

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de
Conjuntura em Relações
Internacionais

N^{os} 38/39

Setembro – Outubro – 2003



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

S U M Á R I O

UM BALANÇO DA REUNIÃO DA OMC EM CANCÚN

AMADO LUIZ CERVO

COSÌ FAN TUTTE: O DRAMA JOCOSO DA CLASSIFICAÇÃO DAS FARC COMO ORGANIZAÇÃO TERRORISTA

CLARITA COSTA MAIA

PROTESTOS EM HONG KONG – PREOCUPAÇÕES EM PEQUIM E TAIPE

PAULO ANTÔNIO PEREIRA PINTO

LAS RELACIONES CON BRASIL O LA ABSURDA TENTACIÓN DE LA CONFRONTACIÓN

ADRIANA DREYZIN DE KLOR

DIEGO P. FERNÁNDEZ ARROYO

A DESORDEM

CRISTINA SOREANU PECEQUILO

PÓS-II GUERRA DO GOLFO: A PERDA DO NORTE POLÍTICO INICIAL DOS ESTADOS UNIDOS

VIRGÍLIO ARRAES

RENASCEU O TERCEIRO MUNDO EM CANCÚN? PERSPECTIVAS AFRICANAS

WOLFGANG DÖPCKE

FORMOSA SERÁ SEMPRE “FORMOSA”, MESMO QUE CHAMADA POR OUTRO NOME

PAULO ANTÔNIO PEREIRA PINTO

11/09: DOIS ANOS

CRISTINA SOREANU PECEQUILO

LULA NA ÁFRICA – A POLÍTICA AFRICANA E A COOPERAÇÃO SUL-SUL

WOLFGANG DÖPCKE

Um balanço da reunião da OMC em Cancún

Amado Luiz Cervo*

A reunião da Organização Mundial do Comércio (OMC), realizada no balneário mexicano de Cancún, terminou aos tropeços, a 14 de setembro, sem produzir resultados importantes. Esperavam-se decisões acerca de dois temas incluídos na agenda da OMC em reuniões anteriores. O primeiro tema de Cancún foi o comércio de produtos agrícolas, agendado na rodada de Doha de 2001. O segundo, o tema da sujeição de investimentos, concorrência, compras governamentais e facilidades das trocas às regras do próprio comércio internacional, vindo da longínqua rodada de Cingapura de 1996. O primeiro era de interesse dos países em desenvolvimento, o segundo dos países ricos.

Em que pese o reconhecimento do fracasso da reunião, tributado pelos delegados dos países ricos à intransigência dos pobres e por estes à intransigência dos ricos, a negociação do comércio agrícola vai prosseguir na sede da OMC em Genebra. Convém, portanto, aguardar até 1 de janeiro de 2005, data prevista para conclusão da rodada de Doha, para se falar em malogro, caso não se chegue ao acordo.

A diplomacia brasileira foi a grande vencedora de Cancún ao impedir que o comércio agrícola prosseguisse dando cobertura aos interesses da União Européia e dos Estados Unidos, por efeito de manobras diplomáticas dos países que detêm maior poder mundial. O Ministro Celso Amorim ergueu uma obra de gênio da engenharia política, criando o G-21 (ou G-mais, como ele prefere chamar), grupo de países em desenvolvimento que reúne mais de 55% da população mundial. O grupo negociou em pé de igualdade com os ricos a liberalização do comércio agrícola.

Os países ricos gastam atualmente cerca de trezentos bilhões de dólares ao ano para subsidiar produção e exportação de produtos agrícolas, dinheiro mais que suficiente para remediar a pobreza do mundo todo. Esse dado evidencia a injustiça das regras atuais do comércio internacional, desvirtuadas pelos ricos, que aprofundam e perpetuam o fosso entre o norte e o sul.

Em Cancún, não entrou em ação o unilateralismo da potência hegemônica global, os Estados Unidos, tido por muitos como nocivo em seus efeitos sobre

* Professor titular de relações internacionais da UnB e Editor da *Revista Brasileira de Política Internacional*.

o ordenamento global nas esferas tanto econômica quanto política e de segurança. Outra dimensão das relações internacionais, as chamadas estruturas hegemônicas, explica o duelo travado no seio da OMC.

O conceito de estruturas hegemônicas foi desenvolvido em publicações do Secretário Geral do Itamaraty, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, que exerce influência direta na nova estratégia de ação externa do atual governo. Essas estruturas hegemônicas estão na origem do G-7, o grupo de articulação dos países avançados, com o qual se mede agora o G-21. Pela primeira vez em negociações internacionais de peso, como as de Cancún, a vontade dos fortes não prevaleceu de forma unilateral, por sobre a subserviência dos países em desenvolvimento.

São as estruturas hegemônicas, uma espécie de conluio dos grandes, que determinam o ordenamento do comércio internacional estabelecido pela OMC em favor dos países ricos. Essas estruturas de poder veiculam e impõem os interesses dos países avançados e perpetuam seus ganhos ao acenar aos demais com concessões irrelevantes. Elas corrompem em benefício unilateral dos poderosos o liberalismo da economia internacional.

A estratégia de negociação do G-21, particularmente do Brasil, condicionou as discussões: sem concessões do lado do comércio agrícola de parte dos países ricos, o segundo tema da reunião de Cancún, que lhes interessava diretamente, estaria bloqueado. Essa capacidade de barganhar torna-se possível em relações internacionais, quando um agente dispõe de poder e de inteligência. O G-21 reforçou o poder do sul e deu provas de capacidade negociadora.

A resistência dos ricos foi tenaz e tinha a seu favor argumentos de peso. Para liberalizar o comércio

agrícola, União Européia e Estados Unidos haveriam de ceder quatro vezes. Primeiro, abandonando a política agrícola das grandes potências que converteu o alimento, desde os anos 1950, em variável da segurança, não da economia; segundo, retirando subsídios à produção e à exportação; terceiro, levantando entraves tarifários e não tarifários à entrada de produtos agrícolas dos países em desenvolvimento; quarto, resistindo à pressão de seus ricos e organizados fazendeiros.

A batalha do sul repercute, por outro lado, nas condições de vida de centenas de milhões de pessoas. A liberalização do comércio agrícola traria enormes benefícios aos países emergentes em termos de expansão dos negócios. Somente o Brasil poderia

acrescentar cerca de quinze bilhões de dólares a suas exportações. Em Cancún, travou-se, pois, um duelo entre duas forças organizadas, a do norte e a do sul.

Apesar do malogro, dois conjuntos de efeitos resultaram da reunião ministerial que levou a Cancún representantes de 146 países. Entre os efeitos positivos, podemos incluir: a) o belo desempenho do recém-criado G-21 com a recuperação de uma liderança brasileira junto aos países emergentes que o governo Cardoso sacrificou; b) a possibilidade de se negociar comércio agrícola na formação da ALCA, independentemente da OMC; c) o reforço do regionalismo, como o Mercosul, e do bilateralismo; d) um freio nas regras de uma governança global em construção desde os anos 1980, que vinha alargando o fosso entre ricos e pobres.

Entre os efeitos negativos da reunião de Cancún, há que se destacar: a) a incapacidade da OMC de estabelecer consensos acerca do comércio internacional; b) a constatação da existência de estrutura burocrática pesada que impede se chegue

“Devemos, sim, deixar de ser ingênuos e subservientes, como fomos durante a era Fernando Henrique Cardoso, e negociar em pé de igualdade o jogo duro das relações internacionais, onde não há espaço para utopias como o fundamentalismo neoliberal.”

a decisões com eficiência nos procedimentos da OMC; c) nova fase de enfraquecimento do multilateralismo, que se segue à humilhação da ONU na questão do Iraque; d) a diluição das expectativas dos países em desenvolvimento quanto a um mundo bom de se viver no futuro.

Outras lições vêm de Cancun, particularmente para nós brasileiros. Em primeiro lugar, a percepção adequada dos interesses do país por parte dos diplomatas e outras autoridades presentes à reunião e a disposição de defendê-los firmemente. Não devemos, como fazem alguns, acusar os países ricos de hipocrisia e má vontade, quando fecham seus mercados e exigem a abertura dos nossos. Devemos, sim, deixar de ser ingênuos e subservientes, como fomos durante a era Fernando Henrique Cardoso, e

negociar em pé de igualdade o jogo duro das relações internacionais, onde não há espaço para utopias como o fundamentalismo neoliberal. Convém criar em nossas Universidades centros de formação de negociadores para que nosso Ministro da Agricultura não mais fique estupefato, como se constatou, ao ver um pequeno número de diplomatas brasileiros sem assessores enfrentando um exército de especialistas norte-americanos nas negociações. Enfim, o Brasil deve prosseguir reforçando o núcleo forte de sua economia, nas indústrias e nos serviços, e competir nas relações econômicas internacionais para além da agricultura, que não corresponde ao fator decisivo de superação de desigualdades entre as nações.



Como publicar Artigos em Meridiano 47

O Boletim *Meridiano 47* resulta das contribuições de professores, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e profissionais ligados à área, cuja produção intelectual se destine a refletir acerca de temas relevantes para a inserção internacional do Brasil. Os arquivos com artigos para o Boletim *Meridiano 47* devem conter até 90 linhas (ou 3 laudas) digitadas em Word 2000 (ou compatível), espaço 1,5, tipo 12, com extensão em torno de 5.500 caracteres. O artigo deve ser assinado, contendo o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional. Os arquivos devem ser enviados para editoria@relnet.com.br, indicando na linha *Assunto* "Contribuição para Meridiano 47".

Così fan Tutte: O drama jocoso da classificação das FARC como organização terrorista

Clarita Costa Maia*

Negam os interessados, mas histórias de que o Brasil teria sido convidado a intermediar negociações de paz entre as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Governo daquele país parecem ter se transformado em verdades, sobretudo ante a negativa do Governo brasileiro em classificar as FARC como grupo terrorista. O Itamaraty sustenta a tese de que este ato dificultaria a eventual participação do Brasil seja nessas negociações, seja em tratativas de menor perfil, para a libertação de reféns. Se à equipe internacional de Lula faltou cautela ao manifestar na imprensa, quando da greve geral convocada pela empresa Petróleos da Venezuela (PdVSA), que a oposição a Chávez era terrorista, talvez aqui esteja acometida pelo “frio pálido do pensamento” que, se não nos torna covardes conforme propalava Shakespeare, nos torna imóveis, qual personagem sua ao pronunciar essas palavras. Se, ainda, não se trata de hesitação, poderá tratar-se de cálculos políticos de influência sub-regional?

O fortalecimento da ordem pública na Colômbia é fulcral para o combate e a prevenção à criminalidade organizada transnacional, que encontra na fronteira brasileira o seu portão natural, e para a manutenção e o incremento da frágil estabilidade institucional e econômica do subcontinente. Configura-se, portanto, em questão de natureza prática, cujas linhas de ação ensejadas podem diferir entre si com base em critérios outros que não o da urgência e da estratégia, senão o de um possível, e infantil porquanto inoportuno, cálculo de prestígio político. É sabido que os Estados Unidos da América pretendem fazer com que o Plano Colômbia, cuja finalidade originária é o combate ao narcotráfico, se transforme em plano de ajuda militar para tentar derrotar a guerrilha das FARC em confronto

aberto. Estaria o Brasil tentando lhe servir de contraponto ou se pauta na convicção de que a classificação dos grupos guerrilheiros colombianos como terroristas seria contraproducente para a paz?

Assim fazem todos: a União Européia, com base nas Posições Comuns 2001/931/PESC, de 27 de dezembro de 2001, 2002/462/PESC e 2003/651/PESC, todas do Conselho da União Européia, listou as Farc e a *Autodefesas Campesinas de Colômbia* (AUC) como organizações terroristas; suscetíveis, portanto, as pessoas a elas vinculadas, direta ou indiretamente, ao congelamento de fundos e outros ativos financeiros ou recursos econômicos.

A União Européia decidiu por essa classificação à luz da Resolução 1373 (2001) das Nações Unidas, de 28 de setembro de 2001, a qual, em resposta aos atentados terroristas ocorridos em solo americano, impôs aos Estados a obrigação de combater o terrorismo, nomeadamente, por intermédio da erosão de suas fontes de financiamento. Não obstante a Resolução das Nações Unidas tenha sido inspirada no 11 de setembro, não se limita ao combate dos grupos extremistas islâmicos, motivo pelo qual a União Européia tratou de listar amplo elenco de organizações que, por evidências levadas ao Conselho por grupos técnicos, assim podem ser consideradas como terroristas. Segundo a Posição Comum do Conselho 2001/931/PESC, grupo terrorista é considerada “[toda] associação estruturada de mais de duas pessoas, que se mantém ao longo do tempo e atua de forma concertada na prática de atos terroristas. A expressão “associação estruturada” designa uma associação que não foi constituída de forma fortuita para a prática imediata de uma infração e que não tem necessariamente funções formalmente definidas para os membros,

* Consultora legislativa do Senado Federal.

nem continuidade na sua composição ou uma estrutura desenvolvida". (tradução livre)

Também os Estados Unidos, em documento do Departamento de Estado intitulado *Patterns of Global Terrorism*, de abril de 2003, traz à lembrança a definição, contida no Título 22 do Código dos Estados Unidos, Seção 2656 (d), de grupo terrorista como sendo "qualquer grupo que pratique, ou que tenha significativos subgrupos que pratiquem terrorismo internacional" (tradução livre). No mesmo documento, o Departamento de Estado informa considerar como organizações terroristas não apenas as Farc e a AUC, mas também o Exército de Libertação Nacional (ELN).

A Resolução 1373 (2001) das Nações Unidas encontra-se em vigor no Brasil desde a publicação, em 18 de outubro de 2001, do Decreto nº 3.976, que impõe às autoridades brasileiras, no âmbito de suas respectivas atribuições, o cumprimento do disposto na Resolução. Devido à obrigação prevista no item 1 da Resolução- que se preveja e reprima o financiamento ao terrorismo e de que se congele, sem dilação, os fundos e demais ativos financeiros ou recursos econômicos das pessoas que cometam, ou intentem cometer, atos de terrorismo- deverá o Brasil ter clareza quanto aos grupos terroristas cujos ilícitos transnacionais alcancem o território nacional. Logo, em termos práticos, a negativa brasileira de se considerar as Farc ou qualquer outro grupo como terrorista pode vir a ser atitude hipócrita, na hipótese das instituições brasileiras de combate à lavagem de dinheiro e outras ações praticadas pelo crime organizado estarem operando de forma criteriosa, o que pressupõe a observação das atividades destes grupos.

O argumento de que a denominação das FARC como grupo terrorista dificultaria a futura negociação de paz na Colômbia não procede porque os países acometidos por longos anos de práticas terroristas, como os europeus, conforme visto, consideram como terroristas numerosas organizações que atuam em seu solo, como o Exército Republicano Irlandês (IRA), o *Continuity Irish Republican Army* (CIRA), também

irlandês e a *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA, atuante na Espanha).

Também não resiste o argumento de que a consideração das Farc e demais organizações na Colômbia como terroristas teria como finalidade a descaracterização da contenda na Colômbia como conflito armado não-internacional e que seria, portanto, uma tentativa espúria do Governo colombiano em retirar as garantias que o Direito Internacional Humanitário confere aos combatentes e vítimas de conflitos armados. Embora o Direito Internacional Humanitário confira menores proteções a terroristas, não os deixam ao alvedrio da Potência que os aprisionar, vez que os terroristas, ainda que tenham ferido o basilar princípio da distinção, que reza dever o combatente distinguir-se dos demais civis, gozarão da proteção da Convenção III e do Protocolo II. Portanto, nada há no Direito Internacional Humanitário que afirme que, quando determinado grupo de pessoas é responsabilizado por atos terroristas, automaticamente, o conflito será considerado mera tensão interna (logo, disciplinada apenas pelas leis dos países) ou que perderão o *status* de prisioneiros de guerra.

O conflito de mais de 40 anos entre o governo colombiano e os movimentos guerrilheiros configura-se, no Direito Internacional, em conflito armado não-internacional, o qual é regido pelo artigo 3º comum às Convenções de Genebra sobre o Direito Internacional Humanitário e pelo Protocolo adicional II sobre conflitos armados não-internacionais; documentos dos quais o Brasil é Parte.

O artigo 3º comum às Convenções de Genebra dispõe como compromissos o dever de se tratar com humanidade as pessoas que não participem diretamente das hostilidades, incluindo os membros das forças armadas que tenha deposto armas e pessoas postas fora de combate por enfermidade, ferimento, detenção, ou qualquer outra causa. Tais pessoas não poderão ser vítimas de atentados contra a vida e a integridade corporal, a dignidade pessoal, a tomada de refém e o julgamento que não seja por tribunal legitimamente constituído. O Protocolo II

sobre Conflitos Armados Não-Internacional impõe ainda mais deveres, sendo, contudo, aplicável somente quando as forças armadas dissidentes ou grupos armados em conflito com o governo instituído possuem domínio sobre uma parte do território. Tal é o caso do conflito entre o Governo colombiano e as Farc, que teria jurisdição sobre cerca de 42 quilômetros quadrados.

Desde o colapso do processo de paz ocorrido em fevereiro de 2002, as violações ao Direito Humanitário se elevaram a níveis preocupantes. Em agosto, o Presidente Álvaro Uribe intensificou as ações militares contra os grupos armados do país e as iniciativas para a cessação das hostilidades, entre elas, a promulgação de lei que concede prisão condicional e anistia aos militares que depuserem armas. Para o Brasil, a efervescência do conflito ameaça a soberania territorial e o bem-estar da população limítrofe, tais como os índios, que têm sido capturados para integrar os efetivos das Farc, conforme noticiado em imprensa nacional. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha, por sua vez, fortaleceu sua capacidade operacional

na Colômbia, aumentando, neste ano, o orçamento e o pessoal destinado às atividades naquele país.

As Farc, o maior grupo rebelde do país, propuseram, em carta aberta aos presidentes que formam o Grupo do Rio (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Venezuela, Uruguai e um representante da Comunidade do Caribe/CARICOM), um encontro com líderes de 19 países latino-americanos para explicar o motivo pelo qual continuam com a prolongada luta armada. E o fazem após o Grupo do Rio ter decidido solicitar à ONU que peça às FARC para acabarem com o conflito.

Por tudo quanto exposto, não nos parece razoável a insistência no erro: a negação em se classificar as FARC, bem como a outros grupos assemelhados, como terroristas e em não se assumir perfil de ação diferenciada para a solução do conflito em Colômbia, não necessariamente com a quebra da neutralidade de posições entre as partes neste conflito armado não-internacional.



O que é o IBRI

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o IBRI desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional* – RBPI .

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

Diretoria: Antônio Carlos Lessa, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, João Paulo Peixoto

Para conhecer as atividades do IBRI, visite a homepage em <http://www.ibri-rbpi.org.br>

Protestos em Hong Kong – preocupações em Pequim e Taipé

Paulo Antônio Pereira Pinto*

As megas demonstrações em Hong Kong, no início de julho passado, lembraram, sim, as imagens de protestos “pró-Democracia”, na Praça de Tiananmen, em 1.989. Os eventos de Pequim, então, alteraram o destino de mais de um bilhão de chineses. Os protestos recentes naquela Região Administrativa Especial¹, quando se comemorava o sexto ano de sua reincorporação à China, podem afetar o futuro de seus sete milhões de habitantes.

Há, contudo, semelhanças e diferenças entre os protestos separados por quatorze anos. Nas duas cidades, grande número de pessoas foram às ruas exigir “Democracia” e criticar abertamente o que consideram falhas daqueles que os governam. Aí terminam as similaridades.

Ao contrário do movimento na Praça da Paz Celestial, em Pequim, organizado por estudantes, as manifestações em Hong Kong foram patrocinadas por lideranças políticas e classe média do território.

Digno de nota foi o caráter pacífico e ordeiro dos participantes da marcha em Hong Kong. O pretexto para que 500.000 pessoas fossem às ruas – muitos com seus filhos – foi, segundo divulgado, o repúdio a legislação controversa que limitaria suas liberdades e direitos civis.

Acredita-se, no entanto, que a contestação teria outros alvos, além de tais medidas restritivas. Queixas individuais diversas, como desemprego, preço de moradias, queda na bolsa de valores e assistência médica deficiente, também serviram de motivação para o protesto.

Enquanto isso, a maior preocupação das autoridades em Taipé era voltada para os mecanismos que deveriam ser adotados para “o controle dos protestos, pela negociação”. Não haveria, portanto, torcida por um pior cenário possível, que viesse a criar grandes constrangimentos para os novos dirigentes da China.

Tal fato seria devido ao receio, quanto à possibilidade de que grandes rupturas político-sociais em Hong Kong possam afetar o panorama interno de Taiwan. Haveria, então, perdas muito maiores do que eventuais ganhos no enfraquecimento da autoridade de Pequim que, é sabido, continua empenhada no sentido da reintegração da ilha dos taiwaneses.

Durante o período dos protestos, no mês passado, foi reiterado pela imprensa mundial que eventual repressão de Pequim contra os manifestantes em Hong Kong afastaria Taipé, cada vez mais, da possibilidade de reintegração à China, com base no princípio de “um país, dois sistemas”, prometido pela RPC àquela Região Administrativa Especial, pelos cinquenta anos seguintes a 1.997 – isto é, o continente permaneceria “socialista”, enquanto permitiria ao antigo território britânico a manutenção do capitalismo.

Lembra-se, no entanto, que este conceito foi formulado pelos chineses, no início da década de 1.980, para aplicação na questão de reintegração de Taiwan. Foi a precipitação da ex-Primeira-Ministra Thatcher, colocando, naquele momento, o tema da

* Diplomata de carreira e já serviu por mais de dezesseis anos na região da Ásia-Pacífico, sucessivamente, em Pequim, Kuala Lumpur, Cingapura e Manila, em missões permanentes, e Xangai e Jacarta, provisoriamente. Em setembro de 1994 foi o coordenador da primeira missão acadêmica brasileira que visitou Cingapura, Pequim e Hong Kong. Atualmente é o Diretor do Escritório Comercial do Brasil em Taipé, Taiwan. As opiniões expressas no presente texto são exclusivamente as de seu autor.

¹ Hong Kong tornou-se uma Região Administrativa Especial da China, desde sua restituição, pelo Reino Unido, em 01.07.97.

devolução de Hong Kong à China – para o qual a RPC não teria, ainda, proposta definitiva – que levou a sua adoção para o projeto encerrado há seis anos.

Desde sua apresentação, os taiwaneses rejeitaram a proposta, pela simples razão de que, até 1.991, jurava-se em Taipé que só existia “uma China”, cuja sede encontrar-se-ia nesta cidade – e a constituição da “República da China” continua a assegurar a ficção de que aqui se situe a capital chinesa.

Nessa perspectiva, não haveria porque debater, em 1.984, um “segundo sistema”, já que cabia apenas ao Kuomintang, que “ainda governaria a República da China, a partir de Taiwan”, impor o seu próprio, “logo que reconquistasse o continente pela força militar”.

Apenas em 1.991, as autoridades taiwanesas resolveram reconhecer a existência de um governo separado em Pequim. Sem que ninguém os tivesse eleito para tanto – as primeiras “eleições presidenciais” em Taiwan ocorreram apenas em 1.996 – o líder Lee Teng Hui, há 12 anos, iniciou o processo de distanciamento do continente, que culminaria, em 1.999, com sua declaração de que haveria “uma nação em cada margem do estreito”.

Para Taipé, no entanto, entre os avanços e recuos que têm caracterizado as negociações com Pequim, com vistas à reintegração da ilha ao continente, não existe o interesse em destruir a moldura de “uma China” e “dois sistemas”, pelo

menos como um ponto de referência, para tratativas presentes ou futuras.

Processo que culminasse, em Hong Kong, em onda de reivindicações, ao estilo de “Poder Popular” – conforme ocorrido, por exemplo, nas Filipinas – preocuparia, igualmente, tanto os dirigentes em Pequim, quanto as lideranças em Taipé.

Isto porque, conforme foi analisado em colunas anteriores, é frágil o aparato institucional da “República da China”, desde a perda do poder central pelo Kuomintang, para o Partido Democrático Popular, em 2.000. Como existem em Taiwan reivindicações populares semelhantes às de Hong Kong, um excesso de manifestações, naquele território tão próximo da ilha, poderia ter repercussões extremamente perigosas.

Assim, o “mantra da estabilidade política” foi repetido, com igual insistência e preocupação, no continente e na ilha.

No caso de um pior cenário na Região Administrativa Especial, portanto, não seria impossível imaginar que ambas as Repúblicas – a Popular, com sede em Pequim, e a “da China” que se alega continuar a existir em Taiwan – entendessem ser preocupação comum a manutenção da idéia dos “dois sistemas”, como forma de defesa de seus respectivos mecanismos de sustentação, pois as margens do estreito viriam a ser atingidas, em patamares semelhantes, por grave instabilidade em Hong Kong.



Las relaciones con Brasil o la absurda tentación de la confrontación

Adriana Dreyzin de Klor*
Diego P. Fernández Arroyo**

Varias de las noticias y opiniones publicadas en los últimos días en relación con la fase actual de las ya habituales negociaciones con el FMI, hicieron hincapié en el disgusto que aparentemente tendrían las autoridades de nuestro país respecto de la también aparente falta de apoyo de sus pares brasileñas en la búsqueda de un acuerdo que diera la mayor satisfacción posible a las pretensiones argentinas. Por lo que hemos conocido, el resultado es bueno en el sentido de que, por un lado, abandona en la mayoría de sus puntos la rigidez que otrora tenían las metas que el FMI fijaba a los deudores, y, por otro lado, cuando establece exigencias concretas, éstas son, al menos en términos absolutos, menos gravosas que las impuestas a otros Estados de la región. Precisamente, en el agravio comparativo que el buen arreglo alcanzado por el Gobierno argentino implicaría para esos otros Estados, radicaría el origen de la reticente actitud del Gobierno brasileño. Si ambas cosas son ciertas (la reticencia de las autoridades brasileñas y el enojo de las argentinas), creemos que, aunque la cuestión no sea tan grave, no hay motivo alguno para la satisfacción y mucho menos para dar vía libre a la tentación de recomenzar una competición con Brasil en la que los dos países tendrían más para perder que para ganar. Por eso nos resultan incompresibles ciertas expresiones “de tablón” sobre lo egoístas que serían los brasileños (así, en una generalización que insulta a la inteligencia), sobre todo cuando se los compara con la generosidad de otros pueblos (confundiéndolos sus respectivos gobiernos) en la presente coyuntura.

Los que nos dedicamos a estudiar algunos aspectos de las relaciones internacionales y del derecho internacional y que además mantenemos viva la esperanza de llegar a ver con nuestros propios ojos un mundo más justo, asistimos con regocijo, hace muy poco tiempo, a la normalización de las relaciones con Brasil, en la seguridad de que las mismas no constituyen una opción más entre otras muchas sino una estrategia decisiva para nuestro presente y, muy especialmente, para nuestro futuro. La declaración firmada en Brasilia el 11 de junio pasado por los Presidentes Kirchner y Lula recogía, en este sentido, prácticamente todos los puntos que muchas de las personas en los dos países creemos de puro sentido común. Y en las negociaciones del ALCA y de la OMC el espíritu (y la letra, párrafos 17 y 18) de ese acuerdo ha venido siendo respetado por ambas partes, sin que eso signifique que no existen puntos de vista diferentes e, incluso, intereses contrapuestos respecto de algunas cuestiones.

El entendimiento con Brasil es, entre otras cosas, indispensable para la consolidación y el buen funcionamiento del MERCOSUR que es, hoy por hoy y hasta que se demuestre lo contrario, la única alternativa real para el desarrollo de nuestros países, en el marco actual de las relaciones económicas internacionales. Para jugar ese juego (que es muy serio) necesitamos un MERCOSUR más fuerte, que termine de una vez por todas de implementar una unión aduanera, como paso necesario hacia un impostergable mercado común al que se puedan

* Profesora de Derecho Internacional de la Universidad Nacional de Córdoba. Secretaria de ECSA – AL (European Community Studies Association para América Latina).

** Profesor de Derecho Internacional de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor Honorario de la Universidad Nacional de Córdoba.

incorporar otros Estados latinoamericanos, y que establezca lazos estables y fructíferos con otros bloques y países. Todo eso está en la mencionada declaración conjunta de los Presidentes (párrafos 6 a 11), como también está la necesidad de honrar los compromisos adquiridos en el seno del MERCOSUR, dotándolo de los mecanismos institucionales y normativos necesarios para garantizar la seguridad jurídica (párrafos 12 a 14). Es vital subrayar la importancia de esta cuestión, ya que no se trata de un “mero” problema de violación del derecho. Por el contrario, la falta de seguridad jurídica, es decir, la incertidumbre que se crea por la imposibilidad de saber si las normas jurídicas se van a aplicar o no (o, en caso de aplicación, cómo se van a aplicar), se traduce en el aumento de los costos de las transacciones comerciales. Cuanta más inseguridad jurídica, no sólo es más difícil para los ciudadanos ejercer sus derechos, sino que también cuesta más hacer negocios. El resultado de unas reglas que no se cumplen es mucho más desastroso de lo que se observa a simple vista.

Durante varios años tuvimos la desgracia de contar con miembros del Gobierno argentino que se esforzaron en minar y contaminar el mantenimiento de un diálogo fluido y constructivo con Brasil. En particular, algún ministro que estuvo presente en diferentes formaciones gubernamentales (y que ha reaparecido de las tinieblas como en un mal sueño para criticar el acuerdo con el FMI) se erigió en adalid de la supuesta conveniencia para nuestro país de olvidarse del MERCOSUR y de América Latina para entendernos directa y prioritariamente con los Estados Unidos. Un par suyo, en la misma línea, a la vez que acuñaba la tristemente célebre teoría de las relaciones carnales (que las hay de muchos tipos), se permitía, con la misma gracia y fortuna, decir en una reunión a la que asistieron una gran cantidad de ministros y ex-ministros de los países mercosureños que “los

brasileños son muy simpáticos, pero no hay quien aguante a 150 (sic) millones de simpáticos”. La demagogia, la falta de perspectiva y, probablemente, los intereses no del todo confesables que prevalecieron en los últimos años nos hicieron perder, además de muchas otras cosas, un tiempo precioso para la consolidación y profundización de nuestro ámbito más relevante de relaciones internacionales. Sería imperdonable seguir insistiendo en el mismo error, a la vista de las consecuencias.

Es verdad que en las relaciones internacionales, como en las humanas en general, se necesita ser correspondido si no se quiere correr el riesgo de caer en la desesperanza o en el masoquismo. Pero también es cierto que, tal como sucede en las relaciones humanas, dos o más Estados pueden alcanzar un satisfactorio grado de correspondencia, de beneficio recíproco, sin que exista ningún tipo de sentimiento de simpatía, aunque si éste está presente las cosas suelen ser más fáciles y agradables. Por lo tanto, la actitud más inteligente y responsable cuando el Gobierno de nuestro principal socio estratégico no está a la altura de las circunstancias, no consiste en difundir, con micrófono abierto o cerrado, el profundo malestar causado, ni entrar en una dinámica de quién ofende más a quién, sino de buscar solucionar las diferencias a través de los múltiples canales que existen para eso. No sólo en el marco político-institucional sino sobre todo en los que brinda la sociedad civil, que en los últimos años y a despecho de muchas actitudes gubernamentales ha desarrollado estrechas relaciones. Dentro de ese marco, la política de gestos también es importante. Un buen abrazo en el momento oportuno a veces hace más que muchas reuniones y que el más agorero de los artículos periodísticos. Lo demás, la confrontación, haríamos bien en dejarla para el fútbol y para las discusiones trascendentales del tipo ¿Pelé o Maradona?



A Desordem

Cristina Soreanu Pecequilo*

No último dia 19 de Agosto, um acontecimento chocante, o atentado com um carro bomba ao quartel general das Nações Unidas (ONU) em Bagdá no Iraque, demonstrou que o real fim da terceira guerra do Golfo está muito distante de acontecer. Na oportunidade, o representante da ONU no país, o brasileiro Sérgio Vieira de Mello, e diversos funcionários da organização (23 até o momento em que escrevemos este artigo)¹, perderam suas vidas, assim como inúmeros outros encontram-se feridos. O atentado foi assumido por um grupo terrorista até então desconhecido, as Vanguardas Armadas do Segundo Exército de Maomé, por meio de uma nota enviada a um canal de televisão árabe, tendo sido precedido por outros incidentes de violência.

Há algumas semanas atrás, a Embaixada da Jordânia fora um alvo, existindo ainda inúmeras operações localizadas e dispersas contra a presença das tropas americanas no país. Tais operações variam desde o assassinato esporádico de soldados dos EUA, até sabotagens a instalações militares e a obras de reconstrução e infra-estrutura interna que visam a retomada da normalidade no Iraque. Revela-se, assim, um cenário de constante desordem, no qual o número de baixas americanas e civis aumenta a cada dia. O “pós-guerra”, paradoxalmente (embora não de forma inesperada pelo analista mais atento), tem se demonstrado muito mais perigoso e instável do que a própria guerra, sendo povoado por inúmeras atividades de guerrilha e oposição à ocupação externa, devendo-se examinar os descaminhos da construção da paz.

Apesar de se inserir em uma rotina de violência que faz parte do cotidiano iraquiano iniciada desde o anúncio pelos americanos do fim das principais operações militares, o atentado à ONU representou um fato inédito. Apesar de já ter enfrentado diversas situações de crise com seus inspetores, funcionários e soldados, a ONU nunca havia sido atingida por um atentado de tal magnitude e repercussão, no qual perdeu um de seus nomes mais destacados. A indicação de Vieira de Mello para o Iraque havia sido recomendada dada sua experiência prévia em situações similares como Kosovo e Timor Leste em uma trajetória conhecida de atividades de reconstrução nacional e negociação entre facções. A missão em Bagdá seria provavelmente a última deste ciclo, e fora aceita por Mello a pedido de Annan, uma vez que o diplomata já fora nomeado para assumir o comando do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Além disso, Mello era cotado como um dos nomes mais fortes para a sucessão do atual Secretário Geral, possuindo uma carreira ascendente nesta organização².

Em retrospecto, a escolha da ONU como alvo parece descolada dos principais eventos que conduziram à guerra e dos atuais esforços de reconstrução, uma vez que esta instituição manteve sua posição contrária à intervenção em todos os momentos (porém, podemos argumentar que esta oposição retórica e mediadora era vista como insuficiente). Mais ainda, o papel da ONU não poderia ser definido explicitamente como um de invasão externa, uma vez que suas atividades, militares e políticas, eram limitadas, com o comando

* Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), Professora de Relações Internacionais (UNIBERO) e Pesquisadora Associada NERINT/UFRGS.

¹ Este artigo foi finalizado em 22/08/2003. Sobre o tema da reconstrução do Iraque e suas tensões, ver os textos anteriores desta coluna, assim como outros de RELNET, em especial, “Iraque: a dificuldade da estabilidade política” de Virgílio Caixeta Arraes

² Em 18/08, *O Estado de S. Paulo* publicou uma entrevista de Vieira de Mello na qual os temas da reconstrução e das dificuldades no Iraque foram tratados. Recomenda-se sua leitura.

da transição de governo e da reconstrução estando sob responsabilidade da coalizão anglo-americana. E, somada a esta atuação de “consultoria”, a ONU também provia assistência e auxílio humanitário. Na verdade, as recomendações da missão da ONU aos EUA, como o estabelecimento de um cronograma para a transição e a retirada das tropas, a criação do conselho do governo (sugestão acatada e acelerada por Paul Bremer comandante americano da transição), eram vistas como essenciais pelos moderados, dentro e fora do Iraque, na ONU e nos EUA, para trazer um grau de regulação e legalidade ao processo, tentando traçar limites.

Assim, a ONU não seria tanto um interventor, mas um ponto de equilíbrio na tentativa de se encontrar uma solução eficiente e rápida para a retomada da normalidade local, funcionando também, por seu caráter multilateral (e mesmo pelo prestígio de Vieira de Mello), como um elemento legitimador do nascimento do novo Iraque. Contudo, não se pode descartar também a justificativa de que a ONU deveria ser atacada por este mesmo papel e por ter previamente autorizado por uma resolução do CS o comando de EUA e Grã-Bretanha na transição. No passado, também, a ONU havia interferido por meio das inspeções de suas agências na política iraquiana, sendo acusada em diversas oportunidades de colaboração com os interesses dos EUA. A maioria destes incidentes relacionava-se à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e suas visitas ao país para a avaliação do seu programa nuclear e de supostas ADMs. Como sabemos, em última instância, ainda que sem provas suficientes, ou mesmo o apoio da AIEA e do CS, a justificativa de que Saddam Hussein possuía ADMs para desestabilizar a região foi utilizada para que a guerra acontecesse.

Em recente escândalo, a Casa Branca admitiu a utilização equivocada de informações secretas não comprovadas no discurso de Bush em Janeiro, no *State of the Union*, que indicavam que o Iraque teria comprado material nuclear da Nigéria. Do lado da

Inglaterra, a fragilidade dos dados que levaram à guerra também sido demonstrada, tendo sido detonada uma crise com a morte por suicídio do cientista David Kelly, envolvido na elaboração dos relatórios oficiais apresentados pelo governo. Além de tomar parte na elaboração destes relatórios, incluindo os de informação duvidosa, Kelly fora responsável por vazar informações secretas à BBC sobre estes problemas de credibilidade. O processo de investigação está em andamento, envolvendo desde a BBC, até membros do gabinete, o que vem provocando uma queda acentuada na popularidade do Primeiro Ministro Tony Blair.

Não se pode desconsiderar a opção pela ONU como interessante para se criar uma ação de impacto, facilitada pela vulnerabilidade do seu quartel-general. Tal vulnerabilidade havia sido apontada por Vieira de Mello em um de seus últimos relatórios ao CS, chamando a atenção para a precariedade da segurança do local. Esta questão, inclusive, foi levantada pelo próprio Secretário Geral Kofi Annan ao ser indagado sobre a falta de proteção à missão da ONU em suas entrevistas pós-atacado. Segundo Annan, a responsabilidade pela defesa da missão, assim como de suas atividades dentro do Iraque, era da coalizão, já que não existiam tropas de capacetes azuis na região. Haveria um compromisso entre as forças de coalizão e a ONU para que o quartel-general fosse protegido, fato cuja divulgação foi, inicialmente, objeto de certo mal estar e perplexidade dada à ineficiência desta proteção. Alguns dias depois dos atentados, os serviços de inteligência americana cogitaram que guardas iraquianos estariam envolvidos na preparação do ataque, devido suas ligações prévias com Hussein. Todavia, as investigações prosseguem.

Contudo, como destacamos, não somente a ONU foi vítima de ataques. Diariamente, ao mesmo tempo em que anuncia a prisão de novos membros do antigo regime de Hussein³, o Exército americano divulga notas de novas baixas em seus efetivos. Ou

³ Em 21/08 foi anunciada a prisão de “Ali, o químico”, apontado pelos EUA como um dos responsáveis pelos programas de ADMs do regime e de crimes contra a humanidade. Durante a guerra, a morte de Ali havia sido anunciada, mas não confirmada.

seja, não estamos diante de uma situação de vulnerabilidade particular da ONU, mas de uma falta de controle generalizada dos acontecimentos em solo iraquiano, que tornam qualquer outra instalação diplomática, militar ou de infraestrutura local possíveis alvos. A magnitude dos ataques varia em impacto e números de mortos e feridos, mantendo-se um política constante de desestabilização e caos. A ausência de um comando unificado e perceptível das operações, a sua rapidez e pontualidade assemelham-se cada dia mais a combates de guerrilha, retomando o pesadelo do Vietnã, apesar destes termos e comparações serem evitados pela diplomacia americana.

Considerando-se as repercussões dos atentados, e seus impactos para a estratégia dos EUA, as primeiras reações do governo Bush estiveram limitadas à condenação do ataque e à reafirmação tradicional de que estas ameaças não irão arrefecer a determinação de combater o terrorismo em escala mundial. Entretanto, o debate interno e externo tem revelado muito mais fissuras do que estas declarações sugerem. Diante das dificuldades claras em administrar o Iraque e na ausência de sinais que indiquem uma aceitação mínima de sua presença no país, somadas à instabilidade diária da transição, duas correntes tem se destacado: uma que defende a transição mediada, conforme estava sendo indicada por Vieira de Mello e era sustentada pelos britânicos, prevendo-se uma devolução do poder relativamente rápida para o Iraque e com um cronograma, e a que indica a necessidade de um aumento de tropas americanas em solo iraquiano uma vez que os problemas estariam sendo gerados pela insuficiência de soldados para reprimir a violência e controlar o cenário. Do lado governamental, porém, nenhuma destas opções parece ter grande ressonância.

No que se refere à presença de tropas, o Secretário de Defesa Donald Rumsfeld defende que o atual *status* das forças americanas é adequado.

Rumsfeld mantém seus argumentos da guerra de que hoje as operações militares são melhores realizadas por efetivos menores e mais flexíveis⁴, enquanto seus adversários sugerem o dobro dos efetivos atuais. Atualmente, a coalizão conta com cerca de 160.700 tropas. Como resposta alternativa, para que não comprometam mais soldados, os EUA têm pressionado a comunidade internacional para que mais tropas internacionais, além daquelas dos países já pertencentes à coalizão, tomem parte das operações militares. Para isso, inclusive, o governo americano está solicitando uma nova resolução do CS da ONU que autorize o envio destas tropas e mesmo dos capacetes azuis da ONU. Trata-se de uma atitude contraditória do governo Bush em certa medida, uma vez que procura dividir tarefas com nações que não o apoiaram em sua intervenção. Para acentuar ainda esta contradição, devemos lembrar que logo no imediato pós-guerra, a participação de tropas fora da coalizão e dos capacetes azuis havia sido descartada pelos EUA, destacando-se em inúmeras oportunidades que o papel da ONU seria limitado às ações humanitárias.

Tal mudança de atitude pode ser explicada pelo aprofundamento das dificuldades no Iraque, militares e políticas, e também pelas tensões que a presidência republicana experimenta dentro de casa, com a diminuição da popularidade de Bush que atingiu seu nível mais baixo desde 11/09, cerca de 55% de aprovação⁵. Embora esta queda possa ser atribuída mais diretamente à crise econômica e ao aumento do desemprego, a não-resolução do problema Iraque e o prolongamento da presença de tropas na região, também pode vir a se converter em um prejuízo para Bush. Diante destas brechas, os democratas tem procurado se organizar, e Howard Dean, ex-governador de Vermont, liberal e conhecido opositor da guerra ganhou bastante visibilidade. Assim, o comprometimento de mais tropas ou a piora da situação seria visto como fraqueza, procurando-se a alternativa do multilateralismo como saída para este

⁴ Sobre este tema ver o artigo de João Fabio Bertonha sobre a Doutrina Rumsfeld publicado neste site.

⁵ Acompanhando, assim, ainda que por motivos diferentes, a queda de popularidade de seu principal aliado Tony Blair.

aumento de efetivos. Isto teoricamente incrementaria o poder de dissuasão e controle da reconstrução, sem custos políticos, econômicos e militares adicionais diretos para os EUA.

No campo da política, o conselho de 25 notáveis estabelecido pelos EUA no Iraque para servir de governo, ou embrião de um futuro governo, não tem sua legitimidade ou representatividade reconhecida pelos cidadãos. Não existe, por enquanto, a adoção do cronograma de transferência de autoridade e retirada de tropas, e o comando real está sob responsabilidade Paul Bremer das forças anglo-americanas. A solução aparentemente encontrada para este dilema foi a pressão sob o conselho para que tomasse uma postura mais firme e condenasse o atentado à ONU e todos os demais episódios de violência. Todavia, como mencionamos, a ausência de legitimidade deste conselho coloca em dúvida se esta escolha americana de maior visibilidade para este órgão teria algum resultado prático. As desconfianças e o repúdio permanecem contra os atos americanos, sejam eles políticos como no caso do estabelecimento do conselho, ou militares, mantendo-se protestos de grande impacto como os da maioria xiita.

Para completar, boatos sobre a possível saída de Colin Powell, o moderado da administração republicana, na hipótese de reeleição de Bush trouxeram tensões adicionais. Alguns chegaram a considerar a possibilidade de que a saída de Powell do Departamento de Estado seria ainda neste mandato, o que eliminaria um importante contraponto aos falcões conservadores, mesmo que sua influência seja limitada diante deste grupo majoritário. Prontamente, em férias no Texas, Bush negou a saída imediata (ou

no curto prazo) de Powell, convidando-o e a Rumsfeld para um fim de semana no rancho para demonstrar a união entre a Casa Branca, o Departamento de Estado e o de Defesa. Porém, com relação à permanência de Powell em um segundo mandato Bush nenhuma confirmação ou refutação foi feita, com o presidente americano dizendo ser este um tema a ser discutido somente no futuro.

Por fim, não podemos nos esquecer que o Iraque do pós-guerra é apenas mais um dos focos de tensão no mundo. No mesmo dia do atentado à ONU, ações terroristas em Israel puseram fim à trégua anunciada a poucos mais de dois meses entre as facções palestinas e o governo Sharon, colocando em risco o já difícil "Mapa da Estrada", preservando o espiral de violência conhecido. Enquanto isso, no Afeganistão, mais um ataque às forças externas demonstrava que a situação continua longe de ser resolvida. Outro foco de preocupação nesta crise é a transferência gradual de responsabilidades da ONU para a OTAN que está exercendo sua primeira função *out-of-area*, depois das revisões estratégicas de sua missão nos anos 1990, quando seu escopo de projeção de poder era restrito à Europa. Na África, na Libéria, continua a violência e os impasses domésticos e externos relacionados à presença das tropas de paz da ONU e da participação americana, que, para o governo Bush, deve prever um cronograma de entrada e saída (diferente do caso do Iraque). E, mais exemplos poderiam ser citados, do Irã à Coreia do Norte, da Rússia à Venezuela, demonstrando a instabilidade do presente e, por que não, a instabilidade da atual opção hegemônica que parece somente disseminar a desordem.



Pós-II Guerra do Golfo: a perda do norte político inicial dos Estados Unidos

Virgílio Arraes*

“In the images of celebrating Iraqis, we have also seen the ageless appeal of human freedom. Decades of lies and intimidation could not make the Iraqi people love their oppressors or desire their own enslavement. Men and women in every culture need liberty like they need food and water and air. Everywhere that freedom arrives, humanity rejoices; and everywhere that freedom stirs, let tyrants fear. We have difficult work to do in Iraq. We’re bringing order to parts of that country that remain dangerous (...) And we will stand with the new leaders of Iraq as they establish a government of, by, and for the Iraqi people. The transition from dictatorship to democracy will take time, but it is worth every effort. Our coalition will stay until our work is done. Then we will leave, and we will leave behind a free Iraq”^[1]. George Bush

Tradicionalmente, os Estados Unidos sempre são considerados a mais sólida democracia capitalista, constituindo-se, em virtude da valorização da livre iniciativa, na terra da oportunidade para a imigração – inicialmente da Europa – de todo o mundo. Durante a Guerra Fria, com a alteração geográfica do perfil migrante, tal ideário consolidar-se-ia no imaginário ocidental e, quiçá, mundial. Todavia, ao longo de sua história, ser internamente um país democrático não significou perfilar, de modo irrestrito, o apoio a regimes similares.

Em diversos momentos, principalmente no transcorrer da bipolaridade, o país solidarizar-se-ia com ditaduras, não importando se isso se afiguraria como contraditório. Haveria mesmo momentos em que apoiaria a derrubada de regimes democráticos, sendo o caso do Chile, em setembro de 1973, extremamente emblemático. Entretanto, apesar da possibilidade da existência de um embaraço diplomático, a questão da democracia permeia, notadamente, a retórica de sua política externa.

Deste modo, soaria coerente, no discurso de sua diplomacia, a preocupação inicial com a transformação radical dos regimes políticos do Afeganistão e, posteriormente, do Iraque. Ambos estavam bastante afastados do relacionamento cotidiano da comunidade internacional. O primeiro, após ser um

dos últimos pontos nevrálgicos do convívio amero-soviético nos anos 80, por (auto) exclusão, em decorrência, principalmente, de questões religiosas, as quais não contemplariam, com simpatia, costumes ocidentais. Note-se que, apesar disso, o apoio norte-americano relacionou-se sobremaneira à derrocada soviética, ao frustrar-se a tentativa de fixar um regime comunista no país.

Sobrepular o comunismo a todo custo no 3º Mundo, sem importar-se com as conseqüências advindas desse radicalismo, parecia mais premente que preocupar-se com a disseminação de rotinas democráticas efetivas na vida política desses países, especialmente no Afeganistão, exaurido por quase uma década de intenso conflito;

O segundo, já no início da década de 90, por determinação da própria sociedade internacional, por meio de sua representação oficial – a Organização das Nações Unidas (ONU). Com a retirada das tropas iraquianas do Kuwait, o que decretaria o fim da I Guerra do Golfo, não haveria nítida preocupação em democratizar de fato tanto esse pequeno território bem como a nação dirigida a mão de ferro por Sadam Hussein.

A continuação das sanções econômicas estabelecidas pela ONU não propiciaria à ditadura iraquiana a sua queda, mas a sua intensificação. Mesmo nas áreas supervisionadas pela ONU – zonas

* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB).

^[1] Presidente George Bush, ao proclamar o início da segunda fase da presença norte-americana no Iraque. In: www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/iraq/20030501-15.html

de exclusão – não se abordaria a questão, por exemplo, de ofertar à população curda a realização de um plebiscito relativo ao seu futuro político.

A ONU operaria meramente no campo econômico, ao ofertar ao Iraque a autorização para trocar petróleo por, principalmente, víveres e remédios. A justificativa para a limitação da autonomia comercial do país ligar-se-ia à determinação de o país eliminar completamente do seu programa militar o desenvolvimento de armamentos químicos e biológicos e a posse de mísseis balísticos com autonomia de mais de 150 quilômetros.

Sob justificativa de que o retorno de suas tropas ao país eliminaria o motivo para a continuação de sanções internacionais, o Iraque se recusaria a cumprir integralmente o teor do solicitado pela ONU até 1995, quando, em face de sua calamitosa situação material, mudaria bruscamente de posicionamento, ao aceitar os termos propostos e, deste modo, ter acesso a bens de primeira necessidade. Com isso, além de satisfazer parcialmente suas demandas mais urgentes, o país poderia intensificar as indenizações aos países considerados prejudicados pelo conflito, por meio de um fundo compensatório deliberado por arbitragem internacional.

Portanto, com vistas aos dois países, a primeira década da nova ordem mundial não inscreveria democracia como um firme desígnio tanto dos Estados Unidos bem como da ONU, ao menos do ponto de vista prático, porque, retoricamente, ela sempre figurará como propósito do pensamento neoliberal, bastando recordar a consagração da visão do fim da história, por exemplo, que prescrevia irmanados capitalismo e democracia. Após o atentado terrorista de setembro de 2001, não haveria modificação do quadro, visto que o discurso manter-se-ia o mesmo.

Por conseguinte, a presença americana nesses dois países anteveria o fomento ao desenvolvimento de instituições democráticas, após a eliminação de seus entraves principais – o apoio ao terrorismo, que

supostamente seria típico apenas de países ditatoriais. Com o estabelecimento de uma moldura política ocidental, que consagraria leis que disciplinariam impessoalmente as relações sócio-econômicas, haveria também a substituição do norte econômico vigente, com a efetivação das práticas neoliberais, que, em tese, estimulariam mais intensamente a retomada do crescimento.

No entanto, os dois vetores, estando o econômico subordinado ao político, em um primeiro plano, não se movimentariam com a mesma intensidade, de forma que as medidas econômicas alçariam o primeiro patamar, postergando para as calendas gregas o papel de destaque dos valores democráticos. A justificativa seria a necessidade de amenizar-se o infortúnio das populações, com o objetivo principal de garantir a edificação de um determinado nível de bem-estar mínimo, que satisfizesse os seus primeiros anseios materiais.

Perceber-se-ia, celeremente, que a democracia só lograria, na prática, presença secundária e mesmo temporária, se se observassem os casos anteriores. Desta forma, restaria a percepção para as populações atingidas diretamente de que a intervenção militar externa e a conseqüente troca de governo ocorreriam somente em função da convergência de novos interesses econômicos entre determinadas elites ocidentais e seus correspondentes internos.

Naturalmente, em face de sua formação, as alianças constituídas não cumpririam as promessas de transformações político-econômicas, enredando-se em um processo de longa transição, que fomentaria o surgimento de um nó democrático, ou seja, a incapacidade de conciliar o discurso democrático – bastante eficaz, muitas vezes, no convencimento do imaginário popular – com a prática – logo agonizante, porquanto afastada de medidas transparentes e realmente populares, – propiciando, com vigor indesejado, o gradativo retorno dos antigos grupos despojados, com métodos cuja principal característica é a utilização de exacerbada violência.

² O termo em inglês é *Road Map*. Além da tradução Mapa da Estrada que aqui utilizamos, também podem ser encontrados as seguintes variantes para se definir ao processo: Mapa da Rota e Mapa do Caminho. Para os discursos oficiais ver www.state.gov

Renasceu o Terceiro Mundo em Cancún? Perspectivas africanas

Wolfgang Döpcke*

Quando, no recente dia 14 de setembro, a 5ª Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Cancún foi encerrada abruptamente, sem consenso e sem resultado, os ativistas antiglobalização dançaram nas ruas desse luxurioso balneário mexicano. Os Estados do “Terceiro Mundo”, embora lamentando o fracasso da Conferência, parabenizaram-se pela nova coesão no Grupo 21, sentindo-se fortalecidos frente aos países industrializados. “Pela primeira vez na OMC, o mundo em desenvolvimento, unido, não ideologicamente, mas na defesa de interesses-chave bem articulados, agiram em conjunto para levar para adiante a sua agenda de desenvolvimento”, comemorou o Ministro de Comércio e Indústria da África do Sul. Segundo as imprensas nacional e internacional, as declarações da Presidência da República e os analistas acadêmicos, o Brasil firmou-se como líder desses países em desenvolvimento, exercendo um papel instrumental na criação do Grupo 21 (ou G 20 plus). Tal grupo une 21 dos maiores países em desenvolvimento acerca dos assuntos mais polêmicos da pauta da “Rodada de Doha” (na terminologia nada modesta da OMC, chamada de Doha *Development Round*). Festeja-se uma “vitória moral” e a “obra de gênio da engenharia política”, erguida por Celso Amorim, que chegou a ser aplaudido de pé pelos jornalistas reunidos em Cancún.

Nasceu, junto com o fracasso das negociações, uma nova fórmula discursiva, dando senso aos acontecimentos. Assim como a Conferência tenha se tornado palco do confronto entre os *ricos* e os *pobres*, o fracasso teria sido provocado pela resistência histórica dos *pobres* contra as “extremas ameaças, pressões e intimidações” exercidas pelos países da OECD. Nas palavras de Roberto Rodrigues, ministro

da Agricultura do Brasil: “Cancún foi um grito dos pobres que se recusaram a aceitar a imposição dos países ricos” e, segundo um conceituado especialista em Relações Internacionais, foi “um duelo entre duas forças organizadas, a do Norte e a do Sul”. Convencidos do comando dos processos decisórios não-democráticos na OMC e acostumados a uma certa tradição de divisão, submissão e venalidade dos países do Sul, os representantes dos países industrializados ficaram “perplexos” e imóveis frente a essa erupção de união, solidariedade e determinação terceiro-mundista.

Impões-se várias questões: qual é o significado dessa coesão sulista revigorada? Seria somente situacional e espontânea ou representaria profundos interesses do conjunto? Estamos vivenciando um renascimento do confronto Norte-Sul e um novo terceiro-mundismo – há muito tempo considerado morto e enterrado, junto com a própria idéia do Terceiro Mundo em si? A solidariedade seria substancial, sistêmica e duradora ou pontual e tática? Existeria conversão de interesses entre, por exemplo, um forte agro-exportador, com uma economia industrializada e diversificada, como o Brasil e pequenos *Least Developed Countries* (LDCs) da África como Mali ou Burkina Faso? Para entender melhor os significados da 5ª Conferência, ignoraremos, no momento, o surto de orgulho nacional que vem acompanhando a reafirmação internacional brasileira e o sucesso da sua diplomacia em se projetar como liderança respeitada nos palcos mundiais. Abandonaremos esta perspectiva brasileira e tentaremos, em vez disso, apreciar a Conferência em Cancun sob a perspectiva desses pequenos e pobres países africanos.

Quais foram os assuntos contenciosos e por que “fracassou” a Conferência? A pauta e os prazos

* Professor do Departamento de História da Universidade de Brasília (UnB).

estipulados de Cancún haviam sido resultado das decisões do 4a. Conferência Ministerial da OMC em Doha, em novembro de 2001, e da sua Declaração Final. Sugiram 21 itens a serem negociados e (na sua grande maioria) decididos até o dia 1º. de janeiro de 2005, data no qual se encerraria a Rodada de Doha. O encontro de Doha, já contando com o destaque da diplomacia brasileira e também já festejado como uma vitória dos países do Hemisfério Sul, terminou com um verdadeiro *trade off*. Para obter uma interpretação flexível do acordo sobre TRIPS no caso de alguns medicamentos – uma flexibilidade que depois se revelou bastante complicada -, e concessões a respeito de assuntos de implementação bem como a inclusão de subsídios agrícolas na nova Rodada, os países do Sul reabriram as negociações para baixar as tarifas alfandegárias de produtos industrializados (denominado de “acesso aos mercados não-agrícolas”). Outro assunto também polêmico, os quatro chamados Temas de Cingapura (“transparência em compras governamentais”, “comércio e investimento”, “comércio e competição”, “facilitação de comércio”) terminou num compromisso. Estes assuntos poderiam ser negociados sim, mas somente depois da 5ª Conferência Ministerial. Os Temas de Cingapura podem soar inocentes, mas criariam, segundo principalmente os países africanos, amplos espaços descontrolados para a atuação das Companhias Transnacionais nos países do Sul e reduziriam efetivamente a soberania dos governos destes.

Assim, destacaram-se na pauta de Cancún principalmente os itens: agricultura (tarifas protecionistas, subsídios internos e de exportação), inclusive a “iniciativa sobre algodão” de quatro Estados africanos; os Temas de Cingapura e o acesso a mercados não-agrícolas (NAMA). No decorrer das negociações, os primeiros dois itens chegaram a dominar a atenção, foram vinculados de várias maneiras e selaram o destino do encontro. Os países industrializados, sobretudo a União Européia, condicionaram o início de negociações sobre subsídios agrícolas a concessões dos países em desenvolvimento nos Temas de Cingapura. Mas, de fato, a UE não estava disposta a considerar seriamente as negociações sobre

a política agrícola. Declarou o comissário europeu, Fischler, que nem teria um mandato para negociar o fim dos subsídios à exportação agrícola e pediu respeito “às sensibilidades da UE.” A UE se declarou preparada para fazer concessões sobre algumas tarifas alfandegárias de menor porte, mas exigiu, em contrapartida, que os países em desenvolvimento também baixassem as suas tarifas protecionistas na área da agricultura. A posição dos Estados Unidos seguia essa linha de argumento, variando, em detalhes, em relação ao posicionamento europeu.

Os países do G21, em contraste, consideravam ter encontrado, tanto com os Temas de Cingapura, quanto com o item NAMA (“acesso a mercados não-agrícolas”), assuntos atraentes para seduzir os países industrializados para negociar a respeito dos subsídios agrícolas destes países sem uma equivalente contrapartida *nessa área* concedida pelos países em desenvolvimento. Nas palavras de Celso Amorim: “Não se pode procurar equilíbrio dentro da agricultura”. Assim, a estratégia comum do grupo 21 não descartava concessões nos itens não-agrícolas mas insistia num tratamento especial e diferenciado (S&D Treatment) dos países em desenvolvimento em relação ao grau de proteção dos seus mercados agrícolas domésticos. Aceitava, a grosso modo, os princípios de abertura de mercado e queria negociar, em termos vantajosos, essa abertura.

Ao contrário dessa posição, um terceiro bloco, aliás o mais numeroso, composto pelos países da União Africana (UA), do ACP (África, Caribe e Pacífico) e dos *Least Developed Countries* (LDCs), isto é, pelos mais pobres países, formou-se com um posicionamento comum o qual refletia principalmente a preocupação destes países com possíveis ameaças às preferências que lhes foram concedidas pelos países industrializados. Embora apoiando parcialmente as exigências do G21 na redução do protecionismo agrário no norte, a estratégia desse grupo reivindicava principalmente exceções dos princípios de *free market*, apontando às vulnerabilidades excepcionais desses países. A preocupação tanto desse grupo, quanto dos Estados africanos (exceto a África do Sul e o Egito) era a de que o interesse dos países G21 em

ter melhor acesso aos mercados agrícolas do norte faria estes ignorarem e até sacrificarem a manutenção do regime de não-reciprocidade e de preferências favorecendo os países menos desenvolvidos (LDCs).

Ademais, a preocupação de proteger o mercado agrícola doméstico de importações liberalizadas dos grandes agro-exportadores, manifestou-se em uma aliança, formada por países em desenvolvimento com populações de pequenos agricultores: a *Alliance for Strategic Products and Special Safeguard Mechanisms*. Esse grupo reivindicava o direito de, por meio da designação de Produtos Especiais e Mecanismos de Salvaguarda, continuar a proteger as suas populações camponesas das importações de alimentos baratos e de outros produtos agrícolas.

Além disto, quatro pequenos países africanos menos desenvolvidos (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali) lançaram uma proposta conjunta que visa a eliminação sucessiva dos altíssimos subsídios que principalmente os Estados Unidos estão pagando aos seus (poucos) plantadores de algodão e que contribuem significativamente pela *baisse* histórica do preço do algodão no mercado internacional. A proposta estipula também o pagamento de compensações para os produtores de algodão nos países menos desenvolvidos durante certo período para compensá-los das perdas que sofrem em função dos subsídios.

Finalmente, poucos dias antes do início da Conferência em Cancún, um grupo de 11 Estados africanos, reiterando decisões anteriores no âmbito da União Africana, categoricamente rejeitava qualquer negociação sobre os Temas de Cingapura, alegando que os Estados africanos ainda não estavam suficientemente preparados para enfrentar toda complexidade desses temas. Rejeitaram, porém, a estratégia dos países G21 de utilizar os “novos temas” como massa de negociação na sua luta em prol de uma liberalização do comércio agrícola.

Fica claro que as linhas divisórias em Cancún não seguiram um simples antagonismo de rico vs. pobre ou norte vs. sul. Todas as posições do *sul* apoiavam-se, em princípio, na reivindicação do Grupo 21 contra o protecionismo agrário do *norte*. Mas a

relevância atribuída a essa reivindicação variava imensamente, e o preço que os diversos grupos estavam preparados a pagar para extrair concessões do *norte* nesse campo, variava até mais. A grosso modo, as posições diferentes refletem percepções sobre possíveis conseqüências de reformas do comércio agrícola mundial para as diversas categorias de países.

Certamente, os críticos dos subsídios agrícolas parecem ter um caso extremamente forte nas mãos. A proteção agrícola nas suas formas diversas (entre elas a proteção tarifária, subsídios internos pagos aos produtores, e subsídios para exportação agrícola) representa uma gigantesca transferência de recursos financeiros principalmente dos consumidores e dos orçamentos dos Estados industrializados (EUA, Canadá, EU e Japão) para os seus produtores rurais (aliás predominantemente para os grandes produtores). Esta proteção inclui a concessão de subsídios de dimensões até perversas. Por exemplo, uma vaca leiteira na EU ganha diariamente cerca de US \$ 2,50 em subsídios e uma vaca japonesa cerca de US \$ 7,50. Os subsídios pagos aos 25.000 produtores de algodão nos Estados Unidos (US \$ 3.9 bi) ultrapassam o valor da produção desses (US \$ 3.0 bi). A maior parte desse apoio vai para as poucas e gigantescas empresas de agro-business. A retirada dos subsídios dos Estados Unidos, calcula-se, aumentaria o preço de algodão no mercado mundial em 26%, sendo atualmente no nível da Grande Depressão dos anos 1930.

Embora os países industrializados fossem os maiores culpados (segundo o Banco Mundial, a proteção alfandegária e subsídios diretos nesses países transferem anualmente cerca de US \$ 248 bi para os produtores rurais), muitos países de renda média e países em desenvolvimento chegaram também, na última década, a proteger os seus mercados agrícolas. A Rodada de Uruguai do GATT, embora incluindo teoricamente a agricultura nos princípios e na “disciplina” do GATT, não resultou em uma redução significante da proteção agrícola. As conseqüências negativas (superprodução, baixos preços no mercado mundial não-protegido e restrições no comércio

mundial de bens agrícolas) atingem os produtos não-subsidiados e em mercados abertos, principalmente nos países em desenvolvimento. Conseqüentemente, o comércio mundial de bens agrícolas cresceu mais lentamente do que o comércio em geral durante os últimos anos. Além disso, os países menos desenvolvidos não sabiam se beneficiar do crescimento do comércio de produtos que escaparam dessa dinâmica refreada: os produtos não-tradicionais e menos protegidos (por exemplo, os itens da cesta básica dos yuppies globalizados, como frutos de mar, flores de corte e frutas tropicais).

Pelos cálculos do Banco Mundial, os benefícios de uma eliminação total de subsídios e proteção na agricultura seriam de US \$ 350 bi anualmente, com maiores ganhos nos países do Hemisfério Sul. Os baixos preços dos produtos no mercado mundial aumentariam substancialmente, variando entre 10% (amendoim) e 40% (no caso de açúcar).

Entretanto, a distribuição de possíveis ganhos de uma liberalização do comércio agrícola entre os países do Terceiro Mundo explica, em parte, a diversidade de interesses manifestados em Cancún. Parece que os grandes agro-exportadores levariam a maior parte do bolo. Para dar um exemplo: se fossem retirados todos os subsídios e toda proteção do mercado de açúcar nos países industrializados, os ganhos por meio da elevação do preço no mercado mundial seriam de US \$ 4.7 bilhões anualmente, dos quais mais do que a metade (US \$ 2.6 bi) chegaria aos plantadores brasileiros de cana de açúcar. No outro lado da escala, nos países menos desenvolvidos, principalmente os do continente africano, possíveis ganhos com o fim da proteção agrícola nos países industrializados parecem menos significantes. Calcula-se que a remoção de todas as barreiras alfandegárias (de produtos manufaturados e agrícolas) e de todos os subsídios agrícolas dos países industrializados resultaria em um aumento da renda *per capita* de pouco mais do que 0.5 % nos países africanos no ano de 2015. Para não haja dúvida: os ganhos para alguns produtos seriam maiores. As perdas anuais que todos os Estados africanos sofrem com os subsídios para os produtores de algodão dos

Estados Unidos, por exemplo, somam US \$ 301 milhões, chegando a 1% a 1.7% do PIB de países individuais (Burkina Faso, Mali, Benin). Com uma liberalização total do mercado de amendoim, os ganhos agregados para os produtores da África seriam de US\$ 124 mi, uma soma insignificante, embora, segundo o Banco Mundial, relevante para alguns pequenos países.

Assim, no balanço, não se ganhará muito nos países menos desenvolvidos da África sub-saariana com o fim do protecionismo agrícola dos países industrializados. As razões são óbvias. Em primeiro lugar, embora o continente seja um clássico agro-exportador, a maior parte das exportações da África sub-saariana é composta de petróleo (evidentemente de alguns poucos países só). Outros produtos primários – excluindo o petróleo – somente representam cerca de 20% das exportações africanas, embora a maioria dos países dependa desses. Uma parcela destes produtos primários é da agricultura, sendo mais da metade desta de produtos tropicais, como café e cacau, que não concorrem com a agricultura européia e norte-americana, e que entram nos países industrializados sem nenhum obstáculo ou discriminação em relação a produtores domésticos. O problema dessa categoria de produtos não é o acesso ao mercado, mas uma demanda relativamente estagnante e a concorrência de outros, e mais eficientes, produtores tropicais, como, por exemplo, da Ásia. Todo isso significa que os produtos de potencialmente sofrem da discriminação nos mercados do norte, pesam relativamente pouco na cesta das exportações africanas.

Em segundo lugar, surgiram, nas últimas décadas, diversos esquemas de preferências alfandegárias (os Tratados de Lomé/Cotonou, o African Growth and Opportunity Act, o esquema “Everything but Arms”) que derrubaram efetivamente as barreiras tarifárias nos países industrializados para, virtualmente, todas as exportações dos países menos desenvolvidos, dando-lhes vantagens alfandegárias sobre os outros produtores do Terceiro Mundo. Essas preferências, embora justificáveis e bem-vindas, revelam-se como medidas diabólicas. Não custando quase nada aos

países industrializados, uma vez que os produtos e as quantidades envolvidos não pesam nas poderosas economias do norte, as preferências, importantes para os LDCs, dividem os países do Terceiro Mundo e os fazem os LDCs atribuir pouca importância à redução das barreiras alfandegárias nos mercados agrícolas da Europa e dos Estados Unidos.

Uma possível liberalização comercial e o fim dos subsídios teria por conseqüência principal um aumento dos preços dos produtos agrícolas no mercado mundial. Isso representa outro fator complicador dado que muitos desses países menos desenvolvidos – ao contrário dos demais e mais ricos países em desenvolvimento – são importadores de alimentos e dependem crescentemente, segundo o último relatório da UNCTAD sobre os LDCs, dessas importações para sua segurança alimentar.

Portanto, o acesso aos mercados e os subsídios agrícolas (com a exceção do caso do algodão) não representam assuntos urgentes e de alta relevância estratégica para os países menos desenvolvidos da África. Esses países, por um lado, ganhariam pouco, e, por outro, perderiam muito se as estratégias do *trade off* entre os países industrializados e o Grupo 21 se materializassem. As concessões que o Grupo 21 (acima de tudo o Brasil) estavam dispostos a fazer para melhorar o acesso aos mercados agrícolas do Hemisfério Norte e o potencial aumento do preço mundial de alimentos, representariam um passo significativo no caminho da abertura dos mercados dos países menos desenvolvidos e abalariam ainda mais as suas capacidades autônomas de desenvolvimento.

Existe uma separação mais profunda e sistemática entre os interesses do Grupo 21 e os dos países menos desenvolvidos da África no que concerne a abertura de mercados e a integração comercial. As propostas do G21 refletem a aceitação do jogo de abertura de mercado e representam a tentativa de negociar os melhores termos possíveis na viagem no trem de *free trade*. Não obstante a Declaração Final do encontro de Doha, no qual se basearam as negociações em Cancún, tivesse enfatizado que o sistema mundial de comércio deveria

se centrar no desenvolvimento como objetivo primordial, as declarações e propostas principais não refletiam essa preocupação. Carregadas pelo paradigma hegemônico do liberalismo revigorado, elas não questionam o impacto diferenciado da liberalização do comércio e dos mercados sob a perspectiva de desenvolvimento. Para um país como o Brasil, grande e competitivo agro-exportador com uma estrutura industrial diversificada e consolidada, uma maior e mais remunerativa integração no mercado agrícola mundial certamente traria uma série de benefícios para sua economia. Para um LDC africano pobre, exportador agrícola não-diversificado, a liberalização dos mercados agrícolas significaria, em primeiro lugar, especialmente se esta medida for acompanhada de uma nova rodada para baixar as tarifas dos produtos industrializados, o aprofundamento da sua especialização como exportador de matéria-prima e a intensificação da divisão internacional colonial do trabalho entre a África e o Hemisfério Norte. Se existe uma certeza, teórica e empírica, sobre a relação entre a pobreza e o *tipo* de integração comercial no sistema internacional, é aquela da associação entre a alta integração no mercado internacional via especialização em produtos primários de um lado, e pobreza extrema e crescente de outro. Um país como Mali poderia ter vantagens comparativas sobre os Estados Unidos na produção de algodão e certamente deveria ter todo direito de se aproveitar dessas vantagens sem as interferências catastróficas da política agrícola do norte. Todavia, vantagens comparativas como produtor de matéria-prima e a especialização nesse segmento do comércio internacional não levam um país do Terceiro Mundo ao crescimento econômico sustentável e diversificado. Por isso, sob uma perspectiva do desenvolvimento dos países africanos, tanto as pressuposições básicas aceitas pelos países da OECD e pelos países emergentes do Grupo 21, quanto os possíveis *trade offs*, que se esboçaram nas negociações em Cancún, parecem muito problemáticos.

Curiosamente, as negociações em Cancún nem chegaram verdadeiramente ao assunto mais contencioso, isto é, à ordem agrária. Inicialmente, o

confronto tomou esse rumo com o Grupo 21, liderado pelo Brasil, conseguindo neutralizar o rascunho da Declaração Ministerial (*draft Cancún Ministerial Declaration*), apresentado por Carlos Pérez Del Castillo (Presidente do Conselho Geral da OMC), a qual refletia as posições dos países da OECD. O G 21 obteve sucesso na insistência de que a sua proposta sobre agricultura também serviria como base nas discussões. Depois, os impasses e a inflexível insistência dos grupos nas suas posições paralisaram qualquer movimento. Os Estados Unidos rejeitaram categoricamente a iniciativa sobre o comércio de algodão. Vários Estados africanos se recusaram, com muita determinação, a tocar nos Temas de Cingapura. A União Européia aproveitou-se desses temas para bloquear qualquer concessão no campo da agricultura. Quando ela finalmente começou a demonstrar maior flexibilidade nesses novos temas (sugerindo tirar dois desses da pauta) tanto os países africanos insistiram na retirada de todos os quatro temas quanto alguns outros países, como a Coréia do Sul, fizeram questão de negociar todos os temas. A União Européia propôs então, em uma reunião fechada, retirar três dos quatro temas. Tal proposta não convenceu os Estados africanos e nem o Grupo 21, o qual avaliou que, uma vez que a União Européia tinha de ceder tanto nos temas de Cingapura, ela estaria menos disposta a flexibilizar as suas posições sobre os subsídios agrícolas. Então, com esse impasse a respeito dos temas desses temas, encerrou-se a Conferência sem consenso e sem declaração final.

Qual é o significado desse encontro e do seu fracasso? Em primeiro lugar, salienta-se que não estamos presenciando o renascimento do Terceiro Mundismo econômico dos anos 1970. O amplo consenso entre os países em desenvolvimento, na sua luta para uma nova ordem econômica internacional, naquela época, resultou na rejeição do princípio de reciprocidade e de igualdade entre países industrializados e subdesenvolvidos nas regras do comércio internacional. O Terceiro Mundismo dos anos 1970 questionou fundamentalmente a existência de um elo automático entre integração comercial no mercado mundial e desenvolvimento. Hoje, o ideário

liberal já tem penetrado profundamente no pensamento das lideranças do Hemisfério Sul. Aceita-se, pelo menos pela maioria dos países do Grupo 21, trocar o fim do agro-protecionismo do Hemisfério Norte por uma abertura de mercado (agrícola mas principalmente de produtos industrializados e serviços) no Sul.

Em segundo lugar, ficou claro que dificilmente se pode falar em um confronto bipolar entre *o norte* e *o sul*. O Sul não se apresentou com proposta única e os interesses entre os pequenos países menos desenvolvidos e os grandes agro-exportadores não são idênticos. O que houve em Cancún foi que a intransigência dos países da OECD, a prepotência e até arrogância nas declarações dos seus representantes bem como os seus erros estratégicos na condução das negociações, abriram uma janela de união entre os países do Sul, o que permitiu ignorar momentaneamente as diferenças. Essas diferenças existem não somente entre o Grupo 21 e os LDCs, mas também dentro do grupo, onde, por exemplo, Brasil e a Índia não concordam nem sobre os Temas de Cingapura, nem sobre a redução de tarifas de manufaturados, nem sobre uma possível redução do grau de proteção nos mercados agrícolas nos países em desenvolvimento. Mas, uma vez que em Cancún verdadeiras negociações não aconteceram, as diferenças ficaram soterradas e o teste da união terceiro-mundista também ainda não ocorreu.

Isso não quer dizer que a postura dos países do Hemisfério Sul em Cancún não fosse elogiável e comemorável. A determinação, tanto dos LDCs africanos quanto do Grupo 21, de defender as suas posições frente às fortes pressões por parte dos países industrializados, certamente representa um novo capítulo na história da OMC. Esse momento de união, embora encobertando as diferenças, representa uma oportunidade histórica de aproximação e harmonização entre as posições do Sul. Nesse sentido, é essencial não descansar e não se enganar pelo surto de projeção internacional e pelos elogios dos observadores mas, em vez disto, transformar o momento, com toda a sua superficialidade, numa coesão mais profunda e duradoura entre os países do sul.

Formosa será sempre “Formosa”, mesmo que chamada por outro nome

Paulo Antônio Pereira Pinto*

“O que há num simples nome? O que chamamos de rosa, com outro nome, não teria igual perfume?”

Romeu e Julieta – Ato II, Cena II – Julieta

A questão da reintegração de Taiwan ao continente chinês deverá, em breve, retornar ao noticiário internacional, tendo em vista a disputa pela liderança em Taipé, em março de 2004, e dependendo da percepção que o Governo da China terá sobre a evolução da política interna formosina. O debate eleitoral iniciou-se, com respeito ao nome mais adequado para ilha.

Nesse sentido, o Partido Democrático Popular, no poder, julga ser fundamental a adoção de “Taiwan”. O Kumomintang, na oposição, defende a manutenção de “República da China”.

Em seis de setembro passado, o ex-líder Lee Teng-Hui organizou grande manifestação, que teria contado com cerca de 100.000 pessoas, em favor de que Taiwan passe a ser chamada de “Taiwan”. Segundo Lee, a correção seria devida ao fato de que a “República da China”, que ele “presidiu”, com o apoio do KMT, durante doze anos, até 2.000, na verdade – verifica agora – cessara de existir, com a fundação da RPC, em 1949.

Para os defensores da retificação do nome, o território formosino tem sido objeto de colonização, nos últimos 400 anos. A partir de 1895, durante meio século, os japoneses foram os dominadores. Seguiu-se o período de imposição do Kuomintang, iniciado por Chiang Kai-Shek. Com a retirada deste partido do poder, em 2000, caberia aos cidadãos taiwaneses consolidar uma identidade própria, reformulando, nesse processo, instituições e formas de agregação.

O partido Kuomintang, que pretende recuperar o poder, no entanto, advoga uma postura mais “shakespeariana” quanto ao nome da ilha. Para estes, a discussão sobre “soberania”- referente à existência de “uma China”- deveria ser adiada, enquanto consideram que a “República da China” continua a existir, sim, conforme estabelecida em 1912. A fórmula de integração chinesa de “um país, dois sistemas” não seria, contudo, aceitável. Por enquanto, caberia apenas conversar com Pequim sobre questões técnicas, decorrentes de intercâmbio cada vez mais intenso, entre as duas margens.

Para estes, é lamentável que Lee Teng-Hui, que, durante os doze anos em que esteve no poder, apresentava-se como o “vendedor número um da República da China”, uma vez aposentado, a partir de 2000, tenha trocado de opinião quanto ao fato de que a “República da China” existe há 92 anos, “tendo mudado de sede mais de uma vez – ora em Taiwan – e, portanto, não tendo desaparecido do cenário internacional”.

De acordo com os seguidores do Kuomintang, seria o progresso constante da economia e do “sistema democrático” da ilha que, em momento futuro, proporcionaria seu amplo reconhecimento internacional, no âmbito de alguma fórmula de integração de “uma Grande China”.

Aparentemente, será do confronto entre estas duas posições que serão conduzidos os debates, entre o KMT e o Partido Democrático Popular, até as eleições

* Diplomata de carreira e já serviu por mais de dezesseis anos na região da Ásia-Pacífico, sucessivamente, em Pequim, Kuala Lumpur, Cingapura e Manila, em missões permanentes, e Xangai e Jacarta, provisoriamente. Em setembro de 1994 foi o coordenador da primeira missão acadêmica brasileira que visitou Cingapura, Pequim e Hong Kong. Atualmente é o Diretor do Escritório Comercial do Brasil em Taipé, Taiwan. As opiniões expressas no presente texto são exclusivamente as de seu autor.

para a escolha da liderança da ilha, em março de 2004.

Nessa perspectiva, Lee Teng-Hui e Chen Shui-Bian – ex e atual líder – juram que existe “um país, em cada lado do estreito de Taiwan” e que o preceito de “uma China”, ditado pela RPC, não é admissível. Insistem que, qualquer negociação com os chineses deve iniciar com este entendimento.

Assim, a concepção do Partido Democrático Popular, ora no poder, quanto à existência de “um país em cada margem” difere-se da visão do KMT, quanto à existência da “República da China”. A primeira trata Taiwan como um “Estado soberano”, independente da China, opondo-se à reivindicação de soberania de Pequim sobre a ilha. A segunda preferiria manter o “status quo”, com a estrutura de confrontação herdada do período da Guerra Fria, que perduraria o conflito histórico entre o sistema político da RPC e o modelo de governança e organização de mercado vigente aqui, a partir de 1949. Neste último caso, não haveria “divisão territorial”.

No que diz respeito ao crescente intercâmbio entre as duas margens do estreito de Taiwan, o Kuomintang e o PDP oferecem, também, visões distintas. Para o partido que visa a recuperar o poder, o continente estaria prestes a tornar-se em potência

econômica. Empresas taiwanesas, portanto, deveriam tirar o melhor proveito possível desta evolução, enquanto desfrutam das vantagens competitivas de um imenso território tão próximo e com vasta população que fala a mesma língua que os formosinos.

Para o PDP, de Chen Shui-Bian, contudo, o fenômeno de crescimento chinês representa grave ameaça, na medida em que provoca a transferência do parque industrial taiwanês, causando o desemprego nesta margem. Dessa forma, as autoridades locais, ora no poder em Taipé, pouco progresso permitiram, nos últimos três anos, em termos de facilitar investimentos na RPC. Mesmo a questão dos transportes diretos, através do estreito, continua em compasso de espera, apesar do aumento de custos que tal impedimento representa para os empresários que já transferiram suas fábricas para o outro lado.

Retornando-se à questão colocada pelo referido autor inglês, há quatrocentos anos – “What’s in a name?” – convém lembrar que, seja qual for o nome da ilha, esta continuará a fazer parte da China, histórica, cultural e geograficamente – Formosa será sempre “Formosa”, mesmo que chamada por qualquer outro nome.



Sobre Meridiano 47

O *Boletim Meridiano 47* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. *Meridiano 47* é uma publicação digital, distribuído exclusivamente em *ReINet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais* (www.relnet.com.br), iniciativa da qual o IBRI foi o primeiro parceiro de conteúdo. Para ler o formato digital, distribuído em formato PDF (*Portable Document Format*) e que pode ser livremente reproduzido, é necessário ter instalado em seu computador o software *Adobe Acrobat Reader*, versão 3.0 ou superior, que é descarregado gratuitamente em <http://www.adobe.com.br/>.

© 2000-2002 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

11/09: Dois Anos

Cristina Soreanu Pecequilo*

Neste mês de Setembro, à sombra do Iraque e do Afeganistão, o sistema internacional foi lembrado em dois discursos do presidente americano George W Bush¹, o primeiro antes de 11/09 nos EUA e o segundo em 23/09 na Assembléia Geral da ONU, que o mundo está em guerra contra o terrorismo transnacional desde 11/09/2001. De acordo com Bush, tal guerra, sem previsão de fim, é caracterizada por batalhas multidimensionais e tradicionais, tendo os Estados Unidos como líderes destas iniciativas em conjunto com o restante da comunidade mundial, destacando-se a importância do multilateralismo. Independentemente dos custos materiais e humanos esteja acarretando, a batalha contra esta ameaça deverá continuar. Apesar das dificuldades, Bush destacou que muitos já foram as conquistas desta guerra, indicando-se que tanto os afegãos como os iraquianos viviam hoje em Estados mais livres que caminhavam em direção à autonomia, soberania e democracia.

Em linhas gerais, como se pode perceber, nenhum dos dois discursos trouxe qualquer novidade, apenas reafirmando temas bastante conhecidos tanto para o público interno americano como para o externo. A despeito de diferenças de ênfase no que se refere à importância da ONU e do multilateralismo no Iraque e de indicar que os Estados Unidos estariam mais dispostos a ampliar o diálogo com esta instituição e os principais opositores da guerra, França, Alemanha e Rússia, poucas alterações táticas ou estratégicas foram sinalizadas. Ainda que posteriormente Collin Powell tenha fornecido indícios de que o Iraque deverá

elaborar uma constituição própria em um prazo de seis meses, questões sensíveis como a divisão do comando da transição iraquiana não foram abordados. Segundo Weisman, “O estabelecimento de uma data final por Powell, e seu tom de urgência em geral, nascem do fato que os Estados Unidos estão tentando satisfazer a França e outras nações céticas que afirmam que a rápida transferência de poder aos iraquianos deve ser parte de qualquer resolução do Conselho de Segurança da ONU expandindo a autoridade da ONU no Iraque.”²

Afinal, embora tenha existido da parte das outras nações a retórica de que as negociações estão avançando, o peso dos problemas anteriores é presente. Críticas, baixas expectativas e uma certa percepção de desconforto e insatisfação quanto ao *timing* e conteúdo das propostas americanas mantiveram-se. Tal situação pode facilmente ser percebida nos demais discursos que acompanharam os de Bush, dos líderes de França, Alemanha, Rússia, Brasil e ONU (Chirac, Schroeder, Putin, Lula e Annan respectivamente). Mais uma vez estes Estados posicionaram-se contra os caminhos que levaram à guerra do Iraque, contra a Doutrina Bush de intervenções preventivas e a favor de um real multilateralismo. Chirac, Schroeder e Putin preservaram sua convergência na oposição: em conjunto, destacaram os esforços americanos em retomar a aproximação entre as grandes potências, mas continuaram demandando uma participação mais ativa da ONU e de seus governos na transição iraquiana, além da necessidade de um cronograma

* Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), Professora de Relações Internacionais (UNIBERO) e Pesquisadora Associada NERINT/UFRGS.

¹ “Text of President’s Bush speech on Iraq”. 07/09/2003. www.cnn.com e “Text of Bush address to the UN”. 23/09/2003. www.usatoday.com. Este artigo foi finalizado em /09/2003

² WEISMAN, Steven “Powell gives Iraq 6 months to write new constitution”. *The New York Times*, September 26, 2003. www.nytimes.com

para a transferência do poder³, indicando que os EUA terão de negociar e ceder mais (como feito por Powell). Por seu lado, os americanos elogiaram as posições russa e alemã, reagindo com menos entusiasmo a Chirac. Assim, o conflito tradicional entre a França e os EUA manteve-se, similar aos tempos da Guerra Fria e da autonomia gaullista, provocando, entre a mídia, algumas reações exageradas como a de Thomas Friedman. Conhecido editorialista do *New York Times*, em artigo para este jornal, Friedman⁴ classifica os franceses de inimigos que estão trabalhando para o fracasso dos EUA, sem pensar nas consequências. Para Friedman, hoje, a França estaria deixando de ser uma “perturbação” para converter-se em um problema dado seu anti-americanismo.

Adicionalmente, Annan reiterou a importância de uma reforma concreta da ONU para readequar seu Conselho de Segurança às novas realidades de poder mundial do pós-Guerra Fria e dos riscos que o sistema internacional vive hoje: o de se transformar novamente em um ambiente essencialmente anárquico, retrocedendo ao conflito e enfrentamento diretos caso a credibilidade e legitimidade de suas instituições e tratados continue a ser quebrada. Por sua vez, o discurso de Lula também abordou a reforma da ONU e a posição brasileira como pleiteando um assento permanente neste CS, assim como a necessidade de uma readequação da ordem global, com maior atenção aos temas sociais. Com isso, o Brasil manteve a linha ascendente de sua diplomacia desde a posse de Lula, apresentando-se com uma agenda alternativa e propositiva de mudanças. Uma semana antes, a face prática desta ação pode ser vista na Reunião Ministerial da OMC em Cancun quando o país liderou uma coalizão de países em desenvolvimento nas negociações, visando a busca de um sistema comercial mais justo e isento de protecionismos.

As propostas americanas são vistas, como indicamos, como paliativos e ajustes, mas sem um conteúdo efetivo de transformação. A cooperação visada pelos americanos é entendida apenas como uma redistribuição de custos com outros países e instituições e não como uma vontade real de parceria e mudança. Da mesma forma questiona-se, também como havíamos citado, o *timing* destas iniciativas que viriam somente para satisfazer um público doméstico que tem pressionado a presidência Bush com relação aos custos humanos, financeiros e estratégicos da guerra e os seus impactos para a sociedade e economia do país. Como abordado no artigo anterior desta coluna, “A Desordem”, a situação no Iraque é extremamente instável e incerta, consumindo soldados e dólares americanos. Mais de cinco meses depois do anúncio de Bush de que as principais operações militares haviam se encerrado, o número de baixas americanas cresce todos os dias, sem uma perspectiva de solução final. Para muitos, o Iraque poderia se converter em um novo Vietnã, em prejuízo à moral e ação americanas mais uma vez, algo veementemente negado em Washington. Para piorar, logo depois da volta do Iraque à OPEP, a organização anunciou sua intenção de diminuir a produção para elevar os preços, ato que foi repudiado abertamente pelos EUA.

A mudança de Bush não viria de uma percepção de equívocos passados, mas da demanda de uma redivisão de custos e melhoria da imagem da Casa Branca, tentando administrar a situação com tropas e recursos adicionais, sem piorar seu desgaste. No caso, Bush pediu em seu discurso de 07/09 um aumento no orçamento para o Legislativo para a reconstrução do Iraque em torno de 87 bilhões de dólares e, na ONU, pediu que mais nações contribuíssem financeiramente. Lembrando o Plano Marshall, comparou o cenário pós-Hussein à Europa de 1945 e da importância da ajuda para eliminar as

³ Um outro problema para os americanos foram as declarações de seu “homem de confiança” no Conselho de governo iraquiano e possível novo presidente, Chalabi. Chalabi defendeu maior rapidez na retomada da soberania do país.

⁴ FRIEDMAN, Thomas. “Our war with France.” *The New York Times*, September 18, 2003. www.nytimes.com

raízes da miséria e da violência. Além disso, os americanos ressaltaram que o Iraque é uma peça fundamental na estabilidade do Oriente Médio, indicando que tanto problemas quanto sucessos em sua transição tem impactos diretos sobre o futuro da região. Neste quadro, Bush inclui não somente as guerras anti-terror neste país e no Afeganistão⁵, mas também o processo de paz Israel/Palestina. Tal processo continua indefinido, colocando em risco o Mapa da Estrada⁶, principalmente depois da renúncia de Mazen, persistindo o problema nuclear do Irã. Diante destes dilemas e suas repercussões internas Bush foi forçado a esta abertura.

Internamente, a popularidade de Bush tem caído gradualmente, atingido na 3ª semana de Setembro seu nível mais baixo, 50% de aprovação do público. Esta queda é reflexo direto das condições combinadas de crise econômica e problemas no Iraque. Atualmente, apenas 46% dos americanos consideram que a guerra está sendo bem conduzida e mais da metade da população acredita que seria necessário uma maior atenção aos assuntos domésticos como recessão, desemprego e déficit ao invés de consumir recursos no Iraque. Nesta brecha, ainda que sem haver inclinação por qualquer nome ou candidato específico, mais da metade da opinião pública aponta que estaria considerando a possibilidade de votar em outro candidato que não Bush para a Casa Branca em 2004.

Com isso, a campanha presidencial que estava bastante morna ganhou um novo vigor que vem sendo aproveitado por uma certa mobilização diferenciada dos democratas. Seguindo estes acontecimentos dois fatos novos puderam tirar do marasmo este mesmo partido que, até então, contava com oito candidatos

à indicação primária, que, em nenhum momento, haviam conseguido mobilizar a atenção do público em geral e mesmo dos próprios filiados ao partido-Howard Dean, John Edwards, Dick Gephardt, Bob Graham, John Kerry, Dennis Kucinich, Joe Lieberman, Al Sharpton e Carol Moseley Braun. Especificamente, estes fatos novos foram a entrada na disputa à indicação de um novo candidato, o General Wesley Clark, e uma participação ativa de Bill Clinton na campanha, apoiando Clark e atuando como fator de dinamização e liderança do partido.

Herói do Vietnã e comandante da OTAN em Kosovo, Clark é uma figura de confiança de Clinton que trouxe ânimo à campanha democrata. Embora sua pouca experiência em política esteja sendo apontada como um problema, assim como sua habilidade em levantar recursos para a campanha⁷, Clark vem sendo comparado ao General Eisenhower como um indivíduo capaz de prover confiança e segurança à população. Diante disso, a preocupação republicana é marcante e em, várias simulações eleitorais, Bush já está empatado tecnicamente com vários candidatos democratas como Clark, Edwards e Kerry. Como resposta, alguns conservadores indicam que Bill e Hillary Clinton estariam apenas interessados em enfraquecer o partido para voltar a dominá-lo em 2008. Enquanto isso, outros sugerem que Clark seria uma espécie de "testa de ferro" dos Clintons. Neste cenário, Clark abriria o caminho para que um dos dois se candidatasse em 2004, poupando-os desta fase inicial de disputa e foco da mídia.

Se os democratas conseguirem manter este momento é duvidoso, havendo sinais, como estas mudanças propostas no Iraque, de que os

⁵ Porém, devemos relativizar o otimismo americano com relação a este país. O paradeiro de Bin Laden continua desconhecido, assim como o de Saddam Hussein. Além disso, o talibã realiza atentados periódicos às forças locais, havendo ainda denúncias de que o Paquistão, teoricamente hoje um dos mais importantes aliados americanos na guerra anti-terror, continuaria servindo de santuário para terroristas fundamentalistas. No Afeganistão, a presença da ONU tem sido substituída pela da OTAN, o que tem levado a hipóteses de que a OTAN poderia vir a intervir no Iraque. Todavia, alguns consideram esta uma estratégia arriscada que poderia aprofundar as fissuras anteriormente abertas com a nova Guerra do Golfo (e que estariam aparentemente resolvidas).

⁶ Ver artigo nesta coluna sob o mesmo título.

⁷ Em resposta a isso, Clark passou a contar com o auxílio de profissionais envolvidos nas campanhas dos Clintons e de Gore.

republicanos tem procurado retomar sua ofensiva política. Todavia, a não ser que existam concessões dos EUA no sistema internacional, sinais de resolução da situação iraquiana e uma reversão das tendências declinantes da economia, as supostas vantagens de Bush desaparecerão cada dia mais rapidamente. Dentre estas vantagens podemos mencionar, a ausência da adversários na indicação de seu partido, uma grande capacidade de arrecadar fundos para sua campanha e, principalmente, seu papel como líder da América na guerra contra o terrorismo

internacional. Porém, como indica a história americana passada e, até mesmo a mais recente com o pai do próprio presidente George Bush que perdeu para Clinton em 2002 depois de atingir mais de 90% de popularidade, as prioridades internas e externas dos EUA não podem ser separadas. Apesar do medo continuar presente, sendo um fator de fácil manipulação em uma campanha, talvez ele não seja mais suficiente para garantir a reeleição. E, devem lembrar-se Bush e os republicanos: nem todos os dias são, ou poderão continuar sendo, 11/09.



Assine a Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI

Assinatura Anual (2 Edições)

Brasil: R\$ 30,00

Exterior: US\$ 30,00

Envie o cupom de assinatura e a forma de pagamento escolhida (cheque ou cópia de depósito bancário) para:

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI

Caixa Postal 4400 – 70919-970 – Brasília-DF – Brasil – Telefax: (55 61) 307 1655

E-mail: ibri@unb.br <http://www.ibri-rbpi.org.br>

Cupom de Assinatura:

Nome: _____

Instituição: _____

CPF: _____

Endereço: _____

Bairro: _____ CEP: _____ Cidade: _____ UF: _____

Tel.: () _____ Fax.: () _____

País: _____ E-mail: _____

Período de assinatura: () 1 ano () 2 anos () 3 anos () 4 anos () 5 anos

Envie junto com este cupom depósito bancário no valor da(s) assinatura(s) em favor do **IBRI – Instituto Brasileiro de Relações Internacionais**, efetuado na conta 437552-1, agência 3603-X, Banco do Brasil.

Lula na África – a política africana e a cooperação sul-sul

Wolfgang Döpcke*

No dia primeiro de novembro, o Presidente Lula embarca em uma viagem de visita de Estado para cinco países da África Austral. Esta viagem havia sido planejada para agosto, mas foi adiada na época em função das votações das reformas constitucionais. Em oito dias de agenda lotada, o Presidente irá visitar São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, África do Sul e Namíbia. O programa é heterogêneo, incluindo contatos com lideranças políticas, representantes sindicais, empresários e instituições sociais e acadêmicas.

Qual será o significado desta viagem? Manifesta-se nela, finalmente, a nova política africana do governo Lula, anunciada há tempo? Seria enfim superada, com esta viagem, a política minimalista e eclética das opções seletivas que levou a um distanciamento entre África e o Brasil nos anos 1990?

Curiosamente, embora demonstrando dimensões quase históricas no contexto das relações Brasil-África, esta viagem do Lula não representa uma significativa ruptura com o passado das opções seletivas, no que concerne *o continente africano como um todo*. Sofre as conseqüências das mesmas visões limitadas, regional e tematicamente, que caracterizaram as políticas africanas do passado. Uma nova política africana ainda não é perceptível, muito embora alguns países africanos tivessem passado a experimentar uma revalorização na política exterior brasileira, na medida em que estes se encaixam nos principais eixos estratégicos da dimensão sul-sul da inserção internacional do Brasil. Falando neles, são os seguintes os principais eixos, no que diz respeito à região: 1) uma priorização dos países de língua portuguesa na África, tanto nas relações bilaterais,

quanto como parte de uma estratégia de triangulação multilateral na CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa); 2) uma política afirmativa de comércio exterior e uma estratégia ofensiva de promoção dos interesses de empresas brasileiras em países do Sul; 3) alianças estratégicas com países emergentes do Sul, tanto para explorar oportunidades comerciais e de investimento, quanto para construir um contrapeso anti-hegemônico em relação aos Estados Unidos e à União Européia em questões de ordem econômica e comercial mundial; 4) a cooperação entre o Brasil e os países da chamada “Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul”.

Muito mais do que demonstrando a existência de uma política genuína voltada para o continente africano, a visita do Presidente Lula na África Austral revela sua relevância através do cruzamento destes eixos estratégicos na região a ser visitada. Além da Nigéria, o interesse de empresas brasileiras e a política de promoção econômica e comercial do Brasil na África focalizam quase exclusivamente a SADC (Southern African Development Community), exercendo a África do Sul o papel de principal pólo econômico. O intercâmbio comercial entre o Brasil e aquele país está crescendo em ritmo acelerado, tendo alcançado o patamar de quase 1% das exportações brasileiras no primeiro semestre de 2003. O fato de que o Brasil exporta para este país principalmente produtos industrializados, aumenta a relevância deste mercado. O governo promove contatos empresariais e mutuas visitas políticas entre os dois países. Institucionalmente, o interesse de aproximação se documenta através do funcionamento da Comissão Mista – herdada dos tempos de FHC – e, econômica

* Professor adjunto do Departamento de História da Universidade de Brasília (UnB).

e comercialmente em negociações para se estabelecer uma zona de livre comércio entre a SADC e o Mercosul. Significantes interesses de empresas brasileiras (sobretudo o das multinacionais brasileiras como a Petrobrás e a Odebrecht) são também expressos em Angola e crescentemente em Moçambique. Embora o tamanho do intercâmbio comercial com o continente africano ainda está longe do seu apogeu em 1985 – quando vieram 13% das importações brasileiras da África e o continente absorvia quase 8% das exportações brasileiras – estes poucos países da África Austral (mais Nigéria) ocupam um lugar importante na estratégia brasileira diversificação dos seus parceiros comerciais. A Namíbia, economicamente nem tão interessante, se integra nos eixos estratégicos principalmente via cooperação naval no Atlântico Sul.

A África do Sul não somente se destaca individualmente como principal parceiro econômico brasileiro no continente africano, absorvendo 26% das exportações brasileiras para o continente. Este país faz parte também de um grupo de países emergentes que tentam coordenar e harmonizar a articulação dos seus interesses nas negociações do regime comercial mundial, além de aprofundar e ampliar sua cooperação econômica e seu intercâmbio comercial. Estas relações comerciais têm sido crescentemente percebidas como via alternativa às tradicionais rotas sul-norte. A sistemática promoção destas alianças multidimensionais com países emergentes do Sul talvez represente o momento mais inovador da política exterior do governo Lula. Apóia-se em visões compatíveis sobre os desafios da sociedade internacional na era da globalização econômica e da hegemonia estado-unense bem como no amplo potencial comercial dos mercados destes países chamados de países baleia (i.e. países emergentes com grandes extensões territoriais e amplos mercados internos).

Esta política de cooperação entre os países emergentes demonstrou um primeiro, e bastante espetacular, resultado na postura do Grupo 21 na recente Conferência Ministerial da OMC em Cancún, onde o Brasil liderou a oposição contra a política

agrícola protecionista dos países ocidentais. Ademais, iniciou-se, com a inauguração do “Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul”, uma cooperação trilateral entre estes três gigantes do Terceiro Mundo. Este acordo trilateral – segundo a Declaração de Brasília de junho de 2003, celebrada na reunião dos Chanceleres dos três países – não somente visa articular uma postura coordenada nos órgãos multilaterais (por exemplo, nas Nações Unidas, especialmente na questão da reforma do Conselho de Segurança, na OMC em questões do protecionismo agrário) mas também cooperação no campo econômico, tecnológico, social e de saúde bem como a intensificação dos laços comerciais. Não se procura esconder a intenção de incorporar, com a China e a Rússia, mais dois outros “países baleias” para assim ampliar este G3 para um G5.

Finalmente, a intensificação das relações principalmente econômicas com os países árabes, que muito provavelmente motivará a realização de uma outra viagem do Presidente Lula ainda neste ano, completa a política de diversificação das relações comerciais do país. Esta política exterior econômica e comercial se baseia tanto uma leitura crítica dos efeitos diferenciados da globalização e das políticas comerciais dos países ocidentais quanto num reconhecimento do potencial econômico dos países emergente e das resultantes oportunidades para uma inserção global do Brasil. Vale lembrar que recentemente o comércio com a Índia e a China tem crescido em taxas extraordinárias e que a China se revelou como um dos principais parceiros comerciais do Brasil. Mas para não ter dúvidas, as alianças estratégicas com os países emergentes no Sul e o noivado das baleias representam para o Brasil uma política de diversificação mesmo, e não de substituição das relações econômicas/comerciais tradicionais. Em termos de prioridades, o Mercosul, os Estados Unidos, a futura ALCA e a União Européia ainda configuram no primeiro plano e constituem os principais palcos de negociação econômica.

Fica evidente que é a política exterior *econômica* e *comercial* que desenha o mapa das viagens do

Presidente. Para a África, isto significa muito mais continuidade com as opções seletivas do que a manifestação de uma vocação universalista. O noivado das baleias leva a África do Sul à festa, mas ignora o resto da África. Não serve como base para uma política africana que superasse as limitações do passado.

Ainda mais, a predominância dos assuntos econômicos na agenda internacional leva a outras sérias limitações no tocante à projeção internacional do país. Ficam relegados ao segundo plano valores e princípios éticos que sustentaram a eleição de Lula para Presidente um ano atrás. Por exemplo, a questão dos direitos humanos não alcançou ainda, na prática, o devido reconhecimento como vetor norteador da inserção internacional do país. A exclusão destes assuntos durante a recente visita do Presidente Lula a Cuba e, até mais questionável, a vergonhosa postura da diplomacia brasileira na Comissão de Direitos Humanos da ONU (CDH), onde o Brasil (junto com Cuba) foi o único país latino-americano a votar em favor da suspensão da ONG "Reporters Sans Frontières", depois de ter este grupo protestado contra a eleição da Líbia para a Presidência da CDH, revela que a política exterior de Lula ainda não conseguiu harmonizar plenamente a luta por direitos humanos com outros interesses. Numa certa maneira

a performance do primeiro ano do governo Lula na política exterior assemelha aquela no cenário doméstico. Aí, esperava-se uma descolagem na área social e fraquezas no plano econômico. Entretanto, parece que o inverso está acontecendo e o governo convence mais na sua política econômica do que na área social. Internacionalmente, previu-se uma postura mais forte em valores progressistas universais (como direitos humanos, democracia, igualdade social etc.), refletindo o ideário e a própria experiência do PT e do conjunto social que levou o Lula ao poder e envolvendo mais a sociedade civil (que certamente vem além do empresariado) em assuntos da inserção internacional do país. Em vez disto, o novo governo continua a clássica política exterior dos gabinetes nos tradicionais moldes de relação com governos governada pelo absoluto princípio, que corre risco de virar mania, de não-interferência em "assuntos domésticos". De outro lado, é na política exterior econômica e comercial onde o governo atua muito bem-sucedido, dando, na verdade, um verdadeiro show.

Mesmo assim, tanto no cenário doméstico quanto na representação internacional está se construindo aos poucos, com esta redução de uma mensagem eleitoral progressista ao econômico um sério problema de coerência e de autenticidade.



Meridiano 47

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Editor: Antônio Carlos Lessa

Conselho Editorial: Alcides Costa Vaz, Amado Luiz Cervo, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Estevão R. Martins, Francisco Doratioto, José Flávio S. Saraiva, João Paulo Peixoto, Argemiro Procópio Filho, Virgílio Caixeta Arraes.

Diagramação e edit. eletrônica: Samuel Tabosa de Castro – samueltabosa@ig.com.br

Resumidamente, podemos afirmar que, sendo distante a realização de uma nova e universalista política africana, as relações com o continente africano ainda ficam presas aos moldes tradicionais de uma política minimalista das opções seletivas. Os eixos estratégicos que norteiam a inserção global do país e suas relações com os países do sul são excludentes, no que concerne à maioria dos Estados africanos. A aproximação do Brasil com a África não é guiada nem por noções de vínculos especiais, baseados em

heranças comuns, nem por uma agenda de assuntos progressistas, mas muito mais por estratégias econômicas de inserção global. É uma agenda restrita que, com a notável exceção de uns poucos países economicamente interessantes, distancia mais do que aproxima o continente africano do Brasil. Lamentavelmente, apesar dos gestos significativos do Presidente, a nova era na política africana do Brasil ainda demora a se instalar.

