



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Volume 13 – Nº 132 – Julho-Agosto – 2012

ARTIGOS

- 3 A Cultura da Paz e Operações de Apoio à Paz das Nações Unidas**
The Culture of Peace Support Operations and the United Nations Peace
TIAGO PEDRO VALES
- 12 A Política de boa vizinhança chinesa no contexto da integração regional asiática**
Chinese good neighbourhood policy in the context of Asian regional integration
ANNA CARLETTI
- 19 Bolívia y la salida al mar**
Bolivia and the access to the sea
SERGIO CABALLERO
- 24 ALBA: entre a aposta pela integração e a dependência do contexto político dos países membros**
ALBA: between the bet on integration and the region's reliance on political stability
FILIPE REIS MELO
- 31 Globalization and autonomy: embedded liberalism in the post-financial crisis economic order**
Globalização e autonomia: o liberalismo embutido na ordem pós-crise financeira e econômica
DIOGO RAMOS COELHO
- 38 Amores Mal Compreendidos: pragmatismo e americanismo na ação internacional do Brasil durante os governos Dutra (1946-1951) e Castelo Branco (1964-1967)**
Missunderstood Loves: pragmatism and americanism in brazilian international actions in Dutra (1946-1951) and Castelo Branco (1964-1967) governments
PEDRO HENRIQUE VERANO
- 46 Objetivos, contradições e atuação da África do Sul no G20**
Objectives, contradictions and performance of South Africa in the G20
LEONARDO CÉSAR SOUZA RAMOS; RODRIGO CORRÊA TEIXEIRA; MÁRCIA DE PAIVA FERNANDES; RAFAELLA DE OLIVEIRA CARNEVALI
- 53 Rumo a um novo regime monetário internacional**
Towards a new international monetary system
ELENA SOIHET; CLÁUDIO DE OLIVEIRA GUIMARÃES

RESENHAS

- 60 O Talento para Liderar**
REINALDO ALENCAR DOMINGUES
- 62 Império. Como os britânicos construíram o mundo moderno**
JOÃO FÁBIO BERTONHA
- 65 Brasil e China: Cooperação Sul-Sul e parceria estratégica**
PAULO HENRIQUE DA SILVA

Boletim Meridiano 47 é uma publicação bimensal em formato digital do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) dedicada a promover a reflexão, a pesquisa e o debate acadêmico sobre os temas da agenda internacional contemporânea.

© 2000-2012 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não traduz a opinião ou o endosso do IBRI.

Política Editorial

O *Boletim Meridiano 47* publica contribuições inéditas de professores e pesquisadores, na forma de artigos científicos focados em temas da atualidade internacional e estudos de áreas geográficas e resenhas de livros.

Editado pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, o *Boletim* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental e nem se filia a organizações ou movimentos partidários nacionais ou estrangeiros.

Boletim Meridiano 47 é uma publicação bimensal, publicada em formato digital. O *Boletim* publica trabalhos cuja temática se situe na grande área de Relações Internacionais, em que se compreende Política Internacional e Comparada, Direito Internacional, História das Relações Internacionais e da Política Exterior e Economia Política Internacional.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, em sistema de duplo cego (*blind review*). A publicação de contribuições será sempre amparada pelas recomendações do Conselho Editorial e pela análise dos pareceres produzidos.

Como contribuir

1. O *Boletim* publica artigos científicos e resenhas de livros;
2. Os artigos devem conter entre 20 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços) e as resenhas de livros devem conter cerca de 6 mil caracteres (espaços inclusive);
3. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
4. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
5. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
6. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
7. No caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
8. As contribuições devem vir acompanhadas de:
 - a. 3 palavras-chave em português e 3 *key words* em inglês;
 - b. Título em inglês;
 - c. Resumo em português e *abstract* em inglês, ambos com até 50 palavras.
9. O autor deve declarar, no formulário de submissões, que é único responsável pelo conteúdo da contribuição apresentada ao Conselho Editorial do *Boletim Meridiano 47*;
10. O autor deve declarar, no formulário de submissões, que o conteúdo da contribuição não possui nada que possa ser considerado ilegal, difamatório ou que provoque qualquer conflito de interesse ou que possa interferir na imparcialidade da obra apresentada.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, com avaliação de pelo menos dois pareceristas, escolhidos entre os membros do Conselho Editorial ou da comunidade científica especializada, em sistema de duplo cego (*blind review*). Neste processo o anonimato dos autores e dos pareceristas é garantido.

O processo de análise editorial se estende por cerca de 15 (quinze) dias úteis e os artigos aprovados são imediatamente publicados no site do *Boletim* (<http://www.meridiano47.info>) e depois consolidados na edição em formato pdf, lançada até o final do mês subsequente.

As submissões se fazem por intermédio de formulário específico, acessível em <http://meridiano47.info/como-publicar/>.

Indexação

Os artigos publicados neste veículo estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais / Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:

Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, CSA Worldwide Political Science Abstracts, Francis, Index Islamicus, International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences – IBZ, International Political Science Abstracts, International Security & Counter-Terrorism Reference Center, Peace Research Abstracts, Political Science Complete, Public Affairs Index, Advanced Placement Government & Social Studies Collection, Academic One File, Social Sciences Abstracts, Academic Search Alumni Edition, Academic Search

Complete, Academic Search Elite, Academic Search Premier, Current Contents of Periodicals on the Middle East, Current Geographical Publications, Expanded Academic ASAP, Fonte Acadêmica Fuente Acadêmica, Fuente Acadêmica Premier, Handbook of Latin America Studies – Library of Congress, Humanities International Index, Informe Académico, Informe Revistas en Espanol, InfoTrac Custom (Cengage Gale), RePEC: Research Papers in Economics, Scimago Journal & Country Rank, Social Science Research Network (SSRN), Social Sciences Abstracts, SocINDEX, SocINDEX with Full Text, TOC Premier, Ulrich's Periodicals Directory, World History Abstracts, World Scholar: Latin America and the Caribbean, Cabells Economics and Finance Directory, Directory of Open Access Journals – DOAJ, Geodados, Google Scholar, Latin American Periodicals Tables of Contents (LAPTOC), Latin Americanist Research Resources Project (LARRP), OALster, Portal Periódicos Capes, Recent Science Index, Scholarly Journals Index, Scientific Commons, Scientific Publications Index, Scientific Resources Database, Scirus, Social Science Information Gateway (SOSIG), Sociological Abstracts, Sumários de Revistas Brasileiras, Summon Content & Coverage, UNESCO – DARE Database – International Social Sciences Directory, World Affairs Online – German Institute for International and Security Affairs, Worldcat, Academia.edu, Academic Journals Database, Academic Papers Database, Bielefeld Academic Search Engine – BASE, Cibera, Contemporary Research Index, Current Index to Scholarly Journals, DataÍndice, Digital Journals Database, Directory of Academic Resources, Elektronische Zeitschriftenbibliothek, Elite Scientific Journals Archive, European Information Network on International Relations and Area Studies, History Journals, IBICT, Infomine – Scholarly Internet Resources Collections, Intute, Journal Tables of Contents – Journal TOCS, La Criée: Périodiques en Ligne, Latindex, LivRe!, Mundorama, NewJour, Open J-Gate, Public Knowledge Project – Open Archives Harvester, SOCOLAR, SUDOC – Le catalogue du Système Universitaire de Documentation, WorldWideScience.org, hzb-Verbunddatenbank.

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: Carlos Eduardo Vidigal, Antônio Jorge Ramalho da Rocha

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

Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes

Secretaria: Leonardo Carvalho Leite Azeredo Bandarra

Conselho Editorial

Amine Ait-Chaalal (Université Catholique de Louvain, Bélgica), Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil), Andrés Malamud (Universidade de Lisboa, Portugal), Carlos Milani (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Cristina Soreanu Pecequillo (Universidade Estadual Paulista, Brasil), Eugênio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil), Estevão Chaves de Rezende Martins (Universidade de Brasília, Brasil), Francisco Doratioto (Universidade de Brasília, Brasil), Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Haibin Niu (Shanghai Institute for International Studies, China), James Green (Brown University, Estados Unidos), Jean Daudelin (Carleton University, Canadá), João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Lincoln Bizzozero (Universidad de la República, Uruguai), Marcelo Coutinho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil), Marcelo de Almeida Medeiros (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil), Marcos Guedes de Oliveira (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Maria Helena Guimarães (Universidade do Minho, Portugal), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Nizar Messari (Al Akhawayn University in Ifrane, Morocco), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo, Brasil), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Steen Fryba Christensen (Aalborg University, Dinamarca), Rafael Duarte Villa (Universidade de São Paulo, Brasil), Virgílio Caixeta Arraes (Universidade de Brasília, Brasil).

A Cultura da Paz e Operações de Apoio à Paz das Nações Unidas

The Culture of Peace Support Operations and the United Nations Peace

Tiago Pedro Vales*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 132, jul.-ago. 2012 [p. 3 a 11]

Introdução

A cultura da paz esteve em discussão durante todo o século XX. Contudo, é a partir da segunda metade do século, principalmente na década de 1990, que a cultura de paz começou a ganhar *status* de norma e reconhecimento internacional como Programa de Ação. Isso aconteceu formalmente em 1999 quando a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) aprova a resolução A/53/243, conhecida como Declaração e Programa de Ação para a Cultura da Paz.

Este trabalho busca verificar as implicações deste Programa nas operações de apoio à paz (OAP) que estavam em curso na ocasião da aprovação da Declaração e Plano sobre a Cultura da Paz, e tiveram seus mandatos renovados nos anos seguintes. Com isso, busca-se entender se normas e ideias compartilhadas no sistema internacional, (no caso, a Assembleia Geral da ONU), exercem influências imediatas na condução de políticas próprias de outras instâncias da mesma organização, como é o caso das OAP. Busca-se também, fazendo uso de análises teóricas, responder se os elementos da cultura da paz constituem somente um discurso pouco aproveitado no sistema internacional.

Para tanto, organizou-se o texto em três partes. Na primeira parte, busca-se entender em quais medidas autores defensores da cultura da paz fundamentam suas ideias. Assim, recorre-se a alguns pressupostos construtivistas. A mesma corrente teórica serve a outro propósito. Ao apresentar as aproximações do construtivismo com a cultura de paz, esses mesmos pressupostos acabam por fornecer bases para uma reflexão sobre a assimilação ou não da cultura da paz nas OAP.

A segunda parte é dedicada à exposição do Programa tal como foi aprovado pela ONU. Considera-se que esta exposição é relevante à medida que fornece os conceitos e ideias a serem verificados nos mandatos das OAP. Apresenta-se um resumo do Programa suficiente para fornecer as bases das análises.

A terceira e última parte traz os resultados da análise dos mandatos das OAP em busca de associações destes com a cultura da paz. A escolha dos mandatos como objeto de análise deve-se a duas constatações. Primeiramente porque as OAP constituem uma ferramenta política mundial (Martin, 2010: 12) e por isso devem, ao menos teoricamente, estar de acordo com os entendimentos da ONU. Depois, por ser uma atividade que oferece uma resposta central às questões de conflitos e ameaças à paz internacional envolvendo decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas e que tem aumentado em frequência nas últimas décadas (Bigatão, 2007).

* Mestre em História e Cultura Política pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista – UNESP. Especialização em Estudos da Paz e da Segurança pela Universidade de Coimbra, Portugal. (tpvales@gmail.com)

As OAP são designadas para atender a problemas contingenciais que obstaculizam a implantação dos princípios da ONU (Bigatão, 2007). A partir do fim dos anos 80, concordando com Andrade (2005: 686), as OAP incluem a assistência humanitária entre suas tarefas, o que as liga também à construção da paz, ou seja, ao modelo que inclui, segundo Boutros-Ghali (1992), sustentar as condições de paz e encorajar “as partes em conflito em voltarem seus esforços para a reconstrução pacífica de suas sociedades”, no qual se incluem a promoção de uma cultura de paz.

A construção de um modelo pacífico de promoção da paz

A justificativa da cultura da paz aproxima-se do construtivismo quando se examina as condições da gestação desta ideia. De acordo com Pureza (2001: 10) cultura de paz vem de uma orientação voltada para a transformação do sistema. Pureza (2001: 13) completa o raciocínio citando John Galtung evidenciando uma construção voltada à mudança de paradigma: “cultura da paz aparece como englobando aspectos da cultura que servem para justificar ou legitimar a paz direta ou estrutural” em oposição aos mesmos componentes que estabeleceram a violência estrutural¹. Para além da formação do conceito que vem de uma construção, a própria concepção de cultura da paz pretende patrocinar a edificação de um novo senso comum que, aplicado em âmbito local, implica na condução da política internacional.

A construção da nova mentalidade para influenciar questões de paz, segurança e política internacional se aproxima da concepção construtivista de que, como aponta Tolossa ao citar Alexander Wendt, a realidade é socialmente construída em um processo de interação ao mesmo tempo em que as identidades e interesses dos atores são formados de acordo com ideias compartilhadas. “Os atores estão imersos numa estrutura social que os constitui e que também é constituída por esses atores” (Tolossa, 2004: 17). Ao que parece, defensores da cultura da paz querem atingir o sistema internacional partindo da mudança de ações locais. Como apontam Duarte e Freire (2009: 23), a cultura da paz terá de ser articulada com valores e tradições de cada sociedade para que floresça. Parecem ter adotado, então, a ideia construtivista de que mudanças são possíveis a partir de um novo entendimento social.

Ressalta-se que a visão construtivista não dispõe de um pensamento voltado exclusivamente para a construção da paz mundial, tampouco oferece uma visão uníssona entre seus pensadores (Vinha, 2009: 6). Contudo, de acordo com Richmond (2008: 81) os construtivistas apresentam denominadores comuns como a relação agente-estrutura, a importância e papel das normas, da cultura e instituições e valorizam a presença e o papel das ideias nas relações internacionais.

Esses aspectos sustentam as intenções do Programa enquanto este evidencia a transformação de mentalidades através da consolidação de novas ideias e valoriza os processos e mecanismos de disseminação de informações e valores como a educação e liberdade de expressão. Este aspecto fica bem ilustrado no preâmbulo da UNESCO, uma das patrocinadoras da cultura da paz: “Uma vez que as guerras começam na mente dos homens, é na mente dos homens que as defesas da paz devem ser construídas” (UNESCO, 1945). Assim, como define Mesa (2001: 106), “o desenvolvimento de uma cultura de paz deverá conduzir um esforço para combater, superar, eliminar aquilo que a tradição e o subconsciente contribuem para perpetuar e legitimar uma cultura de violência”.

Construtivistas consideram o Estado como o ator central das relações internacionais e defendem que há uma interação entre os níveis (Fierke, 2010: 180). Isso significa que a política internacional é um produto das relações sociais dadas a nível interno, pois “como seres sociais, os indivíduos ou Estados não podem ser separados de um contexto de significados normativos que formatam quem eles são e as possibilidades disponíveis a eles” (*ibid.*).

¹ Violência indireta, derivada da estrutura social. Refere-se ao comportamento humano em resposta a um ambiente social que os impede de ter acesso a condições básicas para a paz, como justiça, emprego, renda, entre outros. (Izzo, 2008)

Deste modo, justifica-se a opinião de que aquilo que é construído internamente tem implicações diretas no âmbito internacional, precisamente as intenções da cultura da paz.

A cultura da paz é um conceito que vem evoluindo desde a noção da paz negativa, passando pela ideia kantiana da paz perpétua, considerando a criação de instituições para assegurar a paz, como a Liga das Nações e a própria ONU e, por fim, as características multidimensionais da segurança do período pós-Guerra Fria (Izzo, 2008).

A Declaração e Programa de Ação sobre a Cultura da Paz: por onde começar a promoção da cultura da paz?

Em 1999, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Declaração e Programa de Ação sobre a Cultura da Paz. Logo de início, o documento define a cultura da paz como “um conjunto de valores, atitudes, tradições e modos de comportamento e de vida” (ONU, 1999).

Há duas partes. A primeira, a Declaração (A/53/243a), descreve brevemente as bases para a existência da cultura de paz com destaque para as questões locais e individuais que, por sua vez, se ligam a assuntos internacionais.

A segunda, o Programa de Ação (A/53/243b), traz informações acerca promoção da cultura da paz. Não estipula metas claras e tampouco assinala diretamente os atores envolvidos na promoção da cultura da paz, para além da ONU e da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO).

O mais importante de ambos os documentos são as oito categorias que servem de guia para políticas de promoção da cultura da paz. A novidade é o *status* jurídico que passaram a gozar quando este Programa foi unanimemente aprovado pelos Estados-membros da ONU, evidenciando a necessidade de uma convergência das políticas a favor da promoção da cultura da paz.

Tendo o Programa como referência, apresentam-se as categorias na seguinte ordem:

1. Educação: sugere que as atividades em curso das subdivisões da ONU se voltem para capacitar e educar, incentivando a prevenção de conflitos, gestão de crises e negociações para a paz.
2. Desenvolvimento socioeconômico sustentável: valoriza a participação e reintegração da população envolvida em conflitos e a construção de um desenvolvimento sustentável. Menciona também a extinção da pobreza e das desigualdades econômicas.
3. Direitos Humanos: Reitera a promoção dos Direitos Humanos (DH) em alusão aos documentos da ONU, como a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).
4. Igualdade de gênero: Permeia várias das categorias e evoca como base a Plataforma de Ação de Pequim (1995). Valoriza a participação igualitária dos gêneros nos processos decisórios e a integração desta perspectiva aos instrumentos internacionais.
5. Participação democrática: reitera a importância de atividades que promovam práticas democráticas e reconhece o crime organizado, o tráfico de drogas, a corrupção e o terrorismo como ameaças à democracia.
6. Compreensão, tolerância e solidariedade: Apoia iniciativas locais de promoção da tolerância e entendimento. Adota as medidas expostas na Declaração de Princípios sobre a Tolerância e o Programa de Ação de Consequência do Ano das ONU para a Tolerância (1995).
7. Livre circulação de informações e conhecimento: Incentiva a livre comunicação social em função do acesso aos processos de tomada de decisão e disseminação dos valores.
8. Paz e segurança internacional: Liga as atividades locais a iniciativas no âmbito internacional. Incentiva medidas que promovam confiança mútua, valoriza a aplicação do direito internacional.

O Programa expõe ainda as instituições internacionais, prevalentemente a ONU e a UNESCO como fatores essenciais ao cumprimento do objetivo proposto. Neste caso, há uma corresponsabilidade do sistema ONU em voltar-se, considerando as possibilidades, à construção da cultura de paz. De modo a verificar se esta ideia de cultura de paz está presente ou passou a constar nas subdivisões da ONU, expõem-se impressões resultantes da análise dos mandatos de algumas OAP.

Aplicações em OAP: a Declaração e Programa implicaram nos mandatos em curso?

Ao analisar os mandatos das onze OAP que se iniciaram antes da aprovação do Programa de Ação para Cultura da Paz (1999) e que depois foram renovadas, percebe-se que alguns aspectos relacionados à cultura da paz já estavam presentes antes da aprovação do citado documento. Outras não apresentaram desde seu início elementos que reforçam diretamente a promoção da cultura da paz de acordo com o Programa de Ação.

As OAP que correspondem a este último são a *United Nations Iraq–Kuwait Observation Mission* (UNIKOM), *United Nations Military Observer Group in India and Pakistan* (UNMOGIP), *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO) e *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus* (UNFICYP) (SC, 1948a; 1948b; 1991; 1974). Vale ressaltar que tais OAP correspondem ao que Pureza (2007: 1) classifica como primeira geração de OAP, ou seja, seguem um mandato que não permite o emprego do uso da força e, mais importante, restringem-se em ser apenas uma “interposição entre os contendores”. Basicamente, as OAP citadas dedicam-se ao monitoramento de cessar-fogos entre os beligerantes. No entanto, cabe ressaltar que entre as funções da UNTSO, ainda em vigor, uma de suas tarefas é justamente dar suporte a outras OAP implementadas na região, tais como a *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNFIL) e *United Nations Disengagement Observer Force* (UNDOF) que, por sua vez, têm mandatos mais completos no sentido de desenvolvimento de funções humanitárias (SC, 1974; 1978; 2006).

Entre os elementos ligados à cultura da paz que aparecem nos mandatos das OAP antes da aprovação do Programa, a defesa e/ou promoção dos DH é bastante frequente. Consta como função direta das Forças de Paz nos mandatos das OAP *United Nations Observer Mission in Georgia* (UNOMIG) (SC, 1993; 1994; 1996; 2006) e *United Nations Mission in Bosnia-Herzegovina* (UNMBH) (SC, 1995; 1997; 1998; 2002). A maioria das OAP implementadas nos anos 90, como já foi exposto anteriormente, apontam uma mudança no padrão das OAP de maneira geral. Como aponta Matijascic (2007: 2), o auxílio e proteção aos Direitos Humanos e esforços de caráter humanitário constituem os elementos que integram as OAP deste período, classificadas pela citada autora como segunda geração. Assim, é natural que a promoção desses DH apareça como tarefa dos capacetes azuis² à medida em que as OAP passam a ter um caráter humanitário e também, como defende Silveira (2004), a violação aos DH é motivo para uma intervenção internacional legítima.

A defesa da democracia enquanto monitoramento de referendos e eleições não constitui novidade entre as OAP. Muitas delas tiveram seus mandatos voltados quase que exclusivamente para este fim, tais como a *United Nations Mission for Referendum in Western Sahara* (MINURSO) (CS, 1991). No entanto, quando se considera outros elementos como o combate à corrupção, ao crime organizado, tráfico de drogas entre outros, como aponta o Plano, a UNMBH (SC, 1998; 2002) aparece como exemplo.

Ainda referente à questão da democracia, o Programa apresenta as instituições nacionais como uma importante ferramenta para a construção da cultura da paz (ONU, 1999). Estas também estão ligadas à proteção dos DH. Expõe-se então, a necessidade da criação, defesa e aprimoramento do aparato jurídico das sociedades. No que tange aos mandatos das OAP analisados, criação ou defesa de mecanismos jurídicos, fortalecimento de sistemas legais

² Designação dada aos soldados integrantes das forças de paz da ONU que atuam em OAP.

aparecem nos mandatos da UNMBH, UNIMIK, e *United Nations Mission in Kosovo* (UNFICYP) (SC, 1974; 1998; 1999; 2002).

A recondução e reintegração de refugiados e desalojados às suas respectivas sociedades, fatores ligados ao desenvolvimento socioeconômico sustentável, disposto no Programa, consta nos mandatos da UNOMIG e UNIFIL. Importante ressaltar que, no caso da UNIFIL (SC, 2006), esta preocupação passou a constar no mandato a partir de 2006, juntamente com outras atribuições como controle de fronteiras, apoio ao governo local, entre outras, quando houve uma exacerbação das hostilidades na região. Por fim, questões ligadas ao desenvolvimento e reestruturação das atividades econômicas, também apontadas como fundamentais para a promoção da cultura da paz, aparecem nos mandatos da UNOMIG e UNMIBH (SC, 1994; 1995), contudo, não mencionam como isso se aplica.

A análise dos mandatos das OAP em busca de identificações com os elementos dispostos no Programa de Ação Para a Cultura da Paz mostrou que essas OAP já continham valores que as aproximavam da promoção da cultura da paz antes, lembrando, que estas se tornassem um marco temporal e jurídico com a aprovação do citado Programa em 1999.

Com exceção da UNIFIL (SC, 2006), não houve alterações significativas nos mandatos das OAP em função da aprovação do Programa de Ação pela Assembleia Geral. Soma-se a isso o fato de que as mudanças foram justificadas não pela aprovação do Programa, mas sim pela necessidade de responder aos agravamentos dos conflitos locais.

Palavras finais

Pelo que se pode perceber, a aprovação da Declaração e Programa de Ação para a Cultura da paz não exerceu influência sobre os mandatos das OAP em curso nesta ocasião (1999) quando estes foram renovados, nos anos seguintes.

Não se pode afirmar, no entanto, que as OAP analisadas desprezam totalmente o conteúdo do Programa. A análise permitiu verificar que muitos dos preceitos da cultura da paz já estavam presentes nos mandatos antes mesmo da aprovação deste Programa de Ação. Vale ressaltar que, a maioria das OAP analisadas iniciou-se na década de 1990 e, como alguns autores já apontavam, este período é marcado por um alargamento das questões de segurança, que passaram a entender que o sentimento de segurança está relacionado não só com emergência de conflitos, mas também com as questões de bem-estar em geral e proteção das liberdades de expressão, credo, econômica, entre outros. Assim, essas OAP buscavam contemplar o que Villa (1999: 100) chama de segurança global multidimensional.

A presença de elementos ligados à cultura da paz nos mandatos antes da publicação do Programa aponta que o próprio Programa é uma construção que levou em conta aspectos já verificados. A aprovação e publicação, que tem como objetivo estruturar ações para construir um ambiente pacífico duradouro, é, por sua vez, produto de uma construção acerca dos entendimentos acerca das necessidades e possibilidades da promoção de uma cultura de paz. É neste ponto que a teoria construtivista é válida e explica a emergência da cultura da paz enquanto construção aceita internacionalmente. Ou, como afirma Adler (1999: 206), o construtivismo mostra que, “mesmo as instituições mais duradouras são baseadas em entendimentos coletivos *ex nihilo* pela consciência humana; e que esses conhecimentos foram subsequentemente difundidos e consolidados até que fossem tidos como inevitáveis”.

Neste aspecto, a intenção do Programa de ser uma “estrutura estruturante³” a favor de uma cultura da paz exige tempo para ser verificada e construída, já que não há referência ao Programa e conceitos nos mandatos renovados das OAP. Essa ausência de definições ou citações do Programa enquanto dispositivo legal pode estar indicando

3 Estrutura estruturante é um termo formulado pelo sociólogo Pierre Bourdieu na obra ‘O poder Simbólico’ (1991). O sociólogo desenvolve o argumento de que estruturas que servem como molde do pensamento e ações, exemplificadas nas construções simbólicas, são, antes, estruturas estruturadas pela construção social.

que, mais do que um documento, as mudanças estruturais, no que se referem a políticas a serem construídas “na mente dos homens”, necessitam antes serem assimiladas. Ou seja, podem estar a reforçar o ciclo proposto pelos construtivistas. A cultura da paz deve, primeiramente, integrar-se às estruturas sociais para poderem se perpetuar como almejam. Apresenta-se aqui, ao que parece, um paradoxo do conceito de cultura da paz.

As OAP pouco ajudariam, já que são concebidas, como vimos, para responder a situações pontuais que exigem respostas relativamente rápidas, como os conflitos. Ajudam sim na medida em que preparam o terreno para a entrada de outros segmentos com atividades mais voltadas à criação de uma cultura de paz a nível local.

Bibliografia e fontes consultadas

- Adler, Emmanuel (1999) “O Construtivismo no estudo das Relações Internacionais” *Lua Nova*, 47. 201 – 252.
- Andrade, Luís (2005) “A política internacional e as operações de apoio à paz” *Arquipélogo – História*. 2ª série, IX, 681 – 692.
- Bigatão, Juliana (2007) “As operações de manutenção da paz no pós-guerra fria: o caso dos conflitos armados intra-estatais”, www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/Juliana%20P%20Bigatao%2013-08-07.pdf [10 de dezembro de 2011]
- Boutros-Ghali, Boutros (1992) “An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and free Peace-keeping. A/47/277-S/24111.
- Fierke, Karin (2010) “Constructivism” in Dunne, Tim *et al.* (eds.) (2010) “International relations theories: discipline and diversity” Oxford: Oxford University Press, 166 – 184.
- Izzo, Roberta C. (2008) “Memórias e Projeções: a cultura da paz nas Nações Unidas – de 1989 a 2001” Dissertação de mestrado não publicada, Universidade Estadual Paulista, FCHS, Franca, Brasil.
- Lopes, Paula D.; Freire, Maria R. (2009) “Rethinking peace and violence: New Dimensions and new Strategies” in Lopes, Paula; Ryan, Stephen (eds.) *Rethinking peace and security. New dimensions, strategies and actors*. Bilbao: Humanitarian Net, 13 – 30.
- Martin, Ian (2010) “All peace operations are political: a case for designer missions and the next UN reform” in Gowan, Richard (ed.) *Review of political missions 2010*. New York: Center on International Cooperation, 8 – 14.
- Matijascic, Vanessa (2007) “Operações de manutenção da paz da ONU: a primeira experiência no Haiti”, I Simpósio de Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/matijascic.pdf [06 de dezembro de 2011].
- Mesa, Manuela (2001) “Educación para la paz en el nuevo milenio” in Pureza, José Manuel (org.) *Para uma cultura da paz*. Coimbra: Quarteto, 105 – 126.
- Pureza, José Manuel (2001) “Estudos da paz e a cultura da paz” in Pureza, José Manuel (org.) *Para uma cultura da paz*. Coimbra: Quarteto, 7 – 28.
- Pureza, José Manuel *et al.* (2007) “As novas operações de paz das Nações Unidas. Os casos de Angola, Timor Leste e Moçambique”, *Oficina do CES*. Universidade de Coimbra, www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/290.pdf [06 de dezembro de 2011].
- Silveira, Anita K. (2004) “A intervenção humanitária como forma legítima de proteção dos Direitos Humanos” Centro de Direito Internacional, www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume4/arquivos_pdf/sumario/art_v4_XIII.pdf. [07 de dezembro de 2011].
- Tolossa, Natalia (2004) “A Política Europeia de segurança e defesa e a formação da identidade coletiva. O caso do Reino Unido no governo Tony Blair” Dissertação de mestrado não publicada, Pontifícia Universidade Católica, Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, Brasil.

Villa, Rafael A. D. (1999) “A segurança global multidimensional”. *Lua Nova* N. 46, 99 – 118.

Vinha, Luis Miguel (2009) “John Gerard Ruggie e a institucionalização da paz liberal” Doutorado em Política Internacional e Resolução de Conflitos, Universidade de Coimbra, http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n3/documentos/1_Luis_Vinha.pdf [05 de dezembro de 2011]

Fontes documentais

ONU (1999) Declaration and Programme of Action on a Culture of Peace. A/53/243 <http://cpnn-world.org/resolutions/resA-53-243B.html> [29 de outubro de 2011]

UNESCO (1945) Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html [29 de outubro de 2011]

Mandatos das Operações de paz

Minicurso

SC (1991) “Resolution S/Res/690” 29 de abril de 1991 [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/690\(1991\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/690(1991)) [25 de novembro de 2011]

UNDOF

SC (1974) “Resolution S350” 31 de maio de 1974 [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/350\(1974\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/350(1974)) [25 de novembro de 2011]

UNFCYP

SC (1974) “Resolution S186” 27 de fevereiro de 1964 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/211/44/IMG/NR021144.pdf?OpenElement> [25 de novembro de 2011]

UNIKOM

SC (1991) “Resolution S/Res/687” 13 de abril de 1991 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/25/IMG/NR059625.pdf?OpenElement> [27 de novembro de 2011]

UNMBH

SC (1995) “Resolution S/Res/1035” 21 de dezembro de 1994 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/413/60/PDF/N9541360.pdf?OpenElement> [27 de novembro de 2011]

SC (1997) “Resolution S/Res/1103” 31 de março de 1997 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/375/23/PDF/N9737523.pdf?OpenElement> [27 de novembro de 2011]

SC (1997) “Resolution S/Res/1107” 16 de maio de 1997 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/085/71/PDF/N9708571.pdf?OpenElement> [27 de novembro de 2011]

SC (1997) “Resolution S/Res/1144” 19 de dezembro de 1997 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/375/23/PDF/N9737523.pdf?OpenElement> [27 de novembro de 2011]

SC (1998) “Resolution S/Res/1184” 16 de julho de 1998 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/207/87/PDF/N9820787.pdf?OpenElement> [27 de novembro de 2011]

SC (1998) “Resolution S/Res/1168” 21 de maio de 1998 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/141/10/PDF/N9814110.pdf?OpenElement> [27 de novembro de 2011]

SC (2002) “Resolution S/Res/1423” 12 de julho de 2002 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/477/85/PDF/N0247785.pdf?OpenElement> [27 de novembro de 2011]

UNIFIL

SC (1978) “Resolution S425” 19 de março de 1978 http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/425%281978%29 [25 de novembro de 2011]

SC (2006) “Resolution S/Res/1701” 11 de agosto de 2009 http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1701%282006%29 [25 de novembro de 2011]

UNMIK

SC (1999) “Resolution S/Res/1244” 16 de junho de 1999 <http://www.unmikonline.org/civpol/mandate.htm> [25 de novembro de 2011]

UNMOGIP

SC (1948) “Resolution S39” 20 de janeiro de 1948 [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/39\(1948\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/39(1948)) [25 de novembro de 2011]

SC (1948) “Resolution S47” 21 de abril de 1948 [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/47\(1948\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/47(1948)) [25 de novembro de 2011]

UNMOP

SC (1996) “Resolution S/Res/1138” 15 de janeiro de 1996 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/007/68/PDF/N9600768.pdf?OpenElement> [27 de novembro de 2011]

SC (2002) “Resolution S/Res/1437” 15 de dezembro de 2002 <http://daccess-ods.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/633/71/PDF/N0263371.pdf?OpenElement> [27 de novembro de 2011]

UNOMIG

SC (1993) “Resolution S/Res/858” 24 de agosto de 1993 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/466/03/IMG/N9346603.pdf?OpenElement> [27 de novembro de 2011]

SC (1993) “Resolution S/Res/881” 4 de novembro de 1993 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/609/28/PDF/N9360928.pdf?OpenElement> [27 de novembro de 2011]

SC (1994) “Resolution S/Res/937” 21 de julho de 1994 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/298/25/PDF/N9429825.pdf?OpenElement> [27 de novembro de 2011]

SC (1996) “Resolution S/Res/1077” 22 de outubro de 1996 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/298/25/PDF/N9429825.pdf?OpenElement> [27 de novembro de 2011]

SC (2003) “Resolution S/Res/1494” 30 de julho de 2003 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/446/49/PDF/N0344649.pdf?OpenElement> [27 de novembro de 2011]

UNTSO

SC (1948) “Resolution S50” 29 de maio de 1948 [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/50\(1948\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/50(1948)) [25 de novembro de 2011]

Resumo

Neste trabalho, analisa-se a ascensão do conceito de cultura da paz como uma construção de um ponto de partida ou guia para a formulação de políticas internacionais acerca da promoção e consolidação da paz internacional, porém com medidas voltadas primeiramente ao âmbito local. O principal objetivo, porém, é verificar se o que se entende por cultura de paz está presente em plataformas de ação da ONU. Para tanto, escolheu-se os mandatos das operações de manutenção da paz que tiveram início antes de 1999, ano da publicação e aprovação do Plano de Ação para a Cultura da Paz, e que tiveram seus mandatos renovados na década seguinte.

Abstract

This paper analyses the emerging culture of peace's concept as a construction of a starting point or guide for international politics on promotion and consolidation of international peace. The main purpose, however, lies in verifying if that what has been perceived by culture of peace is present on platforms of action of United Nations. To this end, was choose the mandates of peacekeeping operations that had started before 1999, year of publication of the Plan of Action on Culture of Peace, and had its mandates renewed in subsequent years.

Palavras-chave: Cultura da Paz; Operações de Paz; Organização das Nações Unidas

Key-words: Culture of Peace; Peace Operations; United Nations

Recebido em 16/03/2012

Aprovado em 04/05/2012

A Política de boa vizinhança chinesa no contexto da integração regional asiática

Chinese good neighbourhood policy in the context of Asian regional integration

Anna Carletti*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 132, jul.-ago. 2012 [p. 11 a 18]

Introdução

Desde o início do século XXI, não se fala mais apenas de China, mas de “Grande China” (AUSTIN; HARRIS, 2001), evidenciando uma nova e mais profunda dinâmica de integração entre a China e seus vizinhos, incluindo o Japão e as duas Coreias.

Com efeito, na primeira década do século XXI, a China passou de uma diplomacia essencialmente bilateral a uma diplomacia multilateral se inserindo em grandes organizações multilaterais internacionais como a OMC, ou regionais como a OCX (Organização para Cooperação de Xangai). Além disso, a China aproximou-se da organização regional da ASEAN, que reúne os países do Sudeste Asiático, comunidades que faziam parte da antiga esfera de influência chinesa.

O objetivo de tal mudança de rumo parece ser o de criar um grande bloco que integraria seus vizinhos regionais visando o fortalecimento de uma comunidade da Ásia Oriental, como evidencia o embaixador Paulo Pinto (PINTO, 2005).

Nessa concepção, ao invés de serem sublinhados os limites geográficos entre China e seus vizinhos, seriam enfatizadas suas afinidades culturais e a defesa comum de seus interesses estratégicos, aceitando uma governança regional compartilhada fundada em valores como a harmonia e o desenvolvimento pacífico. Durante o período dinástico, a unidade e a harmonia eram, de fato, os objetivos a serem alcançados também em âmbito internacional (PINTO, 2000, p. 54-55). Talvez, não seja por acaso que o atual presidente da República Popular da China, Hu Jintao, tenha escolhido como lema de seu governo justamente o conceito de “mundo harmonioso” (HU JINTAO, 2005).

Contudo, pairam no ar diversos questionamentos sobre o tipo de influência que a China deseja alcançar num futuro próximo. No Livro Branco de 2005, intitulado “Desenvolvimento Pacífico da China”, o governo chinês sinalizou que a paz é o único caminho possível para o desenvolvimento chinês, evidenciando a cooperação mútua e a boa vizinhança internacional como pontos estratégicos para seu crescimento internacional.

* Professora Adjunta de História das Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa – Unipampa; Professora Colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Pesquisadora associada do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – NERINT/UFRGS e do Instituto Brasileiro de Estudos da China e Ásia-Pacífico – IBECAP. Doutora em História pela UFRGS e Pós-Doutora em Ciência Política pela mesma instituição (annacarlettib@hotmail.com).

O objetivo desse trabalho é contribuir para uma melhor compreensão da percepção chinesa das relações internacionais, apresentando, num primeiro momento, a evolução da política externa chinesa de Deng Xiaoping ao atual presidente Hu Jintao e os princípios norteadores da política externa chinesa. Num segundo momento, analisaremos quais as estratégias usadas pelo governo chinês para acalmar os temores de seus vizinhos em relação ao seu crescimento.

A política externa chinesa de Deng Xiaoping a Hu Jintao

Ao inaugurar a política de “reformas e portas abertas” em 1978, Deng Xiaoping remodelou a política externa chinesa despidendo-a de roupagem ideológica e visando construir uma nova imagem da China frente ao cenário internacional. Sua prioridade era o crescimento econômico interno. A abertura da China ao mundo visava atrair o maior número de investidores estrangeiros, sobretudo entre os chineses além-mar em favor do desenvolvimento e enriquecimento da nação, deixando para um segundo momento, o envolvimento do país no cenário internacional. No início da década de 80, foi lançada a teoria da “paz e desenvolvimento” (heping yu fazhan 和平与发展). Com essa teoria, Deng Xiaoping sublinhou a necessidade de um contorno pacífico para que a China pudesse dedicar-se integralmente ao crescimento econômico. Frente às mudanças ocorridas com o fim da Guerra Fria e ao isolamento ao qual a China foi submetida após os fatos de Tian Anmen, em 1989, Deng Xiaoping alertou sobre a necessidade de adotar uma postura de baixo perfil (low profile), uma estratégia prudente e pragmática diante da política de sanções votada pela maioria dos países ocidentais. Os slogans “esperar o momento propício e esconder as próprias capacidades enquanto se aguarda sua vez” (taoguang yanggui yousuo zuowei 韬光养晦有所作为) e “não assumir a liderança” (budangtou 不当头) refletiam tal postura, evidenciando a orientação de Deng Xiaoping em agir na sombra para poder se subtrair do eventual perigo de ser identificado como novo inimigo imaginário no período pós-Guerra Fria (Zheng Yongnian; Tok Sow Keat, 2007). Ainda no início dos anos 90, Deng Xiaoping indicara três prioridades da política externa chinesa: garantir o crescimento econômico, opor-se à hegemonia americana e alcançar a reunificação de Taiwan.

Quando Jiang Zemin assumiu o poder, em 1996, a China encontrava-se mais fortalecida internamente, o que permitiu repensar o papel que o país iria desempenhar na ordem internacional. Deixando de ser um país voltado para dentro, a China começou a prestar mais atenção ao âmbito externo e na melhor maneira de tirar proveito do processo de globalização que rapidamente estava avançando. O ingresso da República Popular da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001 marcou o início do envolvimento chinês junto às maiores instituições e organizações internacionais. A China tomou consciência da importância de reconstruir sua imagem internacional, sobretudo, após os fatos de Tian Anmen. Contudo, as autoridades chinesas começaram a perceber que esse retorno ao cenário internacional, acompanhado por um crescimento econômico surpreendente, poderia criar preocupações por parte de seus vizinhos e outros atores que atuavam na Ásia oriental. Era prioritário adequar sua política regional visando tranquilizar seus vizinhos sobre as intenções pacíficas de seu desenvolvimento. Foi nesse contexto que apareceu o novo conceito de “ascensão pacífica” (heping jueqi 和平崛起) com a intenção de inaugurar uma nova estratégia da China em relação ao mundo externo. Durante o Boao Forum¹ no final de 2003, Zheng Bijian, teórico da Escola Central do Partido e idealizador da nova teoria, reiterou que esse novo projeto visava apenas melhorar a participação da China no processo de globalização econômica, não possuindo o país interesse algum de se expandir territorialmente. Ascensão, portanto, não era sinônimo de expansão colonialista como significou para outros países

¹ Lembramos que o Boao Forum é uma ONG cuja sede encontra-se na ilha de Hainan (no sul da China) e que nasceu com o objetivo de dar mais voz aos atores asiáticos para além das instituições políticas e econômicas já existentes como a APEC (Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico).

no passado, mas enquadrava-se num conceito mais amplo de “segurança coletiva” em vista de uma sempre maior estabilização política da região asiática. A teoria idealizada por Zheng Bijiang tinha como principal objetivo, portanto, demonstrar que o crescimento chinês não iria representar um perigo para os outros países (ZHENG BIJIANG, 2010).

No ano seguinte, o presidente Hu Jintao, sempre no Boao Forum lançou o termo “Caminho do desenvolvimento pacífico” (heping fazhan daolu 和平发展道路) substituindo-o ao termo previamente usado de “ascensão pacífica”. O conteúdo da proposta continuou o mesmo, apenas a palavra desenvolvimento foi considerada menos ameaçadora do que a palavra ascensão, termo este que provocara temor, sobretudo nos países vizinhos.

Ao lado do slogan de “desenvolvimento pacífico”, Hu Jintao escolheu outro lema, o de “mundo harmonioso” (hexie shijie 和谐世界) que caracterizou a nova fase da política externa chinesa, denominada de Nova Diplomacia Chinesa.

Com efeito, Hu Jintao, representante da quarta geração política chinesa² herdou do seu predecessor não apenas uma China posicionada já entre as primeiras seis maiores economias mundiais, mas também uma China que sofria de profundas desigualdades econômicas no plano doméstico, enquanto seu entorno territorial era ameaçado por fenômenos de terrorismo internacional e movimentos separatistas preocupantes. Diante desses desafios, Hu Jintao lançou o slogan de “sociedade harmoniosa” (hexie shihui 和谐社会), que iria guiar as ações governamentais no âmbito doméstico, e “mundo harmonioso”, no plano internacional. A China precisava de um contorno regional e internacional pacífico, harmonioso para poder progredir em seu crescimento econômico. A partir desse momento, o país deixou de simplesmente se adaptar à conjuntura internacional, para adotar uma postura mais ativa em âmbito internacional visando o estabelecimento de um mundo harmonioso. Estudiosos chineses apontam, entretanto, que, num primeiro momento, tal saída limitou-se às esferas econômicas e culturais. As autoridades de Pequim desejavam evitar uma desnecessária e exagerada exposição mantendo-se dentro das molduras de trabalho das Nações Unidas e das organizações regionais de cooperação (Zheng Yongnian; Tok Sow Keat, 2007). O conceito de “mundo harmonioso” apareceu pela primeira vez no mês de abril de 2005 quando o presidente Hu Jintao, dirigindo-se aos participantes da Cúpula Ásia-África, propôs que os países dos dois continentes promovessem uma amigável coexistência, diálogos baseados na igualdade, e um desenvolvimento comum e prosperidade das diferentes civilizações, visando a criação de um mundo harmonioso. Em 1 de julho de 2005, o conceito de “mundo harmonioso” foi incluído na Declaração Conjunta da China e Rússia sobre a Ordem Mundial no século XXI, evidenciando um consentimento dos dois países em relação ao novo conceito chinês (Yuan Peng, 2007).

A política de boa vizinhança (mulin zhengce 睦邻政策) e a inserção da China no contexto regional

A atual política de boa vizinhança enraíza-se numa realidade histórica que remonta ao período anterior à chegada dos Ocidentais. Segundo Kang “a China e seus tributários possuíam muito mais interação mútua do que se conhece tradicionalmente” (2007, p. 31).

O comércio possuía um duplo objetivo: o primeiro para consolidar o sistema regional, pois facilitava a interação entre estados, e o segundo que visava desenvolver as instituições estatais domésticas.

À centralidade política chinesa correspondia a subordinação das regiões periféricas. As vantagens para estas últimas era o livre acesso ao mercado chinês e sua tecnologia e o reconhecimento por parte do

2 A primeira geração política chinesa foi guiada por Mao Zedong. A segunda foi liderada por Deng Xiaoping de 1978 a 1993. A terceira por Jiang Zemin (1993-2002) e a quarta geração por Hu Jintao (2002-2012). Nesse ano de 2012 a quinta geração política está se preparando para assumir o governo da RP da China.

governo chinês da legitimação do próprio governo. Em troca, ofereciam tributos e obediência. A crença da superioridade da China em relação a seus vizinhos foi institucionalizada por meio do sistema tributário que trazia vantagens tanto para a China quanto para seus estados vassallos. A esse propósito, Kissinger reitera a concepção que a China tinha dela mesma, não como “grande civilização”, entre outras, mas como única civilização (KISSINGER, 2011).

Ao mesmo tempo em que na Europa inaugurava-se um sistema de equilíbrio de poder sancionado pelo Tratado de Westfália (1648), entre unidades políticas com poderes homogêneos e que prezavam pela defesa de sua soberania e autonomia política, o Império da China enfrentava uma conjuntura regional totalmente oposta à europeia. Nenhum de seus vizinhos poderia competir com o Império do Meio. A própria postura do Imperador, cujo poder fundava-se no mandato celeste, não era uma postura de disputa, mas de abertura com o objetivo de facilitar a aproximação de seus vizinhos para que se beneficiassem da cultura avançada de seu Império. Entre os principais Estados tributários que compunham a esfera de influência chinesa estavam, além da Coreia, os países do Sudeste Asiático que, com exceção do Vietnã, mostravam-se propensos a importar para seus países o modelo cultural chinês. Exemplo disso era o fato de que os clássicos chineses constituíam a base de preparação para os funcionários dos países subordinados à China (ROSA, 2010, p. 12).

Partindo desses pressupostos históricos, na percepção de Kang (2007), o retorno da China ao centro de gravidade asiática é percebido como natural por parte dos outros estados asiáticos que começaram a se adaptar a essa nova situação. Desde sua abertura, a China através da evolução de sua política externa, como observamos na primeira parte do artigo, procurou ganhar a confiança de seus vizinhos que passaram a considerá-la como “um bom vizinho, um parceiro construtivo, um ouvinte cuidadoso e uma potência regional que deixou de ser ameaçadora” (SHAMBAUGH, 2004).

Obviamente, a China, mesmo passando a ocupar um lugar central no âmbito das relações de interdependência da região asiática, não é o único protagonista, devendo dividir o palco de atuação com atores importantes como os Estados Unidos, a Índia, o Japão e os países do Sudeste Asiáticos. Buscando evidenciar algumas das razões que levaram a China a se envolver de forma singular na Ásia, encontramos diversos autores que concordam nos tempos e eventos que facilitaram tal inserção. Segundo Shambaugh (2004), alguns eventos ocorridos durante a década de 1990 prepararam o terreno para a formulação da Nova Diplomacia Chinesa: o primeiro evento situa-se no pós-Tian Anmen, quando os países asiáticos distanciaram-se da postura de condenação adotada por muitos países ocidentais. O Japão, por exemplo, mesmo num primeiro momento condenando o uso da força, decidiu no ano seguinte não participar mais do processo das sanções. Os países do Sudeste Asiático, ao invés de se distanciar da China, dela se aproximaram evitando qualquer tipo de condenação.

O segundo evento refere-se à crise econômica de 1997-98 que envolveu os países do Sudeste Asiático. Diante do perigo da desestabilização regional que estava se configurando, a China decidiu ajudar financeiramente os países vizinhos de forma a evitar que a crise se espalhasse em toda a região. Os países atingidos pela crise apreciaram tal postura, ao contrário daquela adotada pelo FMI e pelos Estados Unidos. Segundo Kang (2007) a crise asiática mostrou a interdependência existente entre os estados asiáticos enquanto evidenciou o descompromisso norte-americano para com o desenvolvimento asiático. Outro evento é relatado por Shambaugh (2004) mais como um processo gradual que como um evento isolado, processo que se estendeu de 1997 a 2001. Nesse período a China passou a perceber as organizações regionais mais como instrumentos úteis para seu crescimento e inserção regional que como organismos que visariam a contenção de seu poderio. Além de perceber a pouca influência que os Estados Unidos exerciam sobre tais organizações, as autoridades de Pequim descobriram que havia compatibilidade entre os objetivos dessas organizações e o interesse nacional chinês (Shambaugh, 2004, p. 69). Os princípios bases que norteiam, por exemplo, a ASEAN, têm o mesmo espírito dos cinco princípios de Coexistência Pacífica, elaborados

pelo primeiro ministro Zhou Enlai entre os anos 1953 e 1954. Estes princípios foram incluídos no documento final da Conferência de Bandung de 1955 e, ainda hoje, são considerados pilares da política externa chinesa³.

Dentro da política de boa vizinhança, insere-se também a estratégia chinesa de resolução dos conflitos fronteiriços. A China faz fronteira com quatorze países com os quais compartilha 22.117 quilômetros nas fronteiras terrestres⁴. Ao longo dos 14.500 quilômetros de fronteira marítima encontram-se vizinhos importantes como a Coreia do Sul, as Filipinas e o Japão.

É de 1996, ainda no governo de Jiang Zemin, o Acordo de cunho militar referente às regiões de fronteira dos países da Ásia Central assinado entre China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão e Tajiquistão. Tal acordo faz parte da estratégia chinesa de negociar compromissos acerca de suas fronteiras mesmo se muitas vezes em termos desfavoráveis para o interesse nacional como aponta Kang (2007, p. 89). O pesquisador Taylor Fravel afirmou que isso ajudou a China a atingir o objetivo de estabilidade interna, pois “resolver disputas fronteiriças pode selar fronteiras, negar refúgio a dissidentes internos, ganhar promessas de que potências estrangeiras não vão intervir, e afirmar sua soberania sobre a instabilidade na região” (FRAVEL, 2005). Citamos como exemplo a resolução pacífica acerca das fronteiras da China com Mianmar, Nepal e Mongólia, onde a China acabou por se contentar com apenas 18% da terra disputada com Mianmar, 6 % com o Nepal e 29% da terra disputada com a Mongólia (KANG, 2007, p. 89). No âmbito da resolução pacífica das fronteiras, David Shambaugh aponta um dado interessante. Visando a resolução pacífica de suas disputas territoriais em regiões de fronteiras, a China assinou tratados referentes a 20.222 quilômetros de suas fronteiras, incluindo países como Afeganistão, Mianmar, Cazaquistão, Quirguistão, Mongólia, Nepal, Paquistão e Rússia (SHAMBAUGH, 2004). A China também resolveu suas disputas com Camboja e Vietnã assinando o Acordo de Paz em Paris, em 1991. Permanecem ainda não resolvidas as disputas fronteiriças com a Índia. Contudo, os dois países iniciaram negociações já em 1995, visando a resolução pacífica e mitigando a histórica rivalidade por meio de tratados de amizade que reduziram a tensão entre os dois gigantes asiáticos. O pesquisador do Centro de Relações Internacionais Contemporâneas de Pequim, Wei Zhonglei (2010) afirmou que a China fortaleceu as iniciativas dirigidas à segurança fronteiriça, sobretudo no caso das disputas ainda em aberto como é o caso da Índia. No que concerne à delimitação marítima, a China – visando salvaguardar a soberania nacional – não hesitou em submeter às Nações Unidas um dossiê contendo suas reivindicações sobre a defesa dos seus direitos de proteção marinhos. Ao mesmo tempo, porém, as autoridades chinesas procuraram encontrar soluções pacíficas junto a seus vizinhos evitando o surgimento de tensões e disputas no contexto regional.

Em novembro de 2002, a China já assinara uma Declaração (*Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*) que proibia o uso da força na resolução de disputas sobre a soberania das ilhas Spratly no Mar Chinês Meridional⁵.

Em 2009, por ocasião das celebrações dos 60 anos da fundação da República Popular da China, Hu Jintao, diante dos jornalistas estrangeiros evidenciou a importância da construção conjunta com seus vizinhos de um “mar harmonioso” (Wei Zhonglei, 2010).

Conclusões

O retorno da China a uma posição de destaque no continente asiático resultou em uma mudança estrutural do sistema internacional e em uma reconfiguração geopolítica da região.

3 Lembramos que os cinco princípios de coexistência pacífica são: respeito recíproco da soberania e integridade territorial, respeito do princípio de não agressão, não ingerência nos assuntos internos de outros Estados, igualdade e benefício mútuo, coexistência pacífica.

4 Os países limítrofes são: Afeganistão, Butão, Cazaquistão, Coreia do Norte, Índia, Laos, Mianmar, Mongólia, Nepal, Paquistão, Quirguistão, Rússia, Tajiquistão e Vietnã.

5 O texto da declaração encontra-se disponível em: <http://www.aseansec.org/13163.htm>.

Segundo a teoria realista tradicional, a ascensão da China deveria ter provocado um equilíbrio de poder entre a China e os países limítrofes (KANG, 2005). Contudo, o que se observa, é que os vizinhos das quatro regiões com as quais a China interage estão se acomodando à nova situação, buscando aproveitar e participar do crescimento chinês, ao invés de combatê-lo. A estratégia adotada pela China, definida nesse artigo como política de boa vizinhança, ajudou o país a criar um contorno regional favorável à manutenção do seu crescimento econômico. Sua postura pró-ativa em âmbito internacional mitigou o temor de seus vizinhos e fortaleceu sua influência internacional também no plano diplomático e político.

Mesmo defendendo sua soberania, a China deixou claro nessa sua nova postura diplomática que não possui nenhuma ambição territorial que possa ameaçar seus vizinhos. Ao contrário, ela oferece benefícios econômicos e políticos a seus aliados.

Essa nova configuração das relações internacionais da Ásia, com a China ocupando novamente o baricentro do continente, poderia fazer pensar em um possível retorno ao sistema tributário da época dinástica com a China retomando relações de vassalagem com os países limítrofes. Contudo, diversos autores consideram tal possibilidade infundada (SHAMBAUGH, 2004, p. 66 e KANG, 2007). Mesmo querendo se beneficiar do crescimento chinês, os estados vizinhos não estariam mais dispostos a realizar o kowtow⁶ frente ao governo de Pequim. O governo de Pequim, por sua vez, aprendeu a duras penas que os valores sobre os quais baseava-se o antigo sistema sinocêntrico do período dinástico revelaram-se inadequados para a manutenção do poder. Ao invés disso, a atual política externa chinesa está trabalhando para o fortalecimento de uma ordem mundial multipolar, no âmbito da qual a China deverá retomar seu status de grande potência, dessa vez, ao lado de outros grandes atores internacionais.

Bibliografia

- ALCARO, Riccardo (org). L'ascesa della Cina e gli equilibri strategici nel Pacifico Occidentale. In: *Documenti IAI* (Istituto Affari Internazionali). n. 39 – Gennaio 2006.
- AUSTIN, Greg; HARRIS, Stuart. *Japan and Greater China: Political Economy and Military Power in the Asian Century*. London: Hurst & Company, 2001.
- FAIRBANK, John K.; MERLE, Goldman. *China, uma nova História*. Porto Alegre: L&PM Editores, 2008.
- FRAVEL, Taylor. Regime Insecurity and International Cooperation: Explaining China's compromises in territorial disputes. In: *International Security* 30, n.2 (Fall, 2005), p. 46-83
- KANG, David. *China Rising: Peace, power and order in East Asia*. New York: Columbia University Press, 2007.
- KISSINGER, Henry. *On China*. New York: Penguin Press, 2011.
- PINTO, Paulo P. *A China e o Sudeste Asiático*. Porto Alegre: Edufrgs, 2000.
- _____. China – A ascensão pacífica da Ásia Oriental. In: *Rev. Bras. Polít. Int.* 48 (2), 70-85: 2005.
- ROSA, Paolo. *Lo stile del drago: processi e modelli della politica estera cinese*. Rubettino Editore: Soveria Mannelli (Calabria), 2010.
- SHAMBAUGH, David. China Engages Asia: Reshaping the Regional Order. In: *International Security* 29, n. 3 (Winter 2004/05), p. 64-99. Disponível em: <http://www.brookings.edu/views/articles/shambaugh/20050506.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2012.
- SWANSTRÖM, Niklas. China and Central Asia: a new Great Game or traditional vassal relations? In: *Journal of Contemporary China*, 2005, 14 (45) November, p. 569-584.

6 O kowtow era uma cerimônia de reverência realizada frente ao imperador chinês quando das visitas periódicas por parte dos reis dos países vizinhos.

- VISENTINI, Paulo G.F. *As relações diplomáticas da Ásia*. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2012.
- YUANG PENG. A Harmonious World and China's New Diplomacy. In: *Contemporary International Relations*, May/June. 2007.
- ZHENG YONGNIAN; TOK SOW KEAT. "Harmonious Society" and "Harmonious World": China's policy discourse under Hu Jintao. In: *Briefing Series – Issue 26*. October, 2007. Nottingham: China Policy Institute Copyright, 2007.
- ZHENG BIJIAN. *Zhongguo heping jueqi xin daolu He Yazhou de weilai* (Um novo percurso para a ascensão da China e o futuro da Ásia), 4 de fevereiro de 2010. Disponível em: http://news.xinhuanet.com/newscenter/2003-11/24/content_1195240.htm. Acesso em: 30 abr. 2012.

Resumo

O artigo visa analisar a evolução da política externa chinesa de Deng Xiaoping a Hu Jintao e os princípios norteadores da política externa chinesa na primeira década do século XXI. Serão analisadas também as estratégias usadas pelo governo chinês para acalmar os temores de seus vizinhos em relação ao seu crescimento.

Abstract

The article analyses Chinese foreign policy's evolution from Deng Xiaoping to Hu Jintao and the guiding principles of China's foreign policy *in the first decade of the 21st century*. It will be also evaluate the strategies used by the Chinese government to calm the fears of his neighbors in relation to its growth.

Palavras chave: China; Integração Regional; Política de Boa Vizinhança

Key-words: China; Regional Integration; Good Neighbor Policy

Recebido em 29/07/2012

Aprovado em 07/08/2012

Bolivia y la salida al mar

Bolivia and the access to the sea

Sergio Caballero*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 132, jul.-ago. 2012 [p. 19 a 23]

Introducción

Bolivia, tras ser derrotada en la Guerra del Pacífico (1879-1883) perdió en favor de Chile su salida al mar (más de 200 kilómetros de costa y unos 120.000 kilómetros cuadrados) y esta situación se consolidó con la firma de un Tratado de Paz y Amistad de 1904 entre ambos países. Desde entonces Bolivia ha mantenido su aspiración de poder recuperar una salida directa y soberana al mar. En la actualidad, aproximadamente el 90% de sus exportaciones marítimas se realizan a través del puerto chileno de Arica. Chile le permite hacer uso del puerto en calidad de zona franca y se comprometió a construir y mantener una vía férrea que conectara Bolivia con dicho puerto. Sin embargo, a día de hoy no sólo no está en uso dicha conexión ferroviaria, sino que se han incrementado los gastos vinculados a los servicios asociados al uso del puerto que debe acometer Bolivia para poder exportar a través de Arica. En este sentido, La Paz depende de la política económica que se fije desde Santiago en relación con las concesiones y gravámenes de los operadores del puerto de Arica.

La última y más reciente ofensiva boliviana para reivindicar su salida al mar se inició con las declaraciones del presidente Evo Morales el pasado 23 de marzo de 2011, Día del Mar, y que en Bolivia conmemora la pérdida de la Guerra del Pacífico y, con ello, su salida al mar. A tal fin, se creó una Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima (DIREMAR), encabezada por Juan Lanchipa, y con contacto directo con el presidente boliviano. Asimismo, se contrató a una serie de expertos y asesores internacionales de primer nivel (los españoles Antonio Remiro Brotons, Jorge Cardona Llorens y Rosa Riquelme y el argentino Marcelo Kohén, entre otros) y, al mismo tiempo, se está desplegando desde entonces una gran ofensiva diplomática para recabar apoyos en la región para sus reivindicaciones.

Bolivia y la vía jurídica

Bolivia llevará probablemente el caso a la Corte Internacional de Justicia de La Haya en 2012. Aunque en un principio se barajó que la fecha de interposición de la demanda fuera el 23 de marzo de 2012 por su marcado simbolismo, se ha optado por retrasarlo y atenerse a criterios de índole de consistencia jurídica más que de oportunidad política. De este modo, los expertos de la delegación boliviana siguen trabajando para interponer una demanda internacional más sólida.

Las argumentaciones jurídicas para la solicitud boliviana descansarían sobre varias afirmaciones que Chile refuta y que aspira, si acaso, a dialogarlo bilateralmente, pero en ningún caso en un tribunal internacional. Un punto

* Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid, España, e profesor honorario en la misma universidad (sergio.caballero@uam.es).

central de los argumentos bolivianos es que, en un continente como el americano, donde el Derecho Internacional ha tenido una marcada relevancia en la consolidación de los principios de soberanía, de no injerencia en otros estados y del mantenimiento de las fronteras derivadas de la conquista española (“uti possidetis iure”); se alega que Chile se benefició de la “última guerra de conquista amparada por el Derecho Internacional”, cuya motivación era económica y expansionista. Un importante precedente favorable a Bolivia y, que será posiblemente retomado en las alegaciones bolivianas que presenten, es la declaración de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 1979 (resolución 426) en el que, tras la ruptura de relaciones entre Bolivia y Chile, se multilateralizó el conflicto y se mostró un apoyo por las posiciones bolivianas y por el diálogo para solucionar el conflicto [“es de interés hemisférico permanente encontrar una solución equitativa por la cual Bolivia obtenga acceso soberano y útil al Océano Pacífico”].

Por otra parte, también se alega el perjuicio económico que genera a Bolivia el no poder tener su propio acceso al mar, máxime cuando el que lo impide es un estado que dispone de una grandísima cantidad de costa. Según algunos medios, los costos económicos que provoca el enclaustramiento marítimo estarán entre los elementos de la demanda. De hecho, la Comisión Económica para América Latina de la Organización de las Naciones Unidas (CEPAL) calculó que las pérdidas anuales alcanzarían los 190 millones de dólares. Y según cálculos de la ONU, la pérdida económica se estima en un 0’7% del Producto Interior Bruto anual.

Bolivia y su despliegue diplomático

Como ya se comentó, desde la resolución de la OEA de 1979 favorable a las demandas bolivianas, se han sucedido numerosas declaraciones en la misma dirección. De hecho, en los últimos tiempos, se ha intensificado la determinación boliviana por hacer valer sus reivindicaciones, tal y como se constató en la 41 Asamblea de la OEA que tuvo lugar en San Salvador en junio de 2011. En principio, 13 países de la OEA manifestaron su apoyo a la postura boliviana: Perú, San Vicente y las Granadinas, Nicaragua, Brasil, México, Ecuador, Argentina, Uruguay, Venezuela, Panamá y El Salvador. Más tarde se sumó Paraguay y quedó en duda la posición final de Antigua y Barbuda. No obstante, hay que señalar que la OEA exige unanimidad y, por tanto, es difícil calibrar los apoyos reales porque muchas veces las manifestaciones a favor o en contra de una medida se verbalizan sólo en los pasillos y *off the record*. Además, y de manera suplementaria, el peso de los Estados Unidos sigue siendo especialmente relevante, pero sólo suele pronunciarse cuando se está más cerca de una decisión final. Por tanto, se abre el escenario para las elucubraciones sobre la posición final y definitiva sobre el asunto. Sin embargo y en todo caso, hay que aclarar que sólo Venezuela y Perú manifestaron un claro y explícito respaldo a los postulados bolivianos.

Dicho lo cual, se espera un gran despliegue para la 42 Asamblea de la OEA, cuya sede será precisamente la ciudad boliviana de Cochabamba del 3 al 5 de junio de 2012. Dado que es probable que para esa fecha ya se haya interpuesto (o esté próxima) la reclamación judicial contra Chile, este foro se prevé que se constituya el escenario ideal para que Bolivia mida sus apoyos regionales y sea capaz de lanzar su ofensiva político-diplomática para presionar a Chile en aras a entablar una negociación política para dirimir este conflicto.

En todo caso, y dado que Bolivia presupone que sufrirá represalias por parte de Chile para seguir utilizando el puerto de Arica para su comercio marítimo, desde La Paz se ha intentado recientemente atenuar la dependencia de Chile con acuerdos para exportar sus mercancías a través de Perú, Paraguay y Argentina (por Rosario). En esta línea, el viceministro de exteriores boliviano, Juan Carlos Alurralde confirmaba la cesión de una zona del puerto de Rosario por parte de Argentina para poder salir directamente al océano Atlántico y, con ello, facilitar sus exportaciones por otra vía. Asimismo, la buena sintonía entre Bolivia y Perú ha reactivado un proyecto para conectar Bolivia con el puerto peruano de Ilo, cuyas instalaciones fueron cedidas por Perú a Bolivia hace ya más de una década. De este modo, sería posible contar con otra salida al Pacífico mientras duraran las hipotéticas confrontaciones

jurídico-económicas entre Chile y Bolivia. De hecho, es importante señalar taxativamente que Bolivia no contempla en ningún caso el uso de la fuerza en sus reclamos, independientemente de que el ministro chileno de defensa, Andrés Allamand, haya deslizado en varias ocasiones la idoneidad y necesidad de que Chile esté bien armado, equipado y dispuesto para lo que pudiera suceder.

Como ya se ha dejado traslucir, merece una mención expresa la posición de los Estados Unidos, que se traduce en un tradicional apoyo a las pretensiones bolivianas: tanto el presidente Ronald Reagan como Jimmy Carter respaldaron en su día el derecho de Bolivia al mar en los esfuerzos de La Paz de recuperar sus “derechos marítimos” a través de la OEA. La duda que cabría plantearse ahora es si desde Washington verían con buenos ojos apoyar prioritariamente a un miembro destacado del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), como es el caso de Bolivia, en detrimento de su tradicional socio en la región, como es Chile.

Reacciones desde Chile

Chile acusa a Bolivia de irresponsabilidad y, de forma velada, amenaza con represalias ante la eventual interposición de la demanda judicial internacional porque quiere resolverlo bilateralmente. Recientemente, el canciller chileno Alfredo Moreno respondía duramente ante los argumentos expuestos por el presidente boliviano en su comparecencia del 23 de marzo de 2012¹. La posición chilena niega la existencia de conflicto de límites entre ambos estados y apuesta por el diálogo bilateral en detrimento de cualquier instancia judicial internacional.

Además, hay que recordar que Chile ya tiene abierto en La Haya un conflicto de límites marítimos con Perú que previsiblemente tendrá su juicio oral después del verano de 2012 y se estima que habrá fallo en 2013. Es oportuno recordar que Perú presentó en 2008 su demanda para modificar el límite marítimo con Chile, y en concreto solicitó que la frontera entre ambos países fuera fijada por una línea equidistante a las costas de ambos países y no por una línea paralela. Si el fallo fuera favorable a las pretensiones de Lima, le proporcionaría a Perú miles de kilómetros cuadrados de aguas de gran riqueza pesquera actualmente bajo soberanía chilena.

Por otra parte, e independientemente de este contencioso, Perú ya ha manifestado que favorecerá en todos los sentidos la salida al mar por parte de Bolivia. De esta manera, se evitan las posibles diferencias entre La Paz y Lima que, en las negociaciones a tres bandas que se dieron en los 70's, fueron utilizadas por Chile para zanjar la cuestión y mantener el *statu quo*. De hecho, en última instancia, la pretensión chilena en esta cuestión es la consolidación de la situación actual y la conservación del *statu quo*, negando definitivamente las posibilidades futuras de Bolivia a tener una salida al mar.

Expectativas bolivianas

El 23 de marzo de 2012, fecha de gran simbolismo en este asunto, el presidente boliviano Evo Morales pronunció un discurso reiterando las reivindicaciones bolivianas y avisando al gobierno chileno de sus intenciones de llevar sus reclamos a los tribunales internacionales para dirimir el conflicto de manera pacífica. En el marco de sus pretensiones de obtener una salida al mar, Evo Morales denunció el Tratado de 1904 como “injusto, impuesto e incumplido por Chile”².

¹ Ver declaración completa del ministro de exteriores chileno del 23 de marzo de 2012 en http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20120323/pags/20120323161808.php (Último acceso 27 marzo 2012).

² Para el discurso entero, ver <http://www.diremar.gob.bo/node/735> (Último acceso 26 marzo 2012).

Aunque el gobierno boliviano se muestra muy cauteloso respecto a los plazos, e incluso respecto a las acciones concretas que desarrollará, todo hace indicar que su reclamo judicial será a través de una demanda en la Corte Internacional de La Haya y que, posteriormente, en la Asamblea de la OEA de Cochabamba se escenifique el apoyo diplomático regional a esta reivindicación.

Por parte de Bolivia las expectativas son halagüeñas. El inicio del proceso jurídico no se concibe como un fin en sí mismo, sino como una forma de movilizar y agitar estas reivindicaciones y, en última instancia, como un acicate para entablar unas negociaciones políticas que se consideran indispensables con independencia de lo que determinara el tribunal internacional. Como muestra de esta doble vía (jurídico-legal a la par que político-diplomática) cabe señalar que, desde La Paz, se contempla varias posibilidades, que en última instancia pudieran llevar a Chile a negociar directamente una solución. Incluso y aunque se encuentre en el plano de la “política-ficción”, desde la posición boliviana se fantasea con que quizás, dentro de un par de años, si la aceptación interna del presidente Sebastián Piñera sigue bajando y vuelve al poder en Santiago la Concertación (o incluso la propia Michelle Bachelet que se mostró en su día más receptiva a abordar este tema con Bolivia), y el proceso está al mismo tiempo en curso en La Haya, quizás se presentaría un escenario inigualable para zanjar lo que consideran que es un desastroso error que data de más de un siglo.

Conclusiones

Ante esta coyuntura regional parece que el gobierno de Evo Morales ha dado una vuelta de tuerca más para intentar resolver un conflicto vecinal histórico. A tal fin y a diferencia de otros episodios conflictivos entre otros estados, se ha apostado por una vía pacífica, legal y legítima sustentada en dos pilares principalmente. De un lado, la construcción de un andamiaje jurídico argumentado con la intención de obtener el respaldo de los tribunales en el marco del derecho internacional público. Y de otro lado, una ofensiva diplomática que permita explicitar el aparente consenso del que goza la pretensión boliviana, dado que es mayoritariamente percibida en la región como una reivindicación justa y susceptible de ser zanjada definitivamente.

Por lo tanto, dos conclusiones pueden ser extraídas de lo anteriormente expuesto. En primer lugar, la pretensión boliviana de obtener una salida directa al mar se concibe como un proceso largo, que tomará su tiempo y que exige, por tanto, una política de estado con continuidad y con visión estratégica. Este hecho permite afirmar que no estamos ante una política partidista del actual gobierno en aras a obtener apoyos domésticos ni rédito electoral momentáneo, sino que parece que puede ser considerada una política de estado que deba ser extendida en el tiempo, máxime cuando ostenta una alta aceptación por parte de la sociedad boliviana. Y, de hecho, por el mismo motivo, tampoco parecen acertadas algunas valoraciones que desde Chile apuntan a que la razón última de esta escalada reivindicativa sería la caída en la popularidad del presidente Evo Morales y que, por tanto, estuviera utilizando el típico y manido recurso de crear un enemigo externo para aglutinar voluntades en el plano doméstico.

Y, en segundo lugar, podemos deducir que hay un alto grado de determinación por parte del gobierno de La Paz en que esta empresa llegue a buen puerto. El hecho de que se hayan movilizado muchos recursos personales (por ejemplo, creando nuevos organismos), económicos (incluyendo la contratación de expertos extranjeros) y diplomáticos (poniendo énfasis en incluir este asunto en la agenda de las cumbres regionales) denota que se ha convertido en una prioridad de la política exterior boliviana. Aunque se puede afirmar que fue un tema que siempre estuvo en la mira de las aspiraciones de Bolivia, la actual apuesta por ostentar una salida directa y soberana al mar y el involucramiento de un gran número de actores bolivianos y extranjeros permite avizorar que será un tema recurrente y central en la agenda exterior de Bolivia durante los próximos años. Podemos concluir, por tanto, afirmando que habrá tenacidad y constancia en este asunto por parte del estado boliviano y recelos y desconfianza por parte de su vecino chileno.

Resumen

Este artículo aborda la reivindicación del gobierno de Evo Morales para conseguir una salida al mar. Se comentan tanto la vía jurídica en cortes internacionales, como la vía política en cumbres regionales. Y, finalmente, se concluye con las expectativas y reacciones generadas en Bolivia y en Chile.

Abstract

This paper tackles with the Evo Morales government claim on achieving an access to the sea. I present both the juridical path through international courts as well as the political one, mainly represented in regional summits. And finally I conclude with the expectations and reactions that have arisen in Bolivia and Chile.

Palabras clave: Bolivia; Chile; salida al mar; Relaciones internacionales en América del Sur

Key words: Bolivia; Chile; exit to the sea

Recibido en 29/03/2012

Aceptado el 03/07/2012

ALBA: entre a aposta pela integração e a dependência do contexto político dos países membros

ALBA: between the bet on integration and the region's reliance on political stability

Filipe Reis Melo*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 132, jul.-ago. 2012 [p. 24 a 30]

1 Introdução

A história da integração americana está marcada por experiências regionais que, de forma geral, não tiveram o êxito que se esperava, especialmente quando se observam os objetivos traçados. Não foi por falta de tentativas, mas por um conjunto de razões internas e externas que as experiências de integração regional na América foram bastante limitadas. Este artigo analisa a experiência da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), que pretende romper com algumas características que marcaram a história da integração latino-americana.

As primeiras experiências latino-americanas de integração regional se deram a partir da segunda metade do século XX. Como sabemos, entre 1945 e 1991 o mundo viveu a chamada Guerra Fria, período durante o qual a diplomacia, a política e a economia mundial estiveram marcadas por esse contexto internacional. Muitos foram os motivos que dificultaram a integração americana. As ditaduras militares de direita que proliferaram em grande parte do continente e o receio de que movimentos de esquerda tomassem o poder motivou uma desconfiança quase que irracional entre os governos dos países americanos. Grassava o nacionalismo exacerbado e as mudanças frequentes de governos dificultavam ainda mais qualquer tentativa de construção de um projeto conjunto de longo prazo. A influência dos Estados Unidos na região, fornecendo apoio sistemático à maioria das ditaduras latino-americanas contribuiu para o isolamento dos países da região. No âmbito econômico, a exceção do Brasil, da Argentina e do México que avançaram mais na industrialização de suas economias, os países americanos apresentavam uma estrutura produtiva mais similar do que complementar, fazendo com que fossem, historicamente, países exportadores que competiam entre si nos mercados internacionais. A este quadro que já dificultava a integração, somava-se o fato de a infraestrutura no continente ser deficiente. Por esse motivo, importar produtos provenientes de um país americano, muitas vezes, era mais caro do que importar produtos similares de países europeus ou dos Estados Unidos. A falta de integração física entre os países americanos acabava por aumentar os custos do intercâmbio comercial e, conseqüentemente, dificultar a integração regional. Somado a tudo isso, ainda podemos citar a instabilidade macroeconômica dos países que em nada contribuía a um projeto de integração.

Não foram poucas as tentativas de integração latino-americana, algumas das quais existem ainda hoje. As principais são: Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) fundada em 1960; Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) em 1960; Pacto Andino (atualmente Comunidade Andina de Nações –CAN) em 1969; Comunidade do Caribe (CARICOM) em 1973; Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)

* Doutor em Ciência Política e Professor do mestrado e da graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba – UEPP (freismelo@yahoo.com).

em 1980; Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991; Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) em 1993; Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) em 2000; Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) em 2004; União de Nações Sul-Americanas (Unasul) em 2008, Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) em 2010, Aliança do Pacífico (2011).

Historicamente, a maior parte das tentativas de integração primava por uma integração econômica através da facilitação do comércio. Este modelo de integração seguia (ou segue) o modelo liberal ao estilo da União Europeia composto por cinco etapas de integração, cada um mais complexo que o anterior: Área de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, União Econômica e Monetária, e União Política.

No entanto, na última década, começaram a surgir tentativas de integração que não perseguem a lógica liberal de integração. A ALBA, a Unasul e a CELAC, por exemplo, se propõem a construir formas distintas de integração. A perda relativa da hegemonia dos Estados Unidos e a redução de sua influência sobre os países latino-americanos, somada à chegada de governos de centro-esquerda no continente, permitiu uma maior aproximação entre os diferentes governos, suscitando uma dinâmica mais propícia à integração.

2 O discurso da ALBA

A ALBA foi fundada em 14 de dezembro de 2004 em Havana, Cuba, quando os presidentes Hugo Chávez Frías, da Venezuela, e Fidel Castro Ruiz, de Cuba, assinaram a Declaração Conjunta. Posteriormente entraram novos membros: Bolívia em 2006, Nicarágua em 2007, Dominica em 2008, Equador, Antigua e Barbuda, e São Vicente e Granadinas em 2009. Atualmente são 8 países. Honduras ingressou em 2008, mas se retirou em dezembro de 2009 após o golpe de Estado sofrido pelo então presidente Manuel Zelaya.

De acordo com os documentos oficiais da ALBA, esse projeto busca por em prática um modelo socialista de integração, algo inédito na história americana de integração regional. Alguns dos documentos oficiais referem-se ao capitalismo com o uma chaga na história latino-americana. A Declaración de la V Cumbre da ALBA afirma que o bloco é “una alternativa de justicia frente al neoliberalismo y la inequidad” e que “está demostrando con estadísticas concretas que el libre comercio no es capaz de generar los cambios sociales requeridos” (DECLARACIÓN, 2007). A Declaración Final de la IX Cumbre, celebrada no dia 19 de abril de 2010, assinada pelos chefes de Estado dos países membros, cita os projetos e as empresas “grannacionais” (sobre os quais nos deteremos mais à frente), o Sucre, a moeda virtual do bloco, o banco da ALBA e expressa o desejo de:

[...] construir una base económica independiente, desarrollada y *socialista*. [...] Nos proponemos la construcción y consolidación de un Espacio de Interdependencia, Soberanía y Solidaridad Económica que eleve a una mayor dimensión los proyectos y empresas grannacionales, el Tratado de Comercio de los Pueblos, el SUCRE y el Banco del ALBA, como elementos en construcción de una Zona Económica Común [grifo nosso] (MANIFIESTO, 2010).

O Acordo para a Constituição do Espaço Econômico da ALBA, no seu artigo segundo, assinado na XI Cúpula Presidencial em 2012, faz referência ao reconhecimento do papel dos Estados soberanos no desenvolvimento socioeconômico e na regulamentação da economia. Defende o fortalecimento do Estado, apoia expressamente a nacionalização de empresas e pretende enfrentar as práticas privadas que não sejam de interesse dos membros:

A diferencia de los TLC [*tratados de libre comercio*] que persiguen la privatización de los diferentes sectores de la economía y el achicamiento del Estado, el TCP busca fortalecer al Estado como actor central de la economía de un país a todos los niveles *enfrentando las prácticas privadas contrarias al interés público*,

tales como el monopolio, el oligopolio, la cartelización, acaparamiento, especulación y usura. El TCP *apoya la nacionalización y la recuperación de las empresas* y recursos naturales a los que tienen derecho los pueblos estableciendo mecanismos de defensa legal de los mismos [grifos nossos] (ACUERDO, 2012).

A Declaração Conjunta para a criação da ALBA assinada pelos presidentes de Cuba e Venezuela, em 14 de dezembro de 2004, expõe 12 princípios pelos quais a ALBA deve guiar-se. Destaco aqui quatro princípios:

1. El comercio y la inversión no deben ser fines en sí mismos, sino instrumentos para alcanzar un desarrollo justo y sustentable, pues la verdadera integración latinoamericana caribeña *no puede ser hija ciega del mercado*, ni tampoco una simple estrategia para ampliar los mercados externos estimulando el comercio. Para lograrlo, se requiere una efectiva participación del estado como regulador y coordinador de la actividad económica;
4. Cooperación y solidaridad que se exprese en planes especiales para los países menos desarrollados en la región, que incluya un plan continental contra el analfabetismo, utilizando modernas tecnologías que ya fueron probadas en Venezuela; un plan latinoamericano de tratamiento gratuito de salud a ciudadanos que carecen de tales servicios y un plan de becas de carácter regionales, en las áreas de mayor interés para el desarrollo económico y social.
9. Fomento de las inversiones de capitales latinoamericanos en la propia América Latina y el Caribe, con el objetivo de *reducir la dependencia de los países de la región de los inversionistas foráneos*. Para ello se crearían, un fondo latinoamericano de inversiones, un banco de desarrollo del sur, y la sociedad de garantías recíprocas latinoamericanas.
11. Medidas para que las normas de propiedad intelectual, al tiempo que protejan el patrimonio de los países latinoamericanos y caribeños frente a la *voracidad de las empresas transnacionales*, no se conviertan en un freno de la necesaria cooperación en todos los terrenos en entre nuestros países [grifos nossos] (DECLARACIÓN, 2004).

O princípio 1 expressa a preocupação para que o comércio não seja o objetivo principal da integração e chama a atenção para o fato de que se faz necessária a participação do Estado como coordenador do comércio. O princípio 4 clama por um plano regional contra o analfabetismo e por um plano latino-americano de serviço gratuito de saúde. Isto é uma novidade na história da integração latino-americana. O princípio 9 demonstra a preocupação com a dependência regional de capitais de fora da região e busca criar mecanismos de desenvolvimento endógeno como um fundo de investimento e um banco. Isso parece indicar que se pretende reduzir ou eliminar a dependência dos países da região com relação ao Fundo Monetário Internacional. O princípio 11 indica uma percepção negativa das empresas transnacionais (ocidentais) ao fazer referência à “voracidad” dessas empresas, ademais de certa preocupação com a interpretação do que são as normas de propriedade intelectual.

Tanto os princípios quanto a retórica que aparecem nos documentos oficiais da ALBA refletem os posicionamentos ideológicos dos governos venezuelano –chavista– e cubano –castrista–, ao acusar o capitalismo de causador do subdesenvolvimento latino-americano e, ao mesmo tempo, fazer referência à intenção de construir o “socialismo do século XXI”. Esse é um discurso que não representa uma novidade se procede do governo cubano, cuja revolução socialista cumpriu 54 anos, mas sim o é quando provém do governo venezuelano que só incorporou o discurso anticapitalista após a chegada de Chávez à presidência. Isso induz a pensar que a ALBA é demasiado dependente da conjuntura política interna venezuelana e, em especial, dependente da permanência do projeto bolivariano representado, até o momento, pela figura do presidente Hugo Chávez. A Venezuela é o país de maior protagonismo dentro do bloco e o que melhores condições possui para investir em grandes projetos de cooperação com empresas estatais dos outros países membros. Uma derrota do projeto bolivariano na Venezuela, provavelmente, deixaria o projeto de construção da ALBA numa situação delicada e incerta.

3 A posta em marcha do projeto ALBA-TCP

No que se refere às ações derivadas dos acordos de cooperação estabelecidos, pode-se averiguar que a ALBA propiciou algumas realizações que têm impacto direto na população. Do Acordo para a Aplicação da Alternativa Bolivariana para as Américas, destaco aqui dois artigos:

Artículo 12/11no: Cuba pone a disposición de la Universidad Bolivariana el apoyo de más de 15.000 profesionales de la medicina que participan en la Misión Barrio Adentro, para la formación de cuantos médicos integrales y especialistas de la salud, incluso candidatos a títulos científicos, necesite Venezuela [...].

Artículo 13/2do: La República Bolivariana de Venezuela elimina de manera inmediata cualquier tipo de barrera no arancelaria a todas las importaciones hechas por Venezuela cuyo origen sea la República de Cuba (ACUERDO, 2004).

No Artigo 12 vê-se a aplicação do acordo no âmbito da saúde que beneficia parte da população venezuelana com a chegada de médicos cubanos que foram trabalhar em zonas rurais da Venezuela onde não havia suficientes médicos venezuelanos. No artigo 13, a Venezuela decide eliminar as barreiras não tarifárias para os produtos provenientes de Cuba. A redução das barreiras tarifárias começou de forma progressiva em 2005.

No ano seguinte, em 2005, acordou-se um Plano Estratégico para inaugurar naquele ano na Venezuela 600 centros de diagnóstico integral, 600 salas de reabilitação e fisioterapia, e 35 centros de alta tecnologia para oferecer serviços gratuitos de saúde a toda a população venezuelana. Foi estabelecido um programa de formação de médicos venezuelanos, o envio de 10.000 venezuelanos para estudar medicina e enfermagem em Cuba, a permanência de 30.000 médicos cubanos no território venezuelano e o envio de 100.000 venezuelanos para se submeterem a procedimentos cirúrgicos relativos a problemas de visão em Cuba (DECLARACIÓN, 2005). Em 2004, quase 8.000 pacientes venezuelanos haviam sido atendidos em Cuba. Na esfera educacional, Bolívia, Equador e Nicarágua declararam-se livres do analfabetismo após executarem projetos “grannacionales”.

No âmbito econômico, outorgaram-se preferências tarifárias a 104 novos produtos procedentes de Cuba e se estabeleceu um cronograma de redução progressiva. Cuba eliminou o pagamento dos direitos de aduana dos produtos de origem venezuelana, bem como os pagamentos dos impostos cobrados a navios de bandeira venezuelana que atraquem em portos venezuelanos.

Com a entrada da Bolívia no bloco, Cuba e Venezuela reconheceram a situação peculiar do país mais pobre da América do Sul e expressaram-no formalmente:

Artículo 12: Los gobiernos de Venezuela y Cuba reconocen las especiales necesidades de Bolivia como resultado de la explotación y el saqueo de sus recursos naturales durante siglos de dominio colonial y neocolonial (ACUERDO, 2006).

Cuba e Bolívia estabeleceram acordos na esfera da saúde parecidos aos que havia entre Cuba e Venezuela: envio de médicos cubanos para trabalhar na Bolívia, 5.000 bolsas de estudo do governo cubano para a formação de médicos bolivianos em Cuba. Este país outorgou às linhas aéreas bolivianas as mesmas facilidades de que dispõem as linhas aéreas cubanas. A Venezuela estabeleceu uma série de mecanismos de ajuda aos setores energético e mineiro, ofereceu 5.000 bolsas de estudo para bolivianos estudarem na Venezuela e doou 30 milhões de dólares à Bolívia para atender as necessidades de caráter social e produtivo. No âmbito comercial, Cuba e Venezuela eliminaram os impostos de importação e as barreiras não tarifárias aplicadas às importações provenientes da Bolívia (ACUERDO, 2006).

A ALBA funciona como uma área onde os países membros assinam distintos acordos de cooperação bilaterais, trilaterais ou multilaterais de acordo com suas necessidades. De fato, a maioria dos acordos existentes não incluem todos os países membros, mas estão abertos a novas adesões dos Estados membros. Essa é uma via mais rápida para colocar em prática projetos que respondam às necessidades dos países sem ter que esperar a autorização de todos.

Isto gera uma dinâmica diferente do que ocorre em blocos regionais ao estilo da União Europeia ou do Mercosul, onde se busca construir instituições supranacionais. No lugar dessas instituições, criaram-se seis Conselhos que se encarregam das negociações que posteriormente se transformam nos acordos de cooperação. Os Conselhos são: Conselho Presidencial, Conselho Político, Conselho Ministerial da Área Social, Conselho Ministerial de Complementação Econômica, Conselho de Defesa e Conselho de Movimentos Sociais.

Uma característica peculiar da ALBA é que os Ministérios de Relações Exteriores dos países membros tentam aproximar suas posições oficiais sobre questões internacionais através de Comunicados Especiais e Declarações. Esses Comunicados Especiais e Declarações tratam de temas internacionais e são emitidos quando as distintas diplomacias dos países membros julguem necessário. Essa prática busca gerar uma imagem de unidade entre os membros do bloco e serve, no plano interno, para fortalecer a união e, na esfera externa, para indicar que seus membros possuem uma posição definida sobre certas problemáticas internacionais independentemente da posição de países terceiros. Até fevereiro de 2012, emitiram-se 11 Comunicados Especiais e 9 Declarações. Os últimos comunicado e declaração foram: Comunicado sobre Síria (05/02/2012) e Declaração sobre a situação colonial das Ilhas Malvinas (05/02/2012).

4 ALBA-TCP: novos parâmetros

A experiência da ALBA-TCP em matéria de integração regional diferencia-se do padrão liberal que tem havido historicamente na América Latina. É um bloco cujo discurso oficial apresenta-se como anticapitalista e anti-imperialista, que desconfia da “voracidade das empresas transnacionais” e das regras do mercado, e que busca construir uma cooperação baseada em princípios socialistas, de forma que o Estado exerça um papel de coordenador e de liderança no planejamento do desenvolvimento. De acordo com esses princípios, busca-se colocar em prática um intercâmbio de conhecimentos e de experiências, fomentar as capacidades dos países membros de analisar os problemas que impedem seu desenvolvimento e propor estratégias próprias de superação do subdesenvolvimento regional, substituindo a concorrência liberal de mercado pela cooperação.

Por suas características, sua peculiaridade e por não haver etapas de integração bem definidas, não é possível classificar a ALBA conforme o modelo liberal de integração visto anteriormente. Os seis Conselhos trabalham paralelamente e algumas áreas avançam mais rapidamente do que outras. Sobre essa questão, explica Muhr (2010):

[...] apesar de certa lógica evolutiva, eles [os níveis de integração] não devem ser entendidos como uma série de etapas, pois na ALBA os diferentes níveis estão se desenvolvendo simultaneamente. É importante notar que, contrastando com atuais (sub)regionalismos, como a União Europeia, o Acordo Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e o Mercosul, nos quais a dimensão social (bem-estar/previdência social) é inexistente ou apenas entra no quarto ou quinto nível de regionalidade (Hettne, 2003), na ALBA o social tem assumido desde o início um papel fundamental de integração.

Apesar de não haver realizado um estudo exaustivo dos princípios reitores de todos os processos de integração latino-americanos, defendo aqui que a experiência da ALBA configura-se num regionalismo diferente do padrão existente na segunda metade do século XX na região. O conjunto das tentativas de integração tem objetivos gerais bem parecidos porque busca, *grosso modo*, a justiça social e o bem-estar de seus povos. Mas os princípios e os meios são diferentes. Os princípios da ALADI, por exemplo, são o “pluralismo”, a “convergência”, a “flexibilidade”,

os “tratamentos diferenciais” e “múltiplos” (TRATADO, 1980); os do Mercosul são “gradualismo, flexibilidade e equilíbrio” (TRATADO, 1991). Os princípios da ALBA, alguns dos quais vimos anteriormente, estão dentro da lógica da Teoria do Sistema Mundo Moderno, de Immanuel Wallerstein, que contrapõe o centro do sistema capitalista à periferia. Por isso os documentos oficiais da ALBA evidenciam nitidamente uma visão de mundo hierarquizada na qual os países que compõem a ALBA aparecem como vítimas duma relação capitalista entre dominados e dominadores. As experiências “ao estilo ALADI” ou “ao estilo Mercosul” (liberal) buscam a constituição de um mercado comum como meio para cumprir seus objetivos, enquanto que a ALBA persegue a constituição de relações de cooperação que primam pela complementaridade e pela solidariedade entre os seus membros.

Da perspectiva das relações internacionais, e principalmente da economia política, no regionalismo liberal é reservado ao Estado um papel regulador, enquanto na ALBA ao Estado lhe é outorgado um papel protagonista. Portanto, a ALBA diferencia-se das integrações anteriores tanto através do discurso, quanto através da prática. O fato de Cuba ser membro da ALBA fá-la mais peculiar, já que Cuba, por ser socialista, ou não foi convidada a participar de certos processos de integração ou não aceitou deles participar.

O âmbito econômico não foi esquecido, prova disso é a moeda do bloco (por enquanto virtual), o Sucre e a intenção de criar o Banco da ALBA. No entanto, a cooperação noutras esferas aparece com mais força e importância, principalmente a cooperação política mediante a emissão de Comunicados e Declarações. Além desses instrumentos, os preâmbulos dos acordos e das declarações finais de cada cúpula, costumam fazer referência ao passado colonial regional e tentam consolidar uma identidade latino-americana.

O projeto ALBA é um produto do giro à esquerda que a América Latina experimentou a partir do final dos anos 1990 e durante a década de 2000. Se esta experiência de integração terá mais êxito do que as experiências anteriores ainda não o sabemos, mas podemos afirmar que o caminho perseguido, seus instrumentos e os meios utilizados são distintos ao que a história da integração latino-americana conhece.

Referências

- ACUERDO entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de Cuba, para la Aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas. 14/12/2004. Portal ALBA-TCP. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=81>. Acceso en: 01 fev. 2012.
- ACUERDO para la Aplicación de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y el Tratado de Comercio de los Pueblos. 29/04/2006. Portal ALBA-TCP. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=516>. Acceso en: 01 fev. 2012.
- ACUERDO para la Constitución del Espacio Económico del ALBA-TCP (ECOALBA-TCP). 05/02/2012. Portal ALBA-TCP. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/images/xicumbrealba/ECOALBA.pdf>. Acceso en: 01 fev. 2012.
- CONCEPTUALIZACIÓN de Proyecto y Empresa Grannacional en el Marco del ALBA. Documentos de la VI Cumbre. 26/01/2008. Portal ALBA-TCP. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2074>. Acceso en: 01 fev. 2012.
- DECLARACIÓN Conjunta entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de la República de Cuba para la Creación del ALBA. 14/12/2004. Portal ALBA-TCP. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2060>. Acceso en: 01 fev. 2012.

- DECLARACIÓN Final de la Primera Reunión Cuba-Venezuela para la Aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas. 28/04/2005. Portal ALBA-TCP. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=231>. Acceso en: 01 fev. 2012.
- DECLARACIÓN Política de la V Cumbre de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. 29/04/2007. Portal ALBA-TCP. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=1801>. Acceso en: 01 fev. 2012.
- MANIFIESTO Bicentenario de Caracas, Declaración Final de la IX Cumbre del ALBA. 19/04/2010. Portal ALBA-TCP. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=6266>. Acceso en: 01 fev. 2012.
- MUHR, Thomas. Venezuela e ALBA: regionalismo contra-hegemônico e ensino superior para todos. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.36, n.2, p.611-627, maio/ago, 2010.
- TRATADO de Asunción. 1991. Portal Mercosur.int. Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3750/1/secretaria/tratados_protocolos_y_acuerdos_depositados_en_paraguay. Acceso en: 01 fev. 2012.
- TRATADO de Montevideo. 1980. Portal Aladi.org. Disponible en: <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vtratadoweb/tm80>. Acceso en: 01 fev. 2012.

Resumo

Este artigo analisa a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) e o compara com experiências anteriores de integração latino-americana. Foram analisados aspectos do discurso presente nos documentos oficiais da ALBA y alguns projetos do bloco. Conclui-se que a ALBA rompe com o padrão tradicional de integração regional latino-americana.

Abstract

This article analyses “The Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America (ALBA)” and compares it to the previous experiences of Latin American integration. The pronouncements in the official ALBA documents are examined as are some of projects that the block has carried out. The conclusion is reached that ALBA breaks with the traditional pattern of regional integration in Latin America.

Palavras-Chave: Integração latino-americana; região andina; Venezuela

Key Words: Latin American Integration; Andean Region; Venezuela

Recebido em 22/07/2012

Aprovado em 24/07/2012

Globalization and autonomy: embedded liberalism in the post-financial crisis economic order

Globalização e autonomia: o liberalismo embutido na ordem pós-crise financeira e econômica

Diogo Ramos Coelho*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 132, jul.-ago. 2012 [p. 31 a 37]

The study of regime theory is familiar to any student of International Relations. Since the publication of a collection of articles in the 36th volume of the academic journal *International Organization* – in which distinguished specialists thoroughly explored the concept of international regimes –, almost every study on the subject quoted Stephen Krasner’s definition: international regimes are implicit or explicit “principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations” (1982, p. 1).

Oran R. Young (1982, p. 277) also defined International Regimes as “social institutions governing the actions of those interested in specifiable activities.” International regimes are possible to recognize not only by their descriptive account, but also by the “underlying principles of order and meaning that shape the manner of their formation and transformation” (Ruggie, 1982, p. 196).

Since those basic concepts were outlined, studies have multiplied to address how international regimes have been created or transformed in areas such as the economy, the environment and international security. In 1982, John Gerard Ruggie, a well-known International Relations scholar, wrote an article to analyze the formation and transformation of the international regimes on money and trade after World War II.¹ He introduced the term “embedded liberalism” to describe the underlying structure of the postwar economic order.

According to Ruggie, this order was constructed on a broad international consensus: intergovernmental collaboration and market integration were necessary to promote balance of payments equilibrium in a multilateral environment – but States should retain sufficient autonomy to pursue domestic economic stability, such as full employment policies. States should cooperate in devising and implementing international economic institutions. Nevertheless, governments also sought to maintain autonomy to pursue production strategies, employment policies and social welfare protection. Embedded liberalism thus signified a compromise between excessive free markets and excessive protectionism. It implied that the postwar economic order reflected a consensus upon core social values, ideas, and objectives – which, in turn, were reflected in the rules and decision-making procedures that were established to make such consensus work.

Ruggie’s concept of embedded liberalism also implied concerns about the means by which this compromise could be, or has been, altered or jeopardized. He acknowledged the significance of power as a potential source of change, but stressed the “shared social purpose” as the more significant determinant. In the author’s perspective, significant changes in the international macroeconomic order stems more from changing social ideas and ideology than from external economic dynamics and shifts in the international distribution of power. The concept of embedded liberalism challenged alternative explanations for the creation and sustaining of the international regimes on money

* Diplomat. Master in Diplomacy by the Rio Branco Institute – IRBR (diogo.coelho@me.com).

¹ The article was also published in the 36th volume of the academic journal *International Organization*

and trade, particularly by those that emphasized the role of American leadership and power. For the author, there was a fundamental difference between changes in the principles and norms (normative framework) and changes in rules and procedures (instruments). In this sense, the normative framework of the monetary and trade regime would not necessarily be jeopardized by what many perceived to be the decline of American power after the Bretton Woods system collapsed in the early 1970s.

Ruggie suggested that, after the breakdown of the system of fixed exchange rates, many of the changes that have occurred in the regimes for money and trade have been norm-governed changes instead of reflecting radical transformations in the social purpose of those regimes. Yet there were huge debates about how the new international monetary and financial structures would restore the balance between market integration and national independence in macroeconomic policies. Such debates are still recurrent in international affairs. But they become more relevant for political leaders after severe economic crises, like the one that hit the U.S. and the world economy in 2008.

After the financial crisis, what have been the consequences for the embedded liberalism compromise and for the global economic governance? Is it possible now to track only changes in economic dynamics and shifts in the international distribution of power or also changing social ideas and ideologies?

The end of the postwar macroeconomic order

The postwar monetary system of fixed exchange rates, which lasted until the early 1970s, was designed to provide both domestic policy autonomy and international monetary stability (Rieden & Broz, 2001). The system was based on the following principles: fixed or pegged exchange rates along with sufficient flexibility to enable individual States to deal with extraordinary situations (including the pursuit of full employment policies). The member countries agreed to peg their currencies to the dollar – which, in turn, was pegged to the gold. The IMF was responsible for managing the system through approval of exchange rates adjustments and could also make its monetary reserves available to countries in economic trouble. The World Bank was also created to promote foreign investments.

Although this system functioned well for almost thirty years, in the early 1970s the increasing dollar's lost of value became a central issue in the world economy. The Vietnam War and the launching of the Great Society Program by the Johnson Administration (1963-1969) augmented the global rate of inflation and thus jeopardized the value of the dollar (Gilpin, 2001). In the following years, irregular American macroeconomic policies led to the devaluation of the dollar and to the subsequent collapse of the Bretton Woods agreements in 1971 – when the dollar became no longer pegged to the gold and currencies became free to float. The system had thus changed from one based on fixed exchange rates to one based on flexible rates.

The end of the Bretton Woods' monetary agreement changed the rules and decision-making procedures of the international regimes on money and trade – but did not modify their social purpose. The embedded liberalism compromise continued to prevail, but under a different structure. Rules and procedures had changed – but not principles. The balance between market integration and domestic autonomy had to be restored in a new equilibrium.

After the end of the Bretton Woods' fixed exchange rates system, the embedded liberalism compromise was adapted to a new framework. Globalization was in the making. On one hand, freeing financial markets facilitated reorganization and transformation of international business. It also increased international interdependence through capital mobility, trade flows, globally-integrated corporate ownership, and foreign investments. On the other, the integration of national capital markets made it possible for developing countries to borrow funds abroad to invest domestically and thus increase their governments' capabilities to promote growth. The floating exchange rate system also represented the triumph of the Central Banks as the main authorities of the international monetary regime.

The Bretton Woods rule-based international monetary system was politically replaced by an informal political agreement among the dominant economic powers (G-7). The new monetary structure was based on cooperative,

and sometimes not so cooperative, efforts of central bankers and finance ministers to stabilize currency values. But the new equilibrium between free markets and national autonomy also proved to be unstable. The international financial revolution that promoted market integration was inherently unsteady and subject to serious crises. The volatility of capital flows and the debt problems of many less developed countries in the 1970s and early 1980s created many financial crises and macroeconomic imbalances – which shaped the dynamics that led to the financial crisis of 2007-2009.

The roots of the 2008 financial crisis

Any clear-cut explanation of the financial crisis of 2008 would be too simplistic. Nevertheless, it is possible to outline the major trends behind the events that led to the financial breakdown of 2008 – especially those accounting to global macroeconomic imbalances that were developed in the world economy since the 1970s.

My story of the crisis starts with a simple lesson of international macroeconomics: an international monetary regime must determine the method by which national economies will restore equilibrium (i.e., reduce a deficit or a surplus) in their international accounts (balance of payments). Every adjustment policy results in economic costs, and some methods of adjustment are considerably more costly for individual economies and for the overall world economy than are others. But the bottom line is simple: if some countries generate surplus, others must run huge deficits. With few exceptions, a deficit country cannot continue drawing down its reserves for very long, and eventually the debtor country must take measures to eliminate the cause of the imbalance – and pay its debt.

If debts are to exist, some sectors of a national economy must spend more than their incomes. This is intuitively obvious: if a collection of people spend more than their income on goods and services, they must be receiving loans or investments from elsewhere to finance the excess of their imports over their exports. This was the reality for many developing countries after the financial revolution of the 1970s. The emergence of an international financial market accelerated deregulation of domestic financial systems, removal of capital controls in a number of countries, and greatly increased size and velocity of global financial flows. It enabled developing countries to borrow funds for economic development – or, more specifically, to adjust their balance of payment deficits. But it made those countries vulnerable to external shocks and to sudden swings in investor's preferences.

The erratic behavior of global capital markets and the risky policies undertaken by governments of developing countries resulted in many financial crises: the Latin American debt crisis of the early 1980s; the Tequila Crisis, which started in Mexico in 1994-95 and spread elsewhere in Latin America; and, mostly important of all, the “rolling crisis” that started in Thailand in June 1997 and immediately spread to East Asia, and then to Russia and Brazil, in 1998 and 1999 (Wolf, 2010). What made these systemic crises so important were their long-term effects and a new adjustment in the emerging world growth model. After such crises, the developing economies effectively said “enough” and ever since, in the aggregate, have been running current account surplus and accumulating international reserves. “Export to grow” became the new rule.

In the 1990s, the plentiful surplus savings of the developing world – soon to be augmented by the surpluses of Germany and the oil-rich countries – was available to fund spending for someone else. According to Raghuran Rajan, professor of finance in the University of Chicago and former chief economist of the IMF, that “someone else” was corporations in industrial countries that were on an investment spree, especially in the areas of information technology and communications (Rajan, 2010). This boom in investment – now called the dot-com bubble – came to an end in the early 2000s, when these corporations scaled back dramatically on investment because of losses they endured after the bubble burst. As a result, the U.S. economy slowed and new incentives had to be created to stimulate an economic recovery.

Professor Rajan (2010, p. 5) stressed that the Federal Reserve (Fed) had to cut interest rates sharply to energize activities in sectors of the economy that were interest sensitive. According to him, as the corporations had invested too much during the dot-com bubble years, they had little incentive to do so again. Instead, the low interest rates prompted U.S. consumers to buy houses, which raised house prices and led to another surge of investments in the real estate market. The U.S. financial sector stepped in to create financial instruments that could bridge the gap between an overstimulated United States and the rest of the world. New credit was made available for the so-called subprime segments and consumption boomed. A new investment bubble was then created, but this time in the housing market. New housing construction and existing housing sales provided jobs and served as the necessary guarantee for new financial investments, especially for subprime mortgages. Rising house prices provided the capital to refinance old loans and to finance new consumption. Foreign countries also took their share in this euphoria. They could emerge from their economic slump by exporting to the apparently insatiable U.S. consumer, while also lending the United States the money to pay for those imports.

The rest of story is well-known: when the Fed raised interest rates and halted the house price rise, bad debt started to show, risky investments started to be priced again, and worries about funding leveraged institutions started to spread. The stage was set for panic, and in the end that was what hit, starting in the summer of 2007 and reaching its peak in the autumn of 2008, when three of the largest U.S. investment banks either went bankrupt (Lehman Brothers) or were sold at fire sale prices to other banks (Bear Stearns and Merrill Lynch).

Has the system failed?

What have been the consequences of such developments for the embedded liberalism compromise? First of all, it is important to acknowledge that such compromise has not been abandoned, of course. It is the balance between more market integration and more national autonomy that continues to shift – and now more drastically.

The age of financial liberalization was, in short, an age of crises. Freedom of capital movements has complicated, and some believe, reduced macroeconomic policy autonomy and the ability of individual governments to control their own economies. International financial flows have also become an important determinant of exchange rates and a cause of erratic movements in currency values. Many developing countries believed that they needed to restore more capital controls and shield themselves from external shocks through enormous reserve accumulations. They started to advocate regulatory mechanisms for international finance movements. Mostly important: they refused to allow substantial private capital inflows to shift them from their determination to run very large current account surpluses. But the development of international finance has also increased interdependence of trade, monetary, and others aspects of the international economy. The “export to grow” model chosen by many developing countries is not so autonomous, after all. They have become much dependent on consumption elsewhere.

Emerging economies, developed countries like Germany and Japan, oil-rich countries, they all created a very efficient export-oriented manufacturing sector. Government intervention and artificially competitive exchange rates have guaranteed the necessary support for their companies’ success in foreign markets. But also in many of those countries, domestic-oriented sectors managed to limit external competition. As a result, low domestic demand from those exporting countries puts pressure on other countries to step up spending. According to Rajan (2010, p. 10), “because the exporters have excess goods to supply, countries like Spain, the United Kingdom, and the United States – which ignore growing household indebtedness and even actively encourage it – and countries like Greece – which lack the political will to control government populism and union demands – tend to get a long rope.”

The financial crisis of 2008 revealed how fragile the world economic equilibrium was. Excess savings were only possible for some countries because others were running excessive spending. The crisis also affected what Martin Wolf, chief editor of *Financial Times*, has called “the deal”: the post-second-world-war political/economic settlement

which, in the United States, was centered on full employment and high individual consumption; and, in Europe, was centered on state-provided welfare.²¹

The financial crisis also affected the “export to grow” model that so successfully has been applied in developing countries. What is more: it affected the embedded liberalism compromise. On one hand, there’s a call for the reduction of government intervention and for fiscal austerity in developed countries. On the other, many developing countries struggle to keep the export-led growth model intact. And such a battle has been taken to the governance of the world economy.

Changes in the global economic governance: from multilateralism to multipolarity in the G-20

After the financial collapse of 2008, a collective international effort was set to stimulate domestic demand and to constraint governments from resorting to protectionism and currency devaluations to alleviate a nation’s economic difficulties at the expense of other countries. In November 2008, the leaders of the world’s largest economies met in Washington and designated their group, the G-20, as the primary forum for global economic cooperation. The leaders of the G-20 imposed themselves the task to develop a coordinated fiscal and monetary stimulus in response to the crisis. It was crucial to include emerging economies in the discussions, since the G-7 leaders needed them to be part of the compromises that would be settled to address the financial crisis.

When the world economy had hit rock bottom after the financial crisis, there was an urgent need to inject demand into the world economy through fiscal and monetary stimulus. The G-20 meetings can rightfully be credited with having facilitated a more coordinated global fiscal expansion, with countries such as Japan and Germany, reluctant at first, joining the United States and China in what ended up as a simultaneous and strong worldwide expansionary fiscal and monetary policy (Bradford & Lim, 2011). The firsts meetings, held in Washington in November 2008 and London in April 2009, produced “an agreement on joint monetary and fiscal expansion, increased funding for the IMF, and set new rules for financial institutions” (Bremmer & Roubini, 2011). Those agreements came mainly because there was a shared feeling that the harsh effects of the crisis needed to be addressed immediately – and that no country was safe and sound from them.

The balance then looked to be leaning more towards markets integration. Governments seemed to be willing to cooperate, instead of resorting to claims for more autonomy in macroeconomic affairs. But as the economic recovery began, the sense of crisis abated in some countries. The Toronto summit, held in June 2010, highlighted the first tensions between the G-20 members. The agenda was filled with divisions among them, including a growing divide on the question of global or national economic regulation. The United States and Europe also could not agree on whether to focus on stimulus spending or deficit reduction strategies. Greece’s sovereign debt crisis had forced Europeans to focus on deficit reduction as a way to ensure market confidence. The U.S. administration remained concerned about jobs and growth.

It didn’t take long for other conflicts start to emerge. Ian Bremmer and Nouriel Roubini (2011) pointed out, in an article in *Foreign Affairs* magazine, that “conflicts over trade liberalization have recently pitted the United States, the European Union, Brazil, China, India, and other emerging economies against one another as each government looked to protect its own workers and industries, often at the expense of outsiders.” Similar commercial conflicts have stalled the Doha negotiation talks. Before the G-20 summit in Seoul, a “currency war” broke out. The U.S. policy of monetary expansionism – also called “quantitative easing” – resulted in an outflow of dollars to emerging markets, causing currency appreciation in developing countries and thus harming their exports.³ China was also

2 Available at: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/39c67712-8eb1-11df-8a67-00144feab49a.html#axzz1lkycGSWo>>. Access on January 23, 2012.

3 Bremmer & Roubini, *A G-Zero World* (Foreign Affairs Magazine, vol. 90, n. 2).

manipulating the value of its currency to artificially devaluated levels to keep its “export to grow” model from damages.⁴ Many countries deemed those practices “unfair” and even “clueless”.⁵

Despite such conflicts, the emergence of the G-20 can be seen as a defining moment in the development of global governance towards looser and more informal cooperation frameworks (Jokela, 2011, p. 7-8). The group can be described as the main current guardian of the embedded liberalism compromise. And indeed it is.

The formation of the G20 and its achievements – governance reforms at the World Bank and the IMF; new global rules on banking supervision, known as Basel III; coordinated stimulus packages, and many others – suggest a real expansion of multilateral cooperation and political coordination among key actors. But several obstacles remain for a strong international compromise on macroeconomic adjustment. It was very easy to get politicians together in the face of a crisis and to get governments to ease on fiscal and monetary policies. The real difficulties emerge when countries need to undertake politically painful reforms that might even seem to be more oriented towards helping other countries in the short run at the expense of some domestic groups.

Those difficulties have been vast. According to Bremmer and Roubini (2011):

Today, the United States lacks the resources to continue as the primary provider of global public goods. Europe is fully occupied for the moment with saving the eurozone. Japan is likewise tied down with complex political and economic problems at home. None of these powers’ governments has the time, resources, or domestic political capital needed for a new bout of international heavy lifting. Meanwhile, there are no credible answers to transnational challenges without the direct involvement of emerging powers such as Brazil, China, and India. Yet these countries are far too focused on domestic development to welcome the burdens that come with new responsibilities abroad.

The outcome of this new cooperation agreement may be a multipolarity system without multilateralism, as the main powers and the newly empowered States go their own way – and as macroeconomic adjustment gets harder to achieve.

Conclusions

Ruggie asserted that the embedded liberalism compromise was a central feature of the postwar international regimes on money and trade. It continues to be. There has been no rupture within the ideational framework of such regimes. Rules and procedures (instruments) have changed, but principles and norms (normative framework) have not. Presumably, the new instruments that have emerged would be better adapted to the new power situation. Unfortunately, such new instruments have proven to be not enough to respond to the challenges imposed by global imbalances.

Working out the distribution of the costs of adjustment among deficit and surplus countries is at the heart of solving the adjustment problems. But we are very early at developing a functioning global economic order that can promote such outcome. The rules of the game are not clear at all. When does a macroeconomic policy of a country create global harm? As Professor Rajan (2010, p. 211) asked, “when the Fed cuts interest rates and thus sets off a global wave of risk taking, do countries elsewhere have the right to protest? Could the Fed not say it focused only on U.S. economic conditions, in accordance to its primary responsibility? When China imposes controls over capital flows and intervenes in exchange markets to keep its currency from appreciating, should it be considered an unfair competitive advantage?” In other words: how to impose sanctions on countries that rely on greater autonomy in

⁴ See note 3 above.

⁵ See note 3 above.

macroeconomic policies? How to balance then the equilibrium between market integration and national autonomy? How to manage the embedded liberalism compromise?

The birth of the G-20 reflected the emergence of a multipolar order as well as the recognition of increasing interdependence among developed and developing countries. Nevertheless, politics have always been a local business – and there's no constituency for the global economy. There are currently no great political ambitions to bolster the global economy by taking painful domestic reforms that would promote stability internationally. What still prevails is the embedded liberalism compromise – under a new structure, and threatened by new global imbalances.

Bibliography

- Bradford, Colin I. & Lim, Wonhyuk (Ed.). *Global leadership in transition: making the G20 more effective and responsive* (Washington, DC: Korea Development Institute and The Brookings Institutions, 2011).
- Bremmer, Iam & Roubini, Nouriel. *A G-Zero World* (Foreign Affairs Magazine, 2011, vol. 90, n. 2).
- Frieden, Jeffrey A. & Broz, J. Lawrence. *The Political Economy of International Monetary Relations*. (Annual Review Political Science, 2001).
- Gilpin, Robert. *Global Political Economy* (Princeton University Press, 2001).
- Jokela, Juha. *The G-20 a Pathway to effective Multilateralism*. (Chaillot Papers. Institute for Security Studies of the European Union, 2011).
- Krasner, Stephen D. *Structural Causes and Regime Consequences: regimes as intervening variables* (International Organization, 1982, vol. 36, n. 2).
- Ruggie, John Gerard. *International Regimes, Transactions and Changes: embedded liberalism in the postwar economic order*. (International Organization, 1982, vol. 36, n. 2).
- Rajan, Raghuram. *Fault Lines* (Princeton University Press, 2010).
- Wolf, Martin. *Fixing Global Finance* (The Johns Hopkins University Press, 2010).
- Young, Oran R. *Regime Dynamics: the Rise and Fall of International Regimes* (International Organization, 1982, vol. 36, n. 2).

Abstract

In 1982, John Gerard Ruggie published a study of the international trade and monetary regimes in which he introduced the concept of “embedded liberalism”. This article describes how the concept of embedded liberalism has been altered or jeopardized after the 2007-2009 financial crisis.

Resumo

Em 1982, John Gerard Ruggie publicou um estudo dos regimes monetário e comercial internacionais em que ele introduziu o conceito de “liberalismo embutido”. Esse artigo descreve como o conceito de Ruggie tem sido alterado ou comprometido depois da crise financeira de 2007-2009.

Key words: Embedded liberalism; Financial crisis; Political economy.

Palavras-chave: Liberalismo embutido; Crise financeira; Economia política.

Received July 02nd, 2012

Accepted July 24th, 2012

Amores Mal Compreendidos: pragmatismo e americanismo na ação internacional do Brasil durante os governos Dutra (1946-1951) e Castelo Branco (1964-1967)

Missunderstood Loves: pragmatism and americanism in brazilian international actions in Dutra (1946-1951) and Castelo Branco (1964-1967) governments

Pedro Henrique Verano*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 132, jul.-ago. 2012 [p. 38 a 45]

Introdução

O presente artigo tem como objetivo principal analisar a presença do “americanismo”, por meio de uma perspectiva comparada, nos governos pós 1945 em que essa orientação se mostrou com maior relevância para a análise da política externa brasileira, os dos presidentes Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) e Humberto Castelo Branco (1964-1967). O conceito de “americanismo”, utilizado amplamente por historiadores da política externa brasileira, tem como função essencial indicar uma orientação do eixo primordial da política externa do Brasil. Embora seja considerado o peso relativo dos Estados Unidos no cenário hemisférico, o qual é notável desde a consolidação de seu processo de independência ao final do século XVIII, é importante ressaltar que a supracitada orientação não significa, diretamente, um alinhamento ou uma preconização de relações com esse país, mas sim com o continente americano como um todo. Em decorrência do papel de liderança exercido pelos Estados Unidos ao longo do século XX, principalmente após iniciada a Guerra Fria.

Na literatura de política externa brasileira, de uma forma geral, ambos os referidos governos são analisados como de tendência americanista, contudo esse aspecto não é a principal inquietação do presente trabalho, mas a intensidade e a forma como o qual o eixo americano de política externa apresenta-se ao longo das presidências de Dutra e Castelo Branco. A fim de cumprir esse objetivo analítico, recorre-se ao conceito de pragmatismo, o qual se toma como significado a busca do interesse nacional acima de tudo que, conforme analisado por Amado Cervo (2008), desde o início da Era Vargas até o renascer do liberalismo no início da década de 1990, pode-se resumir como a busca pelo desenvolvimento nacional por meio da industrialização. Embora a visão do supramencionado autor, juntamente com a de Clodoaldo Bueno, em *História da Política Exterior do Brasil* (2008), seja uma das mais conceituadas na literatura brasileira de Relações Internacionais, tem-se por objetivo refletir acerca da forma como o americanismo fora instrumentalizado em ambos os governos, a partir da hipótese de que não se configurou como um alinhamento automático não racional, mas sim decorrente de um cálculo estratégico das possibilidades de atuação internacional do Brasil e dos objetivos primários de política externa desses dois momentos.

* Mestrando em Relações Internacionais na Universidade de Brasília – UnB (phverano@gmail.com).

Americanismo e a Política Externa do Governo Dutra

A política externa do governo do General Eurico Gaspar Dutra é frequentemente analisada em conjunto com a de ambos os governos de Getúlio Vargas, os quais tanto o antecedem e quanto o sucedem, embora com características distintas umas das outras. Essa referida forma de análise se dá em decorrência dos legados deixados por Vargas no que concerne a atuação internacional do Brasil: alguns continuados com sucesso por Dutra, outros não. No entanto, uma análise em separado do governo Dutra revela alguns aspectos específicos da política externa empreendida pelo Brasil ao longo de seu mandato, principalmente no que concerne a orientação americanista.

Ao longo do primeiro governo de Getúlio Vargas, entre 1930 e 1945, percebe-se uma grande valorização da questão do desenvolvimento nacional nas questões de política interna e externa do Estado brasileiro. Dependente quase que exclusivamente do setor primário em sua pauta de exportações (que ainda não tinha de longe o dinamismo e o valor agregado similar ao observado, na primeira década do século XXI) com destaque para o café como principal item, a economia brasileira do período conhecido com Primeira República acumulava déficits comerciais oriundos da grande necessidade de importações de bens industrializados de alto valor, os quais tinham sua produção concentrada em poucos países do mundo, mais notadamente na Inglaterra (maior representante da Primeira Revolução Industrial), nos Estados Unidos e na Alemanha (considerados os pioneiros da Segunda Revolução Industrial). A permanência de oligarquias rurais presentes nos diversos níveis de governo também colaborava na manutenção da supracitada situação econômica no Brasil, por meio de políticas que não incentivavam a industrialização e despendiam recursos governamentais em práticas de valorização do café (mantidas ainda no início da Era Vargas, contudo, desmanteladas em pouco tempo).

Tendo em vista a relação entre americanismo e pragmatismo posta em prática ao longo da gestão do Barão do Rio no Ministério de Relações Exteriores, Vargas procura novas parcerias internacionais para o Brasil, a fim de colocar em prática seus anseios desenvolvimentistas e industrialistas para o país. Um dos exemplos mais notórios dessa atuação foi o comércio de compensação estabelecido com a Alemanha ao longo da década de 1930, que chegou a alavancar esse país de 9,0% em participação no comércio internacional brasileiro em 1932, para valores em torno de 25% entre os anos de 1936 e 1938 (CERVO e BUENO 2008, 253-254). Por meio dessa forma de comércio o Brasil conseguiu suprir parte de sua demanda interna por bens industrializados e desafogar o percentual de itens como café, algodão e tabaco que não tinham mercado para os seus excedentes nos Estados Unidos e na Inglaterra (os mais tradicionais parceiros comerciais brasileiros).

Por outro lado, a parceria com os Estados Unidos não foi posta de lado. Com o arrefecimento do conflito na Europa e a dificuldade do comércio transatlântico, o Brasil cada vez se tornou mais importante para o comércio exterior norte-americano, de forma a suprir a crescente demanda por gêneros primários (já levando em consideração a possível entrada na guerra e dos crescentes investimentos na indústria bélica) e a receber os excedentes de sua indústria. A entrada dos Estados Unidos na guerra – em função do ataque japonês à base naval de Pearl Harbor – e a do Brasil – em consequência do torpedeamento de embarcações brasileiras em mar territorial do país e da pressão da opinião pública – vincularam mais ainda ambos os países, de forma a diplomacia brasileira tentar instrumentalizar a contribuição do país, dentro e fora do teatro de operações, visando colocar o país em posição privilegiada na nova ordem mundial que se seguiria, por meio de um esperado apoio norte-americano.

O eixo de política externa dos Estados Unidos, no pós 1945, concentrou-se na reconstrução da Europa e, por conseguinte, na contenção do avanço do comunismo nesse continente, decorrente das vitórias militares soviéticas nos países invadidos pela Alemanha ao longo da guerra. O Brasil, por outro lado, postulou iniciativas do mesmo porte do Plano Marshall para as Américas, baseado no argumento de que o continente tinha sofrido também mazelas decorrentes do conflito mundial e tinha necessidade de recursos financeiros. Embora não tenham atendido as demandas da política externa brasileira e dos demais países que tinham discursos semelhantes aos do Brasil,

o eixo americanista da política externa dos Estados Unidos não fora deixado completamente de lado, no entanto, fora contemplado com instituições cujos objetivos principais eram manter a paz no continente e o unir frente a possíveis ameaças exógenas, tendo em vista o temor ainda presente do surgimento de outro conflito de porte mundial, ao final da década de 1940.

A criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, e a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)², no ano seguinte, podem ser consideradas as respostas imediatas provenientes dos Estados Unidos a fim de manter sua soberania regional no hemisfério americano, assim como de responder as demandas dos países da região que colaboraram com o esforço de guerra dos Estados Unidos. A demanda financeira feita pelo Brasil, a fim de obter recursos para manter o projeto desenvolvimentista iniciado por Vargas (que obteve por meio de sua barganha nacionalista o reequipamento das Forças Armadas e a construção da primeira usina siderúrgica de grande porte no país, a Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda) foi constantemente respondida pela chancelaria dos Estados Unidos como difícil de ser atendida, em virtude das demandas mais urgentes das nações aliadas europeias que haviam sido afetadas profundamente pelo conflito armado, e que o recém-criado Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) deveria ser acionado a fim de levantar os recursos demandados pelo Brasil.

O alinhamento brasileiro com os Estados Unidos no pós-guerra deve ser analisado por meio de dois componentes principais: a forte ideologia anticomunista presente no governo Dutra e a nova configuração dada ao sistema internacional após 1945. O primeiro aspecto supracitado, embora de extrema relevância para as relações internacionais do Brasil, não se mostrou como decorrente do “alinhamento automático” com o os Estados Unidos. A cassação do Partido Comunista do Brasil (1946) e o rompimento de relações diplomáticas com a União Soviética (1947) podem ser atribuídos muito mais ao radicalismo que o componente ideológico do início da Guerra Fria se manifestou no Brasil do que um alinhamento com a política externa norte-americana uma vez que foram iniciativas completamente unilaterais da parte brasileira. O segundo, por outro lado, é um fator explicativo essencial para a compreensão do por que o Brasil e a América Latina foram deixados em segundo plano pelos Estados Unidos. Conforme analisa Ricúpero, “não surpreende demasiado que, consciente da ausência de alternativas e pressionado pelas demandas das zonas prioritárias da Guerra Fria, Washington comece a mostrar-se menos receptivo às solicitações do Rio de Janeiro” (RICUPERO 2006, 23). Apesar de os ganhos relativos não terem se comparado aos auferidos ao longo da Segunda Guerra Mundial, a política externa brasileira tinha opções de atuação restritas ao longo do governo Dutra. Se, por um lado, o auxílio financeiro direto fora negado pelos Estados Unidos, os custos decorrentes de se manter em postura não alinhada ao eixo norte-americano poderiam ser ainda maiores, tendo em vista o temor presente de ser iniciada uma nova guerra mundial.

A análise de Gerson Moura, no livro “O Alinhamento Sem Recompensas: a política externa do governo Dutra”, traz consigo um componente essencial para o entendimento das relações entre Brasil e Estados Unidos no pós-guerra. Em decorrência da parceria militar estabelecida entre ambos os países ao longo do conflito, a qual possibilitou o reequipamento e modernização doutrinária e estrutural das Forças Armadas brasileiras, o Brasil consolidou-se como segunda potência do continente americano em termos bélicos. Ao analisar o contexto sub-regional, Gerson Moura aponta o fato de que havia o temor, entre os militares e governantes brasileiros da época, de que um modelo similar de cooperação militar pudesse também ser implementado pelos Estados Unidos com a Argentina, de forma a mitigar o prestígio e a importância obtidos pelo Brasil. Dessa forma, buscou-se negociar com os norte-americanos para garantir que a cooperação técnica não fosse estendida, o que foi aceito e pode ser considerada uma importante vitória da política externa brasileira no analisado eixo bilateral (MOURA, 1990).

2 O TIAR é assinado, no Rio de Janeiro, no ano de 1947, contudo somente entra em vigor no ano seguinte, em decorrência de suas próprias cláusulas constitutivas.

O paradigma americanista na política externa brasileira, ao longo do governo Dutra, embora tenha sido embaçado com o ânimo dos sucessos obtidos pela parceria Washington – Rio de Janeiro da primeira metade da década de 1940, encontrou outras razões para existir, afora promover o desenvolvimento. Embora, conforme previamente defendido, americanismo não signifique uma orientação direcionada somente aos Estados Unidos, em decorrência do reordenamento da política internacional no pós-guerra, da desproporcional supremacia militar norte-americana em relação aos demais países do mundo e da ilusão da existência de uma “aliança especial” entre ambos os países, ao longo do governo Dutra a predominância do papel dos Estados Unidos no eixo americano da política externa brasileira ganha um grande destaque. Outros aspectos de destaque são a liderança tomada pelos norte-americanos na construção das instituições regionais (como a OEA e o TIAR, pilares da preeminência deste país no continente) e no próprio pensamento político-econômico, conforme analisado por Paulo Roberto de Almeida ao afirmar que “(...) o governo Dutra aceitou, com maior ou menor sucesso, as receitas americanas no que se refere à política econômica de um modo geral (...)” (ALMEIDA 2006, 240)”.

Americanismo na Política Externa do Governo Castelo Branco

O governo do presidente Humberto Castelo Branco, o qual se instaurou por meio do movimento militar do dia 31 de março de 1964, tem como principal característica de política externa uma revisão na forma como os negócios estrangeiros do Brasil estavam sendo postos em prática. Nos governos que o precederam, mais especificamente os dos presidentes Jânio Quadros e João Goulart, os quais tiveram como chanceleres de destaque San Tiago Dantas e Araújo Castro, uma doutrina conhecida como Política Externa Independente (PEI) fora desenvolvida a fim de balizar a forma como as relações internacionais do Brasil deveriam ser conduzidas. Desgastes internos provenientes das conturbadas relações sociais existentes à época, assim como os constrangimentos do sistema internacional, contribuíram para o fim do governo Goulart, assim como para o fracasso da PEI.

Em sua obra, com maiores detalhes no livro *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros* (CERVO 2008), Amado Cervo propõe uma análise centrada em quatro grandes paradigmas que servem de modelo explicativo para a atuação da política externa brasileira ao longo dos quase dois séculos de existência: o Liberal-Conservador, o Desenvolvimentista, o Normal (ou Neoliberal) e o Logístico. Segundo a tese do referido autor, o segundo (Desenvolvimentista) caracteriza-se pela ação empreendedora do Estado brasileiro na promoção do desenvolvimento nacional, por meio de intervenções diretas na economia interna do país ou mesmo em decorrência da ação direta da diplomacia, tendo em vista a prospecção de recursos considerados necessários para proporcionar o desenvolvimento do Brasil. Esse destacado paradigma, de acordo com Cervo, pode ser observado como predominante na política externa brasileira desde o início do primeiro governo de Getúlio Vargas, em 1930, até a transição democrática para a presidência de Fernando Collor de Mello, já em 1990 (CERVO 2008, 62-68).

Um dos pressupostos da Política Externa Independente, conforme artigo escrito pelo então presidente Jânio Quadros, era da formulação de uma política externa genuinamente autônoma, que refletisse os reais interesses nacionais brasileiros, e não subordinada aos interesses de terceiros. Os referidos interesses para Quadros resumiam-se, basicamente, à busca pelo desenvolvimento nacional – ideia a qual encontrava grande espaço na época em decorrência das teses dependentistas CEPAL dos postulados do Movimento dos Não Alinhados oriundo da Conferência de Bandung. No entanto, ao ser analisada a política externa brasileira pela supracitada ótica de Amado Cervo, é possível chegar à conclusão de que o objetivo principal almejado por Jânio Quadros não possui diferença em relação aos seus predecessores, em linhas gerais. O caráter mais enfaticamente inovador da PEI são os métodos propostos para chegar ao desenvolvimento nacional, que não mais deveriam ser tolhidos por constrangimentos ideológicos provenientes da Guerra Fria, ou seja, o conflito Leste-Oeste deveria ser posto de lado pelo Brasil, por ser entendido como uma das causas do menor desenvolvimento relativo do país.

Assim como no governo do Marechal Deodoro da Fonseca, um dos eventos de política internacional mais relevantes para o governo de Castelo Branco foi um encontro entre chefes de estado dos países do continente americano. Apesar de no governo recém-empossado de Deodoro a Convenção Pan-Americana já tivesse sido iniciada em um momento anterior, no qual Dom Pedro II ainda governava o país e seus representantes já se encontravam em meio às negociações em Washington, a substituição do representante do Império pelo republicano Salvador de Mendonça serviu como porta voz de uma nova política externa brasileira para as Américas. Embora possa ser considerada decorrente de inspirações passionais de seus formuladores com o espírito republicano simbolizado pelos Estados Unidos, pode-se afirmar que esse período caracteriza-se pela consolidação de um americanismo na agenda da política externa brasileira, contudo, embasado de forma diferente daquele que seria formulado pelo Barão do Rio Branco no alvorecer do século XX.

No governo Castelo Branco, a realização da Segunda Conferencia Extraordinária Interamericana, no Hotel Glória no Rio de Janeiro, de iniciativa conjunta do Brasil com a Guatemala e o Uruguai, teve função semelhante àquela da Convenção Pan-Americana para o governo Deodoro. Por meio de um discurso formulado em conjunto pelo Presidente com seu Ministro da Fazenda, Roberto Campos, e com o Itamarati, as mudanças nas diretrizes da política externa brasileira foram anunciadas, a despeito das que já podiam ser notadas desde a substituição de Araújo Castro por Vasco Leitão da Cunha na chancelaria do país e da nomeação de Juracy Magalhães como embaixador em Washington. Embora o eixo de relacionamento preferencial do Brasil tenha mais uma vez retornado ao hemisfério americano, o objetivo de promover o desenvolvimento nacional por meio da política externa foi mantido, conforme observado no referido discurso do Presidente, ao afirmar a ausência de méritos da integração americana quanto a temas econômicos e comerciais, diametralmente oposta aos sucessos da cooperação para a paz e segurança conjuntas (DULLES 1983, 163).

Ao serem analisadas as políticas externas dos presidentes anteriores ao do general Castelo Branco, nota-se uma constância nas tentativas de se promover um projeto que associasse as especificidades do contexto da Guerra Fria com as demandas internas do Brasil de sair do patamar de nação de desenvolvimento intermediário, com exceção ao período dos governos Quadros e Goulart. Embora possa parecer que as supramencionadas políticas externas (desde Dutra até Kubitschek) careceram de nacionalismo e fizeram a opção por uma posição subserviente aos interesses da grande potência capitalista ocidental, é necessário ponderar as opções disponíveis para a atuação exterior do Brasil.

A reformulação proposta e posta em prática por Castelo Branco e sua equipe, com destaque para a participação de Roberto Campos na pasta da Fazenda, mostrou-se bastante profunda no que concerne a reforma das instituições econômico-financeiras do país. A criação do Banco Central do Brasil, em substituição da antiga Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), assim como a do Banco Nacional de Habitação (BNH), ambos em 1964, com objetivo de sanar o grave problema de financiamento imobiliário no país, representam a modernização posta em prática neste governo. No plano internacional, o reatamento do Brasil com o FMI, cujas relações haviam sido rompidas em 1959, e a liberalização econômica iniciada por Campos colocam o país novamente no rol dos investimentos estrangeiros dos Estados Unidos por meio da agência de cooperação USAID. Conforme analisa Ricúpero, “em nenhum outro momento do passado houve intimidade igual entre Brasil e EUA, assim como articulação comparável da coincidência internacional dos dois Governos com um programa substancial de ajuda econômica bilateral” (RICUPERO 2006, 29).

Diferentemente do caráter meramente retórico da Política Externa Independente do governo anterior, a ação internacional do governo Castelo é pragmática com relação aos seus objetivos de alavancar o desenvolvimento do país, tendo em vista a não consolidação plena das distensões da Guerra Fria pós Crise dos Mísseis em Cuba, em 1962. Apesar de para as grandes potências o processo de diminuição dos atritos, existentes desde a equiparação bélico-nuclear e o conseqüente conflito ideológico instaurado no sistema internacional, estar em curso, para a periferia subordinada as zonas de influência norte-americanas e soviéticas essa ainda não era uma realidade concreta

na primeira metade da década de 1960. Exemplos como da intervenção na República Dominicana e da suspensão de Cuba da OEA (do lado ocidental), assim como repressão sobre a Tchecoslováquia (do lado soviético), servem como representantes da persistência dos corolários exercidos por Estados Unidos e União Soviética. Embora o rompimento da República Popular da China como o bloco soviético sirva de exemplo para o enfraquecimento da bipolaridade e da crescente relevância dos “não alinhados”, as condições geopolíticas, os tradicionais laços políticos, afora o fator de não possuir armamentos nucleares tornavam movimentos bruscos muito arriscados por parte da política externa brasileira.

Amado Cervo analisa o governo Castelo Branco, em *História da Política Exterior do Brasil*, que a política externa do referido presidente se caracterizou por sem um “passo fora da cadência” para com as novas tendências que vinham surgindo desde o início da década (CERVO e BUENO, 368-370). De acordo com o mesmo autor, a Guerra Fria já estava em um período de distensões decorrentes do modo como o qual foi solucionada a Crises dos Mísseis em Cuba, no ano de 1962. O universalismo preconizado pela Política Externa Independente foi abandonado, dando lugar novamente a uma orientação americanista e vinculada a bipolaridade do sistema internacional vigente, que para Cervo “não marchava com o tempo nem veio a corresponder em escala aceitável a necessidades, interesses e aspirações nacionais” (CERVO e BUENO, 370) e “apresentava-se como um anacronismo” (CERVO e BUENO, 372).

No entanto, o que se percebe do americanismo na política externa de Castelo Branco, são múltiplos objetivos, dentre os quais se destacam a legitimação do governo militar recém-estabelecido e o projeto de reforma das instituições econômicas nacionais. Conforme Ricúpero, “trata-se, a rigor, de um novo modelo de desenvolvimento para o país: liberalização da economia, abertura do comércio exterior, crescimento via exportações, receituário que coincide ou precede ligeiramente as experiências da Coreia (...)” (RICUPERO 2006, 163), argumento que vai ao encontro do discurso do próprio presidente ao criticar “oportunidades de comércio, reduzidas pelo excessivo protecionismo de alguns países industrializados, aos preços dos produtos primários, à expansão de mercados pela integração regional” (DULLES 1983, 163).

A prioridade conferida ao eixo americano pela política externa brasileira, no entanto, não foi desprovida de pragmatismo, tampouco se diferiu da forma como foi instrumentalizada ao longo da chancelaria do Barão do Rio Branco e do governo Dutra. Embora os três momentos sejam diferentes quanto às configurações do sistema internacional, observa-se nos três casos a tentativa de instrumentalização da amizade com os Estados Unidos de forma a obter ganhos nos planos interno, regional e internacional. Diferentemente do período imediato ao fim da Segunda Guerra Mundial, no qual analisado as margens de manobra para a política externa brasileira encontravam-se muito mais restritas, na década de 1960 alternativas ao vínculo com o conflito ideológico da Guerra Fria começavam a se consolidar, como se pode observar pelo processo de consolidação do Movimento dos Países Não-Alinhados, iniciado no ano de 1955 na Conferência de Bandung. Contudo, ao longo do governo Castelo Branco, ainda não se mostrava como uma opção viável para o Brasil isolar-se por completo do conflito Leste-Oeste, em decorrência de sua importância como aliado dos Estados Unidos na América do Sul e da realidade do sistema internacional da época.

Conclusão

Embora contextualizados em momentos históricos díspares, tanto o governo Dutra quanto o Castelo Branco possuem semelhanças com relação à adoção do americanismo em suas respectivas políticas externas. Conforme analisado ao longo do artigo, o condicionante da Guerra Fria é um fator explicativo de suma importância em ambos os casos. A preeminência norte-americana como a grande potência capitalista do mundo, assim como sua presença física do continente Americano, condicionou as relações internacionais do Brasil desde 1945 até o fim da década de 1980: nos momentos em que o conflito ideológico arrefecia, maiores dificuldades eram encontradas pelos países

periféricos em prospectar parcerias alternativas; quando as tensões eram menores, menor era a necessidade de se ater ao conflito Leste-Oeste (conforme foi posto em prática ao longo da década de 1970).

Caracterizado por empregar um “alinhamento automático” embasado na crença da existência de uma “aliança especial” entre Brasil e Estados Unidos, o governo Dutra adotou a orientação americanista em sua política externa de forma pragmática. As incertezas existentes no pós-guerra e os sucessos da parceria entre ambos os países do longo da Era Vargas tornavam natural a continuidade no processo de aproximação iniciado na década de 1940. Apesar do malogro das expectativas de desenvolvimento do país por meio dessa parceria, os ônus de se manter neutro ou com posições ambíguas em relação ao nascente conflito ideológico se mostravam muito grandes para serem sofridos pelo Brasil. Diferentemente do momento inicial da república de 1889, no qual americanismo e a exaltação espírito republicano se confundiam (sendo esses rumos corrigidos posteriormente pelo Barão do Rio Branco), a primazia conferida pelo governo Dutra as relações com os Estados Unidos tinham sempre em vista a promoção dos interesses nacionais, como a estabilização econômica do país.

Ao longo do governo Castelo Branco, embora o sistema internacional já estivesse apresentando mudanças em relação à ordem internacional vigente desde 1945, graças ao surgimento do Movimento dos Países Não Alinhados e de novos países oriundos do processo de descolonização, as distensões Leste-Oeste ainda não se encontravam plenamente consolidadas. A desconstrução dos princípios da Política Externa Independentes, os quais tentaram ser postos em prática em um momento ainda delicado da Guerra Fria, foi embasada na ideia de recuperar os investimentos norte-americanos no Brasil e de modernizar as instituições políticas e econômicas brasileiras por meio de uma parceria com os Estados Unidos. Também provida de pragmatismo, como a de Dutra, a política externa de Castelo Branco logrou com seus objetivos de restabelecer os influxos financeiros rumo ao país, embora sua política econômica não tenha sido continuada, por não ter conseguido eleger um sucessor.

Bibliografia

- Almeida, Paulo Roberto. 2006. “A Diplomacia do Liberalismo Econômico”. In *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). Volume I: Crescimento, modernização e política externa*, org. José Augusto Albuquerque. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris.
- Cervo, Amado L. e Bueno, Clodoaldo. 2008. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 3ª ed.
- Cervo, Amado L. 2008. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Dulles, John. 1983 *Castelo Branco: o presidente reformador*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Moura, Gerson. 1990. *Alinhamento sem Recompensa: a política externa do governo Dutra*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Ricupero, Rubens. 2006 O Brasil, A América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). Volume I: Crescimento, modernização e política externa*, org. José Augusto Albuquerque. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris.
- Viana Filho, Luís. 1975. *O Governo Castelo Branco*. Rio de Janeiro: Editora Livraria José Olympio.

Resumo

Caracterizados pelas intensas relações com o eixo de política externa americano, os Governos de Dutra e Castelo Branco são frequentemente analisados na historiografia de Relações Internacionais pelo não pragmatismo em suas ações internacionais. O presente artigo tem como principal objetivo repensar a intensidade das relações hemisféricas do Brasil e questionar se não houve pragmatismo na política externa em ambos os períodos.

Abstract

Characterized by their intense relations with the americanist foreign policy orientation, both Dutra and Castelo Branco governments are frequently analysed in International Relations historiography as non-pragmatic in their international actions. This paper main objective is to rethink the intensity of Brazil's hemispherical relations, in both periods, and to question if pragmatism was really absent in brazilian's foreign policy.

Palavras chave: Política Externa Brasileira; Castelo Branco; Gaspar Dutra

Key-words: Brazilian Foreign Policy; Castelo Branco; Gaspar Dutra

Recebido em 18/07/2012

Aprovado em 10/08/2012

Objetivos, contradições e atuação da África do Sul no G20

Objectives, contradictions and performance of South Africa in the G20

Leonardo César Souza Ramos*
Rodrigo Corrêa Teixeira**
Márcia de Paiva Fernandes***
Rafaella de Oliveira Carnevali****

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 132, jul.-ago. 2012 [p. 46 a 52]

Introdução

Para muitos, a África do Sul, na condição de único país africano membro do G20, seria o grande representante dos interesses do continente em tal fórum – embora não tenha recebido formalmente esta função. Tal representatividade, por sua vez, coloca a África do Sul em uma posição controversa, considerando a diversidade que caracteriza o continente africano e as críticas sofridas pelo país com relação à sua política para com o continente e, em especial, para com os países vizinhos na África Austral. Além disso, a política externa sul africana é marcada por traços de incoerência e contradição, principalmente em relação aos seus interesses econômicos, à globalização e ao neoliberalismo. O país defende opiniões distintas sobre tais questões perante os países do Norte e do Sul, o que afeta sua atuação em foros multilaterais, como o G20. Assim, busca-se aqui apresentar os problemas gerados pelas diferentes posições assumidas pelo país sobre as questões econômicas internacionais para, posteriormente, abordar sua atuação no G20, enfatizando a questão da suposta representação da África exercida pelo país.

O paradoxo na política externa sul africana

A política externa sul africana busca obter vantagens econômicas em um contexto de neoliberalismo visando modificar algumas das falhas deste sistema, sem, contudo, apresentar ideias que poderiam ameaçá-lo. Ou seja, a África do Sul não é contra a ordem econômica internacional vigente e seu relacionamento com as potências ocidentais evidencia isso. Por outro lado, o país também levanta críticas sobre os maiores problemas do modelo neoliberal, principalmente para os países do Sul, defendendo assim uma reforma da ordem econômica internacional

* Líder do Grupo de Pesquisa dos Países Emergentes da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-Minas. (lcsramos@pucminas.br)

** Membro do Grupo de Pesquisa dos Países Emergentes da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-Minas. (rteixeira@pucminas.br)

*** Membro do Grupo de Pesquisa dos Países Emergentes da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-Minas. (marcia_fernandes14@hotmail.com)

**** Membro do Grupo de Pesquisa dos Países Emergentes da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-Minas. (rafaella_63@hotmail.com)

que a torne mais justa e igualitária (TAYLOR; WILLIAMS, 2006). Tais críticas são feitas pela África do Sul em instituições internacionais em que os países do Sul são mais representados, como a UNCTAD, e em coalizões específicas, como o BRICS.

Introduzida formalmente em abril de 2011 no BRICS, a África do Sul possui, entre os membros, o menor PIB e as menores população e extensão territorial. Mesmo que alguns de seus interesses sejam semelhantes aos das potências emergentes do grupo, existem também grandes divergências e, por isso, não há um total alinhamento da política externa sulafricana com os demais membros do BRICS (SIDIROPOULOS, 2009). Tal fato pode ser exemplificado pelo voto favorável do país à zona de exclusão aérea na Líbia em 2011, assim como os EUA, o Reino Unido e a França, enquanto os demais membros do BRICS se abstiveram (The Economist, 2011).

A atuação da África do Sul no Conselho de Segurança da ONU também exemplifica a imprevisibilidade de sua política externa. O histórico de votação do país nesta instância demonstra uma falha em sustentar e apoiar os direitos humanos, além de contradizer, em muitos momentos, seu legado “anti-*apartheid*” ao votar a favor de regimes párias. Porém, a África do Sul ainda é, ao menos para os padrões ocidentais, percebida como uma forte defensora dos direitos humanos e da democracia e se vê como executora da chamada “solidariedade africana”, tentando utilizar seu status para reformar a sociedade internacional. Portanto, a política externa sul africana possui fortes traços de contradição e de inconsistência, o que levaria a uma perda de credibilidade e do potencial de influência internacional (PETRÉ, 2011).

Tais questões demonstram grande dilema da África do Sul: Domestica, o governo do país mostra-se crítico em relação à globalização neoliberal devido a questões políticas – principalmente para não perder o apoio do Partido Comunista Sul Africano e dos sindicatos de trabalhadores – ao passo que, externamente, segue os princípios neoliberais para, por exemplo, atrair investimentos externos. Portanto, sua estratégia é permanecer na ordem neoliberal para, assim, conseguir investimentos externos que, por sua vez, garantam a execução de determinadas políticas no âmbito doméstico (BISCHOFF, 2003).

A África do Sul age como uma potência média que defende reformas técnicas nas instituições internacionais das quais participa, o que a caracteriza como uma potência reformista nos assuntos internacionais justamente por sua incapacidade de efetuar mudanças reais na distribuição de poder (BISCHOFF, 2003). Assim, o país se apresenta como um “apaziguador” das diferenças entre o Norte e o Sul frente às potências ocidentais, enquanto, ao mesmo tempo, busca representar os interesses dos países do Sul, especialmente os dos africanos. Portanto, esta posição lhe permite se apresentar internacionalmente como crítica – em uma parceria com o Sul – das desigualdades que caracterizariam a atual ordem mundial. Deste modo, o governo sul africano mantém seu papel de mediador entre Norte e Sul, demonstra internacionalmente que é um bom administrador econômico e permanece integrado com as potências (TAYLOR; WILLIAMS, 2006).

Neste contexto o diálogo com os países desenvolvidos e com os demais países africanos é fundamental. Para os países do Norte tal posição intermediária daria ao país um importante papel nas questões econômicas e políticas. Já o restante do continente africano reconhece em alguma medida o potencial sulafricano de agir como um intermediário entre eles e os países desenvolvidos com relação às dívidas e aos investimentos. Esse quadro leva a África do Sul a atuar de maneira reformista e a exercer maior influência internacional, especialmente dentro do continente africano (BISCHOFF, 2003):

Para um país médio como a África do Sul, as relações externas ocorrem em dois níveis: com o mundo desenvolvido em um nível intensivo, sistemático e orientado ou funcional; e com os estados em desenvolvimento, especialmente os do resto da África, ao longo de um nível extenso, circunstancial, seletivo e frequentemente muito politizado (BISCHOFF, 2003, p. 188).

Contudo, é importante destacar que, neste processo, a África do Sul, embora apresente certas críticas ao modelo neoliberal, na verdade não o questiona abertamente. Como exemplo disto, pode-se citar a crítica realizada pela

África do Sul ao não cumprimento das regras do livre comércio pelas potências, que, ao contrário, são acusadas de adotar barreiras mercantilistas para a entrada de produtos externos em seus mercados. A questão, neste caso, não se refere ao não reconhecimento das falhas do sistema, mas sim da legitimação do livre comércio, e, portanto, do neoliberalismo, ao defender a eliminação de barreiras. Assim, a África do Sul contribui para a perpetuação do sistema neoliberal e de todas as suas falhas, além de tentar persuadir determinados países do Sul a aceitar tal sistema, bem como a aceitar algumas das agendas propostas pelos países do Norte (TAYLOR; WILLIAMS, 2006). Passemos, agora, para a forma pela qual tais ambivalências se expressam no G20.

A atuação da África do Sul no G20: A tentativa de representar um continente

Por ser o único país africano presente no G20, a África do Sul se vê no papel de representados interesses de todo o continente. Porém, formalmente, esta função nunca lhe foi atribuída pelos países africanos ou pelos demais países e isto gera, em alguns momentos, tensões entre a África do Sul e o restante da África.

Tal reconhecimento por grande parte de alguns países, em especial de algumas potências ocidentais, ocorre principalmente devido à existência no país de alguns aspectos peculiares, tais como o reconhecimento, pela Europa e pelos EUA, de que sua posição reformista seria benéfica para os interesses de tais países na África. Não obstante, a delicadeza de tal situação leva o governo sul africano a ser cauteloso e afirmar que procura atender não somente aos interesses africanos, mas também aos dos países emergentes representados no G20 (DRAPER; SIDIROPOULOS; LEICHER, 2010). Este comportamento pode ser explicado pela ausência de amplos recursos humanos e financeiros que possam ser totalmente empregados para a liderança sul africana no continente (TAYLOR; WILLIAMS, 2006), mas também é útil para evitar que a África do Sul seja acusada de tentar controlar os demais países africanos através de sua participação no G20. Porém, algumas declarações oficiais sul africanas demonstram que o país busca representar a África, como no pronunciamento do presidente sul africano, Jacob Zuma, realizado em uma reunião preparatória para a cúpula do G20 em 2009:

Como África nós trazemos para a cúpula do G20 a mensagem principal que nós devemos agir juntos como mundo desenvolvido e em desenvolvimento, promover parcerias internacionais mais fortes, mais efetivas e mais igualitárias para o crescimento e o desenvolvimento (ZUMA apud BOULLE, 2011, p. 137).

Tais questões nos remetem à emergência da África do Sul como potência regional no continente africano no período pós-1994. Tal questão pode ser explicada por diversos fatores, dentre eles um considerável aumento do capital investido na África, resultado da reintegração dos direitos comerciais da África do Sul no sistema de comércio mundial, após as décadas de ostracismo internacional derivadas do regime de *apartheid*. O regresso da África do Sul à respeitabilidade internacional coincidiu com o fim da Guerra Fria, com o colapso da União Soviética e dos países socialistas do Leste Europeu (DANIEL et al, 2003) e também com a consolidação do multilateralismo, difundido pelos países ocidentais. Esse quadro abriu espaço para África do Sul buscar e defender sua inclusão, bem como para demonstrar que sua nova configuração democrática era capaz de defender os interesses dos países do Sul na configuração do sistema econômico internacional. Esses objetivos justificam algumas iniciativas, tais como seu incentivo a promoção de governos de coalizão e ao respeito aos direitos humanos, bem como a tentativa de construir coalizões multilaterais nos níveis internacional, transnacional e continental (BISCHOFF, 2003).

Assim sendo, aproveitando-se de suas vantagens competitivas (capital a ser investido, marketing, *know-how*, avançada infraestrutura pública e recursos humanos), o capital privado sul africano usou como impulso a nova liberalização econômica e a desregulamentação para explorar as oportunidades de negócios na África (DANIEL et al. 2003). Além disso, a África do Sul também buscava ser reconhecida como uma das lideranças na construção de uma nova ordem mundial mais justa e igualitária após o fim do *apartheid* (TAYLOR; WILLIAMS, 2006) tendo ocorrido,

inclusive, a expansão das empresas do país para o norte, incentivada por diversos líderes regionais (AHWIRENG-OBENG & MC GOWAN; ALDEN & SOKO, 2005).

Porém, embora seja uma potência regional, o peso econômico internacional da África do Sul é menor quando comparado aos principais países emergentes, o que pode comprometer sua atuação no próprio G20, uma vez que a relevância econômica de um país é um dos aspectos fundamentais em tal instituição. A enorme diversidade cultural, econômica, política e social do continente africano, por sua vez, também é um obstáculo para a África do Sul, uma vez que é impossível que o país consiga defender um único interesse africano tendo em vista a pluralidade destes. Cada país africano aborda de forma distinta questões como a globalização e as políticas neoliberais (BOULLE, 2011), e outro fator que dificulta a atuação africana no G20 – assim como em outras instituições internacionais – é o fato do país não possuir uma tradição diplomática (BISCHOFF, 2003). Esses fatores tornam ainda mais difícil para a África do Sul representar tamanha diversidade de interesses do continente, além de ter que apresentar suas próprias posições sobre tais questões no âmbito do G20. Porém, mesmo diante dos esforços sulafricanos de conciliar os diversos interesses africanos, os próprios países do continente reconhecem que possuem pouca representação no G20, como mostra um comunicado elaborado em 2010 pelo C10⁵ sobre o G20:

Nós continuamos preocupados que a África não está adequadamente representada nos principais fóruns internacionais, inclusive o G20. A participação africana não deveria depender de convites *ad hoc* do anfitrião da cúpula do G20. Neste sentido, tomamos nota da recomendação da União Africana que a participação da África seja formalizada no G20. Nós esperamos que a próxima cúpula do G20 estenderá a adesão em conformidade com esta questão (C10 *apud* BOULLE, 2011, p. 137).

Nesta perspectiva de busca por uma maior representatividade da África em fóruns multilaterais, recentemente o presidente Jacob Zuma afirmou que, a despeito de sua relevância, “o G20 não é uma alternativa à ONU ou a outras instituições multilaterais mais representativas” (Zuma, 2012, p. 30). Assim, um dos objetivos da África do Sul no G20 é que a representação africana no G20 seja ampliada, embora reconheça que os países do continente não possuem grande quantidade de recursos quando comparados aos outros membros do grupo (DRAPER; SIDIROPOULOS; LEICHER, 2010). O presidente Jacob Zuma tem afirmado que se o mundo realmente se preocupa com os problemas de subdesenvolvimento, do analfabetismo e da pobreza, os países do G20 deveriam direcionar suas discussões à tentativa de solucionar tais dificuldades enfrentadas pelos países africanos. Zuma também afirmou que não somente os países desenvolvidos, mas também os países em desenvolvimento devem promover parcerias efetivas visando o crescimento e o desenvolvimento do continente africano. Assim, a África do Sul destacou que o continente africano, além de estar engajado com o desenvolvimento sustentável, também está aberto ao livre comércio e aos investidores internacionais. Neste sentido, nas palavras de Zuma, a África deve deixar de ser vista apenas como receptora de ajuda externa para o desenvolvimento (ZUMA, 2011 e 2012).

Ademais, tendo em vista que a maior parte das exportações e dos investimentos sulafricanos é direcionada aos mercados africanos (principalmente ao Zimbábue, ao Moçambique e à Nigéria), a preocupação da África do Sul com a manutenção da estabilidade econômica e política no continente é esperada. Deste modo, as discussões trazidas à tona no G20 acerca do impacto da entrada de capital na África através do Fundo Monetário Internacional (FMI), da ajuda externa dada aos países mais pobres para o desenvolvimento e da elevação da quantidade de financiamento, são de grande interesse para a África do Sul (DRAPER; SIDIROPOULOS; LEICHER, 2010).

Porém, a África do Sul também considera sua participação no G20 como um meio de alcançar interesses econômicos nacionais – principalmente em relação a questões acerca do crescimento econômico, da atração de investimento

5 O C10 é o Comitê de 10 Ministros de Finanças Africanos e Presidentes de Bancos Centrais e Regionais, criado em 2008. É composto por Argélia, Botswana, Camarões, Egito, Quênia, Nigéria, África do Sul, Tanzânia, Banco Central dos Estados da África Ocidental (CBWAS) e Banco Central dos Estados da África Central (CBCAS).

direto estrangeiro de qualidade, do aumento da oferta de emprego, da reforma do quadro regulatório financeiro, da reconfiguração do FMI e das políticas de administração das moedas –, e não apenas para defender os interesses de toda a África. O país declara que sua atuação no G20 ocorre considerando o fortalecimento dos princípios do multilateralismo, a fim de possibilitar que respostas justas e efetivas sejam dadas aos obstáculos apresentados ao comércio mundial.

Outra questão defendida pela África do Sul perante os demais países do G20 está relacionada ao comércio justo que, para o país, só poderá ser alcançado através de reformas econômicas que possibilitem um crescimento rápido e inclusivo dos países mais pobres (ZUMA, 2011), embora essa questão possa apresentar problemas, tendo em vista a adoção de uma agenda neoliberal para a política econômica doméstica. Neste sentido, o país aponta que a conclusão da Rodada de Doha deve ser tomada como prioridade na agenda do G20 a fim de que os países considerados em desenvolvimento possam ter acesso aos mercados dos países desenvolvidos sem restrições (ZUMA, 2011). Em consequência disso, o G20 chegou a abordar a questão do desenvolvimento em uma de suas declarações finais e estabeleceu a criação de um grupo de trabalho responsável por lidar com o assunto, mas nenhuma outra medida foi elaborada. A África do Sul também tem apoiado o fortalecimento do multilateralismo como sendo mais uma tentativa de aumentar a participação dos países africanos nos assuntos e nas instituições internacionais; não obstante, o G20 tem focado suas discussões atualmente em questões relacionadas à crise financeira internacional, não dando atenção suficiente à questão da representatividade africana (KWOK; FITZGERALD; DEMNERI, 2010).

Com a crise financeira de 2008, um dos principais interesses da África do Sul no G20 passou a ser a busca pela obtenção de garantias de que os países desenvolvidos iriam adotar medidas capazes de restabelecer o crescimento econômico, ou seja, possuir a certeza de que as medidas elaboradas na Cúpula de Washington seriam aplicadas de maneira eficaz. Por outro lado, o setor financeiro sul-africano tem um papel de grande importância para a economia do país e, por isso, o governo preocupa-se com as recomendações e padrões considerados válidos para o gerenciamento de tal setor. Neste sentido, a criação do *Financial Stability Board* (FSB) e o reforço do papel de supervisão do FMI foram medidas consideradas favoráveis à África do Sul, além da garantia de permanência do acesso ao financiamento não só para o país, mas também para as outras economias do continente africano (DRAPER; SIDIROPOULOS; LEICHER, 2010). Pode-se notar que a África do Sul apresenta considerável preocupação em adotar as medidas propostas tanto pelo G20 quanto pelo FSB (Financial Stability Board, 2012), buscando um gatilho econômico que possa estabilizar e impulsionar sua economia em um momento marcado por baixas taxas de crescimento em todo o mundo.

A África do Sul não somente apoiou a iniciativa do Canadá, da Austrália e da Índia no que se refere à adoção de reformas financeiras para cada país, como também estreitou seus laços com o governo indiano e com o governo brasileiro (WOLVERSON, 2010). Na cúpula do G20, em Cannes, a África do Sul defendeu a reforma do FMI relacionada à maior participação dos países emergentes em seu sistema de cotas, a necessidade imediata de reformas na governança global, o aumento do crescimento econômico, dos empregos e da infraestrutura para o desenvolvimento, posição semelhante à dos BRICS e também assumida em los Cabos, 2012. Porém, um dos principais objetivos do país foi destacar novamente a necessidade de ajuda externa para a promoção do desenvolvimento do continente africano, enquanto que um correspondente do presidente sul-africano afirmou que defenderia na cúpula a elaboração de um plano capaz de promover o crescimento dos países emergentes (SUSAK, 2011), evidenciando novamente o desafio do país em conciliar seus próprios interesses com os de toda a África.

Considerações finais

Assim sendo, diante de duas grandes questões complexas que caracterizam o multilateralismo sul-africano, ou seja, a questão da representatividade africana pela África do Sul no G20 e a questão da defesa e crítica dos princípios neoliberais e as consequências disto, a discussão a respeito das possibilidades que são apresentadas ao país merecem ser destacadas. Pode-se considerar que uma das soluções para estes desafios da política externa sul-africana pode ser encontrada no âmbito do G20. Considerando-se que o G20 é uma das principais instituições

econômicas internacionais da atualidade e que tem passado até mesmo por uma relativa extensão de seu mandato ao incorporar a agenda de outras instituições, a África do Sul poderia utilizar sua participação neste fórum como um meio de equilibrar os problemas apresentados por seu próprio multilateralismo.

Uma das principais ações possíveis para a África do Sul no âmbito do G20 seria aumentar sua participação na formulação da agenda das cúpulas do grupo, o que permitiria ao país focar em suas metas de longo prazo, ao mesmo tempo em que busca alcançar alguns de seus objetivos de curto e médio prazo. Assim, a África do Sul deveria buscar por pontos de convergência entre os objetivos dos países emergentes no G20 e suas prioridades nacionais. De alguma maneira isso já vem sendo feito na medida em que se percebe certa aproximação entre a África do Sul e os BRICS – como por exemplo no tocante às discussões acerca do aumento dos recursos do FMI, em especial na cúpula de los Cabos (Kirton, 2012), ou na afirmação do Presidente Zuma de que “o G20 contribuiria para o multilateralismo agindo como um construtor de consenso” (Zuma, 2012, p. 30). A influência sul africana na agenda do G20, mas também de todos os países emergentes, adquire uma importância ainda maior se considerarmos que esta agenda ainda é fortemente influenciada pelos países do G7 que, embora reconheçam o destaque do G20, não consideram muitas das maiores preocupações dos países emergentes do grupo ao formular sua própria agenda (TALYOR; WILLIAMS, 2006).

Desta maneira, além de buscar aumentar seu poder de influência dentro do G20, a África do Sul deveria direcionar seus esforços para resolver os problemas que suas diferentes posições sobre o neoliberalismo podem causar para sua política externa e para sua atuação em instituições multilaterais, principalmente os problemas relacionados à perda de legitimidade e dificuldades de concluir acordos, seja com países do Norte ou do Sul. A África do Sul, porém, está presa entre o desejo de ajudar o continente, dados os problemas observados na África Austral que trazem consequências domésticas, e de não demonstrar internacionalmente que domina a região. Assim, o país é aparentemente relutante em assumir o papel de liderança regional e hesita em envolver-se, por exemplo, em operações africanas de apoio à paz (MILLS, 1997).

Mesmo que representar toda a África seja um grande desafio para a África do Sul, o país deve buscar uma convergência mínima de interesses no continente, o que resolveria alguns dos problemas relacionados a esta questão e também aumentaria sua liderança regional. Não há dúvida de que a África do Sul está lidando com inconsistências na sua política externa. Apesar de tentar adotar uma postura de liderança regional, ao mesmo tempo, a África do Sul tenta manter-se fiel ao ideário africano de solidariedade. Este pode ser considerado um ato de equilíbrio difícil e que o país está lutando para manter.

Referências bibliográficas

- ALDEN, Chris; SOKO, Mills. South Africa's economic relations with Africa: hegemony and discontent. *Journal of Modern African Studies*, v. 43, n. 3, 2005, p. 367-392. Disponível em: <http://www.mthente.co.za/resources/academic-articles-written-by-mthente-and-associates/AldenandSokoJournalArticle_PDF.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2012.
- All over the place: South Africa is joining the BRICs without much straw. *The Economist*, Johannesburg, 24 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/18447027>>. Acesso em: 04 abr. 2012.
- BISCHOFF, Paul-Henri. External and domestic sources of foreign policy ambiguity: South African foreign policy and the projection of pluralist middle power. *South African Association of Political Studies*, v. 30, n. 2, 2003, p. 183-201. Disponível em: <<http://www.africabib.org/http.php?RID=280502788&DB=p.>>. Acesso em: 15 jun. 2012.
- BOULLE, Laurence. The Republic of South Africa and the G20: Its Political, National Interests and Priorities as Member of the Process. In: HOFMEISTER, Wilhelm; VOGT, Susanna. *G20 – Perceptions and Perspectives for Global Governance*. Cingapura: Konrad Adenauer Stiftung, 2011, p.135-146.
- DANIEL John, NAIDOO Varusha, NAIDU Sanusha. *Post-Apartheid South Africa's Corporate Expansion into Africa*. Traders: African Business Journal, n.15, Ago- Nov, 2003. Disponível em: <<http://www.sarpn.org/documents/d0000556/index.php>>. Acesso em: 21 jun 2012.

- DRAPER, Peter; SIDIROPOULOS, Elizabeth; LEICHER, Keri. *South Africa's objectives at the G20*. Berlim: Konrad Adenauer Stiftung, 2010. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_19454-544-2-30.pdf?100428135605>. Acesso em: 25 mar. 2012.
- Financial Stability Board. *South Africa: Progress in the implementation of G20/FSB recommendations*. Disponível em: <http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_120619rr.pdf>. Acessado em: 02 jul. 2012.
- KIRTON, John. *The los Cabos summit's strong start*. 2012. Disponível em: <http://www.g8.utoronto.ca/g20/analysis/120619-kirton-start.html>. Acesso em: 25/06/2012.
- KWOK, Augustine; FITZGERALD, Erin; DEMNERI, Netila. *2010 Canada Summit Expanded Dialogue Country Assessment Report*. G8 Research Group, 2010. Disponível em: <<http://www.g8.utoronto.ca/evaluations/index.html>>. Acesso em: 25 mar. 2012.
- MANDELA, Nelson. *South African Foreign Policy*, Foreign Affairs, Nov/Dez, 1993, p. 89. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/author/nelson-mandela>>. Acesso em 21 jun. 2012.
- MILLS, Greg. *Leaning All Over the Place? The Not-so-new South Africa's Foreign Policy*. In: Hussein Solomon (Ed.). *Fairy-Godmother, Hegemon or Partner? Search of a South African Foreign Policy, 1997*. Disponível em: <<http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No13/Mills.html>>. Acesso em: 04 abr. 2012.
- PETRÉ, Christine. *South Africa's Janus-faced Foreign Policy*. *ThinkAfrica Press*, 08 dez. 2011. Disponível em: <<http://thinkafricapress.com/south-africa/janus-faced-foreign-policy>>. Acesso em: 04 abr. 2012.
- SIDIROPOULOS, Elizabeth. *South Africa's foreign policy in the post-Mbeki-era*. Berlim: Konrad Adenauer Stiftung, 2009, p. 127-132.
- SUSAK, Aleksandra. *The BRICS at the G20 Cannes Summit*. BRICS Information Centre, 2011. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/reports/111130-leaders-as.html>>. Acesso em: 25 mar. 2012.
- TAYLOR, Ian; WILLIAMS, Paul D. *Understanding South Africa's Multilateralism*. In: LEE, Donna; TAYLOR, Ian; WILLIAMS, Paul D. *The New Multilateralism in South African Diplomacy*. New York: Macmillan, 2006. p.1-21.
- WOLVERSON, Roya. *The G20's Twenty Agendas*. *Council on Foreign Relations*, New York, 24 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.cfr.org/economics/g20s-twenty-agendas/p22542>>. Acesso em: 25 mar. 2012.
- ZUMA, Jacob. *The heat is on: challenges ahead for Durban forum*. G8 Information Centre, 2011. Disponível em: <<http://www.g8.utoronto.ca/newsdesk/deauville/g8deauville2011-zuma.html>>. Acesso em: 25 mar. 2012.
- _____. *South Africa's philosophy of interconnectedness. G20: The Mexico summit*. London: Bouxton Press, 2012.

Resumo

A proposta do artigo é apresentar os problemas gerados pelas diferentes posições assumidas pela África do Sul no que concerne às questões econômicas internacionais para, posteriormente, abordar sua atuação no G20, enfatizando a questão representacional do continente africano no âmbito do G20.

Abstract

This article aims at presenting the problems generated by the different positions assumed by South Africa concerning the international economy. After that, it will be discussed South African role in G20, emphasizing the representation issue of the African continent in the G20.

Palavras-chave: África do Sul; G20; questão representacional

Keywords: South Africa; G20; Representational issue

Recebido em 02/07/2012

Aprovado em 23/08/2012

Rumo a um novo regime monetário internacional

Towards a new international monetary system

Elena Soihet*

Cláudio de Oliveira Guimarães**

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 132, jul.-ago. 2012 [p. 53 a 59]

Introdução

O liberalismo das finanças, a partir dos anos 1970, foi favorecido pela ruptura do acordo de taxas de câmbio fixas, estabelecido por *Bretton Woods*. Como resultado do colapso, a economia mundial passou a caracterizar-se pelo florescimento das finanças desreguladas caracterizada por instabilidades cambiais, volatilidade das taxas de juros e livre mobilidade de capitais.

De acordo com Chesnais F. (1999, p.12) o sistema financeiro internacional pós 1970 é fortemente hierarquizado: o sistema financeiro dos Estados Unidos domina os outros em função da posição do dólar e também das grandes dimensões dos mercados norte-americanos de bônus e ações. Na interpretação de Serrano (2008, p.126) ao término do acordo *de Bretton Woods*, o mundo passou para um padrão “dólar flexível” onde os Estados Unidos adquiriram a condição de ser o emissor da moeda reserva internacional sem que tivesse quaisquer restrições.

“(…) a rigor, os Estados Unidos não são apenas o “banco” ou “mercado financeiro” do mundo, mas sim o “banco central do mundo”, dado que emitem a moeda internacional, que todos seus passivos externos são denominados em dólar e que controlam unilateralmente as taxas de juros de curto prazo nesta moeda. (SERRANO, 2008. p. 126).

Em outras palavras, os Estados Unidos podem aplicar suas políticas econômicas e manter sua posição hegemônica através de endividamento externo e interno sem ter a mesma preocupação dos demais países do mundo, pois o dólar pode ser emitido internamente pelo Federal Reserve (FED).

Devido à tensão gerada pela extrema dependência internacional em relação ao dólar, diversos países vêm buscando alternativas seguras e sustentáveis para reduzir um pouco a incerteza gerada pela “guerra cambial”. A China, por exemplo, o maior país credor dos Estados Unidos, passou a comprar bônus soberanos europeus na tentativa de diversificar suas divisas e reduzir a dependência junto ao dólar, iniciando uma mudança para um sistema de reservas mais multipolar. O euro quando surgiu tinha pretensão de ser um rival forte ao dólar já que a área da zona do euro possuía escala necessária comparável ao dos Estados Unidos. Do ponto de vista econômico, porém a União Europeia começou a passar por várias dificuldades desde 2002 devido ao alargamento e a assimetria do

* Professora Adjunta de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ. Doutora pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ (e.soihet@globocom).

** Bacharel em Petróleo e Gás pela Universidade Estácio de Sá e Mestrando em Gestão Empresarial pela Universidade Cândido Mendes – UCAM (cog1389@hotmail.com).

bloco. Como compatibilizar os interesses de economias desenvolvidas como a Alemanha e França com economias mais fragilizadas como as da Grécia e os Leste Europeu? Tais diferenças eclodiram em 2010 com a crise do euro.

A grande instabilidade financeira, a ausência de coordenação na ordem mundial e a extrema dependência do dólar como moeda reserva internacional têm levado a inúmeros debates em torno da criação de um novo padrão monetário internacional. O objetivo é diminuir as incertezas que rondam o sistema monetário internacional. A sessão seguinte aborda tal debate discutindo sobre as principais moedas candidatas a rivalizar com o dólar e ao final são feitas as considerações adicionais.

O debate sobre a moeda internacional

• União Europeia e o euro

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, os países europeus se depararam com sérios problemas financeiros, ausências de recursos reais e com a árdua tarefa de reconstruir o continente. Eles haviam percebido que não era possível se reerguerem sozinhos. Segundo Lessa A. L. (2006, p.47) surgia gradualmente à ideia de que os graves problemas econômicos enfrentados pelos países da Europa Ocidental, que eram em grande medida comuns, poderiam ser melhor resolvidos pela unificação progressiva de ações.[...] O Plano Schuman³, como ficou conhecido, procurava conciliar soluções técnicas sobre exploração do carvão e do minério de ferro quanto às indústrias pesadas da Bélgica e Luxemburgo. A República Federal da Alemanha (RFA), a Itália e os países membros do Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo), acolheram o plano em 1951 e em 1952 entrou em vigor a Comunidade Europeia do Carvão do Aço (Ceca).

Os tratados de Roma que entraram em vigor em 1958 estabeleceu a Comunidade Econômica Europeia, inicialmente composta pelos mesmos países do CECA.

Os Tratados de Roma foram além dos aspectos “negativos” da integração, que são o simples desmantelamento das barreiras comerciais, sugerindo por outro lado um modo de integração positiva, que ganharia a forma de políticas comunitárias em vários campos sendo o mais importante o da agricultura (LESSA,A.L,2006,p.49).

Em 1969, houve a Conferência de Haia que marcou o início da jornada para a unificação europeia. Entre os anos de 1981 e 1986 aconteceu o alargamento ao Sul, isto é, países geograficamente situados no Mediterrâneo europeu aderiram a CEE, sendo eles: Grécia, Espanha e Portugal, que após um longo período sob regimes autoritários passaram a adotar o sistema “democrático liberal”. Com esta adesão apareceram os entraves basicamente de natureza econômica, já que não se encontrava nestas economias o dinamismo dos antigos membro.

Um marco importante na integração europeu ocorreu em 1991 através do Tratado de *Maastricht* no qual se adotou a decisão de criar uma moeda única. Segundo Krugman (2006, p.455) os países na União Europeia (UE) acreditavam que uma única moeda produziria um grau de integração maior, sendo um complemento necessário ao plano de 1992 de unificação dos mercados nacionais em um único mercado continental. Os líderes dos países da UE esperavam que as disposições no Tratado de *Maastricht* garantisse estabilidade política na Europa. Além de suas funções puramente econômicas, a moeda única destinava-se a ser o símbolo forte da Europa e, portanto ter o máximo de credibilidade.

Em 1999, as moedas de onze Estados-Membros foram substituídas pelo euro, que foi primeiramente introduzido nos mercados financeiros como moeda escritural. Assim o Banco Central Europeu passou a ser responsável pela

3 O Plano foi apresentado pelo ministro dos negócios Estrangeiros da França, Robert Schuman em 9 de maio de 1950, o tratado instituindo a Ceca foi firmado em 18 de abril de 1951 e a Ceca entrou em vigor em 25 de julho de 1952.(Lessa, A.L. p.47)

política monetária. Em 2002 entraram em circulação as notas e moedas dos países da zona do euro.

Ao criar um mercado unificado, os membros da U E através de sua moeda única, euro, almejavam encorajar o comércio, investimentos e operações financeiras. Além disso, a moeda europeia não seria apenas um instrumento de transações monetárias: seria também um símbolo do propósito comum da Europa.

Contudo, os idealizadores do Tratado de *Maastricht* temiam que o euro pudesse se tornar uma moeda fraca. O bloco foi se alargando devido aos objetivos políticos, porém do ponto de vista econômico, a U E começou a passar por várias dificuldades. Como compatibilizar os interesses de economias desenvolvidas como a Alemanha e França com economias mais fragilizadas como as da Grécia e os Leste Europeu?

De Grauwe (2011) alertou sobre as dificuldades não apenas de implantar como dar continuidade a uma moeda única.

No campo da política macroeconômica os países que aderem a União Monetária perdem seus instrumentos de política econômica (taxa de câmbio e taxa de juros). Além disso, tais países não possuem mais a capacidade de emitir sua própria dívida, perdendo o controle total sobre ela. [...]. Assim, os membros de uma união monetária ficam sujeitos a maior vulnerabilidade. A mudança dos “sentimentos” dos mercados poderá levar a uma parada súbita e acarretar uma crise de solvência. (DE GRAUVE, 2011, p.27).

Por sua vez Eichengreen (2009 p.5) alertou sobre a assimetria da zona do euro. Segundo ele ao mesmo tempo em que a região tinha títulos do governo com reputação e estáveis (como os da Alemanha), apresentava países com sérios problemas financeiros, como Grécia, Irlanda, Portugal, Espanha.

Na zona do euro, a Grécia foi a primeira economia a sofrer vulnerabilidade em 2010. Diante das sérias dificuldades econômicas da Grécia, a U E adotou um plano de ajuda, incluindo empréstimos e supervisão do Banco Central Europeu. Outros países foram atingidos como a Irlanda, Espanha e Portugal e posteriormente Itália.

A ortodoxia apoiada na tese da liberalização dos mercados acredita que a crise se deve devido a profunda má gestão dos políticos dos governos dos países do Sul⁴ da Zona do Euro. Para Angela Merkel, primeira ministra da Alemanha, teria chegado a hora de enquadrar tais países numa disciplina fiscal e financeira. A política recomendada pelo FMI e pelo Banco Central Europeu ao longo de 2012 tem sido de austeridade: aumento de impostos, demissão de servidores públicos, corte os direitos trabalhistas, redução da aposentadoria.

A heterodoxia e os críticos ao neoliberalismo apontam que as medidas em direção aos cortes orçamentários e impostos são extremamente rígidas e inócuas para as disparidades de estruturas econômicas na região. Ferry J. (2012, p.2), filósofo francês alega que tais medidas são na realidade talhadas para Alemanha cuja vantagem industrial a faz desejar uma moeda única com câmbio fixo. [...] a especialização econômica se acelerou: enquanto o Norte capitaliza o poder industrial da região, o Sul se especializa em serviços não exportáveis. O resultado é que o Sul da União Europeia vem se desindustrializando.

A crise do euro ilustra a dificuldade de implantar uma moeda única em países com objetivos macroeconômicos diferenciados e principalmente em etapas de desenvolvimento distintas. Além disso, corroborou com a tese que o euro nas condições atuais não tem a menor chance de ser uma moeda substitua ao dólar.

• Bloco Asiático e o Yuan

A China é um capítulo fundamental para se entender a dinâmica internacional nos anos 2000. Como é o maior credor dos EUA o país tem uma enorme influência sobre o cenário mundial e, portanto sobre o futuro uma moeda internacional.

⁴ Grécia, Portugal, Itália, Grécia e Espanha.

A relação entre a economia norte-americana e a chinesa moldou o sistema financeiro durante a década de 2000, estabelecendo o que seria uma nova versão do acordo de *Bretton Woods*. Os EUA mantiveram níveis de taxa de juros muito baixas favorecendo a liquidez mundial e em contrapartida a China tornou-se uma grande importadora, desde máquinas e equipamentos de etapas de cadeia de produção que ela ainda não domina até *commodities*. (Dooley, Laundau e Garber (2004) apud Silva Pio (2012, p.74).

Contudo a crise de 2008 expôs a dificuldade de manutenção deste tipo de dinâmica internacional. As autoridades chinesas vêm buscando a internacionalização do yuan em meio a questionamentos sobre o dólar como moeda de reserva e diante da fragilidade do euro. Segundo Instituto de Finanças Internacionais, no período de apenas dois anos, 8% do comércio exterior da China passou a ser denominado em yuan [...]. Ao final de 2011, cerca de 10% das importações chinesas já eram faturadas em yuan. (Moreira, Assis 2012, VALOR ECONÔMICO 11, 12,13 de mai, 1º caderno p. A13)

Conforme Eichengreen (2009) as autoridades chinesas estão empenhadas em fazer de Xangai um centro financeiro internacional até 2020. Contudo ele aponta que para isso ocorrer a China teria que reforçar o papel internacional de sua moeda através desenvolvimento do seu mercado financeiro e da liberalização do mercado aos estrangeiros.

Nye Jr. (2002, p.53) afirma que a economia chinesa tem um longo caminho a percorrer, pois enfrenta sérios obstáculos na transição, proveniente de um sistema financeiro hesitante, crescente desigualdade, uma rede de previdência imprópria a corrupção e instituições inadequadas. Na política mundial a China enfrenta a ausência do poder brando isto é uma cultura, uma ideologia e instituições atraentes (Nye J. S. Jr., 2002,p.36).

• Direito Especial de Saque

O Direito Especial de Saque (DES) é o ativo financeiro cujo emissor global é o Fundo Monetário Internacional (FMI) vulgarmente chamado a “moeda do FMI” que foi criado em 1969 para apoiar o sistema de taxas de câmbio fixas de *Bretton Woods*. Como o ouro e o dólar-norte americano revelaram-se insuficientes para apoiar a expansão do comércio mundial e o desenvolvimento econômico, a comunidade Internacional decidiu-se criar um novo ativo de reserva internacional sob a égide do FMI.

O valor do DES foi definido inicialmente como equivalente a 0.888671 gramas de ouro puro — que, na época, também foi equivalente a um dólar dos Estados Unidos. Após o colapso do sistema de *Bretton Woods* em 1973 o papel do DES foi perdendo a importância por dois motivos. 1) a maioria dos países desenvolvidos passou para o sistema de câmbio flutuante 2) com o crescimento nos mercados de capitais internacionais houve facilidade de endividamento dos governos via obtenção de crédito e não via DES.

Atualmente segundo o FMI sua cotação é calculada como a variação média das quatro principais moedas, consistindo do euro, iene, libra esterlina e dólar americano. A composição da cesta é avaliada a cada cinco anos pelo conselho executivo do FMI e deve refletir a importância relativa das principais moedas no comércio mundial e sistema financeiro. A próxima avaliação ocorrerá em outubro de 2015.

A hipótese de o DES ser uma moeda internacional vem sendo palco de diversos debates principalmente após a crise norte-americana de 2008 que colocou em dúvida a credibilidade do dólar como moeda reserva. Em março de 2009 foi proferido um discurso pelo presidente do Banco Central Chinês, Zhou Xiachuan defendendo o uso do DES como moeda internacional. Seus argumentos foram que além de ser um ativo seguro, diversificaria os riscos de se ter uma única moeda global além de solucionar o famoso “Dilema de Triffin”⁵. (XIAOCHUAN 2009, p.3). Williamson (2009) também concorda Xiachuan e apresenta os seguintes pontos como vantagens para a adoção do DES:

5 Um país aberto não pode ter, ao mesmo tempo, um livre mercado de capitais, uma taxa de câmbio fixa e uma política monetária autônoma; somente duas dessas situações são compatíveis entre si. (BRUNHOFF S.p.51).

- 1) O rendimento previsto do DES embora seja o mesmo que qualquer uma das moedas que o compõem, tem uma variância menor: dado que o DES é definido como uma cesta, o risco de se ter um DES como moeda-chave será menor.
- 2) Senhoriagem: O DES não tem especificamente um país emissor da moeda e, portanto não ocorre a “senhoriagem” da mesma forma que ocorre com a emissão do dólar⁶ – no caso do DES, o benefício da senhoriagem é “distribuído” na proporção da quota a qual cada país possui junto ao FMI.
- 3) Segurança: dado que o DES representa uma cesta de moeda os países perderiam menos com a depreciação do dólar se mudassem grande parte de suas reservas para o DES.

Em contrapartida, Ayar apud Williamson (2009, p.1) é contra a adoção do DES como moeda reserva internacional. Seus argumentos se baseiam no fato de o FMI não ser um país e portanto não há produção bem como não há capacidade de fazer política fiscal nem monetária, requisitos necessários para a criação de moeda. A função do DES é ser uma moeda escritural entre os bancos centrais para liquidação de dívidas.

Existem algumas semelhanças entre a proposta do DES e a do Bancor -moeda contábil emitida por uma instituição internacional tendo o ouro como referência- proposta por Keynes em 1943. O “plano Bancor” foi rejeitado em favor do projeto norte-americano de uma organização hierárquica em torno do dólar.

Conforme Belluzzo (1995, p.13) uma peculiaridade do Plano Keynes era a distribuição mais equitativa do ônus do ajustamento dos desequilíbrios dos balanços de pagamentos entre deficitários e superavitários. Isto significava, na verdade, dentro das condicionalidades estabelecidas, facilitar o crédito aos países deficitários e penalizar os países superavitários. O propósito de Keynes era evitar os ajustamentos deflacionários e manter as economias nacionais na trajetória do pleno-emprego. A proposta também sofreu sérias restrições dos Estados Unidos, país que emergiu da segunda guerra como credor do resto do mundo e superavitário em suas relações comerciais com os demais. O enfraquecimento do Fundo, em relação às ideias originais, significou a entrega das funções de regulação de liquidez e de prestador de última instância ao *Federal Reserve*.

• Policentrismo Monetário

Tal proposta baseia-se na efetiva formação de áreas econômicas em torno de polos dominantes. Segundo Brunhoff S. (1998, p.57), tal ideia tem como fundamento uma “tríade”, que se reflete, no plano monetário, na dominação das três grandes moedas – dólar, marco (ou uma futura moeda única europeia⁷) e iene. A análise de Brunhoff é complementada com a análise de Guttmann. Segundo o autor (1998, p. 88): “(...) podemos estar a caminho de um sistema tripolar de moedas múltiplas centrado no dólar, no marco (atualmente o euro) e do iene. Essa perspectiva é fortalecida pelos esforços de cada uma dessas potências liderar uma “zona de influência” regional onde sua própria moeda domina: o euro e a União Europeia, o dólar e o Nafta (sendo estendido por todo o continente americano) e o iene ou yuan junto aos países ao longo da costa asiática. Porém o autor sublinha que na ausência de coordenação e supervisão tal sistema dificilmente será bem sucedido.

⁶ “Senhoriagem” é o lucro para o país que emite a moeda. Como os EUA emitem o dólar sem nenhum lastro, o único custo da emissão da moeda é a impressão das notas, e podem emprestar dinheiro a outros países de uma forma mais barata do que seria se houvesse algum custo na emissão da moeda.

⁷ Vale ressaltar que o euro não havia ainda se constituído e a moeda única e da Europa era o marco alemão. Da mesma forma o Yuan não havia ainda se tornado uma moeda relevante na Ásia.

Considerações adicionais

Cresce a busca por alternativas viáveis a competir com dólar e acende um antigo debate sobre a composição de uma cesta de moedas para se estabelecer como padrão do sistema monetário internacional. O euro quando foi idealizado aparentava ser a moeda mais próxima para rivalizar com o dólar, porém a viabilização dessa alternativa está cada vez mais distante, principalmente a partir da crise de 2010. O yuan poderia ser uma alternativa, contudo para assumir uma posição de destaque no sistema seriam necessárias diversas alterações políticas e econômicas na China. O DES surgiu como opção, porém além de faltar os requisitos necessários para que seja aceito como moeda internacional, é improvável que esta moeda substitua o dólar assim como ocorreu com o bancor.

A moeda para desempenhar o papel de reserva mundial depende não apenas de alternativas econômicas. O poder político, econômico e o chamado poder brando conforme denominou Nye J. é fundamental e nesse sentido os EUA têm total liderança. A moeda chinesa está longe de cumprir esse papel uma vez que a economia chinesa ainda é muito fechada e o país é culturalmente muito distinto dos países ocidentais.

Podemos inferir que mantendo a atual correlação de forças no cenário internacional a tendência é que o dólar se mantenha como moeda chave no sistema monetário internacional. Em um prazo mais longo é possível que a moeda reserva internacional se divida em zonas de influência, principalmente devido a grande crise internacional que estamos vivenciando.

Referências

- BELLUZZO, Luiz G. de Mello. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados globalizados. *Economia e Sociedade*, Campinas, n.4, p.11-20, jun.1995.
- BRUNHOFF, Suzanne de. A instabilidade financeira internacional. In: CHESNAIS, François (coord.). *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1998, p 35-60.
- CHESNAIS, François. Introdução geral. In: CHESNAIS, François (coord.). *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1998, p. 11-33.
- EICHENGREEN, Barry. *The Dollar Dilemma: The World's Top Currency Faces Competition*. *Foreign Affairs*, v. 88, n° 5, set/out. 2009, p. 52-68.
- FERRY Jean-Marc. É preciso retornar ao método comunitário. *Jornal O Globo*, 5 de mai 2012, p.2.
- GRAUVE, Paul de. *Economics Monetary Union*, 7 th Ed., Oxford University Press, 2007.
- GUTTMANN, Robert. As mutações do capital financeiro. In: CHESNAIS, François (Coord.). *A Mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo, Xamã, 1998, p. 61-96.
- KRUGMAN, Paul R, OBSTIFELD Maurice, Maurice. *Economia Internacional: teoria e política* -tradutor técnico Eliezer Martins Diniz- São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2005.
- LESSA, Antonio Carlos In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de , LESSA, Antonio Carlos (Org.). *A Europa, seus Organismos e sua Integração Político-Econômica*. *Política Internacional Contemporânea: Mundo em transformação*. São Paulo: Saraiva, 2006 p. 45-60.
- NYE, Joseph S, *O paradoxo do poder americano. Por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada*. Tradução Luiz O. de Araújo- São Paulo, Ed. UNESP, 2002.
- MOREIRA, Assis. China já usa yuan em 8% do seu comércio exterior. *Jornal Valor Econômico* 11, 12,13 de mai, Rio de Janeiro, Caderno A, p.13.
- SERRANO, Franklin. A economia americana, o padrão dólar flexível e a expansão mundial nos anos 2000. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.

- SILVA PIO, Rebeca C. Rodrigues. *Câmbio e Crescimento: uma análise do caso chinês..* Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. 2012,94f.
- WILLIAMSON, John. *Why SDRs Could Rival the Dollar*. **Policy Brief**, Washington – Dc: *Peterson Institute for International Economics*, set. 2009, nr PB 09-20.
- XIAOCHUAN ZHOU. *Reform the international monetary system*. Essay by Dr. Zhou Xiaochuan, Governor of the People's Bank of China, 23 Mar. 2009. Disponível em <<http://www.bis.org/review/r090402c.pdf>>. Acesso em: 1 ago.2012.

Resumo

O artigo procura avançar na reflexão sobre a ordem internacional. O objetivo do artigo é examinar o impacto no sistema monetário internacional sob a dominância do dólar e a possibilidade de formação de uma cesta de moeda entre os países a fim de se ter uma ordem internacional mais simétrica.

Abstract

The article seeks to foster reflection on the international order. The article aims to examine the impact in international monetary system under the dominance of the dollar as key currency and the possibility of forming a basket of currencies between countries in order to have a more balanced international.

Palavras-chave: Ordem Internacional; globalização financeira; Cesta de Moeda

Key-Words: International Order; Financial Globalization; Basket of Currency

Recebido em 15/08/2012

Aprovado em 23/08/2012

Resenha

O Talento para Liderar*

Reinaldo Alencar Domingues**

As relações internacionais contemporâneas parecem estar diante de uma profunda crise de liderança. O receio do sistema financeiro global sobre a maior economia do mundo não conseguir honrar as dívidas parecia inimaginável, até que um embate político no Congresso norte-americano, quanto ao aumento do teto da dívida, quase o concretizou. No velho continente, soou o alarme financeiro indicando a urgência de lidar com as dívidas soberanas insuportáveis de diversos países da zona do euro, tratadas consecutivamente com medidas paliativas pelas comissões europeias. A recente reunião da COP-15, na África do Sul, reforçou mais uma vez o compromisso dos países em, no futuro, lidar seriamente com as questões do aquecimento global e do crescimento sustentável. Enquanto isso, a opinião pública mundial assiste incrédula a paralisia do Conselho de Segurança da ONU ante aos frequentes massacres dos opositores do governo de Bashar-al-Assad na Síria. Em contraponto, no mundo da ficção, o cinema britânico trouxe à tona a história de Margaret Thatcher e relembra uma das maiores lideranças do século XX, em *A Dama de Ferro*.

A política mundial tem sido marcada com frequência por impasses políticos e pela imobilidade. A ausência de forças capazes de mobilizar recursos e gerar resultados, assim como a indisposição em assumir os custos políticos de escolhas impopulares, têm construído um cenário de crescente desilusão em relação aos governos e políticos. Em momentos de crise como os atuais, a descrença nas instituições e nas lideranças converte-se em um obstáculo adicional à construção de meios e objetivos relativamente consensuais, necessários para a superação dos desafios políticos. Simultaneamente, são momentos como esses que constituem uma oportunidade para liderar. Sob o pano de fundo de uma sensação generalizada de urgência (dos problemas) e de inação (dos estadistas), foi lançada a edição brasileira do livro “O Talento para Liderar”, de Joseph Nye Jr, ressaltando a importância de um nível de análise muitas vezes subestimado.

A constatação inicial do autor nos dois primeiros capítulos é o reconhecimento do vínculo fundamental entre liderança e poder. A partir disso, Nye aproveita os anos de investigação sobre tipos, formas e expressões de poder – fazendo uso de terminologias cunhadas por ele próprio – para desenvolver suas reflexões acerca da liderança. A tradução do título em português pode desorientar o leitor desavisado, ao não contemplar a correlação principal feita pelo autor no título original (*The Power to Lead*). O autor argumenta que não há liderança sem legitimidade e poder. Portanto, as noções de *Hard Power* e *Soft Power* são úteis ao esclarecer os instrumentos possíveis a serem utilizados nos diferentes contextos no exercício da liderança. Entre as duas formas de poder, não há uma melhor que a outra. Apenas diferem na maneira em que se adequam às circunstâncias. Dessa forma, são complementares, e a ausência de um enfraquece a potência do outro. A expressão ideal de poder é, segundo o autor, o *Smart Power*, como o equilíbrio dos instrumentos coercitivos e persuasivos. A liderança esclarecida deve se pautar pela inteligência contextual para compreender o ambiente a sua volta, explorar as tendências e ajustar seu estilo ao contexto e às necessidades dos seguidores.

* NYE JR., Joseph. “O Talento para Liderar”, traduzido por Rodrigo Alva. 2011; 1ª Edição. p. 240, ISBN: 9788576843016.

** Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (reinaldoalencar@gmail.com).

A liderança não é uma condição, mas um processo. Representa uma relação continuada que se constitui por três fatores: o líder, os seguidores e o contexto. Somente pela análise da interação simultânea das três variáveis é possível compreendê-la. Quando separados, perdem significado. No terceiro capítulo, Joseph Nye discorre sobre os tipos e as habilidades dos líderes. Em relação aos tipos, o autor traça as diferenças entre os líderes que apelam aos interesses coletivos, aos ideais e aos valores morais para mobilizar os seguidores, dependendo fortemente do poder brando (*lideranças transformacionais*), dos líderes que buscam criar incentivos e custos aos seguidores. Estes valem de recompensas e punições para atingir interesses próprios (*lideranças transacionais*). Ainda há as lideranças carismáticas, sem que o carisma seja algo que os líderes possuem por si, mas que lhes é outorgado pelos seguidores em um dado contexto.

Entre as habilidades dotadas pelos líderes, Nye lista a inteligência emocional e o poder duro. A primeira enfatiza: (a) capacidade de autocontrole, disciplina e empatia; (b) oratória, que lhe permita se comunicar com públicos amplos ou com círculos pequenos de apoiadores; (c) visão, como a habilidade de articular uma imagem que dê significado a uma ideia e inspire os outros. A segunda ressalta o uso do poder maquiavélico (ameaça ou coerção) e o controle organizacional (gerenciar estruturas, fluxos de informação e sistemas de recompensa).

Não se pode, no entanto, avaliar ou julgar uma liderança apenas pelas ações individuais dos líderes. É preciso inseri-las no contexto das circunstâncias em que foram tomadas e sob o olhar dos seguidores. Nos capítulos quatro e cinco, o autor trata da inteligência contextual e das boas e más lideranças. O público exerce um papel essencial no processo da liderança. Distancia-se da imagem por vezes traçada de massa manipulável por diferentes forças de influência que sob ela incidem. Uma relação de poder sempre comporta a força e capacidade de resistência. De acordo com o poder dos seguidores, podem impedir, reverter ou até determinar os rumos e decisões dos líderes.

Por essa razão, uma leitura equivocada da realidade pode arruinar uma liderança. A inteligência contextual, segundo Nye, consiste em compreender a cultura da sociedade em que está inserido; a distribuição dos recursos de poder; as necessidades dos seguidores; a urgência temporal; e os fluxos de informação. Caso consiga alcançar uma apreciação correta das circunstâncias, o cálculo decisório do líder o conduzirá à escolha mais adequada.

As lições do autor permitem repensar o papel das lideranças política nos problemas da atualidade. Apostura conciliadora de Barack Obama nas negociações sobre o aumento do teto da dívida americana – possivelmente decorrente de um foco excessivo no poder brando – seria adequada ao contexto do empasse político e ao posicionamento dos republicanos? Quais são os impactos da cautela excessiva da chanceler alemã Angela Merkel e da impopularidade doméstica do presidente francês Nicolàs Sarkozy sobre as negociações da crise das dívidas soberanas na União Europeia? Quais os efeitos da morte de Steve Jobs sobre as expectativas do mercado quanto a Apple? Casos como esses ressaltam a importância das lideranças modernas na política e no mercado. Tais questões poderiam se beneficiar largamente das reflexões propostas no livro.

A obra de Joseph Nye tem amplo apelo a empresários, políticos, empreendedores e acadêmicos interessados em compreender as habilidades, características e influência das lideranças nas diversas dimensões sociais. Ainda que compreender o papel dos líderes no mundo contemporâneo não seja de forma alguma suficiente para entender uma variedade de fenômenos, ignorá-lo seria igualmente um equívoco.

Recebido em 01/04/2012

Aprovado em 06/04/2012

Resenha

Império. Como os britânicos construíram o mundo moderno*

João Fábio Bertonha**

A história do Império Britânico não é tradicionalmente contemplada pela produção histórica e editorial brasileira ou, no mínimo, não no nível que seria desejável, dada a importância desse Império – o maior que já houve no mundo – para a história brasileira e mundial. Dessa forma, é bem vinda a tradução em português do novo livro do historiador escocês Niall Ferguson, o qual faz um apanhado geral da trajetória do Império britânico desde a era das grandes navegações até o seu fim, na segunda metade do século XX. Mesmo assim, se havia a chance de traduzir algum bom trabalho do inglês para o português sobre o Império britânico, a impressão que fica é que os leitores brasileiros saíram perdendo, já que o trabalho de Ferguson traz poucas novidades em termos teóricos e tem um viés ideológico tão forte que acaba por diminuir o seu valor.

Em linhas gerais, com efeito, o livro de Ferguson, apesar de bastante informativo e de interesse para os não iniciados no tema, não traz grandes novidades em termos de estrutura ou abordagem, a qual é bastante formal e cronológica. Também não apresenta novas fontes ou uma abordagem teórica inovadora, se limitando a utilizar a imensa produção histórica a respeito do tema para apresentar opiniões e fazer avaliações.

Ferguson se propõe, assim, a responder algumas questões chave: como uma pequena ilha no norte da Europa foi capaz de construir o maior Império da História; como esse Império conseguiu se manter por tantos séculos e as razões da sua decadência. Por fim, ele faz todo um esforço para demonstrar como, em última instância, a experiência imperial britânica foi positiva para a Inglaterra, para as colônias e para o mundo e tenta extrair dela lições e ensinamentos que poderiam ser aplicados pelo novo Império mundial, o dos Estados Unidos.

Na sua avaliação das origens do imperialismo britânico, ele se limita a repetir ideias já consagradas pela historiografia, especialmente a liberal, indicando como o imperialismo britânico teve suas origens em iniciativas privadas, de piratas e comerciantes atuando para enriquecer e de pessoas emigrando para outras terras em busca de liberdade política ou religiosa e prosperidade econômica. Isso teria permitido a colonização de vastas áreas por colonos brancos e o estabelecimento de uma rede de postos comerciais e militares mantidos em contato pela marinha mercante e pela Royal Navy. Posteriormente, à medida que outros rivais emergiam, Londres começou a colonizar diretamente grandes áreas do globo e desenvolver uma ideologia propriamente imperial, até atingir seu máximo territorial nos anos 1920.

Ele também não inova ao explicar como os ingleses conseguiram manter esse Império com o uso mínimo de força através do domínio tecnológico e naval, da maciça transferência de população para os *Dominions* e utilizando as elites locais como parte do sistema imperial. Do mesmo modo, suas reflexões sobre como a estrutura imperial

* Ferguson, Niall. Império. *Como os britânicos construíram o mundo moderno*. São Paulo: Planeta do Brasil, 2010, 448 páginas, ISBN 9788576655305.

** Doutor em História Social/Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, com estágios de Pós-doutorado na Università di Roma – La Sapienza e na Universidade de São Paulo – USP e especialista em assuntos estratégicos internacionais pela National Defense University, Estados Unidos. Professor de História Contemporânea na Universidade Estadual de Maringá, Paraná, e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (fabiobertonha@hotmail.com).

foi desmontada não pela força dos movimentos de resistência nacionalistas, mas pelo colapso interno (financeiro, psicológico e militar) depois do esforço para vencer duas guerras mundiais e pelo pouco interesse dos Estados Unidos em apoiá-la e também não são novas, mas bebem numa das várias correntes historiográficas que abordam esse tema.

É na sua defesa apaixonada do imperialismo britânico que suas reflexões adquirem alguma originalidade, ainda que outros autores também tenham trabalhado no mesmo sentido desde sempre. Ele reconhece as culpas do Império, sua participação no tráfico negreiro, a conquista pelas armas de povos e nações inteiras e a submissão deles num sistema de exploração e racista. Não obstante, ele considera que a Grã-Bretanha, com a sua expansão além-oceano, trouxe mais benefícios do que malefícios ao mundo.

Para defender essa avaliação “politicamente incorreta”, ele se vale de vários argumentos. Em primeiro lugar, ele afirma que, em comparação com o imperialismo japonês ou alemão, o britânico era muito menos sanguinário e aberto a cooptação e à negociação. Em segundo, ele recorda como o Império se esgotou e chegou ao fim, essencialmente, no esforço para combater o imperialismo alemão e nazista, o que seria um grande mérito deste. Ferguson, aliás, em outros livros, propôs que o melhor para a Grã-Bretanha, em 1914, teria sido ficar neutra e deixar a Alemanha dominar a Europa. O Império teria sido preservado e o mundo teria se poupado dos horrores do nazismo e do comunismo.

Ele também propõe que, se é verdade que o sistema imperial trouxe, na maior parte do tempo, lucros ao Reino Unido, também teria significado vantagens imensas às colônias, que herdaram o sistema legal, os valores capitalistas e democráticos e a infraestrutura fornecidos pelos britânicos. Por fim, ele apresenta a tese de que o imperialismo britânico significou a primeira verdadeira globalização do mundo em termos de fluxo de pessoas, capitais, mercadorias e ideias e que foi ele, igualmente, que difundiu as crenças liberais de livre mercado, livre iniciativa, respeito à lei, etc. Sem o Império, o sistema capitalista e a democracia liberal não teriam se desenvolvido a contento e o mundo do século XXI seria muito pior sem isso.

Ferguson tem razão quando argumenta que o imperialismo britânico, em geral, foi menos sanguinário do que outros ou que o Império teve uma colaboração decisiva na derrota do nazismo, do que a Inglaterra e as colônias podem, com certeza, se orgulhar. Ele, contudo, relativiza demais a violência que sustentou a expansão imperial pelo mundo e esquece que a Grã-Bretanha não entrou em guerra por duas vezes com a Alemanha para prestar um serviço aos povos da terra, mas por seus próprios interesses, de preservação de um sistema mundial e imperial que lhe trazia vantagens, reais ou imaginárias.

Quando ele argumenta que as colônias se beneficiaram do sistema imperial britânico e que se hoje temos ex-colônias ricas e outras pobres, é uma questão de geografia ou questões posteriores à descolonização, sua tese se fragiliza notavelmente. É verdade que não se pode atribuir única e exclusivamente aos comerciantes, militares e políticos britânicos a pobreza indiana ou do Bangladesh e que esses países herdaram coisas positivas da colonização. Mas a colonização britânica trouxe grandes danos ao tecido social dos dominados e os obrigou a converterem suas economias e sociedades para aquilo que beneficiaria os britânicos e não os africanos ou indianos. Os *Dominions* brancos são uma história diferente, já que tinham autodeterminação política e econômica e participaram do Império, depois de certo momento, como partes iguais à própria Inglaterra, dele se beneficiando.

Dessa forma, se canadenses ou australianos sentirem nostalgia da época imperial, é mais do que compreensível, pois suas nações se construíram graças aos britânicos, enriqueceram dentro da estrutura imperial e herdaram tradições de autonomia e democracia que as prepararam para o mundo moderno. Já os cidadãos da Nigéria ou de Serra Leoa que se recordarem da experiência imperial britânica como positiva, possivelmente não conhecem nada da sua história. Aliás, para aqueles brasileiros que lamentam não termos sido colonizados pela Inglaterra, convém recordar que, se o tivéssemos sido, o Brasil de hoje seria provavelmente próximo do Zimbábue e não da Nova Zelândia.

Quanto ao fato da Grã-Bretanha ter sido crucial para espalhar os valores do sistema capitalista e democrático pelo mundo, parece ser algo de difícil discordância, ainda que ele coloque em segundo plano a fundamental colaboração, para a primeira globalização, de, por exemplo, portugueses e espanhóis. O que é realmente complicado é saber se

isso foi bom ou mau para o mundo. Ferguson trabalha no terreno da história contra factual, argumentando que o mundo seria um lugar muito pior se isso não tivesse acontecido e se outros valores e outro sistema tivessem sido implantados. Como nunca poderemos saber o que teria acontecido se os ingleses tivessem ficado na sua ilha, tal argumento acaba por cair no vazio.

A visão positiva de Ferguson com relação ao Império também se manifesta quando ele aborda o tema da independência dos EUA em 1776. Ele argumenta que Londres errou ao tentar violar o espírito de independência dos colonos e que foi justamente o reconhecimento desse erro que permitiu a Londres manter as outras colônias brancas dentro do Império, já que nunca mais se tentou impor um controle imperial rígido em excesso sobre elas.

Ferguson lamenta, sutilmente, a independência americana, já que, para ele, se a América do Norte britânica tivesse ficado unida, não apenas a vida dos índios e negros desse continente teria sido melhor do que sob o governo dos Estados Unidos, como a manutenção dos EUA como mais um *Dominion* teria significado um Império ainda mais potente, capaz de espalhar a ordem liberal pelo mundo ainda com mais vigor e conter as ameaças alemãs, russas ou quaisquer outras sem maiores esforços. Uma ideia, na verdade, que tem raízes profundas na própria Inglaterra, estando presente em Cecil Rhodes (que sonhava em reconquistar os EUA) e no próprio Churchill com suas propostas de união dos povos de língua inglesa.

Não obstante, já que a História não pode ser mudada, Ferguson apresenta suas sugestões de como os Estados Unidos podem aprender com a experiência britânica e retomar onde os britânicos pararam. Novamente, o foco é positivo, já que, para ele, se foi o Império britânico que estabeleceu as bases para o que temos de prosperidade e democracia no mundo hoje, cabe aos Estados Unidos, com um novo imperialismo – positivo, defensivo – continuar nessa tarefa de espalhar a democracia e o capitalismo liberais pelo mundo, civilizando-o. Ele se alinha, assim, aos neoconservadores na defesa de um papel imperial mais ativo para os EUA, o continuador do “fardo do homem branco” britânico. Depois das experiências do Afeganistão e do Iraque, os americanos parecem menos dispostos do que nunca a agir dessa forma, mas o esforço de Ferguson nessa direção está presente por todo o livro.

Ferguson, assim, é um historiador com grande apelo midiático (tanto que esse livro já foi pensado como roteiro para documentários e outros produtos de mídia) e conservador ao extremo. Tais características não seriam um problema em si, mas o problema é que ele faz um reducionismo extremo da história imperial britânica (de forma que ela possa se encaixar no tempo limitado da televisão) e transforma o Império em uma entidade quase filantrópica, que, em geral, teria trazido apenas o progresso para o mundo, o que é questionável. E, se a definição de “progresso” dele é a economia de livre mercado ao estilo de Reagan e Thatcher, o questionamento do quão positivo foi o Império britânico para o mundo fica ainda mais evidente, especialmente após esses anos de crise do sistema.

Recebido em 11/05/2012

Aprovado em 16/05/2012

Resenha

Brasil e China: Cooperação Sul-Sul e parceria estratégica*

Paulo Henrique da Silva**

Nos últimos anos, intensificaram-se os debates nos meios de comunicações e na academia sobre relacionamento bilateral Brasil-China, principalmente pós-crise financeira mundial em 2008, onde as duas nações começaram a ter papel de destaque na geopolítica e nas rodadas comerciais.

No entanto, sabe-se que essa relação não se restringe a trocas comerciais, mais apresenta uma heterogeneidade de impactos e interesses. O não resumir-se as questões comerciais talvez seja o maior mérito do livro de Henrique Altemani de Oliveira, Doutor em Sociologia pela USP, Diretor do Centro de Estudos sobre o Pacífico, Professor da PUC/SP e Professor Sênior da UEPB.

Claro, sucinto e bem escrito, a obra tem por objetivo apresentar ao leitor o desenvolvimento da parceria estratégica Brasil-China, numa visão de conjunto nas dimensões política, técnico-científico, econômico e de investimentos. De forma, surpreendente, o autor também nos estimula a pensar se a “China está proporcionando uma desindustrialização, uma primarização da economia brasileira, ou se está contribuindo para a continuidade e/ou aprofundamento do desenvolvimento brasileiro”.

Assim, o livro está organizado com objetivo de avançar no entendimento do relacionamento sino-brasileiro, não somente enfatizado pela análise bilateral, mas pelos fatores estruturais e conjunturais que ampliam e restringem as possibilidades de cada um. Para tanto, a obra é dividida em quatro capítulos.

Logo na introdução o autor desenvolve a ideia de cooperação Sul-Sul na agenda internacional e do desafio político de redefinição das relações de poder e reorganização das instituições internacionais. Segundo autor, essas ações recentes dos países emergentes, juntamente com as movimentações do IBAS (Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul) ou o G-20, corresponderam a uma típica percepção dos países do Sul em promover modificações na estrutura da ordem internacional e, principalmente, passam serem os fatores que embasam os fundamentos do relacionamento sino-brasileiro e seu direcionamento para uma parceria estratégica.

No primeiro capítulo, *A República Popular da China: singularidade, mudanças políticas e econômicas*, o autor parte da premissa que há ainda um desconhecimento sobre a China, assim ele se dedica a apresentar aos leitores a singularidade chinesa, o processo de constituição do Estado Chinês, a crise política, o avanço no processo de modernizações, a recuperação da credibilidade, seu desenvolvimento econômico e inserção internacional. Mas, o ponto alto do capítulo é quando nos leva a refletir sobre o papel da China como potência Internacional. Sobre essa questão comenta: “Apesar da maior relevância que a China assumiu nos últimos anos, expressada essencialmente após sua acessão à OMC em dezembro de 2001, o país mantém ainda uma série de problemas que impedem o raciocínio de que seja uma potência internacional consolidada”. (p.50). E mais adiante expressa: “Se a China se orientar pelo poder político e persistentemente buscar inovação institucional, então ela ascenderá para se tornar um Estado Hegemônico,” (p.52).

* ALTEMANI, Henrique. *Brasil e China: Cooperação Sul-Sul e parceria estratégica*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. ISBN 978-85-8054-063-5

** Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba - UEPB e graduado em Economia pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB (paulo.henriquedasilva@hotmail.com).

No segundo capítulo, *Crises, estabilidade e competitividade*, o autor passa para análise da economia brasileira. O propósito é apresentar o ressurgimento econômico brasileiro logo após as fragilidades internas dos anos 80, com a adesão ao modelo liberal, abertura ao comércio internacional, estratégia monetária adotada pelo Plano Real, nos governos Collor de Melo e FHC, e os ajustes promovidos pelo governo Lula no plano externo, com a redução da vulnerabilidade gerada pelos déficits do comércio exterior e da balança de pagamentos. É neste panorama que o autor introduz a China como principal parceiro comercial, e a possibilidade de uma desindustrialização e primatização da economia brasileira. Sobre o assunto comenta: “O que se deduz é o fato de que este processo de desindustrialização está presente, é preocupante, mas não tem com origem na presença chinesa, ainda que seja fortemente ampliado exatamente por esta presença”. (p.68).

No terceiro capítulo, *A parceria estratégica*, Altemani apresenta ao leitor as bases para a construção da parceria entre Brasil e China, e sinaliza que a esse relacionamento concentra-se em dois planos de atuação: político e científico-tecnológico. “O relacionamento político brasileiro com a China expressa à promoção de interesses econômicos e a necessidade percebida de reformar o sistema internacional”. (p.110). Em relação à cooperação internacional no campo científico-tecnológico, apresenta uma rápida visão dos planos de ação e acordos entre os dois países nesta área, tais como: o *Centro de Brasil-China de Tecnologias Inovadoras, Mudanças Climáticas e Energia, CEBS* (*China-Brazil Earth Resources Satellite*), *Centro Brasil-China de Pesquisa e Inovação em Nanotecnologia*, além da cooperação chinesa com a EMPRAPA.

No último capítulo *As relações econômico-comerciais*, é examinado o desenvolvimento das relações comerciais bilaterais durante e pós Guerra Fria. Aqui o leitor terá acesso a uma excelente revisão da literatura sobre o tema, uma gama de dados quantitativos atualizados, expressos em tabelas, sobre o intercâmbio comercial Brasil-China e os investimentos externos diretos (IED's). Mas o ponto chave do capítulo é a introdução de elementos que possam responder à inquietação se a China é um desafio ou uma oportunidade para o Brasil.

O livro é muito bem editado, com uma excelente referência bibliográfica, e é uma obra que merece estar em um lugar especial nas bibliotecas dos interessados na dinâmica da Cooperação Sul-Sul e da parceria estratégica Brasil-China.

Recebido em 12/08/2012

Aprovado em 23/08/2012