

# MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

*Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*

Nº 64  
Novembro – 2005

## S U M Á R I O

**2** | *Mercosul para principiantes: instituições e regras básicas*

Paulo Roberto de Almeida

**4** | *América Latina em transe: vulnerabilidade social, instabilidade da democracia e “neopopulismo”*

Marcelo Fernandes de Oliveira

**6** | *Que reforma da ONU sessenta anos depois?*

Ana Flávia Barros-Platiau

**8** | *O Governo Lula e o Conselho de Segurança*

Virgílio Arraes

**10** | *A China e a ascensão pacífica na Ásia Oriental*

Paulo Antônio Pereira Pinto

**13** | *A Diplomacia das Cúpulas*

Carlos Ribeiro Santana

## **Mercosul para principiantes: instituições e regras básicas**

**Paulo Roberto de Almeida\***

As instituições do Mercosul não devem definir-lhe a forma e sim responder a funções reais do processo de integração; por isso não se deve constituir instituições que não respondem a funções concretas.

Em princípio, as instituições integracionistas devem seguir as necessidades ditadas pelos processos reais de integração econômica e adaptar-se aos seus requerimentos, não moldar elas mesmas o formato, o ritmo e as características básicas desses processos. Instituir uma nova organização, digamos um Parlamento, para só depois tentar encontrar funções para ele, pode significar colocar o carro na frente dos bois, o que não é uma receita para fazer avançar o processo histórico. Da mesma forma, criar um instituto monetário para especular sobre as melhores condições de se instituir uma moeda única pode representar certo lirismo acadêmico na busca de progressos da integração, mas não faz avançar um milímetro o processo, se inexistirem condições reais para a efetivação desse ambicioso projeto de renúncia de soberania monetária.

Cabe, com efeito, chamar a atenção para o tremendo potencial de renúncia de soberania – tanto estatal, *stricto sensu*, como econômica, no sentido amplo – desses projetos que tendem a exigir uma burocracia “extra-nacional” muito extensa ou que geram instituições que adquirem vida própria, uma vez criadas. O mundo – sobretudo o mundo onusiano, dos últimos 60 anos – é pródigo em novos órgãos e carente, de um modo terrível, de um real processo de desenvolvimento de povos ditos “atrasados”. No último meio século são muito poucos, pouquíssimos os países que saltaram a

barreira do desenvolvimento real, que significa um processo endógeno de crescimento sustentado com transformação produtiva e redistribuição de riqueza. Se a maior parte não o fez, não foi exatamente pela falta de órgãos, nacionais e internacionais, dedicados à nobre missão do desenvolvimento. Ao contrário: há uma verdadeira pletora deles, em todos os setores de atividades (nacionais e regionais) que se pode desejar, inclusive vários para acabar com a fome e a miséria. Não se tem notícia de que os problemas sociais nos países mais pobres ficaram menos dramáticos devido à existência desses órgãos, que continuam existindo décadas depois que foram criados, atuando nas mesmas bases. Aliás, um exemplo nacional bastaria: vinte anos de “criança esperança”, com milhões sendo arrecadados a cada ano, diz alguma coisa do ponto de vista da ajuda ao desenvolvimento?

**Não se deve temer retrocessos, desde que seja para avançar de maneira mais segura, mais adiante, segundo a conhecida fórmula: *reculez pour mieux sauter*, recuar para melhor saltar.**

Persistir no erro de soluções requeitadas pode ser uma forma pouco inteligente de consolidar respostas erradas para problemas que foram mal diagnosticados. A América Latina, de modo geral, é subdesenvolvida, ou pouco desenvolvida, devido à inexistência ou à insuficiência dos processos de integração? O desenvolvimento responde a processos e políticas de maior escopo e abrangência do que a simples liberalização dos mercados e a abertura econômica, que são medidas consubstanciais aos processos de integração.

\*Diplomata de carreira e Doutor em Ciências Sociais. As opiniões expressas no presente texto são exclusivamente as de seu autor (pralmeida@mac.com).

Não há nada de errado na integração, que deve ser considerada como o vestíbulo de uma integração mais ampla, das economias nacionais com a economia mundial, uma espécie de miniglobalização provisória, até que a globalização mais vasta englobe de verdade os países participantes. O erro seria concebê-la de maneira exclusiva e excludente. No caso dos projetos de mercado comum, o *timing* do processo deve ser tão importante quanto à forma ou as peculiaridades desse processo, pois ele implica, de fato, na renúncia de soberania implícita ao ordenamento interestatal de políticas econômicas, de caráter macro ou setorial.

Por questões atinentes ao *timing* de seus próprios processos de estabilização macroeconômica, os países do Mercosul não parecem prontos para adentrar nas tarefas e requerimentos de um mercado comum, aliás, sequer naqueles de uma união aduaneira. Talvez uma solução de menor custo, para evitar a perda de credibilidade do bloco, seria terminar a construção da zona de livre comércio antes de passar às etapas mais avançadas do processo de integração. Não há nenhum problema em admitir insuficiências do processo real; é bem melhor, aliás, do que manter a ficção de uma construção inacabada e inacabável, por insuficiência de meios e de vontade política para tanto. Grandes saltos podem ser obtidos por aceleração gradual, mas também por recuos táticos ou estratégicos. Talvez seja o caso de repensar o Mercosul enquanto projeto comercial, apenas comercial.

Quais poderiam ser as regras básicas para a reconstrução do Mercosul?:

(a) o Mercosul deveria concentrar-se no essencial e voltar às suas origens, que estão num mandato de liberalização precipuamente comercial, dedicando-se ao acabamento de uma integração, *stricto sensu*, dos espaços econômicos regionais;

(b) não se deveria entupir a agenda do Mercosul de temas acessórios, de escassa relevância econômica ou comercial, ainda que de suposto interesse “social”;

(c) também não caberia sobrecarregar o “barco” institucional do Mercosul, que poderia adernar, e sim fazer funcionar o que já foi acordado, com base nas instituições criadas até aqui;

(d) atenção especial deveria ser dada, mas isso é óbvio também, à defesa dos interesses comerciais brasileiros, o que, atualmente, passa pela defesa dos exportadores nacionais submetidos a demandas ilegais por salvaguardas;

(e) finalmente, não se deveria fazer do Mercosul um cadáver embalsamado, estilo Lênin na Praça Vermelha, mas ter a coragem – e eventualmente a iniciativa – de rever posturas e compromissos políticos do passado, se a atual realidade assim o impõe.

Brasília, 4 de outubro de 2005.



## 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 [meridiano47@gmail.com](mailto:meridiano47@gmail.com) indicando na linha *Assunto* “Contribuição para Meridiano 47”.

## **América Latina em transe: vulnerabilidade social, instabilidade da democracia e “neopopulismo”**

**Marcelo Fernandes de Oliveira\***

O modelo de inserção internacional periférica dos países latino-americanos na economia contemporânea ao combinar planos de estabilização monetaristas e restritivos com profundas reformas econômicas pró-mercado no âmbito doméstico e, conseqüentemente, adesão a lógica do mercado financeiro global constitui, a médio e longo prazo, em danosas armadilhas às respectivas economias nacionais em se tratando de crescimento e desenvolvimento econômico e social.

Isso porque, se, por um lado, esse modelo teve méritos em controlar o processo inflacionário presente durante toda a década de 1980 na América Latina, entre outros benefícios, por outro, condena a região a taxas irrisórias de crescimento, tornando-a extremamente vulnerável às oscilações da economia internacional, sobretudo da ação dos capitais especulativos em busca de lucratividade rápida, impondo sérias restrições ao desenvolvimento interno e avanço da democracia, bem como tem conduzido de forma relativamente acelerada a perda de importância da região no contexto internacional.

A falta de perspectiva da sociedade em conseqüência dessa realidade tem levado parcelas significativas da população latino-americana a identificar os grupos “fora da lei” como provedores de recursos mínimos para sua sobrevivência, a optar por manifestações violentas como instrumento de mudança política ou tornarem-se mais suscetíveis aos discursos neopopulistas. Como conseqüência, crescentemente, o Estado de direito democrático vem perdendo, por um lado, sua capacidade de exercer o monopólio legítimo da violência em parte do seu território e, por outro, sua legitimidade social.

Isso, caso for permanente, pode traduzir-se em erosão da lei e da ordem. O que pode levar a um

estado de anomia, o qual é portador de distúrbios, dúvidas e incertezas. Segundo Darhendorf (1985, p. 145)<sup>1</sup>, a anomia é “(...) uma condição social em que as normas reguladoras do comportamento das pessoas perderam sua validade. Uma garantia dessa validade consiste na força presente e clara de sanções. Onde prevalece a impunidade, a eficácia das normas está em perigo. Nesse sentido, a anomia descreve um estado de coisas em que as violações de normas não são punidas”.

A ausência da eficácia do Estado de direito democrático e suas conseqüências, por um lado, tem pavimentado o caminho para o aumento sem precedentes da criminalidade na história de muitos países da América Latina. Enquanto, por outro lado, tende a consolidar uma visão negativa da sociedade sobre o desempenho negativo da democracia na geração de bem estar social difuso. Somado a isso, a existência de eleições em um contexto de profundas desigualdades econômicas e sociais combinado a existência de mecanismos institucionais que permitem a concentração de poder nas mãos do executivo permite o retorno de atores políticos com discursos salvacionistas que tendem a aproveitar da situação para alcançar o poder.

Em outras palavras, a combinação desses fatores produz um solo fértil para discursos neopopulistas. A realização de eleições em contexto de profundas desigualdades econômicas e sociais pode levar a maioria dos eleitores a optarem por novas alternativas, elegendo uma série de novos dirigentes menos comprometidos com as práticas democráticas. Dito de outro modo, um novo fenômeno político, o neopopulismo, poderá se impor nos países latino-americanos. Devido, sobretudo, as dificuldades sociais

\* Doutor em Ciência Política pela USP, Pesquisador do CEDEC e Professor de Relações Internacionais do UNIBERO Centro Universitário Ibero-Americano – UNIBERO (marfern@terra.com.br)

<sup>1</sup> DARHENDORF, R. *A lei e a ordem*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1985.

e econômicas que passa a população para a qual a democracia foi vendida como solução de todos seus males, mas até o momento, apesar de liberdades individuais e coletivas, que são essenciais, não foi capaz de garantir desenvolvimento econômico e redução das desigualdades sociais, as quais ainda alimentam a formulação de soluções autoritárias na região.

Segundo Roberts (1995, p.85-89) esse novo fenômeno pode ser identificado pela presença de cinco atributos definidores: 1) liderança política personalizada e paternalista; 2) coalizão de apoio multiclassista, de setores populares urbanos ou rurais, sindicalizados ou informais, contra a burguesia globalizada; 3) mobilização política vertical (“de cima para baixo”) que submete e subordina instituições políticas democráticas; 4) ideologia eclética e contra o *status quo*; 5) uso de métodos redistributivos e clientelistas para obter apoio político de setores populares excluídos dos ganhos da globalização.

Pode-se dizer que essa onda neopopulista contemporânea vem prosperando pois atores políticos com o perfil descrito acima vem conquistando o poder em pleitos eleitorais transparentes porque tem se apropriado das bandeiras históricas de igualdade econômica abandonadas pela esquerda e pela social-democracia latino-americana. Isso porque ambas incorporaram no discurso e na prática o modelo de gestão pública neoliberal que tantas mazelas sociais têm produzido na região. Em outras palavras, ao abandonar suas bandeiras históricas, a esquerda e a social-democracia latino-americana abriram um vácuo discursivo que vem sendo paulatinamente ocupado por políticos capazes de canalizar o

descontentamento popular e traduzi-lo em votos durante as eleições.

Após a conquista do poder, os políticos neopopulistas, por um lado, tendem a radicalizar o *modus operandi* das democracias delegativas com a finalidade de concentrar poder *vis-à-vis* a democratização do sistema político. E, por outro lado, buscam criar arremedo de políticas públicas paliativas que tem como foco distribuir benesses econômicas e definir os atores a serem beneficiados por elas conforme suas respectivas densidades eleitorais. O objetivo é a perpetuação do líder neopopulista no poder. Em um primeiro momento, aproveitando-se do direito à reeleição. Depois, da tentativa de um terceiro mandato que quando negado pode conduzir neopopulistas a aventuras golpistas.

Portanto, podemos afirmar que a deterioração sócio-econômica que leva a condição de vulnerabilidade social, por um lado, vem contribuindo para romper os laços de solidariedade orgânica e mecânica presentes nas sociedades latino-americanas, as quais, parecem estar caminhando para um processo de anomia endêmica. E, como resultado, por outro lado, parece por em xeque o processo de consolidação da democracia ao estilo dahlsiano na América Latina. Fazendo emergir um modelo político de democracia latino-americano concentracionista de poder na figura do presidente que, em muitas ocasiões, conduzirá o Estado de acordo com seus interesses particulares e do grupo que o cerca. Em outras palavras, os líderes “neopopulistas” instalados no governo tendem a radicalizar ainda mais as más práticas do modelo de democracia delegativa.

## ***Assine a Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI e adquira os livros publicados pelo IBRI***

Na Loja do IBRI é possível adquirir os livros editados pelo Instituto, assinar a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI* e inscrever-se em eventos promovidos pela Instituição. Visite o novo site do IBRI em <http://www.ibri-rbpi.org.br> .

## Que reforma da ONU sessenta anos depois?

Ana Flávia Barros-Platiau\*

O tema de reforma do sistema ONU é recorrente na agenda internacional. Após as grandes expectativas – e decepções – criadas com o final da Era de Ialta, o debate ganhou novo impulso com a atuação dos dois últimos Secretários-gerais, Boutros-Boutros Ghali e Kofi Annan. Em fato, ambos militaram pelas mesmas causas: adaptação do sistema ONU à realidade internacional, muito diferente daquela de sua criação, e maior compromisso dos Estados-membros com as metas estabelecidas pela Instituição, bem como a sua capacidade de resposta a crises internacionais, inclusive por meio de políticas preventivas e observância de normas internacionais. Após mencionarmos algumas das propostas de reformas, tentaremos explicar porque é tão difícil implementá-las.

A grande reforma seria quanto aos objetivos da ONU, paz e segurança e internacionais, que conduziram a uma interpretação de sua Carta ao longo do século XX, e em função de diferentes crises internacionais. Na sua declaração à Assembleia-Geral em 21 de março de 2005, Annan definiu os três grandes objetivos da ONU como: desenvolvimento, segurança e proteção dos direitos humanos. Além disso, frisou que todos deveriam ser fundamentados na primazia do direito. Por isso, no seu Relatório de 2005, *In Larger Freedom*, consagrou uma seção a cada objetivo específico, e uma parte final para as instituições internacionais, principalmente para a ONU, que pode e precisa ser tornada mais eficaz. Todavia, esta idéia também não é nova, e já havia sido resgatada com força na Declaração do Milênio.

A primeira parte, “Viver longe da necessidade” trouxe propostas para dar continuidade a compromissos internacionais já assumidos e metas estabelecidas para o desenvolvimento, como o Consenso de Monterrey e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Na verdade, demanda

a países desenvolvidos e àqueles em desenvolvimento que tornem concretos seus discursos sociais e de boa governança, inclusive abrindo espaço para a participação de atores não-estatais, tanto da sociedade civil organizada como do mercado.

“Viver longe do medo” é o título da segunda parte, que corresponde ao objetivo de segurança. As ameaças contemporâneas, enumeradas de forma clara desde o Relatório *A More Secure World: Our Shared Responsibility* de setembro de 2003, vão desde conflitos armados à degradação ambiental, e conduziram à proposta de uma Convenção Global sobre o Terrorismo e à criação de uma Comissão de Consolidação da Paz.

Entretanto, outro ponto extremamente importante é a legitimação Conselho de Segurança. Annan mencionou a necessidade de sua representatividade geográfica ser mais equilibrada, e a definição de critérios claros para a tomada de decisão quanto ao uso da força, visto como o último recurso de ação do Conselho de Segurança. Seriam eles: ameaça grave, propósito, meios proporcionais e consideração das conseqüências da intervenção. No entanto, mesmo que tais proposições agradem a vários membros, como aqueles que aspiram a um assento no Conselho, nada garante que o alargamento do Conselho o tornaria mais justo, e nem tampouco mais eficaz. O Conselho foi criado para ser um “condomínio dos poderosos”, e não para defender a primazia do estado de direito no cenário internacional. Como argumentou Prantl, a maior parte das decisões do Conselho foi tomada em função de interesses nacionais, e às vezes longe da justiça internacional.

Na terceira parte, “Viver com Dignidade”, o Relatório de 2005 objetivou demandar medidas concretas para a proteção dos direitos humanos e da democracia, ou seja, do estado de direito em geral.

\* Professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (iREL-UnB).

Também foi proposta a criação de um Fundo para a Democracia, para ajudar países a construir a sua própria transição democrática e de um Fundo em caso de catástrofes naturais e humanas.

Outra reforma importante é a do Secretariado, para torná-lo mais transparente e consolidado, isto é, mais próximo dos Estados Membros. Ela não é nova e nem inovadora, mas bastante polêmica. Isto corresponderia a evitar a politização do cargo, e limitar o poder de indicação de candidatos por parte dos Estados mais poderosos.

A quarta parte, sobre a ONU, é a mais interessante. Ressalte-se a urgência de revitalização da Assembléia Geral e do ECOSOC, que deveriam servir de fórum para orientar políticas de desenvolvimento e segurança para todos. Mais uma vez, propostas antigas para tentar corrigir o que a prática consolidou, e acabou distanciando do seu papel inicial. Também foi proposta a criação de mais um conselho: o de direitos humanos, para substituir a Comissão existente.

Em suma, K. Annan pediu a todos os 191 membros da ONU que assumam a responsabilidade de proteger seus cidadãos, e prestem contas a eles,

como também aos outros Estados. O fortalecimento do papel da ONU seria baseado no direito internacional e na implementação de políticas preventivas, com a mobilização dos membros para oferecer meios de funcionamento à Instituição. Mas se há consenso sobre as linhas gerais da reforma, ele se desmancha quando se discute quais seriam os primeiros passos. Tudo isso demonstra que muitos países do Sul afastaram-se ou foram afastados do Sistema, como alertou o Relatório *Engaging the Disenfranchised* de 2005. Outros atores internacionais têm acesso limitado, mas poderiam ter um papel mais importante na governança internacional se o Sistema não fosse tão fechado, como esclareceu o *Relatório Cardoso* de 2004. E finalmente, os Estados mais poderosos recorrem à ONU quando precisam do seu aval legitimador. Logo, vimos que há uma série de atores dentro do sistema competindo para conquistar espaço, e outros que perderam seu papel, pois foram “colonizados” por países do Sul, como a Assembléia Geral, a UNCTAD, o PNUMA e o ECOSOC. Talvez esta seja a explicação porque as reformas são tão necessárias e ao mesmo tempo difíceis de serem implementadas. Ou seja, nada novo no horizonte.



## 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, Pedro Motta Pinto Coelho.

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

## O Governo Lula e o Conselho de Segurança

Virgílio Arraes\*

Conquanto apresentada de modo distinto, a política externa do governo Lula segue as linhas gerais de seu antecessor, ao privilegiar a diplomacia de livre mercado, notadamente a agroexportadora, e o almejo por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, sob justificativa de maior harmonia do sistema internacional. Para atingir o último objetivo, o Brasil se dispõe até mesmo, no curto prazo, a não ser contemplado com o direito de veto. Assim, desde o seu discurso de posse, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva solicita a reformulação administrativa da principal organização internacional – “Defenderemos um Conselho de Segurança reformado, representativo da realidade contemporânea com países desenvolvidos e em desenvolvimento das várias regiões do mundo entre os seus membros permanentes”. (<http://www.info.planalto.gov.br/download/discursos/pr0011.doc>).

Assim, reafirmado o projeto do assento definitivo, o Brasil granjeia o apoio público de inúmeros países ou a sua renovação, advinda ainda do mandato predecessor: da América do Sul, apóiam-lhe, em princípio, Venezuela, Peru, Bolívia e Chile; da África, Angola e África do Sul; da Europa, Alemanha, Rússia, França, Grã-Bretanha, Espanha e Portugal; da Ásia, China, Coreia do Sul e Síria, dentre outros. Da perspectiva latino-americana, o contraponto mais sério não mais advém da Argentina, enredada em sérios problemas sócio-econômicos, após uma década entusiasmada de aplicação de postulados neoliberais a sua sociedade, mas do México. Todavia, o governo mexicano menciona ser sua prioridade menos a ampliação que o fim do poder de veto dos cinco grandes.

A intensificação diplomática do governo brasileiro em relação ao Conselho robustece-se parcialmente da própria importância atribuída pelos Estados Unidos a este durante os debates acerca da conveniência da invasão do Iraque. Mesmo depois da ofensiva militar,

iniciada em março de 2003, a coligação anglo-britânica insistiria na ratificação conciliar, de maneira que obtivesse a legitimidade multilateral necessária para a intervenção bélica açodada. Em setembro de 2003, na abertura da Assembléia Geral, o Brasil se manifestaria:

“É preciso que o Conselho de Segurança esteja plenamente equipado para enfrentar crises e lidar com as ameaças à paz (...) Para isso, sua composição, em especial no que se refere aos membros permanentes, não pode ser a mesma de quando a ONU foi criada há quase 60 anos (...) O Brasil está pronto a dar a sua contribuição, não para defender uma concepção exclusivista da segurança internacional, mas para refletir as percepções e os anseios de um continente que hoje se distingue pela convivência harmoniosa e constitui um fator de estabilidade mundial”. (<http://www.info.planalto.gov.br/download/discursos/pr186.doc>).

No início de 2004, dois acontecimentos embasaram mais as possibilidades de acesso ao restrito grupo: a formação do G-3, completado por Índia e África do Sul, cujo um dos objetivos havia sido o de reiterar o pleito junto às Nações Unidas, com o alargamento do Conselho de Segurança; e a expedição de tropas, aprovada no final de abril, para uma missão estabilizadora da ONU no Haiti, ainda mais conturbado politicamente após um golpe de Estado em fins de fevereiro que havia sido referendado por Estados Unidos e França. O envio do contingente para lá seria o maior da história do Brasil. Até então, a presença internacional havia inteirado 25 missões militares, sendo a última delas em Timor – a de maior porte, no entanto, fora a de Angola entre agosto de 1995 e julho de 1997.

Às vésperas da abertura da Assembléia Geral das Nações Unidas, o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, estimou positivamente as chances do Brasil, ao considerar a hipótese de reforma administrativa para

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

o sexagenário da instituição em 2005. Àquela altura, o país havia constituído o G-4 com Alemanha, Japão e Índia. No entanto, a presença de um país africano seria necessária, possivelmente a África do Sul, membro do G-3. No discurso perante a Assembléia-Geral, o Presidente Lula abordaria novamente a questão:

“Só o Conselho de Segurança pode conferir legitimidade às ações no campo da paz e da segurança internacionais. Qualquer reforma que se limite a uma nova roupagem para a atual estrutura, sem aumentar o número de membros permanentes é, com certeza, insuficiente”. (<http://www.info.planalto.gov.br/download/discursos/pr560.doc>).

Perante o aparente apoio, de cunho crescente, os Estados Unidos se limitaram a colocar que o Brasil era um sério candidato. Por outro lado, tanto a Rússia bem como a Grã-Bretanha reiteraram a candidatura brasileira, em princípio. Contudo, ainda no final daquele ano, Argentina e Paquistão firmariam declaração conjunta contra o aumento de novos membros fixos. De todo modo, uma proposta preliminar da própria ONU de reforma interna geraria expectativa positiva para a diplomacia brasileira.

Basicamente, o Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças havia tido por objetivo robustecer o princípio da segurança coletiva, principalmente em decorrência do atentado terrorista de setembro de 2001. No tocante ao Conselho de Segurança, as proposições se vincularam à incorporação de países capazes de responder o mais celeremente possível a ameaças globais. Desta forma, definiram-se duas opções, com revisão do modelo a ser adotado previsto para o ano de 2020, com 24 membros sem alterar o número de países com direito ao veto.

Em janeiro de 2005, o Presidente Lula, ao discursar no Fórum Econômico Mundial, abordou a possibilidade da participação permanente do Brasil no CS, ainda que expusesse de modo contraditório a justificativa nacional – ‘Nós almejamos efetivamente democratizar as Nações Unidas, porque, se a ONU fosse mais democratizada e mais países estivessem no Conselho de Segurança, certamente a gente não

teria tido a Guerra do Iraque como tivemos por decisão unilateral de um país’. No entanto, as resistências internas no âmbito do MERCOSUL persistem, com a reiteração platina de que uma alteração conciliar, amparada sobretudo em critérios regionais, desencadearia desequilíbrios e, por conseguinte, instabilidade política. Além do mais, o Uruguai não se manifesta de modo incisivo em favor do Brasil.

Ainda assim, em meados de maio, o G-4 encaminharia sua proposta de reformulação às Nações Unidas, ao prever a alteração para 25 membros, dos quais 11 fixos. Naquela altura, mais de uma dezena de embaixadores viajavam, sendo um deles um ex Ministro da Defesa, para divulgar o intento. A avaliação preliminar do Itamaraty havia indicado o apoio de pelo menos 120 países, próximo, portanto, dos votos necessários, 128. Em junho, a fim de facilitar o andamento do almejo, o G-4 retiraria o direito ao veto. Na perspectiva da diplomacia brasileira, 2005 seria o melhor momento para o encaminhamento do tópico, após mais de uma década de debate. De início, 25 países, inclusive França, haviam subscrito a proposição do quarteto.

Ela, todavia, seria rejeitada pelos Estados Unidos, União Africana (53 países), cuja opinião havia sido contrária à supressão do direito de veto, e China, por causa do Japão. Em relação à contraposição chinesa, o Brasil se surpreenderia, haja vista o apoio concedido àquele país na Organização Mundial do Comércio. Outrossim, o conseqüente desânimo se refletiria na ausência programada do Presidente Lula na abertura da 61ª Assembléia Geral, eventual ápice do projeto do G-4. Embora viajasse a Nova York, o Presidente seria representado por Amorim que, destarte, discursaria em seu nome.

Destarte, em virtude do malogro, ao menos temporário, do G-4 quanto à ampliação do Conselho de Segurança, a tática deveria ser alterada: se interessa o fortalecimento do multilateralismo ao grupo, ele então deveria lançar esforços para reforçar o papel da Assembléia-Geral, com o objetivo de clarificar a atuação com relação a questões relacionadas, por exemplo, a pandemias, subalimentação, terrorismo, intervenções (humanitárias), desarmamento, dentre outros.

# A China e a ascensão pacífica na Ásia Oriental

Paulo Antônio Pereira Pinto\*

*“A maior parte da China é desprovida de litoral, o que leva o país a voltar-se muito mais para a terra do que ao oceano. A contribuição de Zheng He<sup>1</sup>, portanto, significou tanto a propagação da “civilização terrestre” chinesa (pelo Sudeste Asiático), quanto a divulgação interna, na China, da experiência de contato com “civilizações marítimas”. O Século XXI será voltado para os oceanos. O pensamento voltado para os oceanos significa abertura e civilização, avanço e progresso. Cabe resgatar, portanto, o espírito de Zheng He e marchar em direção à abertura proporcionada pelo desenvolvimento pacífico de ampla “civilização marítima””.*<sup>2</sup>

*“A Ascensão Pacífica da Ásia parece ser expressão mais apropriada para o fenômeno do ressurgimento asiático, do que Século da Ásia. Busca-se definir o crescimento da economia regional e o estreitamento das relações entre os países da área, desde o término da Guerra-Fria. Tal evolução inclui não apenas um perfil econômico, mas também dimensões política, militar, social e cultural. Pretende abranger a maioria do vasto continente asiático. Baseia-se em eventos passados, situações em curso e cenários futuros da região”.*<sup>3</sup>

A China tem reiterado que sua condição atual de potência emergente deve ser entendida como uma nova fase histórica, marcada por “ascensão pacífica” do país, destinada a beneficiar seu entorno imediato

e relações com o exterior, conforme já mencionado na coluna anterior.

A primeira citação acima reflete, nessa perspectiva, o esforço de Pequim em recorrer à História, para demonstrar a importância dos oceanos à interação entre a “civilização terrestre chinesa” e as civilizações ultramarinhas, enquanto busca dar versão benigna à viagem do Almirante Zheng He, ocorrida há 600 anos, ao Sudeste Asiático<sup>4</sup>. A segunda explica os objetivos atuais da diplomacia chinesa destinada a traçar o perfil de uma Ásia Oriental, diferenciada das propostas mais amplas da Bacia do Pacífico.

Há meio século, os asiáticos buscam formar um grupo regional próprio. Na década de 1960, consolidou-se a ASEAN, que permitia aos países de economia de mercado no Sudeste Asiático identificarem-se politicamente como a “vitrine do capitalismo” naquela parte do mundo.

Vinte anos após, a Ásia Oriental e a América do Norte formularam o conceito de “Ásia-Pacífico”, que seria consolidada pela APEC<sup>5</sup>, incluindo a Oceania e países da América do Sul banhados pelo mesmo oceano.

Assim, com o término da Guerra Fria, criou-se o consenso de que a Bacia do Pacífico, incluindo suas vertentes asiática e norte-americana, forneceria os

\* 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 neste artigo não expressam os pontos de vista do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

<sup>1</sup> Sobre o navegador chinês do século XV, vide, entre outras fontes bibliográficas, “Zhen He –Wikipedia, the free encyclopedia” [http://en.wikipedia.org/wiki/Zheng\\_he](http://en.wikipedia.org/wiki/Zheng_he)

<sup>2</sup> “Why do we commemorate Zheng He?”, artigo publicado pelo Jornal do Povo, em Pequim, em 12.07.05.

<sup>3</sup> “Asia’s Peaceful Rise: A Multiple Interactive Process”, por Cui Liru, publicado pelo “China Institute of Contemporary International Relations” de Pequim, em maio de 2005.

<sup>4</sup> Existem, no entanto, críticos severos da tese atual dos dirigentes chineses, quanto aos efeitos benéficos dos períplos de Zhen He. Setores de opinião descrevem suas viagens como predadoras e destinadas a criar vínculos de dependência, entre as nações “visitadas” e o então poderoso Império Chinês.

<sup>5</sup> A APEC (Foro para a Cooperação Econômica na Ásia-Pacífico) é a associação regional de maior evidência no momento. Fundada em novembro de 1989, na Austrália, foi apresentada por seus patrocinadores como um processo em direção a um consenso na Bacia do Pacífico, com vistas à edificação de política econômica que assegurasse o crescimento sustentado da região. Na prática, reflete objetivos dos EUA no sentido de manter a economia da área vinculada à norte-americana – uma espécie de versão prévia da Iniciativa das Américas que, em 1994, propôs termos semelhantes em nosso continente.

mecanismos de sustentação políticos, militares e econômicos para que a Ásia pudesse competir com agrupamentos regionais em formação na América do Norte e Europa Ocidental.

No momento, os asiáticos parecem se identificar mais com um novo conceito de Ásia Oriental. As preocupações regionais, então, estariam voltadas para a formação de um mega bloco que abrangeria os atuais 10 membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático mais China, Japão e Coreia do Sul, também chamado de ASEAN+3.

Na coluna anterior, procurou-se, demonstrar que, no século XV, a China desempenhava papel dominante no Sudeste Asiático e servia como fonte de inspiração para a organização política de nações nesta região. Tal esquema foi desestruturado a partir da chegada dos europeus ao continente asiático, no século XIX, e rompido após a Revolução de 1949 e o início da Guerra Fria.

Com o começo do processo de modernização da RPC, na década de 1970, e o término do período de bipolaridade mundial, na de 1990, criaram-se novas condições para o ressurgimento, no âmbito das relações entre a China e o Sudeste Asiático, de processo de cooperação, que tivesse como base de sustentação um conjunto de valores culturais chineses compartilhados. Novas modalidades regionais de integração foram criadas, em oposição às estruturas de confrontação herdadas da Guerra Fria.

Recentemente, tem-se verificado que experiência histórica regional, em termos de estender ao máximo o fator estabilizador provocado pelos interesses comerciais entre os países do Sudeste Asiático mais os do Nordeste daquele continente, contribuiu para consolidar vínculos entre os mercados dos dez países membros da ASEAN e os da China, Japão e Coreia do Sul, no processo que vem sendo conhecido de 10+3.

Existe, portanto, a possibilidade de que a “equação 10+3” evolua, da soma dos mercados do Sudeste e do Nordeste da Ásia, para mecanismo institucional que permita que os dez países membros da ASEAN mais a China, o Japão e a Coreia do Sul venham a desenvolver uma “Comunidade da Ásia Oriental”.

Isto porque, o novo milênio iniciou-se, na Ásia Oriental, com transformações paradigmáticas nas

relações entre a China e o Sudeste Asiático. Nesse sentido, as dimensões de segurança, econômica e política foram profundamente afetadas por uma herança cultural comum, de origem chinesa.

Em parte devido à determinação dos Estados Unidos de agir unilateralmente e pelo emprego da força militar, após os atentados de 11.09.2001, a Ásia Oriental passou a valorizar agenda de segurança própria, com ênfase em acordos intra-regionais, principalmente decorrente de entendimentos entre a China e a ASEAN. Assim, em 19 de agosto de 2003, em Wuyishan, província chinesa de Fujian, a RPC agregou sua assinatura ao Tratado de Amizade e Cooperação, que já incluía os dez países do Sudeste Asiático, integrantes daquela Associação.

Ademais, durante os últimos anos, a China lançou as fundações para um novo relacionamento com as nações do Sudeste Asiático. Vem sendo fortalecida, assim, a vertente da cooperação no âmbito da Ásia Oriental, na medida em que se concede menor ênfase aos vínculos entre as margens asiática e norteamericana do oceano Pacífico.

A China tomou a iniciativa, por exemplo, da proposta de uma Área de Livre Comércio com a ASEAN, com clara motivação política, em 2001, logo após o ingresso da China na OMC. O “Acordo sobre o Comércio de Bens”, assinado, em novembro de 2004, ao final da X Reunião de Cúpula da ASEAN, representa proposta de um “Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation” entre a ASEAN e a China e é apenas parte de um maior engajamento da RPC na região.

Em seguida, foi assinada uma “Parceria Estratégica” com aquela sub-região, que inclui ampla cooperação, nos setores de segurança e político. A China também firmou um “Tratado de Amizade e Cooperação, a Declaração sobre a Conduta das Partes do Mar do Sul da China”, em 2002, comprometendo-se a agir com cautela quanto às ilhas em disputa.

A RPC anunciou, também, sua disposição de assinar o Protocolo ao “Treaty of the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone (SEANWFZ)” que as nações do Sudeste Asiático reivindicam há tempo. Tal decisão colocaria a China favoravelmente na região, em comparação com a determinação dos EUA de não

aceitarem igual compromisso de manter o Sudeste Asiático livre do trânsito de armas nucleares.

Um dos principais traços da política externa da China, no momento, é sua maior aceitação do multilateralismo como instrumento para assegurar crescimento e segurança, aderindo, nessa perspectiva a instituições internacionais e regionais. A RPC tem participado ativamente de mecanismos institucionais inovadores na Ásia-Oriental, bem como patrocinado novas alianças na Ásia Central. O “ASEAN Regional Forum”, o “Shanghai Cooperation Organization”<sup>6</sup> e o “Boao Forum”<sup>7</sup> têm atuado como foruns para ressaltar as preocupações chinesas com seu “Novo Conceito de Segurança”.

Nestas ocasiões, a China tem adotado a prática consagrada pela ASEAN de não identificar “uma terceira parte” como o inimigo. Pelo contrário, procura-se valorizar a idéia de que não se tem em vista um adversário definido.

Da mesma forma, Pequim tem também advogado crescente cooperação política, econômica e tecnológica, para fortalecer as relações entre a China e os países ao Sul de suas fronteiras.

Etapa importante, nesta evolução, deverá ocorrer em dezembro de 2005, quando, em Kuala Lumpur, Malásia, acontecerá a primeira Reunião de Cúpula da Ásia Oriental. Tal desenvolvimento não significará, apenas,

uma troca de nome do já consagrado “Encontro dos 10 (ASEAN) + 3 (China, Japão e Coréia do Sul)” para um inovador “East Asia Summit”. Trata-se, realmente, de transformação histórica, no sentido da criação de um regionalismo sem precedente no Leste asiático.

Nota-se, finalmente, conforme citado no início do artigo, que os dirigentes chineses pretendem resgatar a histórica viagem do Alm. Zheng He, em 1405, ao Sudeste Asiático. Procura-se, então, identificar nas “intenções pacíficas” daquele périplo, exemplo da permanente busca de “harmonia” – em oposição a “hegemonia” – nas relações da China com seus vizinhos ao Sul de suas fronteiras. O Partido Comunista Chinês, portanto, se esforça, tanto no plano interno, quanto no das relações chinesas com o exterior, no sentido do convencimento de que, em todos os momentos de emergência do país – há 600 anos, como agora – a China pode ser forte, enquanto não representa ameaça regional ou mundial.

Cabe aguardar, portanto, se a ascensão da Ásia Oriental ocorrerá de forma pacífica, sem o caráter hostil que cercou a emergência recente de outras potências mundiais.

“Ascensão”, portanto, não deveria, na prática, vir a significar o surgimento de um “novo Império” ou “potência hegemônica”. Tampouco, poderia representar algum tipo de revanchismo ou acerto de contas, decorrente de “queda anterior”.

<sup>6</sup> A respeito da Organização para a Cooperação de Xangai, vide [www.sectesco.org](http://www.sectesco.org)

<sup>7</sup> A respeito do “Boao Forum for Asia”, vide [www.boao.ce.cn/english](http://www.boao.ce.cn/english)

## 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 *RelNet* – Rede Brasileira de Relações Internacionais ([www.relnet.com.br](http://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/>.

© 2000-2005 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

## A Diplomacia das Cúpulas

Carlos Ribeiro Santana\*

O ano de 2005 foi marcado pela realização de inúmeras cúpulas de chefes de Estado em que o Brasil manteve presença marcante. Devido à exigüidade do artigo, consideremos apenas reuniões que envolveram o continente americano. Encontros desse tipo vão muito além da retórica embutida nas declarações adotadas. Com efeito, trata-se da oportunidade de que dispõem os dignitários para colocarem em prática os objetivos de política externa, bem como para traçarem novas metas comuns para as relações entre países, blocos ou regiões.

A participação do Presidente Lula em quatro reuniões de Chefes de Estado – 1ª Cúpula dos Países da América do Sul-Países Árabes; 1ª Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações; 15ª Cúpula Ibero-Americana; 4ª Cúpula das Américas –, duas delas em Brasília, causou reações diversas nos públicos que costumam acompanhar o encaminhamento da diplomacia brasileira. Se para alguns, encabeçados pela imprensa, as cúpulas representam tão-somente protocolos diplomáticos e oportunidades de viagens, sem falar da retórica – lugar comum das críticas a esses encontros –; para outros, que enxergam além do estrabismo jornalístico, configuram verdadeiros canais de diálogo da diplomacia presidencial, tão cara a nosso País quanto o profissionalismo dos quadros do serviço exterior.

A diplomacia presidencial permite ampliar a crença política de que as diretrizes e os compromissos adotados pelo País irão concretizar-se. Desde os dois Governos Cardoso, a presença do chefe de Estado na atividade diplomática tem demonstrado-se elemento de renovação e fortalecimento da política externa. Por meio da diplomacia presidencial, é possível compatibilizar a intensidade da agenda de política externa com a agenda de compromissos internacionais do chefe de Estado. No atual Governo, o carisma e o reconhecimento internacional da liderança do Presidente Lula tem atuado como catalisador na

utilização da diplomacia presidencial. É importante frisar que a diplomacia presidencial não se restringe a visitas e encontros, uma vez que também colabora para a celeridade na execução dos objetivos da política externa no momento em que começa a existir a sinergia entre as agendas externa e interna do Chefe de Estado.

A primeira reunião de chefes de Estado envolvendo os países da América do Sul teve lugar em Brasília, com a realização da inédita Cúpula dos Países da América do Sul-Países Árabes. A Cúpula, realizada nos dias 10 e 11 de maio de 2005, por iniciativa pioneira do Governo brasileiro, em conformidade com a política de universalização da Chancelaria, reuniu 33 países (22 árabes e 11 sul-americanos). A idéia de convocar a Cúpula amadureceu após as viagens do Presidente Lula a diversos países do Oriente Médio, em 2003. Teve o objetivo de buscar evidenciar o potencial concreto de cooperação nos mais diversos campos. Estiveram presentes na Cúpula 18 chefes de Estado e de Governo, além de mais de 60 delegados em nível de ministros de Estado e 200 altos funcionários de Governo. Em síntese, representou o esforço da Chancelaria brasileira de tentar aproximar duas regiões no contexto da cooperação Sul-Sul.

Nos dias 29 e 30 de setembro, foi realizada a I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações, criada por meio da Declaração Presidencial de Cusco, em 8 de dezembro de 2004. A integração sul-americana é uma das prioridades da Política Externa. Nesse sentido, o Governo brasileiro não tem poupado esforços para fomentar a plena consecução da construção de um espaço sul-americano integrado. Com efeito, o Itamaraty tem empenhado-se na coordenação e na concertação política e diplomática de forma a confirmar a região como fator diferenciado e dinâmico nas relações internacionais do País. A cúpula contou com a participação de 8 chefes de Estado, além de vice-

\* Diplomata e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. O presente artigo reflete apenas as opiniões pessoais do autor e não busca representar as posições oficiais do governo brasileiro.

presidentes e chanceleres. A essência da Comunidade Sul-Americana de Nações é o entendimento político e a integração econômica e social dos povos, tendo em vista o objetivo maior do desenvolvimento.

A Cúpula Ibero-Americana é um encontro anual de chefes de Estado e de Governo de 22 países de língua espanhola e portuguesa da América Latina e da Europa. A 15ª Cúpula Ibero-Americana, encerrada em 15 de outubro, permitiu a articulação de agenda de projetos e iniciativas em três frentes de trabalho: a migração, a realidade socioeconômica e a projeção internacional dos países das duas regiões. Aconteceu durante o 30º aniversário da proclamação de Juan Carlos I como rei da Espanha e assistiu à criação da Secretaria Geral Ibero-americana, a qual servirá, entre outras coisas, para dar andamento aos programas adotados e definidos durante as cúpulas. Foi marcada pela adoção de declaração final com apenas seis páginas, o que, em matéria de objetividade, contribui para o alto nível de profundidade, conteúdo e ambição do documento. Por fim, menciona-se a iniciativa brasileira, em meio ao encontro, de propor a criação de mecanismo que permita a troca de dívida externa por investimentos em Educação.

A última reunião, a IV Cúpula das Américas, realizada em Mar Del Plata, de 4 a 5 de novembro, marcou o último grande encontro, em 2005, de chefes de Estado do continente americano. Durante o evento, ficou evidenciado o fortalecimento do Mercosul por meio da concertação política dos

membros do bloco no tocante ao relançamento das negociações da Alca. Com efeito, no âmbito da reunião, foi adotada declaração final que contempla as duas posições expressadas pelos países participantes em relação à pretendida Área de Livre Comércio das Américas: um parágrafo defendendo a continuação das negociações para a formação da Alca e outro expressando que não há condições propícias para seguir-se com as negociações. A coesão demonstrada pela posição única do Mercosul – objetivo da política externa e uma das prioridades do Governo, concomitantemente com a construção do espaço integrado sul-americano – demonstrou a maturidade política do bloco para defender suas metas sem submissão ou passividade diante de pressões externas.

Por fim, depois da sucinta descrição dos principais avanços nas últimas quatro cúpulas envolvendo países do continente americano, convém ressaltar que esses canais de fluidez da diplomacia presidencial apenas complementam o encaminhamento da política externa do País. Com efeito, a intensificação da diplomacia presidencial – consubstanciada nas reuniões de cúpula e em encontros bilaterais – só é possível devido ao trabalho da Chancelaria e ao acumulado histórico da diplomacia brasileira. As credenciais de nossa política externa permitem ao Brasil não apenas sediar grandes reuniões de chefes de Estado, mas também fazer delas verdadeiros instrumentos para a consecução dos objetivos nacionais e de política externa.



## *Meridiano 47*

*Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

**Editor:** Antônio Carlos Lessa

**Editor-adjunto:** Virgílio Arraes

**Editor-assistente:** Rogério de Souza Farias

**Conselho Editorial:**

Amado Luiz Cervo, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Argemiro Procópio Filho,

Estevão R. Martins, Francisco Doratioto, José Flávio S. Saraiva, João Paulo Peixoto, Tânia Pechir Manzur.

**Projeto Gráfico:** Samuel Tabosa de Castro – samueltabosa@ig.com.br