ISSN:2178-8839

Conjuntura Austral

Revista do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais/UFRGS

Volume 3 | Número 9-10 | Dezembro 2011 – Março 2012

AS REFORMAS ECONÔMICAS E A SUCESSÃO POLÍTICA NA CORÉIA DO NORTE

A POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DA ARGENTINA NA ERA KIRCHNER

GOBERNANZA GLOBAL Y LAS NUEVAS FORMAS DE CONSTRUIR CONSENSOS MULTILATERALES

CHINA E ÍNDIA – EMERGÊNCIA E IMPACTO CULTURAL

OS BRICS E A RECOMPOSIÇÃO DA ORDEM GLOBAL: ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DAS POTÊNCIAS EMERGENTES

A IMPORTÂNCIA DO NEOLIBERALISMO NA ENTRADA DO BRASIL NA OMC E NO MULTILATERALISMO COMO NOVA POLÍTICA GOVERNAMENTAL

RESENHA DO LIVRO: " SEGURANÇA INTERNACIONAL - PRÁTICAS, TENDÊNCIAS E CONCEITOS "

RESENHA DO LIVRO: "SISTEMA DECISÓRIO DA UNIÃO EUROPEIA"

NERINT

UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Conjuntura Austral

Conjuntura Austral

FOCO E ESCOPO

CONJUNTURA AUSTRAL é uma publicação Bimestral, em formato digital, do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS (NERINT), que publica trabalhos de relações internacionais com foco nos países que integram o Hemisfério Sul. Nesse sentido, tem como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas da agenda de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

A revista publica contribuições na forma de análises de conjuntura, artigos científicos e resenhas bibliográficas, cuja temática se situe na grande área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse nos temas relacionados aos países do hemisfério Sul político e suas estratégias de segurança e desenvolvimento.

Missão

Promover o debate e a reflexão sobre a conjuntura internacional, com ênfase nos processos de interesse imediato dos países em desenvolvimento.

FOCUS AND SCOPE

CONJUNTURA AUSTRAL is a bimonthly publication of NERINT (Center for International Relations and Strategic Studies), in digital format, that publishes international relations papers focusing on the countries that integrate the Southern Hemisphere. In that sense, its geographic coverage area comprises Africa, Asia and Latin America, in the perspective of great subjects of the security, diplomacy and development agendas.

The journal publishes contributions in the form of conjuncture analyses, articles and book reviews, about themes that lie in the vast area of Strategy and International Relations, with special interest in issues related to countries situated in the political South and their security and development strategies.

Mission

Promoting consideration and academic debate on the international conjuncture, with emphasis on processes of immediate interest in the developing countries.

CONSELHO EDITORIAL/ *Editorial Board*

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)

Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)

Bertrand Badie (Sciences Po, França)

Boris F. Martynov (Academia de Ciências da Rússia/ *Russian Academy of Sciences*)

Carlos Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosário, Argentina)

Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)

Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)

Samuel Pinheiro Guimarães (Alto Representante-Geral do Mercosul/ *High General Representative of the Mercosur*)

Shiguenoli Miyamoto (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)

Willians Gonçalves (Universidade Federal Fluminense / Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

COMITÊ EDITORIAL/ *Editorial Committee*

André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Editor

Paulo Gilberto Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Editor Adjunto

André Moreira Cunha (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

José Miguel Quedi Martins (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Assistente de Edição / *Edition Assistant*

Guilherme Ziebell de Oliveira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

CONTATO / *Contact:*

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas

Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais

Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3° andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil

Tel: +55 51 3308-3963 ou +55 51 3308-7150 Fax: +55 51 3308-3963

e-mails: ppgeei@ufrgs.br, reisdasilva@hotmail.com, ou nerint@ufrgs.br.

Conjuntura Austral

Volume 3, Número 9-10 (Dez2011 – Mar2012)

ANÁLISE DE CONJUNTURA

As Reformas Econômicas e a Sucessão Política na Coréia do Norte..... 4
Paulo Visentini, Helena Melchionna

A Política De Integração Regional Da Argentina Na Era Kirchner..... 15
Marco Cepik, Natasha Pergher Silva

ARTIGOS

Gobernanza Global y las Nuevas Formas de Construir Consensos Multilaterales. El G20 Financiero Bajo la Lupa..... 31
Mercedes Botto

China e Índia – Emergência e Impacto Cultural..... 52
Paulo Antônio Pereira Pinto

Os Brics e a Recomposição da Ordem Global: Estratégias de Inserção Internacional das Potências Emergentes..... 71
Hermes Moreira Jr.

A Importância do Neoliberalismo na Entrada do Brasil na OMC e no Multilateralismo como Nova Política Governamental..... 90
Jacqueline A. Haffner, Camila Feix Vidal

LEITURA

Resenha do Livro: "Segurança Internacional - Práticas, Tendências e Conceitos"..... 114
Lucas Pereira Rezende

Resenha do Livro “Sistema Decisório da União Europeia”..... 117
Clarissa Franzoi Dri

NORMAS DE SUBMISSÃO..... 120

INDEXADORES..... 121

Conjuntura Austral

AS REFORMAS ECONÔMICAS E A SUCESSÃO POLÍTICA NA COREIA DO NORTE

Economic Reforms and Political Succession in North Korea

Paulo Visentini[1]
Helena Melchionna[2]

A República Democrática Popular da Coreia (RDPC), com 25 milhões de habitantes, é um país pouco conhecido e muito mitificado no Ocidente. Durante a Guerra Fria, o país contou com o apoio da União Soviética e da China. Apesar da destruição causada pela Guerra da Coreia, o norte manteve um desenvolvimento econômico e social qualitativamente superior ao sul até os anos 1970. Não obstante, a medida em que s situação internacional se alterava, com a rivalidade sino-soviética, o impulso econômico interno arrefeceu e quando a URSS desapareceu, veio a crise.

Assim, a Coreia do Norte teve de enfrentar grandes desafios e adversidades a partir do início dos anos 1990. Com o fim da Guerra Fria e a desintegração da União Soviética – seu principal aliado econômico –, o país teve de adaptar-se a um meio internacional muito mais hostil à sua existência. A primazia dos Estados Unidos e o ingresso do país na ONU em 1991 (junto com a Coréia do Sul) obrigou o regime a buscar meios próprios de sobrevivência e novas formas de barganha. Paralelamente, o país também conheceu vários eventos trágicos e enfrentou sua primeira transição política, com a morte do "Grande Líder", Kim Il-Sung, em 1994. Aascensão de seu filho, Kim Jong-Il – oficialmente no governo desde 1998 -, em um contexto de grave declínio econômico, crise alimentar e desastres naturais (secas e inundações sucessivas).

[1] Prof. Titular de Relações Internacionais da UFRGS. (paulovi@ufrgs.br)
[2] Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS. (helenamelchiona@gmail.com)

Sempre na busca de um acordo de paz com os EUA, o regime usou o único recurso de barganha possível: a questão nuclear. Disposto a ceder, em troca de ajuda econômica e de garantias de que o país não fosse invadido nem o regime derrubado. Embora a administração Clinton tenha negociado, parece que a Coréia do Sul explorou mais seriamente as possibilidades, estabelecendo a *Sunshine Policy* (ajuda humanitária, cooperação econômica, dialogo político e distensão diplomático-militar). Mas isto não ocorreu sem a ferrenha oposição dos Republicanos e dos setores conservadores sul-coreanos. Foram anos de tensões calculadas e jogos de cena, que excitavam os meios de comunicação.

Apesar de tudo, nos anos 2000 a Coreia do Norte conseguiu amenizar a crise econômica e garantir a continuidade do regime. No plano interno, isto se deu graças à redefinição da aliança entre o novo líder, Kim Jong-Il e as forças armadas (com maior peso para estas), bem como às tentativas de reformas de natureza econômica. Já no plano externo, a recuperação se deveu, especialmente, aos investimentos chineses, à aproximação econômica com a Coréia do Sul – com o estabelecimento da Zona Industrial de Kaesong (ZIK), em 2002, e com a criação de Zonas Econômicas Especiais (ZEE) ao longo da fronteira -, e à barganha política com os Estados Unidos acerca de seu programa nuclear – sobretudo após o Acordo Quadro de 1994 e a criação das *Six Party Talks*, em 2003.

Com a morte de Kim Jong-Il, em dezembro de 2011, a Coréia do Norte passa novamente por um momento de incerteza, tendo em vista a abrupta transição política a ser realizada pelo herdeiro Kim Jong-Un – o qual só passou a ser reconhecido oficialmente como tal em fins de 2010. Neste contexto, é necessário analisar as mudanças que tem se processado dentro do Estado norte-coreano nos últimos anos, tanto no campo econômico quanto no político, para compreender o significado de tal transição para o presente e o futuro do país, bem como seus impactos para a estabilidade do nordeste asiático.

As reformas econômicas

As primeiras reformas econômicas foram anunciadas em meados de 2002, em um contexto de grave crise econômica - marcada pela estagnação industrial, pela grande escassez alimentícia, e, sobretudo, pela necessidade de obter ajuda externa. A "Perestroika à la Pyongyang" visava, primordialmente, a aumentar o nível de monetarização da economia, o que foi feito, inicialmente, através de duas mudanças básicas: uma nos preços, acabando com grande parte dos subsídios governamentais aos bens alimentícios básicos[3] e elevando seu custo consideravelmente; e uma nos salários – que também foram reajustados, ainda que a uma taxa bem mais baixa que a do aumento dos preços[4]. Logo em seguida, foi encorajado certo empreendedorismo e foram oficializados os *Farmer's Markets* – pequenos mercados onde os agricultores vendiam sua produção excedente -, ainda que procurando manter certo controle sobre os bens vendidos e fixando certos limites para as variações de preços. Essa medida foi complementada com a revisão da Lei Comercial, em 2004, favorecendo o aumento da autonomia das transações de mercado internas e o crescimento do comércio exterior norte-coreano.

Não obstante, tais reformas acabaram levando a um empobrecimento ainda maior da população e se mostraram insuficientes para reativar a economia do país, de forma que o sistema de distribuição estatal de bens alimentícios voltou a vigorar em outubro de 2005, sendo seguido pela quebra dos mercados privados. A economia norte-coreana decaiu ainda mais com as sanções econômicas internacionais decorrentes de seu primeiro teste de um míssel de longo-alcance (Taepodong-I), em julho de 2006, e de seu primeiro teste nuclear, em outubro. Novas sanções foram ainda mais duras, em 2009, em resposta ao segundo teste nuclear, e que contribuíram para a forte crise econômica que se seguiu à tentativa de reforma monetária e de retorno à economia completamente planificada.

[3] O governo havia banido todos os tipos de comercialização de grãos e outros bens alimentícios em 1957 e instaurou um sistema de distribuição pública sob a justificativa política de garantir a distribuição igualitária dos bens alimentícios.

[4] Com a reforma, o preço do arroz chegou a subir em até 55%, enquanto que os salários aumentaram, em média, apenas 1,8%.

A reforma visava, sobretudo, captar a poupança – que ainda era guardada primordialmente dentro das casas – especialmente dos comerciantes, que haviam prosperado com as medidas liberalizantes de 2002, e principalmente dos militares, que desde o início dos anos 1990 vinham acumulando consideráveis somas com atividades de comércio exterior e que, na maioria dos casos, estavam também envolvidos nos mercados internos. Assim, foi efetuada a troca da moeda corrente[5], estabelecendo-se um valor máximo de conversão de 500 mil *wons* velhos por pessoa – podendo chegar a 1 milhão de *wons* velhos, se depositados em banco -, e foi proibida a posse e a realização de transações com moedas estrangeiras. O objetivo principal era remediar os problemas fiscais do governo e lhe permitir retomar o máximo de controle possível sobre a economia, cessando as transações de mercado. Neste sentido, junto à reforma monetária também foram instauradas proibições sobre as transações privadas e ordenado o fechamento dos mercados.

Todavia, o governo logo descobriu que não era mais possível retornar às condições anteriores a 2002, uma vez que não tinha mais condições de garantir a quantidade necessária de suprimentos para restaurar a economia planificada, devido às sanções internacionais e à suspensão de auxílio da Coréia do Sul. Outro ponto importante, politicamente, foi a ocorrência de uma inédita marcha de protesto em Pyongyang de cidadãos (especialmente de funcionários) contra a reforma monetária, pois perderiam boa parte de suas poupanças. Houve, igualmente, distúrbios localizados pelo mesmo motivo. Com o fracasso da reforma monetária, portanto, todas as demais medidas foram igualmente abandonadas já em fevereiro de 2010.

Não obstante, durante todo este período, também houve certa abertura ao investimento externo, com o estabelecimento da Zona Industrial de Kaesong (ZIK), com a Coréia do Sul, em 2002, e com a criação de outras duas ZEE's no país em 2004. Por ocasião da Segunda Cúpula Inter-Coreana, em outubro de 2007, foi acordado ainda o estabelecimento de outras ZEE's em associação países vizinhos: em Rajin-Sonbong (Rason) (no nordeste), em Sinuiju (no noroeste), em Kaesong – próximo à fronteira com

[5] 100 *won* = 1 *won* novo.

a Coréia do Sul, onde já havia a ZIK -, e em Haeju (na costa oeste, próximo a Kaesong). Destas iniciativas, porém, apenas a ZIK tem produzido resultados satisfatórios até o momento, tendo fornecido, até 2008, emprego para mais de 25.000 norte-coreanos, em fábricas de propriedade de sul-coreanos, ao passo que o valor total dos bens produzidos na Zona em 2007 chegou a 200 milhões de dólares (JANES, 2009).

A partir de 2010, apesar de toda a oscilação entre as reformas de mercado e a economia planificada durante os anos 2000, a política econômica do país passou a sinalizar a disposição bem maior no sentido da abertura ao exterior, ainda que sem abandonar completamente o conceito Zuche de auto-suficiência. Uma primeira medida neste sentido tem sido o estímulo governamental à restauração e fortalecimento da base industrial do país, priorizando três setores básicos para a economia norte-coreana: o têxtil, o de fertilizantes e o de ferro. Concomitantemente, as relações econômicas com o ocidente também apresentaram uma sensível melhora nos últimos anos. Neste sentido, a Comissão Européia voltou a fornecer ajuda alimentícia ao país – a qual havia sido suspensa há cerca de três anos -, e foi permitido o estabelecimento de um escritório das agências de notícias *Associated Press*, dos EUA, e *Reuters*, do Reino Unido, simbolizando certa disposição de relativa abertura por parte da Coreia do Norte.

Ademais, a China abandonou a posição ambígua em que esteve nos últimos anos – ora fornecendo subsídios, ora pressionando pela a desnuclearização do país -, e passou a estreitar laços com a Coréia do Norte, involvendo-se em grandes projetos de cooperação bilateral. Neste sentido, e tendo em vista a necessidade de garantir o apoio chinês para a sucessão política – já previsível, devido ao debilitado estado de saúde de Kim Jong Il, que sofrera um derrame em 2008 -, a Coréia do Norte respondeu favoravelmente à nova atitude chinesa, aceitando a abertura gradual, com a inevitável reforma nos moldes chineses, e aumentando o volume de comércio entre os dois países.

De fato, um dos principais impulsos que a Coréia do Norte tem para tentar novas reformas de abertura econômica, atualmente, é a implementação do *Plano Chang-Ji-Tu*, projeto endossado pelo governo central chinês em 2009, que prevê a criação de ZEEs nas regiões de Changchun, Jilin e Tumen, localizadas no nordeste chinês, na tríplice fronteira com a Rússia e a Coréia do Norte. O Plano inclui forte cooperação com a

RDPC, sobretudo para a construção e modernização da infraestrutura e para o desenvolvimento industrial, tendo em vista a intenção chinesa de utilizar o porto de Rajin – localizado no nordeste do país -, para escoar a produção das províncias chinesas de Jilin e Heilongjiang[6]. Portanto, se bem sucedido, este plano irá gerar investimento externo em grande escala na Coréia do Norte, estimulando a reforma econômica e uma maior abertura do país. Em 2011 Kim Jong-Il realizou uma extensa visita à empresas chinesas para estudar as reformas e aplica-las no país, inclusive no plano micro-econômico.

A China, por sua vez, já começou a pôr em ação tal plano, investindo cerca de 2 bilhões de dólares na ZEE de Rason para a construção de usinas e estradas; no porto de Rajin, visando aumentar sua capacidade; bem como em projetos de desenvolvimento no estuário do Rio Yalu, o qual marca a fronteira entre os dois Estados. Assim, a economia da Coréia do Norte começou a reerguer-se em 2011, e apresenta boas perspectivas de mudança para os próximos anos, especialmente com a cooperação chinesa e a utilização de seu modelo de desenvolvimento econômico e gradual abertura.

As reformas e a sucessão

Este contexto econômico relativamente favorável, por sua vez, parece criar uma atmosfera favorável a ascensão do herdeiro Kim Jong-Un ao poder, amenizando as disputas políticas que tradicionalmente ocorrem em tal situação. Ao mesmo tempo, o apoio político manifestado pela China à sucessão dinástica que se processa em Pyongyang ao novo líder, Kim Jong-Un, também facilita a transição, conferindo certa estabilidade externa ao regime em um momento delicado. Não obstante, para melhor compreender tal transição, é preciso observar a evolução do sistema político norte-coreano e a maneira como se processou a transição de poder anterior.

A susessão hereditária é, na verdade, fruto da "dinastia" estabelecida por Kim Il Sung quando da consolidação de seu poder, na década de 1960, partindo da concepção

[6] Tais províncias geralmente tem sua produção escoada pelo porto de Dalian. Não obstante, tal porto já está com capacidade quase saturada, além de ficar a uma distância muito maior das províncias em questão do que o porto de Rajin.

confuciana de uma família defensora, sob "mandato celestial", de uma fé secular. Tal dinastia foi instituída sob a ideologia *Zuche*[7], a qual enfatizava auto-confiança, autonomia e independência para a Coréia do Norte, ao passo que pregava um nacionalismo baseado no culto à personalidade e ao clã familiar – que foi fortemente inculcado na sociedade através de uma nova historiografia. Em 1998, quando a Constituição foi revista por Kim Jong Il, o culto personalista foi ainda mais reforçado com a perpetuidade do título de Presidente por Kim Il Sung, enfatizando seu papel como líder fundador da nação.

A passagem de poder entre Kim Il Sung e Kim Jong Il ocorreu de maneira gradual, tendo sido planejada cerca de vinte anos antes da morte do Grande Líder, e estando a "dinastia confuciana" já bastante consolidada – isto é, já havia um mito acerca do nascimento e da vida do futuro líder, legitimando-o aos olhos da população. De fato, já em 1974, Kim Jong Il já havia sido designado como herdeiro, ainda que só tenha passado a assumir cargos públicos e receber promoções hierárquicas no Partido dos Trabalhadores da Coréia (PTC) e no Exército Popular da Coréia (EPC) em 1980. Desde então, Kim Il Sung, devido a problemas de saúde, entrou em uma espécie de semi-aposentadoria, transferindo cada vez mais suas tarefas de governo para o filho, permitindo-lhe ganhar experiência de governo e consolidar uma base política dentro da elite.

Não obstante, Kim Jong Un, de apenas 28 anos, foi apressadamente designado como herdeiro em 2009 - logo após seu pai ter sofrido um derrame -, sendo oficialmente reconhecido como tal apenas em setembro de 2010, quando recebeu o título honorífico de "general de quatro estrelas" do Exército e passou a ser venerado internamente, de forma a legitimar mais uma sucessão hereditária. Ainda assim, apesar do pouco tempo que teve, Kim Jong Il logrou fazer alguns ajustes políticos internos e externos que podem amenizar a relativa falta de experiência e de influência de seu filho mais novo (o primogênito não foi considerado capacitado), de forma a possibilitar a manutenção do

[7] Esta foi a resposta norte-coreana às pressões de Moscou e Beijing por alinhamento durante a cisão-sino-soviética. Para não ter de optar por um dos "padrinhos" (perdendo o apoio do outro), Kim Il-Sung definiu um caminho de autonomia, voltado ao Terceiro Mundo e ao Movimento dos Paises Não-alinhados.

regime. Não há dúvida, porém, que este possui bases sociais relativamente sólidas, haja vista sua capacidade de sobrevivência e a comoção popular quando da morte do "Grande Líder".

Por um lado, internamente houve certa realocação das mais altas posições de liderança dentro do Partido e do Exército, de forma a criar um grupo de poder fiel a Kim Jong Un. Isto foi feito, em grande parte, através de três processos. Em primeiro lugar, com a revisão da Constituição de 1998, ainda na primeira metade de 2009, fortalecendo a organização da Comissão de Defesa Nacional – principal órgão decisório do país -, e promovendo o general Jang Song-thaek[8], tio de Kim Jong Un e um de seus principais apoiadores, a vice-preidente; (2) a reforma monetária de novembro de 2009, a qual, ainda que constituindo um fracasso econômico, serviu para enfraquecer a influência dos militares; (3) e o controle total que Kim Jong Un passou a ter sobre todo o aparato de inteligência norte-coreano, já no fim de 2010, permitindo-lhe examinar cuidadosamente a elite governante do país. Ademais, também era necessário recuperar a economia, de forma a evitar crises de maior profundidade no momento da transição. Daí o esforço feito por Kim Jong Il para restabelecer a base industrial do país e buscar aumentar a cooperação com a China, como visto anteriormente.

A dimensão internacional

Por outro lado, nota-se que Kim Jong Il, em seus últimos dois anos de vida, esforçou-se para tentar melhorar o ambiente externo, de forma que seu herdeiro não sofresse demasiada pressão internacional, especialmente a nível regional. Assim, em meados de 2009, Kim Jong Il passou de uma estratégia de confrontação – ligada a insistência na manutenção de seu programa nuclear e de mísseis -, a uma abordagem mais flexível, convidando o ex-presidente americano Bill Clinton a visitar Pyongyang – e concordando em libertar duas jornalistas norte-americanas detidas por terem entrado

[8] Jang Song-thaek basicamente controlou toda a administração norte-coreana até que Kim Jong Il se recuperasse do enfarte que sofreu no fim de 2008. Desde 2010, com a promoção hierárquica à presidencia da Comissão de Defesa Nacional e com a morte de seus dois principais rivais, Ri Je-gang e Ri Yong-chol, ele tem sido o segundo homem mais poderoso do país, liderando tanto o Partido como o Exército e tendo a incumbência de zelar pela transição de poder.

ilegalmente no país -, demonstrando disposição em voltar às *Six Party Talks* e buscando aproximar-se do presidente sul-coreano, Lee Myung-bak. Esta tendência foi ainda mais aprofundada em 2011, quando Kim Jong Il fez viajens à China e à Rússia, buscando estreitar relações com seus dois maiores vizinhos.

Os episódios de confrontos entre o norte e o sul nos últimos anos podem ser atribuídos às reações de Kim às pressões de Lee e de Bush Jr, bem como às provocações da "linha dura" de ambos os lados. Mas o impacto da crise econômica sobre o Japão e sobre a Coréia do Sul, enquanto a China se tornava a segunda economia do mundo, fez com que esses paises mudassem sensivelmente seu enfoque com relação à Pyongyang e Beijing (apesar da pressão norte-americana em sentido oposto). No mesmo sentido, a liderança norte-coreana compreendeu seus limites e, num novo quadro internacional em que o Ocidente busca a contenção da China, está fazendo sua opção pela reforma e pela inserção na economia regional. Todavia, a crise dos EUA e o desejo de Washington de recuperar o poder de que dispunha na Ásia oriental (contendo a China), faz com que se mantenha o risco de desencadeamento de alguma crise mais ampla a pretexto dos sempre possíveis incidentes na península coreana.

Atualmente, é Jang Song-thaek quem está administrando o processo de sucessão e construindo uma base de apoio político para Kim Jong Un. Há indícios, porém, de que ao contrário de Kim Jong Il - que tinha os militares como principal base política -, o herdeiro dará maior atenção ao Partido, em uma tentativa de reduzir a influência dos militares. De fato, isso já vem sendo feito desde 2010, quando ocorreu uma série de iniciativas para reavivar or órgãos partidários, através da retomada de assembléias e comissões pelos membros do Partido. Neste sentido, a manutenção do regime e a continuidade da "dinastia" Kim vai depender, em parte, da base política interna formada por Kim Jong Un e da maneira como ele irá equilibrar o poder dos militares com o dos burocratas do Partido, bem como da continuidade da restauração econômica iniciada em 2011 e da relação de cooperação com a China.

REFERÊNCIAS

CUMINGS, Bruce. *El lugar de Corea en el Sol. Una historia moderna.* Córdoba: Cominic-arte Editorial, 2004.

_____. *North Korea*. New York/ London: The New Press, 2004.

FRENCH, Paul. *North Korea: the paranoid peninsula*. London: Zed Books, 2005.

HARRISON, Selig. *Korean endgame. A strategy for reunification and U. S. disengagement.* Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2002.

JANES (2009). Country Profile – North Korea.

LEE, Ji-yong. North Korea's Economic Policy and Increasing Cooperation with China. Korea Focus, v. 18, nº2, verão de 2010, p. 88-97.

LEE, Young-hoon. Feasibility of the 'Chang-Ji-Tu' Plan and North Korea's Economic Reform. Korea Focus, v. 19, nº3, outono de 2011, p.79-91.

LISTER, James M. Currency "Reform" in North Korea. *Korea Economic Institute*, 2010.

VISENTINI, Paulo. *Relações diplomaticas da Ásia.* Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

YUN, Duk-min. North Korea's Dynastic Succession and Changes in Leadership. Korea Focus, v. 18, nº4, inverno de 2010, p. 68-75.

Artigo recebido dia 13 de fevereiro de 2012. Aprovado em 23 de fevereiro de 2012.

RESUMO

A Coreia do Norte passa, atualmente, por uma dupla transição. Ocorre uma sucessão dinástica de Kim Jong-Il a seu filho Kim Jong-Un, em meio a um novo equilíbrio de poder entre o partido e o exército. Além disso, após diversas tentativas mal-sucedidas na última década, são perceptíveis os primeiros sinais da adoção de reformas econômicas *a la chinesa.* É analisada a possível estabilidade de tal processo.

PALAVRAS-CHAVE

Coreia do Norte; transição econômica norte-coreana; sucessão de Kim Jong-Il

ABSTRACT

Contemporary North Korea is challenged by two transitions. There's a dynastic succession after Kim Jon-Il passed way, with the appointment of his young son Kim Jon-Un and a new arrangements between the Party and the Army. By the other hand, after some failed attempts to reform the economy last decade, transition to the Chinese model is under way. It is considered the stability of this process.

KEYWORDS

North Korea; north-korean economic transition; Kim Jong-Il succession

Conjuntura Austral

A POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DA ARGENTINA NA ERA KIRCHNER

Argentina's Integration Policy in Kirchner's Era

Marco Cepik[1]
Natasha Pergher Silva[2]

I – A POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL ENTRE 2003 E 2011:

A política de integração argentina durante os primeiros oito anos da era Kirchner deve ser entendida e analisada em seu contexto regional, a partir das modificações estruturais ocorridas na América do Sul nas últimas décadas – como o fortalecimento relativo do Brasil e a criação de novas instituições de integração regional (CEPIK, 2005). As prioridades externas do governo argentino foram, nesse sentido, condicionadas por essas mudanças e resultaram em um maior protagonismo do país nas questões regionais. Dentre as principais alterações, salienta-se a nova relação que se desenvolveu entre Argentina e Brasil, a qual deixou de ser predominantemente bilateral e passou a ser fortemente mediada por um misto de cooperação e concorrência regional (TOKATLIÁN, 2009).

Deve-se considerar, ainda, o direcionamento da economia, demografia e geopolítica para o continente asiático como um fator de mudança na política mundial, antes centrada nos EUA e na Europa Ocidental. A redução da influência norte-americana na América do Sul, bem como a penetração gradual de outros atores – como China, Índia, Rússia, África do Sul e Irã – merecem, portanto, ser igualmente analisadas

[1] Marco Cepik é professor associado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), onde dirige o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) e é coordenador adjunto do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (M/D).
[2] Graduanda em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

quando abordamos a formulação de política externa dos países sul-americanos (TOKATLIÁN, 2009).

Entendido isso, destacamos três pontos principais que, analisados de forma conjunta, resumem a política externa da Argentina durante os dois primeiros mandatos do casal Kirchner: 1) A nova relação desenvolvida entre Argentina e Brasil pautada, principalmente, pelo esforço sempre tenso de fortalecimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). 2) A participação argentina na UNASUL. 3) A aproximação com a Venezuela e o distanciamento dos EUA.

O primeiro ponto a ser explorado na política de integração argentina é o estreitamento do relacionamento com o Brasil. Já em 2003, quando Nestor Kirchner assumiu a presidência argentina, a relação entre os dois países ganhava novo ímpeto. A assinatura do Consenso de Buenos Aires (2003) e da Ata de Copacabana (2004) por ambos os governos atesta a importância estratégica da parceria entre Argentina e Brasil, reforçando a necessidade de um maior desenvolvimento do MERCOSUL. Nesse sentido, a criação do Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) e do parlamento do MERCOSUL, criados em 2005 e 2006, respectivamente, demonstram a convergência política dos dois maiores países da região e estabelece um novo marco para a integração regional no Cone Sul.

A relação estratégica entre Brasil e Argentina, no entanto, não impediu que houvesse desacordos entre os governos de Lula e Kirchner. Os vizinhos, durante esses anos, divergiram principalmente no que tange à questão dos subsídios agrícolas e à reivindicação brasileira de assumir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. A Argentina, desde sempre, mostrou-se contrária a tal pretensão e defendeu a instauração de uma cadeira rotativa entre os países da região. A ambição diplomática do Brasil, neste sentido, dificultou o aprofundamento da parceria estratégica com a Argentina e entrou em algum nível de competição com o outro grande mote da política externa brasileira do período, qual seja, a própria integração da América do Sul. Afastada a possibilidade de reforma do Conselho de Segurança da ONU por várias causas externas à região, a integração da América do Sul tende a ser fortalecida. Com a eleição de Cristina Fernandez Kirchner, esperava-se maior cooperação entre os dois

governos. Tal expectativa realizou-se, na medida em que Cristina coloca como uma prioridade de sua plataforma política o estreitamento das relações com o Brasil.

Na área de desenvolvimento social, os dois países mantiveram interações importantes, principalmente através Instituto Social do MERCOSUL (ISM) e do Instituto Social Brasil-Argentina (ISBA). O ISBA, criado em 2003, tem por objetivo articular os programas sociais dos dois países e impulsionar ações conjuntas. Um bom exemplo é a cooperação entre o programa Fome Zero e do "El Hambre Más Urgente" que promoveu seminários sobre Segurança Alimentar e Nutricional e Alimentação Escolar em Cidades de Fronteira. Esta cooperação na área social tem o potencial de relançar, tanto regional quanto globalmente, o sentido da integração sul americana e fornecer importante conteúdo estratégico para a parceria atual e futura entre Brasil e Argentina.

O segundo ponto que salientamos é a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008. O surgimento do organismo foi, em nível regional, um passo importante para a articulação sul-americana iniciada em 2000, uma vez que fortaleceu um fórum político regional independente do multilateralismo continental da Organização dos Estados Americanos (OEA). Ainda que seus desdobramentos estratégicos sejam difíceis de prever, a UNASUL sinalizou um caminho para a síntese diversas iniciativas de integração sub-regional já existentes (MERCOSUL, CAN, ALBA, etc.).

Inicialmente, a Argentina, demonstrou desconfiança em relação ao novo organismo, alertando sobre a possibilidade de hegemonia brasileira na integração sul-americana. Em 2004, o então presidente Néstor Kirchner, não comparecendo à reunião inaugural da UNASUL em Cuzco, deixou visível os seus desacordos com o projeto. No entanto, em maio de 2008, durante a Cúpula de Los Cardales (Argentina), Kirchner foi escolhido o primeiro Secretário-Geral da UNASUL.[3] À época de sua escolha, Kirchner

[3] Segundo o artigo 10 do Tratado Constitutivo da UNASUL, o Secretário-Geral é designado para um mandato de dois anos – podendo ser renovado apenas uma vez – durante os quais deve dedicar-se exclusivamente às atividades concernentes à organização. Nesses dois anos o Secretário-Geral, representante legal da UNASUL, deve manter a autonomia da organização, não solicitando instruções tampouco recebendo ordens de quaisquer entidades alheias (UNASUR, 2008: art. X)

era deputado federal pela província de Buenos Aires, cargo que abandonou após ser indicado para Secretaria-Geral da UNASUL. A escolha de Kirchner representou um mecanismo pelo qual se esperava superar as desconfianças argentinas em relação ao processo de integração através do empoderamento de um de seus principais líderes políticos.

Apesar da fama do ex-presidente de negligenciar os assuntos internacionais, Kirchner foi um poderoso articulista político da América do Sul durante esse período de fortalecimento regional. Vale ressaltar a capacidade do ex-presidente na mediação entre a ala bolivariana liderada por Hugo Chávez e a ala social-democrata liderada por Lula durante o seu mandato. A Secretaria-Geral da UNASUL esteve vacante desde a morte de Néstor até março de 2011 quando em Quito, Equador, a cúpula dos países membros da UNASUL decidiu pela direção conjunta da organização, designando María Emma Mejía, ex-Ministra das Relações Exteriores da Colômbia, e Alí Rodriguez Araque, ex-Ministro de Energia Elétrica da Venezuela, como os novos ocupantes do cargo máximo da UNASUL.

Por fim, a terceira questão a ser elucidada é o distanciamento entre a política argentina e a política dos Estados Unidos e, ao mesmo tempo, a aproximação entre Argentina e Venezuela. Da mesma forma que o governo argentino manteve-se reticente em relação à UNASUL e à suposta pretensão brasileira de tornar-se um líder regional, também demonstrou desacordos com a ingerência estadunidense no sul do continente. A partir disso, deve-se entender a aproximação de Kirchner com os países sul-americanos da ALBA (Venezuela, Equador e Bolívia) como forma de superar essa vulnerabilidade e fortalecer um eixo político que não fosse apenas centrado em Brasília, muito menos em Washington. Essa estratégia, no entanto, apresentou alguns limites práticos devido à importância relativa do Brasil e dos Estados Unidos para a economia argentina em comparação aos países andinos.

A relação entre Argentina e Estados Unidos foi, desde a ascensão dos Kirchner à Casa Rosada, fria e restrita. A crise interna de 2001 e o rompimento com o modelo neoliberal marcam também o fim do período de “relações carnais” com Washington. A revolta social contra o neoliberalismo ganhou na Argentina um forte componente anti-

americano. A posição argentina de criticar publicamente o FMI e adotar medidas heterodoxas para salvar a economia e de posicionar-se radicalmente contra o projeto norte-americano de livre comércio para as Américas também não agradaram o governo dos EUA.[4] A aproximação com líderes sul-americanos manifestadamente contrários à Washington foi outro fator de discórdia entre os dois países. As bases desta aproximação com a Venezuela foram políticas, mas também econômicas, na medida em que a Venezuela apoiou financeiramente a recuperação argentina nos últimos dez anos desde a crise de 2001.

Os desentendimentos entre Buenos Aires e Washington são inúmeros, de denúncias de lavagem de dinheiro e corrupção até acusações sobre violação de Direitos Humanos. Em janeiro de 2011, a organização não-governamental *Human Rights Watch*, sediada em Nova Iorque, publicou seu relatório anual sobre Direitos Humanos, em que, por um lado, reconhece-se o avanço do julgamentos dos crimes do regime militar, por outro, alerta-se para riscos de retrocesso das liberdades civis nos governos kirchneristas (HRW, 2011). O relatório analisa a "*ley de medios*" aprovada pelo governo em 2010 e denuncia o "limite a liberdade de expressão" dentro do país. Esse alerta, que remete à controvérsia entre o governo e a empresa de comunicação *El Clarín*, foi explorado com algum sensacionalismo pelo Departamento de Estado dos EUA como forma de indicar uma índole autoritária do governo argentino.

Outro motivo para o governo argentino manter-se distante de Washington é o suporte dado pelo Estados Unidos aos principais grupos oposicionistas do governo, sendo o caso mais emblemático o do prefeito da cidade de Buenos Aires, Mauricio Macri. Quando a participação de Macri nas eleições presidenciais de 2011 ainda configurava uma possibilidade, o contato entre o prefeito bonaerense e os políticos de Washington era intenso, abordando, desde a renovação dos grupos militares da cidade pela Academia Internacional de Execução de Leis (ILEA na sigla em inglês), em El Salvador, administrada pelo Departamento de Estado norte-americano, até solicitações

[4] Néstor Kirchner contestou veementemente o projeto norte-americano da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) na IV Cúpula das Américas realizada em Mar Del Plata, 2005.

de Macri para que a embaixada estadunidense elevasse suas críticas ao governo de Cristina Kirchner (PÁGINA 12, 22/02/2011).

II - OS EIXOS DA INTEGRAÇÃO A PARTIR DA REELEIÇÃO DE CRISTINA KIRCHNER:

A reeleição de Cristina Fernández Kirchner, apesar de recente, já sinalizou quais serão os eixos da política de integração regional para os próximos quatro anos. Ainda que os temas centrais da integração não tenham mudado absolutamente, o protagonismo e o papel da Argentina para uma maior cooperação regional têm se mostrado cada vez mais evidentes. Nesse sentido, destacamos os eixos norteadores da política de integração argentina, após as eleições de Cristina Fernandez como sendo os seguintes: 1) Manutenção da relação estreita com o Brasil. 2) Participação do país nos organismos multilaterais de integração regional. 3) Na área de segurança, a proteção dos recursos naturais e combate ao narcotráfico. 4) Defesa da soberania argentina sobre as ilhas Malvinas.

Primeiramente, quanto à relação entre Argentina e Brasil, deve-se salientar a crescente interdependência entre os vizinhos nos últimos anos. Tanto o intercâmbio político e econômico, quanto a integração sócio-cultural, atestam que o impulso dado ao processo de integração na última década mostrou-se bastante exitoso e foi capaz de construir um ambiente de respeito e confiança mútua, elementos-chave para uma integração efetiva.

Assim como a Argentina é um parceiro estratégico do Brasil nas negociações internacionais, o Brasil, por ser, hoje, a sexta maior economia do mundo, absorve, por exemplo, mais de 80% das exportações de automóveis da Argentina – principal indústria nacional –, sendo responsável por mais de 20% dos Investimentos Diretos Estrangeiros direcionados ao país (CARBONE, 2012), o que torna o país um aliado importante do governo de Cristina e, enquanto tal, uma prioridade estratégica da política de integração regional do governo.

O interesse mais imediato consiste nos benefícios econômicos que tal parceria pode trazer para a Argentina. Afinal, ter como principal parceiro um país cujo PIB

atinge os 2,2 bilhões de dólares, cujo mercado consumidor sofreu uma ampliação de 50 milhões de pessoas desde 2003 (FGV, 2010), cuja corrente de comércio supera US$39 bilhões, e que possui um vasto programa de investimento em infra-estrutura regional é fundamental, não apenas para os objetivos comerciais que o governo argentino estabeleceu, mas também para o crescimento da indústria argentina para além de suas fronteiras. A inserção de empresas argentinas no mercado brasileiro é, portanto, um dos principais eixos da política comercial argentina para os próximos anos, como bem salientou a presidenta Cristina durante a Convenção Anual da Câmara Argentina de Construção: "*Es clave la integración con el Brasil y sería bueno que nos dejen entrar las empresas constructoras allí. Sabemos que viene el Mundial de futbol y los Juegos Olímpicos y es una buena oportunidad en lograr integración en obras y compras gubernamentales*" (LA NACIÓN, 29/11/2011).

Além disso, essa aliança é um elemento chave para uma maior governabilidade sul-americana, a qual se constrói sob os alicerces da cooperação e confiança mútua, e que se materializa na estabilidade política. A relação amistosa entre Brasil e Argentina, desde a ascensão de Néstor Kirchner e Lula, se pauta nessa leitura de governabilidade regional e demonstra que, a despeito das heterogeneidades existentes entre os dois países – que não são poucas – a diplomacia tem se mostrado bastante efetiva.

Assim como a política de aproximação com o Brasil configura uma das prioridades de Cristina, a maior participação nos organismos multilaterais de integração também merece destaque neste novo mandato. No âmbito do MERCOSUL, o protagonismo argentino é formalizado com a assunção de Cristina Kirchner à presidência temporária do bloco, durante a última cúpula dos Chefes e Chefas de Estado, em dezembro de 2011, na cidade de Montevidéu. No seu discurso, defendeu os eixos que orientarão o MERCOSUL durante o próximo semestre, quais sejam, o protecionismo comercial, a entrada da Venezuela no Bloco e a defesa da soberania argentina sobre as ilhas Malvinas. Alegando a importância da substituição de importações e do protecionismo comercial para o desenvolvimento da indústria local, Fernández destacou a necessidade de maior integração produtiva regional e do aumento do comércio Sul-Sul, os quais somente seriam possíveis mediante ações conjuntas dos

países parte. A assinatura de um Tratado de Livre Comércio com a Palestina foi outra questão que ganhou visibilidade durante o encontro. Embora seja um tratado comercial, o acordo tem um caráter profundamente político, pois é o meio pelo qual o MERCOSUL demonstra internacionalmente que reconhece a soberania do Estado Palestino (IHU, 22/12/2011).

Dentre as questões tratadas pelo bloco durante a última cúpula, a mais importante foi a decisão sobre a aceitação da Venezuela no bloco. O tensionamento gerado pela pressão da Argentina, do Brasil e do Uruguai para que o Senado do Paraguai admita a entrada venezuelana no MERCOSUL, indica que se trata também de clivagens existentes dentro de cada um dos Estados do Cone Sul. No caso argentino, o apoio dado à incorporação da Venezuela comprova, mais uma vez, o interesse em ampliar a zona comercial – restrita, hoje, ao Cone Sul – para os demais países da América do Sul.

Assim como no MERCOSUL, a intervenção argentina durante a inauguração da Cúpula da CELAC (Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos), em dezembro de 2011, denota a proeminência e a credibilidade do país no cenário regional. Em função de a CELAC ser articulada por países contrários às propostas estadunidenses para a América Latina, o fórum nasceu com críticas à OEA e aos Estados Unidos. No entanto, conforme ficou explícito na reunião de inauguração, essa orientação gerou controvérsias entre os países. Não apenas os Estados cuja relação com os Estados Unidos é mais estreita (Colômbia e México) demonstraram desacordos com a agenda anti-estadunidense, mas também Brasil e a Argentina – cuja prioridade externa é a região Sul Americana. Fernández, em seu discurso, salientou para a necessidade de não tomar a integração como uma briga contra algum fator externo, mas analisá-la como um instrumento "a favor de nós mesmos", o que, segundo sua explanação, só ocorrerá por meio de políticas concretas e não através de discursos (LA NACIÓN, 03/12/2011).

Por fim, a UNASUL representa um maior desafio para a atuação argentina devido às heterogeneidades existentes entre os países nas questões de segurança e defesa. A divisão legal e política entre segurança interna e defesa externa no arcabouço institucional argentino não é compartilhada por todos os países da América do Sul. Nesse sentido, as discrepâncias a respeito das funcionalidades das forças armadas e das

forças policiais, bem como da multidimensionalidade dos assuntos de segurança tornam-se um desafio para a cooperação. Nos últimos anos, no entanto, o entendimento da segurança como um conceito que abarca tanto a esfera interna quanto a externa tem se difundido e a UNASUL tem sido, nesse sentido, uma ferramenta importante para a efetividade da cooperação sul-americana.

Nesse sentido, a compreensão da segurança, como sendo uma matéria integral concernente aos Estados deve ser incluído como o terceiro eixo da política de integração argentina. No ano de 2011 observou-se um empenho por parte dos países da região, em especial Brasil e Argentina, para a criação de políticas que visassem à proteção dos recursos naturais do subcontinente, no âmbito do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), órgão da UNASUL inaugurado em março de 2009. Entendendo os recursos naturais como assunto estratégico para a integração sul-americana e reconhecendo que a defesa destes recursos só será possível por meio de ações conjuntas, os países membros da UNASUL, dentre os quais a Argentina, têm buscado criar uma doutrina de proteção pautada na paz e no desenvolvimento.

Ainda na temática da segurança, o crime organizado e o narcotráfico constituem uma prioridade crescente para as autoridades argentinas, inclusive pelo fato de ser um problema global que é tratado pelos países sul-americanos a partir de uma lógica externa à região. A pertinência do tema, para os países latino-americanos, está no fato de que a violência associada ao crime organizado e ao narcotráfico é um problema que atinge mais os países sul-americanos do que os países desenvolvidos, os quais são os consumidores finais dos produtos da atividade ilícita. Conforme o discurso da presidente Fernández pronunciado na cúpula da CELAC: “América Latina fica com as mortes e com as armas enquanto que com as drogas e o dinheiro ficam com os outros” (LA NACIÓN, 02/12/2011).

Esse enfoque, além de reconhecer o problema do crime organizado como um tema central da agenda de integração regional, também propõe que se discuta uma política latino-americana de combate ao narcotráfico distinta da “guerra às drogas” imposta aos países da América Latina desde meados do século XX (TOKATLIAN, 2009). Nesse sentido, propõe-se o desenvolvimento de políticas que não sejam baseadas apenas na

repressão violenta ao narcotráfico, mas que possam integrar também outras ações de desenvolvimento econômico, social e institucional capazes de fortalecer de maneira mais sistêmica a capacidade estatal e a democracia na região.

O último eixo prioritário do novo mandato de Cristina refere-se à contenda com a Grã-Bretanha sobre o direito sobre as Ilhas Malvinas/Falkland, a qual representa uma afronta para a ala nacionalista da diplomacia argentina. Já no primeiro governo de Cristina, os tensionamentos com a Grã-Bretanha ressurgiram após a denúncia da presidenta argentina de haver um "enclave colonial na região em pleno século XXI" (ESTADÃO, 02/04/2008). No ano de 2010, a perfuração de poços de exploração pela empresa britânica *Desire Petroleum*, cerca de 100 km ao norte da ilha, fez o governo argentino levar a questão aos demais presidentes Latino Americanos, reunidos no México para a cúpula do Grupo Rio. Os estados latino-americanos e caribenhos demonstraram apoio total ao vizinho sul-americano reconhecendo o seu direito sobre as Ilhas Malvinas.[5]

A Secretária de Estado Hillary Clinton, por sua vez, declarou neutralidade e ofereceu suporte dos Estados Unidos para a mediação do conflito. Apesar do risco inicial, a tensão a respeito da exploração petrolífera nas Malvinas foi sendo dissipada pelos sucessivos fracassos da empresa britânica em extrair hidrocarbonetos dos poços perfurados (BBC, 29/12/2010; GUARDIAN, 04/01/2011; THE TELEGRAPH, 31/05/2011).

No final de 2011, porém, após a reeleição de Cristina, o tema ganhou novo impulso. Após a Cúpula do MERCOSUL decidir pela proibição do aporte de barcos com a bandeira das ilhas em seus portos, e devido ao enorme apoio recebido pela Argentina por parte dos países latino-americanos, a Grã-Bretanha tomou uma iniciativa mais ofensiva quanto à matéria (LA NACIÓN, 25/01/2012). Em janeiro de 2012, o país europeu, juntamente com os 16 países que integram a CARICOM (Comunidade do Caribe), assinaram um documento que preconizava a Autodeterminação dos Povos,

[5] Felipe Calderón, presidente mexicano, declarou durante a cúpula: "Os chefes de Estado aqui representados reafirmam seu apoio pelo direito legitimo da República da Argentina na disputa por soberania com a Grã-Bretanha".

apoiando-se na Carta das Nações Unidas, em uma alusão clara às Ilhas Malvinas/Falkland. Uma semana após o encontro, Londres anunciou o envio de um *destroyer* 45, com mísseis anti-aéreos, um heliporto e cujo sistema de navegação é difícil de ser encontrado por radares. Esse gesto foi repudiado pelo governo argentino, o qual promete denunciar o país ao Conselho de Segurança e à Assembléia Geral da ONU (EL PAÍS, 08/02/2012). Como resposta, os britânicos negaram haver militarizado as ilhas e disseram que a soberania sobre as Malvinas/Falklands somente serão negociadas se a população das ilhas assim o quiser – população majoritariamente de descendência britânica, haja vista que à época da ocupação da ilha, os descendentes argentinos migraram para o continente.

A questão das Malvinas, ao mesmo tempo em que configura um eixo de da política externa argentina com implicações para a integração regional, constitui fator de divisão regional, conforme o documento recente da CARICOM. Afinal, a disputa bilateral pela soberania das ilhas seria, no limite, uma disputa pela exploração de recursos no mar e recursos da Antártida e, portanto, poderia ser melhor enquadrado no âmbito de uma iniciativa conjunta dos países da América do Sul para aquela região como um todo.

III – CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Observou-se, nos últimos anos, a tomada consciência por parte dos países latino-americanos de que a cooperação em torno de um objetivo comum faz com que a região – bem como os países que a compõem – adquira maior inserção nos assuntos internacionais, sejam eles de cunho político, comerciais, ou de segurança. Dito isso, é necessário salientar a boa condução política da crise econômica global 2008 aqui na região, principalmente através de políticas macroeconômicas contra-cíclicas e medidas macroprudenciais efetivas, trazendo resultados positivos para o fortalecimento do mercado regional e para a criação de uma condição regional favorável nas negociações internacionais.

É preciso atentar, entretanto, para o fato de que a proximidade dos países centro-americanos e caribenhos com os Estados Unidos contribuiu para uma segmentação sutil,

porém visível, da região: a prioridade da cooperação em matéria de comércio, política e defesa deu-se, principalmente, entre os países sul-americanos, ao passo que a relação com os países da América Central e o Caribe limitou-se a uma identidade política e cultural (SANTIBAÑES, 2011).

Essa separação, do ponto de vista da política de integração argentina, contraria inúmeros interesses do país. A ampliação de aliados no nível regional é extremamente relevante para Buenos Aires, haja vista que, primeiro, a Argentina está envolvida na disputa pela soberania das ilhas Malvinas/Falklands com a Inglaterra e, quanto mais países a apoiarem, de mais força e legitimidade disporá nessa contenda; segundo, uma integração mais abrangente pressupõe um maior número de parceiros comerciais, o que quer dizer, maiores possibilidades de ganhos nesse setor (SANTIBAÑES, 2011). O fato de as economias da Argentina e do México, juntas, superarem a economia brasileira como um todo, bem como o apoio recebido pelo Grupo Rio – hoje CELAC – em 2010, relativo à disputa com a Grã Bretanha sobre as ilhas Malvinas, são evidências da importância da América Central e Caribe para a Argentina.

Como a priorização da América do Sul tem sido uma característica da política externa brasileira para a região, é importante que Brasília compreenda o escopo geográfico e diplomático da visão argentina sobre integração regional. A importância da Argentina para o Brasil, a inevitabilidade de um envolvimento de países do norte da América do Sul com o Caribe (especialmente Colômbia e Venezuela), além das relações brasileiras com Cuba e o envolvimento do Brasil no Haiti, reforçam a necessidade do Brasil articular de maneira mais precisa seus interesses e energias na América Latina e Caribe como um todo, sem prejuízo do aprofundamento do processo de integração da América do Sul por meio da UNASUL. Sem isso, toda aquela região fica restrita às alternativas propostas pela ALBA e pelos Estados Unidos.

REFERÊNCIAS

BBC. Desire Petroleum in Falklands oil setback. Londres, 29/12/2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Industria e Comércio. Balança Comercial – MERCOSUL. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2081 Acesso em: 12/02/2012.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Acordo de Livre-Comércio MERCOSUL-Palestina. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/acordo-de-livre-comercio-mercosul-palestina-montevideu-20-de-dezembro-de-2011 Acesso em: 13/02/2012.

CARBONE, Maria Florencia. La burocracia de la integración. *LA NACIÓN*, 03/01/2012. Disponível em: http://www.lanacion.com.ar/1436875-freno-burocratico-para-la-integracioncausa-o-efecto Acesso em: 06/02/2012.

CEPIK, Marco. Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. *Análise de conjuntura OPSA*, n.9, 2005.

ESTADÃO. Cristina reitera soberania sobre Malvinas. São Paulo, 02/04/2008.

EUA, Estados Unidos da América. *2010 Reports on human rights practices: Argentina*. Washington: Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2010.

REBOSSIO, Alejandro. Reino Unido envía un moderno buque de guerra a las islas Malvinas. *EL PAÍS*, 31/01/2012. Disponível em: http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/31/actualidad/1328032905_260412.html Acesso em: 13/02/2012.

REBOSSIO, Alejandro. Argentina denunciará a Reino Unido ante la ONU por militarizar el Atlántico Sur. *EL PAÍS*, 08/02/2012. Disponível em: http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/08/actualidad/1328660702_619895.html Acesso em: 13/02/2012.

REBOSSIO, Alejandro. Londres niega haber militarizado las Malvinas. *EL PAÍS*, 09/02/2012. Disponível em: http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/09/actualidad/1328805707_949764.html Acesso em: 13/02/2012.

FERNANDÉZ, Nelson. El bloque acordó más proteccionismo. *LA NACIÓN*, 21/12/2011. Disponível em: http://www.lanacion.com.ar/1434394-el-bloque-acordo-mas-proteccionismo Acesso em: 06/02/2012.

GIORGI, Debora. Nuevo contexto, nuevos desafíos. *LA NACIÓN*, 18/10/2011. Disponível em: http://www.lanacion.com.ar/1414808-nuevo-contexto-nuevos-desafios Acesso em: 06/02/2012.

GUARDIAN. Desire Petroleum abandons Falklands well. Londres, 04/01/2011

HRW, Human Rights Watch. World Report 2011: Argentina. Nova York, 2011.

Instituto Humanitas Unisinos (IHU). Cúpula do MERCOSUL. Intenso Debate. *IHU*, 22/12/2011. Disponível em: http://www.ihu.unisinos.br/noticias/505276-qvejo-isso-como-uma-oportunidade-historicaq Acesso em: 13/02/2012

LA NACIÓN. Maria Emma Meijía, la nueva cara de la integración regional. *LA NACIÓN*, 22/05/2011. Disponível em: http://www.lanacion.com.ar/1375109-maria-emma-mejia-la-nueva-cara-de-la-integracion-regional Acesso em: 07/02/2012.

LA NACIÓN. Cristina Kirchner: "La inversión en el ladrillo es una de las más seguras de la Argentina". *LA NACIÓN*, 29/11/2011. Disponível em: http://www.lanacion.com.ar/1428758-cristina-kirchner-la-inversion-en-el-ladrillo-es-una-de-las-mas-seguras-de-la-argentina Acesso em: 12/02/2012.

LA NACIÓN. Cristina: "La integración no se va a dar a partir de discursos". *LA NACIÓN*, 02/12/2011. Disponível em: http://www.lanacion.com.ar/1429791-cristina-en-la-cumbre-de-la-celac Acesso em: 06/02/2012.

LA NACIÓN. Nace la CELAC, un nuevo bloque americano impulsado por Hugo Chávez. *LA NACIÓN*, 03/12/2011. Disponível em: http://www.lanacion.com.ar/1429832-nace-la-celac-un-nuevo-bloque-americano-sin-eeuu-ni-canada-impulsado-por-hugo-chavez Acesso em: 06/02/2012.

LA NACIÓN. La institucionalidad del MERCOSUR. *LA NACIÓN*, 05/01/2012. Disponível em: http://www.lanacion.com.ar/1437851-la-institucionalidad-del-mercosur Acesso em: 06/02/2012.

LA NACIÓN. Malvinas: apoyo del Caribe a Londres. *LA NACIÓN*, 25/01/2012. Disponível em: http://www.lanacion.com.ar/1443150-malvinas-apoyo-del-caribe-a-londres Acesso em: 12/02/2012.

LLENDEROZAS, Elsa. Seguridad, un desafío regional. *LA NACIÓN*, 30/06/2011. Disponível em: http://www.lanacion.com.ar/1385524-seguridad-un-desafio-regional Acesso em: 07/02/2012.

MERCOSUL. Chanceleres do MECOSUL se reúnem em Montevidéo. *Parlamento Del Sur*, 19/12/2011. Disponível em: http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/6058/1/secretaria/chanceleres_do_mercosul_se_reunem_em_montevideu.html Acesso em: 13/02/2012.

NERI, Marcelo (coord.). Os Emergentes dos Emergentes: reflexões globais e ações locais para a nova classe média brasileira. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010. Disponível em: http://www.fgv.br/cps/bd/nbrics/NBrics_Pesquisa_neri_fgv.pdf

OPPENHEIMER, Andrés. La integración al revés. *LA NACIÓN*, 06/12/2011. Disponível em: http://www.lanacion.com.ar/1430432-la-integracion-al-reves Acesso em: 12/02/2012.

PÁGINA 12. *El hombre que pedía demasiado*. Buenos Aires, 22/02/2011.

ROSALES, Osvaldo. Tiempo de replanteos para América Latina. *LA NACIÓN*, 10/01/2012. Disponível em: http://www.lanacion.com.ar/1439103-tiempo-de-replanteos-para-america-latina Acesso em: 06/02/2012.

SANTIBAÑES, Francisco. Mirar hacia América Latina. *LA NACIÓN*, 19/11/2011. Disponível em: http://www.lanacion.com.ar/1424512-mirar-hacia-america-latina Acesso em: 06/02/2012.

SZEWACH, Enrique. Las Malvinas y el dulce de naranja. *LA NACIÓN*, 31/01/2012. Disponível em: http://www.lanacion.com.ar/1444785-las-malvinas-y-el-dulce-de-naranja Acesso em: 07/02/2012.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. *Incertidumbres y encrucijadas para la política exterior de Argentina*. Notas sobre el escenario internacional y la dinámica regional. Fundación Friedrich Ebert Argentina, 2009. Disponível em www.library.fes.de. Acesso em 20/06/2011.

THE TELEGRAPH. *Desire Petroleum identifies new Falklands drilling areas*. Londres, 20/06/2011

UNASUR, União das Nações Sul Americanas. Tratado Constitutivo UNASUR.

Artigo recebido dia 20 de fevereiro de 2012. Aprovado em 27 de fevereiro de 2012

RESUMO

A América do Sul tem assistido, na última década, um processo de convergência política e proximidade programática entre os governos sul-americanos que, embora não assegure um ambiente de irrestrita cooperação, é substancial para a integração regional. Nesse sentido, o presente artigo pretende analisar os eixos da integração defendidos pelo governo argentino nesse novo momento pelo qual tem passado a região. Conclui-se que a política de integração da Argentina, além de constituir um ponto chave para a cooperação entre os países platinos e os países do norte andino, coloca em questão a necessidade de uma articulação política que abranja, também, os países da América Central e do Caribe, dado que esta se apresenta como uma área estratégica tanto para a Argentina, quanto para os demais países sul-americanos.

PALAVRAS-CHAVE

Integração Regional, Argentina, Era Kirchner, América Latina

ABSTRACT

South America has experienced, in the last decade, a process of political convergence among the South American governments which, although does not assure an unrestricted cooperation, is substantial for the regional integration. In this sense, the present article intends to analyze the integration axes defended by the Argentine government in this new moment through which the region has past. The conclusion is that Argentine integration policy, besides constituting a key point to the cooperation between Southern Cone and North Andean countries, brings out the need of a political articulation that also includes, Central America and Caribbean countries, since it is presented as a strategic area both for Argentina and for other South American countries.

KEYWORDS

Regional Integration, Argentina, Kirchner Era, Latin America

Conjuntura Austral

GOBERNANZA GLOBAL Y LAS NUEVAS FORMAS DE CONSTRUIR CONSENSOS MULTILATERALES. EL G20 FINANCIERO BAJO LA LUPA

Global governance and the new rules for multilateral consensus. The G20 under the spotlight

Mercedes Botto[1]

INTRODUCCIÓN

La crisis financiera del 2008 dejó al descubierto un profundo problema en la gobernanza global. Si bien no fue la primera crisis del sistema financiero internacional (ni parece ser la última), por primera vez tuvo su epicentro en la principal potencia industrial: Estados Unidos. Con ello se dejó sin efecto la visión hasta entonces imperante de que la crisis se circunscribía al ámbito nacional y a los países en desarrollo dotados de sistemas bancarios débiles, para empezar a entender que se trataba de un problema sistémico ligado al avance descontrolado de los mercados globales.

Tampoco la respuesta inicial a esta crisis fue la misma que en las precedentes. En este caso, los países centrales no recurrieron a soluciones unilaterales, como la devaluación de sus propias monedas, ni tampoco se refugiaron en las recetas ortodoxas del Fondo Monetario Internacional (FMI). Por el contrario la solución a la crisis del 2008 consistió en una respuesta coordinada y negociada que escogió al llamado Grupo de los Veinte (G20) como el foro de construcción de dicho consenso.

El objetivo de este artículo no apunta a un análisis económico ni cortoplacista de cómo las soluciones adoptadas por los gobiernos contribuyeron o no a superar la

[1] Quiero agradecer a mis colegas Pablo Nemiña y Andrea Bianculli sus generosos comentarios.
Directora del Priograma Instituciones Economicas Internacionales (PIEI) del area de RRII de la FLACSO Argentina. mbotto@flacso.org.ar

crisis. Por el contrario, busca profundizar sobre el proceso de construcción de consensos, enfatizando el rol transformativo de estas nuevas formas de cooperación multilateral en el mediano y largo plazo. En este sentido, el G20 es tomado como un caso paradigmático elegido entre otras cumbres por la importancia dada por los propios protagonistas que lo erigieron como principal foro de cooperación global en temas económicos (Cumbre de Pittsburg, 2009) y por la relevancia política que, a nuestro entender, tiene para América latina (Botto, 2011).

El supuesto sobre el que se apoya este trabajo considera que las organizaciones internacionales no son instituciones neutrales sino que están fuertemente determinadas por el contexto histórico y la correlación de fuerzas en el que se desenvuelven (Seitenfuss, 2005). En este sentido, nuestro interés es aportar evidencia y análisis sobre los cambios que el G20 ha introducido sobre la gobernanza global. Para ello nos valdremos de la comparación de dos contextos temporales. El primero, el de posguerra caracterizado como un mundo unipolar, hegemonizado por los EEUU; el segundo, el contexto actual con un mundo más interdependiente y multipolar.

La conclusión que se desprende de la comparación nos habla efectivamente de una nueva forma de construir consensos globales, cuyas instituciones de carácter *ad hoc* se suman a las viejas instituciones multilaterales mejorando su legitimidad democrática y su eficacia decisional. En esta dirección, el g20 logra ampliar la mesa chica del g7 a un grupo de países en desarrollo y es capaz dar señales claras de consensos a los mercados y a los nuevos actores corporativos que amenazan el orden global. Sin embargo, los avances del G20 son limitados y precisan trascender los momentos de crisis y los intereses de los países desarrollados para no caer en la irrelevancia y quedar subsumidas en otros foros alternativos.

El trabajo está dividido en tres partes. En la primera se describen la dinámica decisoria de las instituciones económicas que han caracterizado el viejo multilateralismo. En la segunda, se identifican los cambios y las permanencias introducidas por el nuevo mini lateralismo informal en términos de legitimidad democrática y eficacia decisional. Por último, se concluye con una puesta al día de los

avances y los temas pendientes en términos de implementación de los consensos ya adquiridos.

I. El viejo multilateralismo

La literatura académica describe al multilateralismo como una característica propia del sistema internacional desde la aparición del moderno Estado-nación desde la Paz de Westfalia (1648). La describen como "una forma institucional" que coordina la relación entre tres o más países sobre la base de principios de conductas generales, que especifican un tipo de conducta apropiada para una acción determinada, sin tomar en consideración los intereses particularistas ni las exigencias estratégicas para una situación en particular (Ruggie,1993:10-11), La forma de multilateralismo más conocida y familiar es la del sistema de Naciones Unidas (ONU), que ha regido los destinos del orden capitalista desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días. Se trata de un multilateralismo fuertemente institucionalizado, con organizaciones de carácter representativo y universal, donde las decisiones son formalmente tomadas por el voto mayoritario de sus miembros.

Este diseño institucional acompañó el desarrollo del capitalismo en un mundo unipolar donde EE.UU. concentraba la hegemonía militar, económica y técnica (Strange, 1988). La mayoría de los autores ubican su momento de esplendor en los primeros años de la posguerra y el inicio de su declinación a principios de los setenta. Sin embargo, disienten acerca de cuanto poder se pierde y a favor de quién. Para algunos autores, el poder de EE.UU decae a favor de los mercados globales, mientras mantiene su primacía respecto al resto de los estados. Para otros, se trata de la perdida de la hegemonía global frente a la recuperación del poder económico de Japón y Europa (Gilpin, 1990; Lanus, 2001, entre otros).

El paso del tiempo, no sólo antepuso cambios en la correlación de fuerzas entre países sino también al interior del sistema de la ONU. Si bien este sistema está formado por más de treinta organizaciones que comparten una misma visión del orden global; entre ellas existen diferencias en términos de su influencia en la gobernanza global. Mientras que instituciones de carácter social (como el Programa de Naciones Unidas

para el Desarrollo –PNUD- y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO- entre otras) han ido perdiendo peso con los años; las instituciones de naturaleza económica -también llamadas de Bretton Woods (el Banco Mundial –BM-, el Fondo Monetario Internacional –FMI- y la Organización Mundial del Comercio -OMC-), fueron aumentando su poder dentro del sistema multilateral, hasta llegar a los años noventa en que se erigieron como principales sostenedoras del orden global a través de su capacidad de injerencia sobre los países en desarrollo (O. Brien et al, 2000, N. Woods, 2006).

Una de las razones que explica la superioridad de las instituciones económicas por sobre las de carácter social en el orden global está en el tipo y contenido de su agenda y mandatos (Cottier, 2006). Mientras en las primeras resulta muy difícil establecer prioridades entre los distintos bienes globales y establecer jerarquías en la agenda y en la distribución de prioridades en la adjudicación de recursos; en las organizaciones económicas domina un bien global muy puntual y jerárquico, que parte de lo micro y va hacia lo macro y las prioridades entre los bienes globales están fuertemente influenciadas por el interés y la influencia de los actores privados.

A esto se suma el hecho de que las organizaciones de carácter social están manejadas con exclusividad por los gobiernos miembros, sin que participe ningún otro actor no estatal que pondere una visión por sobre otra, lo que muchas veces termina por empantanar los consensos y hacer interminables las negociaciones. Esto es lo que definitiva ocurrió con la UNESCO en los años ochenta, en donde las serias dificultades de alcanzar una hegemonía consensuada, terminó por debilitar a la propia organización y hacerla inviable (Seitenfus, 2005:58). La solución a esta crisis de eficacia decisional fue la de incluir nuevos actores, que desde la sociedad civil y a través de las llamadas cumbres o conferencias de la ONU, lograron *aggiornar* la agenda, y activar la discusión entre los países miembros.

Ia. Las tres crisis de las instituciones de Bretton Woods

Las instituciones económicas no estuvieron al margen de estas crisis, que adoptaron distintas fisonomías y alcances. La primera se vinculó con la dificultad de cumplir con sus objetivos y mandatos originarios. Es sabido que las instituciones de Bretton Woods fueron creadas en el año 1944 como instrumentos para promover la expansión del capitalismo y evitar las medidas unilaterales que pusieran nuevamente en jaque al sistema económico global[2].

Este modelo de gobernanza económica sólo funcionaría en los papeles. A poco de andar, el BM modificó su mandato original, por la decisión de los EEUU de financiar la recuperación de Europa a través del Plan Marshall (1947) y reservando su rol de banca global tan sólo para los llamados países en desarrollo. El FMI, por su parte, nunca llegó a ejercer plenamente su función de control cambiario, impidiendo que EEUU imprimiera más dólares de los que habilitaban sus reservas. Esta incapacidad se hizo patente a principios de los setenta cuando frente al incremento descontrolado de la deuda y el marcado desequilibrio de la cuenta corriente de los EEUU -fruto del éxodo de sus empresas hacia Europa y la carrera armamentista -, los países europeos le exigen convertir su deuda en oro.

La solución a esta primera gran crisis que amenazaba con desmoronar el sistema financiero global fue el acuerdo urdido entre las principales potencias industriales de romper la paridad oro-dólar e incluir una nueva moneda de reserva (derechos especiales de giro -DEG) formados por una canasta de sus propias monedas. Lo importante de resaltar en términos de este artículo no es tanto el contenido de la decisión sino la manera en que se construyó y se implementó este consenso. El acuerdo no tuvo lugar en el FMI sino en una pequeña mesa o foro –que se llamó el Grupo de los Diez (G-10, ver anexos). En ella se acordarían las principales decisiones globales que más tarde, las instituciones formales se encargarían de legitimar y formalizar en los papeles. En el caso concreto de la nueva moneda de convertibilidad, la reforma se plasmó en el nuevo estatuto del FMI de 1968.

[2] A tal fin se creó el Fondo Monetario Internacional (FMI), encargado de controlar los equilibrios externos a través de dos funciones: la paridad cambiaria entre las monedas y prestamos de corto plazo frente a problema de problemas de balanza de pagos; y el Banco Mundial (BM) encargado de asegurar la creación y la distribución de créditos a largo plazo para promover el desarrollo.

De la misma manera se resolvió la llamada crisis de la deuda externa, que se inició con la decisión de México de declarar la cesación de pagos (default) en 1981[3]. En este caso, el G-10 devenido en Grupo de los siete (G7, ver anexos), resolvió que las instituciones de Bretton Woods, empezando por el FMI y más tarde por el BM, se erigieran como garantes en última instancia de los países en desarrollo (Botzman & Tussie, 1991)[4]. Los mecanismos para asegurar este nuevo rol fueron varios: hacia el pasado, la refinanciación de la deuda a través de los programas de capitalización de la deuda (como el plan Brady, o el plan Baker). Hacia el futuro, nuevas líneas de crédito que se dieron bajo los programas de ajuste y reforma estructural, si se trataba del FMI o del BM, respectivamente[5].

Este cambio de roles conllevó a una tercera crisis de las instituciones del Bretton Woods hacia finales de los años noventa. En ella se ponía en evidencia un segundo problema del viejo multilateralismo económico: la deficitaria legitimidad democrática de sus decisiones y consensos. En efecto, el FMI y el BM se diferencian del resto del sistema de la ONU por una distribución desigual del poder interno entre los países miembros. En ambas instituciones los consensos se construyen por mayorías ponderadas que otorga mas poder de veto a algunos países que a otros. Este voto diferenciado se calcula en base de cuotas (dinero) que pone cada país miembro y se plasma en la distribución de sillas que conforma la máxima instancia de decisión del FMI/BM que es el Directorio Ejecutivo (DE). En la actualidad, de las veinticuatro sillas que conforman el DE, siete están en manos del G7 mientras que el resto de las

[3] Esta crisis se extendió por América latina poniendo en vigilia al sistema financiero internacional y fue la la consecuencia de factores externos, como el impacto de las recurrentes devaluaciones de EE. UU frente a la crisis de los petrodólares; y de factores internos como la decisión irracional e irresponsable de gobiernos autoritarios a contraer nuevos créditos privados frente a su abaratamiento en el mercado global

[4] Sin la intermediación de las IFIs, ningún país en desarrollo podría acceder a los créditos disponibles en el mercado internacional; y al mismo tiempo, las principales potencias industriales aseguraban el repago de las deudas a sus propios bancos públicos y privados.

[5] Se trataba de préstamos a mediano y largo plazo, cuyo desembolso era gradual y atado al cumplimiento de las condiciones o requisitos establecidos en las llamadas cartas de intención. Si bien las "condicionalidades" no eran novedosas las reformas estructurales innovaron su modalidades en dos sentidos: 1) un contenido cada vez mas invasivo en las políticas domesticas; 2) un aumento en su numero (Buira, 2002).

diecisiete sillas se distribuyen de manera rotativa entre los ciento ochenta y siete países miembros[6]. Esta asimetría original se fue ampliando con el tiempo y a medida que se fueron sumando nuevos países a la organización (de 44 a 187) sin que se ampliaran el número de sillas del DE, ni se adecuaran de manera equitativa los criterios de distribución de cuotas. A esta asimetría numérica se suma la asimetría cualitativa, en la que originariamente compartían la misma mesa países deudores y acreedores. Hoy en cambio la controlan sólo aquellos prestamistas, mientras los deudores implementan sus decisiones.

A esta desigual representación de los estados miembros se suman otras críticas en torno a la poca transparencia de sus procedimientos internos para la selección del director gerente y el alto grado de autonomía que adquieren el staff al momento de negociar las condicionalidades con los gobiernos acreedores. En cuanto a la manera en que se elige el presidente del BM y del director del FMI, la regla establece que sea el DE, pero en la practica se instituyó el criterio de nacionalidad, según el cual EE.UU. elige al director gerente del BM y los países europeos al director del FMI. En cuanto a la segunda critica, existe el convencimiento de que los funcionarios encargados del día a día de las negociación (misiones) creen que aumentando el número de condicionalidades, aumentan sus meritos para un posterior ascenso en la organización (Buira, 2002).

Llegamos así a finales del Siglo XX con las dos principales instituciones económicas multilaterales atravesadas por distintas críticas a su desempeño global. De entre ellas, sin lugar a dudas, el FMI ha sido el foco de la atención y de criticas no solo por su déficit democrático sino por lo ineficaz de sus recetas para prevenir las crisis financieras globales; generar crecimiento con igualdad social y para asegurar el retorno de las inversiones al fondo, requisito fundamental para su sobre vivencia (Eichengreen, 2000).

[6] Los criterios de la ponderación estuvieron fijados desde el inicio en relación al poderío económico del país miembro (como el % PBI y de exportaciones); pero llegado el caso de un aumento del poderío relativo de un país (ej. economía emergente) la posibilidad de ampliar cuotas seguiría siendo restrictiva a la capacidad de obtener la mayoría ponderada de la asamblea general necesaria para un cambio en el estatuto.(Woods, N., 2006)

II. El nuevo multilateralismo y las cumbres del G20

Una de las conclusiones que se advierte del apartado anterior es que en los últimos veinte años del viejo multilateralismo han venido coexistiendo dos tipos de institucionalidades distintas: por una parte, las instituciones originarias, de carácter formal, altamente burocratizadas y por el otro, instituciones informales, de carácter *ad hoc*, que surgieron a las sombras de las primeras para dar soluciones a problemas novedosos del contexto. De esta manera, la diferencia entre el viejo contexto global y el actual, caracterizado por la emergencia y proliferación de cumbres, grupos y coaliciones, nos remite a un cambio en la correlación de fuerzas entre un tipo y otro de institucionalización. Mientras en el pasado dominaban las instituciones formales, hoy, en cambio, asistimos a una inversión en los términos, donde adquieren mayor relevancia y protagonismo público las llamadas instituciones informales, cumbres o mini lateralismo informal.

Las cumbres o mini lateralismo informal se caracteriza por la participación directa de los jefes de estado elegidos por el voto (directo o indirecto) de la ciudadanía, en las decisiones internacionales y por el tipo y forma en que se construyen los consensos. Mientras en las viejas instituciones multilaterales, se aspiraba a alcanzar mandatos comunes a través de la construcción de mayorías y cuyas normas o regulaciones preveían alguna sanción simbólica o material para aquellos países miembros que no la cumplían[7]; en las cumbres, se busca acercar las posiciones y visiones compartidas sobre los problemas y sus soluciones, sin que haya mecanismos que las hagan vinculantes[8] .

[7] Estos mecanismos variaron, como se señaló anteriormente, según el tipo de institución en cuestión: mientras en el sistema de Nacionales Unidas, con excepción del Consejo de Seguridad, priman las sanciones simbólicas; en las instituciones económicas, priman las sanciones materiales, como la interrupción de los préstamos en caso de no cumplimiento de las condicionalidades.

[8] Se trata de acuerdos por consenso unánime y sólo en pocos casos alcanzan la forma de mandatos. Llegado el caso, estos consensos no disponen de mecanismos para su aplicación obligatoria, que vayan más allá del compromiso personal de cada uno de los estados de haber sido parte de la decisión y formar parte de esa mesa chica (Botto, 2010).

Desde los años ochenta se han ido creando un gran número de cumbres, grupos y coaliciones intergubernamentales a nivel multilateral (Milet y Rojas Aravena, 1998; Hurrel, 2010, Grive, 2010). Los motivos, alcances y membresías han sido muy variados: a las cumbres temáticas de la ONU, les sucedieron cumbres más reducidas que agruparon a países del norte y del sur a partir de visiones compartidas sobre determinados problemas -como el G24, el grupo Río, etc.-. En los años noventa, y a tono con el clima de época, proliferaron cumbres vinculadas a procesos de integración regional como las del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el Mercado Común del Sur (Mercosur) y más recientemente la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). De entre todas ellas, la que más visibilidad y proyección pública ha suscitado en los últimos años, es el G20, erigido por sus propios miembros como el principal foro de discusión y consenso económico a nivel global (cumbre de Pittsburg, 2009).

El G20 fue creado en el año 1999 por el G7 como un foro de debate y discusión sobre los problemas económicos globales. Las recurrentes crisis financieras en economías emergentes dejaban al descubierto lo errada de las recetas del FMI que promovían la desregulación de los sistemas financieros nacionales. Aunque algunas posiciones extremas sugirieron la sustitución del FMI, en general hubo consenso respecto de la necesidad de fortalecer su debilitada presencia a través de un trabajo mancomunado y cooperativo. De esta manera se ampliaría el debate sobre los problemas y soluciones del sistema financiero internacional incorporando en la mesa chica a los países afectados por estas crisis y al mismo tiempo, se calculó la conveniencia de que la inclusión de estas nuevas potencias económicas, pudieran contribuir materialmente a las alicaídas arcas del FMI (G20, 2007). Muestras de que nunca hubo intención de destruir el viejo orden global fueron las dos instituciones que el G7 creó de manera contemporánea al g20: el Comité Internacional Monetario y Financiero del FMI y el Foro de Estabilidad Financiera (FSF), cuyo control se mantendría en manos exclusivas de las siete principales potencias.

El G20 se mantuvo a la sombra, sin mayor visibilidad pública ni proyección política hasta el año 2008, cuando a consecuencia de la crisis financiera que se desató en

EE. UU y el impulso dado por este país, pasó a considerarse por sus propios protagonistas como el principal foro de discusión multilateral sobre temas económicos globales buscando sumar legitimidad en las respuestas multilaterales al incluir a las potencias emergentes (Pittsburgh, 2009). En efecto, fue la gravedad de la crisis y sus implicancias para el resto de las economías europeas lo que obligó a los líderes del G20 a tomar cartas en el asunto, reemplazando a las discusiones que hasta entonces se llevaban adelante con la participación de las segundas líneas de los ejecutivos nacionales, los ministros de finanzas.

En esta segunda parte del artículo, analizaremos en qué medida estas nuevas instituciones contribuyen a mejorar la gobernanza global. Para responder a este interrogante recurriremos a las definiciones de gobernanza, que la definen como un "buen gobierno" en donde se encuentran presentes dos requisitos: el de eficacia decisional y el de legitimidad democrática, que combinados garantizan que ese orden esté basado en el consenso y no en la fuerza (Smouts, 1999).

II.a. Avances en términos de legitimidad democrática

Como señalamos anteriormente, una de las principales contribuciones y quizás la más visible a primera vista, haya sido la ampliación del número y la diversidad de los países participantes de la llamada mesa chica del viejo multilateralismo. Tampoco se trata del primer foro que se ocupa del sistema financiero global, ya que con anterioridad coexistieron grupos como el G7, que agrupaba a las siete potencias industriales o el G24, que en oposición a ellas reunía a los países en desarrollo. Sin embargo, la principal novedad del G20 fue la de sentar en una misma mesa a países del norte y del sur, intentando achicar la brecha de visiones y de voces que caracterizó al viejo multilateralismo en torno al desarrollo de las instituciones financieras internacionales.

Los alcances de esta apertura fueron desde un inicio controvertidos y siguen siéndolo. Las opciones del G7 oscilaron entre las más inclusivas, como la experiencia del G33 a otras más restrictivas, como el G22 (ver anexos). Finalmente primó la idea de restringirla a sólo 11 países para garantizar la operatividad y la posibilidad de alcanzar consensos evitando las discusiones interminables, que habían caracterizado el viejo

sistema multilateral. La selección recayó sobre la Argentina, Brasil, México, China, India, Indonesia, República de Corea, Arabia Saudita, Sudáfrica, Rusia, Turquía y Australia, que junto con el G7 alcanzarían los 19 países miembros. El veinteavo lugar fue ocupado por la Unión Europea, en representación de los países de Europa oriental.

Si bien estos países concentran más del 85% del PBI global, representaban el 75% del comercio global y aglutinaban el 66% de la población mundial, las críticas por la falta de legitimidad de este nuevo foro no tardaron en llegar tanto desde los ámbitos políticos y los académicos (Helleiner, 2001). La principal de ellas se refiere a la exclusión de los 172 países que no tienen voz ni silla en la mesa y a la ausencia de algunas regiones que como la árabe o la africana están sub representadas. Desde entonces se han venido introduciendo cambios en la composición, con la inclusión de nuevos países, que como España y Holanda participan de manera regular pero en carácter de miembros no plenos (con voz pero sin voto). También se han ido incluyendo otros países y representaciones regionales de manera *ad hoc*, a depender del interés del país anfitrión de la cumbre.

La segunda novedad que introduce el G20 al multilateralismo preexistente es la inclusión en su membresía de algunas instituciones multilaterales, con voz pero sin voto, para mantener el carácter de institución intergubernamental. Las instituciones incluidas originariamente fueron el FMI y el BM; con posterioridad se fue incorporando a otras instituciones, como la ONU en el 2008, hasta llegar a la cumbre de Toronto (2010) en la que totalizaron nueve Con esta incorporación al g20 lo que se busca es promover la cooperación entre las instituciones del viejo multilateralismo y las del nuevo minilateralismo, para que las primeras asistan a las segundas como soporte técnico y analítico de sus discusiones y al mismo tiempo contribuyan a la implementación y monitoreo de sus consensos y mandatos . Sin embargo, en la práctica la cooperación y modalidad de articulación ha ido variando de organización en organización. De entre todas ellas, el mayor vínculo de cooperación se ha plasmado entre dos instituciones de corte minimalista: el G20 y el G7 (Kirton, 2010)[9].

[9] En términos de agenda, con el tiempo se ha ido operando una división de trabajo más o menos clara: mientras el G20 focaliza su trabajo en los temas financieros y de economía, el G7 se encarga de los de

Pero más allá de los avances dados por el G20 en términos de legitimidad, sobrevuela en su dinámica decisional un problema bastante invisible a los ojos. Si bien todos los países miembros tienen en términos formales el mismo peso relativo y posibilidad de participar en las discusiones, no todos influyen de la misma manera en sus resultados. Estas diferencias no se explican por las variables conocidas que han venido separando a los países del norte de los del sur, sino en otros factores como es la capacidad o entrenamiento en la negociación. De esta manera, la dinámica decisional que caracteriza a estos mini lateralismos, permite que aquellos países que pertenecen a coaliciones o alianzas preexistentes -como la Unión Europea o los BRICs[10]- tengan mayores posibilidades de proponer temas y de mantener su discusión en el mediano y largo plazo, que aquellos que actúan de manera individual y cuyo rol en las discusiones se reduce a apoyar o desempatar las votaciones de manera *ad hoc* y según el tema en cuestión.

Lo mismo podríamos decir de las instituciones internacionales, en donde se observa una importante influencia de aquellas que tienen su agenda focalizada en temas económicos y entre aquellas que comparten un mismo paradigma epistémico –como la OECD o el FMI- por sobre las que tienen agendas y visiones más amplias y no necesariamente convergentes entre los distintos temas, como son la ONU que inciden menos en el *agenda setting* del G20

II.b. Avances en materia de eficacia decisional

Desde sus comienzos, el G20 ha venido dando claras señales de su capacidad para crear una agenda compartida y consensuada sobre los desafíos y problemas del cambiante contexto global. Un factor que ha contribuido a la construcción de esta mirada amplia y diversificada es la existencia de una agenda abierta, que caracteriza la dinámica decisional del fenómeno de cumbres (Botto y Tussie, 2004). De manera rotativa, cada uno de los gobiernos o países miembros que actúan como anfitriones de la

seguridad, desarrollo y sociales. Sin embargo, la colaboración y asistencia no es recíproca: si bien el G7 asiste y esta presente en dia a dia del G20, la participación de este último en las reuniones anuales del G8 siguen aún pendientes.

[10] Grupo o coalición conformado por las principales potencias emergentes, Brasil, Rusia, India y China para potenciar s masa critica en las negociación con los países industrializados

nueva cumbre, disponen de un amplio margen de maniobra para definir el tema que liderará la discusión ese año.

Siendo que el G20 reúne a países de muy distinta tradición y nivel de desarrollo, la agenda de trabajo del G20 ha venido reflejando esta diversidad sin perder por ello el enfoque y la dimensión económica que caracteriza la impronta del grupo. En la reunión cumbre de Nueva Delhi (2002), se focalizó la discusión sobre el tema de la ayuda para el desarrollo; en México (2003), en los problemas de la reestructuración de la deuda externa y la necesidad de prevenir los abusos del sistema financiero internacional. En la reunión del 2005, China reintrodujo el tema del desarrollo y los problemas demográficos. Australia, en el 2006, sumó a la discusión el problema de la seguridad energética y su impacto sobre el precio de las *commodities*. Sudáfrica (2007) reintrodujo la necesidad de introducir políticas fiscales para promover el crecimiento con estabilidad financiera (ver G20, 2008; Botto, 2010).

Esta actualización y ampliación permanente de la agenda global sólo entró en un *impasse* entre los años 2008 y 2009 cuando estalló la crisis financiera en EE. UU. Esta crisis reposicionó la discusión del G20 y la devolvió a sus orígenes: los problemas de inestabilidad del sistema financiero y la necesidad de prevenir nuevas crisis coordinando mecanismos de control y regulación global. La solución dada por los gobiernos del G20 no apunto al problema sino en la puesta en marcha de solución coordinada de corto plazo, como fue el paquete de medidas de estímulo fiscal y comercial para promover la actividad económica global y evitara medidas unilaterales de carácter recesivo. Sin embargo, la voluntad política demostrada por todas las potencias mundiales de avanzar en la implementación soluciones coordinadas fue suficiente para dar claras señales positivas a los mercados y a la opinión pública global sobre la capacidad de reacción de los gobiernos y la posibilidad de alcanzar consensos globales.

En el resto de las agendas y debates del G20, los avances han sido menores. En algunas se logró avanzar en la identificación de soluciones consensuadas. Este es el caso de los temas vinculados con el terrorismo financiero, los controles bancarios y la eliminación de los paraísos fiscales. Esta agenda de interés especial para los países

industrializados, venía siendo parte de la agenda de trabajo del G7 y de los paquetes de reformas del FMI en el pasado, sin mayor éxito. En este sentido, el G20 logró avanzar en distintas direcciones: en primer lugar, aseguró que muchos países miembros del grupo que aún no habían implementado los criterios de los códigos de Basilea I y II sobre control y transparencia bancaria, los pusieran en práctica en sus propias legislaciones. En segundo lugar, el G20 elaboró una lista de países "no cooperantes", que contribuyen al mantenimiento de los paraísos fiscales. De esta manera, aunque no sean miembros del G20, sobrevuela sobre esta denuncia, los efectos de una censura pública.

Otros temas de la agenda del G20 en donde, al igual que en los anteriores, existe un diagnóstico y consenso unánime en torno de las sus soluciones, siguen aún pendientes de implementación. Este es el caso de las reformas a las instituciones financieras internacionales (IFIs) promovidas y de interés especial para los países en desarrollo que forman parte del G20 y del mundo en desarrollo en general, sobre todo de los más pobres que son los que más usan y demandan los recursos financieros de estas instituciones. Los consensos giran en torno a dos reformas en la distribución del poder interno: una mayor representación de los países en desarrollo en los órganos de decisiones y una mayor transparencia en los métodos de selección de los directivos de ambas instituciones.

Respecto al primero, el G20 acordó transferir el 6% de las cuotas del FMI hacia los países en desarrollo, privilegiando a las nuevas potencias emergentes -China, India y Brasil- al mismo tiempo que la institución se vería beneficiada por la inversión de parte de las cuantiosas reservas de estos países en notas del FMI. En cuanto a la segunda, el G20 acordó la necesidad de establecer criterios basados en el mérito y no en la nacionalidad, como viene sucediendo hasta el momento, para la selección de los presidentes de sendas instituciones. Sin embargo, ambas reformas han sido bloqueadas en su implementación por la oposición implícita de la Unión Europea, que se encuentran sobre representados en ambas instituciones. En el caso particular del FMI, la región goza de una representación dos veces mayor que EE. UU., aún cuando el PBI acumulado es casi el mismo (Draper & Dube, 2010). Si bien la evidencia es conclusiva,

el G20 aún no ha logrado identificar ninguna herramienta o incentivo capaz de persuadir a los países europeos sobre la conveniencia de reducir su participación y convertir este conflicto de suma cero en algo positivo.

Los avances dados por el g20 en términos de las reformas institucionales se reducen a mejoras menores e incentivos materiales para compensar la falta de avance en los temas anteriores. Entre ellas se destaca la ampliación de la membresía, mandato y recursos del Foro de Estabilidad Financiera, que desde 1999 (ver punto III) se mantuvo como un cuerpo técnico en manos de las potencias industriales y que a partir de la reunión de Londres (2009), se resuelve convertirlo en un comité y ampliar la participación al resto de los miembros del G20. La segunda reforma fue un paquete de estimulo de 1100 billones de dólares estadounidenses para promover el crecimiento económico, que se distribuirían a través de los bancos de desarrollo regional, el BM y el FMI.

A modo de conclusión

El cambio de siglo nos enfrenta a una realidad global bien distinta: el corrimiento del eje del Atlántico al Pacífico, con la emergencia de nuevas potencias económicas que lideradas por China, India y Brasil alteran los patrones preexistentes de comercio y de inversiones a nivel global. Lo llamativo de estos cambios en la correlación de fuerzas es que van acompañados una nueva forma de construir consensos multilaterales en torno a los diagnósticos y las soluciones a los problemas globales: mientras en el mundo unipolar, hegemonizado por EE. UU., dominaban las instituciones formales de carácter parlamentario, con reglas construidas por el voto mayoritario y la existencia de mecanismos vinculantes para promover su implementación por parte de los países miembros; en un mundo multipolar y cada vez más interconectado, priman los consensos construidos en instituciones informales y elitistas.

El éxito de esta nueva forma de multilateralismo, caracterizado por instituciones mini laterales, se apoya en dos principios: del lado de la oferta, la existencia de múltiples opciones; del lado de la demanda, el interés de los países de participar solo de aquellas que poseen capacidad de influencia. En este sentido, la permanencia y la

trascendencia de una institución estarán en gran medida signadas por su capacidad de gobernanza. Si comparamos al G20 con las instituciones que caracterizaron los últimos años del multilateralismo parlamentario, el balance parece a primera vista positivo.

En términos de legitimidad democrática, el G20 presenta importantes avances respecto al carácter elitista de los grupos y foros que se crearon tras las crisis recurrentes de las instituciones del Bretton Woods. Así las cosas, el G20 asegura no sólo la inclusión de países en desarrollo dentro de la mesa chica, sino que a su vez asegura, por la propia dinámica de las cumbres, la incorporación de nuevos intereses y demandas en su agenda de discusión e intercambio.

En cuanto a la eficacia decisional, la comparación con el viejo multilateralismo se hace más engañosa por la ausencia de mecanismos vinculantes capaces de asegurar que los consensos sean puestos en práctica más allá de la voluntad de los estados miembros.

En este sentido, los más de diez años de funcionamiento del g20 son un rico laboratorio de experiencias exitosas y otras fracasadas. Entre los exitos se encuentra la capacidad de este grupo heterogéneo de países -con experiencias históricas, niveles de desarrollo socioeconómico y sistemas políticos muy distintos- de construir una agenda común en torno a objetivos estratégicos y problemas tan diversos como la inestabilidad financiera, el combate al terrorismo financiero y la desigual participación en las instituciones financieras internacionales. Entre los fracasos del g20 hasta el momento se encuentra la dificultad de avanzar en la implementación de muchas de estas agendas ya consensuadas por la existencia de diferentes visiones en torno a la táctica o solución para resolverlos. La comparación entre los avances observados en las agendas arriba señaladas echan un poco mas de claridad sobre el tema. En aquellas soluciones donde los beneficios de la cooperación superan los costos, como es la implementación de los códigos de transparencia y control bancario, los avances han sido posibles. En aquellas agendas, como las reformas de las IFIs, cuya implementación generan conflictos de suma cero, donde unos ganan y otros pierden, se encuentran pendientes de implementación. Lo más probable en este caso, es que la solución de este conflicto

quede atada al poder de veto o influencia de los países que se sienten amenazados, en este caso la unión europea.

La única excepción a esta lógica que caracteriza la dinámica de las cumbres, se manifiesto en el contexto de crisis, en el que el g20 se enfrentó a la necesidad de dar señales positivas no solo a las fuerzas del mercado y a la opinión pública en general, sino también a los países miembros, introduciendo en esta agenda de reformas de las IFIs, cambios secundarios, como la ampliación del FES y de nuevas líneas de financiamiento para la crisis, que fueron muy bien recibidas por los países en desarrollo

La conclusión que se desprende de esta experiencia es que para que el g20 prospere y sea creíble dos son los requisitos imprescindibles: el primero que haya avances y claras señales de cooperación en contextos de normalidad; la segunda, que en este compromiso participen las principales potencias mundiales. Sin embargo, esta participación no sólo puede hacer que la cooperación prospere sino también que se quiebre y rompa. En este equilibrio entre el beneficio de la cooperación global y el interés nacional, reside en definitiva el dilema del mini lateralismo.

ANEXOS

Tabla Nº 1: Grupos y coaliciones

	Creación	Países miembros	Meta
G10	1962	Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, los Países Bajos y el Reino Unido	Coordinar políticas monetarias
G5	1970	Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y el Reino Unido	Reemplaza a G10
G7	1975	Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido	Reemplaza a G5
G8	1995	G7 + Rusia	Reemplaza a G7

G15	1989	Argelia, Indonesia, Nigeria, Argentina, Irán, República Islámica del Senegal, Brasil, Jamaica, Sri Lanka, Chile, Kenya, República Bolivariana de Venezuela, Egipto, Malasia, Zimbabwe, India, México.	Coordinar políticas comunes en materia de inversión, comercio y tecnología
G24	**1971**	Argelia, Egipto, India, Perú, Argentina, Etiopía, Rep. Islámica del Irán, República Árabe Siria, Brasil, Filipinas, Líbano, Sudáfrica, Colombia, Gabón, México, Sri Lanka, Rep. Dem. del Congo, Ghana, Nigeria, Trinidad y Tobago, Costa de Marfil, Guatemala, Pakistán, República Bolivariana de Venezuela	Coordinar la posición de los países en desarrollo sobre aspectos monetarios
G77	**1964**	Este grupo estuvo formado en principio por 77 países, aunque hoy el número de sus miembros asciende a 130.	Fortalecer su capacidad conjunta de negociación en todos los principales aspectos económicos internacionales del sistema de las Naciones Unidas
G22	**1997**	Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, la RAE de Hong Kong, India, Indonesia, Italia, Japón, Corea del Sur, Malasia, México, Polonia, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Tailandia, el Reino Unido, Estados Unidos.	Reforma del sistema financiero
G33	**1999**	Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Costa de Marfil, Egipto, España, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, Malasia, Marruecos, México, Países Bajos, Polonia, la RAE de	Reemplaza a G22

		Hong Kong, el Reino Unido, la República de Corea, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia y Turquía.	
G20		Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Rusia, Arabia Saudita, Sudáfrica, Corea del Sur, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos. + Unión Europea + España y Holanda (no pleno).	Reemplaza a G33

REFERÊNCIAS

Botto, M. (2011) Nuevas formas de multilateralismo. El G20:¿una oportunidad para América latina? Seminario "Multilateralismo y nuevas formas de integración en el América Latina en el contexto global", realizado en San José, Costa Rica los días 4 y 5 de julio de 2011. Publicación en prensa.

Botto, M. (2010) "El G20 y sus aportes a la gobernanza global" en Revista Nueva Sociedad, N 229, (pp.26 a 42)

Botto, M & Tussie, D. (2004) Botto, Mercedes & Tussie, Diana, 2004, /El ALCA y las Cumbres de las Américas: ¿una nueva relación publico-privada?/, Buenos Aires, Editorial Biblos.

Bortzman, M. y Tussie, D (1991) "Argentina y el ocaso del Plan Baker. Las negociaciones con el Banco Mundial" en Boletín Informativo Techint.

Buira, A. (2002): "Un análisis de la condicionalidad del FMI" o "The Governance of the IMF in a Global Economy" en Buira (ed.): Challenges to the World Bank and IMF, G24 Research Program, Anthem Press.

Cottier et al (2006) International Trade and Human Rights. Studies in International Economics. The World Trade Forum N5. The University of Michigan Press.

Draper, P. & Dube, M. (2010) Asouthern Perspectiva on the reform of international Finantial Institutions. Policy Brief, Fride/FES

Eichengreen, B. (2000) La globalización del capital: historia del sistema monetario internacional. Barcelona, Antoni Bosch editor.

Gilpin, R. (1990) "La dinámica de la economía política internacional" en La economía Política de las relaciones Internacionales, Grupo Editor Latinoamericano (Pág. 79 a 130)

G20 Secretariat (2008).The Group of twenty: a history

Grevi, G. (2010) The G20: Panacea or Window- dressing? Policy Brife, Fride/FES

Helleiner, G.(2001) "Debeloping Countries , Global Finactian Goernance and The Group of twenty: anote.Univerity of Toronto, March

Kirton, J. (2010) The G20 and broather multilateral reform. Policy Brief FRide, FED

Lanús, Archibaldo (2001) "La quimera de Bretton Woods" en Un mundo sin orillas. Emecé editores (pp.139 a 159).

Mayntz, R. (1998) "new challenges of govenance" jean Monet Chair Ppaer RSCPress N9850 Florence

O'Brien, R. Goetz, A, Scholte (2000). Contesting Global Governance, Cambridge, University Press.

Ruggie, J. (1993) Multilateralism matters: the theory and practice of an institutional form, New York Columbia Press.

Seitenfuss, (2005) Manual das organizacoes internacionais. Livaria do advogado, Porto Alegre

Strange, S. (1988) States and Markets, An Introduction to International Political Economy. Pinter Publisher, London

Smouts. M.C. (1999) "Multilateralism from bellow: a prerequisite for global governance" en Schechter, Michael (ed.) Multilateralism: The Political and Social Framework. (ed.). Houndsmills, U.K., MacMillan Press.

Woods, N. (2006): "The power to persuade" en The Globalizers: the IMF, the World Bank and their Borrowers (pp.65 a 83), Cornell University Press

Artigo recebido dia 03 de fevereiro de 2012. Aprovado em 13 de fevereiro de 2012

RESUMO

Baseado na idéia de que as organizações internacionais são fortemente determinadas pelo seu contexto histórico, este artigo analisa as alterações introduzidas pelo g20 financeiro sobre a governança global, comparando a ordem Pós II Guerra, , caracterizada por instituições multilaterais formais, e a nova ordem na qual tendem a predominar as instituições minilaterais. A conclusão nos mostra o surgimento de uma nova forma de construção de consenso global, em que os critérios de legitimidade democrática melhoram, mas a eficácia do processo de tomada de decisão ainda é um problema.

PALAVRAS-CHAVE

Multilateralismo- Governança globais- paises em desenvolvimento

ABSTRACT

Based on the idea that international organizations are strongly determined by their historical context, this paper analyses the impact of the g20 on global governance. In so doing, it compares the post II world war order, characterized by formal multilateral institutions, and the new global order, where minilateral institutions tend to predominate. Findings show the emergence of a new way of building global consensus, in which democratic legitimacy criteria are enhanced whereas decision making effectiveness is still a pending issue.

KEYWORDS

Multilateralism- global governance- and developing countries

Conjuntura Austral

CHINA E ÍNDIA – EMERGÊNCIA E IMPACTO CULTURAL

China and India – Emergence and Cultural Impact

Paulo Antônio Pereira Pinto[1]

Introdução

A atual emergência da China e da Índia, com o resultante impacto cultural em outros países e influências recíprocas, pareceu-me texto oportuno, pela atualidade e perspectiva visual condizente com o hábito gaúcho de antecipar tendências futuras. Tendo servido, como diplomata, cerca de vinte anos no "universo chinês" e três em Mumbai, o exercício de reflexão a seguir é resultado, portanto, mais de conclusões de vivências pessoais, do que de pesquisa acadêmica.

China e Índia ocupam, hoje, parcelas quase idênticas de interesse no noticiário internacional. Os chineses já despertavam atenções, desde o início do processo de abertura da República Popular ao exterior, na década de 1980. Os indianos, mais recentemente, passaram a provocar enorme curiosidade, pela ruptura gradual em curso com modelo de desenvolvimento tradicionalmente fechado, em descompasso com a globalização.

Os dois fenômenos são analisados, com frequência, na perspectiva da crescente inserção econômica internacional chinesa e indiana, bem como a partir da cobiça quanto ao acesso de centenas de milhões de seus potenciais consumidores à oferta de produtos e serviços estrangeiros.

[1] Diplomata. Primeiro Embaixador do Brasil residente em Baku, Azerbaijão. Serviu, anteriormente, como Cônsul-Geral em Mumbai, entre 2006 e 2009 e, a partir de 1982, durante vinte anos, na Ásia Oriental, sucessivamente, em Pequim, Kuala Lumpur, Cingapura, Manila e Taipé. Na década de 1970 trabalhou, na África, nas Embaixadas em Libreville, Gabão, e Maputo, Moçambique e foi Encarregado de Negócios em Pretória, África do Sul. As opiniões expressas são de sua inteira responsabilidade e não refletem pontos de vista do Ministério das Relações Exteriores

Tais avaliações estariam mais adequadas ao debate, nas últimas décadas do século XX, quando a globalização do mercado começou a prevalecer sobre as economias fechadas e centralmente planificadas.

Sabemos, agora, que a criação de uma economia global e o fortalecimento de novas tecnologias não erodiram culturas e valores locais. Verificou-se, pelo contrário, que, na medida em que as pessoas tiveram acesso a mais informação e educação, suas diferenças culturais se tornaram mais pronunciadas – não menos. Nesse processo, diferentes grupos demonstraram perseguir visões distintas de bem-estar, assim como reagiram de forma agressiva a ameaças perceptíveis a sua dignidade cultural.

Nessa perspectiva, as grandes questões deste novo milênio parecem dizer respeito a: como culturas podem ser adaptadas; como capital social e cultural pode alavancar o desenvolvimento das nações; e como o potencial de conflito destrutivo entre culturas pode ser transformado em saudável competição cultural.

China e Índia – A Ascensão Pacífica Asiática

Chamam atenção pronunciamentos da China, a partir de 2005, de que sua condição atual de potência emergente deve ser entendida como uma nova fase histórica, marcada por "ascensão pacífica" do país, destinada a beneficiar seu entorno imediato e relações com o exterior.

Segundo esse discurso chinês, estaria em curso, praticamente, o ressurgimento da influência político-cultural que o antigo Império do Centro exercia sobre as nações situadas ao Sul de suas fronteiras. Isto é, historicamente – sempre de acordo com Pequim – laços foram mantidos com o Sudeste Asiático, com base em relacionamento "pacífico", que a RPC, agora, procuraria "reacender".

Por outro, a Índia não busca nem expandir sua cultura, nem suas instituições democráticas. O que os indianos parecem analisar com grande precisão são os quesitos necessários para a segurança interna de sua multiculturalidade, em ambiente internacional estável.

A liderança atual indiana, portanto, parece entender que a inquiteção mundial, provocada por rivalidades étnicas e religiosas, poderá afetar, também, seu próprio país.

Daí, Nova Delhi ter que exercer amplo leque de interlocução com culturas que rodeiam a Índia.

A sociedade indiana é resultado da assimilação de centenas de influências culturais, trazidas dos continentes europeu e asiático. A Índia incorporou, portanto, costumes e crenças das diferentes civilizações que a invadiram ou lá se estabeleceram. Como resultado, hoje existem no país 17 línguas oficiais e algumas centenas de dialetos.

Mas a Índia não foi apenas "importadora" de cultura. Foi também "exportadora". O Sânscrito, como se sabe, é uma língua originária na Índia e raiz de línguas indo-européias, como o grego e o latim.

O Budismo nasceu na Índia, derivado do Hinduísmo, e espalhou-se pela Ásia e outras regiões. O Hinduísmo foi difundido pelo Sudeste Asiático mas continuou a florescer, principalmente no território indiano.

Verifica-se, a propósito, que o Hinduísmo parece adaptar-se perfeitamente à sociedade indiana – há quem diga que, nesse caso, a religião influencia a sociedade e vice-versa. Isto é, a profusão de "deuses" oferece ampla escolha de devoção aos fiéis a teria ajudado no estabelecimento de sistema de castas que sobrevive há 3.000 anos.

A Competição por "Soft Power"

China e Índia são temas de notícias frequentes, como já mencionado acima, seja pela cobiça quanto ao acesso de centenas de milhões de seus potenciais consumidores à oferta de produtos e serviços estrangeiros, seja como resultado da concorrência entre ambos por recursos naturais e energéticos em diferentes partes do mundo.

Pouca atenção tem despertado, no entanto, a capacidade destes países emergentes, seja no sentido de atrair e influenciar outras regiões do planeta, seja quanto à criação de um vasto espaço para a convivência entre diferentes culturas. Isto ocorreria como resultado da divulgação de práticas, hábitos, criações e formas de raciocínio herdados ou marcados pela longa história indiana e chinesa.

Em outras palavras, há pouca reflexão sobre a "soft power" - para utilizar o termo popularizado por Joseph Nye[2] - na competição e interação entre as duas potências emergentes na Ásia.

Esta disputa ocorre em setores como: a reivindicação de ser sede do Budismo e, portanto, o espaço cultural de definição do "perfil espiritual" da Ásia; em Medicina e cinema, indianos e chineses aparecem, também, engajados em atrair e influenciar novos e velhos amigos.

O Budismo como "Soft Power"

Na medida em que a economia abriu-se para o exterior e tem crescido a taxas surpreendentes, a RPC se torna mais disposta a aceitar e utilizar como "soft power", manifestações de sua antiga civilização. Da mesma forma, ocorre com a Índia.

A China, portanto, tem demonstrado empenho em resgatar sua associação histórica com o Confucionismo. Assim, em novembro de 2004, Pequim determinou a abertura de seu primeiro "Confucius Institute", em Seul. A partir de então, mais de 30 Institutos semelhantes foram instalados em diferentes países, inclusive em Nova Delhi, na Universidade Jawaharlal Nehru.

Evidentemente, tais representações visam a, além de divulgar o pensamento do antigo sábio chinês, promover a língua e cultura chinesas.

Tal esforço se enquadra no discurso atual do Presidente Hu Jintao quanto ao encorajamento de uma "nova e gloriosa civilização" chinesa, com ênfase em projeto que valorize a antiga filosofia do país e, não, em valores ocidentais. O ressurgimento de Confucio, assim, é particularmente notável, porque o líder da RPC adotou o mais conhecido princípio daquele antigo mestre, que diz respeito a uma "sociedade harmoniosa", como meta de seu governo.

[2] Nye, Jr. Joseph S. "Soft Power: The Means to Success in World Politics". Public Affairs, 2004. O autor descreve tal poder como "a habilidade de obter o que você quer, atraindo e persuadindo os outros a seguirem objetivos seus".

Na prática, o retorno do Confucionismo coincide com a renovação do Budismo, na China.

Enquanto isso, a Índia volta a abraçar, também, esta antiga religião, reivindicando sua condição de origem do Budismo. Em jogo, entre Pequim e Nova Delhi está a disputa pelo título de ser o espaço civilizacional que, com base neste aspecto de "soft power", definirá a "feição espiritual" da Ásia.

Nessa perspectiva, a Índia construiu, em 2006, na cidade de Luoyang, na China, um templo budista, com características indianas. A mensagem pareceu clara. Há dois mil anos, o Budismo emigrou do país de origem para o território chinês, instalando-se, inicialmente, naquela cidade.

De igual importância foi o fato de que, em 2007, Nova Delhi estabeleceu, na Universidade de Nalanda, em Cingapura, um centro de estudo do Budismo. Isto porque, enquanto a China não tem tido problemas para participar de diálogo institucional com, por exemplo, a Associação das Nações do Sudeste Asiático ou a Comunidade Asiática das Nações, a Índia tem ficado fora de tais reuniões.

O passado colonial e a condição que lhe foi imposta de exportadora de mão-de-obra barata para plantações no Sudeste Asiático, distanciou a Índia dos demais ex-integrantes do antigo "British Empire", na Ásia.

Agora, os indianos buscam resgatar a herança de exportadores de cultura hindu-budista para Indonésia, Malásia, Indochina, Tailândia e Myanmar.

Cabe lembrar, ainda, que a disputa territorial, entre a China e a Índia, pelo estado indiano de Arunachal Pradesh, fica incluída na agenda da competição sino-indiana pela "soft power" no continente asiático.

Isto porque, segundo consta, o sexto Dalai Lama nasceu em Tawang (atual estado indiano de Arunachal Pradesh), em 1638. Isto levaria Pequim a considerar que aquele território faria parte do "Grande Tibet" e, portanto, integraria a RPC.

Curiosamente, os nacionais indianos da região em disputa têm fisionomia e características étnicas chinesas.

A Concorrência no Oferecimento de "Wellness"

Existe crescente interesse, no mundo inteiro, na “arte de viver bem”- “wellness”. Tal benefício, parece haver consenso, poderia ser, hoje, proporcionado seja pela Medicina Tradicional Chinesa, seja pelos tratamentos oferecidos pela prática indiana da Ayurveda.

Chineses e indianos, portanto, competem por mercado mundial estimado em US 40 bilhões, em busca de ervas medicinais e curas alternativas. Nesse esforço, cada país tem enviado especialistas a universidades, centros de tratamento e clínicas, com o objetivo de fortalecer sua “marca” respectiva.

Enquanto a Ayurveda indiana cresce em popularidade, no Ocidente, a Medicina Tradicional Chinesa parece consolidar-se na Ásia Oriental. Ambas as práticas refletem um tipo de “soft power” que Índia e China pretendem exportar para o resto do mundo.

A Ayurveda é um sistema de tratamento tradicional indiano, praticado há mais de 5.000 anos. Hoje é reconhecida, fora da Índia, como “medicina alternativa”, dedicada ao prolongamento da vida humana. Busca o equilíbrio entre o corpo e o meio ambiente, criando a harmonia entre a pessoa e as condições que a rodeiam.

Baseia-se na teoria de “Cinco Grandes Elementos” : a terra, a água, o fogo, o ar e o espaço. Estes influenciariam diferentes funções do corpo humano e do meio ambiente em que se vive. Assim, por exemplo, o fogo regularia a digestão e assimilação de alimentos e idéias; o espaço influenciaria a “mobilidade mental”; e a água manteria o equilíbrio do peso, coesão e estabilidade. Diferentes combinações destes elementos levariam o indivíduo a “viver melhor”, desintoxicando, fortalecendo os tecidos e os sistemas imunológicos.

A Medicina Tradicional Chinesa explica que a energia (Qi) flui através de “meridianos” no corpo humano e sobre sua superfície. Estes canais são “rios de energia” que precisam ser balanceados. Tal processo pode ser realizado com a aplicação da acupuntura, que utiliza agulhas que estimulam a tal energia, em determinado local do corpo, fortalecendo-o e proporcionando a cura natural de doenças, sem a necessidade de cirurgia.

Os seguidores desta técnica acreditam que a saúde depende do equilíbrio do corpo, entre seus próprios órgãos e funções e entre o indivíduo e seu meio ambiente.

Quando o corpo estiver balanceado e em harmonia com o exterior, a energia flui naturalmente através dos "meridianos" de forma que todas as suas partes são irrigadas adequadamente.

China e Índia oferecem, assim, propostas originais da "arte de viver bem", aos habitantes ricos de outros países. O grande desafio que se coloca a ambos, no entanto, é o de resolver seus respectivos problemas de fome e miséria.

Bollywood versus Filmes Chineses

A China tem obtido maior sucesso na obtenção de Oscars do que a Índia. Mas, pelo menos na Ásia, é possível notar que Bollywood[3] tem muito mais fãs do que o cinema chinês.

Com sua perene simplicidade temática, ensaios musicais e danças, as películas indianas ainda não frequentam grandes audiências cinematográficas européias ou norte-americanas. Em países do Subcontinente Indiano, Sudeste Asiático, Oriente Médio e mesmo África, o interesse por estes filmes, no entanto, é enorme.

Vários países disputam o privilégio de fornecer cenários às produções bollywoodianas. A Suiça ocupa espaço indiscutível no imaginário dos indianos, em virtude de inúmeras produções filmadas em seus Alpes. Como consequência, é enorme o fluxo de turistas indianos em direção a locais onde seus artistas preferidos apareceram atuando.

Filmes recentes foram produzidos no exterior, tais como: "Gangster", na Coréia do Sul; "Guru", na Turquia; e Fanaa, na Áustria. Em 2006, houve uma primeira filmagem no Rio de Janeiro. Metade dos 90 minutos de Doom II decorre, no Brasil, na "Cidade Maravilhosa".

Inspirados pela bem sucedida experiência suiça, Cingapura, Tailândia, Emirados Árabes, Áustria. África do Sul, Egito e Canadá têm oferecido incentivos financeiros para filmagens indianas.

[3] Nome genérico dado à indústria cinematográfica indiana, sem que ocupe um local delimitado, na área de Mumbai.

Diante de tais manifestações de interesse, parece que diferentes partes do mundo apostam na criação de uma "marca", chamada Índia, a projetar-se favoravelmente pelo planeta e à qual é conveniente associar-se.

É necessário, contudo, definir a Índia que é apresentada nos filmes produzidos em Bollywood, que não podem ser considerados como representativos do país. São um espetáculo. A riqueza dos casamentos exibidos nas películas e a alegria de suas danças não refletem a realidade da população. O que está sendo projetado no exterior é uma caricatura.

Em sua dimensão econômica, fora das telas, a Índia real conta, ainda, com 260 milhões de pobres, vivendo com o equivalente a menos de US 1 por dia. Metade das crianças morrem antes dos cinco anos. A infra-estrutura lamentável e o ensino deficiente, mesmo considerando os centros de excelência existentes, não facilitam a inclusão da população rural no processo de crescimento tão alardeado nas áreas urbanas.

Os trunfos principais a serem projetados, como "soft power" da Índia são o fato de estar bem equipada, com instituições democráticas, e sua capacidade de promover a convivência entre suas distintas culturas, raças, religiões, castas e línguas.

Não se pode ignorar que os indianos vivem, hoje, um momento psicológico exuberante, no qual as pessoas encontram-se orgulhosas de sua nacionalidade – pela imagem favorável de seu país, por razões do crescimento econômico.

A Influência em Outras Regiões

China e Índia buscam atrair e influenciar regiões do planeta, através da divulgação de práticas, hábitos, criações e formas de raciocínio herdados ou marcados por suas respectivas longas histórias. Nesse processo, utilizam diferentes formas de "soft power" nos continentes asiático, europeu e América do Norte.

A competição entre ambas as potências emergentes acontece, no entanto, de forma menos poética, pelo acesso a recursos naturais e energéticos, principalmente na África e América Latina.

Nesse esforço, cada país parece adotar estratégias distintas que, de maneira simplificada, poderiam resumir-se nas explicações de que os chineses oferecem seu

apoio diplomático – "soft power" – e amplos recursos financeiros, em troca do abastecimento de recursos naturais e energéticos.

Os indianos, de sua parte, através de sua diáspora pelo continente africano, apresentam um bem sucedido modelo de fazer comércio, bem como temas de inspiração, como sua luta contra o colonialismo e ideais políticos no estilo do "Não Alinhamento".

Cabe lembrar, a propósito, que os registros iniciais da China com a África nos levam ao século XV, quando o legendário navegador Zheng He trouxe do Quênia uma girafa.

Por coincidência, também foi do Quênia, a partir da cidade marítima de Mombasa, que um navegador muçulmano conduziu Vasco da Gama a Calicute, em 1498, levando os portugueses a "descobrirem o caminho marítimo para as Índias", já havia muito tempo percorrido por comerciantes indianos e africanos.

No momento, contudo, a abordagem da Índia com respeito à África começa a ter perfil econômico, cada vez maior. Não se confunde, ainda, com o aspecto "mercantilista" adotado pela China, com respeito àquele continente.

Assim, estrategistas indianos procuram distinguir que, com respeito à África, "China's is resource-based investment, Indian investment concentrates on capacity building".

Registra-se, a propósito, que em 2007, em diferentes países africanos, principalmente Zâmbia, Angola e Zimbabue, houve protestos contra o que seria visto como "imperialismo amarelo". Assim, após a explosão em mina de cobre zambiano, de propriedade chinesa, houve manifestações que chegaram a provocar o cancelamento da ida do Presidente Hu Jintao ao local, aquele ano, quando visitava oficialmente Lusaka.

Em Luanda e Harare circulam severas críticas quanto à ausência de oportunidades de emprego, em companhias estabelecidas pela RPC. Tais empresas trazem trabalhadores chineses, que vivem em guetos. O presidente da África do Sul denunciou a criação de um "relacionamento colonial" com a China, na medida em que aquele país asiático se limitaria a importar recursos minerais e energéticos da África, sem criar valor agregado no continente.

A Índia, de sua parte, adota estratégia distinta. Os investimentos indianos são quase que integralmente privados e empregam, em grandes números, trabalhadores locais. Nesse processo, os países anfitriões sentem-se mais identificados com tais empreendimentos.

No México, por exemplo, haveria cerca de US 3 bilhões em investimentos indianos na indústria farmacêutica, devido à proximidade do mercado dos EUA. Colômbia está nos planos de expanção da mega-empresa Reliance, com vistas à criação de rede de energia elétrica, demonstrando o interesse da Índia por projetos de infra-estrura na América Latina.

Enquanto isso, existe proposta conjunta indo-africana para um "pan-African e-network project" com vistas ao desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação, que, eventualmente, resultariam na inter-ligação entre os 53 países do continente – com o emprego de "software" indiano, é óbvio.

Á India busca, também, exportar seu modelo de universidade aberta para o Botswana e Uganda. Trata-se, conforme mencionado acima, de priorizar "capacity building", em oposição à ênfase chinesa de "resource-based investiment".

A "CHINDIA"

Nos parágrafos anteriores, buscou-se explorar diferentes aspectos da competição sino-indiana, em "soft-power", bem como identificar regiões do mundo onde esta rivalidade acontece.

Cabe registrar que o desafio maior, no momento, seria o de imaginar como China e Índia poderão voltar a influenciar-se mutuamente com suas respectivas "soft powers" – conforme preveleceu há séculos, quando processo de "cross fertilization" levou ao que alguns estudiosos chamaram de "hinduanisação da China", na medida em que – segundo estes – o antigo "Império do Centro" - guardadas as devidas diferenças de proporções e de momentos históricos - veio a importar tanto do Budismo indiano, quanto os europeus absorveram do Cristianismo.

Por enquanto, a maioria das análises disponíveis concentram-se na possibilidade de formação de um bloco econômico a ser chamado de "Chindia", que, em 2020, poderia vir a contar com PNB superior ao dos Estados Unidos da América.

O mais importante seria considerar a possibilidade de formação de enorme espaço de cooperação cultural, caso viesse a ressurgir, com naturalidade e de forma pacífica, o intercâmbio de idéias, manifestações artísticas e material genético, via Sudeste Asiático, que existiu, há séculos, entre hinduístas e chineses.

China e Índia – "Chindia": vasto espaço para a convivência entre diferentes culturas.

Até recentemente, a maioria da leitura disponível sobre China e Índia visava a interpretar um ou outro país a público ocidental. Ademais, os parâmetros de comparação para a RPC eram, quase sempre, o Japão, a Coréia do Sul, ou mesmo Taiwan. Os indianos eram, nesses estudos, associados inevitavelmente aos paquistaneses.

No momento, a China parece "descolar-se" do resto da Ásia Oriental, que continua a ser vista com atenção, por sua dinâmcia própria. O Paquistão, de sua parte, tornou-se merecedor de referências a processos em curso no Afeganistão.

China e Índia são, hoje, o foco de comparações inesgotáveis, para os leitores ocidentais, seja a respeito de seus respectivos processos de desenvolvimento econômico, seja quanto à inserção de cada país no cenário internacional, inclusive com o emprego de "soft power".

Durante o período de minha permanência em Mumbai, no entanto, o mais interessante era observar o esforço de analistas indianos para explicar, ao seu próprio país, a "China".

Isto porque, como se sabe, o intenso intercâmbio comercial, a "cross-fertilization" cultural e mesmo a mistura étnica que prevaleciam, havia séculos, entre as duas civilizações, foram suspensos, a partir de 1962, com a guerra fronteiriça entre os dois países.

Parte-se do princípio, nessa perspectiva, de que a atual geração indiana, após mais de quarenta anos de distanciamento, procura interpretar o comportamento chinês,

no âmbito das condicionantes de sua própria cultura. Daí, citam, por exemplo, a "sacudida de cabeça hindu, à esquerda e à direita" – que significa "ser a verdade sempre contextual e que, portanto, a resposta a cada pergunta deve ser interpretada como afirmativa ou negativa, dependendo da conveniência dos interlocutores".

Da mesma forma, é explicado ao público local que tamanha é a necessidade sínica de "não perder face" que um "sim" dito de forma muito enfática pode, disfarçadamente, significar um "não". Isto é, um chinês busca sempre não ser exposto ao constrangimento de, através de uma negativa, aparecer incapaz de satisfazer ao pedido ou responder a pergunta da outra parte. Assim, haverá sempre um "sim", como resposta, mesmo que seu significado seja o de um "talvez"ou um "não".

Os receituários ora disponíveis, para que a China seja melhor entendida na Índia, procuram, também, esclarecer as diferenças entre os dois países, no campo espiritual.

É, então, explicado aos indianos que os chineses contam, em sua mitologia, com centenas de "deuses" e "deusas", além de seres sobrenaturais, como o dragão. Não haveria, segundo o ponto-de-vista local, o conceito de um "Ser Divino Todo Poderoso" ou "Deus". Conflitos relacionados com a reencarnação ou renascimento – encontrados no Hinduísmo – ou com o pecado – vigentes no Catolicismo, Judaísmo e Islã – estariam ausentes entre os chineses.

Enquanto isso, os indianos, seguidores do Hinduísmo ou Bramanismo, com seus "deuses" maiores ou menores, seus templos e cerimoniais, desenvolveram sua espiritualidade, em torno da crença no "Bhrama", que é a unidade. Assim, cada "alma" é uma parte destacada desta unidade, que só se reencontra quando volta a se fundir no "todo". Daí, a perene espera pelo retorno ao "Universal".

Os chineses, de sua parte, desfrutariam de uma civilização extremamente prática, onde interessaria o "aqui" e o "agora". A ética social prevaleceria sobre questões espirituais. Tal realidade teria três origens: o Taoismo, o Budismo e o Confucionismo.

O Taoismo ditaria o perfil místico da China. Seu princípio básico é o de que o mundo, como um todo, funciona em torno de dois polos, que se expandem alternadamente, enquanto representam limites recíprocos. Trata-se do "Yang" e do

"Yin". O yang é tudo o que for masculino, quente, agudo, iluminado, pesado e seco; o yin é o feminino, frio, macio, escuro, leve e molhado. A desarmonia entre os dois extremos provoca desordens e doenças.

O Taoismo misturou-se com crenças e práticas tribais, dando origem ao culto de numerosos "espíritos" e "entidades", associados à água, fogo, vento, chuva, rios, arroz, portões, paredes, entre outros. A maioria das entidades objeto de devoção dos chineses são ancestrais, guerreiros, reis, dignatários e sábios. Por exemplo, os "Oito Imortais" foram pessoas que, através da realização de "obras dignas de reconhecimento e vidas plenas de alegrias" foram agraciados com o "pêssego da vida eterna", o que os tornou imortais. Suas imagens " guiam e ajudam os fiéis", em momentos de necessidade.

Em virtude do espírito prático da mentalidade chinesa, o Budismo chegou ao país com sua "Escola Mahayana", cujo objetivo principal seria não o de tornar-se um Buda, mas, sim, o de, com persistente esforço individual, invocar a intervenção divina – do Buda - para que as dificuldades do mundo material se tornem mais suportáveis.

Segundo seus adeptos, haveria diversos níveis de "paraísos" e de "infernos", com diferentes recompensas e punições. Os que demonstrassem comportamento mais correto seriam contemplados com a entrada no "paraíso mais elevado", onde conviveriam com o "Imperador de Jade", que, segundo a referida crença, seria o que mais próximo haveria da noção de um "Deus".

A "corte divina" do Imperador de Jade seria idêntica a uma versão terrestre, com um exército, burocracia, família real e "parasitas de plantão"- estes em busca de favores. Seu julgamento, no entanto, é justo e sem caprichos: o bem é recompensado e o mal punido.

Por ocasião das celebrações do Ano Novo Lunar, os fiéis chineses queimam dinheiro de papel, como símbolo de pagamento para que "deuses que habitam suas casas" viagem até à referida corte do Imperador de Jade e relatem favoravelmente sobre as famílias que os hospedam. Outro recurso é o de oferecer doces ao "deus da cozinha", para adoçar-lhe os lábios e permitir um discurso favorável àquela entidade maior.

Tais explicações, na Índia, fazem a China parecer bastante utilitária e simplista, preocupada mais com a "face" dos que seguem o ramo prevalecente do Budismo,

enquanto os hinduístas privilegiam e convivem com complicado sistema de castas e formas de vida – inclusive na de animais – que, acreditam, podem ocorrer em reencarnações sucessivas.

Cabe ressaltar que, em momento algum, as diferenças assinaladas pelo autor procuram identificar obstáculos a um possível renovado bom entendimento entre as duas civilizações. Pelo contrário, buscam-se, sim, coincidências herdadas por interlocuções, durante séculos, de diferentes formas, no campo econômico, político e cultural.

Há especialistas, a propósito, que comparam a "indianização" da China - com a sua "importação" do Budismo do país vizinho - à cristinanização da Europa.

Para atender ao já mencionado interesse da nova geração indiana com respeito ao antigo "Império do Centro", a imprensa local tem ressaltado a crescente visita de cientistas indianos da área de informática à cidade de Hangzhou, na RPC, e a vinda de especialistas chineses em "software" a Bangalore, na Índia. Relaciona-se, então, este crecente intercâmbio tecno-industrial com a recíproca criação de centros de estudos do Budismo, em Universidades dos dois paises, como consolidação de "cross fertilization" cultural histórica.

Isto é, parece ser fortalecido o consenso de que a mesma facilidade de troca de idéias e maneiras de produção, que permitiu que o Budismo penetrasse na China - como assinalado em parágrafo acima – os habitantes dos dois países teriam hoje, para se articularem, a partir de valores em comum, criando um vasto espaço para a convivência entre suas diferentes culturas.

Trata-se de conclusão importante para os que, até recentemente, acreditavam que India e China viriam a importar modelos e formas de comportamento do "Ocidente", na medida em que se consolidam, como potências econômicas emergentes.

Pode ser que, na prática, entre os dois países, forme-se um vasto espaço cultural, a facilitar a convivência entre diferentes culturas. Esta "Chindia" poderia proporcionar e priorizar o ressurgimento de formas tradicionais de relacionamento entre diferentes povos, que conviviam entre e através de suas fronteiras.

Para tanto é necessário, ainda, que sejam superadas divergências entre Nova Delhi e Pequim, principalmente no que diz respeito a suas fronteiras.

"Chindia": vasta estrutura econômica em construção.

Análises atuais sobre as relações entre a China e a Índia não podem deixar de citar o livro "Billions of entrepreneurs – How China an India are Reshaping Their Futures and Yours", por Tarun Khanna, [4]que visa a interpretar, a leitores ocidentais, oportunidades de negócios na vasta estrutura econômica em contrução entre os dois países asiáticos emergentes.

A obra diferencia-se da maioria da literatura disponível sobre China e Índia, que, até recentemente, utilizava parâmetros de comparação entre a RPC e, quase sempre, o Japão, a Coréia do Sul, ou mesmo Taiwan. Os indianos eram, nesses estudos, associados, inevitavelmente, aos paquistaneses.

No momento, a China parece "descolar-se" do resto da Ásia Oriental, que continua a ser vista com atenção, por sua dinâmica própria. A Índia deixou de ter como referência o Paquistão.

Conforme já mencionado acima, o intenso intercâmbio comercial, a "cross-fertilization" cultural e mesmo a mistura étnica que prevaleciam, havia séculos, entre as duas civilizações, foram suspensos, a partir de 1962, com a guerra fronteiriça entre os dois países. Em 2007, no entanto, a China já se tornou o maior parceiro comercial da Índia, com trocas bilaterais no valor de US 37 bilhões. Espera-se que, em 2011, este comércio entre dos dois países chegue a US 60 bilhões[5].

Nessa perspectiva, a narrativa de Tarun Khanna – de nacionalidade indiana - é bastante simples, na medida em que seleciona alguns aspectos da vida econômica nos dois países. Cada capítulo é baseado em tais comparações, utilizando histórias de sucessos e fracassos de empresas, indivíduos e projetos nas nações vizinhas

[4] Publicado por Penguin Group, 2007. Takun Khanna é Professor da "Harvard Business School" e escreveu o livro com base em vasta esperiência pessoal de viagens pela China e Índia.
[5] Revista indiana "Business Today", 10.02.2008, pag. 46.

Assim, o autor analisa, por exemplo, porque cidades podem ser construídas, praticamente da noite para o dia, na China, enquanto Mumbai não consegue, apesar de repetidos esforços, há anos, urbanizar sua favela Dharavi, a maior do mundo. Em contrapartida, o mercado de capitais indiano – também com sede em Mumbai – tornou-se respeitado mundialmente, a partir do início deste milênio, na medida em que a forte intervenção estatal chinesa mantém as instituições financeiras da RPC atrasadas.

Tharun Khana questiona a razão de a indústria de "software" ter prosperado na Índia, mas não na China. Por que os chineses atraíram maior volume de capital externos do que os indianos. Busca explicar a razão da diferença de tratamento oferecido aos chineses de ultramar – que são bem vindos, com seus investimentos no país de origem – e aos indianos residentes no exterior – que hesitam, ainda, em aplicar seu dinheiro na terra onde nasceram ou de seus antepassados.

Ressalta, também, que as propostas para introduzir, na China, a "economia socialista de mercado" foram iniciadas com reformas no campo, enquanto, na Índia, pouco resultado pode ser visto com a redistribuição de terras. Em outro capítulo, analisa o sucesso indiano, em sua inserção internacional, com a exportação de "soft power", manifestada em filmes de Bollywood, medicina tradicional e gurus, atraindo, assim, simpatias em diversas partes do mundo. Os chineses, de sua parte, especializam-se em "hard power", isto é, explorando fortemente os recursos minerais e energéticos de paises na África e América Latina, criando, assim, antipatias externas.

Cada parte de seu livro demonstra profundo conhecimento pessoal dos temas abordados, revelando ter o autor ampla vivência dos dois países. Sua carga de informação é, portanto, significativa. As conclusões, contudo, deixam a desejar.

Por exemplo, analisa que, além da influência budista – de origem indiana – na China, foi encontrado, também o registro do símbolo "OM" – palavra que inicia toda a prece da religião hinduísta – em templo na cidade chinesa de Hangzhou, onde são crescentes os investimentos da Índia em "software". Conclui, portanto, que a facilidade de absorção de tecnologia indiana, nesta metrópole da RPC, deve-se a predisposição histórica da China em receber influência da Índia.

O livro, ademais, busca ser um receituário a grandes empresas multinacionais ocidentais que queiram investir nos dois países. Seu conselho principal é o de que deveria ser emulado o exemplo da General Electric, que foi bem sucedida em empreendimento que teve como base o estabelecimento de "hardware", na China, e de "software", na Índia. Assim, caso se queira produzir um "chip" ou realizar um projeto de arquitetura, cabe recorrer a parceiros indianos. Se o investimento depender de estradas, portos, energia e demais elementos de infra-estrutura eficiente, é melhor pensar no vizinho chinês.

Segundo este raciocínio, ambas as nações teriam muito a ganhar, em sua inserção na economia internacional, caso viessem a melhor articular suas complementaridades e vantagens competitivas. Retorna-se, portanto, ao tema de que a emergência atual da Índia e da China é, muitas vezes, analisada apenas na perspectiva da cobiça quanto ao acesso de centenas de milhões de seus potenciais consumidores à oferta de produtos e serviços estrangeiros.

CONCLUSÃO

Consta que, na década de 1950, Nehru comentou sobre a histórica falta de vontade e de habilidade da Índia em aprender da China: "Durante estes milhares de anos...cada país aprendeu algo do outro, não apenas em termos de pensamento e filosofia, mas também nas artes e ciências da vida. Provavelmente, a China foi mais influenciada pela Índia, do que a Índia pela China, o que é uma pena, pois a Índia poderia ter tirado proveito do sólido senso comum dos chineses, facilitando, assim – na Índia – o controle de suas próprias extravagâncias...a China levou muito da Índia, mas foi sempre suficientemente forte e auto confiante para absorver influências externas em seus próprios termos e enquadrá-las em algum lugar na sua própria textura social. Até mesmo o Budismo, com sua complexa filosofia não pode mudar ou suprimir o amor pela vida e alegria dos Chineses"[6].

[6] Nehru, "Discovery of India".

Verifica-se finalmente que, ao consolidar-se no cenário internacional a maior participação da China e Índia, que possuem laços de vizinhança milenares, bem como se desenvolva cooperação mais intensa e troca de ensinamentos sobre como administrar seus respectivos processos de crescimento exponenciais, haverá, sem dúvida, impacto significativo regional e em outras partes do mundo.

Isto ocorrerá, tanto pela maior inserção de ambos na economia mundial, quanto por suas diferentes formas de atrair e influenciar novos e velhos amigos.

Lembra-se que, há pouco mais de 50 anos, Nova Delhi e Pequim foram os promotores dos chamados Cinco Princípios de Convivência Pacífica. Caberia, agora, desejar que, com suas crescentes "soft power", contribuam para um contexto de respeito entre culturas diversas.

Fica em aberto, ademais, a questão sobre se a formação de uma "Chindia" resumir-se-ía a um vasto espaço econômico para o lucro de empresas estrangeiras e locais, ou se predominaria a abertura para negociações culturais, que garantiriam a estabilidade regional.

Artigo recebido dia 03 de Janeiro de 2012. Aprovado em 05 de fevereiro de 2012

RESUMO

Este artigo analisa a emergência política e econômica da China e da Índia no sistema internacional contemporâneo, com ênfase no impacto cultural. Analisa múltiplas formas da influência cultural da China e da Índia, associadas com o novo papel que estes países vem ocupando no sistema internacional, bem como as formas e possibilidades oriundas das relações entre a China e a Índia.

PALAVRAS-CHAVE

China; Índia; Países Emergentes; Impacto Cultural

ABSTRACT

This article analyzes the political and economic emergence of China and India in the contemporary international system, with emphasis on the cultural impact. Analyzes multiple forms of Chinese and Indian cultural influence, associated to the new role that has been occupied by these countries in the international system as well as the possibilities arising from relations between China and India.

KEYWORDS

China; India; Emerging Countries; Cultural Impact.

Conjuntura Austral

OS BRICS E A RECOMPOSIÇÃO DA ORDEM GLOBAL: ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DAS POTÊNCIAS EMERGENTES

Emerging Powers and the Remaking of Global Order: The Brics and its Strategy of International Insertion

Hermes Moreira Jr.[1]

INTRODUÇÃO

As transformações do cenário internacional nos últimos anos têm gerado amplo debate sobre a possibilidade de constituição de uma nova ordem global. As discussões sobre a capacidade de influência dos países e sobre a posição que ocupam hierarquicamente no globo, além das discussões sobre hegemonia e polaridade dentro do sistema internacional, têm provocado uma diversidade de opiniões que evidenciam a transitoriedade do momento histórico atual.

Logo, essa sensação é intensificada pelo desgaste da imagem dos Estados Unidos nos anos 2001-2008, sobretudo no campo político, e simultâneo fortalecimento, por meio de novos arranjos estratégicos associados a elevadas taxas de crescimento econômico, de economias emergentes procedentes do chamado mundo em desenvolvimento. Frente a este processo de contração e declínio relativo norte-americano, China, Rússia, Índia e Brasil, que despontam como principais economias emergentes, visam estabelecer novas formas de inserção internacional e criar espaços de atuação cada vez mais consistentes dentro da dinâmica das relações internacionais contemporâneas.

A proposta de análise ao longo deste ensaio é a de indicar quais as opções e estratégias adotadas por China, Rússia, Índia e Brasil para ganhar espaço e reunir

[1] Professor de Relações Internacionais FADIR/UFGD. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para o Estudo dos Estados Unidos INCT-INEU. (hermesmoreira@ufgd.edu.br)

condições de contrabalançar, regionalmente nos casos brasileiro e russo, e globalmente no caso chinês, a hegemonia e os interesses norte-americanos, bem como garantir a hegemonia regional e alcançar definitivamente influência global optando pela não confrontação com os Estados Unidos, adotando um "alinhamento pragmático" no caso da Índia. Opções em grande medida favorecidas pelo contexto de crise do projeto norte-americano, intensificado nos anos 2000 durante o Governo de George W. Bush, e evidenciado pela vulnerabilidade dos sustentáculos da economia do país diante da crise financeira de 2007-2008.

O DESGASTE DA HEGEMONIA AMERICANA E A ASCENSÃO DE NOVOS PÓLOS DE PODER

Desde sua ascensão à condição de líder do sistema, os Estados Unidos tem sua política externa orientada pelo seu liberal *commitment*, e pelo seu objetivo de construir e sustentar uma ordem internacional repousada sobre um conjunto de regimes e instituições regionais e globais consagradas pela aceitação coletiva, tanto no campo da segurança e do desarmamento, como no do comércio e dos investimentos. Não obstante, Buzan (2007) afirma que já algumas vezes ao longo dos anos 1990, mas principalmente desde 2003, os Estados Unidos tem se tornado o inimigo do seu próprio projeto do século XX. Eles têm, segundo o autor, rejeitado, gradativamente, o comprometimento com o multilateralismo, perdendo seu espaço de líder, o que tem destruído a confiança de décadas anteriores e corroído a lealdade de muitos de seus seguidores e demais mantenedores da ordem internacional.

O início da guerra contra o terror foi responsável por romper o consenso existente em relação a essa ordem internacional, pois os Estados Unidos deixaram de prestigiar os mecanismos internacionais que garantiam participação de outros membros da comunidade internacional, ainda que isso não impusesse ao país a perda do controle ou influência sobre os chamados "aparelhos ideológicos" produtores de valores e normas. Com efeito, as transformações domésticas e internacionais conduzidas pela revolução estratégica adotada pelos neoconservadores acabaram impondo-lhes constrangimentos estruturais. Além de aprofundar um processo de desconstrução

hegemônica, gerou desconfiança em relação à capacidade norte-americana de sustentação da ordem internacional, proporcionando a configuração de novas dinâmicas de equilíbrio regional e global.

Concomitante à existência de um desgaste na hegemonia americana, o processo de ascensão de novos pólos de poder ocorre devido à consolidação de países que não podem mais ser classificados de acordo com o antigo arranjo da Guerra Fria. Na avaliação de estudiosos de diversas correntes e origens como Ikenberry e Wright (2008), Arrighi (2008), Zakaria (2008), Khanna (2008), Narlikar (2007), Hurrell (2006), Vizentini (2006), Buzan (2004), os pólos emergentes nessa nova ordem internacional tendem a construir equilíbrios de poder de geometria variável, estabelecendo uma nova correlação de forças, refletindo reformas no sistema internacional, sobretudo em regimes e organizações multilaterais. Portanto é possível identificar, como faz Pecequilo (2008) a ascensão de "ensaios de coalizão anti-hegemônica". Além do declínio econômico proporcionado pelo aumento do número de competidores, da perda da credibilidade associada à aplicação de uma doutrina preventiva e unilateral, e do não funcionamento regular das instituições criadas no pós-1945, pode-se observar a emergência de alianças que pretendem contrabalancear o poder hegemônico dos Estados Unidos.

Essas coalizões visam agregar poder e compartilhar benefícios e vantagens comparativas que estes Estados possuam, atuando em conjunto com o intuito de apresentar projetos alternativos e contrabalancear o poderio norte-americano através de posições em temas concentrados e com objetivos específicos. E são exatamente as chamadas potências emergentes que têm capitaneado esse processo.

China e Índia têm se destacado pelos altos índices de crescimento econômico nas duas últimas décadas, enquanto que a Rússia vem apresentando uma vigorosa recuperação a partir de final dos anos 1990 (ZAKARIA, 2008; COLIN, 2007; NARLIKAR, 2006; TODD, 2003). Além disso, esses países se tornam referência nas análises de coalizões anti-hegemônicas devido à sua atuação regional, que aglutina medidas de desenvolvimento econômico e de reposicionamento estratégico. Complementar a esse movimento no oriente se desenvolve um novo eixo de cooperação

ao Sul, sobretudo com o fortalecimento de dois Estados popular e territorialmente importantes, e que nos anos recentes têm conhecido importante desenvolvimento econômico: Brasil e África do Sul. Cada vez mais esses países têm despontado como potenciais líderes regionais, angariando respaldo político e institucional junto a alianças regionais para se lançar na política global.

Desse modo, China, Índia, Rússia, Brasil e em um grau cada vez mais importante também a África do Sul, despontam, hoje, como atores fundamentais nos novos arranjos políticos internacionais. Alianças como o BRICs, o IBAS, a OCX, ou coalizões no âmbito de instituições multilaterais como a OMC e o G-20 fazem desses países "competidores estratégicos" (RICE, 2008) dos Estados Unidos. Dessa forma, novas alternativas passam a se constituir no ambiente da ordem hegemônica norte-americana.

A ASCENSÃO DA CHINA AOS OLHOS DO MUNDO

A China passou por uma transformação estrutural nas últimas três décadas. Apresentando uma taxa de crescimento econômico anual em torno de 10%, o país foi alçado à condição de uma das principais potências globais, com projeções de disputar a liderança econômica do sistema já nos próximos anos (O'NEILL, 2007). Esse movimento foi estimulado pela nova estratégia de inserção global adotada pelo governo chinês baseado no potencial de sua indústria no comércio internacional.

Desde os anos de Mao Tse Tung, o país tem focado em um forte desenvolvimento de seu parque industrial, estratégia que somada ao seu grande potencial relativo de recursos naturais e à abundância de mão-de-obra foi responsável pela expansão do produto interno bruto chinês (PIRES, 2005)[2]. As reformas econômicas

[2] É necessário destacar que entre os anos de 1958 e 1960 *Mao Tse Tung* buscou aplicar o que chamara de novas experimentações socialistas na China, sobretudo com a política do "Grande Salto para Frente", que visava tornar a China um país auto-suficiente, gerando sobressaltos em seu processo de industrialização. Não obstante, as dificuldades encontradas pelo distanciamento das relações com a URSS e seu isolamento diplomático, além da baixa adesão de setores da população e da burocracia estatal, levaram a uma crise social e econômica que matou milhões de chineses nesse período. Como resposta ao descontentamento popular, Mao apostou em uma campanha anti-revisionista afastando do governo líderes moderados e ampliando o poder dos radicais, dando início a um processo denominado "Revolução Cultural",

encaminhadas sob a liderança de Deng Xiaoping ao final dos anos 1970 foram responsáveis por acelerar o desenvolvimento econômico da China e conduzir o processo de modernização do país. Valendo-se do pragmatismo característico do socialismo chinês, o estabelecimento de "Zonas Econômicas Especiais" possibilitou uma abertura econômica parcial ao capital externo e investimentos de empresas multinacionais em áreas consideradas estratégicas pelo governo (SHENKAR, 2005).

Ao elevar os patamares do crescimento, essas mudanças proporcionaram inovação e desenvolvimento tecnológico, e conseqüentemente estimularam a expansão da participação chinesa no comércio internacional. Além disso, ampliaram a capacidade de seu Poder de Paridade de Compra, realçando a importância do consumo chinês tanto no mercado doméstico quanto no mercado internacional. Em relação a este último, deve ser ressaltada a importância do desenvolvimento e aprimoramento do comércio exterior e dos produtos alvo do mesmo para o crescimento econômico chinês.

Com o desenrolar da década de 1990, sua capacidade produtiva instalada somada à abertura dos canais de comércio fizeram a China despontar como grande plataforma global de exportações. Desde então, passou a registrar constantemente balanças comerciais superavitárias e vigoroso desempenho econômico, e impulsionou o comércio global ampliando sua demanda por produtos primários para seu enorme mercado de consumo interno. A China, com isso, tem substituído em muitos países africanos e latino-americanos seus principais e tradicionais parceiros comerciais, Estados Unidos e União Européia.

Ademais, além de expandir seu foco de atuação no comércio global a China tem investido no processo de internacionalização de suas corporações estatais, as quais passam a atuar como importante investidor estrangeiro nesses países em desenvolvimento através da instalação de filiais de suas principais empresas. Estas filiais interagem em países detentores de recursos estratégicos e *commodities*, e possuidores de grandes mercados consumidores (IPEA, 2010). Por intermédio dessa

ampliando conflitos políticos internos e perseguição a opositores e intelectuais, contribuindo para o aprofundamento das condições de instabilidade econômica e social do país.

maior participação chinesa no comércio mundial, o país passou a adquirir relevância política e econômica em outros ambientes para além do seu entorno asiático (LIANG, 2007). Assim, passou a influenciar mercados e governos tanto através de suas corporações como por meio de políticas governamentais de assistência para o desenvolvimento, principalmente em áreas de infraestrutura.

Para subsidiar esse movimento, o governo chinês se empenhou em um processo de reformulação de sua diplomacia pública, incentivando agentes governamentais e grupos da sociedade civil a se envolver em redes globais, criando uma nova dinâmica para as relações exteriores chinesas (D'HOOGHE, 2007). Fortalecendo o exercício da cooperação e do desenvolvimento em busca de uma sociedade e de um mundo mais harmonioso, a nova diplomacia pública da China enfatiza princípios de convivência internacional baseados no multilateralismo, buscando se contrapor, a fim de ganhar espaço, ao modelo recente adotado pelos Estados Unidos.

Dessa forma, faz parte do seu novo discurso diplomático a busca pela promoção de um "novo conceito de segurança que tem como conteúdo principal a confiança mútua, o benefício recíproco, a igualdade e a colaboração" (ZHAOXING, 2004). Nessa perspectiva, a China passa a participar de ações de desenvolvimento e cooperação em âmbito regional e global.

A presença de mais um forte consumidor de matérias-primas e grande produtor de bens de capital no mundo tende a gerar importantes impactos na ordem global. Mais ainda ao articular as duas esferas, consumo interno e comércio exterior, a uma projeção de seu *soft power* via ações de cooperação e investimento para o desenvolvimento, visando obter vantagens políticas e estratégicas no novo arranjo político global.

A REAFIRMAÇÃO RUSSA

A Rússia está começando a emergir de um decênio de desordem motivada pelo abandono de um regime comunista e a se tornar um ator importante para o equilíbrio entre as potências. Na era Putin é que desponta a resolução dos mais graves e importantes problemas da vida social e econômica russa, aprofundados após a anarquia social e econômica que sucedeu o processo de transição comunismo/mercado.

A despeito de possuir altas taxas de homicídios e suicídios, baixa expectativa de vida, taxas de mortalidade infantil incompatíveis com países de primeiro mundo, taxa de natalidade baixa e decréscimo populacional, a sociedade russa é provida de alto nível educacional. Ademais, a economia russa, atualmente, tem assistido a um crescimento do PIB, a partir de 1999, impulsionado pelas exportações no setor energético e pela retomada da indústria pesada. A valorização e altos preços internacionais do gás e do petróleo são favoráveis para a atual dinâmica da recuperação russa.

Para Todd (2003), a Rússia trilha o caminho do retorno à condição de grande potência e referência estratégica internacional, e busca a retomada da sua esfera de influência, com um novo estilo de domínio, que não o habitual e tradicional, mas sim se tornando um modelo para a região. Os problemas da superextensão imperial soviética, na segunda metade do século XX, caracterizaram o novo *status* da Rússia no pós-Guerra Fria como ator relevante porém não determinante ou decisivo na política internacional (COLIN, 2007). Desse modo, luta por uma situação de multipolaridade no sistema internacional como melhor oportunidade de avançar e salvaguardar seus interesses.

Colin ainda aponta que os grandes desafios da Rússia nesse início de novo milênio seriam: 1) a unificação da Europa, dotando-a de mais poder; 2) a ascensão de potências concorrentes, como a China e a Índia; 3) a proximidade a países fracos e politicamente instáveis, ligados ao mundo islâmico; 4) evitar um isolamento que leve à marginalização econômica, tecnológica e militar russa. Porém, seu maior desafio estaria na manutenção das relações com os Estados Unidos, interessados em frustrar a estratégia russa (MACFARLANE, 2006). Por isso, a atual política externa russa define seus objetivos e métodos com base no interesse nacional, doméstica e externamente, buscando evitar o condicionamento a pressões externas, sobretudo na estrutura unipolar que tende a ameaçar os interesses russos.

Em discurso para a Assembléia Federal, no ano de 2002, o presidente Vladmir Putin explicitou a doutrina estratégica russa, a qual indicava que a Política Externa da Rússia seria organizada sob um viés chamado por ele de “caminho estritamente pragmático”, baseado em suas capacidades e interesses nacionais: estratégico e militar,

econômico e político, cujas iniciativas de Política Internacional do Kremlin seriam baseadas em uma assertividade renovada e independência em assuntos de sua agenda interna/externa.

Portanto, na atual estratégia russa, a força militar ainda recebe atenção importante. Considerada um fator determinante para sua inserção autônoma e soberana, deve passar por reformas que visem um processo de modernização, sobretudo pelo fato de funcionarem como importante suporte econômico do país. Ademais, devido ao fortalecimento econômico dos últimos anos, o volume de investimentos do país no exterior também tem funcionado como importante componente da política externa russa. As empresas do setor energético possuem destaque central nesse processo, lembrado o 2º lugar na exportação mundial de petróleo e 1º lugar na exportação de gás.

O espaço pós-soviético, chamado por Moscou de "Exterior próximo", é a área onde a Rússia possui aspirações hegemônicas em âmbito regional, o que alguns autores chamam de "doutrina eurasiana" ou ainda "geopolítica eurasiana". Lilia Shevtsova (2007) explicita que os desafios e dinâmicas da região a transformaram em palco de disputas entre os EUA, União Européia e a China. Tornando tenso e conturbado o movimento de alinhamento e autonomia russa em relação às grandes potências globais.

O PAPEL DA ÍNDIA NA ORDEM DAS POTÊNCIAS EMERGENTES

A Índia continua em busca de garantir a hegemonia regional e alcançar definitiva influência global (GANGULY, 2010). Para tanto, o fortalecimento dos laços com os Estados Unidos se torna determinante para sua condição de participante de primeira classe na cena mundial. Muitos dos aspectos tradicionalmente reconhecidos na postura internacional indiana, desde os tempos de líder dos países não-alinhados, continuarão marcando suas opções na política internacional contemporânea. Porém sob nova roupagem, uma vez que, além dos fatores demográficos que sempre caracterizaram a centralidade na condição geopolítica do país, agora há também o peso econômico e novas dimensões de poder político e militar.

Ademais, a percepção de novos e importantes centros de poder global é tida diante de um cenário desfavorável aos Estados Unidos. Esse é o outro campo de ação

identificado pela política externa indiana. No caso da Índia, o avanço nos fórum de cooperação Sul-Sul, como G-20 e IBAS, e a construção de suas próprias alianças têm conferido cada vez mais autonomia a sua atuação internacional.

No entanto, com o intuito de também responder a esta transformação, os Estados Unidos tem investido em novas formas de atuação e em novas alianças. Ou seja, para contrabalancear o desgaste da Doutrina Bush, a potência hegemônica investe em diálogos bilaterais. E esse comportamento, de ressaltar a importância das novas potências articulando relações bilaterais e buscando fragmentar os espaços de resistência criados se reafirma no governo Obama.

Nesse intento, as relações indo-americanas devem determinar o futuro da Ásia e os novos equilíbrios da política mundial. Isso coloca a índia como um dos grandes parceiros estratégicos dos Estados Unidos, pois além do prestígio na reconstrução da imagem do país essa cooperação é essencial para a garantia dos interesses norte-americanos na região, sobretudo na guerra contra o terror e na nova acomodação geopolítica no continente asiático, tentando construir e garantir uma influência essencial para a sua grande estratégia regional e mundial, principalmente de manutenção do acesso aos recursos energéticos fósseis.

Por outro lado, a importância do papel da Índia no sistema internacional por meio do reconhecimento dos Estados Unidos pode ser entendida, também, pelo peso que Nova Déli sente em relação à responsabilidade internacional. Por isso, Mohan (2010) argumenta que o posicionamento da Índia hoje se deve a sua postura na construção dos regimes nucleares globais, ou seja, ao fato de ter se declarado uma potência nuclear responsável. Para o autor, isto contribuiu para a abertura das negociações “dolorosas” com os Estados Unidos entre 2005 e 2008, que se ampliam a partir das estratégias de segurança de 2002 e de 2010, e pelo anseio cada vez maior de aprofundar as parcerias como países aliados, vislumbrado a partir da assinatura do Acordo Bilateral de Cooperação Nuclear Civil (PANT, 2011).

A Índia pode vir a se consolidar como potência no século XXI, mas ainda padece frente a vulnerabilidades internas e conflitos regionais que precisam ser superados. Todavia, as experiências de equilíbrio de poder da qual a Índia tem feito

parte favorecem a sua ascensão concomitantemente ao declínio de poder relativo da potência hegemônica americana. Como explicitado, garante à Índia, através de sua política externa pendular e pragmática, ora privilegiando as relações com o Norte, ora as relações com o Sul, adquirir papel de proeminência no cenário internacional contemporâneo.

O LUGAR DO BRASIL NA NOVA ORDEM EM FORMAÇÃO

Taxado durante décadas como "país do futuro", para muitos analistas o início do século XXI representa o momento de afirmação do Brasil como uma das principais potências do cenário internacional (BANDEIRA, 2006; LIMA e HIRST, 2006; FLEMES, 2010; HAKIM, 2010; HURRELL, 2010; SOTERO, 2010). Com instituições democráticas consolidadas, economia estabilizada, abundância de recursos naturais e desenvolvimento social em evolução, o Brasil apresenta as características necessárias para ocupar o espaço que lhe é desejado há muitas décadas.

Após uma conturbada readequação do projeto de desenvolvimento e planejamento na transição do regime militar para o período democrático, apenas sob o mandato de Fernando Henrique Cardoso que os formuladores da política externa brasileira conseguiram concentrar o foco na agenda do país e voltar a trabalhar de forma independente pelo desenvolvimento nacional. Na nova coordenação da política externa inicia-se um movimento de reorientação da agenda brasileira em direção a uma política internacional proativa. De acordo com essa visão, "a autonomia [...] não significa mais 'distância' dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. [...] A autonomia se traduz por participação." (FONSECA Jr., 1998).

Entendia-se que um ambiente mais institucionalizado, capaz de respeitar as regras da política internacional, inclusive por parte dos Estados mais poderosos, seria favorável aos interesses brasileiros. Assim, o país teria condições de ampliar sua capacidade de resolução de problemas por meio da adesão ativa aos regimes e às normas internacionais. Mas enquanto isso, o Brasil continuava a encontrar dificuldades no âmbito bilateral, conhecendo um declínio nas relações com seus principais parceiros: Estados Unidos, Alemanha e Japão. A despeito disso, tentava um maior engajamento

com novos parceiros França, Espanha, Portugal, Rússia e China, e buscava fortalecer acordos regionais. A diplomacia brasileira se esforçava para efetivar a consolidação da integração sul americana via MERCOSUL, bem como participava ativamente das discussões sobre a ALCA (CERVO; BUENO, 2003).

Tentava ainda negociar com blocos econômicos de outras regiões para equilibrar sua deficitária balança de pagamentos. Todavia as limitações do mercado doméstico e o instável contexto do sistema financeiro internacional fragilizou a estratégia brasileira de inserção internacional baseada na premissa que ficou conhecida por "autonomia pela integração" (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2003). Devido aos constrangimentos institucionais de regimes e normas internacionais que regulavam as ações e políticas do país e à vulnerabilidade e dependência do capital especulativo de curto-prazo, o governo brasileiro era acusado de se submeter aos interesses das potências centrais o que ampliava a pressão por uma reformulação na sua atuação internacional.

Assim, a partir de 2002 foram feitos esforços para restaurar as políticas industriais e tecnológicas do Brasil. Foi elaborado, pelos Ministérios de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, da Fazenda e do Planejamento, um roteiro para uma agenda de desenvolvimento. Que consistia na priorização de três políticas públicas: o crescimento e expansão do sistema de infraestrutura nacional; o crescimento eficiente do setor produtivo, em especial o de bens comerciáveis; e a inovação da capacidade das empresas com maior orientação à exportação (NASSIF, 2007). Ademais, é impulsionada a promoção de parcerias estratégicas entre as universidades, institutos tecnológicos e empresas, incentivando inovação em ciência e tecnologia.

Buscando tornar efetiva essa reformulação na orientação estratégica da política externa brasileira a diplomacia do governo de Fernando Henrique Cardoso passou a intensificar relações com os chamados países emergentes, principalmente nas esferas institucionais multilaterais, como a OMC e a ONU (OLIVEIRA, 2005)[3]. Este processo

[3] De acordo com Vizentini (2005), ainda que timidamente, FHC em seu segundo mandato adotou uma postura mais crítica em relação à globalização e à ALCA, como é possível verificar em seus discursos com relação à chamada globalização assimétrica. Fortaleceu também parceria com Índia e África do Sul

foi prontamente aprofundado pelos formuladores da política externa do governo Lula da Silva a partir de 2003.

Todavia, a opção escolhida pela diplomacia de Lula visava uma reinterpretação do multilateralismo galgado pela política externa brasileira nos últimos anos. Dois vetores passam a ser o foco da estratégia brasileira: um movimento de libertação dos constrangimentos impostos pelas instituições internacionais ao desenvolvimento nacional autônomo; e a diversificação das parcerias políticas e comerciais brasileiras, priorizando o mundo em desenvolvimento.

Ganha corpo, então, a estratégia de autonomia pela diversificação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Diversificação das parcerias, coalizões, alianças e relacionamentos comerciais, políticos e estratégicos. Assim, se faz a opção brasileira pela conformação do IBAS, pela organização do G-20 no âmbito da OMC, pela constituição do G-4 em prol da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas, sobretudo pela aproximação com os países Árabes, Africanos e pelo ímpeto em efetivar a integração sul-americana e dinamizar as relações dentro do MERCOSUL. É a partir do eixo "terceiro-mundista" da política externa brasileira que se revelava a busca por benefícios estratégicos.

O fortalecimento do eixo Sul-Sul ganha fundamental importância estratégica a partir da diplomacia brasileira de estreitamento das relações e da aproximação comercial com parceiros da América do Sul, África e da Ásia (GUIMARÃES, 2005). Também descrita pelo termo cooperação Sul-Sul, essa nova articulação internacional se soma àquela voltada aos grandes países emergentes, no caso China, Rússia, Índia e África do Sul, que juntamente com a busca por cooperação econômica e comercial é fundamentalmente relevante por seus aspectos propriamente políticos (VIGEVANI; RAMANZINI, 2009). Com opções estratégicas semelhantes, estas economias emergentes compartilham desafios comuns, cujas saídas são encontradas através da aproximação e de alianças com outras potências regionais para barganhar em diversas

no Contencioso da OMC sobre patentes farmacêuticas (OLIVEIRA; MORENO, 2007). Ademais, o Brasil teve papel de destaque com sua participação na missão de paz da ONU no Timor leste durante o período de transição daquele país entre 1999 e 2000 (AGUILAR, 2005).

agendas. Nota-se o anseio por maior protagonismo internacional, mesmo que calcado em uma recuperação da clivagem Norte/Sul na política internacional.

Carros-chefe da nova diplomacia brasileira, estas alianças, com destaque ao IBAS e ao BRICS, conferem ao país uma nova possibilidade de inserção internacional na política global do século XXI. O Brasil tem se empenhado na construção dessa arquitetura uma vez que tem incentivado pela política de diversificação de parcerias a ampliação de suas exportações aos países do mundo em desenvolvimento. Tanto pelo fato desses países estarem crescendo e comprando mais alimentos e produtos básicos, itens importantes de nossa pauta de exportação, como devido às dificuldades impostas pelo protecionismo dos países ricos para os produtos competitivos de nosso país. Ademais, com o crescimento do comércio com China e Índia, as empresas brasileiras descobriram que existem outros importantes mercados a serem explorados além dos tradicionais parceiros comerciais europeus e norte-americanos (PAULINO, 2010).

Logo, a participação do Brasil nesses grupos – IBAS e BRICs – pode ser identificada como reflexo da busca por uma nova forma de inserção no cenário mundial, visto que a ordem internacional tem permitido a rearquitetura das forças globais. Sem apresentar rupturas significativas com seus paradigmas históricos, a política externa do Brasil no século XXI não deixa de dar a atenção devida às tradicionais parcerias, transformando e atualizando o passado ao mesclar equilibradamente as dimensões Norte-Sul e Sul-Sul, superando o debate enraizado nas relações internacionais do país, que tradicionalmente opunha essa duas tendências: a hemisférica-bilateral e a global-multilateral (PECEQUILO, 2008).

Ao avançar de maneira constante na integração física, política, econômica e comercial da América do Sul, e propor um rol de políticas de desenvolvimento aos países do eixo Sul, o Brasil busca legitimidade política doméstica e internacional para sua ambição de expansão do poder nacional em âmbito global.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este breve ensaio buscou identificar as estratégias das potências emergentes que fazem parte do sistema e que procuram espaço de influência na desgastada ordem

hegemônica americana. Este período de vinte anos pós-bipolaridade, melhor caracterizado como uma ordem unipolar com características de multipolaridade, permite o reconhecimento de uma ordem composta por uma grande potência, Estados Unidos, e vários focos de poder também importantes. Conforme identifica Velasco (2003), o pós-Guerra Fria é um cenário de transição mas que não é determinista já que emerge de um choque de duas tendências opostas: a concentração de poder e o combate a esta concentração.

Assim, procurou-se desenvolver uma leitura que reafirmasse a configuração do sistema internacional a caminho de uma distribuição de poder mais equilibrada, que não prevê no curto prazo uma substituição da potência hegemônica, mas sim uma maior participação de outros atores na condução da ordem internacional. Tornando-se recorrentes exemplos de competição entre Estados Unidos e China por novos mercados na América Latina, ou a disputa no campo estratégico de fornecimento de suprimentos e tecnologia militar entre Estados Unidos e Rússia, ou ainda a pressão por parte de Índia, Brasil e África do Sul por reformas das instituições internacionais multilaterais, visando refletir a nova dimensão do poder global. Nesse sentido, buscamos auxiliar na elaboração de uma nova agenda de pesquisa disposta a prognosticar se os movimentos de coalizões anti-hegemônicas e alianças de geometria variável seriam capazes de conduzir a um processo de reforma da atual ordem internacional.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz (Org.), **Brasil em Missões de Paz**. São Paulo, Ed. Usina do Livro, 2005.

ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim:** origens e fundamentos do século XXI. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

BANDEIRA, L. A. Moniz. Brazil as a Regional Power and Its Relations with the United States. **Latin American Perspectives**, Issue 148, Vol. 33 No. 3, May 2006.

BUZAN, Barry. **The United States and the Great Powers:** World Politics in the Twenty-First Century. Cambridge: Polity Press, 2004.

_____. A Leader Without Followers? The United States in World Politics after Bush. **The Global Policy Institute**, Policy Paper n.2, 2007.

CERVO, Amado. L; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

COLIN, Roberto. **Rússia**: **o ressurgimento da grande potência**. Florianópolis: Letras Brasileiras, 2007.

D'HOOGHE, Ingrid. The Rise of China's Public Diplomacy. The Hague, Netherlands: Institute of International Relations Clingendael. **Diplomacy Papers** No. 12, 2007.

FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: *soft balancing* numa ordem global em mudança? **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 53 (1), 2010.

FONSECA Jr., Gelson. Alguns Aspectos da Política Externa Brasileira Contemporânea. In: **A Legitimidade e outras questões internacionais**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1998.

GANGULY, Sumit. **India's Foreign Policy**: Retrospect and Prospect. Oxford University Press, 2010.

GUIMARÃES, Samuel. P. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HAKIM, Peter. O Brasil em ascensão: os desafios e as escolhas de uma potência global emergente. **Política Externa**. Vol 19 no 1 jun/jul/ago, 2010.

HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? London: **International Affairs**, nº 82, vol. I, 2006.

_____. Brazil and the New Global Order. **Current History**, vol. 109, n. 724, 2010.

IKENBERRY. John. G.; WRIGHT, Thomas. Rising Powers and Global Institutions. **The Century Foundation:** New York, 2008. Disponível em <www.tcf.org>.

IPEA, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Rússia, Índia e China: comércio exterior e investimento direto externo. Brasília: **Comunicados IPEA**, Abr. 2010.

KHANNA, Parag. **The Second World.** Londres: Penguin Books, 2008.

LIANG, Wei. China: Globalization and the Emergence of a new *Status Quo* Power? **Asian Perspective**, Vol. 31, No. 4, 2007.

LIMA, M. R. Soares de, e HIRST, Monica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, 2006.

MACFARLANE, S. Neil. The 'R' in BRICs: is Russia an emerging power? **International Affairs**, v. 82, n. 1, 2006.

MOHAN, C. Raja. Rising India: Partner in shaping the global commons? **The Washington Quarterly**: v.33, n.3, July 2010.

NASSIF, Andre. National innovation system and macroeconomic policies: Brazil and India in comparative perspective. In: **United Nations conference on trade and development – UNCTAD**, No. 184, may, 2007.

NARLIKAR, Amrita. Peculiar chauvinism or strategic calculation? Explaining the negotiating strategy of a rising India. London: **International Affairs**, nº 82, vol. I, 2006.

_____. All that Glitters is not Gold: India's rise to Power. **Third World Quarterly**, Vol. 28, No. 5, 2007.

OLIVEIRA, Marcelo. F. Alianças e Coalizões Internacionais do Governo Lula: o IBAS e o G-20. Brasília: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol. 42, No. 2, 2005.

_____; MORENO, Fernanda V. Negociações comerciais internacionais e democracia: o contencioso Brasil x EUA das patentes farmacêuticas na OMC. Rio de Janeiro: **Dados**, vol.50 no.1 2007.

O'NEILL, Jim. BRICs and Beyond. **Goldman Sachs Report**, Nov. 2007.

PANT, Harsh. **The US-India Nuclear Pact Policy**. Process, and Great Power Politics. New Delhi. Oxford University Press, 2011.

PAULINO, Luis. A. Os BRICS e a economia mundial. In: POSSAS, Lídia; SALA, J. Blanes (orgs). **Novos atores e relações internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2010.

PECEQUILO, Cristina S. Os EUA e o ciclo neoconservador: avaliações preliminares sobre a presidência George W. Bush. In: Fundação Alexandre de Gusmão. (Org.). **O Brasil No Mundo Que Vem Aí-** II Conferência Nacional de Política Externa. Brasília: FUNAG, 2008, v. 1.

_____ A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. Brasília: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol. 51, No. 2, p. 136-153, 2008.

PIRES, Marcos. C. O dragão chinês se levanta: transformações sociais e econômicas recentes na República Popular da China. São Paulo: **Revista de Economia Política e História Econômica**, p. 5-21, 2005.

PUTIN, Vladmir. **Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation**. Disponível em: http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2002/04/18/0000_type70029type82912_70662.shtml

RICE, Condoleezza. Rethinking the National Interest. American Realism for a New World. **Foreign Affairs**, Vol. 87, No. 4, 2008.

SHENKAR, Oded. **O Século da China**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

SHEVTSOVA, Lilia. **Russia - Lost in transition- The Yeltsin and Putin legacies**. Washington: Carnegie Endowment for International Peace. 2007.

SOTERO, Paulo. Brazil's Rising Ambition in a Shifting Global Balance of Power. **Politics**. Vol 30 (S1), 2010.

TODD, Emmanuel. **Depois do Império: a decomposição do sistema americano**. Rio de Janeiro, RJ: Record, 2003.

VELASCO, Sebastião. C**.** Entre normas e fatos: desafios e dilemas da ordem internacional. **Lua Nova**, n. 58, 2003.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo. F. Política externa no governo FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, Vol 15, No. 2, 2003.

_____; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. In: **Contexto Internacional**, Vol. 29, No. 2, 2007.

_____; RAMANZINI Jr., Haroldo. Mudanças da inserção brasileira na América Latina. **Revista Lua Nova**, São Paulo, No. 78, p. 37-75, 2009.

VIZENTINI, Paulo F. De FHC a Lula: Uma década de política externa (1995-2005) **Civitas**. Porto Alegre v. 5 n. 2 jul.-dez, 2005.

_____. O sistema mundial entre a uni e a multipolaridade. In: VIZENTINI, P.; WIESEBRON, M. (org.). **Neohegemonia Americana ou Multipolaridade?** Pólos de Poder e Sistema Internacional. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

ZAKARIA, Fareed. **The Post-American World**. New York and London: W. W. Norton & Company, 2008.

Artigo recebido dia 28 de Novembro de 2011. Aprovado em 03 de Janeiro de 2012

RESUMO

A crise relativa do poder americano indica a transformação das relações de poder no sistema internacional. O objetivo desse texto é demonstrar que nesse quadro de declínio do poder e influência americana um novo equilíbrio global pode ser estabelecido com a ascensão de novas potências como Brasil, Rússia, China e Índia.

PALAVRAS-CHAVE

Ordem Global. Potências Emergentes. BRICS.

ABSTRACT

The crisis on the American power indicates the transformation of power relations in the current international system. This paper aims to present the characteristics of decline of American power and to demonstrate the new global balance which can be established by the rise of emerging powers like Brazil, Russia, India and China.

KEYWORDS

Global Order. Emerging Powers. BRICS.

Conjuntura Austral

A IMPORTÂNCIA DO NEOLIBERALISMO NA ENTRADA DO BRASIL NA OMC E NO MULTILATERALISMO COMO NOVA POLÍTICA GOVERNAMENTAL

The Importance of Neoliberalism to Brazil's WTO Entry and to Multilateralism as a New Governmental Policy

Jacqueline A. Haffner[1]
Camila Feix Vidal[2]

1. Introdução

Criada em 1995 em substituição ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), a Organização Mundial do Comércio (OMC) é hoje o maior fórum internacional de negociações comerciais entre Estados, dos quais 153 são membros. O Brasil é um dos signatários originais da Organização. Contrariando a relativa demora do Legislativo e do Executivo na ratificação de tratados internacionais, a aprovação do tratado constitutivo da OMC pelos dirigentes brasileiros é considerada uma das mais rápidas da história do país.

O meio século que separa a criação do GATT e o seu fim, dando lugar à OMC, correspondeu a um período de grandes transformações políticas e econômicas no Brasil. O Brasil, durante a era do GATT, caracterizou-se por uma postura reivindicatória nos foros econômicos multilaterias, tendo contribuído significativamente na inclusão de importantes cláusulas ao texto do Acordo que beneficiavam países em desenvolvimento. O fim do GATT, e início da OMC, marca uma nova etapa no comércio internacional, com o objetivo de uma maior eficácia e institucionalização nas relações de troca entre os países; e uma transformação da política econômica e inserção internacional

[1] Professora da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. (jacqueline_haffner@hotmail.com)
[2] Aluna de Mestrado em Ciência Política-UFRGS. (milafeix@yahoo.com.br)

brasileira. Em função de pressões externas e devido às sucessivas crises econômicas internas, o Brasil adota políticas neoliberais na década de 1990. A diplomacia reivindicatória, que buscava mudar a ordem, a partir de então é substituída por uma política que busca no multilateralismo uma forma de maior participação e influência na definição dos parâmetros econômicos internacionais. Seguindo a análise de Cervo: "o multilateralismo foi eleito como meio de ação da nação desprovida de poder para realizar sua vontade" (CERVO, 2002, p. 10). A adesão do país na OMC foi, portanto, consequência de uma conjuntura interna favorável, de pressões externas e de fragilidades internas.

A relevância do tema proposto é demonstrada pelo atual contexto externo. A OMC, como mencionado, é hoje a maior organização comercial. É inevitável a crescente importância que essa instituição vem recebendo em um ambiente global cada vez mais interligado e dependente. O Brasil, por sua vez, vem conquistando um papel de destaque na economia e política mundial. É hoje o líder de diversos grupos internacionais que buscam maior equidade internacional, é um reconhecido centro de investimentos estrangeiros, e sua arrecadação advinda de exportações vem crescendo consideravelmente.

2. A Adesão do Brasil ao neoliberalismo

O processo de liberalização na economia brasileira consolidado, especialmente, durante a administração de Fernando Collor de Mello, e a rápida adesão do país à OMC, foram resultados de mudanças políticas e econômicas no Brasil, influenciadas, em grande parte, por uma nova conjuntura global. Surgem, na década de 1980, novos fatores internacionais como o declínio da União Soviética e a ascensão de uma política econômica, o neoliberalismo, fortemente difundida pelos Estados Unidos e Inglaterra. A partir de 1990, o neoliberalismo eclodiu em diversas partes do mundo, tendo sua presença fortemente marcada na América Latina. O Brasil não fugiu à tendência, pelo contrário. Com os governos de Collor e Cardoso, o país seria um dos maiores defensores de tal política. Dessa maneira, o neoliberalismo acabou por condicionar tanto a economia, como a política externa do Brasil, rompendo com paradigmas e tendências

anteriores, como comprova a atuação brasileira durante a última rodada do GATT e a imediata adesão do país à OMC.

2.1 Contexto internacional: o fortalecimento do Neoliberalismo

A década de 1980 foi marcada por diversos acontecimentos internacionais, dentre eles o fim da Guerra Fria e mudanças na política externa e econômica dos Estados Unidos, que influenciariam diretamente a política e a economia brasileira na década seguinte.

De acordo com Naim, a queda do sistema soviético provocou um desencanto com o socialismo e, por consequência, com o planejamento Estatal (NAIM, 2000, p.2). É nesse contexto que surge o Consenso de Washington[3], caracterizado pela projeção dos ideais norte-americanos, sendo os Estados Unidos o representante capitalista "vitorioso" ao final da Guerra Fria, nas mais diversas economias mundiais.

Bresser-Pereira aponta que a abordagem de Washington foi influenciada e afirmada por uma nova direita neoliberal, tendo como principais contribuições a escola austríaca (Hayek e Von Mises), os monetaristas (Friedman, Phelps e Johnson) a escola da escolha pública (Buchanan, Olson, Tullock e Niskanen), além de Lucas e Sargent como representantes das expectativas racionais. As percepções desses intelectuais foram partilhadas por grandes agências multilaterais em Washington, como o Tesouro, o *Federal Reserve* (FED) e o Departamento de Estado dos Estados Unidos. (BRESSER-PEREIRA, 1991, p.6).

Como observa o autor, a partir do Consenso de Washington, se pôde diagnosticar a crise latino-americana como produto da indisciplina fiscal (populismo econômico) e do estatismo (proteção do governo), já que as cinco primeiras reformas

[3] O Consenso de Washington pode ser resumido em 10 pontos (reformas): 1) Disciplina fiscal como meio para eliminar o déficit publico, 2) Mudança nas prioridades das despesas públicas – eliminação de subsídios e aumento de gastos com saúde e educação, 3) Reforma tributária – aumento de impostos ("a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas"), 4) Taxas de juros positivas, determinadas pelo mercado, 5) Taxa de câmbio determinada pelo mercado, 6) Comércio liberal e orientado para o exterior
7) Investimentos diretos sem restrições, 8) Privatizações de empresas públicas, 9) Desregulamentação das atividades econômicas, 10) Direito de propriedade mais seguro (Ibidem)

promoveriam a estabilização da economia através de ajuste fiscal e adoção de políticas econômicas ortodoxas, enquanto as outras cinco demonstraram a ideia de que o Estado deveria ser reduzido.

Essa nova ordem internacional, baseada em uma direita neoconservadora e identificada com ideias neoliberais, foi consolidada nas figuras de Ronald Reagan no Estados Unidos e de Margaret Thatcher no Reino Unido. Segundo Visentini, essa reestruturação política e econômica foi o "resultado do triunfo da racionalidade do modelo capitalista, da interdependência mundial baseada na economia e na tecnologia, e da democracia como valor universal" (VISENTINI, 1992, p.224).

De acordo com Silva, as ideias neoliberais tiveram destaque com a crise econômica mundial dos anos 1970, quando as potências capitalistas vivenciaram uma grave recessão. Para os neoliberais, a solução seria manter um Estado forte na regulamentação dos sindicatos, mas fraco tanto nos gastos sociais quanto nas intervenções econômicas. Em outras palavras: preconizava-se um "estado mínimo" na ingerência econômica. Com a ascensão de Thatcher na Inglaterra (1979), Reagan nos EUA (1980) e Khol na Alemanha (1982), o preceitos neoliberais foram, finalmente, postos em prática. Ainda segundo o autor, as mudanças provocadas pelo neoliberalismo passaram pela implementação de três políticas: "privatização das atividades estatais, política de desregulamentação, com a redução da atividade da atuação do Estado como disciplinadora da economia e das relações de trabalho, e a política de abertura ao capital internacional" (SILVA, 2009, p.94-98).

É importante mencionar, ainda, a percepção de Cervo no que diz respeito ao neoliberalismo e à democracia. Segundo o autor, os governos neoliberais, mais precisamente os Estados Unidos, consideravam a supremacia do mercado e a não interferência do governo na economia como derivações lógicas da democracia. Para esses governanos, havia uma conexão bastante clara entre regime democrático e paradigma político (CERVO, 2008, p. 51), um argumento que dava importância e legitimidade para essa nova prática econômica e política no âmbito mundial.

O Consenso de Washington, apoiado nas ideias neoliberais, teve bastante sucesso. Na América Latina, governos como o de Carlos Menem, Fujimori e Collor de

Melo, buscaram aplicar os novos preceitos, rompendo com o desenvolvimentismo e assegurando-se no multilateralismo. Segundo Haffner e Simão, a nova ordem internacional "se consolidou mundialmente, balizada pela interdependência econômica, pela competitividade, pela necessidade de aumentar o consumo e baixar os custos de produção" (HAFFNER e SIMÃO, 2006, p.3).

A disseminação do ideário neoliberal teve, ainda, como contribuintes principais o FMI e o Banco Mundial. Segundo Naim, ao condicionarem o acesso de empréstimos à adoção de reformas econômicas e políticas baseadas no Consenso de Washington, esses órgãos tornaram o "receituário" irresistível. De acordo com o mesmo autor, o fim da Guerra Fria e a crise dos anos 1980 na América Latina tornaram impossível para os países sustentarem políticas que não fossem baseadas em princípios econômicos estáveis ou em ideias que se opusessem a investimentos externos. "Muitos países em desenvolvimento não tiveram outra opção além da de se entregar aos braços acolhedores, porém severos, do Consenso de Washington". Esses países, para receberem uma "folga" nas suas obrigações financeiras externas, tiveram que derrubar suas estruturas protecionistas, adotando políticas macroeconômicas ortodoxas. Conforme o autor: "uma folga, oferecida em troca da adoção de reformas econômicas" (NAIM, 2000, p.2-4).

Logo, as políticas econômicas neoliberais representadas no Consenso de Washington, foram difundidas amplamente, tendo como respaldo importantes órgãos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial. Essa política consolidou-se como a única alternativa viável para os países que precisavam sanar suas dívidas externas e sair de um cenário de crise e recessão interna. No Brasil, a adesão à nova política econômica se deu no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992).

2.2 O paradigma Neoliberal no Brasil

No Brasil, o ideario neoliberal foi introduzido no governo Collor e consolidado no governo Cardoso. Destaca-se também a atuação de Celso Lafer, duas vezes Ministro de Relações Exteriores nesse período. Esses três políticos se tornaram referências no país para as mudanças políticas e econômicas que se seguiram.

Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito democraticamente após o Golpe Militar de 1964, tomou posse em um momento de profunda crise econômica no país. A década de 1980 foi reconhecida como a "década perdida" para o Brasil. As contas externas continuavam desestabilizadas, a dívida externa crescia, a inflação não dava sinais de recuo, o índice de desemprego era bastante alto e o Estado não sustentava o crescimento. Assim, o modelo de crescimento do país nesse momento se caracterizava como "stop and go". De acordo com Cervo, foi nesse contexto de crise interna, que o recém eleito presidente deu nova forma à política e à economia brasileira, afastando-se do paradigma desenvolvimentista (amplamente usado pelos militares que viam na industrialização por substituição de importações o caminho que levaria a nação a um maior crescimento) e aderindo a políticas neoliberais e práticas multilaterais (Cervo, 1994, p. 54).

As principais medidas de caráter neoliberal adotadas no país nesse governo foram: desregulamentação da economia, adoção de política macroeconômica ortodoxa, redução do gasto público, ampla liberalização comercial e privatizações de empresas estatais. Em síntese, o Brasil de Collor adotou o "receituário" previsto no Consenso de Washington a fim de sanar as dificuldades econômicas pelas quais o governo vinha passando.

O neoliberalismo não foi, no entanto, prática exclusiva do Brasil na América Latina. Pelo contrário, a maioria dos países da região aderiram a esse modelo na mesma época em que se consolidava no Brasil. De acordo com Cervo, o neoliberalismo:

> "Substituiu a visão estruturalista tradicional e embarcou no paradigma da globalização do fim do século XX. Substituiu a visão dual entre centro e periferia e a ideia de concerto da ordem internacional pela de um mundo unificado pelos fatores transnacionais do capitalismo. O curso profundo desse pensamento abandona, no Brasil, a crítica à economia ricardiana clássica da divisão internacional do trabalho e das vantagens comparativas, e reflete, ademais, o estágio de avanço da competitividade nacional, reivindicando, como benéfico, o livre mercado global" (CERVO, 2008, p. 21).

A chegada do presidente ao poder coincidia com o fim da Guerra Fria, o fim do socialismo e a nova onda liberal em escala global. A conjunção desses fatores, aliado a crise interna com que passava o modelo desenvolvimentista de Industrialização por

Substituição de Importações, foram os condicionantes para uma nova política econômica baseada, essencialmente, nos preceitos neoliberais. Durante a Assembléia Geral da ONU em 1991, Collor foi bastante enfático na adoção de uma nova política econômica para o país: "O ideário liberal venceu Essa é uma observação que faço da perspectiva de um país que optou por uma plataforma liberal" (COLLOR, 1991 *apud* CERVO, 2002, p. 11).

A ampla liberalização comercial ocorrida no Brasil nesse governo foi favorecida, pois, pela mudança de mentalidade trazida não só pelo novo presidente, mas por conjunturas externas, como já exemplificadas. Passou-se a generalizar-se uma convicção, segundo Celso Lafer, de que "não há, nas condições atuais do mundo, permeado pela "lógica da globalização", desenvolvimento possível em isolamento autárquico". Segundo o autor, dada a conjuntura internacional de profunda interdependência, o mundo não é para o Brasil uma externalidade; na realidade, "o mundo é mais importante para o Brasil do que o Brasil para o mundo". Por isso, segundo o autor, a Rodada Uruguai do GATT foi aceita pelo governo brasileiro como linha de política de inserção internacional do país. (LAFER, 1998, p.42-46).

A Rodada Uruguai, como protagonista dos ideais dessa nova ordem econômica, foi uma maneira de se tentar conter a frustração com relação ao GATT em função da insatisfação generalizada com as negociações multilaterais e uma tentativa de conter o avanço do protecionismo via barreiras não-tarifárias

No início da década de 1980, era visível a insatisfação dos países em desenvolvimento que reclamavam da falta de acesso de seus produtos nos mercados desenvolvidos, assim como dos Estados Unidos, que alegavam que suas patentes eram mundialmente violadas. Para os EUA, especificamente, era necessária uma nova rodada que trabalhasse a inserção dos "novos temas" (comércio de serviços, proteção aos investimentos e propriedade intelectual), amplamente defendidos por esse país ((BARRAL, 2007, p. 32-33).

A nova rodada foi iniciada em Punta del Este, Uruguai, em 1986. Segundo o autor, o ambiente político e ideológico em que a Rodada Uruguai foi instaurada, explicam como a expansão e a defesa do livre comércio foi se concretizando nesses

anos, negligenciando preocupações com o desenvolvimento. “Dessa forma, pelo menos na Rodada Uruguai, David Ricardo venceu John Maynard Keynes” (Ibidem, p. 34).

Ao fim das negociações, em 1994, durante a Conferência de Marraqueche, líderes de 123 países firmavam os acordos que criaria a Organização Mundial do Comércio. Finalmente, após cinquenta anos das reuniões de Bretton Woods, se materializava uma organização comercial multilateral, tendo como membros uma maioria absoluta dos Estados do planeta. A OMC entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 1995 (Ibidem).

As principais diferenças entre o GATT e a OMC podem ser resumidas da seguinte maneira, de acordo com Barral:

> 1) GATT: acordo provisório, sem personalidade jurídica / OMC: organização permanente, com personalidade jurídica;
> 2) GATT: partes contratantes / OMC: membros;
> 3) GATT: Órgão de Solução de Controvérsias pouco eficaz / OMC: Órgão de Solução de Controvérsias mais efetivo;
> 4) GATT: normas se restringiam ao comércio de mercadorias / OMC: abarca o comércio de mercadorias, serviços, direitos de propriedade intelectual e medidas comerciais relacionadas com investimentos;
> 5) GATT: acordos plurilaterais / OMC: acordos são praticamente todos multilaterais (exceto os Acordos sobre Aeronaves Civis e sobre Contratação Publica - são acordos de adesão voluntária, ou seja, plurilaterais) (Idem).

De acordo com Ricardo Sennes, a Rodada Uruguai acabou, assim, por consolidar os objetivos da política neoliberal, influenciada, principalmente, pela política agressiva de Reagan. Para o Brasil, a Rodada fortaleceu e consolidou a nova política brasileira baseada na inserção multilateral:

> “Se para todo o sistema internacional a Rodada Uruguai do GATT representou um fórum político de enorme importância na década de 80, para o Brasil – cuja presença externa estava fortemente calcada na alteração das bases de sua inserção econômica internacional – essa Rodada teve uma importância e uma centralidade ainda maiores. A presença do Brasil no GATT, suas posturas, estratégias de ação, sua relação com outros fóruns de negociações e suas conquistas e derrotas constituíram em elementos centrais da reelaborarão geral da matriz básica do posicionamento externo brasileiro” (SENNES, 2003, p.100-101).

A nova política externa brasileira procurou assumir o processo de globalização e adotar políticas neoliberais como paradigma de desenvolvimento, o que permitiria, na expectativa dos dirigentes brasileiros, superar a crise e a estagnação dos anos anteriores.

Dessa maneira, o Brasil procurou reorientar a sua inserção internacional com base na "autonomia pela participacao", rompendo, assim, com a "autonomia pela distância"; enquanto substituía sua "matriz de política externa desenvolvimentista pela matriz neoliberal" (SILVA, 2009, p.108).

A administração de Collor, com uma política externa voltada para os Estados Unidos, acabou aderindo aos preceitos estabelecidos por esse último, "configurando um alinhamento à política norte-americana". Segundo Silva, Collor identificou o mundo com o fim da União Soviética, como sendo o de um sistema unipolar (sendo os EUA a potência hegemônica), ignorando, assim, relacionamentos com outros países, inclusive na Europa e na Ásia (Ibidem p.111).

Desta forma, podem ser estabelecidas três metas para o Brasil durante o primeiro momento do governo: a) atualizar a agenda internacional do Brasil por conta do novo contexto internacional; b) construir um relacionamento alinhado com os EUA; e c) negligenciar o perfil terceiro-mundista do Brasil. Com essa nova orientação, o governo aceitou negociar bilateralmente questões na Rodada Uruguai, defendendo, inclusive, as posições norte-americanas sobre serviços, patentes e propriedade intelectual (Ibidem, p.111-112).

O novo presidente preocupou-se imensamente com essa nova orientação brasileira e promoveu, ao longo do seu governo, grandes e profundas mudanças na economia do país: foi responsável pela ampla abertura comercial do Brasil[4] e por arrojados planos econômicos que visavam a estabilidade da economia brasileira.

Com relação a liberalização comercial, o processo de abertura do comércio exterior teve as seguintes características:

> a) Eliminação de barreiras não-tarifárias, b) Programa de redução gradual das tarifas de importação, de 40% para 31% em 1990; alíquota máxima de 35% e mínima de 14% em 1993, c) Adoção do sistema flexível de câmbio e d) Reformulação de incentivos à exportação (FURTADO, 1998, p.225).

[4] O processo de liberalização comercial já havia sido iniciado em 1988. A reforma tarifária reduziu as alíquotas e parte dos regimes especiais de importação. No entanto, não houve mudança significativa no rígido sistema de restrições não-tarifárias vigente desde 1974. O governo de Collor, nesse sentido, foi o grande responsável pela forte aceleração da liberalização comercial (BAUMANN *et alli*, 1998, p. 105).

Como resultado, as importações cresceram a média anual de 13% no triênio (1990-1992), enquanto as exportações caíram em media 9% ao ano no período de 1990 a 1991. Só em 1992 a queda seria revertida (Ibidem).

Dessa maneira, a abertura comercial brasileira encerrou a política anterior, voltada para a substituição de importações, e iniciou um novo período de livre mercado. Essa política comercial buscava inserir-se na nova conjuntura internacional, caracterizada pela expansão do neoliberalismo e também pelo processo de globalização, cada vez mais forte. O governo esperava, com essas medidas, um aumento de eficiência na produção e na comercialização dos bens e dos serviços, tornando a indústria nacional mais moderna e competitiva no plano internacional.

O discurso modernizante, conforme Cervo analisa, deu força à campanha eleitoral de Collor. Com essa concepção, inicia-se nesse governo um amplo desmonte de Estatais. A Companhia Siderúrgica Nacional de Volta Redonda, por exemplo, "símbolo da construção material do nacionalismo de Vargas e ponto de partida histórico do nacional-desenvovimentismo", é leiloada em abril de 1993, já no governo Itamar Franco. Até aquele momento, segundo o autor, havia-se privatizado 20 estatais (CERVO, 1994, p.53-54).

No entanto, o fracasso dos planos Collor 1 e 2, aliado à crescente saída líquida de capitais do Brasil (o movimento de capitais foi negativo no biênio de 1990-1991) e à queda sucessiva de taxa de investimento, caracterizaram a economia brasileira nos primeiros anos da década de 1990. Teve como alguns efeitos: crescente obsoletismo do setor industrial, forte deterioração da infra-estrutura disponível e aumento da taxa de desemprego. No segundo semestre de 1992, a instabilidade de economia foi agravada com o processo de impeachment do presidente Collor. Houve queda do fluxo de investimentos produtivos e recessão da economia (FURTADO, 1998, p. 226-227).

O período de 1990-1992 foi caracterizado, assim, por elevadas taxas de inflação e forte contração da atividade econômica. Destaca-se, no entanto, a nova orientação econômica e política empregada pelo ex-presidente. Realizaram-se, nesse período, profundas mudanças estruturais na economia brasileira com o objetivo de maior abertura externa, maior modernização, além de uma redefinição do papel do Estado no

setor econômico do país. Como mencionado anteriormente, o governo Collor foi profundamente marcado pelo ideal neoliberal, rompendo com o paradigma brasileiro desenvolvimentista associado a industrialização por substituição de importações, e priorizando o livre comércio e o multilateralismo. Conforme Haffner e Simão:

> "Nesta época se abandona definitivamente o modelo de "expansão da estrutura industrial" por um novo enfoque que seria o de modernizar a indústria nacional e torná-la mais competitiva no âmbito internacional sendo inseridas novas técnicas de produção. Desta forma, podemos entender que as bases desta nova política estavam enfocadas na questão da competitividade, em contraponto das políticas anteriores, que objetivavam a expansão produtiva mediante incentivo a substituição das importações" (HAFFNER e SIMÃO, 2006 p. 5).

Itamar Franco, ao assumir a presidência, manteve as linhas gerais do seu predecessor. Os principais fatos econômicos desse governo podem ser resumidos da seguinte maneira:

> Queda da inflação; Aumento da credibilidade do país no exterior (principalmente após acordo com bancos credores em novembro de 1993); Prosseguimento do processo de abertura da economia; Continuação do processo de desestatização de empresas, iniciado por Collor; Progressiva melhora das contas públicas; Programa de Ação Imediata (1993), conhecido como Plano FHC (FURTADO, 1998, p. 228).

Fernando Henrique Cardoso foi nomeado Ministro das Relações Exteriores em outubro de 1992, deixando o cargo em maio do ano seguinte para ser Ministro da Fazenda. Nesse governo, Cardoso cria o Plano Real, visando a estabilização da economia. Segundo Silva, esse plano lhe permitiria consolidar as reformas estruturais de perfil neoliberal. De acordo com o então ministro, para aproveitar as oportunidades do mundo pós-Guerra Fria,

> "O país há de tomar, como está tomando, decisões internas importantes. A abertura da economia; a reforma do Estado; a atração aos investimentos estrangeiros; a aprovação da Lei de Patentes; a normalização das relações com a comunidade financeira internacional. (…)A globalização da economia mundial e a universalização dos valores democráticos e do livre mercado constituem pontos de referência fundamentais" (CARDOSO, 1993 *apud* SILVA, 2009, p.113-114).

O plano teve sucesso, visto que conseguiu reduzir a inflação e mantê-la sob controle durante um longo período. Foi implantado de forma gradual (fase 1- ajuste

fiscal; fase 2- indexação completa da economia, URV; e fase 3- reforma monetária, URV em R$), não recorrendo a congelamentos, mas a uma "substituição natural" de moeda, e preocupando-se, ainda, com a correção dos desequilíbrios econômicos então existentes.

A relação com os Estados Unidos passou, no governo de Itamar, a se distanciar daquela iniciada por Collor. Cardoso, como Ministro da Fazenda, já demonstrava um maior pragmatismo na relação:

> "É verdade que os EUA individualmente são nosso principal parceiro. Mas uma integração privilegiada com eles seria impossível, dado o próprio dinamismo e a própria vitalidade das nossas exportações para o mercado norte-americano, onde enfrentamos não raro muitas restrições" (CARDOSO, 1993 *apud* SENNES, 2003, p.123).

A prioridade nesse governo passou a ser a integração regional, destacando-se o Mercosul, a Área de Livre-Comércio Sul-Americana (Alcsa) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas). O Brasil tinha interesse em fortalecer seu papel na região e conter as pressões norte-americanas para a criação da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca) (SILVA, 2009, p.114).

Cabe ressaltar que os primeiros anos da década de 1990 foram anos de instabilidade política e econômica no país. A crescente taxa de inflação e o impeachment do ex- presidente Collor inviabilizaram, em grande parte, um maior crescimento econômico do Estado e a sua projeção externa. A situação começou a ser revertida no governo Itamar a partir do sucesso do Plano Real, promovido por Cardoso, que colheria os frutos na próxima eleição presidencial. Não obstante, o governo Collor se destaca pela mudança de rumos da política externa e econômica brasileira. Na tentativa de consolidar um governo neoliberal, como estipulado por Washington e Londres, o ex-presidente criou uma nova era para o país. Seguindo o "receituário" dos Estados Unidos, rompeu com o paradigma nacional desenvolvimentista baseado na Insutrialização por Substituição de Importações, adotando medidas importantes de privatização e abertura comercial; flexibilizou o câmbio; buscou diminuir o papel do Estado na economia do país; e deu ênfase à modernização da indústria nacional para maior competitividade. No plano externo, o governo manteve-se bastante alinhado aos

Estados Unidos, e alguns teóricos chegaram a fazer uma conexão entre esse governo e o de Dutra, visível nas questões econômicas (seguindo o Consenso de Washington) e nas discussões multilaterais, como na Rodada Uruguai do GATT, onde o Brasil, nesse governo, afastou-se de sua posição pragmática, convergindo com decisões norte-americanas, ainda que essas fossem lesivas ao Brasil.

3. A posição brasileira durante a última rodada do GATT e a entrada do país na OMC

O governo Collor preocupou-se, desde o princípio, em inovar a política externa brasileira, alinhando-se com os Estados Unidos, seguindo o "receituário" econômico de Washington e buscando inserir o Brasil no cenário internacional. Nesse sentido, a Rodada Uruguai do GATT mostrou-se tanto como uma linha de política de inserção internacional, como de evidência dessa nova posição brasileira.

Assim como o neoliberalismo inspirou as políticas de Collor e de Cardoso, internamente e externamente, inspirou também os representantes brasileiros nas negociações da Rodada Uruguai. Segundo Cervo, o Brasil cedeu, no GATT, à pressão dos países avançados: A delegação brasileira reconheceu a propriedade intelectual e o comércio dos serviços, aderiu aos TRIPs (Aspectos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio) e aprovou a Lei de Patentes (CERVO, 2002, p. 18).

Demonstra-se, nas negociações do GATT, uma relativa subserviência do Brasil aos Estados Unidos durante o mandato de Collor. Segundo Haffner e Simão, a delegação brasileira, historicamente caracterizada por seu profissionalismo e sua autonomia na condução das suas políticas, demonstrou uma atuação completamente diversa. Nesse contexto de alinhamento aos EUA, o Brasil chegou a apoiá-los durante a Rodada Uruguai, indo de encontro a Comunidade Econômica Européia (CEE) com relação aos produtos agrícolas. Cabe ressaltar aqui que os produtos brasileiros não tinham espaço no mercado norte-americano. "Para aprofundar a relação de subserviência, na reunião de Bruxelas, em 1991, a qual encerraria a Rodada Uruguai, o

Brasil atuou numa posição de coadjuvante dos Estados Unidos contra a Comunidade Européia" (HAFFNER e SIMAO, 2006, p. 10).

A "nova" postura brasileira frente ao GATT pode ser explicada da seguinte maneira: Primeiramente, o próprio governo de Collor, com sua percepção de um mundo unilateral, onde a força do poder recairia somente nos Estados Unidos, percebeu como importante para o crescimento e inserção mundial do Brasil seguir as indicações políticas e econômicas norte-americanas. Concomitantemente, o país passava por um momento de profundo endividamento externo e crise interna, o que o deixava em condições mais vulneráveis no âmbito do GATT. Segundo Sennes, essa condição de vulnerabilidade se apresentava na fraca capacidade de negociação quando os temas em pauta se chocavam com os aspectos do modelo de desenvolvimento e da política externa brasileira, como subsídios, incentivo às exportações, etc. Os países desenvolvidos e os órgãos econômicos multilaterais, como o FMI e Banco Mundial, aproveitaram essa fragilidade para condicionar empréstimos à mudanças na política econômica do país.

> "Uma dessas pressões cruzadas foi o condicionamento de concessão de novos empréstimos-ponte do Tesouro norte-americano para o pagamento de serviços atrasados da dívida, em 1983, em troca da mudança de posição do Brasil nas negociações sobre a inclusão dos chamados "novos temas" no GATT" (ABREU 1994 *apud* SENNES, 2003, p.106).

Cabe ressaltar, como mencionado anteriormente, que a inclusão dos "novos temas" era proposta dos países centrais, mais precisamente dos Estados Unidos, que procuravam conter os prejuízos com a falta de normas específicas sobre patentes, propriedade intelectual e serviços. Inicialmente o Brasil era contra a inclusão dessa proposta na Rodada Uruguai, preferindo concentrar-se em temas que versassem sobre têxteis e agricultura[5]. Em função da pressão exercida pelos países centrais, no entanto, o Brasil é "obrigado" a concordar com a inclusão dos "novos temas" na agenda da Rodada do Uruguai. (SENNES, 2003, p.106).

[5] O Grupo dos Dez (G-10), liderado por Brasil e Índia, entendiam que era necessário trabalhar na Rodada os "*unfinished business*", em especial a agricultura. Recusavam-se a discutir serviços antes dessas negociações tomarem forma, argumentando desconhecimento técnico sobre o tema em questão (SABA, 2002, p.94).

É importante ressaltar aqui a mudança de atitude dos países centrais tanto nas negociações antes da Rodada Uruguai, como durante ela. Nota-se, sob a direção dos EUA, uma retomada da ofensiva desses países sobre os países em desenvolvimento. Concomitantemente, houve uma fragmentação do bloco político dos países em desenvolvimento em função de diferentes interesses e posturas entre os que tinham maior ou menor grau de industrialização. O Brasil sofreu, portanto, as consequências desses dois processos que acabaram sendo potencializados pela sua vulnerabilidade econômica diante da crise em que o país passava. Assim, o Brasil "ao mesmo tempo que se viu isolado politicamente nas negociações do GATT e em outros fóruns, foi obrigado a dar resposta, em meio a sua crise, às pressões bilaterais e multilaterais por reformas de seu modelo econômico e industrial" (Ibidem, p.108).

A crise interna e o endividamento externo do país foram, sem dúvida, motivos importantes, se não os principais, da mudança de atitude da delegação brasileira durante a Rodada Uruguai. Apesar de, tradicionalmente, o governo manter uma postura reivindicatória e pragmática em fóruns multilaterais, em especial no GATT, a partir da presidência de Collor e em função das sucessivas crises de vulnerabilidade, criou-se um ambiente político e econômico adverso à capacidade do Estado de mantê-la. Sennes analisa três fatores que explicariam esse processo de relativa perda de autonomia brasileira: Primeiramente, a crise interna (econômica e política) atingiu a operacionalização da política externa brasileira. Destacaram-se, nesse contexto, a inflação, a crise fiscal e o endividamento externo com elementos que diminuíram a possibilidade de manobra e barganha do país. Em um segundo momento, a crise econômica passou a ocupar papel central na política externa, com os problemas da balança de pagamento. No terceiro momento, notou-se uma perda na capacidade autônoma de negociação do Brasil, se tornando vulnerável às pressões dos países centrais e dos órgãos econômicos multilaterais. O Brasil cedeu em várias questões, não conseguindo manter sua postura historicamente reivindicatória (Ibidem, p.117-118).

Com o governo Itamar Franco, percebe-se uma mudança na política de subordinação aos EUA, como já mencionado anteriormente. O governo passou a enfatizar o âmbito multilateral da política externa e a defender uma maior

representatividade no processo decisório internacional. No entanto, com relação ao GATT, o governo seguiu a linha de Collor, defendendo o abandono de barreiras protecionistas e defendendo a institucionalização de um regime multilateral de comércio. A delegação brasileira teve algumas vitórias durante a Rodada Uruguai, como na exportação de metais, chá, café, cacau, açúcar e óleos vegetais; mas, abriu o mercado de serviços, sem que houvesse redução dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos (SILVA, 2009, p.116).

As negociações da Rodada Uruguai, a mais longa da era do GATT, foram concluídas em dezembro de 1993, 8 anos após o seu início. A Ata Final foi assinada em Marraqueche, no Marrocos, em 15 de abril de 1994. O seu maior legado foi, sem dúvida, a criação da OMC, em substituição ao GATT. Apesar de modestos resultados para os países em desenvolvimento (quanto às áreas têxteis e de agricultura), "ganhos menos visíveis e não-quantificáveis foram obtidos pela própria preservação do sistema multilateral e seu fortalecimento, com a criação da OMC e o aprimoramento do mecanismo de solução de controvérsias comerciais" (SABA, 2002, p.99).

A Ata Final da Rodada do GATT foi assinada pelo Brasil durante o governo Itamar, entrando em vigor no Governo Cardoso. Fugindo à regra, o Congresso brasileiro a aprovou em um espaço de tempo bastante curto, ao que tudo indica, por conta da pressão exercida pelo Executivo. De acordo com Alexandre, o tempo médio de aprovação de tratados internacionais pelo Congresso brasileiro é de 667 dias (no período analisado pela autora, de 1985 a 2005). Nas esferas não ligadas ao Legislativo, levando-se em consideração: a) o tempo entre a assinatura do acordo no plano internacional e o envio ao Congresso pelo Executivo; e b) tempo decorrido entre a aprovação do Congresso e promulgação do Presidente, leva-se em média mais 760 dias. Nota-se que os tratados que foram assinados mais rapidamente, foram justamente os que o Executivo exerceu influência. Pode-se inferir, assim, que a "lentidão dos parlamentares está diretamente relacionada à falta de interesse pelo Executivo". De acordo com a autora, a assinatura da Ata Final do GATT é um desses exemplos (ALEXANDRE, 2006, p.79-83).

Concluída em Marraqueche em 12 de abril de 1994, a Ata foi enviada em 29 de junho para o Congresso (processo que já demonstra bastante rapidez em comparação com o tempo médio de 295 dias que normalmente levaria para um tratado chegar ao Legislativo). Contrariando a média de 667 dias para aprovação, o Congresso aprovou a Ata Final em menos de 6 meses, apesar de o acordo ser bastante complexo, com inúmeros anexos e protocolos. A aprovação deu-se ao mesmo dia em que foi promulgado o decreto legislativo, em 21/12/1994. O acordo, assim, entrou em vigor para o Brasil em 01/01/1995[6] (Ibidem).

A assinatura da Ata Final da Rodada Uruguai pelo Legislativo e a sua promulgação pelo Executivo fez desse o décimo tratado multilateral com tramitação mais rápida no Congresso: 167 dias. Demonstrando agilidade atípica, tanto do Legislativo como do Executivo, o resultado foi obtido após o esforço do governo brasileiro que, segundo Celso Amorim, "temia alongar o processo de aprovação interna e não poder figurar como membro fundador da OMC" (AMORIM 2001 *apud* ALEXANDRE 2006, p.84). Era interessante para o Brasil, ao tornar-se fundador da mais importante organização mundial de comércio, demonstrar a nova atuação do governo brasileiro, agora voltado para a universalização, livre comércio e descentralização. A rápida adesão do Brasil na OMC é, pois, prova da mudança de políticas econômica e externa do Brasil baseadas no ideário neoliberal.

Como já analisado anteriormente, Cardoso obteve sucesso como Ministro do governo de Itamar na elaboração do exitoso Plano Real. A sua candidatura e eleição como presidente da República se deve, principalmente, a esse Plano. Enquanto Itamar não aprofundou as medidas neoliberais iniciadas por Collor, mas as manteve, Cardoso retornou ao neoliberalismo como base de seu governo. De acordo com Silva, a Folha de S. Paulo, ao analisar a nova política externa do governo, intitulava o artigo como "A nova geração do Itamaraty é neoliberal", mostrando, através de entrevistas com diplomatas, o aprofundamento dessa ideologia dentro do corpo diplomático. O próprio

[6] Cf. MSC n. 498, de 29/06/1994; Decreto Legislativo n.30, de 15/12/1994; e Decreto n. 1355 de 30/12/1994 (ALEXANDRE, 2006, p.84).

Chanceler Celso Amorim afirmava a posição "universalista" do Brasil. De acordo com o jornal:

> "O Itamaraty passa por um acelerado processo de "neoliberalização". Sob a influência de um cenário internacional que ainda busca a acomodação à realidade pós-Guerra Fria, a diplomacia brasileira vive uma fase de revisão de conceitos. Durante os governos militares, o Itamaraty consolidou a fama de "terceiro-mundista". Na gestão Collor, esteve ás voltas com um onírico discurso direcionado para o "Primeiro mundo". Agora, tenta firmar-se como uma casa "universalista". A eleição de Fernando Henrique Cardoso, apoiado por aliados políticos de perfil liberal, reforça a nova tendência da política externa do país" (SOUZA, 1994 *apud* SILVA, 2009, p.117).

O governo ainda demonstrava seu perfil neoliberal defendendo a redução do tamanho do Estado, a eliminação de barreiras protecionistas e a atração de capital externo. Silva aponta que, no governo Cardoso, a matriz neoliberal foi, efetivamente, aprofundada. Durante o seu governo, várias privatizações foram feitas, dando preferência ao capital externo para essas aquisições. Cardoso, segundo o autor, implementou as duas gerações de reformas sugeridas pelo Consenso de Washington: O Brasil implementou, na primeira geração, políticas de rigidez fiscal, diminuindo o Estado de bem-estar. Na segunda geração, o país buscou angariar garantias para o investimento externo e maior transparência dos gastos públicos (SILVA, 2009, p.120).

A consolidação do modelo neoliberal no governo de Cardoso reflete, pois, que a adesão do Brasil na OMC como membro signatário original (resultado, entre outros fatores, de ideais neoliberais), não foi um ato isolado, típico dos governos de Collor e de Itamar, mas se encontrava inserido nessa nova lógica econômica e política, perdurando e caracterizando a década de 1990 no país.

CONCLUSÕES

Buscou-se, nesse artigo, demonstrar como a rápida adesão do Brasil na OMC fundou-se em um contexto amplo de mudanças na política externa e econômica do país. Inicialmente comandando pelos Estados Unidos e Inglaterra, o neoliberalismo influenciou diversos países ao redor do mundo, inclusive o Brasil, a adotar políticas condizentes com o "receituário" de Washington . A partir da adoção dessas medidas, os

países deveriam minimizar, senão acabar, com as profundas crises econômicas que os assolavam. Por intermédio do Banco Mundial e FMI, o Consenso de Washington (que garantia o empréstimo e/ou o refinanciamento de dívidas existentes a partir da adoção de suas medidas), foi sendo implantado nos mais diversos países. No Brasil, essas reformas foram iniciadas por Collor e consolidadas por Cardoso. O interesse do Executivo pela rápida adesão do Brasil na OMC é prova dessa mudança política no país, baseada em um ideário neoliberal e na busca por uma maior inserção internacional brasileira através de organismos internacionais.

Cabe mencionar aqui que, ainda que o governo de Collor e de Cardoso não tenham, explicitamente, abandonado o desenvolvimento baseado na industrialização por substituição de importações como vetor nacional, as políticas neoliberais adotadas, como a abertura econômica indiscriminada e o desmantelamento das estatais, apresentam-se como um rompimento do modelo econômico até então vigente. A Rodada Uruguai e a adesão do Brasil como membro original na OMC são exemplos visíveis e significativos que atestam essa mudança política e econômica do país. Da retórica reivindicatória nas negociações multilaterais e da busca pelo interesse nacional caracterizado pelo desenvolvimentismo, o Brasil passa a demonstrar uma postura de relativa subserviência aos Estados Unidos – tanto nas negociações econômicas multilaterais quanto na adoção de medidas econômicas.

No entanto, como foi demonstrando ao longo do artigo, a adoção do neoliberalismo pelo governo brasileiro durante a década de 1990 não foi uma decisão irresponsável, baseada em um argumento unicamente ideológico. Vários fatores, internos e externos, contribuíram para a adoção dessas medidas. Internamente destacam-se a crise econômica pela qual o Brasil passara durante a "década perdida" de 1980 - identificada com o choque do petróleo e de uma possível saturação na política de industrialização por substituição de importações. Esses fatores teriam sido responsáveis por um aumento da dívida externa, fragilizando e limitando o poder de barganha do país ante os seus credores externos. Nota-se, ainda, o aspecto ideológico dos dirigentes brasileiros. Como destacado por Silva, a percepção de Collor, com o fim da Guerra Fria, era a de um mundo unipolar e, portanto, um alinhamento com os Estados Unidos –

potência hegemônica – seria extremamente benéfico ao Brasil. Externamente, destaca-se a conjuntura internacional favorável a adoção de tais medidas, como a preferência pelo capitalismo em um momento de aprofundamento da globalização, e as pressões exercidas por credores externos que condicionavam seus empréstimos a adesão dos países ao Consenso de Washington. Conclui-se que, dado o momento histórico pelo qual o Brasil passava, a adoção do neoliberalismo era a única solução viável e disponível ao país.

Assim, constata-se que a adesão do Brasil na OMC foi motivada por políticas neoliberais que caracterizaram a década de 1990 no país. Essa adesão, uma das aprovações mais rápidas já realizadas pelo Congresso e Executivo, fez parte do novo paradigma brasileiro que buscava maior inserção internacional através de um alinhamento com os Estados Unidos e com os organismos internacionais; e de consolidação econômica seguindo as diretrizes neoliberais.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de; AUGUSTO, Braz José de. **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. Volume 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ALEXANDRE, Cristina Vieira. **O Poder Legislativo na Política Externa.** Dissertação de Mestrado, PUC-Rio. 2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações Internacionais e Política Externa do Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

____. **O Brasil e o Multilateralismo Econômico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

AMORIM, Celso. **A Diplomacia Multilateral do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2007.

BAER, Werner. **A Economia Brasileira.** São Paulo: Nobel, 1996.

BARRAL, Welber. **O Comércio Internacional**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007.

____. **O Brasil e a OMC**. Florianópolis: Diploma Legal, 2000.

BAUMANN, Renato; GONÇALVES, Reinaldo; PRADO, Luiz Carlos Delorme; CANUTO, Otaviano. **A Nova Economia Internacional: Uma Perspectiva Brasileira.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 1998.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Brasília. Disponível em < http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/>

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Brasília. Disponível em < http://www.itamaraty.gov.br/>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos**.** A Crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 21(1), Abril 1991 p.3-23.

BROGINI, Gilvan Damiani. **OMC e Indústria Nacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: UNB, 2002.

CERVO, Amado Luiz (org.). **O Desafio Internacional**. Brasília: UNB, 1994.

____. **Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso.** Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, 2002.

____. **Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHEREN, Mônica Teresa Costa Sousa; SENA JUNIOR, Roberto Di (org.) **Comércio Internacional e Desenvolvimento: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2004.

FURTADO, Milton Braga. **Síntese da Economia Brasileira.** Rio de Janeiro: LTC Editora, 1998.

GONÇALVES, Reinaldo. **O Abre-Alas: A Nova Inserção do Brasil na Economia Mundial.** Rio de Janeiro: Relume-Dumara, 1994.

____. **Economia Política Internacional.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JR., Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

HAFFNER, Jacqueline A. H.; SIMÃO, Ana Regina Falkembach. **O Projeto de Inserção Internacional de Collor de Mello**. Porto Alegre, 2006.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasília, 1977.

KANT, Immanuel. **À Paz Perpétua.** Porto Alegre: L&PM, 1989.

KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional: Teoria e Política**. São Paulo: Makron Books, 2000.

LAFER, Celso. **A OMC e a regulamentação do comércio internacional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

MAGALHÃES, Luiz Roberto Paranhos de. **Subsídios na Disciplina da Organização Mundial do Comércio – OMC**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. **O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis**. Brasília: UNB, 1982.

NAIM, Moises. O Consenso de Washington ou a Confusao de Washington? **Revista Brasileira de Comercio Exterior**. Rio de Janeiro, 2000.

SABA, Sérgio. **Comércio Internacional e Política Externa Brasileira.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SENNES, Ricardo. **As Mudanças na Política Externa Brasileira nos anos 1980.** Porto Alegre: UFRGS, 2003.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do Otimismo Liberal a Globalização Assimétrica.** Curitiba: Juruá Editora, 2009.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A Grande Crise: A nova (des)ordem internacional dos anos 80 aos 90**. Petrópolis: Vozes, 1992.

____. **Relações Internacionais do Brasil II: 1930-1964**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Disponível em <http://www.wto.org/>

Artigo recebido dia 14 de Janeiro de 2012. Aprovado em 02 de fevereiro de 2012

RESUMO

O artigo tem como objetivo abordar a adesão do Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC), cuja entrada em vigor deu-se em janeiro de 1995, como membro fundador. Através de análises interna e sistêmica durante as décadas de 1980 e 1990, buscou-se demonstrar os vários fatores que influenciaram o país a adotar medidas de caráter neoliberal, culminando na rápida aprovação do tratado constitutivo da OMC pelo Legislativo e Executivo brasileiro. Observa-se que o interesse dos dirigentes brasileiros em figurar como membro fundador da Organizacao reflete uma nova lógica de política externa e econômica no Brasil, baseada no multilateralismo e nos ideais neoliberais.

Palavras-chave

GATT, OMC, comércio internacional, economia brasileira, neoliberalismo.

ABSTRACT

The article aims to address Brazil's adherence in the World Trade Organization (WTO), which was established in January 1995, as a founding member. Through internal and systemic analysis during the 1980's and 1990's decades, it examines the various factors that influenced the country to follow neoliberal policies, including the rapid approval of the WTO constitutive treaty by the Brazilian's legislative and executive. It is possible to notice the interest by the Brazilian leaders to figure as a founding member of the Organization as a reflection of new external politics e economics approach in Brazil, based on multilateralism and neoliberal ideals.

KEYWORDS

GATT, WTO, international trade, Brazilian economy, neoliberalism.

Conjuntura Austral

RESENHA

Book Review

SEGURANÇA INTERNACIONAL – PRÁTICAS, TENDÊCIAS E CONCEITOS[1]

Lucas Pereira Rezende[2]

Fruto da Rede de Pesquisa em Paz e Segurança Internacional, apoiada pelo CNPq via Programa Renato Archer, o livro em questão trabalha o tema da distribuição de recursos entre as principais potências após o colapso soviético e sua relação com as dinâmicas regionais de segurança, trazendo uma orientação para a inserção internacional brasileira via sua prioridade na Cooperação Sul-Sul, em especial após a eleição de Lula da Silva, através do entendimento fundamental das bases regionais de segurança.

Rafael Villa (USP) abre o livro tratando da relação dos EUA com a América do Sul e as dinâmicas do Complexo de Segurança Regional. Villa coloca algumas ressalvas quanto à premissa geral que a prioridade estadunidense para com a América Latina é baixa, mostrando que, paulatinamente, a região está sendo incorporada à lógica da "Guerra contra o Terror", em especial após o 11 de setembro de 2001, o que contribui para a não criação de padrões regionais próprios de segurança. Isso seria tanto devido às diferentes prioridades defendidas pelos países da região quanto devido à percepção que a promoção da democracia é fundamental para a da segurança. Por fim, uma grande contribuição teórica para o conceito de complexo regional de segurança trazida por

1 CEPIK, Marco (ed.). "Segurança Internacional – Práticas, Tendências e Conceitos". São Paulo: Editora Hucitec, 2010. [ISBN 978-85-7970-024-8]

2 Doutorando em Ciência Política – UFRGS, Mestre e Bacharel em Relações Internacionais – PUC Minas e Professor de Relações Internacionais – Facamp (lucasprezende@gmail.com)

Villa está na identificação que o modelo sul-americano é híbrido, juntando tanto atores estatais quanto não-estatais num complexo sem uma dinâmica autônoma de segurança.

O segundo capítulo cabe ao próprio Marco Cepik (UFRGS), que mostra como as experiências de integração e segurança regional da OCDE e da Organização para a Cooperação de Shangai podem servir de modelo para a Unasul. Segundo o autor, ainda que inédita em sua forma e estrutura, a Unasul deve evitar algumas medidas adotadas pelo modelo europeu, que, em sua amplitude de países e de temas, acabaria levando o modelo sul-americano à ineficácia. Já o modelo da OCS traz a vantagem de ser menos abrangente e mais pragmático, seu problema é o caráter autoritário dos regimes do bloco. A principal função potencial da Unasul é de tratar de temas de segurança comuns entre os Estados da região.

Mônica Herz (PUC-Rio) trata sobre a construção de confiança na América Latina no terceiro capítulo. A autora contesta que as relações entre os Estados da região sejam fruto da ontologia do sistema internacional, e afirma que, mesmo sob a existência do dilema da segurança, há uma construção de confiança na região que vai contribuir para a não consolidação de um paradoxo de segurança na América Latina.

Já o quarto capítulo, capitaneado por Alcides Costa Vaz (UnB), trata dos desafios da construção e mudança de um regime internacional, com foco para o da não-proliferação nuclear. Os autores apontam dificuldades internas e externas ao regime foco do estudo, mostrando que ele se encontra em situação delicada, devido às dificuldades encontradas para lidar com os impedimentos próprios mencionados.

O Brasil é estudado em perspectiva comparada pro Eugenio Diniz (PUC-Minas) no quinto capítulo, nas questões de defesa, orçamento e projeto de força. Diniz compara os efetivos e equipamentos convencionais do país com os de Israel, Índia e África do Sul, e aponta um forte indício que o reaparelhamento das forças brasileiras deve ser tratado por uma perspectiva outra que não a da demanda do incremento de recursos no orçamento da Defesa.

Reginaldo Nasser e Carlos Gustavo Teixeira (Unesp/Unicamp/PUC-SP) tratam da relação entre a construção de uma ordem liberal e a Doutrina Bush no sexto capítulo. Os autores apontam o uso da força de forma preemptiva em determinadas circunstâncias

como a característica fundamental da política externa de W. Bush, de maneira distinta daquela do final da Guerra Fria. O capítulo culmina apontando que a expansão de uma ordem liberal através de instrumentos não-militares será essencial para uma *grande estratégia* bem sucedida por parte dos governos estadunidenses.

O sétimo capítulo cabe a Antonio Jorge Ramalho da Rocha, ao abordar a importância das instituições e da cultura política na *realpolitik*, processos políticos e a fragilidade estatal haitiana. Ramalho traz uma grande contribuição ao apontar o paradoxo das Operações de Paz da ONU (PKO), que tentam impor uma ordem tal que é contestada pelas lideranças políticas locais, salientando a tensão existente entre os conceitos de segurança humana e segurança nacional, o que faz com que as PKO acabem contribuindo para a fragilidade estatal.

As PKO continuam como foco de estudo no último capítulo, vistas sob a ótica da Paz Democrática por Paulo Esteves (PUC-Minas). A ordem internacional do pós-Guerra Fria, para Esteves, é constituída por elementos da Paz Democrática, e as PKO estabelecidas principalmente após a mudança das agendas de Boutros-Ghali passaram a incorporar, cada vez de maneira mais central, a imposição de uma ordem democrática nas missões de construção do Estado pós-conflito.

Trazendo elementos e abordagens diversas, o livro contribui não apenas para a consolidação da Rede de Pesquisa em Paz e Segurança Internacional, seu objetivo fundamental, mas também para a compreensão das principais dinâmicas regionais de segurança e como O Brasil, via seus acadêmicos e tomadores de decisão, pode amadurecer e aprofundar os estudos de segurança no país e em sua região.

Artigo recebido dia 06 de novembro de 2011. Aprovado em 01 de dezembro de 2011.

Conjuntura Austral

RESENHA

Book Review

SISTEMA DECISÓRIO DA UNIÃO EUROPEIA[1]

Clarissa Franzoi Dri[2]

A obra "Sistema decisório da União Europeia", lançada em português em 2011, oferece aos leitores brasileiros e latino-americanos uma visão atual, pragmática e crítica do funcionamento da integração europeia. Traduzida do francês (*Le fonctionnement de l'Union européenne*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011, a ser publicada também em inglês pela Palgrave Macmillan), a obra é o resultado de anos de pesquisa e ensino dos autores no campo dos estudos europeus. Concebido principalmente para fins didáticos, o livro deve interessar professores e estudantes de graduação e pós-graduação que buscam um panorama histórico e político dos altos e baixos da experiência regional mais estudada até hoje.

Por que, em um dado momento do século XX, os Estados europeus decidem abrir mão de sua soberania e se unir para a elaboração de certas políticas públicas? Os autores mostram que a história da integração europeia, ao invés de responder a um projeto minuciosamente planejado, caracteriza-se por uma série de eventos mais ou menos aleatórios, guiados em grande parte pelas conjunturas políticas nacionais e por acontecimentos imprevistos. Como é possível a tomada de decisão entre autoridades de 27 países diferentes, com línguas, interesses e concepções de mundo por vezes contraditórias? A obra expõe sem receios a complexidade da organização institucional e funcional da União Europeia (UE), que a torna muitas vezes incompreensível aos olhos

[1] BRACK, Nathalie; COSTA, Olivier. Sistema decisório da União Européia. Porto Alegre, Sulina, 2011, 270p. [ISBN: 978-85-205-0635-6]

[2] Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina. clarissadri@yahoo.com.br

do cidadão. Com um Parlamento diretamente eleito, uma Comissão que ainda guarda o monopólio da iniciativa legislativa, um Conselho de Ministros que prefere se comparar a um governo do que a uma câmara alta legislativa e um Tribunal de Justiça por vezes federalista, a UE não é uma máquina simples a funcionar.

Com o passar das décadas, períodos de entusiasmo revezaram-se frequentemente com fases de crise ou estagnação. Assim, a rejeição do Tratado de Lisboa na Irlanda em 2008 não surpreendeu os eleitores dinamarqueses que rejeitaram o Tratado de Maastricht em 1992; o abandono do projeto da Constituição Europeia em 2005 retoma a crise ensejada pela rejeição da Comunidade Europeia da Defesa em 1954; a alegada falta de solidariedade do Reino-Unido durante a atual crise econômica contribui para explicar sua adesão à Comunidade apenas após a morte do ex-presidente francês Charles de Gaulle em 1970; vale mencionar também a persistente tolerância dos alemães para com a situação econômica de seus vizinhos, alimentada sem dúvida pela sombra das consequências da II Guerra Mundial.

O livro é organizado em três capítulos. O primeiro aborda as principais fases da integração europeia, chegando até a implementação do recente Tratado de Lisboa. O segundo descreve seu complexo e dinâmico sistema institucional, refinado no decorrer dos anos e em constante evolução. Finalmente, o terceiro capítulo analisa de modo detalhado os diferentes procedimentos de tomada de decisão. Aqui são estudadas as competências da UE, as principais políticas públicas regionais e o processo de elaboração da agenda europeia. Sempre em linguagem direta e informal, os autores trazem exemplos concretos, ressaltam fatos inusitados e fazem questão de colocar em evidência os interesses dos atores e as contradições inerentes ao sistema.

A União Europeia tem se mostrado um ator central no atual contexto de crise econômica mundial, que prosperou em solo europeu e ali faz Estados de refém. Mas é também na Europa que as principais alternativas à crise têm sido gestadas. Se, por um lado, Grécia, Itália, Portugal e Espanha são as vítimas da vez, por outro a dupla franco-alemã não renunciou ao seu papel de liderança e intensificou contatos visando à gestão conjunta das soluções. Na Islândia, a participação popular vem guiando a recuperação da economia, enquanto que a taxação das operações financeiras vem sendo defendida

até pelo governo liberal de Nicolas Sarkozy. É difícil, assim, compreender os caminhos da situação econômica internacional sem entender os mecanismos, formais ou simbólicos, que regem a união ou a desunião dos europeus. Pode-se inclusive arriscar afirmar que o regionalismo na Europa é um fenômeno mais tendente à perenidade do que se supõe e que ele continuará a fomentar a formação de uma "potência democrática mundial", influenciando de modo decisivo as relações internacionais.

Artigo recebido dia 11 de Novembro de 2011. Aprovado em 08 de Dezembro de 2011

NORMAS DE SUBMISSÃO / Submission Standards

Diretrizes para Autores

1. A revista **CONJUNTURA AUSTRAL** publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;

2. A revista está dividida em **três seções**: **Conjuntura**; **Pesquisa** e **Leitura** (resenhas)

3. Os artigos de análise de conjuntura devem conter entre 8 mil e 12 mil caracteres (incluindo espaços) e os artigos de pesquisa devem conter cerca de 25 mil caracteres, as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 3 mil caracteres (espaços inclusive);

4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;

5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;

6. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;

7. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;

8. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.

9. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;

10. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês; Título em inglês; Resumo em português e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras.

11. Todas as submissões devem ser feitas através do site da revista : www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao Editor".
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (desde que não ultrapassem 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista, no site www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.
6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, caso submetido para avaliação por pares (ex.: artigos), conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

Author Guidelines

1. The journal **CONJUNTURA AUSTRAL** publishes articles and book reviews;

2. The journal is divided in **three sections**: **Conjuncture** *(Conjuntura)*, **Research** *(Pesquisa)* and **Review** (*Leitura*);

3. The conjuncture analysis articles must contain a minimum of 8 thousand and a maximum of 12 thousand characters (spaces included) and the research articles must contain around 25 thousand characters; the book reviews must contain around 3 thousand characters (spaces included);

4. The footnotes should be strictly of a substantive and complementary nature;

5. The bibliography must follow the rules of the Chicago system (Author, date), specifying the used literature at the end of the text;

6. Contributions must be original and can be submitted in Portuguese, English or Spanish;

7. Contributions must contain the full name of the author, their titles and institutional affiliation;

8. Publications of undergraduate students are accepted, as long as in partnership with an advisor professor, which will appear as the main author of the work;

9. Book reviews must contain the complete data and the ISBN of the analyzed work;

10. Contributions must be accompanied of: 3 key-words in Portuguese and 3 key-words in English; Title in English; Abstract in Portuguese, Abstract in English, both with up to 50 words.

11. All the submissions should be made through the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. Contributions must be original, and shall not have been submitted for publication in another journal; otherwise, it must be justified in “Comments to the Editor”.
2. Submitted files must be in Microsoft Word, OpenOffice or RTF (as long as their size is up to 2MB) format.
3. URLs must be informed in the references when necessary.
4. The text must be single-spaced; Times New Roman typeface 12 pt must be used for the body of the text; italic is to be used instead of underline (except in URL addresses); Figures and Tables must be embedded in the text.
5. The text must follow *patterns* of *style* and *bibliographical* requirements described in Authors Guidelines Author Guidelines, in the section “About the Journal”, on the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

The identification of authorship of the work must be removed from the file and the Properties option in Word, thus ensuring the confidentiality criteria of the journal, if it is to be subjected to peer review (i.e. articles), accordingly with available instructions in “Ensuring Blind Peer Review”.

INDEXADORES

Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais. (Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services):

- Latindex
- Google Scholar
- Sumários de Revistas Brasileiras