para obter o reconhecimento do país como parceiro necessário dos EUA no desenvolvimento de uma nova política de cooperação hemisférica, mesmo que ocasionalmente tenha exasperado os negociadores norte-americanos.

A indagação que se pode fazer é sobre a necessidade de manter-se concertação no seio do Grupo do Rio em circunstâncias futuras de negociação, com os EUA, ou com outros parceiros extra-regionais. Por comparação à reunião de Miami, tem sido mínimo o papel do Grupo do Rio, até o momento, nas deliberações sobre a II Cúpula das Américas. Parece claro que esse tipo de decisão, sem desmerecer o mecanismo regional de concertação política, só pode ser tomado *ad hoc*. Dependerá, por exemplo, do país que ocupe a SPT, de sua capacidade gerencial em alguns casos, de sua capacidade de influência em outros. A tese brasileira de que a prevista reunião de cúpula com a União Européia seja trabalhada dentro do conceito de “geometrias variáveis” ilustra bem esse ponto. Guardadas as proporções, o “multilateralismo modular” também foi um arranjo geométrico “variável,” que os EUA viram como o melhor ajustado a seus interesses na preparação da cúpula de 1994.

Caberia, ainda, outra indagação quanto ao funcionamento do sistema interamericano à luz das decisões de Miami, assim como da viabilidade da – chamada por Feinberg – “arquitetura trípole” do sistema após a reunião de Miami. O fato é que as expectativas daquele autor quanto ao novo arranjo triangular da cooperação hemisférica não se

materializaram completamente. Primeiro, porque a responsabilidade política de implementação da cúpula acabou recaindo sobre órgão criado *a posteriori*, o SIRG (*Summit Implementation Review Group*), o que pode ter provocado alguma duplicação com a OEA, e com outros organismos interamericanos. Segundo, porque não são ainda visíveis, não pelo menos na extensão em que se esperava, as chamadas parcerias dos setores público e privado, sugeridas no Apêndice do Plano de Ação, e que teoricamente dariam expressão concreta ao desejo de maior participação da sociedade civil em algumas das iniciativas da cúpula.

Talvez não seja excessivo anotar, neste ponto, a importante participação que tiveram organizações não-governamentais (ONGs) na preparação das posições norte-americanas, previamente às consultas realizadas com os demais países antes da reunião de Miami. A preocupação foi tão acentuada, que Richard Feinberg chegou a criar, em sua diretoria no Conselho de Segurança Nacional, uma posição de Diretor-adjunto exclusivamente para a ligação com as ONGs. Segundo a ocupante desse cargo, Cathryn Thorup, o envolvimento dessas organizações no processo ajudava, entre outros alvos estratégicos dos EUA, a identificar temas de interesse para ação coletiva no hemisfério e a criar “redes políticas” de apoio aos princípios e aos objetivos de política externa norte-americana na região.<sup>13</sup> Da mesma forma, o Departamento de Estado também criou um grupo de trabalho com participação de organizações não-governamentais. Uma excelente compilação da contribuição desses atores às posições oficiais dos EUA na cúpula encontra-se no trabalho de 1995 editado por Robin Rosenberg e Steve Stein, do Centro Norte-Sul da Universidade de Miami. Foi um ponto de honra para os Estados Unidos dar demonstração de que, ao contrário de outros países (nesse particular, o Brasil foi singularizado por resistir ao envolvimento das ONGs no processo preparatório), a sociedade civil norte-americana teria participação plena no processo. A bem da verdade, pelo que depois se soube, essa foi a primeira vez, ao menos em plano hemisférico, que representantes de ONGs foram incorporados a delegações governamentais dos EUA. Muitos deles, depois das negociações de Airlie House, sentiram-se defraudados e criticaram

---

13 Rosenberg, Stein, eds., 1995, p. xiv

acerbamente as concessões feitas pelos delegados governamentais norte-americanos na mesa de negociações. Esse sentimento foi mais agudo entre os representantes de organizações ambientais e de direitos humanos, que possivelmente esperavam ver na cúpula plenamente refletidas suas posições maximalistas. A propósito, é difícil aqui não traçar o contraste, pelo que tiver de válido, entre essa posição dos EUA na reunião de Miami, e a resistência que depois disso mostraram à sugestão do Brasil de que representantes parlamentares passassem a integrar as delegações que acompanham a negociação da ALCA. Dois pesos, duas medidas?<sup>14</sup>

O Brasil e o Itamaraty não têm de que desculpar-se em matéria de relacionamento entre o governo e as ONGs. Antes mesmo que os EUA incorporassem não-governamentais a suas delegações, o governo brasileiro havia mantido estreito relacionamento com esses setores, no país, com vistas à preparação da posição nacional para a Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos. O mesmo ocorreu no quadro da Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento (1994) e da Conferência sobre a Mulher, em Pequim (1995). Esse formato também foi utilizado para a consideração do Plano Nacional de Direitos Humanos, divulgado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em maio de 1996. Mesmo no âmbito da cúpula, foi sugestão do Grupo do Rio a inclusão do conceito de que a democracia pressupõe um incremento da participação direta da sociedade, organizada em várias maneiras e setores, e que portanto impunha-se considerar meios de contribuir para a participação de tais organizações nas atividades do Estado, inclusive por meio de apoio técnico e financeiro. Nada de ambíguo nesses pontos.

Por outro lado, é preciso reconhecer para etapas futuras que, no quadro específico de tratamento dos assuntos da cúpula, talvez convenha gradualmente aumentar a porosidade das atividades coordenadas pelo Itamaraty à participação de outros setores ou organizações da

---

14 "Assim, o governo convidou deputados e líderes sindicais para integrar a delegação na Costa Rica. 'O governo não pode pretender saber tudo e ter sensibilidade para todos os aspectos da questão', afirmou Lampreia. 'E a questão da ALCA é tão grande, e tão profundamente impactante para o futuro econômico do país, que é de elemental prudência que o governo ouça e engaje todos os elementos relevantes da sociedade nesse exercício, de maneira regular e sequencial'." (*O Estado de São Paulo*, 30 de julho de 1997)

sociedade civil, conforme o assunto de que se trate. Desnecessário reiterar, por exemplo, o importante papel que desempenhou na formulação das posições brasileiras na cúpula de Miami o seminário realizado no Clube das Nações, em agosto de 1994. No fundo, já existe hoje a capacidade institucional para procurar ir criando, sempre que necessário, as alianças com a sociedade civil em torno de itens específicos do Plano de Ação de Miami, tanto por intermédio do Grupo Interministerial de Implementação das Decisões da Cúpula das Américas (GICA, criado por decreto de 15 de agosto de 1995), quanto da Coordenação Geral de Acompanhamento da Implementação da Cúpula das Américas (CASG, criada em 22 de dezembro de 1995), que funciona vinculada à Secretaria-Geral das Relações Exteriores. Essa capacidade de coordenação inter-agencial, e de diálogo interno com organizações interessadas, só tende a contribuir para ampliar o grau de respaldo às posições levadas à cúpula. Esse é o caso, por exemplo, na importante margem de consenso que o governo brasileiro tem obtido, junto a setores parlamentares, empresariais e sindicais no contexto das deliberações sobre a ALCA. Apesar do bom aparelhamento institucional existente, e dos antecedentes de outras reuniões multilaterais, delegado brasileiro comentou reservadamente que na preparação da II Cúpula das Américas, até o momento, não se havia sentido necessidade de coordenação com organizações não-governamentais. Mesmo no caso das organizações interamericanas (OEA, BID, CEPAL, OPAS) optou-se por um formato de solicitar apenas contribuições tópicas, decididas caso a caso, conforme acordado na IX reunião do SIRG, realizada em Punta del Este, em maio de 1997. De qualquer forma, um dos capítulos fortes na agenda temática de Santiago, no item da democracia e dos direitos humanos, é justamente o da sociedade civil, sendo portanto de esperar-se que a partir dessas novas indicações políticas, em 1998, tenha continuidade o processo de gradual e adequada incorporação de organizações não-governamentais, e outro setores acadêmicos e privados, ao trabalho de acompanhamento do diálogo hemisférico.

No processo negociador da II Cúpula, outra diferença marcante talvez tenha sido o reconhecimento de que seria conveniente adotar uma agenda temática mais enxuta, e com itens em relação aos quais fossem identificados com clareza mecanismos de financiamento e de

monitoramento, com metas qualitativas e quantitativas. A agenda de Santiago foi estruturada em torno dos seguintes quatro grandes temas: educação; preservação e fortalecimento da democracia e dos direitos humanos; integração econômica e livre comércio e; erradicação da pobreza e da discriminação. Para o Brasil, pareceu essencial que o trabalho da cúpula fosse orientado num sentido positivo. Esse enfoque tem particular interesse para a própria viabilidade e credibilidade de um eventual sistema regular de reuniões de Chefe de Estado e de Governo do hemisfério. A repetição monocórdica de longas listagens de objetivos e atividades, em vista das dificuldades de implementação, tende a criar expectativas que não podem ser atendidas por completo e a provocar o descrédito dos governos envolvidos. Mais efetivo, por outro lado, será um sistema de adoção de compromissos em escala realista, e para os quais estejam claramente identificadas as fontes possíveis de financiamento e os mecanismos de implementação e acompanhamento. Do ponto de vista brasileiro, assim como por ocasião da reunião de Miami, surge como fundamental que futuras reuniões presidenciais sejam capazes de oferecer um programa de trabalho que não se restrinja à questão da ALCA, ou à visão subjacente de que o crescimento econômico e as forças do mercado seriam suficientes para avanços nos temas políticos e sociais.<sup>15</sup>

Outro ponto de interesse atual é a questão da institucionalização da Cúpula das Américas, como foro periódico de diálogo e deliberação hemisférica. Decisão inicial a esse respeito deverá ser tomada em reunião prevista para o dia 16 de janeiro de 1998, em Cancún. Espera-se que seja favorável, ponto a respeito do qual, a propósito, o Presidente Itamar Franco já se havia pronunciado no encerramento da reunião de Miami, e que parece consentâneo com o desejo dos latino-americanos de que haja uma elevação do diálogo político regional e um sistema periódico de avaliação dos progressos da cooperação hemisférica, em

15 "Una de las equivocaciones más graves en nuestra época sería creer que esa definición de los rumbos puede quedar a cargo del libre juego de las fuerzas del mercado, como si de la interacción de intereses privados surgiese, de forma inesperada, la virtud pública. De las fuerzas del mercado puede, efectivamente, surgir mucho de lo que es útil y necesario a las sociedades, pero no aquello que es indispensable para la constitución del espacio público: la definición activa y conciente de lo que es el bien común." (Cardoso, 1997b)

todos os campos. Aceita oportunamente a idéia de institucionalizar a cúpula, e de realizar reuniões de forma periódica (por exemplo, a cada três anos), caberia ainda refletir sobre sua inserção dentro do sistema interamericano, ponto filosófico dos mais importantes nesta etapa do processo. Os que defendem sua absorção dentro da OEA, e o consequente reforçamento da organização, possivelmente estimam que a alternativa de um sistema interamericano, sob o guarda-chuva da Cúpula das Américas, mas sem uma estrutura definida poderia induzir maior controle norte-americano sobre o processo decisório. Os que podem opor-se à opção da OEA talvez avaliem, por sua vez, que se trata de organização à procura de uma vocação e que o estilo de negociação que lhe é característico acarretaria uma diluição dos compromissos políticos adotados em alto nível, com consequências negativas em termos de credibilidade do processo. O tema está também sob exame da Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos da OEA, onde o México tem mantido a opinião de que não há duas agendas hemisféricas, mas uma única, que deve ser conduzida no interior do principal órgão de concertação política no hemisfério. Nesse debate, a única delegação que manifesta posição de clara resistência à idéia é a dos EUA, argumentando que, em razão da abrangência dos temas abordados nas cúpulas, sua preparação e seguimento deveriam permanecer dentro do SIRG, mecanismo independente das distintas organizações de âmbito regional.

Cabe reiterar, por fim, a importância que a Cúpula das Américas assume dentro de um processo mais amplo de aproximação e concertação de posições com os Estados Unidos da América. Segundo Henry Kissinger, “o futuro do hemisfério depende da estreita cooperação, em primeiro lugar entre Estados Unidos e Brasil, e em segundo entre NAFTA e MERCOSUL.”<sup>16</sup> Não se trata de fazer uma opção de tipo excludente, ou de privilegiar uma agenda de diálogo de implicações hemisféricas sobre pontos de interesse marcadamente bilateral. Tendo sido historicamente de extremos, o relacionamento bilateral ganha agora contornos de amadurecimento, ponto que ficou muito claro com a proposta feita pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, durante a

---

16 *Hoy*, Quito, 7 de outubro de 1997

visita de Estado que realizou em abril de 1995, no sentido do estabelecimento de uma “nova parceria” entre os dois países. Mais do que rótulo fútil, o Presidente dava assim expressão concreta a um processo de convergência que vinha ganhando corpo em anos recentes, e que havia conduzido a um notável progresso em áreas contenciosas da agenda bilateral. O Presidente dos EUA, de seu lado, também diz apoiar a emergência de novos países em capacidade de liderança internacional no pós-Guerra Fria.<sup>17</sup> Ao interagirem bilateralmente, e ao associarem essas áreas de entendimento com prioridades identificadas no plano hemisférico (como é o caso da educação na cúpula de Santiago), fica claro, assim, que Brasil e Estados Unidos constituem parceiros de grandeza maior na conformação de uma nova agenda continental. É natural, por outro lado, que haja instâncias circunstanciais de descompasso entre um e outro país, e diferenças de opinião em termos de ênfase e de apresentação em certos casos (como no que se refere aos pontos da “agenda negativa”). As relações comerciais, por exemplo, experimentam dinamismo assimétrico, caracterizado pelo crescimento expressivo das exportações norte-americanas e pela redução, ou virtual estagnação, das vendas brasileiras, aspecto que não deixa de ter impacto sobre o conjunto dos entendimentos bilaterais.<sup>18</sup> O importante é que não há do lado brasileiro qualquer dogmatismo, mesmo nos temas mais difíceis, como ora se comprova com o apoio qualificado que estendeu o Brasil à sugestão dos EUA de que em Santiago se aprovasse uma “aliança hemisférica anti-drogas,” idéia que, resumidamente, visa a criar uma vertente multilateral do processo de monitoramento de atividades nacionais em combate ao problema do consumo, produção e tráfico de entorpecentes.

Como reconheceu Alexander Watson, na entrevista pessoal aludida antes, qualquer forma de diálogo dos EUA com o Brasil, quer

---

17 “Na verdade, apoio a emergência desses países para que assumam maiores responsabilidades e tenham um papel maior na medida em que compartilhem os nossos valores básicos, e só nessa medida (...)” (*Jornal do Brasil*, 15 de outubro de 1997)

18 “As importações expandiram-se 29,74% de janeiro a setembro de 1997 em relação a 1996, enquanto nossas exportações para aquele país registram incremento de apenas 3,88%. O déficit contra o Brasil praticamente triplicou no período em apreço atingindo USD 3,04 bilhões, ou seja, mais da metade do déficit total brasileiro no período (5,83 bilhões).” (*Síntese Internacional*, ano III, No. 35, 6 a 10 de outubro de 1997)

bilateralmente, quer com o MERCOSUL, deveria sobretudo concentrar-se em forjar instrumentos adequados para “tratar das diferenças de opinião e para resolver disputas legítimas de interesses das partes;” essa seria a base fundamental para o progresso qualitativo das relações, pois do contrário sempre seria possível dizer que as relações entre dois países que não compartilham qualquer interesse recíproco “são excelentes,” quando na verdade o que há é um quadro de “não-relações.”

É preciso, ainda, recordar as condições em que teve início o processo da Cúpula das Américas, e não perder de vista que a participação brasileira não esteve em nenhum momento dirigida a uma escolha de tipo preferencial. Tinha-se muito presente, naquela ocasião, que não havia porque reagir negativamente a um oferecimento feito pelos Estados Unidos de novas bases de diálogo e cooperação no hemisfério, a partir de um relacionamento não mais definido pelas assimetrias e pelas divergências próprias da Guerra Fria. Conhecia-se, também, que esse oferecimento não estava desvestido de aproximações conceituais de tipo hegemônico, e de ênfases muito concretas em termos de interesses comerciais unilaterais. A cúpula é, sem dúvida, um instrumento em evolução da política externa norte-americana. A opção feita de cooperação, sem assinatura de um contrato de adesão a esquemas monolíticos, foi tomada, por sua vez, com extrema atenção a outros vetores da política internacional brasileira, a objetivos de inserção universal do Brasil e à necessidade de organizar o espaço diplomático sul-americano e de preservar tanto o andamento do processo de integração na América do Sul, como os fundamentos do sistema multilateral de comércio. O diálogo em andamento com a União Européia dá sobejas provas dessa cautela brasileira e da preservação da mobilidade diplomática em diferentes tabuleiros regionais.<sup>19</sup> A Cúpula das Américas convive, e continuará a conviver, com uma atuação externa que não rejeita esquemas mais

---

19 “Um terceiro desdobramento possível – e até certo ponto já mapeado e definido por entendimentos realizados ou em curso – será a intensificação da integração regional e da integração entre regiões, de que são exemplos os processos já lançados, mas projetados para um futuro de médio a longo prazo, das negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas e para a criação de uma área de livre comércio entre o Mercosul e a União Européia, até como forma de se criar uma desejável paralelismo com o processo da integração hemisférica.” (Lampreia, 1997d)

próximos de cooperação, mas que deles não induz o afastamento de outros parceiros prioritários, dentro e fora da região, tendo-se muito presentes, como disse o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em discurso de 6 de agosto de 1997, os fatores condicionantes da globalização.<sup>20</sup> A idéia interamericana, portanto, ganha força dentro da política externa brasileira, sobretudo no que traz de concreto para o fortalecimento da democracia como forma de convivência nacional e internacional e no que representa como promessa de uma união continental em termos de objetivos equilibrados, fundados na diversidade cultural e na amizade sem pré-condições.<sup>21</sup>

A Cúpula das Américas, enfim, pode e deve ser um instrumento para que essa nova idéia da amizade interamericana ganhe vida e deixe de representar apenas um discurso motivado seja pelos interesses individuais da potência hegemônica, seja por aspirações difusas ou dispersas de outros países. A caminho de Santiago do Chile, já foram feitas as apostas, e tudo parece indicar que não haverá perdedores.

---

20 "Nós estamos levando adiante um projeto nacional de desenvolvimento nas condições do mundo de hoje, em que as nações se integram no mercado global. É uma ilusão imaginar que seja possível primeiro ter um crescimento nacional sem que haja integração num processo global. É uma ilusão pensar que essa integração é em detrimento da reafirmação dos interesses nacionais. Ela tem de ser feita com a capacidade do país de manter o seu projeto." (*Gazeta Mercantil*, 7 de agosto de 1997)

21 "Em suma, convém-nos reforçar a solidariedade sul-americana econômica e política (com seus complementos cultural e estratégico), para que, embora reconhecendo o protagonismo norte-americano, não sejamos atores demasiado passivos na construção da ALCA. Se formos bem sucedidos com o Mercosul, inclusive em suas dimensões complementares (não econômicas), e prestigiarmos com habilidade a OMC no plano econômico global e a ONU no político-estratégico, a ALCA será construída sobre um complexo sensato de concessões e vantagens mútuas, de saldo positivo para todos. Fora disso, será imperial..." (Flores, 1997)

## BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS

ABDENUR, Roberto. Discurso por ocasião dos cumprimentos de fim-de-ano. Brasília, 19 de dezembro, 1994a.

ABDENUR, Roberto. "Cúpula das Américas." *O Estado de São Paulo*, 19 de dezembro, 1994b.

ABDENUR, Roberto. Discurso na transmissão do cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores. Brasília, 3 de janeiro, 1995a.

ABDENUR, Roberto. *Textos de política externa*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995b.

ABREU, Marcelo de Paiva. "A hora H da política externa." *O Estado de São Paulo*, 24 de julho de 1997.

ALBRIGHT, Madeleine K. "Principle, power, and purpose in the new era." *Dispatch* (November 7, 1994, vol. 5, no. 45, pp. 744-747).

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. "Clinton 97: ainda falta o essencial." *Carta Internacional* (no. 45, novembro, 1996).

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. "Em marcha lenta." *Carta Internacional* (no. 50, abril, 1997).

AMBROSE, Stephen E. *Rise to globalism: American foreign policy since 1938*. 7a. edição revista. Penguin Books, 1993.

AMORIM, Celso. "Notes for the statement by H.E. Celso Amorim, Minister of External Relations of Brazil." Palestra ao *Washington Exchange*, 17 de dezembro, 1993a.

AMORIM, Celso. "Brasil-Estados Unidos: percepções e realidades." *Jornal do Brasil*, 23 de dezembro, 1993b.

AMORIM, Celso. *Política externa. Democracia. Desenvolvimento*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

ANDERSON, Sarah, John Cavanagh, David Ranney (eds.). "Nafta's first two years: the myths and the realities". Washington: Institute for Policy Studies, 1996.

ANDREAS, Peter. "U.S.-Mexico: open markets, closed border." *Foreign Policy* (no. 103, summer 1996, pp. 51-69).

ARAÚJO, João Hermes Pereira de, Marcos Azambuja, Rubens Ricupero. *Três ensaios sobre diplomacia brasileira*. Brasília Fundação Alexandre de Gusmão, 1989.

ARAÚJO CASTRO, J. A. de. "Relações Brasil-Estados Unidos da América à luz da problemática mundial." Exposição a estagiários da Escola Superior de Guerra. Washington, 22 de junho de 1974.

ARAÚJO CASTRO, J. A. de. "Relações Brasil-Estados Unidos em um novo ordenamento mundial." Exposição a estagiários da Escola Superior de Guerra. Washington, 17 de junho de 1975.

ARONSON, Bernard. "Neighbors, traders." *The Washington Post*, 18 de novembro de 1994.

ART, Robert J., Seyom Brown (eds.). *U.S. foreign policy: the search for a new role*. New York: Macmillan Publishing Company, 1993.

BARBOSA, Rubens A. "ALCA e comércio exterior." *Gazeta Mercantil*, 18 de abril de 1997.

BARSHEFSKY, Charlene. Palavras ao *Institute of the Americas*. Transcrição. Washington, 14 de fevereiro de 1996.

BAUMANN, Renato (org.). *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

BERGER, Mark T. *Under Northern eyes: Latin American studies and U.S. hegemony in the Americas, 1898-1990*. Indiana University Press, 1995.

BERGSTEN, C. Fred. "Globalizing free trade." *Foreign Affairs* (May/June 1996, vol. 75, no. 3, pp. 105-120).

BORON, Atilio. *State, capitalism and democracy in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995.

BOUZAS, Roberto (ed.). *De espaldas a la prosperidad: América Latina y la economía internacional a fines de los ochenta*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1989.

BRAZIL-U.S. BUSINESS COUNCIL. "Private sector recommendations for the Brazil-U.S. bilateral trade review." XIV Reunião Plenária. Washington, 22 de setembro de 1995.

BROWN, Ronald H. "Latin America/Caribbean trade and the Summit of the Americas." Pronunciamento ao Subcomitê de Assuntos do Hemisfério Ocidental da Casa dos Representantes. Washington, 20 de julho de 1994.

BRZEZINSKI, Zbigniew. "The Cold War and its aftermath." *Foreign Affairs* (fall 1992, vol. 71, no. 4, pp. 31-49).

BURNS, E. Bradford. *Latin America: a concise interpretive history*. 5a. edição. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1990.

CALVERT, Peter. *The international politics of Latin America*. Manchester University Press, 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Discursos sobre a ordem mundial*. 3a. edição. Brasília: Senado Federal, 1991.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Política externa em tempos de mudança*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994a.

CARDOSO, Fernando Henrique. "Uma nova rota para as Américas." *Carta Internacional* (no. 18, agosto, 1994b).

CARDOSO, Fernando Henrique. "The post-Cold War era: a view from the South." Projeto de artigo. Março de 1995.

CARDOSO, Fernando Henrique. "A revitalização da arte da política." Conferência na Universidade de Stanford, 11 de março, 1996a.

CARDOSO, Fernando Henrique. Carta ao Presidente William J. Clinton. Brasília, 17 de setembro, 1996b.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso de abertura da III Reunião de Ministros responsáveis por Comércio Exterior das Américas. Belo Horizonte, 15 de maio, 1997a.

CARDOSO, Fernando Henrique. "Ética, democracia y desarrollo." *Hoy*, Quito, 8 de novembro, 1997b.

CARDOSO, Fernando Henrique. Carta ao Presidente do Chile, Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Brasília, 10 de novembro, 1997c.

CASTAÑEDA, Jorge G. "Can Nafta change Mexico?" *Foreign Affairs* (September/October 1993, vol. 72, no. 4).

CASTAÑEDA, Jorge G. *Utopia unarmed: the Latin American left after the Cold War*. New York: Vintage Books, 1994.

CAVALCANTI, Geraldo Holanda. "A Cúpula das Américas: aspectos políticos." Rio de Janeiro, 15 de julho de 1994.

CEPAL. "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad." Santiago, setembro de 1994 (LC/G.1801/Rev.1-P).

CEPAL. "Las políticas comerciales entre América Latina y los Estados Unidos: una evaluación analítica." Santiago, 11 de junho de 1996 (LC/L.944).

CEPAL. "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe: informe 1996." Santiago, junho de 1997 (LC/G.1958-P).

CERVO, Amado Luiz, Clodoaldo Bueno. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Editora Ática, 1992.

CHASE, Robert S., Emily B. Hill, Paul Kennedy. "Pivotal States and U.S. strategy." *Foreign Affairs* (January/February 1996, vol. 75, no. 1).

CHASTEEN, John Charles, Joseph S. Tulchin (eds.). *Problems in modern Latin American history: a reader*. Wilmington: Scholarly Resources, 1994.

CHRISTOPHER, Warren. "Assessment of U.S. foreign policy in 1993." *Open Forum* do Departamento de Estado. Transcrição. Washington, 14 de dezembro de 1993.

CHRISTOPHER, Warren. "Advancing America's enduring interests." Pronunciamento perante o Comitê de Relações Exteriores do Senado. Washington, 30 de junho, 1994a.

CHRISTOPHER, Warren. "State of the Western Hemisphere: cooperation now and for the future." *Dispatch* (October 3, 1994b, vol. 5, no. 40, p. 655).

CHRISTOPHER, Warren. "Principles and opportunities for American foreign policy." *Dispatch* (January 23, 1995a, vol. 6, no. 4, pp. 41-45).

CHRISTOPHER, Warren. "America's leadership, America's opportunity." *Foreign Policy* (no. 98, spring 1995b, pp. 6-27).

CHRISTOPHER, Warren. "American leadership at stake." *Dispatch* (May 22, 1995c, vol. 6, no. 21, pp. 411-416).

CHRISTOPHER, Warren. "Shaping a new world: U.S. and Brazilian leadership in a democratic, prosperous hemisphere." Palestra à *American Chamber of Commerce*. São Paulo, 2 de março, 1996a.

CHRISTOPHER, Warren. Palavras à XXVI Conferência Anual de Washington do *Council of the Americas*, 6 de maio, 1996b.

CLINTON, William J. "Letter to the President of the Senate Finance Committee and the Acting Chairman of the House Ways and Means Committee transmitting recommendations on future trade area negotiations." Washington, 1o. de julho de 1994.

CLINTON, William J. Palavras à Conferência da *Freedom House* sobre "U.S. foreign policy." Transcrição. Washington, 6 de outubro, 1995a.

CLINTON, William J. Carta ao Presidente Fernando Henrique Cardoso. Washington, 12 de dezembro, 1995b.

CLINTON, William J. Carta ao Presidente Fernando Henrique Cardoso. Washington, 12 de novembro de 1996.

CONGRESSO DOS EUA. Audiência do Comitê de Relações Internacionais da Casa dos Representantes sobre "U.S. foreign policy." Transcrição. Washington, 26 de janeiro de 1995.

CONGRESSO DOS EUA. Audiência do Comitê de Relações Exteriores do Senado sobre "Status of the Western Hemisphere". Transcrição. Washington, 14 de junho de 1996.

COTLER, Julio, Richard R. Fagen (eds.). *Latin America and the United States: the changing political realities*. Stanford University Press, 1974.

DALEY, William. "O comércio nas Américas." *O Globo*, 13 de maio de 1997.

DEPARTAMENTO DE ESTADO. "The outlook for free trade in the Americas: the 1996 hemispheric policy forum." Washington, 14-15 de fevereiro, 1996.

DESTLER, I. M. *American trade politics*. 2a. edição. Washington: Institute for International Economics, 1992.

DOLE, Robert. "Shaping America's global future." *Foreign Policy* (no. 98, spring 1995, pp. 29-43).

ECKES, Alfred E. "Trading American interests." *Foreign Affairs* (fall 1992, vol. 71, no. 4, pp. 135-154).

EIZENSTAT, Stuart E. "Commercial policy in Latin America." Palavras à XXVI Conferência Anual de Washington do *Council of the Americas*, 6 de maio de 1996.

EL COMERCIO. "A. Latina es mejor de lo que pensaba: Clinton." Quito, 20 de outubro de 1997.

EMBAIXADA EM WASHINGTON. "Visita presidencial aos Estados Unidos da América: 17 a 22 de abril de 1995." Compilação de discursos.

FAURIOL, Georges, Sidney Weintraub. "U.S. policy, Brazil, and the Southern Cone." *The Washington Quarterly* (summer 1995, vol. 18, no. 3).

FEDERAL NEWS SERVICE. Conferência de imprensa do Presidente Clinton. Transcrição, 11 de dezembro de 1994.

FEINBERG, Richard E. "The hemispheric community of democracies: agenda for collective action." *Dispatch* (January 17, 1994a, vol. 5, no. 3, pp. 26-27).

FEINBERG, Richard E. "Substantive symmetry in hemispheric relations." Palestra no *Latin American Studies Association*. Atlanta, 10 de março, 1994b.

FEINBERG, Richard E. "The Summit of the Americas: creating an architecture for inter-American relations." *Dispatch* (September 26, 1994c, vol. 5, no. 39, pp. 644-646).

FEINBERG, Richard E. Entrevista pessoal. Washington, 13 de março, 1996a.

FEINBERG, Richard E. "Solidariedade hemisférica." *O Estado de São Paulo*, 17 de maio, 1996b.

FEINBERG, Richard E. *Summitry in the Americas: a progress report*. Washington: Institute for International Economics, 1997.

FISHLOW, Albert. "Brazil opens the door." *Hemisfile* (vol. 6, no. 6, November/December 1995).

FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. "Toward the Miami Summit: the view from Latin America." Heritage Foundation, 1994a.

FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. "Brazil and the post-Cold War scenario." Palestra na Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, 13 de abril, 1994b.

FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. "Brazil and the new international scene." Palestra na Universidade de Illinois, 28 de abril, 1994c.

FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. "The political and economic emergence of Brazil." Palestra no Comitê de Houston do *Council on Foreign Relations*, 13 de outubro, 1994d.

FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. "Christopher volta ao Brasil." *Folha de São Paulo*, 1o. de março, 1996a.

FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. "Brasil e Estados Unidos, um novo perfil." *O Estado de São Paulo*, 6 de junho, 1996b.

FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. "Eleito, qualquer que seja, deve reforçar cooperação regional." *Folha de São Paulo*, 2 de novembro, 1996c.

FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. "O obstáculo das rotinas burocráticas." *Jornal do Brasil*, 4 de novembro, 1996d.

FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. Carta a Richard Feinberg. Washington, 7 de maio, 1997a.

FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. *Caminhos diplomáticos: 10 anos de agenda internacional*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997b.

FLORES, Mário César. "A vulnerabilidade do Mercosul e a ALCA." *O Estado de São Paulo*, 19 de agosto de 1997.

FONSECA JUNIOR, Gelson, Valdemar Carneiro Leão (orgs.). *Temas de política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Editora Ática, 1989.

FONSECA JUNIOR, Gelson, Sergio Henrique Nabuco de Castro (orgs.). *Temas de política externa brasileira II* (2v.). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.

FRANCO, Itamar. Carta ao Presidente William J. Clinton. Brasília, 2 de maio, 1994a.

FRANCO, Itamar. Carta ao Presidente William J. Clinton. Brasília, 4 de novembro, 1994b.

FRECHETTE, Myles R. R. "Regional responses to globalization in Latin America and the Caribbean." Palestra no *Institute of the Americas*. La Jolla, 4 de março de 1994.

GARTEN, Jeffrey E. "International commercial policy for the twenty-first century: deepening our ties with the big emerging markets." Palestra proferida em Houston, 24 de outubro, 1995a.

GARTEN, Jeffrey E. "Is America abandoning multilateral trade?" *Foreign Affairs* (November/December 1995b, vol. 74, no. 6, pp. 50-62).

GAVÍRIA, César. *Las Américas: una nueva era*. Washington: Organización dos Estados Americanos, 1996.

GAVÍRIA, César. Palavras à X Reunião do *Summit Implementation Review Group* (SIRG). Washington, 1o. de outubro de 1997.

GAZETA MERCANTIL. Discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Transcrição em 7 de agosto de 1997.

GONÇALVES, José Botafogo. "Uma nova proposta de integração latino-americana." *Carta Internacional* (no. 43, setembro, 1996).

GORE, Albert. "Toward a Western Hemisphere community of democracies." Cidade do México, 1o. de dezembro de 1993.

GORE, Albert. "The Americas: a community of democratic nations." *Dispatch* (October 3, 1994, vol. 5, no. 40, pp. 650-652).

GORE, Albert. Exposição aos Representantes Permanentes junto à OEA sobre a Cúpula das Américas. Transcrição. Washington, 17 de novembro de 1994.

GRAÇA LIMA, José Alfredo. "Opções estratégicas e áreas de livre comércio." *Gazeta Mercantil*, 5 de junho de 1997.

GRAYSON, George W. *The North American Free Trade Agreement: regional community and the new world order*. Lanham: University Press of America, 1995.

HAAS, Richard N. "Paradigm lost." *Foreign Affairs* (January/February 1995, vol. 74, no. 1, pp. 43-58).

HAKIM, Peter. "The Enterprise for the Americas Initiative: what Washington wants." *Brookings Review* (vol. 10, fall 1992, pp. 42-45).

HAKIM, Peter. "Nafta's role in the Americas." *The Christian Science Monitor*, 22 de julho, 1993a.

HAKIM, Peter. "Why Clinton must stump for NAFTA." *The Christian Science Monitor*, 22 de setembro, 1993b.

HAKIM, Peter. Palavras ao Seminário do BID "A hemispheric dialogue: national leaders speak on the broader meaning of NAFTA." Washington, 10 de novembro, 1993c.

HAKIM, Peter. "NAFTA poised to play major hemispheric role." *The Christian Science Monitor*, 30 de novembro, 1993d.

HAKIM, Peter. "US agenda in Latin America must expand beyond trade." *The Christian Science Monitor*, 23 de dezembro, 1993e.

HAKIM, Peter. "Hemispheric Summit: what counts is the follow-through." *The Christian Science Monitor*, 27 de janeiro, 1994a.

HAKIM, Peter. "Nafta and after: a new era for the United States and Latin America?" *Current History* (March 1994b, vol. 93, no. 581, pp. 97-102).

HAKIM, Peter. "Why wait for US to engineer hemispheric free trade?" *The Christian Science Monitor*, 24 de março, 1994c.

HAKIM, Peter. "US Administration can make Americas Summit succeed." *The Christian Science Monitor*, 26 de maio, 1994d.

HAKIM, Peter. "A importância da cúpula hemisférica." *Carta do Mercosul*, junho, 1994e.

HAKIM, Peter. "Only Clinton can energize the Summit of the Americas." *The Christian Science Monitor*, 28 de julho, 1994f.

HAKIM, Peter. "Summit of the Americas must promote free trade and safeguard democracy." *The Christian Science Monitor*, 27 de outubro, 1994g.

HAKIM, Peter. "Free trade with the Americas: Clinton's crucial role to success of upcoming Miami Summit." *The Christian Science Monitor*, 30 de novembro, 1994h.

HAKIM, Peter, Michael Shifter. "United States-Latin American relations: to the Summit and beyond." *Current History* (February 1995a, vol. 94, no. 589).

HAKIM, Peter. "After high expectations, a so-so year for US-Latin American relations." *The Christian Science Monitor*, 29 de dezembro, 1995b.

HARTLYN, Jonathan, Lars Schoultz, Augusto Varas (eds.). *The United States and Latin America in the 1990s: beyond the Cold War*. University of North Carolina Press, 1992.

HAYES, Margaret Daly. "Building the Hemisphere community: lessons from the Summit of the Americas process." *Inter-American Dialogue Occasional Papers* in Western Hemisphere governance (no. 3, July 1996).

HENDRICKSON, David C. "The renovation of American foreign policy." *Foreign Affairs* (spring 1992, vol. 71, no. 2, pp. 48-63).

HENDRICKSON, David C. "The recovery of internationalism." *Foreign Affairs* (September/October 1993, vol. 73, no. 5).

HIRST, Monica. "Brasil-Estados Unidos: de la diferencia al conflicto." *Documentos e Informes de Investigación* (no. 48). Buenos Aires: FLACSO, dezembro de 1986.

HIRST, Monica, Maria Regina Soares de Lima. "Between neo-alignment and neo-autonomy: is there a third way in US-Brazilian relations?" Washington, 1994.

HIRST, Monica. "Cúpula das Américas e relações EUA-América Latina." *Network* (no. 3, vol. 4, Ago-Dez 1994).

HOGUE JR., James F. "A conversation with President Cardoso." *Foreign Affairs* (July/August 1995, vol. 74, no. 4, pp. 62-75).

HOY. "Futuro depende de la relación EEUU-Brasil." Quito, 7 de outubro de 1997.

HUFBAUER, Gary Clide, Jeffrey J. Schott. *Western Hemisphere economic integration*. Washington: Institute for International Economics, 1994.

IKENBERRY, G. John. "The myth of post-Cold War chaos." *Foreign Affairs* (May/June 1996, vol. 74, no. 3, pp. 77-91).

*INSIDE NAFTA*. Dos editores do *Inside U.S. Trade*:

Vol. 1, No. 2, 26 January, 1994

Vol. 1, No. 4, 23 February, 1994

Vol. 1, No. 9, 4 May, 1994

Vol. 1, No. 25, 14 December, 1994

*INSIDE U.S. TRADE*. Vol. 15, No. 49, December 5, 1997.

*INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS*. Seminário "Summit of the Americas implementation: a progress report." Washington, 29 de maio de 1996.

*INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK*. "The IDB and the Summit of the Americas: general framework of support." *Draft*. Washington, 25 de janeiro de 1996.

*INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK*. "Miami Summit progress report." Washington, 25 de janeiro de 1996.

*INTER-AMERICAN DIALOGUE*. "As Américas num mundo novo: relatório de 1990 do Diálogo Interamericano." Aspen Institute, 1990.

INTER-AMERICAN DIALOGUE. "O Brasil no contexto de um mundo novo." Washington, junho de 1993.

INTER-AMERICAN DIALOGUE. "The Americas in 1994: a time for leadership. A report of the Inter-American Dialogue to the Summit of Presidents and Prime Ministers of the Americas." Washington, outubro de 1994.

INTER-AMERICAN DIALOGUE. "Statement of the U.S.-Brazil Dialogue on hemispheric trade and financial issues." Washington, maio de 1996.

INTER-AMERICAN DIALOGUE. "The Americas in 1997: making cooperation work. A report of the Sol M. Linowitz Forum." Washington, maio de 1997.

JOHNSON, John J. *A Hemisphere apart: the foundations of United States policy toward Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990.

JORGE, Antonio (ed.). *Economic development and social change: United States-Latin American relations in the 1990s*. University of Miami: North-South Center Press, 1993.

JORNAL DO BRASIL. Principais trechos da entrevista coletiva do Presidente Fernando Henrique Cardoso e do Presidente Clinton. 15 de outubro de 1997.

KENNAN, George F. "On American principles". *Foreign Affairs* (March/April 1995, vol. 74, no. 2).

KENWORTHY, Eldon. *America/Américas: myth in the making of U.S. policy toward Latin America*. Pennsylvania State University, 1995.

KISSINGER, Henry A. "The Western Hemisphere Summit: a good idea whose time has not yet arrived." *The Los Angeles Times*, 11 de setembro de 1994.

KISSINGER, Henry A. "Expand free trade to all Western Hemisphere." *The Los Angeles Times*, 27 de abril de 1997.

KOLKO, Gabriel. *Confronting the third world: United States foreign policy 1945-1980*. New York: Pantheon Books, 1988.

KRUEGER, Anne O. *Economic policies at cross-purposes: the United States and developing countries*. Washington: American Enterprise Institute, 1995.

KRUGMAN, Paul R. "The uncomfortable truth about NAFTA: it's foreign policy, stupid." *Foreign Affairs* (November/December 1993, vol. 72, no. 5, pp. 13-19).

KRYSTOL, William, Robert Kagan. "Toward a neo-reaganite foreign policy." *Foreign Affairs* (July/August 1996, vol. 75, no. 4, pp. 18-32).

KRYZANEK, Michael J. *U.S.-Latin American relations*. 7a. edição. Westport: Praeger Publishers, 1996.

LAFER, Celso. Entrevista a Paulo S. Wrobel e Alexandra de Mello e Silva, pesquisadores do CPDOC. *Estudos Históricos* (Rio de Janeiro, vol. 6, n. 12, 1993, pp. 271-284)

LAKE, Anthony. "The purpose of American power." *Dispatch* (September 19, 1994a, vol. 5, no. 38, pp. 621-624).

LAKE, Anthony. "American power and American diplomacy." *Dispatch* (November 14, 1994b, vol. 5, no. 46, pp. 766-769).

LAKE, Anthony. "The Clinton foreign policy agenda at midterm." *Foreign Policy Bulletin* (November/December 1994c, pp. 58-60).

LAMPREIA, Luiz Felipe. Palavras na Reunião Ministerial Hemisférica. Cartagena de Indias, 21 de março de 1994.

LAMPREIA, Luiz Felipe. "Brazilian-American relations: an affirmative agenda." Projeto de palestra no *Council on Foreign Relations*. Rev.1/12.04.95a.

LAMPREIA, Luiz Felipe. "A política externa brasileira." Conferência na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 11 de agosto, 1995b.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Palavras na XIV Reunião Plenária do Conselho Empresarial Brasil-EUA. Washington, 22 de setembro, 1995c.

LAMPREIA, Luiz Felipe. "Um novo interamericanismo para a era global." Inauguração do Foro Sol M. Linowitz do Diálogo Interamericano. Washington, 16 de maio de 1996.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Discurso de abertura da II Reunião Hemisférica de Vice-Ministros responsáveis por Comércio. Recife, 25 de fevereiro, 1997a.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Discurso na condição de Presidente da III Reunião de Ministros responsáveis por Comércio e Chefe da Delegação brasileira. Belo Horizonte, 16 de maio, 1997b.

LAMPREIA, Luiz Felipe. "O consenso brasileiro em torno da ALCA." *Política Externa* (vol. 5, no. 4/vol.6, no. 1, março-agosto, 1997c, pp.3-11).

LAMPREIA, Luiz Felipe. "Uma diplomacia para o início do próximo século." Aula inaugural do Instituto Rio Branco. Brasília, 27 de agosto, 1997d.

LANDE, Stephen. "Saving the Americas Summit." *The Journal of Commerce*, 22 de novembro de 1994.

LANDE, Stephen. *The FTAA process: maintaining the Miami Summit momentum*. University of Miami: North-South Center Press, 1996.

LAWRENCE, Robert Z. *Regionalism, multilateralism, and deeper integration*. Washington: Brookings Institution, 1996.

LEIKEN, Robert S. (ed.). *A new moment in the Americas*. University of Miami: North-South Center Press, 1994.

LEVITSKY, Melvyn. "Brasil-EUA: notáveis realizações em 1995." *Folha de São Paulo*, 22 de janeiro de 1996.

LIMA, Maria Regina Soares de, Monica Hirst. *Particularidades e dilemas das relações Brasil-Estados Unidos sob o impacto de novas conjunturas*. Edição especial. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI, 1993.

LOWENTHAL, Abraham F. "Rethinking US interests in the Western Hemisphere." *Journal of InterAmerican Studies and World Affairs* (vol. 29, spring 1987, pp. 1-23).

LOWENTHAL, Abraham F. (ed.). *Exporting democracy: the United States and Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991.

LOWENTHAL, Abraham F. "Latin America: ready for partnership?" *Foreign Affairs* (America and the world 1993, vol. 72, no. 1, pp. 74-92).

LOWENTHAL, Abraham F., Gregory F. Treverton (eds.). *Latin America in a new world*. Boulder: Westview Press, 1994a.

LOWENTHAL, Abraham F. "Americans must accept intercontinental cooperation." *The Oregonian*, 14 de fevereiro, 1994b.

LOWENTHAL, Abraham F. "Charting a new course." *Hemisfile* (vol. 5, no. 4, July/August 1994c).

MACE, Gordon, Jean-Philippe Thérien (eds.). *Foreign policy and regionalism in the Americas*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1996.

MACHADO, João Bosco, Pedro da Motta Veiga. "A evolução da ALCA pede uma nova estratégia." *Carta Internacional* (no. 50, abril, 1997).

MARCELLA, Gabriel. "Defense of the Western Hemisphere: strategy for the 1990s." *Journal of InterAmerican Studies and World Affairs* (vol. 27, fall 1985, pp. 1-25).

MARQUES, Renato. "O Brasil negocia a ALCA, mas prioriza o MERCOSUL." *Carta Internacional* (no. 50, abril, 1997).

MARTZ, John D. (ed.). *United States policy in Latin America: a decade of crisis and challenge*. University of Nebraska Press, 1995.

McLARTY III, Thomas F. "The Summit of the Americas: implementation work program." *Dispatch* (May 29, 1995, vol. 6, no. 22, pp. 456-459).

McLARTY III, Thomas F. "The Summit of the Americas and the FTAA: a status report." Palavras à XXVI Conferência Anual de Washington do *Council of the Americas*, 6 de maio, 1996a.

McLARTY III, Thomas F. "Briefing on his recent trip to South America". USIA. Washington, 4 de dezembro, 1996b.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de história*. 2a. edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MOURA, Gerson. *Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

MRE. "Relatório 1967." Seção de Publicações da Divisão de Documentação, 1970.

MRE. "A agenda positiva no relacionamento Brasil-EUA." Texto preliminar, versão 3. Brasília, 13 de novembro de 1992.

MRE. *Boletim de Diplomacia Econômica*. Edição especial sobre as relações Brasil-EUA. Grupo de Estudos Técnicos. Brasília, maio, 1993a.

MRE. *Reflexões sobre a política externa brasileira*. Brasília, junho, 1993b.

MRE. *Informações para o Senhor Presidente da República*: 219 (30.09.94), 224 (07.10.94), 227 (13.10.94), 236 (25.10.94), 240 (01.11.94), 241 (01.11.94), 248 (10.11.94), 257 (16.11.94) e 271(07.12.94).

MRE. *Boletim de Diplomacia Econômica* (no. 20/21 - 1996/1997).

MRE/DAA. "Cúpula das Américas: documento de propostas dos EUA." Brasília, 25 de agosto de 1994.

MRE/SGPL. "Cúpula Hemisférica de Chefes-de-Estado democraticamente eleitos." Brasília, 14 de janeiro de 1994.

MURAVCHIK, Joshua. *The imperative of American leadership: a challenge to neo-isolationism*. Washington: American Enterprise Institute, 1996.

NAIM, Moisés. "Latin America the morning after". *Foreign Affairs* (July/August 1995, vol. 74, no. 4, pp. 45-61).

NAU, Henry R. *Trade and security: U.S. policies at cross-purposes*. Washington: American Enterprise Institute, 1995.

O ESTADO DE SÃO PAULO. "Brasil não fará concessões na ALCA, diz Lampreia." 30 de julho de 1997.

OEA, BID, CEPAL. "Hacia el libre comércio en el Hemisfério Occidental." Washington, 15 de setembro de 1994.

OEA. "Una nueva visión de la OEA." Washington, abril de 1995.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. "Realismo cauteloso nas relações hemisféricas." *Carta Internacional* (no. 50, abril, 1997).

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. "Fundo de quintal ou projeto de integração?" *Carta Internacional* (no. 43, setembro, 1996).

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. "Mercosul: uma pedra no sapato?" *Carta Internacional* (no. 50, abril, 1997).

ORME JR., William A. "Myths versus facts: the whole truth about the half-truths." *Foreign Affairs* (November/December 1993, vol. 72, no. 5, pp. 2-12).

ORNSTEIN, Norman J. "Foreign policy and the 1992 election." *Foreign Affairs* (summer 1992, vol. 71, no. 3, pp. 1-16).

PATERSON, Thomas G. (ed.). *Kennedy's quest for victory: American foreign policy, 1961-1963*. Oxford University Press, 1989.

PEARLBERG, Robert L. *Leadership abroad begins at home: U.S. foreign economic policy after the Cold War*. Washington: Brookings Institution, 1995.

PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel. "Integração: do Alasca à Patagônia." Texto em revisão. Brasília, 20 de janeiro de 1994.

PURCELL, Susan Kaufman. "United States-Brazil relations: where are they today and what it means for the creation of a Western Hemisphere Free Trade Area by 2005." *Focus Americas* (vol. 3, no. 8, September 1995)

RABE, Stephen G. *Eisenhower and Latin America: the foreign policy of anticommunism*. University of North Carolina Press, 1988.

REGO BARROS, Sebastião do. "Eixos de integração sul-americana." Palestra no Centro de Estudos Estratégicos da SAE, 13 de setembro, 1995a.

REGO BARROS, Sebastião do. "Um novo hemisfério." *Jornal do Brasil*, 16 de novembro, 1995b.

REGO BARROS, Sebastião do. "A execução da política externa brasileira." Conferência na Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 31 de maio, 1996a.

REGO BARROS, Sebastião do. "A evolução do Mercosul em nova moldura." *Gazeta Mercantil*, 9 de agosto, 1996b.

REYNOLDS, Clark W. "International perspectives: the United States and Latin America: toward a theory of interdependence and full exchange." *Business Economics* (vol. 27, July 1992, pp. 49-54).

RICUPERO, Rubens. "As relações do Brasil com os E.U.A. e com a América Latina." Palestra proferida no *Instituto de Asuntos Internacionales*. Caracas, 10. de março de 1978.

RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995a.

RICUPERO, Rubens. "Um mundo sem fronteiras." *Folha de São Paulo*, 25 de novembro, 1995b.

RICUPERO, Rubens. "Um trem de geometria variável." *Folha de São Paulo*, 12 de abril de 1997.

ROJAS A., Francisco. "El Mercosul más allá de la perspectiva económica." *Carta Internacional* (no. 54, agosto, 1997)

ROSENBERG, Robin, Steve Stein (eds.). *Advancing the Miami process: civil society and the Summit of the Americas*. University of Miami: North-South Center Press, 1995.

ROTHKOPF, David J. "US-Latin relations hit the skids." *The Journal of Commerce*, 7 de fevereiro de 1996.

SANDERSON, Steven E. *The politics of trade in Latin American development*. Stanford University Press, 1992.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. "Quatro visões do futuro das relações Brasil-Estados Unidos." Comentários. Seminário promovido pela Universidade de Brasília, novembro de 1981.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. "Estratégia brasileira e as relações com os EUA." *Correio Braziliense*, 25 de abril de 1995.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. "O Brasil a caminho do Século XXI." Conferência no III Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro, 14 de outubro de 1996.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. "O que é o Ocidente neste final de século?" *Folha de São Paulo*, 5 de fevereiro, 1997a.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. "O Brasil e o Ocidente." *O Globo*, 19 de fevereiro, 1997b.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. "Conheçamos os EUA." *Correio Braziliense*, 5 de março, 1997c.

SARNEY, José. "Por uma nova imagem da América Latina." *O Globo*, 23 de maio de 1996.

SCHAFER, Jeffrey R. Palavras à XXVI Conferência Anual de Washington do *Council of the Americas*, 6 de maio de 1996.

SCHEMAN, L. Ronald. "Rethoric and reality: the Inter-American system's second century." *Journal of InterAmerican Studies and World Affairs* (vol. 29, fall 1987, pp. 1-31).

SCHLESINGER, James. "Quest for a post-Cold War foreign policy." *Foreign Affairs* (America and the world 1993, vol. 72, no. 1, pp. 17-28).

SCHLESINGER JR., Arthur. "Back to the womb? Isolationism's renewed threat." *Foreign Affairs* (July/August 1995, vol. 74, no. 4, pp. 2-8)

SCHNEIDER, Ronald M. *Brazil: culture and politics in a new industrial powerhouse*. Boulder: Westview Press, 1996.

SEIXAS, Eduardo Augusto Ibiapina de. "A vertente de comércio da Iniciativa para as Américas: reflexões sobre sua repercussão para o Brasil." Trabalho apresentado ao XXIV Curso de Altos Estudos. Instituto Rio Branco, 1992.

SEMINÁRIO DE BRASÍLIA (1994). "O Brasil e as tendências econômicas e políticas contemporâneas." Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

SENNES, Ricardo Ubiraci. "A política externa brasileira encontra seu rumo." *Carta Internacional* (no. 44, outubro, 1996).

SENNES, Ricardo Ubiraci. "A política externa se renova." *Carta Internacional* (no. 54, agosto, 1997)

SÍNTESE INTERNACIONAL. Ano III, no. 35, 6 a 10 de outubro de 1997.

SKIDMORE, Thomas E., Peter H. Smith. *Modern Latin America*. 3a. edição. Oxford Universtiy Press, 1992.

SMITH, Gaddis. *The last years of the Monroe doctrine, 1945-1993*. New York: Hill and Wang, 1994.

SMITH, Peter H. *Talons of the eagle: dynamics of U.S.-Latin American relations*. Oxford University Press, 1996

SMITH, Tony. *America's mission: the United States and the worldwide struggle for democracy in the twentieth century*. Princeton University Press, 1994a.

SMITH, Tony. "In defense of intervention." *Foreign Affairs* (November/December 1994b, vol. 73, no. 6, pp. 34-46).

SORENSEN, Theodore C. "America's first post-Cold War president." *Foreign Affairs* (fall 1992, vol. 71, no. 4, pp. 13-30).

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. "Cúpula das Américas: aspectos econômicos." 1994.

SPERO, Joan E. "The United States and the global economy." *Dispatch* (September 26, 1994, vol. 5, no. 39, pp. 637-640).

STEDMAN, Stephen John. "The new interventionists." *Foreign Affairs* (America and the world 1993, vol. 72, no. 1, pp. 1-16).

STEEL, Ronald. *Temptations of a superpower*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

STERN, Paula, Raymond Paretzky. "Engineering regional trade pacts to keep trade and U.S. prosperity on a fast track." *The Washington Quarterly* (winter 1996, pp. 211-222).

SUMMERS, Lawrence. "Maintaining the momentum for economic reform: toward shared prosperity in the Americas." Palestra no *Council of the Americas*, 2 de maio de 1994.

SWEENEY, John P. "Lead or be led: a U.S. agenda for the Summit of the Americas." *Heritage Talking Points*. Washington, 6 de dezembro de 1994.

TACHINARDI, Maria Helena. "Brasil-EUA: uma relação em busca de novos caminhos." *Política Externa* (vol. 5, no. 4, vol. 6, no. 1, março-agosto de 1997, pp. 17-24).

TALBOTT, Strobe. "The new geopolitics: defending democracy in the post-Cold War era." *Dispatch* (November 14, 1994, vol. 5, no. 46, pp. 761-765).

UNIVERSITY OF MIAMI. "Free Trade Area in the Americas: private sector recommendations on advancing Western Hemisphere trade." University of Miami: North-South Center Press, 1996.

USIA. *Briefing sobre Cúpula das Américas*. Transcrição. Washington, 30 de novembro de 1996.

VAKY, Viron P., Heraldo Muñoz. *The future of the Organization of American States*. New York: Twentieth Century Fund Press, 1993.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). *O Brasil e o Plano Bush: oportunidades e riscos numa futura integração das Américas*. São Paulo: Nobel, 1991.

WATSON, Alexander F. Testemunho perante o Comitê de Relações Exteriores do Senado. Washington, 5 de maio de 1993.

WATSON, Alexander F. "Key issues in inter-American relations." *Dispatch* (January 17, 1994a, vol. 5, no. 3, pp. 21-26).

WATSON, Alexander F. "Toward a mature partnership: U.S.-Latin American relations in the 1990s." Palestra no Institute of the Americas. La Jolla, 3 de março, 1994b.

WATSON, Alexander F. "The Americas in the 21<sup>st</sup> century: the U.S.-Brazilian relationship." *Dispatch* (December 12, 1994c, vol. 5, no. 50, pp. 823-826).

WATSON, Alexander F. "Trade and other U.S. priorities in the Americas." *Dispatch* (May 22, 1995a, vol. 6, no. 21, pp. 419-421).

WATSON, Alexander F. "Post-Summit priorities in the Hemisphere." *Dispatch* (May 22, 1995b, vol. 6, no. 21, pp. 429-432).

WATSON, Alexander F. *Palavras ao Institute of the Americas*. Transcrição. Washington, 14 de fevereiro, 1996a.

WATSON, Alexander F. Entrevista pessoal. Washington, 19 de março, 1996b.

WEIGEL, George. *Idealism without illusions: U.S. foreign policy in the 1990s*. Washington: Ethics and Public Policy Center, 1994.

WEINTRAUB, Sidney. "Challenges for the future of trade in the Western Hemisphere". University of Miami: North-South Center Press, agosto de 1994.

WHITE HOUSE. "Building a partnership for prosperity: White House report on the Summit of the Americas (Miami, Florida - December 9-11, 1994)." Washington, maio de 1995.



**Teixeira**  
GRÁFICA E EDITORA

Sector de Indústria Gráfica de Repunção - Conjunto "C" - Lote 06/08 - CEP. 72.153-500  
Belo Horizonte - Minas - Brasil - DF - FONE (061) 336-4040 - Fax: (061) 336-2001  
E-mail: gte@teixeira.com.br