



# REPENSANDO AS RELAÇÕES ESTADOS UNIDOS - AMÉRICA LATINA

UMA PARCERIA HEMISFÉRICA EM  
UM MUNDO DE TURBULÊNCIAS

Relatório da Comissão Parceria para as Américas

Instituto Brookings  
Novembro de 2008

## MEMBROS DA COMISSÃO PARCERIA PARA AS AMÉRICAS

### **Ernesto Zedillo**

Co-Presidente da Comissão;  
Ex-Presidente do México

### **Thomas R. Pickering**

Co-Presidente da Comissão;  
Ex-Subsecretário de Estado dos Estados Unidos  
para Assuntos Políticos

### **Nancy Birdsall**

Presidente do Center for Global Development

### **Jonathan Coles**

Ex-Ministro da Agricultura da Venezuela

### **Roberto Dañino**

Ex-Primeiro-Ministro do Peru

### **Jeffrey Davidow**

Presidente do Institute of the Americas

### **John Deutch**

Ex-vice-secretário de defesa e ex-diretor da CIA

### **Peter Hakim**

Presidente do Inter-American Dialogue

### **Alberto Ibargüen**

Presidente e CEO da Knight Foundation

### **Suzanne Nora Johnson**

Diretor Sênior e ex-Vice-Presidente  
da Goldman Sachs

### **Celso Lafer**

Ex-Ministro de Relações Exteriores do Brasil

### **Mauricio Cárdenas**

Diretor da Comissão;  
Diretor e pesquisador sênior, Iniciativa para a América Latina,  
Brookings

### **Leonardo Martínez-Díaz**

Vice-Diretor da Comissão;  
Pesquisador de Economia Política, Economia Global  
e Desenvolvimento, Brookings

### **Ricardo Lagos**

Ex-Presidente do Chile

### **Carlos Ivan Simonsen Leal**

Presidente da Fundação Getulio Vargas, Brasil

### **Thomas “Mack” McLarty**

Ex-Enviado Especial dos Estados Unidos para as Américas

### **Billie Miller**

Vice-Primeiro-Ministro e Ministro de Relações Exteriores  
de Barbados

### **Moisés Naím**

Editor-Chefe da revista *Foreign Policy*

### **Jorge Quiroga**

Ex-presidente da Bolívia

### **Thomas Ramey**

Diretor e Presidente da Liberty International

### **Eduardo Stein**

Ex-Vice-Presidente da Guatemala

### **Strobe Talbott**

Presidente do Instituto Brookings

Essa Comissão é totalmente independente. Cada membro colabora de acordo com sua disponibilidade, e não a partir de instruções de um governo ou uma organização. O relatório reflete visões estritamente pessoais dos membros da Comissão, que de maneira nenhuma expressam as posições de suas funções oficiais nos governos ou nas organizações a que estão afiliados. Os membros da Comissão apóiam o relatório como um todo, mas não concordam necessariamente com todas as declarações e recomendações existentes no texto.

# PREFÁCIO

A Comissão Parceria para as Américas pretende contribuir à discussão de como os Estados Unidos podem se envolver com os países da América Latina e Caribe (ALC) para enfrentar importantes desafios regionais e globais. Em maio de 2008, o Instituto Brookings reuniu pela primeira vez a Comissão, que teceu suas deliberações enquanto o mundo era sacudido pela crise financeira no início do terceiro trimestre de 2008. A Comissão realizou três encontros em Washington D.C., com o apoio da equipe da Iniciativa para a América Latina do Instituto Brookings.

Três características tornam a Comissão diferente de muitos de seus antecessores. Em primeiro lugar, este grupo de 20 homens e mulheres tem equilíbrio perfeito entre cidadãos dos EUA e cidadãos de países da ALC, incluindo Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Guatemala, México, Peru e Venezuela.

Em segundo lugar, o grupo é formado por tomadores de decisão com grande experiência em negócios, governo e sociedade civil. Entre eles, estão três ex-presidentes, um ex-primeiro ministro, um ex-vice-presidente, dois ex-ministros de relações exteriores, quatro executivos comerciais seniores, cinco diretores de instituições de pesquisa, dois diplomatas seniores e dois diretores de organizações de mídia.

Em terceiro lugar, esta Comissão procurou redigir recomendações para ajudar na construção de uma parceria autêntica entre os Estados Unidos e os seus vizinhos no hemisfério. Ao invés de tentar ensinar como os Estados Unidos devem se comportar como superpotência ou determinar como os governos da ALC devem administrar suas economias e sistemas políticos, a Comissão

identificou áreas específicas em que o envolvimento entre os Estados Unidos e a América Latina é essencial ao gerenciamento de benefícios em todo o hemisfério e à diminuição de riscos regionais e globais. Os membros da Comissão consideram que essa abordagem pragmática tem mais possibilidade de gerar resultados, por reconhecerem que o contexto das relações entre os EUA e a ALC mudou e os problemas, que antes eram vistos como apenas domésticos por muitos países, passaram a ser tão acentuadamente transnacionais que não podem mais ser solucionados de maneira efetiva por qualquer governo isoladamente.

Acreditamos no futuro brilhante de uma parceria mais profunda e efetiva nas Américas, capaz de aprimorar a maneira como os cidadãos trabalham e vivem. Esperamos que este relatório ajude a disseminar esse ponto de vista.

## **Ernesto Zedillo**

*Co-presidente*

Ex-presidente do México

## **Thomas R. Pickering**

*Co-presidente*

Ex-Subsecretário de Estado dos Estados Unidos

## AGRADECIMENTOS

A publicação deste relatório é o resultado dos esforços de várias pessoas bem-capacitadas. O Instituto Brookings expressa a sua gratidão para com Thomas R. Pickering e Ernesto Zedillo, por concordarem em atuar como Co-Presidentes da Comissão Parceria para as Américas. Sua hábil liderança foi crucial para estimular e provocar as discussões da Comissão, e para formar consenso. Nós, do Instituto Brookings, estamos muito agradecidos a todos os membros da Comissão por contribuírem com seu tempo, seus ricos conhecimentos e sua ampla experiência para este projeto. As reuniões da Comissão incorporaram muito bem a natureza da parceria para o hemisfério que este relatório defende enfaticamente.

Mauricio Cárdenas e Leonardo Martinez-Diaz, como toda a equipe da Iniciativa para a América Latina do Instituto Brookings, colaboraram para definir a forma deste relatório e contribuíram com suas próprias idéias e propostas. Lael Brainard e Carlos Pascual desempenharam funções importantes para desenhar e dar vida ao projeto, exercendo a liderança necessária dentro do Instituto Brookings para o seu sucesso. Steve Bennett, Carol Graham e Theodore Piccone foram fontes constantes de idéias e apoio, e Julia Guerreiro do Brookings e Sean R. Singer do Woodrow Wilson International Center for Scholars prestaram uma valiosa assistência à pesquisa.

As deliberações da Comissão e o próprio relatório beneficiaram-se bastante com as análises fornecidas como contribuição por uma ampla gama de especialistas e acadêmicos, incluindo Nancy Birdsall, Michael Bustamante, Kevin Casas-Zamora, Soumya Chattopadhyay, Wayne A. Cornelius, John Deutch, Francisco E. González, Rosario Espinal, Vanda Felbab-Brown, Carol Graham,

Gordon Hanson, Jonathan Hartlyn, Vicki Huddleston, José Miguel Insulza, Marta Lagos, Abraham F. Lowenthal, George Mandelbaum, Jennifer McCoy, Jaime J. Montealegre, Moisés Naím, Daniel P. Erikson, Demetrios Papademetriou, Rodrigo Pardo, Marifeli Pérez-Stable, Neil Ruiz, Monica Serrano, Michael Shifter, Sean R. Singer, Barbara Stallings, Juan Gabriel Valdes, Sidney Weintraub, Laurence Whitehead e Daniel Zovatto.

O sucesso deste esforço baseou-se no trabalho de vários membros da equipe do Instituto Brookings. Nossos agradecimentos a Charlotte Baldwin, Sandy Burke, Gail Chalef, Ann DeFabio Doyle, Sara Messer, Andrea Moreno-Acosta e Amy Wong, pelo apoio valioso em comunicações, logística e administração. Também agradecemos a Haynie Wheeler, do Centro para o Estudo da Globalização da Universidade de Yale, pela assistência nessas tarefas. Este projeto não teria sido possível sem o generoso apoio financeiro do Liberty Mutual Group e de outros doadores.

**Strobe Talbott**

*Presidente*

Instituto Brookings

# VISÃO GERAL E RECOMENDAÇÕES

Os acontecimentos na América Latina e no Caribe (ALC) têm um impacto muito significativo no dia-a-dia de quem vive nos Estados Unidos. Porém, devido à falta de confiança, à incapacidade de alguns países assumirem compromissos estáveis, e a diferenças de prioridades norte-americanas, os Estados Unidos e a América Latina raramente desenvolveram uma parceria autêntica e sustentável para enfrentar desafios regionais — e ainda menos para enfrentar desafios globais.

A dificuldade de se estabelecer uma parceria hemisférica gera altos custos para os EUA e seus vizinhos em termos de aumento de riscos e perda de oportunidades. Sem uma parceria, continuará crescendo o risco gerado por redes criminosas para pessoas e instituições da região. A tecnologia nuclear para fins pacíficos pode ser adotada de forma mais ampla; mas sem salvaguardas regionais adequadas, crescerão os riscos da proliferação nuclear. A adaptação às mudanças climáticas ocorrerá por meio de medidas isoladas e improvisadas de países individuais, ao invés de ocorrerem esforços mais efetivos com base na coordenação e no aprendizado mútuos. A imigração ilegal para os Estados Unidos continuará constante e sem regulamentação, aumentando as cada vez maiores classes carentes que vivem e trabalham à margem da lei. Por fim, os países do hemisfério, incluindo os EUA, perderão oportunidades valiosas de entrar em novos mercados, fazer novos investimentos e acessar valiosos recursos.

Hoje, várias mudanças ocorridas na região tornam possível e necessária uma parceria hemisférica. Os principais desafios enfrentados pelos Estados Unidos e pelos demais países do hemisfério — como garantir fontes sustentáveis de energia, combater e adaptar-se às mudanças climáticas, e combater o crime organizado e o tráfico de drogas — tornaram-se tão complexos e marcadamente transnacionais que não

podem ser gerenciados ou superados por qualquer país sozinho. Ao mesmo tempo, os países da ALC estão diversificando suas relações econômicas e políticas internacionais, tornando-se menos dependentes dos EUA. Por fim, os países da ALC se encontram em posição melhor do que antes para agirem como parceiros confiáveis.

Este relatório não apresenta um único grande esquema para reinventar as relações no hemisfério. Ao contrário, tem como base duas propostas simples: que os países do hemisfério compartilhem interesses comuns e que os Estados Unidos engajem seus vizinhos hemisféricos nas questões nas quais interesses, objetivos e soluções compartilhados são mais facilmente identificados e servem como base para uma parceria eficaz. Nesse espírito, o relatório oferece uma série de modestas recomendações pragmáticas que, caso implementadas, podem ajudar os países da região a gerenciar os principais desafios transnacionais e a realizar o potencial regional.

O relatório identifica as quatro áreas mais promissoras para uma parceria no hemisfério: (1) o desenvolvimento de fontes de energia sustentáveis e o combate às mudanças climáticas; (2) o gerenciamento eficaz da imigração; (3) o aumento das oportunidades para todos, por meio de integração econômica; e (4) a proteção hemisférica contra o tráfico de drogas e o crime organizado. A próxima seção defende a necessidade cada vez maior de uma parceria EUA - ALC. As quatro seções seguintes trazem análises individuais de áreas promissoras para uma possível parceria, e apresentam recomendações concretas para os tomadores de decisões dos EUA — que estão também indicadas abaixo. A seção final examina as relações dos EUA com Cuba. Apesar de sua ordem de grandeza ser menor à das outras quatro áreas, essa questão encontra seu lugar aqui, uma vez que Cuba é um tema de imenso interesse na política exterior dos EUA e uma questão

mal-resolvida nas relações entre os EUA e outros países do hemisfério.

O relatório oferece as seguintes recomendações ao governo que se inicia e ao futuro Congresso dos EUA:

### **Desenvolver recursos energéticos sustentáveis e combater as mudanças climáticas:**

- Estabelecer um subgrupo regional de cooperação para coordenar posições no contexto das negociações referentes às mudanças climáticas globais.
- Estabelecer um grupo informal para discutir e coordenar esforços hemisféricos, a fim de promover uma adaptação às mudanças climáticas. O grupo deve concentrar-se na identificação dos desafios impostos pelas mudanças climáticas e na definição de formas que permitam mobilizar a cooperação e os investimentos no hemisfério.
- Reduzir e eliminar gradualmente a tarifa de 54 centavos de dólar por galão na importação do etanol e os subsídios para o etanol produzido do milho.
- Em parceria com outros governos no hemisfério, estabelecer um Laboratório de Energia Renovável das Américas, para promover a cooperação no desenvolvimento de tecnologias solares, eólicas e de biomassa/celulose.
- Intensificar a cooperação para o uso pacífico da energia nuclear no hemisfério.
- Ajudar a financiar a integração de redes elétricas na região da ALC, principalmente na América do Sul e na América Central.
- Promover regimes reguladores abertos a investimentos privados em energia e ao comércio de tecnologias e serviços de energia.

### **Gerenciar as migrações de maneira eficaz:**

- Estabelecer grupos de trabalho nos ministérios para discutir regularmente questões de migração com os principais países de origem de imigrantes, incluindo México e El Salvador.

- Estabelecer um sistema de visto com três níveis: temporário, provisório e permanente, a fim de estimular modelos circulares de migração.
- Estabelecer uma Comissão Permanente de Imigração e Mercados de Trabalho para recomendar cotas de vistos anuais de acordo com as necessidades do mercado de trabalho dos EUA.
- Fornecer a agências e empregadores as ferramentas necessárias ao cumprimento da legislação trabalhista.
- Expandir os investimentos em tecnologia para melhorar a eficiência e a segurança das fronteiras entre Estados Unidos e México, e entre Estados Unidos e Canadá.
- Proporcionar um meio de acesso ao status legal nos Estados Unidos para imigrantes ilegais sem antecedentes criminais.
- Melhorar os esforços conjuntos para proteger os direitos humanos de imigrantes.
- Facilitar a transferência de remessas.

### **Tornar a integração econômica acessível a todos no hemisfério:**

- Para proteger sua credibilidade, o Congresso norte-americano deve aprovar os acordos de livre comércio com a Colômbia e com o Panamá o mais cedo possível. Em seguida, deve reduzir a ênfase na abordagem bilateral em negociações comerciais.
- Redobrar esforços para alcançar uma conclusão bem-sucedida na Rodada de Doha de negociações comerciais multilaterais. Os Estados Unidos devem se empenhar em uma negociação que inclua uma reforma significativa na agricultura.
- Se as negociações da Rodada de Doha continuarem se prolongando, os Estados Unidos devem considerar uma “terceira via” entre negociações comerciais globais e acordos bilaterais, por meio do aprofundamento multilateral da cooperação econômica hemisférica a partir de acordos adicionais.
- Atender às preocupações legítimas dos trabalhadores dos EUA, com investimentos mais eficazes em redes de previdência social e educação.

- Expandir o número de tratados de dupla tributação e proteção ao investimento, para facilitar novos investimentos.
- Enfatizar questões relativas à facilitação comercial e a ajustes comerciais na assistência dos EUA aos países da ALC.

### **Proteger o hemisfério contra as drogas e o crime organizado:**

- Realizar uma avaliação comparativa e abrangente de medidas de combate a narcóticos.
- Iniciar um diálogo sobre drogas ilegais em todo o hemisfério.
- Lançar projetos pilotos baseados nas abordagens mais promissoras de redução de malefícios.
- Aumentar substancialmente o valor de fundos federais e estaduais disponíveis para tribunais de justiça especializados em drogas e programas de tratamento relacionados.
- Complementar programas de prevenção contra o uso de drogas nas escolas, com educação sobre o tema fora da sala de aula.
- Personalizar mensagens de campanhas de prevenção ao uso de drogas para grupos-alvo específicos.
- Combinar esforços de erradicação com políticas de promoção de lares alternativos e interdições mais eficientes.
- Ratificar o Protocolo da ONU contra a fabricação e o tráfico ilícitos de armas de fogo, suas peças, componentes e munições.

### **Relações entre os Estados Unidos e Cuba:**

- Remover todas as restrições relativas a viagens de norte-americanos para Cuba.
- Abolir todos os aspectos do “embargo às comunicações” (rádio, TV, internet) e reajustar as normas que controlam o comércio de equipamentos de comunicação de baixa tecnologia.
- Remover as restrições ao destino e ao limite de remessas.

- Retirar Cuba da ‘relação de Estados patrocinadores de terrorismo’, do Departamento de Estado norte-americano.
- Promover o relacionamento e a troca de conhecimentos, permitindo recursos financeiros federais para intercâmbios culturais, acadêmicos e esportivos.
- Prestar assistência ao povo cubano na recuperação de desastres (naturais ou provocados pelo homem).
- Incentivar o contato oficial e a cooperação entre os diplomatas e os governos dos EUA e de Cuba.
- Acabar com a oposição ao reatamento das relações da comunidade internacional com Cuba em organizações econômicas e políticas regionais e globais.
- Trabalhar com os membros da União Européia e de outros países pela criação de um fundo multilateral que treine possíveis empreendedores em gerenciamento e inovação.

### **A mecânica da parceria:**

- Considerar o uso de redes informais para facilitar a parceria e a cooperação no hemisfério. Para ajudar na implementação de todas as recomendações acima e na criação de uma estrutura institucional capaz de apoiar uma parceria hemisférica sustentável, considerar o estabelecimento de uma série de redes informais, flexíveis e específicas para determinadas questões. Tais redes ajudariam a institucionalizar o diálogo entre os países do hemisfério, facilitando a coordenação de políticas e promovendo o aprendizado mútuo, sem limitar os países a negociações formais.
- Considerar a criação de um grupo gestor hemisférico, um “Grupo dos Oito das Américas” (A8). Essa seria uma forma de reunir países do hemisfério, atuando como um comitê gestor da parceria proposta. Seguindo o modelo do Grupo dos Oito, o A8 definiria as agendas de redes específicas a determinadas questões e incentivaria a formação do consenso e os acordos políticos nos níveis governamentais mais altos.

# A CRESCENTE NECESSIDADE DE UMA PARCERIA NO HEMISFÉRIO OCIDENTAL

Em comparação com os países da Europa, da Ásia e do Oriente Médio, os países da América Latina e do Caribe (ALC) raramente são manchetes de jornal nos Estados Unidos. Porém, a região da ALC tem um impacto muito significativo no dia-a-dia de quem vive nos Estados Unidos. Mais de 30% das importações de petróleo dos EUA provêm da América Latina — mais do que qualquer outra região, inclusive o Oriente Médio. Mais da metade da população de estrangeiros nos EUA é proveniente da ALC. Esses imigrantes e seus descendentes formam uma grande e crescente parte da força de trabalho dos EUA, e rapidamente estão se tornando parte integrante da sociedade, da política e da cultura norte-americana. Quando ocorrem desastres econômicos ou naturais na ALC, os Estados Unidos costumam ser o primeiro porto de abrigo de emigrantes e refugiados. Os países da ALC compram um quinto de todas as exportações dos Estados Unidos e fornecem um quinto de suas importações. Por fim, os Estados Unidos e a maioria dos países da ALC compartilham valores e ideais fundamentais — incluindo a crença na democracia, na economia de mercado, no governo secular e nos direitos civis e humanos.

O advento de um novo governo em Washington abre as portas para um novo modo de olhar esse relacionamento cada vez mais interdependente. O presente relatório também é particularmente oportuno no contexto da atual crise financeira, que tem implicações regionais profundas, e também globais. Os eventos dos últimos meses demonstraram que os países do hemisfério ocidental permanecem interdependentes; os acontecimentos nos mercados financeiros dos EUA refletem-se rapidamente na região. O preço das ações das bolsas caiu em toda a região, moedas se enfraqueceram e os custos dos recursos financeiros de governos e corporações

aumentaram. A economia real também foi atingida e previsões de crescimento da região foram revistas para baixo, principalmente as previsões dos países que mais dependem dos fluxos de comércio e da transferência de recursos financeiros dos Estados Unidos, como o México e os países da América Central e do Caribe. Em resposta, os Estados Unidos aprovaram US\$ 30 bilhões em swaps cambiais para o México e o Brasil, a fim de ajudá-los a estabilizar suas moedas e cumprir as obrigações imediatas de débito, e o Fundo Monetário Internacional quase dobrou seu limite de empréstimos para países em desenvolvimento.

Muitos observadores consideram que os países da ALC estão mais bem preparados para enfrentar as intempéries da atual crise financeira mundial do que em episódios anteriores de tumultos financeiros. O atual déficit em conta corrente da região é pequeno, a inflação está sob controle na maioria das economias e as condições fiscais melhoraram de uma forma geral. A região também se beneficiou com a alta dos preços das commodities e a grande entrada de capitais. Vários países acumularam reservas internacionais de bom tamanho. Porém, a região não está imune à crise. Seus países podem sofrer com a queda acentuada dos preços das commodities e com a redução dos fluxos de capital das economias avançadas. Além disso, os principais bancos internacionais — que têm forte presença na região e são atores importantes na intermediação financeira — podem exercer uma influência como linhas de transmissão de choques externos.

À medida que a crise avança, a América Latina continua importante para os Estados Unidos pelo menos em dois aspectos. Se a região da ALC crescer a taxas superiores a 3% ao ano — conforme projeta o Fundo Monetário Internacional — mesmo em uma

economia global fraca, seus países terão uma valiosa função como compradores de produtos e serviços dos EUA, ajudando a economia norte-americana a superar a crise por meio das exportações. De maneira inversa, se a economia da região se deteriorar, os problemas associados à pobreza, ao crime, à desigualdade e à migração podem se agravar e repercutir além de suas fronteiras. Para os Estados Unidos, lidar com o impacto da crise financeira no hemisfério será um importante desafio político, com implicações econômicas que vão além das implicações na política e na segurança.

### **A necessidade de uma parceria no hemisfério**

Em termos históricos, os Estados Unidos e a América Latina raramente desenvolveram uma parceria autêntica e sustentável para enfrentar desafios regionais — além dos desafios globais. A desconfiança mútua é responsável, em parte, por essa situação. Além disso, os países da ALC geralmente não estavam preparados para assumir compromissos estáveis. Os Estados Unidos tinham outras preocupações e não deram prioridade à parceria no hemisfério. Problemas e soluções foram considerados por Washington como específicos aos países, e foram administrados basicamente de acordo com o país por meio de canais bilaterais. Nessa época, fóruns multilaterais — como a Organização dos Estados Americanos e as cúpulas de líderes do hemisfério — foram esvaziados, complicaram-se com confrontos ou ficaram sem recursos.

A dificuldade de se estabelecer uma parceria no hemisfério gera altos custos para os Estados Unidos e seus vizinhos em termos de aumento de riscos e perda de oportunidades. Sem uma parceria, continuará aumentando o risco que redes criminosas geram para pessoas e instituições da região. Uma tecnologia nuclear para fins pacíficos pode ser adotada de forma mais ampla; no entanto, sem as salvaguardas adequadas, crescerão os riscos de uma proliferação nuclear. A adaptação às mudanças climáticas ocorrerá por meio de medidas isoladas e improvisadas de países individuais, ao invés de ocorrerem esforços mais efetivos com base na coordenação e no aprendizado mútuos. A imigração ilegal para os Estados Unidos continuará constante e sem regulamentação, aumentando o número cada vez maior de pessoas carentes que vivem e trabalham à margem da lei. Por fim, os países do hemisfério, incluindo os Estados Unidos, perderão oportunidades valiosas para entrar em novos mercados, fazer novos investimentos e acessar valiosos recursos.

De imediato, é importante destacar que o termo “parceria”, conforme utilizado neste relatório, não significa uma responsabilidade igual para todos. As assimetrias entre os Estados Unidos e seus vizinhos são grandes e permanecerão assim em um futuro próximo. Aqui, parceria significa um tipo de cooperação internacional em que um grupo de países identifica interesses, objetivos e soluções comuns e, em seguida, cada país parceiro assume responsabilidades conforme seus próprios recursos econômicos e políticos, a fim de gerar benefícios compartilhados.

Hoje, quatro mudanças ocorridas na região tornam possível e necessária uma parceria no hemisfério. Em primeiro lugar, os principais desafios enfrentados pelos Estados Unidos e demais países do hemisfério — como garantir fontes de energia sustentáveis, combater e adaptar-se às mudanças climáticas e combater o crime organizado e o tráfico de drogas — tornaram-se tão complexos e acentuadamente transnacionais que não podem ser gerenciados ou superados por qualquer país individualmente. Washington precisa de parceiros na região da ALC com um senso de responsabilidade compartilhado e um interesse comum no futuro.

Por exemplo, o tráfico de drogas e suas redes criminosas associadas estão tão disseminados no hemisfério que não podem mais ser considerados um “problema dos Estados Unidos”, um “problema da Colômbia” ou um “problema do México”. A ameaça imposta por essas redes só pode ser enfrentada por meio de esforços coordenados nos países que produzem, consomem e fazem parte da rota do tráfico, todos com o interesse comum de controlar o fluxo de armas, dinheiro, veículos e drogas. O processo de combater e adaptar-se às mudanças climáticas também exemplifica a necessidade de uma parceria no hemisfério. Todas as sociedades com emissões de carbono contribuem para o problema em diferentes níveis e todos sofrerão suas conseqüências. Todas as soluções — abrangendo desde o desenvolvimento de combustíveis alternativos para adaptação aos choques ecológicos — demandam uma cooperação sustentável entre os países do hemisfério.

A segunda mudança é que os países da ALC estão diversificando suas relações econômicas internacionais. A variedade de parceiros de negócios e de investimentos está se expandindo, com a China desempenhando um papel de destaque nas relações com a região. A quantidade de produtos importados dos países da ALC pela China aumentou em vinte vezes de 1990 a 2005, e as exportações da China

para a região cresceram de maneira ainda mais rápida, de 620 milhões de dólares em 1990 para 37 bilhões de dólares em 2005. A América Latina também atrai importantes investimentos estrangeiros de fontes não tradicionais. Apenas no período de 2003 a 2005, o estoque de investimentos diretos da China aumentou 40% na região da ALC. A China passou a ser um importante comprador de commodities, elevando os preços e revertendo a duradoura queda nos termos de troca da região. Os países do Caribe assinaram recentemente um Acordo de Parceria Econômica com a União Européia, que abriu de imediato todos os mercados europeus e, aos poucos, os do Caribe. Com exportações de maior valor e produtos importados fabricados com custo menor, o padrão de vida melhorou bastante na região da ALC.

Ao mesmo tempo, muitos países da ALC superaram a tradicional dependência de recursos do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Chile, México, Peru e Brasil são hoje classificados como grau de investimento por agências de classificação de risco e, nos últimos anos, conseguiram obter capital prontamente nos mercados internacionais. O mesmo ocorre com vários outros países, incluindo Colômbia, El Salvador, Panamá e Uruguai, que até a recente crise financeira contavam com pronto acesso ao capital privado internacional. Instituições da região, como a Corporação Andina de Fomento e o Banco Centro-Americano de Integração Econômica, também reduziram a dependência da região em relação a fontes tradicionais de capital.

Alguns países da América Latina estão investindo no exterior em uma escala sem precedentes. Em 2006, por exemplo, o Brasil investiu mais no exterior (28 bilhões de dólares) do que recebeu em investimentos estrangeiros diretos (19 bilhões de dólares). No Chile, os fundos de pensão privados e o governo passaram a ser ativos investidores internacionais. Recursos excedentes permitiram à Venezuela injetar bilhões de dólares em outros países, principalmente através de exportações de petróleo subsidiadas. Muitas multinacionais latino-americanas — como Vale, Gerdau e Odebrecht do Brasil; e CEMEX, America Movil e Grupo FEMSA do México — tornaram-se gigantes grupos empresariais globais. Sem dúvida, a crise atual poderá afetar a grandeza relativa desses investimentos, mas as relações econômicas no hemisfério continuarão se diversificando à medida que a economia mundial se recuperar.

A terceira mudança é que os países da ALC estão diversificando suas relações políticas e diplomáticas. O exemplo mais notável é o Brasil, que abriu trinta e duas novas embaixadas nos últimos cinco anos. Em conjunto com a Venezuela, o Brasil desempenha uma função política mais ativa na região por meio da União de Nações Sul-Americanas, que já está em atividade no nível presidencial, e espera-se que ela seja um fórum chave para a discussão de questões de defesa. México e Brasil também desempenham funções importantes em fóruns e organizações internacionais, incluindo o Grupo dos Vinte ministros da fazenda e o Grupo dos Vinte ministros do comércio. O Brasil anunciou a intenção de se associar à Organização dos Países Exportadores de Petróleo e ao Clube de Paris. Chile e Brasil esperam tornar-se membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em um futuro não muito distante. México, Peru e Chile são membros ativos do fórum de Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico. Em suma, essa diversificação de relações políticas e econômicas reflete a nova confiança de muitos países da ALC em sua capacidade de traçar o seu próprio curso no mundo.

Uma maior confiança e autonomia tornaram diversos países da ALC muito menos receptivos às políticas dos EUA, percebidas como protecionistas, intrusivas ou prescritivas, e tornaram-nos mais propensos a políticas que os incluam como parceiros em questões de interesse mútuo. Além disso, a diversificação das relações econômicas e políticas dos países da ALC indica que Washington deverá competir com governos de dentro e de fora da região para exercer influência na região. Brasília e Caracas, principalmente, estão competindo pela liderança na América do Sul; embora suas visões sejam diferentes quanto à integração regional e utilizem formas diferentes de abordar outros governos, ambas concordam que Washington deve desempenhar uma função mais limitada nessa parte do mundo.

A quarta mudança é que hoje os países da ALC estão em melhor posição para agirem como parceiros confiáveis. Apesar dos desafios de governança existentes, a grande maioria desses países é composta por democracias estáveis, onde as eleições competitivas e as transições pacíficas de poder são a regra, e não a exceção. Em todos esses países, grupos da sociedade civil participam intensamente do processo de elaboração de políticas e há muito menos tolerância com a violência como meio de expressão política.

O progresso econômico também fez dos países da ALC parceiros mais confiáveis. Os seus líderes, incluindo alguns de esquerda, estão comprometidos com a responsabilidade fiscal. Muitos bancos centrais são organismos independentes com foco no controle da inflação, e as taxas de câmbio refletem amplamente as tendências do mercado. Como resultado, muitos países da ALC agora podem olhar além de suas fronteiras e se comprometer com parcerias e responsabilidades sustentáveis em questões regionais e globais.

Em resumo, os países da região da ALC avançaram de forma significativa em relação ao desenvolvimento econômico e social, e continuarão prosperando, ainda que os líderes dos EUA permaneçam indiferentes. Washington deve decidir se deseja empenhar-se novamente e beneficiar-se de maneira ativa do dinamismo e dos recursos da região, ou se prefere ser excluído, enquanto que outros participantes econômicos e políticos ocupam esse espaço.

## Uma janela de oportunidades

Em breve, uma valiosa janela de oportunidades se abrirá para o governo dos EUA repensar suas relações com os países da ALC. Em 2009, um novo governo executivo e um novo Congresso estão sendo empossados em Washington, abrindo as portas para novas idéias e novas políticas. Em muitos países da ALC, as comemorações do bicentenário em 2009 e 2010 — marcando o início das revoluções que levaram à independência da Espanha — serão momentos altamente simbólicos, que estimularão a reflexão e a discussão quanto às suas funções no mundo. No Brasil, o ano de 2008 assinalou dois séculos desde que a monarquia portuguesa se transferiu para o país, e essa data histórica estimulou a reflexão acerca da natureza especial de sua independência no contexto da América Latina.

Este relatório não apresenta um único grande esquema para reinventar as relações no hemisfério. Ao invés disso, as suas análises têm como base duas propostas simples: que os países do hemisfério compartilhem interesses comuns; e que os Estados Unidos devem engajar seus vizinhos do hemisfério em questões nas quais interesses, objetivos e soluções compartilhados são identificados mais facilmente, podendo servir como base para uma parceria sustentável. Nesse sentido, o relatório oferece uma série de modestas recomendações pragmáticas que, caso implementadas, podem ajudar os países do hemisfério a gerenciar os principais desafios transnacionais e concretizar o potencial da região.

O conceito de uma parceria no hemisfério inclui quatro áreas mais promissoras: (1) o desenvolvimento de fontes de energia sustentáveis e a desaceleração das mudanças climáticas, (2) o gerenciamento eficaz da migração, (3) a expansão de oportunidades para todos, por meio da integração econômica e (4) a proteção do hemisfério contra o tráfico de drogas e o crime organizado. As quatro próximas seções deste relatório oferecem uma análise de cada área e trazem recomendações concretas aos decisores políticos dos EUA.

A última seção do relatório examina as relações entre os EUA e Cuba. A ordem de grandeza dessa questão é menor do que a das questões de energia, migração, comércio e crime organizado. Porém, como Cuba é um tema de especial interesse na política de relações exteriores dos EUA há muito tempo, e uma questão mal-resolvida no relacionamento dos EUA com outros países do hemisfério, os membros da Comissão julgaram necessário abordá-la aqui.

## A mecânica da parceria

Um tema comum neste relatório é a infra-estrutura institucional necessária para sustentar a cooperação no hemisfério. Ao invés de sugerir novas organizações internacionais com uma excessiva burocracia, o relatório recomenda aos países do hemisfério a formação de parcerias por meio de redes pequenas e ágeis, com base no princípio da “geometria variável” — a noção de que nem todos os países precisam participar de todas as iniciativas e discussões políticas, enquanto que alguns países devem cooperar mais intensamente em certas questões. Por exemplo, o relatório sugere que grupos de tamanhos variados coordenem as políticas e troquem informações sobre adaptação às mudanças climáticas, controle de emissões de carbono, questões de migração, iniciativas de combate a narcóticos e integração econômica regional.

No topo desse sistema, pode ser formado um grupo dos “Oito das Américas” (A8) como forma de reunir oito chefes de Estado do hemisfério, atuando como comitê gestor da parceria proposta. Seguindo o modelo do G8, ou Grupo dos Oito, o A8 definiria as agendas de redes específicas a determinadas questões e incentivaria a formação de consenso e os acordos políticos nos níveis mais altos dos governos. Embora a composição do A8 seja um tema certamente controverso, seu núcleo deve ser formado pelos países cujas populações e economias são as maiores das Américas, incluindo Brasil, México e Estados Unidos (veja a figura 1). O conceito de

um grupo A8 não é desenvolvido em detalhes neste relatório, mas é oferecido aqui como um veículo promissor para uma parceria no hemisfério.

Em toda a discussão sobre essa parceria, a questão da Venezuela ganha destaque, uma vez que o diálogo com Caracas tem sido particularmente desafiador para Washington nos últimos anos. Os Estados Unidos têm bons motivos para um engajamento junto a esse país sul-americano, que é um de seus principais fornecedores de petróleo. Além disso, a Venezuela deseja desempenhar um

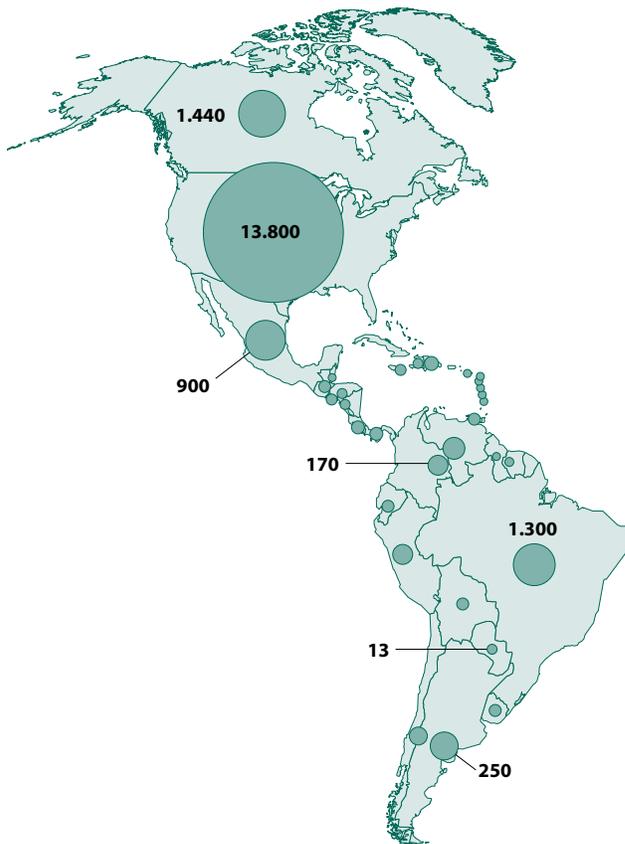
papel regional e, portanto, pode tornar-se um ator importante na promoção da paz e da segurança no Cone Sul.

Por fim, os Estados Unidos encontrarão em uma abordagem equilibrada e sem confrontos o melhor contexto para as suas relações com a Venezuela. Restaurar a fluidez das relações diplomáticas deve ser um objetivo para Washington e Caracas, mas essas relações devem basear-se em dois princípios: o respeito mútuo e a não-intervenção nos assuntos internos de cada país e dos países vizinhos.

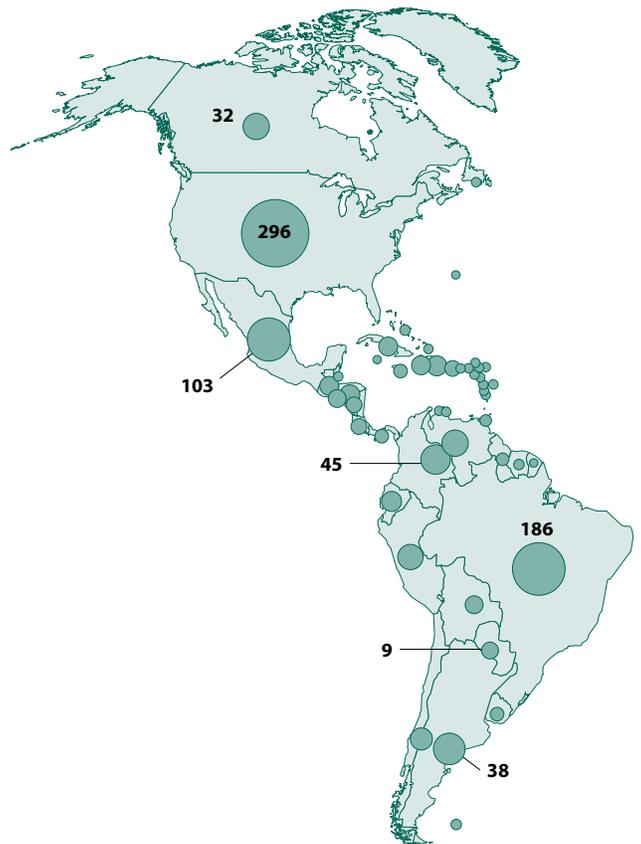
**Figura 1.**  
**O hemisfério ocidental: Renda total e população**

(produto interno bruto em bilhões de dólares norte-americanos, 2007; população em milhões de pessoas, 2005)

**Renda**



**População**



Fonte: Renda: Fundo Monetário Internacional 2008b; População: Banco Mundial 2007.



# O DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS ENERGÉTICOS SUSTENTÁVEIS E O COMBATE À MUDANÇA CLIMÁTICA

Nas próximas décadas, os Estados Unidos e os demais países do hemisfério ocidental precisarão lidar com dois desafios importantes e inter-relacionados: assegurar o fornecimento de energia estável e sustentável, e reduzir as mudanças climáticas. As preocupações relativas à garantia do fornecimento de energia baseiam-se em várias tendências: o rápido aumento na demanda global por hidrocarbonetos no tocante ao fornecimento e à exploração de campos de petróleo e gás nos países da OCDE e no México (que é o terceiro maior fornecedor de petróleo para os Estados Unidos); as restrições à capacidade de produção e refinamento; a instabilidade política nos principais Estados produtores de petróleo, e a crescente nacionalização de reservas. Aparentemente, essas tendências serão mantidas a longo prazo e ressurgirão após o fim da atual crise. A economia dos EUA é particularmente vulnerável a interrupções no fornecimento de petróleo e a aumentos de preço — os Estados Unidos possuem menos de 3% das reservas de petróleo comprovadas no mundo, mas consomem aproximadamente um quarto da produção mundial. Os países da ALC fornecem mais de 30 % das importações de petróleo dos EUA — substancialmente mais do que qualquer outra região. Portanto, os Estados Unidos têm bons motivos para cooperar com outros países do hemisfério, para que se preserve o fornecimento confiável de hidrocarbonetos na região.

O vínculo entre as atividades com uso intensivo de carbono e as mudanças climáticas do mundo está claramente estabelecido, e as consequências serão percebidas em todo o hemisfério. De acordo com a figura 2, se o atual nível de atividade humana permanecer inalterado, o hemisfério provavelmente sofrerá vários impactos ecológicos, incluindo declínio da produção agrícola, escassez

de água, perda de espécies animais e vegetais e tempestades mais frequentes e destrutivas na bacia caribenha. Esses eventos climáticos extremos podem causar devastações na América Central, Caribe e sudeste dos Estados Unidos, resultando em grandes perdas materiais e de vidas humanas. Como pudemos observar em tempestades recentes, os custos de reposição de casas, empresas e infra-estrutura — em conjunto com custos mais altos de energia, quando refinarias e plataformas em alto mar sofrem danos — serão imensos.

## Soluções para o hemisfério

Enfrentar o desafio de garantir a energia exigirá mais eficácia no consumo e o desenvolvimento de novas fontes energéticas, e enfrentar o desafio das mudanças climáticas exigirá que sejam encontradas formas de controlar as emissões de carbono, ajudando o mundo a livrar-se da geração de energia com uso intensivo de carbono e a adaptar-se a alguns aspectos de ecossistemas em transformação. Nas Américas, existem soluções potenciais para esses problemas, mas mobilizá-las exigirá uma parceria sustentável no hemisfério.

A América Latina apresenta enorme potencial para ajudar a crescente demanda mundial de energia, em termos de hidrocarbonetos e combustíveis alternativos. Nela se encontram cerca de 10% das reservas comprovadas de petróleo do mundo. A Venezuela é responsável por boa parte dessas reservas, mas o Brasil pode ter suas reservas de petróleo aumentadas de 12 para 70 bilhões de barris, se as suas descobertas recentes puderem ser exploradas. A Bolívia é um produtor importante de gás natural, o México possui excelente potencial em geração de energia solar e vários países da região podem produzir muito mais energia

hidrelétrica. O Brasil é líder mundial na produção de etanol à base de cana-de-açúcar e os Estados Unidos são líderes em etanol produzido com milho (figura 3). A energia solar e a energia eólica continuam pouco desenvolvidas, particularmente na América Central e no Caribe.

Para expandir a capacidade energética do hemisfério, grandes investimentos em infra-estrutura são necessários. Investimentos importantes na produção de petróleo (principalmente em águas profundas), refinamento e distribuição serão necessários para concretizar o potencial da região. Estimativas apontam que o custo do desenvolvimento do projeto Tupi no Brasil, por exemplo, será de 70 a 240 bilhões de dólares. O gás natural liquefeito será uma fonte importante de energia, mas, para isso, serão necessários grandes investimentos em infra-estrutura de apoio a liquefação, regaseificação,

transporte e segurança. Há redes de eletricidade dos EUA e do Canadá que já estão bem integradas, e também podem ser integradas às do México. O México também planeja conectar sua rede às redes da Guatemala e de Belize, levando à criação de um mercado integrado de energia na América Central. A integração energética na América do Sul exigirá investimentos ainda maiores em geração, transmissão e distribuição. Por fim, poderá aumentar a confiança na energia nuclear, por não envolver carbono e não demandar a importação de combustível fóssil.

No entanto, os esforços para expandir a capacidade de gerar energia e integrar os mercados energéticos do hemisfério enfrentam vários obstáculos. Nacionalismos geraram disputas desagregadoras quanto ao preço e a propriedade. Tensões e desconfianças na América do Sul têm prejudicado a cooperação e os investimentos regionais,

**Figura 2.**  
**Principais dificuldades ambientais na América Latina, no Caribe e no sul dos EUA**



principalmente no setor de gás natural. A segurança da infraestrutura de energia, principalmente de dutos, continua sendo uma preocupação no México e em parte da América do Sul. Em outros lugares, os subsídios ao gás, ao petróleo e à eletricidade distorcem os padrões de produção e consumo, e provocam comportamentos protecionistas. A tecnologia de energia renovável continua pouco desenvolvida e a pesquisa nessa área pode ser centralizada e disseminada de uma forma melhor. A superação desses obstáculos exigirá um alto nível de cooperação entre os parceiros do hemisfério.

Além do desenvolvimento de fontes de energia neutras em relação ao carbono, existem outras funções que o hemisfério ocidental deve desempenhar no combate às mudanças climáticas. Atualmente, a região da ALC é responsável por cerca de 5% da emissão global de carbono por ano, e a sua emissão per capita ainda é relativamente baixa em comparação a outras regiões. Porém, minimizar a

quantidade futura de carbono na ALC exigirá novas políticas. Além disso, o desmatamento representa globalmente 20% das emissões de gás de efeito estufa. A bacia do Rio Amazonas contém uma das três florestas tropicais mais importantes do mundo, cuja proteção, portanto, pode contribuir significativamente ao combate contra as mudanças climáticas. O Brasil é pioneiro no uso da tecnologia de informação para diminuir o desmatamento na Amazônia.

## Recomendações

*Criar um subgrupo regional de cooperação para coordenar posições no contexto das negociações referentes às mudanças climáticas globais.*

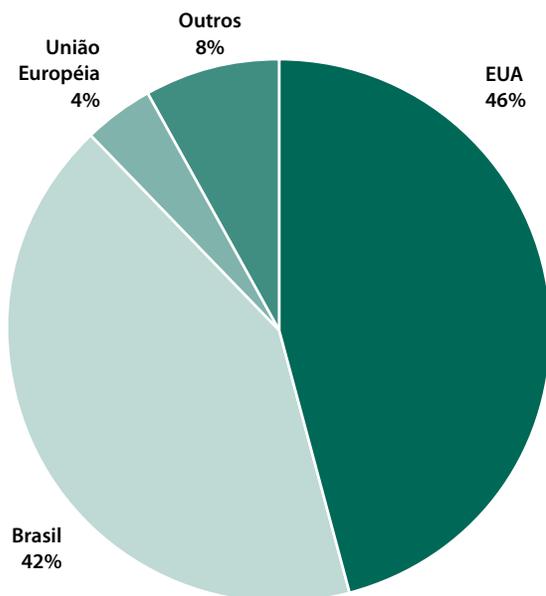
Em cooperação com Brasil e México, os Estados Unidos devem estabelecer um subgrupo regional para tratar das mudanças climáticas e buscar seu reconhecimento como órgão subsidiário de assessoramento técnico e científico, sob a Convenção sobre Mudanças Climáticas das Nações Unidas. Esse subgrupo deve proporcionar um veículo no hemisfério para coordenar posições no contexto das negociações referentes às mudanças climáticas globais.

Ao associarem-se ao subgrupo regional, os membros assumirão o compromisso de determinar explicitamente um preço para a emissão de carbono, por meio de um imposto ou esquema de definição de limites máximos e intercâmbio de direitos de emissão, de acordo com as metas universalmente acordadas para o combate à mudança climática. Também se comprometerão implicitamente a definir um preço para a emissão de carbono, com uso mais eficiente da energia e padrões de combustíveis alternativos. Os membros deverão apoiar um regime de investimento global para ajudarem a desenvolver e compartilhar novas tecnologias de energias alternativas, reduzirem o desmatamento e fornecerem energia com baixa emissão de carbono aos Estados pobres. O subgrupo deve respeitar o princípio de que os Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas, conforme expressas na Declaração do Rio.

*Criar um grupo informal para discutir e coordenar esforços hemisféricos pela adaptação às mudanças climáticas.*

Mesmo que os esforços globais para limitar o crescimento futuro das emissões de carbono sejam bem-sucedidos, o clima da Terra continuará a mudar como resultado do agravamento do efeito estufa. Esse grupo informal, incluindo representantes governamentais, cientistas e outros especialistas técnicos, deve concentrar-se na identificação de desafios específicos que as

**Figura 3.**  
**Produção mundial de etanol para combustível, 2006**  
(produção total = 40 bilhões de litros)



Fonte: Banco Mundial 2008.

mudanças climáticas representarão para países, regiões e sub-regiões do hemisfério. Também deve determinar como a cooperação e os investimentos no hemisfério podem ser mobilizados para ajudar a enfrentar esses desafios de adaptação.

*Reduzir e eliminar gradativamente a tarifa de 54 centavos de dólar por galão na importação do etanol e os subsídios para o etanol produzido do milho.*

A tarifa mantém as importações de etanol mais eficientes e com custo menor fora dos mercados dos EUA, reduzindo o acesso dos norte-americanos a um combustível sustentável e relativamente barato. A tarifa deverá ser reduzida gradativamente, a fim de evitar aumentos prejudiciais na demanda e propiciar um período para que os produtores estrangeiros de etanol se adaptem. A remoção de subsídios para o etanol à base de milho deve suavizar o aumento dos preços de alimentos, causado em parte pela maior demanda por milho e outros grãos. Segundo o ex-economista chefe do Departamento de Agricultura dos EUA, a maior demanda por milho utilizado na produção do etanol contribuiu para aumentar de 25 a 60% o preço do milho desde 2006. Outro estudo, realizado pela OCDE e pela Agência Internacional de Energia, estima que as medidas atuais de suporte ao biocombustível, incluindo subsídios, aumentarão os preços médios do trigo, do milho e do óleo vegetal em cerca de 5, 7 e 19%, respectivamente.

*Em parceria com outros governos do hemisfério, estabelecer um Laboratório de Energia Renovável das Américas, para promover a cooperação no desenvolvimento de tecnologias solares, eólicas e de biomassa/celulose.*

Os recursos financeiros para esse laboratório devem ser alocados para um período inicial de dez anos, no nível de pelo menos 200 milhões de dólares por ano. O laboratório deve ser localizado na América Central ou América do Sul, para incentivar maior intercâmbio das equipes técnicas e transferências de tecnologia. Suas atividades também devem incluir países do Caribe.

*Intensificar a cooperação para o uso pacífico da energia nuclear no hemisfério.*

A crescente demanda por energia nuclear elevará os riscos de proliferação e exigirá maior supervisão internacional sobre o enriquecimento de urânio e o reprocessamento do combustível nuclear utilizado. Os Estados Unidos, em cooperação com outros países do hemisfério, incluindo Brasil e Canadá, devem ajudar a

estabelecer uma estrutura para garantir que Estados sem armas nucleares tenham acesso à energia nuclear para fins pacíficos, respeitando as salvaguardas adequadas, a fim de impedir o desvio da tecnologia e de material nuclear para fins militares.

As questões essenciais que exigem consenso no hemisfério incluem o acordo sobre um banco internacional de combustível nuclear, a supervisão internacional do ciclo do combustível e do reprocessamento do combustível utilizado, a aceitação universal do protocolo adicional para inspeções e o gerenciamento eficaz de resíduos nucleares. Os Estados Unidos devem levar essa posição comum como parte das negociações relativas ao encontro para revisão do Tratado de Não-Proliferação, a ser realizado em maio de 2010.

*Ajudar a financiar a integração de redes elétricas na região da ALC, principalmente na América do Sul e na América Central.*

A integração das redes elétricas aumentará a eficiência e facilitará a distribuição da eletricidade gerada com combustíveis limpos e renováveis. O maior potencial é o da América Central, onde as distâncias são relativamente pequenas. A integração da América do Sul e da América Central pode começar com a construção de uma rede de energia de 200 quilômetros entre Colômbia e Panamá, permitindo que a América Central obtenha os benefícios de fontes de energia de menor custo. Para isso, agências de investimento público dos EUA (por exemplo, a Overseas Private Investment Corporation) devem designar um período para garantir investimentos em infra-estrutura de energia. Os Estados Unidos também devem ajudar a mobilizar financiamentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

*Promover regimes de regulamentação abertos a investimentos privados em energia e ao comércio de tecnologias e serviços de energia.*

Em cooperação com seus vizinhos do hemisfério, o governo dos EUA deve solicitar ao Banco Interamericano de Desenvolvimento que desenvolva diretrizes de melhores práticas para investimento em infra-estrutura de energia, de forma a facilitar fluxos de capital e oportunidades de negócios. O banco poderá identificar lições associadas à integração energética, que podem ser aplicadas à América do Sul e proporcionar uma integração mais eficiente.

## O GERENCIAMENTO EFICAZ DAS MIGRAÇÕES

A migração é uma força poderosa e dinâmica que está mudando economias e sociedades em todo o hemisfério ocidental. Meio milhão de bolivianos e 250 mil paraguaios migraram para a Argentina. Centenas de milhares de colombianos vivem hoje na Venezuela e milhares de nicaragüenses residem na Costa Rica. Com maior destaque, os fluxos de migração mais importantes ocorreram de países da ALC para os Estados Unidos: aproximadamente 40 milhões de pessoas migraram da ALC rumo à maior economia do hemisfério. Ao mesmo tempo, a imigração tornou-se uma questão altamente controversa na política dos EUA e uma fonte importante de tensão nas relações entre os EUA e alguns países da ALC, principalmente o México, que é o país de onde parte o maior número de emigrantes.

No cômputo geral, o impacto da imigração na economia dos EUA foi significativo e positivo. As estimativas dos benefícios para a economia dos EUA situam a contribuição líquida dos imigrantes em 50 bilhões de dólares por ano. Os imigrantes estimulam o sistema econômico, aumentando a força de trabalho e a produtividade das empresas norte-americanas. Na década de 1990, metade do crescimento da força de trabalho dos EUA foi proveniente de novos imigrantes. Quinze por cento da força de trabalho civil dos Estados Unidos é de origem estrangeira, com cerca de 40% destes oriundos de um país da ALC. De modo geral, os imigrantes pagam o suficiente ou ainda mais em impostos federais, estaduais e municipais como compensação do que consomem em serviços públicos. Os imigrantes com pouca qualificação (categoria que inclui a maioria dos imigrantes da ALC) contribuem para a economia, complementando uma força de trabalho nativa com uma qualificação cada vez mais alta.

Nas próximas décadas, a economia dos EUA continuará precisando de mão-de-obra de imigrantes. Devido ao índice de natalidade historicamente baixo e ao envelhecimento da geração do baby boom, o total de trabalhadores nativos aumentará muito pouco de 2000 a 2020. Esses trabalhadores terão, em média, uma educação melhor a cada ano e, portanto, estarão menos propensos a aceitar trabalhos não qualificados. Os imigrantes e seus descendentes serão essenciais para ocupar esses trabalhos, mantendo jovem e dinâmica a mão-de-obra dos EUA e preservando o equilíbrio do sistema previdenciário.

Para que o mercado de trabalho do hemisfério funcione, a imigração ilegal deve ser combatida. Os efeitos negativos são produtos não da imigração em si, mas sim de sua prática ilegal. A ilegalidade se incorpora à vida dos trabalhadores sem documentos, subverte o Estado de Direito nos Estados Unidos e expõe os imigrantes a abusos. Também prejudica os trabalhadores nativos e os imigrantes legais, tornando-os menos competitivos em alguns segmentos do mercado de trabalho e agravando tensões sociais e culturais que podem estigmatizar residentes hispânicos e latinos que respeitam as leis, e cidadãos norte-americanos. Nos Estados Unidos, os principais beneficiários da imigração ilegal são empregadores transgressores das leis e contrabandistas de pessoas e produtos ilícitos.

### Uma abordagem ineficaz

A atual abordagem dos EUA com relação à imigração — amplamente dedicada a alocar recursos cada vez maiores para o controle das fronteiras — falhou em alcançar seus objetivos. Desde 1996, a quantidade de patrulheiros de fronteira mais do que triplicou, chegando a 18 mil — cerca de 9 policiais a cada

1,6 km de fronteira. As horas de vigília para o policiamento das fronteiras dos EUA aumentaram anualmente de 2 milhões para mais de 9 milhões. A construção de uma cerca de 5m de altura ao longo de mais de 1.000 km na fronteira entre Estados Unidos e México passou a ser o símbolo mais visível dessa abordagem. Quase metade dessa cerca está concluída e seu custo total está estimado entre 6 e 12 bilhões de dólares.

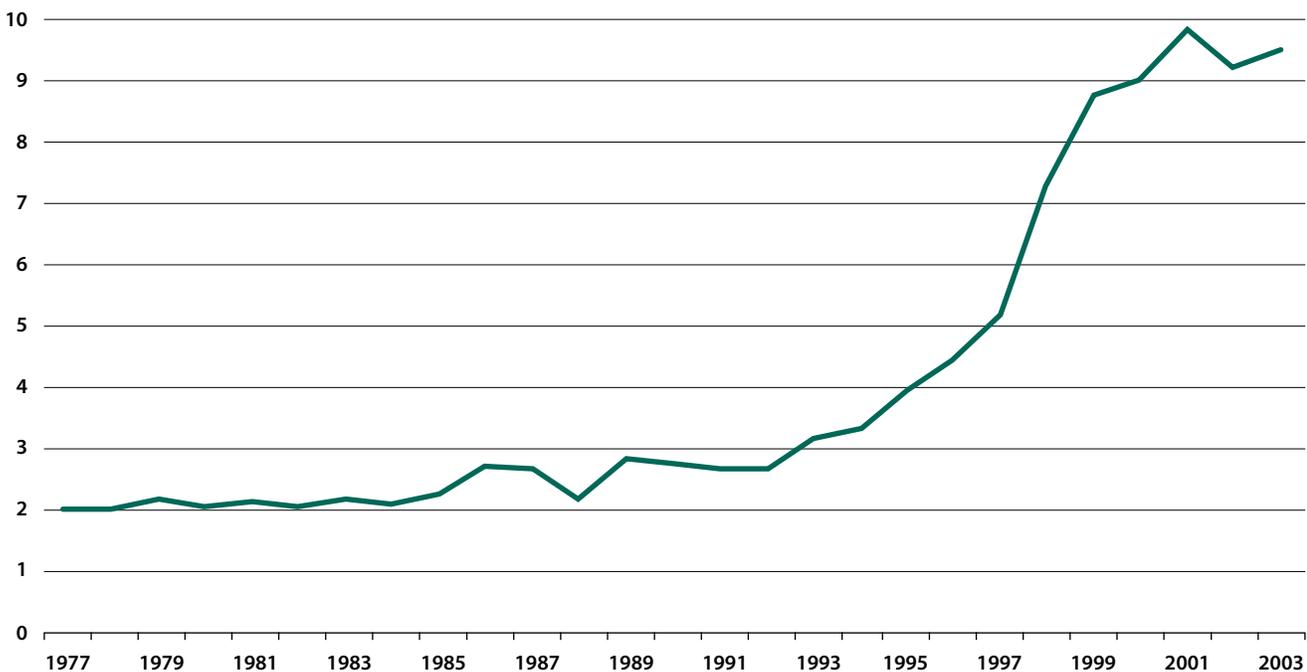
Apesar de exigir mais recursos financeiros, a construção da cerca e a expansão da patrulha de fronteira dos Estados Unidos não tiveram impacto significativo nos fluxos de imigração ilegal. Desde 2000, a população de imigrantes ilegais aumentou em mais de 40%; quatro em cada cinco desses imigrantes vêm de um país da ALC. Conforme indica a figura 4, o número de horas gastas no policiamento da fronteira aumentou bastante desde o início dos anos 1990. Porém, estudos baseados em entrevistas com imigrantes ilegais sugerem que a probabilidade de apreensão permaneceu constante. Ao mesmo tempo, a cerca prejudica a

imagem global de um país que sempre teve orgulho de sua política aberta à imigração.

São vários os motivos para essa falha. O primeiro é que o fluxo de pessoas e veículos na fronteira é tão grande que torna extremamente difícil o policiamento eficiente, independentemente dos recursos alocados para o controle da fronteira. O México é o terceiro maior parceiro comercial dos Estados Unidos e a maior parte desse comércio é realizada por terra. Todos os dias, ocorrem 1 milhão de travessias legais na fronteira entre Estados Unidos e México. Quase 250 mil veículos particulares e 12 mil caminhões cruzam a fronteira dos Estados Unidos diariamente, sem contar o tráfego no sentido oposto. Mesmo com grandes orçamentos e equipamentos modernos, a patrulha da fronteira pode inspecionar apenas uma pequena fração dos veículos e pessoas que entram nos Estados Unidos.

Além disso, o policiamento mais rigoroso tornou mais perigosa e cara a travessia ilegal da fronteira para os imigrantes, mas sem dissuadi-los de

**Figura 4.**  
**Intensidade da imposição da lei nas fronteiras 1977-2003: Horas de vigiância (milhões)**



Fonte: Cornelius 2008.

tentar cruzar a fronteira e sem impedir que tenham êxito. Quem tenta atravessar a fronteira descobre novas maneiras de burlar o policiamento mais rigoroso. Cada vez mais, os imigrantes se transformam em contrabandistas profissionais de pessoas, denominados coiotes, cujo preço para ajudar imigrantes a cruzar a fronteira quase quadruplicou desde o início dos anos 1990, chegando atualmente a mais de 2 mil dólares por pessoa. Contratar um coiote praticamente garante a entrada nos Estados Unidos, e a promessa de ganhar dez vezes mais nos Estados Unidos continua sendo uma grande tentação para as pessoas que desejam migrar.

Os imigrantes ilegais também usam, cada vez mais, portas legais para entrar no país com documentos falsos ou declarações falsas de cidadania dos EUA. Segundo um estudo recente da agência de contabilidade geral do governo norte-americano, valendo-se de investigadores secretos, a probabilidade de atravessar com êxito as portas legais é de 93%. O aumento dos custos e dos riscos em cruzar a fronteira está causando um efeito negativo inesperado para os Estados Unidos: está criando incentivos para que os imigrantes se estabeleçam permanentemente nos Estados Unidos, ao invés de saírem e retornarem de acordo com mudanças na demanda por mão-de-obra nos EUA.

Ao mesmo tempo, o cumprimento das leis de imigração dentro dos Estados Unidos continua insuficiente, principalmente nos locais de trabalho. De 1986 a 2002, o governo norte-americano destinou ao controle da fronteira 60% dos recursos financeiros da fiscalização da imigração — seis vezes o valor reservado à aplicação interna da legislação. Entre os países da OCDE, os Estados Unidos possuem algumas das sanções mais fracas para a contratação de trabalhadores ilegais e a fiscalização nos locais de trabalho é inconsistente e facilmente contornada.

Como o Congresso e o governo federal dos Estados Unidos não conseguiram realizar uma reforma completa da imigração, os governos estaduais e municipais buscaram suas próprias soluções, criando uma colcha de retalhos que abrange desde políticas de receptividade até políticas hostis e de exclusão. Em 2007, 1.059 resoluções e projetos de lei relacionados à imigração foram introduzidos nas legislações estaduais de todo o país. Dessas propostas, 167 foram promulgadas. Muitas outras iniciativas e regulamentações foram introduzidas nos níveis municipais.

Até agora, o problema da imigração ilegal foi visto pelas autoridades norte-americanas como uma questão de aplicação da lei a ser tratado principalmente, se não exclusivamente, pelos Estados Unidos. Porém, para o desenvolvimento de políticas efetivas, a migração deve ser considerada em um contexto mais amplo. A imigração é uma questão transnacional, cujo gerenciamento eficaz exige a cooperação entre os países que enviam e os que recebem imigrantes. Para que a migração de países da ALC aos Estados Unidos seja legal, humana e adequada às necessidades econômicas dos países que enviam e recebem imigrantes, os dois lados devem aceitar certas responsabilidades.

## Recomendações

*Os Estados Unidos devem estabelecer grupos de trabalho nos ministérios para a discussão regular das questões de migração com os principais países de origem de imigrantes, incluindo México e El Salvador.*

Várias questões devem fazer parte das agendas desses grupos:

- Desenvolver acordos institucionais para promover programas sistemáticos e humanitários junto aos trabalhadores, adequados às mudanças de demandas do mercado de trabalho dos EUA. Isso pode incluir mecanismos de orientação e treinamento aos imigrantes antes de entrarem no mercado de trabalho dos EUA;
- Colaborar para melhorar a segurança das fronteiras;
- Explorar esquemas para promover a migração de retorno e melhorar as perspectivas econômicas dos imigrantes que regressam a seus países;
- Financiar conjuntamente projetos destinados ao desenvolvimento econômico das áreas de origem de imigrantes.

*Estabelecer um sistema de visto com três níveis: temporário, provisório e permanente, a fim de estimular modelos circulares de migração.*

Tal sistema deve incluir um visto temporário simplificado, renovável e com prazo de um ano ou menos. Essa categoria deve incluir estudantes e trabalhadores sazonais ou de curta temporada, e incluir muitos trabalhadores sem qualificação. Além disso, o sistema deve introduzir vistos provisórios para migrantes qualificados ou com habilidades altamente demandadas. Esses vistos devem ser válidos por

três anos, renovados apenas uma vez e incluir o direito de mudança de empregadores. Tal status deve proporcionar uma via para a imigração permanente (green card) e flexibilidade para imigrantes que não tenham certeza de que desejam ficar permanentemente nos Estados Unidos, ou no caso do trabalho em questão não ser permanente. Esses vistos devem ser concedidos para trabalhadores de todos os níveis de qualificação. Além disso, o número de vistos permanentes deve aumentar, atribuindo prioridade a trabalhadores qualificados de setores e áreas essenciais ao crescimento, ao invés de ter como foco a reunificação familiar.

#### *Estabelecer uma Comissão Permanente de Imigração e Mercados de Trabalho.*

Essa Comissão deve ser uma agência federal independente. Ela definirá o número anual de vistos disponíveis em cada categoria, com base em uma cuidadosa análise das necessidades do mercado de trabalho dos EUA, padrões de desemprego e tendências de mudanças econômicas e demográficas.

#### *Fornecer a agências e empregadores as ferramentas necessárias ao cumprimento da legislação trabalhista.*

Introduzir um cartão biométrico de previdência social em substituição à versão atual, que é defasada e de fácil falsificação. Sozinho, esse cartão de previdência social já confirmaria a qualificação para o trabalho. Ao mesmo tempo, o sistema de verificação eletrônica deve ser atualizado, de modo a tornar-se mais confiável, de fácil utilização e disponível a todos os trabalhadores.

#### *Expandir os investimentos em tecnologia para melhorar a eficiência e a segurança das fronteiras entre Estados Unidos e México, e entre Estados Unidos e Canadá.*

Isso deve incluir mais investimentos em tecnologias inteligentes de fronteira, impedindo a imigração ilegal nos portões legais de entrada. Os investimentos devem ser voltados para a infraestrutura da fronteira, a fim de evitar congestionamentos nas principais vias de travessia e desenvolver cartões de identificação para quem cruza a fronteira com frequência, facilitando a passagem rápida. Devem ser incentivados esforços conjuntos e o compartilhamento de recursos mais inteligentes entre as autoridades norte-americanas e mexicanas.

#### *Proporcionar um meio de acesso ao status legal nos Estados Unidos para imigrantes ilegais sem antecedentes criminais.*

Com um sistema instalado para gerenciar os fluxos de imigração com mais eficácia, os Estados Unidos ficarão em melhor posição de lidar com a delicada questão do status de imigrantes sem documentos que já se encontram no país. O status legal melhora as oportunidades econômicas dos imigrantes, propicia uma participação na sociedade e tem um efeito positivo para famílias e crianças. O caminho da legalização deve incluir o pagamento de multas e impostos retroativos. A legalização pode resultar na emissão de visto temporário, provisório ou permanente, dependendo do tempo que o imigrante se encontra no país.

#### *Melhorar os esforços conjuntos para proteger os direitos humanos de imigrantes.*

Casos recentes na justiça dos EUA destacaram a importância de garantir que imigrantes — legais e ilegais — tenham acesso adequado às autoridades consulares de seus países de origem quando presos ou acusados de crimes nos Estados Unidos. O acesso ao apoio consular é essencial para proporcionar aos imigrantes um julgamento adequado, está em consonância com as obrigações dos EUA perante leis domésticas e internacionais, e com o seu desejo de ver os cidadãos estrangeiros tratados de maneira justa.

Além disso, o governo federal deve monitorar com muita atenção as iniciativas relacionadas à imigração nas esferas estaduais e municipais, protegendo os imigrantes contra medidas que possam violar os direitos humanos. O procurador geral dos EUA deve litigar ativamente contra estas iniciativas, muitas das quais já se mostraram inconstitucionais.

#### *Facilitar a transferência de remessas.*

O custo de remessa dos EUA para os países de origem dos imigrantes diminuiu nos últimos anos, mas pode ser reduzido ainda mais. O governo dos EUA deve promover — em cooperação com o setor privado e com as instituições financeiras internacionais — a adoção de tecnologias que reduzam os custos de remessas, principalmente transferências bancárias e eletrônicas. Deve ser explorada a possibilidade de vincular instituições de microfinanças, cooperativas de crédito e bancos rurais do país de destino aos principais bancos dos EUA. A receita proveniente de remessas não deve ficar sujeita a impostos ou taxas especiais nos países de destino.

# COMO FAZER COM QUE A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA HEMISFÉRICA BENEFICIE A TODOS

20

**E**m muitos aspectos, o cerne da relação entre os EUA e a América Latina e Caribe, ALC, é econômico. As empresas e os cidadãos norte-americanos têm quase US\$200 bilhões investidos na região, a maior parte no México e no Brasil. Mais de 18.000 empresas americanas têm operações no México, e um quinto do comércio dos EUA ocorre com os países da ALC. Cerca de 25 milhões de residentes dos EUA viajam para países da ALC a negócios e lazer. Apenas em 2007, os lares dos países da ALC receberam cerca de US\$60 milhões em remessas de valores, grande parte delas enviadas por parentes que moram nos EUA. O México é o principal destinatário de remessas em termos absolutos, mas nas pequenas economias de El Salvador, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica e Nicarágua, as remessas representam uma parte grande da renda nacional.

O fluxo também corre na direção contrária. Os países da ALC investem pesadamente nos EUA. Apenas em 2007, os EUA receberam fluxos de capital de US\$120 bilhões dos países da ALC. Cerca de 17 milhões de pessoas desses países visitam os EUA anualmente. Os EUA são o principal parceiro de negócios de países tão diversos entre si quanto Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela. O fluxo comercial e financeiro cresceu com o passar do tempo, e, nesse processo, gerou oportunidades econômicas para todas as partes envolvidas.

Em nenhum aspecto a integração crescente do hemisfério foi mais clara do que no comércio. Entre 1996 e 2007, o crescimento cumulativo das exportações americanas para a ALC foi mais alto do que para todas as outras regiões e para o mundo como um todo, como mostra a Figura 5. O México continua sendo o parceiro de negócios mais importante dos EUA na região, representando 58% do comércio da ALC com os EUA, mas o comércio norte-americano com outros países, especialmente Argentina, Brasil, Colômbia e Peru, tem crescido a taxas de dois dígitos.

O comércio com os países da ALC beneficia os EUA. As empresas norte-americanas têm acesso a um mercado de US\$3,5 trilhões e 600 milhões de pessoas, e também a fornecedores de baixo custo que aumentam sua competitividade nos mercados mundiais. Os países da ALC compram mercadorias produzidas pela mão-de-obra qualificada dos EUA, cujos trabalhadores se beneficiam com a demanda maior por mão-de-obra e recebem pagamentos maiores. Enquanto isso, os acionistas das empresas norte-americanas se beneficiam com empresas mais competitivas e rentáveis, e os consumidores norte-americanos têm acesso a mercadorias de preços baixos, com mais qualidade e variedade.

Ao mesmo tempo, o comércio com os EUA é essencial para as economias de muitos países da ALC. O comércio representa um terço da economia do México e mais de 80% de suas exportações vão para os EUA. Todos os países da América Central, do Caribe e dos Andes têm os EUA como o principal mercado de exportação, com 40 a 50% do total de suas exportações direcionados à maior economia do hemisfério.

## **Comércio hemisférico: Perdendo a força?**

Apesar dos benefícios do comércio no hemisfério ocidental, o apoio político doméstico à liberalização do comércio está enfraquecendo nos EUA. Entre dezembro de 1999 e março de 2007, o número de norte-americanos que acreditam que os acordos de comércio prejudicam os EUA cresceu de 16% para 46%, enquanto o número dos que acreditam que o comércio ajuda o país diminuiu de 11% para 28%. O Tratado Norte-Americano de Livre Comércio, um símbolo do comércio e da integração de investimentos em termos mais amplos, tem recebido fortes críticas.

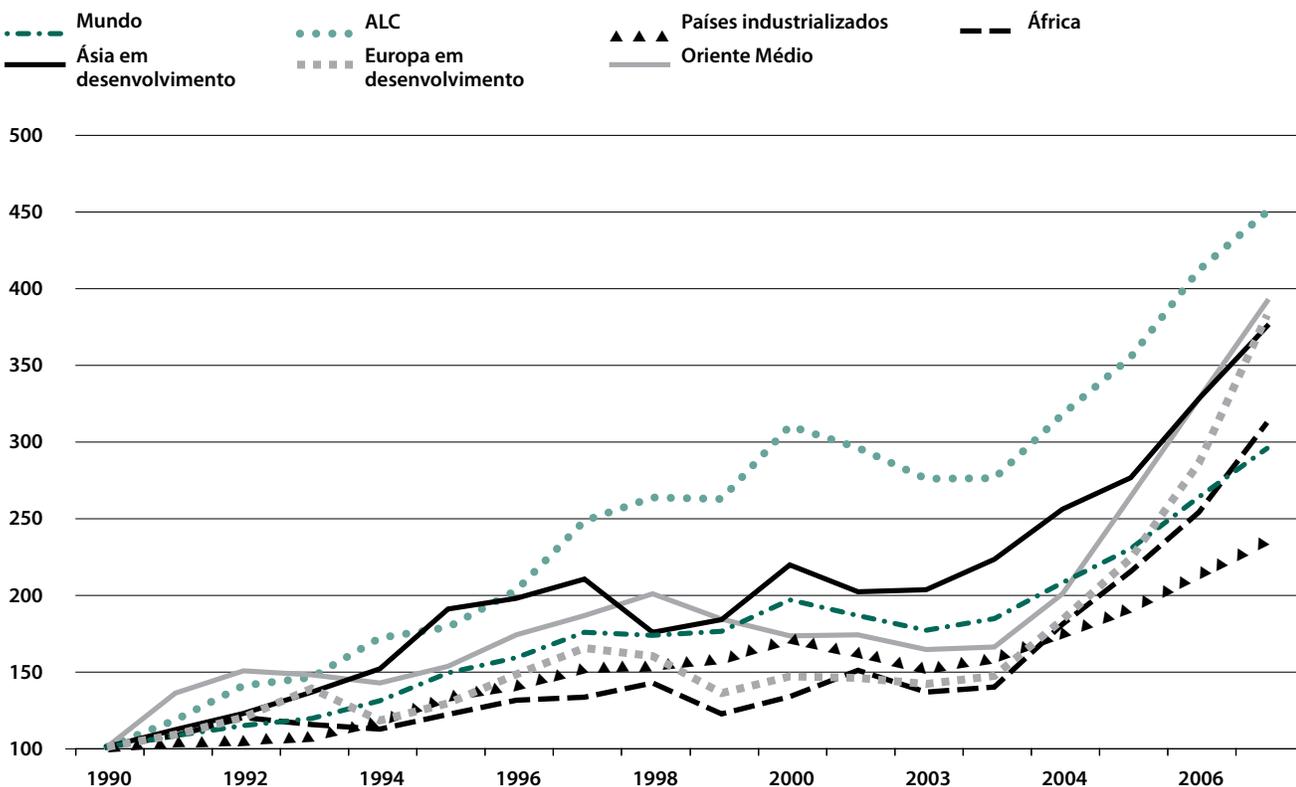
A principal resistência ao comércio internacional baseia-se no medo que os norte-americanos têm de não estarem adequadamente protegidos em relação aos ajustes prejudiciais inerentes à integração econômica. Os programas desenvolvidos para ajudar os trabalhadores norte-americanos a lidar com o deslocamento relacionado ao comércio, incluindo o programa de Assistência de Ajuste ao Comércio Internacional (AAC) continuam sendo ineficazes, difíceis de usar e sem fundamentos. Em particular, o AAC foi criticado por não administrar o impacto prejudicial a longo prazo do deslocamento do trabalho enfrentado pela classe média: o reingresso na força de mão-de-obra por um salário mais baixo. O AAC também foi criticado por ser tão complexo que desencoraja os possíveis candidatos. Vale ressaltar que programas semelhantes adotados em outros países enfrentaram dificuldades parecidas.

O apoio político ao comércio também diminuiu em outros países. A Rodada de Doha das negociações comerciais multilaterais foi interrompida e o ceticismo está crescendo na América Latina em relação aos benefícios do livre comércio. O processo de

criação da Área de Livre Comércio para as Américas (ALCA), anunciado pela primeira vez em 1994, está estagnado.

Os acordos de comércio se tornaram impopulares nos países da ALC, porque freqüentemente foram apresentados como capazes de cumprir socialmente mais do que realmente podiam. Mesmo assim, o comércio internacional trouxe benefícios econômicos consideráveis para esses países. Estudos recentes sugerem que as trocas comerciais melhoraram os padrões médios de vida da região, principalmente nos países relativamente abertos, como Chile, Argentina e México. Porém, o comércio propriamente dito não é uma estratégia de desenvolvimento ou de redução da pobreza, e não deve ser vendido como a solução para a pobreza ou a desigualdade. Na ausência de outras políticas, os benefícios do comércio são desiguais e tendem a se concentrar em certos setores econômicos, regiões geográficas e segmentos da força de mão-de-obra. É improvável que as populações marginalizadas do resto da economia por motivos geográficos, étnicos ou políticos participem dos benefícios do livre comércio.

**Figura 5.**  
Crescimento das exportações dos EUA para o mundo, por região, 1990–2007 (1990=100)



Fonte: Cálculos do Secretariado com base no Fundo Monetário Internacional 2008a.

As iniciativas comerciais devem estar alinhadas com as políticas direcionadas ao desenvolvimento e à redução da pobreza.

Com a Rodada de Doha estagnada e o projeto da ALCA enfraquecendo, os acordos comerciais bilaterais se tornaram o método mais usado para expandir o comércio EUA/ALC. Desde 2003, os EUA assinaram acordos comerciais com Chile, Peru, Panamá, Colômbia e, através do Tratado de Livre Comércio da América Central-República Dominicana-EUA, com Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. Os acordos com a Colômbia e o Panamá ainda aguardam

a aprovação do Congresso norte-americano. A Figura 6 mostra todos os países das Américas com os quais os EUA assinaram acordos comerciais bilaterais.

A tendência aos acordos bilaterais de livre comércio não é um desenvolvimento benéfico. Comparados com os acordos multilaterais, os bilaterais são uma maneira inferior de promover o comércio. Esses acordos bilaterais geram desvios comerciais, tornam as regras e os regulamentos do comércio mais complexos e retiram os recursos políticos e diplomáticos das negociações comerciais multilaterais, colocando economias relativamente pequenas em negociações bilaterais com os EUA, onde possuem poder limitado. Os acordos bilaterais devem ser vistos, na melhor das hipóteses, como substitutos imperfeitos da liberalização comercial multilateral.

**Figura 6.**  
**Países das Américas com acordos de livre comércio com os EUA**



Fonte: Edição do Secretariado com base no *Office of the United States Trade Representative*.

### Recomendações

*Para proteger sua credibilidade, o Congresso norte-americano deve aprovar os acordos de livre comércio com a Colômbia e com o Panamá o mais cedo possível. Em seguida, deve reduzir a ênfase na abordagem bilateral em negociações comerciais.* Os governos da Colômbia e do Panamá negociaram em boa fé com os EUA. Eles também fizeram - pela perspectiva de seu povo - concessões significativas, ganharam a aceitação política para os acordos em casa e obtiveram o acordo com o setor executivo dos EUA. A morte silenciosa desses acordos seria um sério golpe na credibilidade de Washington na região, pelo menos no que se refere ao comércio. A aprovação desses acordos também deve ajudar a estimular as economias dos EUA, Colômbia e Panamá em uma época de desafios econômicos globais.

*Redobrar os esforços para alcançar uma conclusão bem-sucedida da Rodada de Doha de negociações comerciais multilaterais.* Uma conclusão bem-sucedida para a Rodada de Doha - que inclua uma reforma significativa dos subsídios agrícolas e do acesso ao mercado - é a melhor maneira de liberalizar o comércio no continente americano. Sem isso, haverá poucas chances de um acordo hemisférico bem-sucedido. O sucesso na conclusão da Rodada de Doha tornou-se particularmente importante para ajudar os EUA, o hemisfério e o mundo a se recuperarem da atual crise. Os EUA devem trabalhar com o Brasil e outras potências comerciais importantes para chegarem a um acordo multilateral substantivo. O Congresso também precisa repensar sua abordagem aos subsídios agrícolas, entre outras questões.

*Se as negociações da Rodada de Doha continuarem se prolongando, os Estados Unidos devem considerar uma “terceira via” entre negociações comerciais globais e acordos bilaterais, através do aprofundamento multilateral da cooperação econômica no hemisfério, por meio de acordos adicionais.*

No mínimo, os EUA devem continuar a aprofundar a integração econômica com os países da ALC, buscando aprimorar os fóruns existentes. A redução do custo da remessa de mercadorias e serviços através das fronteiras da América do Norte deve continuar sendo uma prioridade. As barreiras ao transporte regional devem ser solucionadas e removidas, conforme a visão do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio. Ao mesmo tempo, os EUA devem trabalhar com seus parceiros de comércio bilateral na América Central, América do Sul e Caribe. A recém-lançada iniciativa Caminhos para a Prosperidade das Américas, um fórum que reúne os EUA e 11 países com os quais assinou acordos comerciais, pode ser um ponto de partida.

Além disso, os EUA devem explorar uma estrutura para estender a todos os países da ALC um melhor acesso ao seu mercado interno, acesso este já concedido através de acordos de livre comércio a alguns países. No centro desse processo deve estar uma série de acordos estratégicos com o Brasil, cobrindo questões primordiais de grande interesse para os dois países, incluindo biocombustíveis, serviços financeiros, compras governamentais e agricultura. Um acordo comercial estratégico entre os EUA e o Brasil pode ajudar a incentivar negociações comerciais regionais e globais.

*Atender às preocupações legítimas dos trabalhadores dos EUA, com investimentos mais eficazes em redes de previdência social e educação.*

Por fim, administrar essas questões é a única maneira de garantir o apoio político doméstico durável nos EUA para o livre comércio com a ALC e outros países. O governo norte-americano deve se basear no Trade Adjustment Assistance Reform Act de 2002, expandindo o total de fundos disponíveis para o AAC, o período que os trabalhadores têm direito à assistência e ao apoio oficial, incluindo autorizações para a procura expandida de empregos e a recolocação, a cobertura de seguro saúde durante as transições e uma compensação maior para diferenciais de salários permanentes. Além disso, o processo de inscrição deve ser modernizado e a extensão do AAC ao setor de serviços deve ser considerada. O treinamento do trabalhador deve estar alinhado às capacidades

exigidas pelos empregadores. Os ajustes comerciais devem ser concebidos de uma maneira mais ampla, de forma que ajustes na mão-de-obra administrem o deslocamento dos trabalhadores não apenas pelo comércio, mas também pela tecnologia. Obviamente, fortalecer o sistema educacional dos EUA é uma medida crucial para a sustentação de sua competitividade e a redução da insegurança no emprego.

*Expandir o número de tratados de dupla tributação e proteção ao investimento, para facilitar novos investimentos.*

Para complementar o comércio e fortalecer os fluxos de investimento, os EUA devem assumir a liderança na negociação de acordos com os países da ALC, para evitar a dupla tributação de indivíduos e corporações, reduzindo ao mesmo tempo as oportunidades de sonegação. Os EUA já assinaram acordos desse tipo com uma variedade de países. Um tratado de tributação regional deve ser considerado seriamente. Os tratados de proteção ao investimento, que reduzem o risco de desapropriação, também facilitarão o fluxo do investimento através das fronteiras.

*Enfatizar questões relativas à facilitação comercial e a ajustes comerciais na assistência dos EUA aos países da ALC.*

Os fundos de facilitação comercial devem ser aumentados, para ajudar todos os países a obter as vantagens do comércio e para vincular regiões e populações marginalizadas aos mercados regionais e globais. O governo dos EUA deve trabalhar bilateralmente e através do Banco Interamericano de Desenvolvimento para aumentar os fundos à infra-estrutura e à tecnologia de transporte no hemisfério. Os programas existentes de auxílio ao comércio devem ser expandidos, e a assistência aos estrangeiros deve dedicar uma atenção especial para ajudar os países a criar melhores programas de assistência a ajustes comerciais. As estratégias de transição para lidar com o deslocamento dos trabalhadores relacionados ao comércio devem se tornar parte integrante das negociações comerciais no hemisfério.

Isso não significa que os EUA devem interromper outros tipos de assistência econômica aos países da ALC. Pelo contrário, Washington deve renovar seu compromisso de ajudar os governos da região a melhorar as vidas das pessoas mais pobres, através de programas que permitam que mais setores colham os benefícios do comércio. Isso também deve ajudar a mobilizar as doações privadas dos EUA para a região.



## A PROTEÇÃO HEMISFÉRICA CONTRA AS DROGAS E O CRIME ORGANIZADO

O crime e insegurança tornaram-se epidêmicos no hemisfério ocidental. A ALC possui apenas 9% da população mundial, embora seja responsável por 27% dos homicídios - cerca de 140.000 por ano. O crime, principalmente o organizado, representa uma séria ameaça à segurança pública e prejudica as instituições públicas e o setor das empresas legítimas. Hoje, o crime organizado no hemisfério engloba uma variedade de atividades criminosas, como tráfico de narcóticos, lavagem de dinheiro, contrabando de estrangeiros, tráfico humano, seqüestros e contrabando de mercadorias falsas e armas.

Os EUA também são influenciados por muitos desses fluxos ilícitos. Gangues de jovens violentos, como a Mara Salvatrucha, estão presentes nos EUA. Cerca de 2.000 armas atravessam a fronteira EUA/México, do norte para o sul diariamente, alimentando o conflito entre os cartéis de drogas, e desses com o exército e a polícia. Cerca de 17.500 pessoas são contrabandeadas para os EUA anualmente como vítimas do tráfico e outras 500.000 entram como imigrantes ilegais. Os EUA continuam sendo um importante país no consumo de uma ampla variedade de narcóticos ilícitos, e um país com uma enorme produção doméstica de metanfetaminas, maconha e outros narcóticos sintéticos.

As nações do hemisfério ocidental adotaram uma série de instrumentos internacionais para combater o crime organizado. Praticamente todos os países das Américas ratificaram a Convenção da ONU de 2000 contra o Crime Organizado Transnacional. A maioria dos países do hemisfério também assinou e ratificou acordos internacionais que tratam do tráfico de pessoas, contrabando de migrantes, tráfico de armas ilícitas e comércio de drogas ilícitas. Ainda assim, uma redução significativa do crime no hemisfério permanece ilusória.

O comércio de narcóticos continua sendo o cerne do crime organizado no hemisfério. Esse é de longe o mais lucrativo dos comércios ilegais, gerando centenas de bilhões de dólares por ano. Com um enorme fluxo de caixa, vastas oportunidades de emprego e redes sofisticadas, ele alimenta outros tipos de atividades criminosas e permite que traficantes de drogas se adaptem com extraordinária velocidade às iniciativas do governo contra os narcóticos. O comércio de drogas também está particularmente ligado à corrupção de instituições judiciais, políticas e de imposição da lei. No México, a guerra aberta entre os cartéis e todos os níveis do governo matou 4.000 pessoas até agora em 2008, quase o mesmo número de baixas que os EUA sofreram em quase seis anos de guerra no Iraque. Essa violência já ameaça atravessar as fronteiras rumo aos EUA, e pode desestabilizar as instituições políticas do México.

Por estar no centro da atividade criminosa regional, esta seção se concentra no comércio das drogas ilegais. Uma estratégia antinarcóticos para todo o hemisfério, que envolva os países de consumo, produção e transporte, faz-se necessária para combater não apenas o comércio de drogas ilegais, mas também outras formas de crime.

### O fracasso da guerra contra as drogas

Até o momento, as políticas dos EUA para reduzir o fornecimento de drogas ilegais se concentraram principalmente na destruição de plantações ilícitas (erradicação) e na interrupção do fluxo de drogas ao longo das rotas do tráfico (interdição). Apenas na Colômbia, 220 mil hectares de coca foram erradicados em 2007. As iniciativas de interdição resultaram em números semelhantes que quebraram recordes, com apreensões representando possivelmente 40% da cocaína contrabandada. No lado da demanda, o governo dos

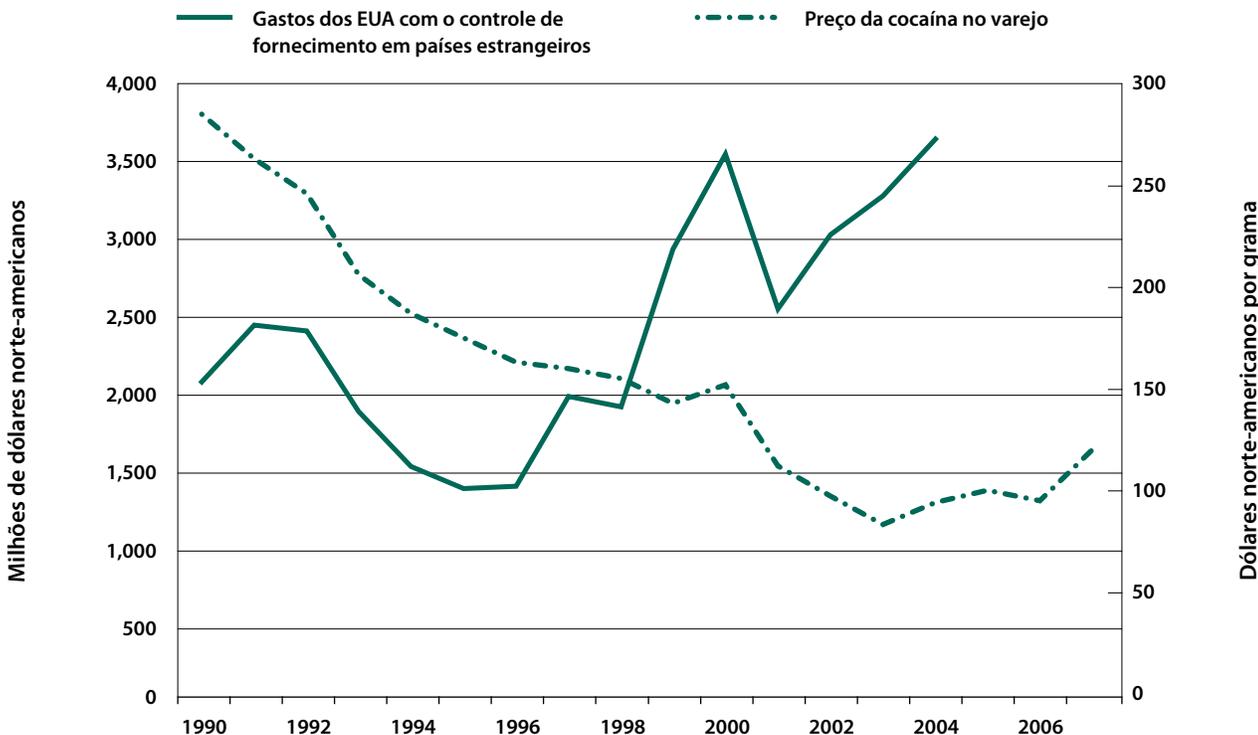
EUA tornou as leis mais rigorosas contra os crimes envolvendo drogas, fortaleceu a imposição da lei e prolongou as sentenças de prisão para distribuidores e usuários. Todas essas políticas se intensificaram nas últimas três décadas, com a erradicação de plantações ilegais, o aumento nas apreensões de drogas e a prisão de mais pessoas pelo uso ou distribuição.

Os EUA dedicaram recursos significativos a essas iniciativas. De acordo com a verba liberada pelo Escritório de Política de Controle de Drogas norte-americano para 2008, os EUA gastam atualmente cerca de US\$21 bilhões na redução do fornecimento e na imposição das leis domésticas. Desse total, cerca de US\$14 bilhões são gastos pelas autoridades estaduais e federais no encarceramento dos criminosos. Nas últimas três décadas, o número de pessoas presas nos EUA por crimes diretos ligados às drogas aumentou em dez vezes - de 50.000 em 1980 para 500.000 em 2007.

No entanto, as atuais políticas antinarcóticos dos EUA estão falhando de acordo com os critérios mais objetivos. O uso de drogas nos EUA não diminuiu significativamente. Desde o pico das epidemias de heroína e cocaína em meados da década de 80, as taxas de consumo desses narcóticos permaneceram mais ou menos estáveis, com aproximadamente 1 milhão de usuários de heroína e 3,3 milhões de cocaína. Ao mesmo tempo, o uso das metanfetaminas aumentou, principalmente no oeste dos EUA, resultando em um índice combinado de prevalência de mais de 6 milhões de usuários. Apesar de o país ter algumas das leis mais rigorosas do mundo contra as drogas, os índices combinados de prevalência de usuários de drogas pesadas são quatro vezes mais altos nos EUA do que na Europa. Novos mercados consumidores também surgiram em toda a ALC, particularmente no Brasil e no México.

A queda dos preços das drogas no varejo reflete o fracasso dos esforços para reduzir o fornecimento. Entre 1980 e 2007, os preços

**Figura 7.**  
**Gastos dos EUA na guerra contra as drogas em países estrangeiros e preços da cocaína no varejo, 1990–2006**



Nota: Os dados sobre os gastos do controle de fornecimento em países estrangeiros não estão disponíveis para 2005, 2006 e 2007.

Fontes: Gastos: Washington Office on Latin America 2005; Preços: Nações Unidas 2008.

da cocaína e da heroína na rua diminuíram de maneira contínua e drástica, sugerindo que seu fornecimento é abundante. Hoje, o preço da cocaína na rua é um quarto do que era em 1981, em termos nominais; desde 1990, o custo de um grama de cocaína diminuiu de cerca de US\$300 para US\$100. A Figura 7 mostra este declínio, em um contraste agudo com a escala de recursos gastos pelo governo dos EUA e a erradicação e interdição em países estrangeiros. Existem vários motivos para o fracasso da guerra contra as drogas. As iniciativas de erradicação não produziram reduções contínuas na produção das drogas. A produção total de folhas de coca e cocaína na região andina está atualmente em um pico histórico, com a Colômbia sendo o produtor dominante. As estimativas de cultivo mais recentes da região estão em 236 mil hectares, mais do que a base de referência de 200 mil hectares em que o cultivo tem variado desde meados da década de 80. Embora os políticos possam apontar episódios de sucesso em épocas específicas em certos países, as políticas antinarcóticos simplesmente deslocaram o cultivo e o tráfico de um país ou região para outro, sem reduzir o fornecimento geral das drogas. Enquanto isso, meios de subsistência legais e alternativos tornaram-se disponíveis apenas para uma fração das populações que dependem do cultivo de plantações ilícitas.

A única solução de longo prazo para o problema dos narcóticos ilegais é reduzir a demanda pelas drogas nos principais países de consumo, incluindo os EUA. Mesmo assim, os programas de prevenção e reabilitação de drogas nos EUA continuam gravemente carentes de fundos e de atenção. Apenas cerca de 850.000, de um total estimado de 6 milhões de usuários de drogas, foram internados em programas públicos de reabilitação, e apenas 55.000 de cerca de 1,5 milhões de presidiários em situação de risco têm acesso ao tratamento contra o vício. As drogas intravenosas continuam sendo uma causa importante na disseminação do HIV e da hepatite no hemisfério.

Uma iniciativa importante para reduzir a demanda pelas drogas nos EUA foi o programa de educação de resistência ao abuso de drogas (DARE - Drug Abuse Resistance Education), que envolve uma série de aulas dadas por policiais nas escolas de todo o país, desde o jardim da infância até o último ano do ensino médio. No entanto, o programa foi criticado pelo seu projeto e conteúdo. Outra iniciativa importante nos EUA foi a dos tribunais especializados das drogas, que colocam os usuários sob supervisão em programas de tratamento contra drogas, ao invés de mandá-los para a cadeia. Desde a criação do primeiro tribunal das drogas em Miami, em 1989, o conceito se disseminou para outros 2.200 tribunais em

todos os estados norte-americanos, apesar deles ainda processarem apenas uma fração dos criminosos viciados.

## Recomendações

As recomendações da Comissão sobre este assunto devem ser consideradas um único pacote de políticas mutuamente complementares. Cada medida é necessária, porém insuficiente por si só, para controlar o problema dos narcóticos ilegais; elas terão uma chance real de gerar resultados apenas se forem implementadas no conjunto de uma estratégia abrangente. As recomendações incluem políticas domésticas que os EUA podem adotar unilateralmente, bem como ações que o governo dos EUA deve tomar em cooperação com outros países do hemisfério.

### *Realizar uma avaliação comparativa e abrangente das medidas de combate a narcóticos.*

O governo dos EUA deve realizar uma avaliação abrangente e disseminada sobre a eficácia das políticas antinarcóticos - nos lados da demanda e do fornecimento - e sobre como elas podem ser alinhadas em respeito às políticas de imposição da lei, desenvolvimento econômico e saúde pública. O estudo deve analisar a eficácia de uma ampla variedade de opções, incluindo diferentes esquemas de imposição da lei e penalização, prevenção, tratamento e abordagens de redução de malefícios. Também deve examinar profundamente as experiências de outros países e regiões, como a Europa, o Canadá e a Ásia.

O estudo deve tratar de questões críticas como:

- Que políticas são mais eficientes para reduzir o consumo de drogas?
- Quais políticas podem minimizar melhor os danos causados pelo uso das drogas à sociedade?
- Quais políticas de imposição da lei e interdição minimizam a violência e a corrupção?
- Sob que condições é possível alcançar reduções duradouras na produção dos narcóticos?
- Como as políticas antinarcóticos podem ser harmonizadas com outros objetivos de segurança, como a luta contra o terrorismo?

### *Iniciar um diálogo sobre drogas ilegais em todo o hemisfério.*

As políticas para reduzir a demanda de narcóticos nos países consumidores afetam os países produtores e transportadores. Da mesma forma, as políticas que afetam o fornecimento das drogas

causam repercussões nos países consumidores. Portanto, os EUA devem assumir a liderança, para estimularem um diálogo contínuo de todo o hemisfério nos níveis ministerial e operacional, para compartilhar experiências, identificar políticas plausíveis e encontrar maneiras concretas de coordenar os esforços antinarcóticos no lado da demanda e do fornecimento. Esse diálogo deve envolver não apenas o México e a Colômbia, mas também os países que estão sendo cada vez mais afetados pela disseminação das redes de drogas internacionais, como Brasil e Cuba.

### *Combinar esforços de erradicação com políticas para promover meios de subsistência alternativos e interdições mais eficientes.*

Nos países produtores de narcóticos, os meios de subsistência legais e alternativos estão disponíveis apenas a uma fração das populações que dependem do cultivo de plantações ilícitas. A menos que a erradicação seja acompanhada por alternativas econômicas legais, as iniciativas nesse sentido apenas deslocarão mais plantações ilícitas dentro e fora dos países e empobrecerão as populações marginalizadas, alienando-as do Estado e tornando-as presas fáceis de grupos armados e criminosos. A erradicação também deve ser combinada com iniciativas de interdição mais bem-direcionadas.

### *Ratificar o Protocolo da ONU contra a fabricação e o tráfico ilícitos de armas, suas peças, componentes e munições.*

Dentro de um espírito de justiça e de parceria, os EUA devem assumir responsabilidades em cortar o fluxo das armas para o sul, ao mesmo tempo em que os países da ALC assumem os compromissos de reduzir a produção e o tráfico de drogas. A ratificação do Protocolo da ONU é um bom ponto de partida. Ele entrou em vigor em 2005 e já foi assinado por 52 países, incluindo Brasil, México e importantes aliados dos EUA

### *Lançar projetos pilotos baseados nas abordagens mais promissoras de redução de malefícios.*

A partir das constatações do estudo recomendado acima, os projetos pilotos devem ser lançados, de modo limitado e experimental, com base em políticas de redução de malefícios que pareçam funcionar em outros lugares. Os projetos pilotos que demonstrarem potencial poderão ser então redimensionados.

### *Aumentar substancialmente o valor de fundos federais e estaduais disponíveis para tribunais de justiça especializados em drogas e programas de tratamento relacionados.*

Atualmente, cerca de 2.200 tribunais das drogas nos EUA recebem fundos locais e federais. Em 2007, o Ministério da Justiça dos EUA relatou que, nos níveis atuais, o sistema dos tribunais das drogas pode tratar apenas cerca de 55.000 dos 110.000 presos elegíveis. Os estudos mostram que os tribunais das drogas são uma maneira econômica de reduzir o uso de drogas e o crime associado. Além disso, comparado com o encarceramento padrão, o tratamento supervisionado incentivado pelos tribunais das drogas parece reduzir substancialmente vários tipos de danos associados ao uso das drogas. Os fundos para os programas de tratamento relacionados também devem ser expandidos, porque os tribunais das drogas não serão eficientes se não tiverem para onde encaminhar os viciados.

### *Complementar os programas de prevenção ao uso de drogas nas escolas com a educação sobre drogas fora da sala de aula.*

Os estudos existentes sobre programas de prevenção, que frequentemente referem-se à campanha antitabagismo nos EUA, mostram a importância de fortalecer as iniciativas fora da sala de aula. O governo dos EUA deve complementar os programas escolares existentes com campanhas como o “Frank” do Reino Unido, que oferece terapia on-line e por telefone. Esse programa, combinado a atividades de educação na sala de aula, atinge 96% das crianças do ensino secundário. Os programas escolares devem ser rigorosamente avaliados e, quando necessário, reformulados.

### *Personalizar mensagens de campanhas de prevenção ao uso de drogas para grupos-alvo específicos.*

Os estudos das campanhas de prevenção de drogas destacaram a importância de usar mensagens personalizadas no direcionamento a grupos específicos. Por exemplo, frequentemente os adolescentes preocupam-se menos com a saúde do que os adultos. Como resultado, as campanhas centralizadas nos riscos para a saúde são ineficazes entre os adolescentes. No entanto, campanhas que lidam com outras questões com as quais eles se preocupam, como a aparência física, podem ser muito mais efetivas. Uma campanha educativa recente, que foi particularmente eficiente, concentrou-se no uso de metanfetaminas no oeste dos EUA. Ela enfatizou os desastrosos efeitos estéticos (por exemplo, a perda dos dentes) do uso dos cristais de metanfetamina, levando a um declínio significativo no consumo dessa substância na área-alvo da campanha.

## CUBA E OS EUA: REPENSANDO UMA RELAÇÃO TURBULENDA

As relações entre os EUA e Cuba dominaram desproporcionalmente a política dos EUA em relação à ALC durante vários anos. As tensões geradas pelas políticas dos EUA contra Cuba afetaram a imagem dos EUA na região e comprometeram a capacidade de Washington trabalhar de maneira construtiva junto a outros países. Por esse motivo, administrar a política dos EUA com Cuba tem implicações que vão além da relação bilateral e afetam as relações entre os EUA e o restante da ALC de maneira mais geral. As mudanças políticas em Washington, combinadas com as recentes tendências demográficas e ideológicas a comunidade cubano-americana, além das mudanças na própria liderança de Cuba, oferecem a oportunidade de uma valiosa mudança de curso.

Embora as reformas recentes em Cuba tenham sido amplamente superficiais, elas podem criar aberturas para enraizar uma atividade política e econômica. A remoção das restrições no acesso às instalações turísticas e na compra de telefones celulares e computadores pode causar um importante impacto psicológico e aumentar o contato com o mundo externo. Além disso, o governo cubano aumentou todos os tetos salariais, começou a permitir bônus de desempenho para certas profissões assalariadas, liberou a venda de equipamentos agrícolas e começou a alugar terras ociosas para aumentar a produção agrícola. Essas reformas podem melhorar os incentivos à mão-de-obra, ao poder de compra e à produtividade.

O desenvolvimento econômico de Cuba afetará as suas relações com os EUA. Hoje, os EUA são o quarto maior parceiro comercial de Cuba; em 2007, o país vendeu US\$582 milhões em mercadorias para Cuba (incluindo os custos de remessa). Atualmente, Cuba está explorando suas possibilidades para a produção de energia

com o etanol de cana-de-açúcar, e de petróleo marítimo. Empresas de exploração de petróleo da Espanha, Canadá, Noruega, Brasil e Índia, entre outras, firmaram contratos para explorar possibilidades de perfuração no litoral cubano. Se os setores de etanol e de petróleo tornarem-se totalmente operacionais em 5 a 7 anos, novas receitas anuais de US\$3 a US\$5 bilhões poderiam fortalecer significativamente a economia cubana e reduzir a vulnerabilidade do governo a pressões políticas externas. Com o afluxo estável de moeda decorrente da venda do petróleo, o governo cubano teria mais fundos para usar de acordo com os seus próprios critérios, erodindo assim os efeitos do embargo dos EUA sobre o comércio com Cuba.

Mudanças demográficas e ideológicas da comunidade cubano-americana nos EUA também aumentam a possibilidade de reorientar as relações EUA/Cuba. A população cubano-americana está se tornando mais jovem demograficamente e suas prioridades em relação a Cuba mudaram, do extremismo tradicional para a preocupação com a existência cotidiana daqueles que vivem em Cuba. De acordo com pesquisas de 2007 da Florida International University, os cubanos norte-americanos se opõem cada vez mais à atual política dos EUA, em particular às restrições de viagens de famílias, limites de remessas e limitações na venda de suprimentos médicos e outros bens vitais para Cuba; 64% dos entrevistados apoiavam um retorno a políticas mais liberais em 2003. A comunidade cubano-americana também cumpre uma função histórica central na política doméstica dos EUA, com forte influência no estado da Flórida. Tal mudança na opinião pública pode facilitar o caminho da reorientação dos políticos de Washington.

A visão desta Comissão é de que a política dos EUA deve ser reformulada a fim de permitir que os cubanos tenham uma voz ativa na transição representativa, responsável e sustentável para uma democracia. O povo cubano deve ser capacitado a orientar uma mudança interna sustentável, facilitando o livre fluxo de informações e expandindo as redes diplomáticas para apoiar a governança dos direitos humanos e democráticos.

## Recomendações

As recomendações nesta questão encaixam-se em três categorias: as que podem ser implementadas unilateralmente nos EUA; as que exigem conversas bilaterais entre Washington e Havana; e as cooperações multilaterais que abrangem demandas entre vários governos. As recomendações serão listadas seqüencialmente, começando com as que devem ser implementadas imediatamente pelo governo dos EUA. O cronograma das recomendações bilaterais e multilaterais seria determinado pela evolução das negociações e discussões intergovernamentais.

### *Remover todas as restrições relativas a viagens de norte-americanos para Cuba.*

A possibilidade dos norte-americanos viajarem para Cuba permitiria um melhor entendimento, promoveria os pequenos negócios e proveria o povo cubano de mais informações.

### *Abolir todos os aspectos do “embargo às comunicações” (rádio, TV, Internet) e reajustar as normas que controlam o comércio de equipamentos de comunicação de baixa tecnologia.*

Liberalizar as normas sobre a venda de todos os equipamentos de comunicação, incluindo computadores, em relação à lista de Estados patrocinadores do terrorismo, e de acordo com o Export Administration Act e o Foreign Assistance Act. Isto encorajaria a transferência de informações e o livre fluxo de idéias.

### *Remover restrições quanto ao destino e ao limite de remessas.*

A quantia de dinheiro que os visitantes podem levar para Cuba deve refletir os limites do governo dos EUA para os outros países. Essas medidas financeiras ajudariam a levar os recursos diretamente para as mãos de cubanos comuns, tornando-os mais capazes, melhorando seu padrão de vida e reduzindo sua dependência do Estado.

### *Retirar Cuba da lista de Estados patrocinadores de terrorismo do Departamento de Estado norte-americano.*

Essa classificação é amplamente considerada inexata. Não houve evidências na década passada que justificassem manter essa classificação para Cuba, e os principais líderes militares dos EUA pediram que o país seja removido da lista. Isso colocaria as relações EUA/Cuba em uma perspectiva menos combativa, permitindo uma abordagem construtiva para a política exterior.

### *Promover o relacionamento e a troca de conhecimentos, permitindo recursos financeiros federais para intercâmbios culturais, acadêmicos e esportivos.*

Essas trocas facilitariam o contato e o diálogo não-político entre cidadãos dos dois países, trazendo idéias diversificadas para Cuba. Em paralelo, organizações não-governamentais dos EUA devem ser incentivadas a estabelecer laços com suas contrapartes cubanas e a fortalecer o diálogo. Em termos mais amplos, os EUA devem trabalhar com Cuba para maximizarem o contato humano, aproveitando a ampla variedade de programas do governo norte-americano para intercâmbios educacionais e culturais, incluindo os níveis de ensino médio, universidade e pós-graduação. Os grupos de jovens devem ser apoiados a estabelecer redes através de intercâmbio de estudantes e casas, videoconferências e canais de mídia.

### *Fornecer assistência ao povo cubano na recuperação de desastres (naturais ou provocados pelo homem).*

Esse ponto envolveria a remoção das restrições a atos humanitários, como a doação e a venda de produtos de assistência para Cuba, incluindo medicamentos, equipamentos médicos e comida. Isso também permitiria o licenciamento na área da construção civil e no provimento de outros produtos necessários para apoiar iniciativas de recuperação após momentos de desastres. Os diálogos bilaterais entre os EUA e Cuba devem ser abertos às respostas para uma variedade de emergências, incluindo crises naturais e migrações em massa. A venda de medicamentos, equipamentos médicos e comida deve ser permitida em termos comerciais.

### *Incentivar o contato oficial e a cooperação entre os diplomatas e governos dos EUA e de Cuba.*

As discussões bilaterais devem ser expandidas junto aos representantes de Cuba nas questões de segurança mútua, incluindo migração, narcóticos, crime organizado, controle de desastres, saúde pública e proteção ambiental. O governo dos

EUA deve propor um período de 12 meses de intenso diálogo, orientado à conversa entre ministros de defesa e à nomeação de embaixadores. Contatos entre militares/militares e entre civis/militares também devem ser estimulados. Relações cordiais e respeitadas devem ser retomadas, permitindo que a Seção de Interesses Cubanos em Washington tenha acesso aos políticos norte-americanos, e contando com a reciprocidade por parte de Havana. As viagens diplomáticas das equipes das duas seções de interesses seriam permitidas e o número de contatos seria expandido através da troca de diplomatas.

*Terminar a oposição ao reatamento das relações da comunidade internacional com Cuba em organizações econômicas e políticas regionais e globais.*

Isso incluiria a remoção de barreiras ao status de Cuba como observador em instituições financeiras internacionais importantes, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Cuba deve ter permissão para participar de seminários relevantes e as instituições financeiras internacionais devem poder realizar missões de avaliação de contexto ('fact-finding missions') em

Cuba. O governo dos EUA deve pedir ao Banco Interamericano de Desenvolvimento que comece a envolver Cuba nas áreas relacionadas ao financiamento de projetos de desenvolvimento estratégico. Uma opção importante para a cooperação hemisférica em uma ampla variedade de questões é a Organização dos Estados Americanos. A participação de Cuba na organização foi suspensa em 1962, depois que a maioria de seus membros decidiu que um governo que se identificava como marxista-leninista era "incompatível com os princípios e objetivos do sistema interamericano". O governo dos EUA não deve se opor à decisão da Organização de readmitir Cuba, começando com os convites para que o país participe de agências técnicas especializadas.

*Trabalhar com os membros da União Européia e de outros países para criar um fundo multilateral que treine possíveis empreendedores em gerenciamento e inovação.*

O fornecimento de capital para abrir pequenas empresas que melhorem o meio de subsistência de amplos segmentos da população poderia aumentar a demanda em Cuba por maior liberdade econômica e oportunidades de avanço.

## Fontes

### O Desenvolvimento de Recursos Energéticos Sustentáveis e o Combate à Mudança Climática

BP. 2008. “BP Statistical Review of World Energy.”

Brainard, L., A. Jones, e N. Purvis, editores. Forthcoming. *Development in the Balance: How Will the World's Poor Cope with Climate Change?* Brookings Institution Press.

Brainard, L., e I. Sorkin, editores. Forthcoming. *Climate, Trade and Competitiveness: Is a Collision Inevitable?* Brookings Institution Press.

Deutch, J. 2008. “Expanding Energy Cooperation in the Western Hemisphere.” Paper encomendado pela Comissão Parceria para as Américas.

González, F. E., e S. Weintraub. 2008. “Energy Use and Climate Change: Western Hemisphere Partnership.” Paper encomendado pela Comissão Parceria para as Américas.

Magrin, G., C. Gay García, D. Cruz Choque, J. C. Giménez, A. R. Moreno, G. J. Nagy, C. Nobre, e A. Villamizar. 2007. “Latin America.” Em *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation, and Vulnerability—Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, editado por M. L. Parry, O. F. Canziani, J. P. Palutikof, P. J. van der Linden, e C. E. Hanson. Cambridge University Press.

McKibbin, W. J., e P. J. Wilcoxon. 2007. “A Credible Foundation for Long-Term International Cooperation on Climate Change.” In *Architectures for Agreement: Addressing Global Climate Change in the Post-Kyoto World*, editado por Joseph Aldy e Robert Stavins. Cambridge University Press.

Organization for Economic Cooperation and Development. 2008. *Biofuel Support Policies: An Economic Assessment*, Setembro.

Stern, N. H. 2007. *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge University Press.

Talbott, S. e W. Antholis. 2007. “Tackling Trade and Climate Change: Leadership on the Home Front of Foreign Policy.” Brookings Institution, [www.brookings.edu/papers/2007/02trade\\_antholis\\_Opp08.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2007/02trade_antholis_Opp08.aspx).

United Nations Development Program. 2008. *Human Development Report 2007/2008: Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*.

U.S. Energy Information Administration. 2008. U.S. data, Setembro.

World Bank. 2008. *World Development Report 2008: Agriculture for Development*.

### O Gerenciamento Eficaz das Migrações

Abraham, S., e L. Hamilton. 2006. *Immigration and America's Future: A New Chapter*. Report of the Independent Task Force on Immigration and America's Future, Migration Policy Institute.

Aydemir, A., e G. Borjas. 2008. “A Comparative Analysis of the Labor Market Impact of International Migration: Canada, Mexico, and the United States.” *Journal of the European Economics Association*, editado em breve.

Brettell, C. B., S. W. Hardwick, e A. Singer, editores. 2008. *Twenty-First-Century Gateways: Immigrant Incorporation in Suburban America*. Brookings Institution Press.

Cornelius, W. A. 2001. “Death at the Border: Efficacy and Unintended Consequences of U.S. Immigration Control Policy.” *Population and Development Review* 27, no. 4: 661–85.

———. 2008. “Reforming the Management of Migration Flows from Latin America to the United States.” Paper encomendado pela Comissão Parceria para as Américas.

Cornelius, W. A., e J. M. Lewis, editores. 2005. *Impacts of U.S. Immigration Control Policies on Mexican Migration: The View from Sending Communities*. Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego; and Lynne Rienner Publishers.

Hanson, G. 2007. *The Economic Logic of Illegal Immigration*. Special Report 26, Council on Foreign Relations.

Independent Task Force for Immigration and America's Future. 2005. “The Secure America and Orderly Immigration Act of 2005 (McCain, Kennedy, Kolbe, Flake, Gutierrez) Bill at a Glance.” 12 de maio.

Passel, J. S., e D. Cohn. 2008. “U.S. Population Projections: 2005–2050.” Pew Research Center.

Papademetriou, D. G. 2005a. *Reflections on Restoring Integrity to the United States Immigration System: A Personal Vision*. Task Force Policy Brief 5. Migration Policy Institute.

———. 2005b. *The “Regularization” Option in Managing Illegal Migration More Effectively: A Comparative Perspective*. Task Force Policy Brief 4. Migration Policy Institute.

Pew Research Center. 2006. “Estimates of the Unauthorized Migrant Population for States Based on the March 2005 Current Population Survey.”

Ruiz, N. G., 2008, *Managing Migration: Lessons from the Philippines*. Migration and Development Brief 6, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, World Bank, 11 de agosto.

Singer, S. R. 2008. “U.S. Immigration Policy and Reform Efforts.” Working paper, Brookings Institution.

### Como Fazer com que a Integração Econômica Hemisférica Beneficie a Todos

Audley, J., D. Papademetriou, S. Polaski, e S. Vaughan. 2003. *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*. Carnegie Endowment for International Peace.

Broda, C., e J. Romalis. 2008. “Inequality and Prices: Does China Benefit the Poor in America?” Working paper, University of Chicago.

Devlin, R. 2008. “China's Economic Rise.” In *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*, editado por R. Roett and G. Paz. Brookings Institution Press.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean. 2007. *Demographic Observatory* No. 4: Mortality, October.

Hanson, G. 2007. “Globalization, Labor Income, and Poverty in Mexico.” Em *Globalization and Poverty*, editado por Ann Harrison. University of Chicago Press and National Bureau of Economic Research.

———. 2008. “Globalization and Labor Markets in the United States and Latin America.” Paper encomendado pela Comissão Parceria para as Américas.

Hanson, G., e R. Robertson. 2008. "China and the Recent Evolution of Latin America's Manufacturing Exports." In *China's and India's Challenge to Latin America*, editado por Daniel Lederman e Marcelo Olarreaga. World Bank.

Hornbeck, J. F., e M. Cid. 2008. "U.S.-Latin America Trade: Recent Trends." CRS Report for Congress, Congressional Research Service.

Fundo Monetário Internacional. 2008a. *Direction of Trade Statistics*, maio.

———. 2008b. World Economic Outlook Database, Abril.

Lee, N. 2008. "Integration in the Americas: One Idea for Plan B." In *The White House and the World: A Global Development Agenda for the Next U.S. President*, editado por Nancy Birdsall. Center for Global Development.

Muendler, M. 2008. "Trade, Technology, and Productivity: A Study of Brazilian Manufacturers, 1986–1998." Working paper, University of California, San Diego.

Muendler, M., e N. Aquino Menezes-Filho. 2008. "Labor Reallocation in Response to Trade Reform." Working paper, University of California, San Diego.

NBC News / *Wall Street Journal* Poll, 2–5 de março de 2007.

U.S. Department of Commerce, Office of Travel and Tourism Industries.

Wacziarg, R., e K. Horn Welch. 2003. *Trade Liberalization and Growth: New Evidence*. National Bureau of Economic Research Working Paper 10152.

World Bank. 2007. *World Development Indicators*.

### A Proteção Hemisférica contra as Drogas e o Crime Organizado

"Courts Give Some Addicts Chance to Straighten Out." 2008. *New York Times*, 15 de outubro.

Inter-American Development Bank. 2004. *Unlocking Credit: The Quest for Deep and Stable Bank Lending*.

Fundo Monetário Internacional. 2001. "Financial System Abuse, Financial Crime and Money Laundering." Background Paper.

"La industria del secuestro esquilma a América Latina." 2008. *El País* (Madrid), 17 de fevereiro.

Londoño, J. L., A. Gaviria, e R. Guerrero. 2000. *Asalto al Desarrollo: Violencia en América Latina*. Inter-American Development Bank.

MacCoun, R., e P. Reuter. 2001. *Drug War Heresies*. Cambridge University Press.

Naím, M. 2005. *Illicit: How Smugglers, Traffickers and Copycats are Hijacking the Global Economy*. Doubleday.

Passel, J. 2006. "The Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U.S.: Estimates Based on the March 2005 Current Population Survey." Pew Hispanic Center.

Passel, J., e D. Cohn. 2008. "Trends in Unauthorized Immigration: Undocumented Inflow Now Trails Legal Inflow." Pew Hispanic Center.

Reuter, Peter. 2008. "Assessing U.S. Drug Policy and Providing a Base for Future Decisions." Testimony for the Joint Economic Committee, U.S. Senate, 19 de junho.

Ribando, C. M. 2007. "Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean." CRS Report for Congress, Congressional Research Service.

Stohl, R. e D. Tuttle. 2008. "The Small Arms Trade in Latin America." NACLA Report on the Americas.

United Nations. 2008. *World Drug Report 2008*.

U.S. Agency for International Development. 2006. "Central America and Mexico Gang Assessment."

U.S. Government Accountability Office. 2008. "Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance. Report to the Honorable Joseph R. Biden Jr., Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, October 6.

U.S. Department of State. 2008. *International Narcotics Control Strategy Report 2008*, March.

Washington Office on Latin America. 2005. "Drug War Monitor: Are You There Yet?"

World Health Organization. 2002. *World Report on Violence and Health*.

### Cuba e os EUA: Repensando uma Relação Turbulenta

Dominguez, J. 2006. *Cuba hoy: Analizando su pasado, imaginando su futuro*. Editorial Colibrí.

Dominguez, J. I., O. E. Perez Villanueva, e L. Barberia, editors. 2004. *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century*. Harvard University Press.

Erikson, D. 2008. *The Cuba Wars: Fidel Castro, the United States, and the Next Revolution*. Bloomsbury Press.

Gladwin, H., e G. Grenier. 2007. FIU 2007 Poll of Cuban Americans, Institute for Public Opinion Research, Florida International University.

Latell, B. 2005. *After Fidel: the Inside Story of Castro's Regime and Cuba's Next Leader*. Palgrave Macmillan.

Mujal-Leon, E. 2008. "Exceptionalism and Beyond: The Case of Civil-Military Relations in Cuba." Documento apresentado na 18th Annual Conference of the Association for the Study of the Cuban Economy, 5–7 de agosto.

Perez-Stable, M. 2008. "Cuba in Transition: The External Role." Documento solicitado para a Partnership for the Americas Commission.

———, editor. 2007. *Looking Forward: Comparative Perspectives on Cuba's Transition*. University of Notre Dame Press.

Pinon, J. 2008. "Cuba's Green Gold." *FOCAL Point Special Edition, Energy in the Americas*, março.



## **BROOKINGS - COMISSÃO PARCERIA PARA AS AMÉRICAS**

*Participantes da foto (da primeira para a segunda fila, da esquerda para a direita): Carlos Pascual, Jonathan Coles, Ernesto Zedillo, Thomas “Mack” McLarty, Suzanne Nora Johnson, Billie Miller, Peter Hakim, Strobe Talbott, Mauricio Cardenas, Thomas Ramey, Thomas R. Pickering, John Deutch, Roberto Dañino, Jeffrey Davidow e Ricardo Lagos.*

*Ausentes na foto: Nancy Birdsall, Lael Brainard, Celso Lafer, Carlos Ivan Simonsen Leal, Alberto Ibarguen, Leonardo Martinez-Diaz, Moisés Naím, Jorge Quiroga e Eduardo Stein.*

A Iniciativa para a América Latina do Instituto Brookings estuda as questões econômicas, políticas e sociais mais críticas enfrentadas pela região. As atividades de pesquisa centram-se em um amplo leque de tópicos, incluindo os desafios que uma economia mundial em transformação gera para a região, o impacto do crime organizado sobre as instituições democráticas e a prosperidade econômica, a emergência do Brasil e do México como potências regionais, as políticas de comércio e investimento, as estratégias para lidar com a pobreza e a desigualdade, o desenvolvimento de novas fontes de energia e a transição política de Cuba. A Iniciativa é liderada por Mauricio Cárdenas, Acadêmico Sênior, e é um esforço conjunto dos programas de Economia Global e Desenvolvimento, e Política Externa, do Instituto Brookings.



COMISSÃO PARCERIA  
PARA AS AMÉRICAS

BROOKINGS

1775 Massachusetts Avenue, NW, Washington, DC 20036 | 202.797.6000 | [brookings.edu](http://brookings.edu)