coleção | Relações Internacionais

Mudanças no panorama internacional por meio das relações Sul-Sul

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado José Serra
Secretário-Geral Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Ministro Paulo Roberto de Almeida

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Gelson Fonseca Junior

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gelson Fonseca Junior
Embaixador Julio Glinternick Bitelli
Ministro Paulo Roberto de Almeida
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Élodie Brun

Mudanças no panorama internacional por meio das relações Sul-Sul

Relações do Brasil, Chile e Venezuela com os países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio

Volume I

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília – 2016

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília - DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão
André Luiz Ventura Ferreira

Projeto Gráfico:

Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2016

B894 Brun, Élodie.

Mudanças no panorama internacional por meio das relações Sul-Sul: relações do Brasil, Chile e Venezuela com os países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio / Élodie Brun. – Brasília : FUNAG, 2016.

2v. (Coleção Relações Internacionais)

Trabalho apresentado originalmente como tese em 2012.

ISBN 978-85-7631-587-2

1. Política externa - Brasil. 2. Política externa - Chile. 3. Política externa - Venezuela. 4. Cooperação internacional. I. Título. II. Série.

CDD 327(81/83)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Para todos os que acompanharam
a aventura do doutorado.

APRESENTAÇÃO

É propósito da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) contribuir para a formação no Brasil de uma opinião pública sensível às diferentes questões afetas à convivência entre países, dentre as quais a cooperação internacional, aspecto importante no bojo da tradição universalista da diplomacia brasileira.

A trajetória histórica do desenvolvimento do País sempre esteve identificada com fases de maior cooperação internacional, inserção econômica externa e captação de investimentos e *know-how* estrangeiros. Foi assim no Império e na República, sobretudo a partir do pós-guerra, quando o processo de industrialização deslanchou vigorosamente. A cooperação internacional está ligada também à contribuição do Brasil ao multilateralismo e a articulações de grupos de geometria variável para a consecução de objetivos comuns decorrentes de interesses e valores específicos, inclusive, os ligados ao ordenamento global.

Desde cedo, o governo e as instituições públicas brasileiras, entre elas o Itamaraty, têm contribuído para a modernização do Brasil, a atração de mão de obra qualificada e de tecnologias capazes de tornar o País mais competitivo, inovador e impulsionar o progresso nacional. Historicamente, as ações da chancelaria

brasileira revelam interesse em questões econômicas, culturais, científicas e tecnológicas com viés transformador da realidade brasileira. Em meio às tendências de globalização e aumento da interdependência, esse empenho incide, ao longo do século XX, em iniciativas voltadas para influir e promover avanços na ordem internacional.

O Brasil tradicionalmente tem sido um ativo participante da cena internacional desde a Conferência de Paz da Haia, em 1907, Bretton Woods, a fundação das Nações Unidas, a criação do sistema multilateral de comércio com o GATT e, posteriormente, a OMC, as grandes etapas da consolidação do direito internacional ambiental, os acordos regionais de integração e a negociação de estruturas jurídicas para os bens comuns. Paralelamente, nas últimas décadas, ampliou sua concertação com os países em desenvolvimento e lançou iniciativas de coordenação política com parceiros emergentes.

Esse processo coincidiu ainda com a transformação do Brasil de recipiendário para contribuinte da cooperação multilateral ao desenvolvimento. Por circunstâncias peculiares de nossa história, países de menor desenvolvimento relativo da Comunidade de Língua Portuguesa são o destino natural desse esforço de cooperação. Além de beneficiar-se com a cooperação recebida, o Brasil converteu-se, a partir das últimas décadas, de igual modo, em importante prestador de cooperação a países em desenvolvimento. Essa tendência fortaleceu o componente Sul-Sul do universo da cooperação global, reflexo de renovada ênfase na aproximação política e econômica com outros países emergentes.

O presente livro *Mudanças no panorama internacional por meio das relações Sul-Sul: relações do Brasil, Chile e Venezuela com os países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio*, de autoria de Élodie Brun, representa esforço exaustivo de pesquisa

e contribuição inédita, em língua portuguesa, ao mapeamento daquelas novas tendências das relações internacionais a partir do Sul. O trabalho tem sua origem na tese de doutorado no Instituto de Ciências Políticas de Paris, em 2012, posteriormente revista e atualizada pela autora para fins desta publicação. O livro, em dois volumes, deve contribuir, de uma perspectiva abrangente, para a reflexão sobre tema de interesse para o estudo das relações internacionais e da política externa brasileira.

Trata-se de área que carece de aprofundamento analítico no quadro global da evolução recente da interação entre países em desenvolvimento. A literatura brasileira sobre o assunto ainda não conta com volume suficiente de estudos monográficos ou comparativos. O trabalho, assim, ocupa nicho específico nessa área de pesquisa acadêmica e, certamente, enriquecerá o debate sobre a diversidade geográfica do relacionamento internacional dos países do sul, num cenário internacional sabidamente dinâmico.

A tarefa minuciosa de análise das relações sul-sul empreendida pela pesquisadora Élodie Brun configura retrato de momento histórico em que o Brasil e outros países em desenvolvimento ganharam espaço e adquiriram crescente protagonismo em escala global. Mas o estudo transcende essa característica circunstancial em razão do seu lastro conceitual.

Inspirado em teorias e conceitos de Émile Durkheim aplicados às relações internacionais, o trabalho de análise realizado pela pesquisadora francesa tem o mérito de representar perspectiva distinta da compreensão da ordem mundial. Essa visão – que extrapola a doutrina corrente e hegemônica das escolas tradicionais do pensamento ocidental – reconhece valor na vertente Sul-Sul como fator de mudança daquele ordenamento de modo a melhor traduzir os interesses dos países periféricos. Sua pesquisa procura refletir sobre o alcance desses contatos entre países do Sul como

estratégia diplomática. Seu método busca introduzir na análise a importância do aspecto moral, além do material, como elemento de convergência na promoção da identidade do sul global, apresentada como instrumento que promove e legitima o aperfeiçoamento do sistema de poder.

Como a própria autora afirma, o desejo de melhor compreender a evolução do cenário mundial, acentuado pela vontade de apresentar um projeto original, levou-a a propor, no limiar da pesquisa de mestrado no *Sciences Po*, a análise das interações entre a América do Sul e o Oriente Médio. No entanto, a intensificação dos laços internacionais, a partir dos anos 2000, fortaleceu sua convicção de que se tratava de fenômeno que ultrapassava os limites do estudo original e se aplicaria à totalidade das relações Sul-Sul. A realidade desses contatos introduz questões teóricas e epistemológicas que transcendem a visão dominante construída pelos principais centros de difusão do conhecimento nesse campo de estudos e devem ser devidamente analisadas e compreendidas.

As opções de cooperação internacional, contudo, não devem ser vistas de maneira excludente. Do ponto de vista mais amplo, a tradição universal da diplomacia brasileira requer que os diferentes eixos da cooperação internacional sejam examinados e compatibilizados no processo de formulação e de operação da política externa, sempre à luz dos interesses nacionais. O imperativo maior do desenvolvimento torna necessário o uso do meio externo para a obtenção e a difusão de tecnologia, inovação e capital, em linha com a vocação aberta do Brasil, país engajado nos mais diversos tipos de diálogo e cooperação internacional, com parceiros e amigos espalhados pelos quatro cantos do mundo.

Sérgio Eduardo Moreira Lima

Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão

SUMÁRIO

VOLUME I

Prefácio **19**
Introdução **23**

Primeira Parte
Descentralização do cenário mundial 65

Capítulo 1
Um legado influente 73
1.1. Primeiros passos fundamentais 75
1.1.1. O ponto de partida: políticas externas inovadoras e cooperação multilateral 75
1.1.1.1. O voluntarismo dos visionários 76
1.1.1.2. O campo multilateral como terreno de encontro 85
1.1.2. O vaivém africano 93
1.1.2.1. Brasil, um interesse confuso 94
1.1.2.2. Venezuela, eclosão de laços com a África 102
1.1.2.3. O Chile e a irregularidade africana 105
1.1.3. Uma estratégia pontual com o Oriente Médio 108

1.1.3.1. Venezuela, pioneira graças ao petróleo 109
1.1.3.2. Brasil: engajamento provocado pelo petróleo..... 114
1.1.3.3. Frágil atividade chilena para com o Oriente Médio 119
1.1.4. O novo panorama asiático a partir dos anos 1980 123
1.1.4.1. O Chile, ou a guarda avançada asiática 123
1.1.4.2. Brasil, despertar tardio na Ásia 126
1.1.4.3. Uma Venezuela tímida na Ásia..... 128
1.1.4.4. O surgimento duradouro da República Popular da China 129
1.2. O parêntesis dos anos 1990 136
1.2.1. Refluxo certo, porém desigual..... 138
1.2.1.1. Consequências destrutivas da crise da dívida..... 138
1.2.1.2. Divisões e redução da solidariedade multilateral..... 145
1.2.1.3. O declínio das relações comerciais..... 148
1.2.1.4. Retração diplomática comprovada..... 149
1.2.2. Um início de retomada no limiar do novo milênio..... 153
1.2.2.1. Reanimação da coordenação multilateral..... 154
1.2.2.2. A inflexão brasileira..... 156
1.2.2.3. O despertar venezuelano 163
1.2.2.4. A continuidade chilena..... 165
1.2.2.5. A confirmação asiática 168
1.2.2.6. A implantação chinesa..... 174
1.3. Conclusão do capítulo.....178

Capítulo 2

Novo milênio, nova dinâmica 185

2.1. Um filão político ampliado e mais estreito.....188

2.1.1. Um verdadeiro *ballet* diplomático 191

2.1.1.1. Um ativismo sul-americano pioneiro 192

2.1.1.2. Aumento espetacular das visitas..... 193

2.1.1.3. Um recorde de estabelecimento de relações inéditas..... 196

2.1.1.4. O peso notável dos países emergentes..... 202

2.1.1.5. Interesse recíproco 205

2.1.1.6. O papel multiplicador dos grupos regionais 207

2.1.2. O enraizamento institucional das relações políticas intergovernamentais..... 209

2.1.2.1. Uma extensa rede de embaixadas 209

2.1.2.2. A proliferação de acordos bilaterais 212

2.1.2.3. A reforma dos ministérios em favor do Sul..... 216

2.2. Trocas econômicas: um adensamento com contrastes.....219

2.2.1. A elevação real de um comércio concentrado 222

2.2.1.1. O aumento acelerado das trocas comerciais 224

2.2.1.2. A institucionalização como forma de estímulo..... 241

2.2.2. Fluxos financeiros ainda em fase de criação..... 246

2.2.2.1. Debilidade dos fluxos financeiros Sul-Sul 249

2.2.2.2. Concentração dos investimentos estrangeiros diretos Sul-Sul 252

2.2.2.3. Esperanças renovadas na esteira da crise..... 255

2.3. A diplomacia solidária está na moda 262

2.3.1. O recrudescimento do número de projetos..... 268

2.3.1.1. A confirmação brasileira 268
2.3.1.2. Emergência de "novos doadores" 278
2.3.2. A cooperação científica: fator decisivo de estreitamento 285
2.3.3. Surgimento de novos mecanismos de aproximação solidária 292
2.3.3.1. Projetos triangulares Sul-Sul 292
2.3.3.2. O alívio das dívidas africanas por parte do Brasil 296
2.3.3.3. Assistência humanitária proveniente de Brasil, Chile e Venezuela 297
2.3.3.4. A ajuda recebida pelo Chile e pela Venezuela 300
2.4. Diversificação dos vínculos materiais: diplomacia cultural e defesa 304
2.4.1. A cultura como instrumento de apoio às políticas externas Sul-Sul 304
2.4.2. Uma especificidade Sul-Sul: o bilateralismo informal 311
2.5. Conclusão do capítulo 318
Conclusão da primeira parte 323

Segunda Parte
A contestação faz a união 329

Capítulo 3
Uma união construída entre vontades de ontem e oportunidades de hoje 337
3.1. A retomada das práticas tradicionais 338
3.1.1. A volta da divisão Norte-Sul 339
3.1.1.1. A persistência dos antigos bastiões 340
3.1.1.2. A convergência de votos 342
3.1.1.3. O poder no plural 346

3.1.2. Reivindicações permanentes 353
3.1.2.1. A busca da inclusão pela participação 355
3.1.2.2. Transparência, penhor da participação 366
3.1.2.3. Atenção às assimetrias..... 372
3.2. Uma janela de oportunidade em um quadro preestabelecido 375
3.2.1. A aposta multilateral 375
3.2.1.1. A valorização da ONU 376
3.2.1.2. Servir-se do multilateralismo e (des)servi-lo 379
3.2.2. Um fechamento estimulante do Norte 387
3.2.2.1. Um contexto propício ao relançamento das reivindicações do Sul..... 388
3.2.2.2. Uma oportunidade aproveitada pelo Sul..... 395
3.3. Divisões internas persistentes e até mesmo acentuadas 408
3.3.1. Diferenças estratégicas tradicionais..... 409
3.3.1.1. A doce sedução brasileira e chilena..... 409
3.3.1.2. Uma militância venezuelana mais radical..... 412
3.3.2. O caso dos emergentes: as diferenças materiais 418
3.3.2.1. Uma rotulação contextual..... 419
3.3.2.2. Primeiro país em desenvolvimento ou último dos desenvolvidos? 423
3.4. Conclusão do capítulo.....435

Capítulo 4
Reapropriação e reinvenção das normas existentes.....439
4.1. Uma volta às origens: a defesa da soberania política.....441
4.1.1. Reapropriação da soberania westfaliana..... 441
4.1.2. Usos específicos do Sul: autonomia e não intervenção 445

4.1.2.1. Complementaridade entre soberania e autonomia..... 445
4.1.2.2. A não ingerência como barreira de proteção..... 449
4.1.3. O dilema dos direitos humanos..... 455
4.2. Uma sugestão: a solução de conflitos por meio da sedução..... 459
4.2.1. Contra a força, pela palavra..... 460
4.2.2. O Sul como terreno de exercício..... 463
4.2.2.1. Atenção globalizada..... 463
4.2.2.2. Interesse acentuado, mas heterogêneo, pelo conflito israelo-palestino..... 464
4.2.2.3. Posturas interessadas..... 469
4.2.2.4. Brasil: uma proposta a serviço de sua ascensão internacional..... 471
4.2.3. Tomadas de posição potencialmente onerosas..... 474
4.3. Uma inovação: a escolha do desenvolvimento pela integração..... 478
4.3.1. O desenvolvimento sempre no horizonte..... 479
4.3.2. A interiorização de uma visão dominante..... 482
4.3.3. O Sul-Sul revelador da integração na economia mundial..... 486
4.3.3.1. Um modelo que favorece o aumento do intercâmbio Sul-Sul..... 486
4.3.3.2. O papel do Sul para as economias sul-americanas..... 489
4.3.3.3. O intercâmbio Sul-Sul, fator atenuante da crise econômica e financeira..... 490
4.4. Conclusão do capítulo..... 496
Conclusão da segunda parte..... 517

Terceira Parte
Desafios ao Sul, autenticidade e consolidação 521

Capítulo 5
Entre retórica tradicional e aplicação desnaturada 525

5.1. Cooperação Sul-Sul e constrangimentos.....528

5.1.1. Uma característica infeliz: o persistente desafio da concretização.....528

5.1.1.1. O efeito de anúncio sempre presente.....528

5.1.1.2. A persistência de obstáculos específicos do Sul.....536

5.1.2. Uma nova interrogação: implementação e perda de originalidade 544

5.1.2.1. A concretização progride apesar de tudo 544

5.1.2.2. Concretização *versus* igualdade ou doação sem contrapartida.....547

5.2. Relações Sul-Sul e egoísmo 560

5.2.1. O dilema do *spillover* regional.....562

5.2.1.1. Iniciativas pontuais inclusivas 565

5.2.1.2. Engajamento pelos demais 571

5.2.1.3. Efeitos centrífugos emergentes.....577

5.2.2. Uma lógica de competição comercial ascendente.....581

5.2.2.1. Aprofundamento da concorrência com a China 582

5.2.2.2. Egoísmos intensificados nos projetos de livre comércio.....592

5.3. Conclusão do capítulo.....598

Capítulo 6
O enraizamento societal como última fronteira.....601

6.1. Consenso social em torno da política externa no Chile.....607

6.1.1. Cooperação especialmente estreita com dirigentes de empresas 611
6.1.2. Setores sociais menos solicitados 614
6.1.3. Influência crescente da comunidade palestina 617
6.1.4. Relações Sul-Sul ilegais, mas pouco perturbadoras 623
6.2. A durabilidade da política externa questionada por uma sociedade venezuelana polarizada 624
6.2.1. Uma oposição recalcitrante à diplomacia bolivariana 625
6.2.2. Governantes que exacerbam a polarização 629
6.2.3. A mão estendida aos afrodescendentes 633
6.2.4. Venezuela, rota de passagem para relações Sul-Sul ilegais 641
6.3. Brasil: interesse social crescente e estímulo governamental parcial 643
6.3.1. Integração incompleta do setor empresarial 646
6.3.2. Debilidade da participação dos atores sociais 656
6.3.3. Uso retórico das comunidades internas e sua reatividade variada 660
6.3.4. Pressões externas contra relações Sul-Sul indesejadas 670
6.4. Um desafio paradoxal: a dependência para com os governos 673
6.4.1. Chefes de Estado pessoalmente engajados 674
6.4.2. Reforço burocrático limitado 678
6.4.3. Uma dependência de dois gumes 682
6.5. Conclusão do capítulo 688
Conclusão da terceira parte 693
Conclusão 697

PREFÁCIO

Fruto de tese de doutorado defendida em 2012 na Sciences Po, este livro da jovem professora francesa Élodie Brun traz ao público uma importante reflexão sobre os novos caminhos abertos pelas relações Sul-Sul na busca de uma ordem internacional mais estável e mais justa.

Com método sólido e análise criativa, Élodie Brun lançou vistas sobre o estreitamento das relações entre o Brasil, o Chile e a Venezuela e seus parceiros no chamado Sul global. Esse enfoque revela, de saída, a disposição da pesquisadora de compreender diferentes perspectivas e de realizar o árduo trabalho – que não deixa de se assemelhar o ofício dos diplomatas – de conferir a elas um sentido comum.

E o sentido da ação dos países do Sul nas últimas décadas tem sido o da aproximação. Um bom exemplo é a América do Sul, que a um tempo construiu sua personalidade política própria, com a Unasul, e projetou-se para outras regiões, com a África (Cúpula ASA) e o mundo árabe (Cúpula Aspa).

Temos a compreensão de que a prosperidade do nosso país passa pela prosperidade dos vizinhos. Além disso, quando agimos

em concerto com nossos sócios sul-americanos, nossa voz é ainda mais ouvida e respeitada.

Ao contrário do que pretendem certas doutrinas em circulação desde o fim da Guerra Fria, a unipolaridade não é a fonte mais confiável de estabilidade internacional. Na verdade, os limites da tese de que a concentração do poder mundial geraria relações eminentemente cooperativas entre os países ficaram bastante evidentes com a invasão ao Iraque, em 2003.

A partir do início do Governo Lula, a política externa brasileira orientou-se claramente pelo estímulo aos incipientes elementos da multipolaridade (como imagem do objetivo que orienta os esforços de desconcentração do poder). Acreditamos que uma melhor distribuição do poder mundial contribua para o maior respeito aos princípios que regem a conduta dos Estados. Multipolaridade e multilateralismo se reforçam mutuamente e criam um mundo mais seguro.

O aprofundamento das relações Sul-Sul é uma parte essencial dessa estratégia de estímulo à multipolaridade. Independentemente de concordar-se ou não com todas as conclusões desta pesquisa de Élodie Brun, é mister reconhecer-lhe o mérito de formular questões afiadas sobre seu objeto de pesquisa. Faço referência a uma delas: quão sustentável é essa ênfase das nações sul-americanas nas relações Sul-Sul?

Como se sabe, nossos países estavam mais acostumados a cooperar com o Norte na busca de soluções para seus desafios. Até certo ponto, isso é compreensível, tendo-se em vista as vantagens tecnológicas e econômicas do centro e as necessidades de desenvolvimento da periferia.

Por outro lado, há uma compreensão cada vez maior de que projetos em áreas tão diversas como ciência, agricultura e defesa só podem alcançar a escala adequada por meio da cooperação entre

países de nível semelhante de desenvolvimento. Outra dimensão da cooperação Sul-Sul é o exercício da solidariedade com os países de menor desenvolvimento. O Fórum Ibas, composto por Índia, Brasil e África do Sul, é um exemplo que combina a colaboração de três grandes democracias emergentes entre si e com terceiros países, como no caso da cooperação do Ibas com o Haiti, a Palestina e Guiné-Bissau. Como ficou claro na eleição de uma onda de governantes progressistas na América do Sul desde a década passada, há um desejo popular de que nossos países tenham atitudes solidárias no plano global e exerçam suas vocações de universalismo.

Esses são alguns dos fatores que têm sustentado e, quero crer, aprofundarão a "densidade dinâmica" da cooperação Sul-Sul e seu impacto sobre o ordenamento mundial.

Durkheim, de quem Élodie Brun tomou de empréstimo esse conceito, gostava de falar também no de "anomia". Sem um sentimento de dependência mútua entre suas unidades, os sistemas podem desorganizar-se e mesmo desagregar-se. Os riscos desse tipo de falência ficaram muito claros no correr da última década, da instabilidade no Oriente Médio à turbulência no mercado financeiro global e à persistência de índices ainda inaceitáveis de subdesenvolvimento.

É tempo de redobrar a aposta na densidade dinâmica.

Celso Amorim
Brasília, 14 de maio de 2014

INTRODUÇÃO

"O Sul também existe"[1]

Tudo começou por causa de uma sequência no jornal televisivo da cadeia nacional espanhola, a *Televisión Española* (TVE), que mostrava o presidente venezuelano, Hugo Chávez, apertando a mão do Emir do Qatar, Hamad bin Khalifa Al Thani. Tratava-se de um encontro por ocasião da Cúpula América do Sul-Países Árabes (Aspa), realizada em Brasília em maio de 2005. Nossa primeira impressão foi de surpresa e a primeira sensação foi de exotismo. A surpresa se refere à incapacidade de contextualizar essa reunião e o exotismo ilustra nossa falta de hábito para o tratamento de laços entre países em desenvolvimento durante um curso universitário que, no entanto, pretendia especializar-se em relações internacionais. Sem dúvida, havíamos aprendido alguns pontos fundamentais, principalmente a Conferência de Bandung de 1955, que simboliza a independência dos antigos territórios colonizados da África e da Ásia e o início de uma luta em prol da descolonização. Esta prosseguiu no quadro mais amplo do Movimento Não Alinhado, lançado em Belgrado em 1961 com a participação de novos atores da Europa Central e América Latina.

1 Título de um poema de Mario Benedetti, escritor uruguaio.

Esses conhecimentos históricos não permitiam compreender o que parecia ocorrer diante de nossos olhos cinquenta anos mais tarde: a Cúpula da Aspa seria um vestígio histórico? Ou uma nova dinâmica estaria emergindo entre os países em desenvolvimento?

O desejo de compreender melhor a evolução do cenário mundial, acentuado pela vontade de apresentar um projeto original, levou-nos a propor a análise das interações entre a América do Sul e o Oriente Médio, no limiar da pesquisa de mestrado em Ciência Política das Relações Internacionais do Instituto de Estudos Políticos (IEP) de Paris. Ao fim dessa tarefa, confirmou-se nossa hipótese inicial sobre o relançamento e a intensificação dos laços internacionais e convencemo-nos de que o fenômeno ultrapassava esse caso e abarcava a totalidade das relações Sul-Sul.

Por esse motivo, preferimos prosseguir o trabalho sobre a aproximação entre os países em desenvolvimento, durante os últimos dez anos, a partir de três exemplos sul-americanos: o Brasil, o Chile e a Venezuela. A evolução rápida, às vezes fulgurante, dessas conexões justificou a escolha. A afirmação da China como principal parceira de várias economias da região latino-americana, a proposta turco-brasileira para impulsionar as negociações sobre a questão nuclear iraniana ou ainda a visita de um presidente chileno ao Oriente Médio em 2011 ilustram um movimento cuja amplitude não havíamos percebido inicialmente. Convém lembrar que no começo de nossa pesquisa as relações Sul-Sul ainda eram vistas com ceticismo na maior parte dos centros de pesquisa em relações internacionais no mundo desenvolvido[2].

2 No início dos anos 2000, diversas publicações questionaram a retomada das relações Sul-Sul (abordadas somente no caso asiático). Existe, porém, uma exceção, com a contribuição de Heraldo Muñoz, intitulada "Good-bye U.S.A.?", na obra coordenada por Joseph Tulchin e Ralph Espach. TULCHIN, Joseph S.; ESPACH, Ralph H. *Latin America in the New International System*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2001. SMITH, Peter H.; HORISAKA, Kotaro; NISHIJIMA, Shoji (Orgs.). *East Asia and Latin America: The Unlikely Alliance*. Lanham, Md: Rowman and Littlefield Publishers, 2003.

Nossa indagação inicial pode ser resumida em uma frase curta: o que está ocorrendo entre as regiões em desenvolvimento a partir dos anos 2000? Essa pergunta se desdobra em duas interrogações principais, simultaneamente teóricas e epistemológicas: o que significa o relançamento Sul-Sul para o sistema internacional? O que o impulso desses contatos pode revelar a respeito da visão dominante construída pelos principais centros de difusão do conhecimento neste campo?

A partir dessas primeiras interrogações, elaboramos o alicerce da análise, isto é, a tese principal, assim como as hipóteses que a completam.

Problemática e hipóteses da mudança induzida pelas relações Sul-Sul

O fio condutor deste trabalho pode traduzir-se na seguinte problemática: a efervescência dos laços que diversos governos da América do Sul procuram relançar ou criar com outros países em desenvolvimento estaria anunciando uma nova configuração das relações internacionais?

Acreditamos que o impulso das relações Sul-Sul, a partir dos casos brasileiro, chileno e venezuelano, representa uma mudança no panorama mundial, que se exerce ao mesmo tempo sobre o perfil dos laços interestatais ao descentralizá-los e sobre o funcionamento do sistema internacional. Qualificamos essa mudança como incremental, produzindo-se a intervalos, e também como reformadora e de grande alcance de transformação.

A primeira hipótese postula o caráter incremental da mudança provocado pelos laços estabelecidos entre os três países

Outras pesquisas tratam da diversificação das relações internacionais latino-americanas por meio da integração regional e a aproximação com a Europa, porém, não com o mundo em desenvolvimento. ROUQUIE, Alain. *Amerique Latine*. Paris: Seuil, 1998 [1997], p. 463-467.

estudados e o mundo em desenvolvimento. A contribuição das relações Sul-Sul inscreve-se em um tempo prolongado e não em um contexto imediato, como sugere o relançamento atual. O primeiro impulso, organizado na Conferência de Bandung e que durou até a crise da dívida nos anos 80, foi relevante para a retomada crescente dos contatos durante o último decênio. A ligação desses dois períodos de intensificação Sul-Sul permite perceber as especificidades de cada um, assim como os elementos de continuidade e sua significação para o sistema internacional.

A lentidão dos processos aqui abordados não implica em que sua evolução seja contínua. Ao contrário, a aproximação do Brasil, Chile e Venezuela com seus parceiros da África e da Ásia em desenvolvimento e do Oriente Médio produziu-se até o momento aos solavancos com períodos de intensificação e de refluxo, relativamente curtos em função de circunstâncias próprias de cada configuração inter-regional. Por esse motivo, dedicamos atenção especial à durabilidade da retomada, a fim de apreciar seu alcance para as transformações do cenário mundial.

Uma segunda hipótese tem a ver com a essência da mudança provocada pelas relações Sul-Sul em escala global, a partir dos três casos em estudo. Em *War and Change in World Politics,* Robert Gilpin afirma, e nós o acompanhamos, que não existe uma lei de mudança e que cada conjuntura é única. Em conformidade com esse postulado, torna-se ilusório procurar saber se a mudança vai ocorrer; em contrapartida, torna-se possível detectar de que forma ela se produz. Os sociólogos observam, por exemplo, o ritmo, os fatores, as condições e os agentes que favorecem ou não a mudança, o que evoca a multiplicidade das variáveis em jogo, em complementação a parcerias tradicionais dos três Estados, e não as substituem. Os laços Sul-Sul fazem parte de uma lógica de inserção

no sistema internacional em qualquer processo social[3]. Robert Gilpin propõe, portanto, uma alternativa: a mudança incremental, por meio de negociação que vise a ajustes menos importantes no seio do sistema internacional, ou a mudança revolucionária, por meio da guerra de hegemonias que resulta em uma nova governança do sistema[4].

Segundo nossa hipótese, a reforma depende mais da evolução induzida pelos laços Sul-Sul do que da revolução. As diplomacias escolhidas apresentam estratégias e métodos muito diferentes, porém nós sustentamos que nenhuma pretende escapar ao sistema internacional existente para criar alternativas a ele. Além disso, mesmo que as relações Sul-Sul sirvam de trampolim para aspirações anti-*statu quo*, às vezes, com o auxílio de uma retórica de confrontação, elas se desdobram em complementação às parcerias tradicionais dos três Estados e não em substitutos dessas. Os vínculos Sul-Sul fazem parte de uma lógica de inserção no sistema internacional.

Desse postulado, deriva uma hipótese secundária a propósito do papel da economia nas relações internacionais. Verificamos que esse fator se mostra crucial na evolução das relações Sul-Sul impulsionadas pelos governos brasileiros, chilenos e venezuelanos. O papel dessa variável foi especialmente colocado em primeiro plano na obra de Susan Strange, participando da criação de um novo campo de pesquisa, a Economia política internacional[5]. A autora defende a pertinência de associar análises políticas e econômicas

3 DURAND, Jean-Pierre; WEIL, Robert. *Sociologie contemporaine*. 3. ed. Paris: Vigot, 2006, p. 392-402.

4 GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989 [1981], p. 47.

5 Bem cedo, diversos autores assinalam sua influência; ver: KNORR, Klaus. Economics and International Relations: a Problem in Teaching. *Political Science Quarterly*, 62 (4), dez. 1947, p. 552-558. Para uma apresentação dessa perspectiva, ver: BATTISTELLA, Dario. L'économie politique internationale. In: *Théories des rélations internationales*. 2. ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2006, p. 427-460.

na observação da inserção internacional dos Estados. Ela estuda especialmente o surgimento de empresas multinacionais como novos atores transnacionais[6]. A variável econômica confirma seu primado na aproximação entre os três exemplos sobre os quais nos debruçamos e o mundo em desenvolvimento. Por um lado, a durabilidade das relações Sul-Sul passa por sua diversificação a partir de iniciativas diplomáticas, dando lugar à pujança das trocas comerciais e financeiras que inclui entidades não governamentais. Por outro lado, o bom estado da economia nacional assegura melhores recursos para as autoridades políticas e, por conseguinte, maior capacidade de ação no campo internacional. Essa observação é especialmente válida para os laços Sul-Sul porque estes dependem somente de suas próprias vontades. Deve-se também ligar o crescimento econômico ao modelo nacional de desenvolvimento que os dirigentes procuram sustentar por meio de sua política externa. A importância da economia não significa, a meu ver, que se trate do único fator que determina o impulso dos contatos entre os países do Sul. Ao longo de toda a nossa proposição insistimos repetidamente no papel deflagrador da vontade política. Essa característica nos parece especialmente pronunciada no caso das diplomacias Sul-Sul. As interações múltiplas entre variáveis econômicas e tomadas de decisões políticas no que respeita ao nosso tema refletem uma tendência crescente das relações internacionais e traduzem também o fenômeno da inserção do Brasil, do Chile e da Venezuela no sistema existente.

Ao contrário dos esquemas propostos por Robert Gilpin, nossa última hipótese afirma que as relações Sul-Sul pressupõem uma mudança incremental e de grande alcance transformador do sistema internacional, embora não involucre atualmente o emprego

6 STRANGE, Susan. States, Firms and Diplomacy. *International Affairs*, 68 (1), jan. 1992, p. 1-15.

da força[7]. Associamos a lentidão do processo à importância das modificações que ele provoca. Nesse sentido, essa proposição se inscreve na esteira de pesquisas recentes sobre a evolução de instituições nacionais, que determinaram um tipo de mudança que se produz a longo prazo. Bruno Palier e Giuliano Bomoli evocam, assim, um processo de *path shifting* ou "mudança progressiva" a propósito das políticas nacionais dos Estados-providência. Trata-se de "introduzir uma novidade inicialmente muito limitada, que, aliás, não será logo percebida como um questionamento do sistema existente, e, posteriormente, agir de maneira incremental desenvolvendo pouco a pouco essa nova variável, de forma a produzir mudanças mais profundas"[8]. O *path shifting* remete a um tipo de mudança cujas premissas do presente, e até do passado próximo, farão sentir seus efeitos a longo prazo. Coloca-se em conflito com a dependência do caminho, ou *path dependence*, que dá ênfase aos efeitos da continuidade institucional. Segundo esse paradigma, as decisões tomadas em um dado momento orientam as transformações do organismo em apreço em certa direção e restringem as possibilidades de transformação posterior. Enquanto a *path dependence* torna mais difícil a ocorrência da mudança, o *path shifting*, ao contrário, a autoriza. Em uma perspectiva similar, Wolfgang Streeck e Kathleen Thelen sugerem uma mudança "transformadora gradual", ou seja, uma evolução sem ruptura, para estudar as adaptações institucionais nos países desenvolvidos[9]. Segundo essas visões, a aparente estabilidade

7 O autor apresenta duas configurações: mudança incremental mediante negociações ou transformações revolucionárias por meio da guerra. Cf., *supra*, p. 15. Barry Buzan também sugere atualizar o pensamento do autor: BUZAN, Barry. Brilliant but now Wrong: a Sociological and Historical Sociological Assessment of Gilpin's War and Change in World Politics. In: IKENBERRY, John (Org.). *Power, Order, and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

8 PALIER, Bruno; BONOLI, Giuliano. Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale. *Revue française de science politique*, 49(3), 1999, p. 418.

9 STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economics, *Beyond Continuity*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 2.

não impede que se operem transformações, inclusive em profundidade. Nós argumentamos que a herança Sul-Sul e, até mesmo, a tímida retomada dos anos 1990 tornam possível uma evolução progressiva do sistema internacional.

A incorporação dos Estados em desenvolvimento ao sistema internacional tal como definida após a Segunda Guerra Mundial acarreta um processo de reformas no seio do panorama existente, que perturba a partilha e o exercício do poder em escala global. Ademais, a fisionomia desse conjunto modifica-se com a intensificação das interações Sul-Sul, o que não deixa de ter consequências para a capacidade de realização das aspirações dos atores que as favorecem. De maneira mais geral, o impulso das relações entre países em desenvolvimento completa e torna mais complexas as relações internacionais.

A mudança que brota dos laços Sul-Sul não reside forçosamente onde, por vezes, espera-se. Existe um preconceito segundo o qual as diplomacias Sul-Sul exprimem uma atitude internacional resolutamente contestatária. Essa associação permite perceber por que motivo diversos governos não utilizam a expressão "Sul--Sul" para definir suas iniciativas para com seus parceiros. Esse é principalmente o caso do Chile, que deseja aproximar-se dos estados em desenvolvimento sem com isso adquirir uma imagem de protesto radical[10]. No Brasil, os atores insistem mais na diferença entre o período do terceiro mundismo, cujo fracasso é explicado pelas posições intransigentes e o relançamento atual. O ministro das Relações Exteriores de 2003 a 2010, Celso Amorim, declarou:

10 Assim, à pergunta: "Existe uma consciência Sul-Sul na política chilena em relação à Ásia-Pacífico?", um diplomata encarregado das questões econômicas nos responde que as relações Sul-Sul não são eficazes, que elas remetem a uma vontade de fazer algumas coisas, porém poucas delas se concretizam; o ator retoma uma imagem difusa do malogro dos anos 80. Outro funcionário, do ramo político, responde negativamente ao recordar que seu governo não busca a antinomia com os Estados Unidos e a Europa, subentendendo que as relações Sul-Sul a pressupõem. Entrevista com dois diplomatas chilenos, realizada em Santiago do Chile em julho e agosto de 2008.

"Estou de acordo em dizer que as épocas são diferentes. O G20, por exemplo, que surgiu em Cancun, [...] nada tinha de ideológico. Trata-se de facilitar o acesso aos mercados [agrícolas] dos países desenvolvidos. Uma vez alguém me perguntou se essa era uma questão Norte-Sul e eu respondi que não"[11]. No quadro deste estudo, convém passar adiante dessa percepção do passado a fim de compreender o conjunto das relações Sul-Sul. Além disso, nossas hipóteses sobre a mudança incremental e reformadora convidam a estabelecer nuances na radicalização ligada à aproximação entre o Brasil, o Chile e a Venezuela e o mundo em desenvolvimento. As evoluções em curso desde a década de 1950, contudo, são importantes e provocam perturbações igualmente transformadoras para o sistema internacional.

Fazemos, portanto, questão de guardar distância diante da conotação política por vezes ligada à expressão "Sul-Sul", a qual, embora sirva para certas políticas externas, não deveria aplicar-se ao conjunto dos laços entre os Estados do Sul. A construção de nosso objeto de pesquisa necessita, por conseguinte, de um trabalho preciso de definição.

A construção do objeto: definições e seleção dos casos para estudo

Países em desenvolvimento/países desenvolvidos, Norte/Sul: quais sãos os critérios para pertencer a um ou a outro grupo?

Nossa proposta é estudar as relações de Brasil, Chile e Venezuela com seus parceiros em desenvolvimento. Mas o que significa exatamente "país em desenvolvimento", "Estados do Sul", ou o termo menos em voga "Terceiro Mundo"[12]? Esses atores compartilham três

11 "Brasil abriga la esperanza de acoger al Perú en el G-20", *La República*, 15 fev. 2004.

12 A expressão "Terceiro Mundo" foi cunhada por Alfred Sauvy em 1952 com referência à situação internacional de uma maioria de novos Estados independentes apanhados na prensa da Guerra

características principais: uma experiência de dominação política, critérios socioeconômicos afastados dos que vigoram nos Estados chamados "desenvolvidos" e uma percepção de si próprios como países em desenvolvimento.

Para a construção dessa definição, tivemos o cuidado de evitar duas armadilhas que teriam reduzido a análise. Um primeiro escolho consistiria em pretender delimitar esse conjunto de maneira definitiva, pois nenhuma das três características mencionadas é imutável. A Austrália e a Nova Zelândia pertenceram anteriormente ao mundo em desenvolvimento; esse já não é o caso atualmente, devido à evolução de seus indicadores econômicos e sociais e, também, de sua autodesignação. Um segundo erro seria procurar traçar a essência de um bloco. Homogeneizar o Sul significa deformá-lo e retirar uma parte de sua própria definição. Desde seu nascimento como "grupo", os Estados do Terceiro Mundo forjaram uma congregação plural, com culturas, percursos e aspirações diferentes. Sua aproximação a partir da Conferência de Bandung em 1955 visa, aliás, preservar essa diversidade contra a homogeneização desejada pelas potências dominantes em torno da lógica Leste-Oeste. Evocar um Sul diversificado constitui na verdade, a nossos olhos, um pleonasmo.

A pluralidade dos países em desenvolvimento não os impede de associar-se a partir de características similares. Julius Nyerere, uma das figuras marcantes do terceiro-mundismo, explicou, quando presidente da Tanzânia: "Nossa diversidade existe, porém no contexto de nossa experiência comum e primordial"[13].

Fria. A denominação "Sul" foi difundida a partir do Relatório Brandt da ONU em 1980, produzido pela Comissão Independente sobre os problemas internacionais do desenvolvimento, chamada igualmente "Diálogo Norte-Sul". LECHINI, Gladys. La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomia em América Latina: ¿mito o realidad? *Relaciones Internacionales*, n. 12, out. 2009, p. 65.

13 NYERERE, Julius. Unity for a New Order. In HAQ, Khadija (Org). *Dialogue for a New Order*. Nova York: Pergamon Press, 1980, p. 5.

Primeiramente, esses Estados sofreram, e continuam a sofrer, uma forma de dominação política por parte de outros países. Historicamente, essa coerção tomou a forma de colonialismo, de protetorado ou de tratados desiguais. Uma vez obtida a independência, a desigualdade se exprime por meio de um sistema internacional percebido como assimétrico. O funcionamento dos laços interestatais estabelecidos no fim da Segunda Guerra Mundial foi moldado entre as potências vitoriosas, em função de seus interesses, mas também da composição do cenário mundial. Naquele momento, com efeito, os impérios coloniais conheceram dificuldades premonitórias, mas continuaram a existir, e as regras estabelecidas destinavam-se à regulamentação das interações entre um número restrito de atores. Os Estados em desenvolvimento, especialmente os latino-americanos, que existiam quando da criação dos organismos internacionais, já se lamentavam por terem sido excluídos da tomada de decisões e pela continuação das lógicas de dominação que presidiam ao comportamento das antigas metrópoles e dos novos parceiros mais poderosos[14]. Essas distâncias se tornaram mais profundas quando as instituições precisaram integrar as múltiplas entidades oriundas da descolonização. A estrutura assimétrica das relações internacionais significa, portanto, para os países em desenvolvimento, que uma margem mais ampla de manobra fica reservada aos países do Norte na regulamentação das relações mundiais.

Assim, os indicadores socioeconômicos do Sul atestam níveis de bem-estar de suas populações bem inferiores aos níveis do Norte. Por exemplo, o Produto Interno Bruto (PIB) por habitante e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) são

14 ALBARET, Mélanie. *Puissances moyennes dans le jeu international*. Paris: Sciences Po Les Presses, 2014, p. 39-64.

menos elevados, enquanto as desigualdades mostram-se mais importantes[15].

Dessa constatação, surge a designação "países em desenvolvimento" em contraste com "países desenvolvidos" no campo da economia e do desenvolvimento humano. O principal defeito dessas expressões reside em seu odor colonialista. A nosso ver, essas caracterizações em nada se referem a uma escala de progresso com as sociedades em atraso, que nada mais teriam a fazer senão seguir o modelo proposto por aqueles que foram "bem-sucedidos". Essa distinção revela os fossos entre os níveis de vida sem sugerir um caminho a seguir.

Enfim, um país em desenvolvimento é aquele que seus dirigentes assim o consideram e instrumentalizam essa posição em prol de sua estratégia internacional. Além das duas outras características, afirmar e assumir o fato de ser do Sul torna dinâmica a designação e, principalmente, recorda que seu uso não é sistemático. Com efeito, nem todos os Estados utilizam esse *status*. A autodesignação constitui um elemento essencial do Sul porque esse posicionamento reflete objetivos diplomáticos específicos que tentamos ressaltar durante nossa argumentação. Essa escolha se torna então uma dimensão estruturante das políticas exteriores aqui contempladas.

A definição de pertencer ao Sul a partir de duas condicionalidades e de uma escolha política leva a considerar a noção de "país em desenvolvimento" mais como um rótulo do que como uma identidade. Esse último termo nos parece demasiadamente forte para caracterizar a presença e as ações internacionais desses atores. Com efeito, a identidade pressupõe a partilha de referências culturais que não são encontradas nos Estados do Sul. Seu distanciamento

15 Cf. anexo nº 1, v. II, p. 168. Os indicadores evoluem de maneira permanente. VÁZQUEZ, Sergio Tezanos; SUMNER, Andy. Revisiting the Meaning of Development: A Multidimensional Taxonomy of Developing Countries. *The Journal of Development Studies*, 49(12), 2013.

nesse particular exprime-se por múltiplos canais, tais como o regime político, a religião ou ainda a trajetória histórica. Assim, a experiência compartilhada da dominação estrangeira não acarreta os mesmos encaminhamentos, uma vez adquirida a independência política. Vemos durante nosso estudo que a falta de conhecimento a respeito desses diferentes aspectos culturais, às vezes, retarda a intensificação dos laços Sul-Sul[16]. A noção de rótulo, ao contrário, remete àquilo que caracteriza um objeto e o situa[17]. Ao escolher qualificar-se como país em desenvolvimento, os representantes buscam situar-se no cenário mundial. O rótulo permite, além disso, contemplar as possíveis maneiras de entrar ou sair dos grupos em tela; pressupõe mais fluidez do que a noção de identidade. No entanto, ele não diminui a importância do sentimento de pertencer e a influência da qualificação escolhida, no caso do Estado do Sul, no comportamento dos governos.

Gostaríamos de acrescentar, além disso, que os atores estatais não se atribuem necessariamente um único rótulo no cenário internacional. Por exemplo, a Venezuela se define alternativamente como Estado latino-americano, andino, caribenho, amazônico, ocidental, em desenvolvimento, petroleiro e democrático[18]. O Brasil, por sua vez, é ao mesmo tempo um grande país periférico[19], latino-americano, lusófono, e segundo vários autores, ocidental[20].

16 Cf. capítulo 5.1.1.2, p. 542-544.

17 Sobre a apropriação dos rótulos pelos atores, ver: GOFFMAN, Erving. *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. Nova York: Doubleday, 1990 [1961].

18 ROMERO, A. Carlos. Dos etapas en la política exterior de Venezuela. *Politeia,* 26 (30), jan. 2003, p. 169-182. VILLAROEL, P.; Yetzu U. La política exterior de Venezuela: continuidad y discontinuidad con el pasado. *Cuestiones Políticas*, 24 (41), dez. 2008.

19 GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Desafios e dilemas dos grandes países periféricos: Brasil e Índia. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41(1), 1998, p. 109-132.

20 QUIRINO, Andrea; MEDEIROS, Marcelo de Almeida; MESQUITA DE SOUZA LIMA, Rafael. From Tegucigalpa to Teheran: Brazil's Diplomacy as an Emerging Western Country. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(1), 2014, p. 40-58.

De maneira geral, os Estados da América Latina e do Caribe são considerados – e seus representantes os situam por meio de certos traços – mais próximos da cultura ocidental do que das culturas de outras regiões em desenvolvimento[21]. Os rótulos podem, portanto, ser complementares ou contraditórios entre si. Dessa forma, um questionamento permanente de parte das três diplomacias estudadas é o de saber como reconciliar uma proximidade cultural, inclusive de valores com o Ocidente, de um lado, e ser parte do mundo em desenvolvimento, de outro. Seus representantes podem então fazer a escolha de aproximar-se de um dos rótulos em função de suas aspirações internacionais.

Nosso trabalho de pesquisa foi acompanhado por outro debate, a respeito do qual tivemos de tomar posição: a China é ainda um país em desenvolvimento? Esse Estado compartilha uma história de dominação política por meio da experiência de tratados desiguais e os dirigentes chineses continuam a situar-se como parte do Sul. A controvérsia se refere principalmente aos dados econômicos. Em 2010, o PIB chinês atingiu o segundo lugar no mundo, atrás dos Estados Unidos, e sua situação econômica (taxa de crescimento ao redor dos 10%, aliada a uma cifra recorde em matéria de reservas em divisas) leva-nos à questão de saber se é pertinente considerar esse país como ator do Sul. No entanto, em vista de outros indicadores que procuram traduzir o bem-estar da população, seu "estado de desenvolvimento" está ainda longe de poder ser assimilado ao de um país rico: também em 2010, a China possuía apenas o 97º PIB por habitante e o 89º Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)[22]. Mesmo que tenhamos em conta a distância crescente entre a potência macroeconômica chinesa

21 ROUQUIÉ, Alain. *Amérique latine*. Paris: Seuil, 1998 [1987], p. 20-22; MUNCK, Ronaldo. International Context. In: *Contemporary Latin America*. Nova York: Palgrave MacMillan, 2008, p. 192; COUFFIGNAL, Georges. *La Nouvelle Amérique latine: laboratoire politique de l'Occident*. Paris: Presses de Sciences Po, 2013.

22 Para detalhes sobre os números, cf. anexo nº 1, v. II, p. 168.

e o restante de seus parceiros do Sul, consideramos neste estudo que a China pertence ainda ao grupo de países em desenvolvimento, em conformidade com as características que descrevemos.

Segundo esses critérios, distinguimos cinco regiões em desenvolvimento: a África, a América Latina e o Caribe, a Ásia, o Oriente Médio e as ilhas do Pacífico. Nem todos os Estados asiáticos pertencem ao Sul, como por exemplo o Japão; por isso falamos da "Ásia em desenvolvimento" para significar esse espaço. A repartição proposta gera também divisões estranhas: por exemplo, o mundo árabe se encontra assim cindido. Por isso, ao citar esse conjunto, fazemos uma indicação explícita. Preferimos não abordar as relações regionais devido às especificidades que as relações de vizinhança pressupõem. Da mesma forma, excluímos as ilhas do Pacífico por causa da falta de dados em comparação com os reunidos para as três outras regiões finalmente selecionadas: a África, a Ásia em desenvolvimento e o Oriente Médio[23]. As antigas repúblicas socialistas tampouco foram incluídas, seja por não haver participado do primeiro impulso da época terceiro-mundista, seja por serem consideradas "economias em transição" e não Estados do Sul.

A partir dessa definição de "países em desenvolvimento" pudemos determinar os casos que sustentariam nossa reflexão.

A determinação dos casos de estudo: entre o dinamismo recente e a diversidade

Por ocasião de nosso primeiro trabalho de pesquisa, estudamos uma relação inter-regional – América do Sul-Oriente Médio – a partir de quatro exemplos: Brasil, Egito, Irã e Venezuela. O desejo agora é integrar outras experiências Sul-Sul. Essa constatação resulta de uma dupla observação: o leque de configurações a percorrer seria demasiado amplo e as barreiras linguísticas

23 A lista dos países incluídos está disponível no anexo nº 2, v. II, p. 169.

limitariam nosso acesso às fontes primárias. Por isso, decidimos debruçar-nos sobre certos Estados de uma só região e analisar suas estratégias em relação a outros países em desenvolvimento. Devido ao ativismo apresentado por diversos de seus governos, resolvemos rapidamente nos concentrar na América do Sul.

Três critérios fundamentam a seleção dos terrenos de investigação: o dinamismo manifestado em favor dos laços Sul-Sul, o número de iniciativas encetadas durante o relançamento após uma dezena de anos e a diversidade das estratégias adotadas. Esse último ponto nos permite precisar o motivo pelo qual decidimos debruçar-nos sobre estilos diversos de política externa. Além disso, essa pluralidade nos recorda que a revitalização das relações entre os Estados em desenvolvimento não se faz de uma única maneira. A comparação nos serve de instrumento para ilustrar a diversidade das estratégias possíveis no seio de um movimento de conjunto[24]. Assim, a multiplicidade dos objetivos constitutivos das diversas diplomacias Sul-Sul não deve impedir a apreciação do alcance reformador pressuposto pela intensificação dos contatos no âmbito do mundo em desenvolvimento.

O Brasil e a Venezuela sobressaem desde logo devido ao ativismo de seus governantes na aproximação com o Sul no período que nos interessa. O primeiro se impõe por sua história e sua morfologia. Quinto país do mundo em superfície e em população, foi também a sétima economia mundial em 2010 com um PIB de mais de dois trilhões de dólares em valores correntes, o que o situa unanimemente em um novo grupo de atores emergentes[25]. Durante as presidências de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), o Brasil

24 Cf. infra a respeito do enquadramento teórico do tema, p. 41 e seguintes.

25 No final de 2011, o Brasil já se tornara a sexta economia mundial.
Os dados citados neste segmento foram tomados ao Banco Mundial. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator>. Acesso em: 26 nov. 2014. Para uma apresentação comparativa desses dados, cf. anexos nº 1 e nº 32, v. II, p. 168 e p. 465.

também aumentou grandemente sua visibilidade internacional graças a uma diplomacia dinâmica, especialmente voltada para o mundo em desenvolvimento.

A Venezuela foi a seguinte a ser selecionada por três motivos principais, segundo nossos critérios. Em primeiro lugar, seu presidente, Hugo Chávez, no poder desde 1999, impulsionou o país na cena mundial por meio de um projeto reformador e de uma retórica de crítica com tonalidades radicais. Internamente, o governante leva a cabo um programa de transformação social, denominado Revolução Bolivariana pelo qual pretende transpor os eixos direcionados para a inserção internacional da Venezuela principalmente mediante o estreitamento de seus laços com os países do Sul. Em segundo lugar, a economia venezuelana é condicionada pela exploração do petróleo desde o início do século XX. Essa especificidade continua a marcar a política externa do Estado, tanto no que concerne aos objetivos quanto às capacidades[26]. Terceiro, o atual governo adota uma diplomacia muito ativa, sem que isso signifique pertencer ao grupo de países emergentes – 43º lugar em população, 32º em superfície e 24º em tamanho do PIB em termos mundiais[27]. Essa escolha nos permite ampliar o leque de relações Sul-Sul que não devem resumir-se à ação de alguns "grandes" parceiros.

A associação entre ativismo diplomático e o período recente escolhido para nosso trabalho explica por que motivo Cuba não foi incluída em nossa pesquisa, ainda que se trate de um Estado latino-americano com a mais acentuada vinculação histórica com o Sul[28].

26 A primeira prospecção de petróleo data de 1911, seguida pelo início da produção dois anos mais tarde e pelas primeiras exportações em 1917. PICÓN, Delia. *Historia de la diplomacia venezolana, 1811-1985*. Caracas: UCAB, 1999, p. 239.

27 Em 2010, o PIB atingiu quase 388 bilhões de dólares em valores correntes. Cf. anexo nº 1, v. II, p. 168.

28 CHENG, Yinghong. Sino-Cuban Relations during the Early Years of the Castro Regime, 1959-1966. *Journal of Cold War Studies*, 9(3), 2007, p. 78-114. ANAGNAN, Alexis. *L'événement tricontinental:*

Da mesma forma, a Argentina, detentora da terceira maior rede de embaixadas e consulados na África no início do relançamento, porém debilitada e contida pela crise econômica e política que se declarou em 2001, não foi incluída.

Quisemos ainda incluir um país que dispusesse de uma fachada marítima no Pacífico a fim de avaliar o impacto da geografia na escolha dos parceiros em desenvolvimento. O México foi afastado porque sua dependência econômica em relação aos Estados Unidos o impede atualmente de dinamizar as relações Sul-Sul mediante esse canal[29]. Além disso, o país se retirou do G77, grupo que reúne mais de 180 países em desenvolvimento em torno de questões econômicas, após haver ingressado na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1994, o que o afastou do Sul.

O Chile e o Peru atraíram mais nossa atenção, por serem ambos caracterizados pela condução de múltiplas ações orientadas para a Ásia nos últimos anos e mais recente dirigidas ao Oriente Médio. Finalmente, escolhemos o primeiro devido a sua história mais densa com a Ásia-Pacífico, assim como por causa da particularidade de sua inserção internacional. Com certa continuidade após a época da ditadura, a política externa chilena define explicitamente como uma de suas prioridades a promoção e aprofundamento do modelo econômico nacional, baseados na abertura do intercâmbio. Altamente dependente das exportações de cobre, a economia chilena busca diversificar-se, notadamente, no campo agroalimentar. Ao mesmo tempo, os representantes da coalizão de partidos de esquerda no poder desde a transição democrática, denominada

genèse, réalités et enjeux d'une Conférence tiers-mondiste. Mémoire de Maîtrise, Histoire, Paris, La Sorbonne Paris-I, 2006; EL TAHRI, Jihan.Cuba: une odyssée africaine. Documentário, ARTE France, 2006, 60 min.

29 Segundo a base de dados UN Comtrade, em 2010, 80,3% das exportações e 28,2% das importações mexicanas se deram com os Estados Unidos.

Concertación, cuidam de sua imagem internacional publicando os êxitos macroeconômicos nacionais, mas também seu respeito pelo direito internacional, com o objetivo de diferenciar-se dos anos de isolamento do regime militar. Ao contrário de seus homólogos brasileiros e venezuelanos, numerosos representantes chilenos tendem a recusar o uso do termo Sul-Sul[30], o que não os impede de aproximar-se com afinco de diversos Estados em desenvolvimento. A estratégia chilena alimenta, consequentemente, a diversidade de nossos campos. O Chile conheceu, além disso, uma alternância política histórica em 2010 com a chegada à presidência do primeiro presidente oriundo da direita desde o fim da ditadura vinte anos antes. A eleição de Sebastián Piñera serve assim de teste para a durabilidade da inserção internacional escolhida pelos governos da *Concertación*.

O Brasil, o Chile e a Venezuela são nossos três casos de estudo. Às vezes nos referimos às equipes de governo por meio da menção ao nome do país de maneira genérica, a fim de evitar repetições. Quando outros atores são mencionados, seu *status* é sistematicamente informado com exatidão.

Graças à definição dos termos do tema, podemos agora tratar de enquadrá-lo teoricamente.

O enquadramento do tema: a transdisciplina a serviço das relações Sul-Sul

O enquadramento teórico sem dúvida foi uma das partes mais complexas desse projeto. Propusemo-nos a examinar os laços entre três Estados da América do Sul e o mundo em desenvolvimento; nossa atenção se dirige, portanto, para os fluxos, seus efeitos e seus desafios sobre o sistema internacional e não para o funcionamento e as motivações dessas diplomacias. Por isso, este

30 Cf., *supra*, p. 30.

trabalho tem seu fulcro no campo das relações internacionais, que se interessam pelos intercâmbios, e não no campo da política externa, especialmente por causa de sua abordagem decisória que focaliza os atores[31]. Nosso objetivo principal não é comparar as estratégias dos três casos em sua aproximação com a África, a Ásia em desenvolvimento e o Oriente Médio, e sim observar o que essa nova dinâmica significa para o cenário mundial. A comparação não representa o objetivo central do trabalho; ela é utilizada como ferramenta para defender nossos argumentos. Em outras palavras, o que sustenta esta pesquisa é uma análise da mudança em escala global. Evidentemente, as paredes que separam as duas temáticas são bastante porosas e alguns desvios em direção a estudos de política externa mostrar-se-ão úteis para enriquecer o fio principal de nossa proposta.

A construção de um trabalho que trata da inserção internacional de três países em desenvolvimento nos levou a vencer três desafios teóricos. Para começar, a questão da mudança constitui um *leitmotiv* das ciências sociais em geral; no entanto, no campo que nos interessa, as obras já realizadas não nos proporcionam chaves suficientes para compreender o alcance transformador das relações Sul-Sul. Com efeito, uma parte desses estudos focaliza as evoluções induzidas "de cima", isto é, as que são devidas às ações das principais potências mundiais após uma

31 Samy Cohen apresenta da seguinte forma os estudos nesse campo: "Ao contrário de muitos especialistas em política externa que analisam os objetivos, estratégias e intenções daqueles que tomam decisões a partir dos resultados, a AD (abordagem decisória) se interessa primordialmente pelos processos internos, quer sejam políticos, burocráticos ou cognitivos e por sua influência sobre a política externa". COHEN, Samy. Pouvoir, décision et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère. In: SMOUTS, Marie-Claude (Org.). *Les nouvelles relations internationales*. Paris: Presses de Sciences Po, 1998, p. 75-76. Segundo Frédéric Charillon: "A política externa continua a ser o instrumento por meio do qual o Estado procura moldar seu entorno político internacional, porém ela não é mais somente uma questão de relações entre governos". Ele a define igualmente como uma política pública "posta em marcha pelos serviços do Estado com meios precisos com a finalidade de atingir objetivos bem definidos". CHARILLON, Frédéric. Introduction. In: *Politique étrangère, nouveaux regards*. Paris: Presses de Sciences Po, 2002, p. 13.

modificação de seu posicionamento umas para com as outras ou na esteira da emergência de uma nova entidade do mesmo nível[32]. Outros se interessam também pelo surgimento de atores não estatais na cena mundial[33]. Poucos, porém, debruçam-se sobre as consequências, para o sistema internacional, da *intensificação dos laços entre Estados que não evoluem entre os mais poderosos*. Essa afirmação não pretende insinuar que essas políticas externas sejam totalmente ignoradas, porém revela que sua consideração em geral não se inscreve na perspectiva da mudança. Por exemplo, numerosas análises examinam as conexões desses Estados com os parceiros tradicionais e continuam a pensar nos países do Sul em função dos do Norte, sem dar atenção a sua contribuição como tal[34]. No entanto, os autores que trabalham com as mudanças em relações internacionais sugerem estudar as diplomacias não dominantes, sem, no entanto, atravessar essa fronteira em suas obras[35]. Apesar do foco sobre os Estados dotados de poder, as referências à mudança vinda "de cima", ou por meio do poder, nos auxiliaram e serão utilizadas para situar e definir as evoluções suscitadas pela aproximação Sul-Sul. Não nos servem para diagnosticar a particularidade desses contratos e nem para apreendê-los em sua globalidade: como se tecem os laços entre os países em desenvolvimento? A que transformações aspiram sem os benefícios dos trunfos tradicionais do poder?

A postulação de que toda interação tem valor para a evolução do sistema internacional significa de fato estudar um fenômeno de

32 HOLSTI, Ole R.; SIVERSON, Randolf M.; GEORGE, Alexander L. (Orgs.). *Change in the International System*. Boulder, Colo: Westview Press, 1989; GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989 [1981], p. 9, 13-14 e 39.

33 KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. 3. ed. Nova York: Longman, 2001; ROSENAU, James. *Turbulence in World Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

34 KEOHANE, Robert O. The Big influence of Small Allies. *Foreign Policy*, n. 2, 1971, p. 161-182.

35 HOLSTI, Kalevi J. Introduction. *Change in the International System*. Aldershot: Elgar, 1991, p. 11.

interdependência. Esse conceito foi igualmente objeto de estudos em relações internacionais, notadamente na obra de Joseph S. Nye e Robert Keohane, *Power and Interdependence,* de 1977. Eles o definem como uma dependência mútua, que remete a situações nas quais os atores, estatais ou societais, veem-se ligados uns aos outros. Os dois autores explicam que a mutualidade não implica forçosamente em igualdade entre os parceiros[36]. Essa nuance não é desimportante porque uma das originalidades das relações Sul-Sul é justamente promover a reciprocidade dos laços criados. Devemos verificar se esse critério é respeitado[37]. Novamente, vemos que essa noção é, sobretudo, utilizada a propósito da emergência de entidades não estatais, com o objetivo de promover novas temáticas internacionais que relativizam a preponderância das questões militares existentes nos trabalhos pioneiros de relações internacionais[38]. Não obstante, esse conceito é hoje muito criticado devido a seu defeito operacional[39]. Poucos autores se demoraram sobre sua transformação em instrumento metodológico, e a interdependência tende a ficar estagnada entre as definições atraentes, porém não aplicadas. Ela nos ajuda, apesar de tudo, a compreender de que forma os Estados não dominantes são capazes de serem levados em conta no cenário mundial.

Com efeito, em uma situação de interdependência, os participantes têm um papel a desempenhar que não se exprime em termos de distribuição de poder[40]. Nesse sentido, nos afastamos

36 *Ibid*., p. 8; DEVIN, Guillaume. Traditions et mystères de l'interdependance internationale. In: MORVAN, Pascal (Org.). *Droit, politique et literature.* Bruxelles: Bruylant, 2008, p. 258-261.

37 Trataremos desse ponto no capítulo 5.1.2.2, p. 547-560.

38 KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S., *op. cit.*, p. 21.

39 DEVIN, Guillaume, *op. cit.*, p. 245-263; SMOUTS, Maria-Claude; BATTISTELLA, Dario. Pascal VENNESSON. *Dictionnaire des relations internationales*. 2. ed. Paris, Dalloz, 2006, p. 297.

40 Da mesma forma, a visibilidade internacional dos Estados "frágeis" demonstra a multiplicidade de maneiras possíveis de influenciar no cenário internacional.

da definição proposta por Robert Keohane ao diferenciar potências pequenas e médias:

> *Uma potência média é um Estado cujos governantes consideram não poder agir sozinho de maneira eficaz porém pode ter um impacto sistêmico no seio de um grupo reduzido ou de uma instituição internacional; uma potência pequena é um Estado cujos governantes consideram não lhe ser jamais possível, agindo sozinho ou no seio de um grupo reduzido, ter impacto significativo sobre o sistema*[41].

Tal definição não corresponde às atitudes que observamos em relação à Venezuela e especialmente ao Chile. As autoridades desse último Estado reconhecem que seu país não tem ambições mundiais e que representa uma entidade estatal "pequena". No entanto, sua diplomacia não é passiva sem aspirações transformadoras. A participação chilena no mercado mundial de cobre simboliza também seu papel internacional. Em uma situação de interdependência, qualquer Estado pode, de maneira muito diversa, influenciar o funcionamento do sistema mundial. Resta, portanto, resolver o problema da aplicabilidade do conceito, ponto sobre o qual retornamos após a apresentação do derradeiro obstáculo teórico.

Os estudos tradicionais de relações internacionais, reunidos sob a denominação comum de "teorias das relações internacionais", sofrem crítica crescente de parte dos atores que encontramos, dos acadêmicos do Sul, assim como do Norte, que se debruçam sobre as diplomacias do mundo em desenvolvimento. Uma grande maioria lhes reprova a demasiada dependência ou a dependência do contexto dos países desenvolvidos e, por vezes, servir aos interesses

41 KEOHANE, Robert O. Lilliputians Dilemas: Small States in International Politics. *International Organization*, 23(2) 1969, p. 296.

de suas autoridades, em particular as dos Estados Unidos[42]. Às aspirações de autonomia política e de desenvolvimento econômico que caracteriza as diplomacias do Sul acrescenta-se, para os mais críticos, uma denúncia da influência de obras do Norte sobre as ideias e visões do cenário mundial. Entre os pesquisadores do Norte, Robert Gilpin observa que esse campo constitui uma "disciplina particularmente paroquial e etnocêntrica"[43]. Ainda mais recentemente, Barry Buzan, em colaboração com Amitav Acharya, opinou que as fontes das teorias de relações internacionais não refletem a distribuição dos temas, por serem ao mesmo tempo demasiadamente estreitas e demasiadamente dominantes, o que marginaliza as obras e visões oriundas do Sul[44]. A questão da imposição de uma matriz intelectual está ainda mais presente nos internacionalistas latino-americanos. Estes consideram que além de anulá-los, essa situação impede a compreensão da especificidade da inserção internacional de seus Estados[45]. O problema não é a falta de produção de ideias nem de sua difusão, nem mesmo, às vezes, a maneira pela qual elas são interpretadas[46]. Não obstante,

42 Essa tensão passa por outros campos de pesquisa; ver, por exemplo: CHAKRABARTY, Dipesh. *Provincialiser l'Europe. La pensée poscoloniale et la différence historique*. Paris: Editions Amsterdam, 2009.

43 GILPIN, Robert. *War and change in World politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985 [1981], p. 5.

44 ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. *Non-Western International Relations Theory*. Nova York: Routledge, 2010, p. 1, 2 e 223.

45 Esse debate recorrente é abordado notadamente nos seguintes textos: ul-HAQ, Mahbub. Beyond the slogan of South-South cooperation. In: HAQ, Khadija (Org.). *Dialogue for a New Order*. Nova York: Pergamon Press, 1980, p. 149; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Desafios e dilemas dos grandes países periféricos: Brasil e Índia. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41(1), 1998, p. 109; CASTILLA, Alfredo Romero. Una perspectiva no eurocéntrica para el estudio de las Relaciones Internacionales: el este de Asia. *Relaciones Internacionales*, n. 99, 2006, p. 143-157; ZERAOUI, Zidane. El Occidente bárbaro: la marginalización del pensamiento no occidental. *Desafíos*, n. 17, 2º semestre, 2007, p. 12-30; GULLO, Marcelo. Apuntes para una teoría crítica de Relaciones Internacionales. *Mundorama*, 29 ago. 2011.

46 O primeiro centro de pesquisa chileno em relações internacionais, o Instituto de Estudos internacionais, foi fundado em 1966 na Faculdade do Chile. No Brasil, um centro de estudos afro-orientais existe desde 1959 na Faculdade Federal da Bahia. Sobre as linhas grandes da produção latino-americana, ver: TICKNER, Arlene B. Hearing Latin American Voices in International Relations

poucos dentre esses autores propõem ignorar o legado a seu alcance; a maior parte exige em troca uma reapropriação dos conceitos antes de contemplar sua aplicação às realidades latino-americanas. O acadêmico brasileiro Amado Luiz Cervo afirmou, inclusive, que "As teorias elaboradas no centro do capitalismo [...] são incapazes de explicar a experiência e o itinerário de um país emergente, como são nocivas quando tomadas como forma de inspiração da decisão"[47].

A história da análise do cenário mundial testemunha seu lugar privilegiado entre os autores do Norte. Esse campo aparece de maneira autônoma no seio das ciências sociais do Reino Unido após o fim da Primeira Guerra Mundial, e sobretudo dos Estados Unidos após o fim da Segunda Guerra Mundial. Desde então, um único paradigma proveniente do Sul logrou impor-se nesse terreno, a saber, o da Dependência no contexto político e econômico da Guerra Fria. Por conseguinte, os Estados que dominam o sistema internacional são igualmente os donos das interpretações. Karoline Postel-Vinay enuncia justamente a situação tendenciosa da visão das relações internacionais:

> *A queda do muro de Berlim não trouxe uma nova legitimidade ao cenário da divisão Norte-Sul. Não porque a realidade à qual ele se referia tivesse desaparecido – o hiato de desenvolvimento entre países ricos e países pobres não se reduziu – e sim porque uma*

Studies. *International Studies Perspectives*, 4(4), 2003; *Los estudios internacionales en América Latina: ¿Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio*. Bogotá: Alfaomega Grupo Editor/ Universidad de los Andes, 2002; DREKONJA-KOMAT, Gerard. The Rise of Latin America's Foreign Policy: Between Hegemony and Autonomy. *Latin American Research Review*, 21(2), 1986, p. 228-245.

47 CERVO, Amado Luiz. Política exterior do Brasil: o peso da história. *Plenarium*, 2(2), nov. 2005, p. 24. Ele desenvolve sua visão principalmente em: CERVO, Amado Luiz. Conceitos em Relações Internacionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2), 2008, p. 8-25.

> *nova narrativa geopolítica ia rapidamente se impondo, a da globalização*[48].

Diante dessa constatação, incumbe-nos, neste trabalho, distanciar dessas grades de análise que são capazes de desviar nossa atenção das lições que emanam dos nossos três casos de estudo.

Essa situação não é específica da época contemporânea; ela é na verdade resultado de um legado da história do sistema-mundo. Sempre segundo Karoline Postel-Vinay, o domínio dos Estados do Norte e do etnocentrismo de seu pensamento explica-se por um duplo fenômeno. Os europeus foram os primeiros, no final do século XIX, a contemplar o planeta em sua globalidade e a tentar instaurar uma ordem que pudesse reger simultaneamente todas as interações. Sem dúvida, existiam outros sistemas políticos expansionistas, especialmente os impérios asiáticos, mas estes não se projetavam em escala universal. A ordem imaginada pelos europeus concretizava-se, além disso, por sua dominação e instauração de relações desequilibradas em seu favor com o resto do mundo. Visão e prática juntavam-se então a fim de impor uma leitura orientada das relações internacionais[49].

Nosso campo de estudo ilustra as consequências das práticas europeias. Com seu monopólio do comércio e o sistema político colonial, as metrópoles europeias impediam o estabelecimento de quaisquer laços diretos da América Latina e o Caribe com a África, Ásia e Oriente Médio[50]. Existiam, por exemplo, trocas comerciais

48 POSTEL-VINAY, Karoline. Récits géopolitiques pour le XXI siècle. Études, 402(1), jan. 2005, p. 21-22. Trata-se de um debate muito dinâmico, também como consequência da reativação Sul-Sul: HOBSON, John M. *The Eurocentric Conception of World Politics*. Nova York: Cambridge University Press, 2012; BUZAN, Barry; LAWSON, George. *The Global Transformation: History, Modernity, and the Making of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

49 POSTEL-VINAY, Karoline. *L'Occident et sa bonne parole*. Paris: Flammarion, 2005, p. 25-29.

50 Uma tese recente inaugurou o debate sobre a possível descoberta da América por chineses; no entanto, ainda não há consenso a esse respeito. MENZIES, Gavin. *1421, l'année où la Chine a découvert l'Amérique*. Paris: Ed. Intervalles, 2007 [2004], 415 p.; "La evidencia china que aplasta a Colón", *La Nación*, 15 out. 2006.

entre a América Latina e a Ásia, mas estas permaneciam sob o controle das potências coloniais por meio dos simbólicos galeões de Manila[51]. Mais tarde, por ocasião da independência política dos Estados latino-americanos, as relações com as regiões ainda sob domínio político romperam-se. Assim, os primeiros soberanos a reconhecer a independência brasileira foram os obás[52] Osemwende, do Benin, e Osinlokum, de Lagos. Mas a expansão colonial britânica, francesa e portuguesa na África gerou a restrição dos contatos econômicos e humanos[53]. Essas interações, no entanto, eram fluidas enquanto se desenvolveram sob a tutela das metrópoles[54]. A organização administrativa, e mesmo religiosa, dos territórios sob dominação portuguesa confirma isso, pois os territórios da costa brasileira podiam estar sob a mesma jurisdição dos espaços africanos[55]. A ruptura foi, portanto, provocada do exterior. A solicitação brasileira de abrir uma representação diplomática em Luanda somente foi aceita pelos representantes portugueses após 27 anos. Estes tampouco apreciaram que Angola tivesse aderido à independência brasileira[56]. Uma atitude similar se deu por ocasião dos pedidos de abertura de consulados em Goa,

51 Trata-se do nome dado aos navios espanhóis que atravessavam o oceano Pacífico entre Manila e Acapulco (futuro México) ou Callao (futuro Peru), para abastecer o mercado espanhol. As embarcações trocavam seda, cerâmicas e perfumes asiátios por ouro, prata, milho ou tabaco das Américas. DÍAS VÁZQUEZ, Julio A. El "desembarco" de China em América Latina. *Economía y Desarrollo*, 14(2), jul.-dez. 2006, p. 89-90.

52 Denominação dos governantes dos reinos da época.

53 COSTA e SILVA, Alberto da. *Um rio chamado Atlântico*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003, p. 11 e 33.

54 O intercâmbio direto Brasil-África teria até mesmo sido mais importante do que o comércio triangular.ALENCASTRO, Luiz Felipe de. África e Brasil. *I Curso para diplomatas africanos*. Brasília: FUNAG, 2011, p. 377; ALENCASTRO, Luiz Felipe de. Le versant brésilien de l'Atlantique Sud: 1550-1850. *Annales, Histoire, Sciences Sociales*, 61(2), 2006, p. 342.

55 ALENCASTRO, Luiz Felipe de, *op. cit.*, p. 342.

56 A solicitação brasileira foi feita em 1827 para ser concedida por Portugal (e válida para todos os seus territórios ultramarinos) em 1854. *Ibid.*, p. 31-32.

na Índia, e Quelimane, em Moçambique, entre 1892 e 1897[57]. Da mesma forma, Portugal limitou o comércio brasileiro com a Índia no final do século XVII; quando esta última passou à influência britânica, a posição se suavizou e as trocas floresceram. Entre 1783 e 1920, quase desaparecerem novamente após a independência do Brasil e recuperaram-se somente após a da Índia[58]. A reticência das metrópoles no que toca às relações entre seus impérios e as novas entidades independentes desfaz os laços que existiam entre as futuras regiões em desenvolvimento[59]. Ao contrário, estabeleceram-se contatos com Estados que não sofriam controle colonial. Em 1861, foi aberto um consulado brasileiro em Tanger, e Chile reconheceu a república turca em 1926[60].

Outro testemunho das conexões históricas entre essas regiões reside na herança migratória das sociedades sul-americanas. A exploração das colônias latino-americanas levou ao aumento do comércio triangular e bilateral nos séculos XVI ao XIX, isto é, muito além da época das independências[61]. Estima-se que, entre

57 RODRIGUES, José Honório. *Brasil e África*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982, p. 380.

58 VIEIRA, Maíra Baé Baladão. *Brasil-Índia: o interesse indiano no estreitamento das relações com o Brasil na década de 1990*. Tese (Mestrado) – Relações Internacionais. Porto Alegre: UFRGS, 2007, p. 51-52.

59 Mesmo assim, iniciaram-se contatos com territórios sob domínio estrangeiro: o Chile abriu um consulado em Port Elizabeth, na África do Sul, em 1868, lançou uma fragata em direção à Índia em 1919-1920 e ainda estabeleceu relações diplomáticas com Egito em 1929. O Brasil fez isso com o Egito em 1924 e com o Marrocos desde 1884. Finalmente, o imperador Pedro II viajou duas vezes ao Oriente Médio e ao norte da África em 1871 (Egito) e em 1876-1877 (Líbano, Palestina, Síria). SALAS, Eugenio Pereira. Las primeras relaciones comerciales entre Chile y El Oriente. *Boletín de la Academia Chilena de Historia*, n. 29, 2º semestre, 1948, p. 5-19; SOTO CRUZ, Luis Manuel. Antecedentes acerca de las relaciones diplomáticas entre Chile y los países del continente africano. *Documento de trabalho*, 2005, p. 9; MAJZOUB, Ismail (Org.). *Relações entre o Brasil e o Mundo Árabe*. Brasília: FUNAG, 2001, p. 412; *II CNPEPI*. Brasília: FUNAG, 2008, p. 203-204; "Rei do Marrocos vem ao Brasil e vai assinar acordo-quadro com o MERCOSUL", *ANBA*, 19 nov. 2004.

60 MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque; OLIVEIRA, Henrique Alternani de. Política Africana no Brasil. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira*. São Paulo: Annablume, 2000, v. III, p. 310; "Subsecretario Alberto von Klaveren presidió en Ankara las Consultas Políticas entre Chile y Turquia", *Boletín del MINREL*, 11 set. 2008

61 O Brasil obteve a independência em 1822. Segundo Luiz Filipe de Alencastro, o declínio da escravidão em 1850 foi tanto consequência de motivos internos (leis agrícolas e leis de imigração)

1550 e 1640, três milhões de africanos foram levados a força para o Brasil e trezentas mil pessoas deportadas para a América espanhola[62]. O fim do tráfico de escravos gerou um fluxo migratório de substituição com a chegada de numerosos *coolies*. Essa mão de obra chinesa importada para a região sob contrato de trabalho, sobretudo no Peru e Cuba[63], dificilmente mascara uma situação de escravidão substitutiva. A primeira missão brasileira na China, que resultou na abertura de um consulado do Brasil em Xangai em 1883, ocorreu em 1879, tendo justamente por objetivo negociar a vinda de trabalhadores para o Brasil. No entanto, pouco depois, o governo chinês proibiu essa emigração[64]. Na mesma época, imigrantes sírios, libaneses e palestinos começaram a encontrar refúgio no lugar que denominavam *Amrik*, "a outra América". Os primeiros fugiram do império otomano, e por isso eram chamados *turcos*, e foram seguidos pelos que procuravam escapar dos conflitos políticos e dificuldades econômicas que sofriam em seus territórios de origem. Houve diversas ondas sucessivas entre 1880 e 1930; em seguida os fluxos migratórios voltaram a intensificar-se com a multiplicação de tensões após a criação de Israel em

quanto externos: "Seguramente, foram as pressões inglesas o que, desde 1808, constituíram o fator determinante da supressão do 'tráfico de escravos africanos'" (p. 373). "De fato, o domínio inglês impôs uma transformação do espaço colonial português no Atlântico Sul. Chegou-se à linha divisória entre o colonialismo moderno e o imperialismo contemporâneo, a primeira e segunda expansão europeia" (p. 380). "Liverpool substituiu Lisboa como primeiro porto de comércio, mas antes e depois de 1808 e, em seguida, até 1850, foram os portos africanos – em primeiro lugar Angola – que continuaram a ocupar o segundo posto nas trocas externas do país" (p. 366). A lei do ventre livre foi votada em 1871, a escravidão se tornou ilegal em 1831 e somente foi abolida em 1888. ALENCASTRO, Luiz Felipe de. Le versant brésilien de l'Atlantique Sud, 1550-1850. *Annales. Histoire, Sciences Sociales,* 61(2), 2006, p. 339-382.

62 COSTA e SILVA, Alberto da, *op. cit.*, p. 28 e 48; LAVALLE, Bernard. *L'Amérique espagnole de Colomb à Bolivar*. Paris: Belin, 2004, p. 144.

63 PEREZ-LE-FORT, Martín. Relaciones sino-chilenas bajo nuevas circunstancias. *Estudios internacionales*, 38(152), jan.-mar. 2006, p. 124.

64 DANTAS, Fábio Lafaiete. *Origens das relações entre o Brasil e a China*. Recife: Liber, 2006, 253 p.; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Os Blocos Asiáticos e o Relacionamento Brasil-Ásia. *Revista São Paulo em Perspectiva*, 16(1), 2002, p. 118.

1948 ou para escapar da guerra civil libanesa entre 1975 e 1990[65]. Forçados ou não, esses movimentos acabaram por resultar na formação de importantes comunidades de descendentes na América Latina e no Caribe, o que marcou a identidade desses Estados latino-americanos[66]. A ocultação dos laços originais entre os países em desenvolvimento resulta, portanto, de um duplo processo: o monopólio da colonização e a difusão de relatos que não mencionam certas interações não diretamente concernentes aos atores dominantes.

Tal como atualmente estudado, o campo das relações internacionais nos coloca, assim, um problema duplo: a falta de instrumentos analíticos adequados ao nosso tema e as críticas crescentes contra teorias vindas de outras origens e que são percebidas como "tendenciosas". Desde logo, procuramos novos conceitos úteis à compreensão das relações Sul-Sul. A construção de um quadro teórico somente se tornou possível ultrapassando as fronteiras do campo de estudo. Fomos buscar as chaves da nossa reflexão em noções de outras ciências sociais. Se preferimos o termo "campo" a "disciplina" para qualificar a pesquisa em relações internacionais, é porque o primeiro é mais fluido do que o segundo e autoriza, justamente, mais "transdisciplinariedade".

No curso de nossas leituras, o sistema explicativo proposto pelo sociólogo Émile Durkheim a respeito da divisão do trabalho foi-nos especialmente esclarecedor sobre todos os aspectos que desejávamos abordar, porque associa mudança e independência. Em nossa análise, propomos aplicar esse estudo do meio social às relações internacionais, notadamente as intergovernamentais. Em *Divisão do trabalho social* e, em seguida, em *As regras do método*

65 BREGAIN, Gildas. *Syriens et Libanais d'Amérique du Sud*. Paris: L'Harmattan, 2008; TRUZZI, Oswaldo. Libanais et Syriens au Brésil, 1880-1950. *Revue Européene dês Migrations Internationales*, 18(1) 2005, p. 124; "Salaam aleikun, Latinoamérica!", *Courrier International*, 9 dez. 2009.

66 Cf. capítulo 6.1.3, 6.2.3 e 6.3.3; p. 617-623, 633-641 e 660-670.

sociológico, o autor constrói uma teoria do processo de aproximação entre entidades sociais, individuais ou coletivas. Sua análise se funda em dois pontos de partida: o número de unidades, ou o "volume da sociedade", e o "grau de concentração da massa"[67]. Igualmente chamado "densidade dinâmica", esse segundo elemento constitui a pedra fundamental de nosso estudo e remete ao fato de que "há mais indivíduos suficientemente em contato para poder agir e reagir uns com os outros"[68]. O autor explica o fenômeno da seguinte forma:

> *O crescimento da divisão do trabalho é, portanto, devido ao fato de que os segmentos perdem sua individualidade, as barreiras que os separam se tornam mais permeáveis, em uma palavra, ocorre entre eles uma coalescência que torna a matéria social livre para entrar em novas combinações. [...]. Disso resulta uma aproximação entre indivíduos que se encontravam separados ou pelo menos uma aproximação mais intensa do que anteriormente. [...]. Ocorre uma espécie de vazios morais entre os diversos segmentos. Do contrário, esses vazios se enchem à medida que esse sistema se nivela. A vida social se generaliza, em vez de concentrar-se em uma multiplicidade de pequenos focos distantes e semelhantes*[69].

Émile Durkheim divide a intensificação dos laços sociais em duas dimensões, a material e a moral, que se fortalecem mutuamente, e em *As regras do método sociológico* insiste em seu

67 DURKHEIM, Émile. *Les règles de la méthode sociologique*. 10. ed. Paris: PUF, 1999, p. 112. Uma ideia semelhante a respeito da noção de independência é mencionada nas obras do sociólogo Norbert Elias. DEVIN, Guillaume. *Sociologie des relations internationales*. París: La Découverte, 2007 [2002], p. 104; DEVIN, Guillaume. Norbert Elias et l'analyse des relations internationales. *Revue française de science politique*, 45(2), 1995, p. 305-327.

68 DURKHEIM, Émile. *De la division du travail social*. 4. ed. Paris: PUF, 1996, p. 237-238.

69 DURKHEIM, Émile, *op. cit.*, p. 521-523.

caráter inseparável para que se produza um processo de densidade dinâmica, isto é, a engrenagem de uma interdependência:

> *Por densidade dinâmica deve-se entender não o estreitamento puramente material do agregado que não pode produzir efeito se os indivíduos ou grupos de indivíduos permanecem separados por vazios morais, e sim o estreitamento moral do qual o que precede é nada mais do que auxiliar e muito geralmente, a consequência [...]. Estaríamos sujeitos a graves erros caso avaliássemos sempre a concentração moral de uma sociedade por meio do grau de concentração material que ela possui*[70].

A passagem de uma dimensão à outra não é mecânica, porém provável.

A densidade dinâmica traduz um processo de interação social cuja intensificação cria novas regras e relações sociais. Trata-se, portanto, de um estudo da mudança por meio do crescimento da interdependência. Em sua transposição para a escala internacional devemos respeitar a análise bicéfala proposta por Durkheim. Por um lado, deve-se dar atenção especial à existência de um estreitamento material entre os países em desenvolvimento, que pressupõe uma evolução da configuração física do sistema internacional. Por outro lado, o trabalho ficaria incompleto sem a observação das repercussões da intensificação material sobre o estreitamento moral que remete à evolução do funcionamento do cenário mundial depois do aparecimento de práticas, visões e aspirações inovadoras.

O aparelho conceitual de Durkheim serve de instrumento para abordar concretamente o fenômeno da interdependência por meio das relações Sul-Sul, mudança fora de uma lógica de poder, e esquiva-se das críticas sobre a falta de legitimidade de sua

70 DURKHEIM, Émile. *Les règles de la méthode sociologique.op. cit.*, p. 112-113.

reapropriação pelo Sul. Com efeito, conforme explicado, as noções elaboradas pelo sociólogo provêm de uma reflexão que trata da evolução das sociedades internas. Sua transposição para o plano internacional restabelece uma igualdade de apropriação entre todos os casos. O atalho por meio da sociologia constitui nossa solução para pensar a mudança de uma maneira nova e empírica.

Dito isso, não se trata da primeira utilização dos conceitos de Durkheim em relações internacionais. O próprio sociólogo não exclui esse campo de suas pesquisas, embora não o transforme em prioridade[71]. Na França, Guillaume Devin aplicou a noção de densidade dinâmica à análise das solidariedades transnacionais; nós retomamos diversos pontos que ele sugere, especialmente quanto ao tema da herança[72]. Nos Estados Unidos, um dos autores fundamentais em relações internacionais, o neorrealista Kenneth Waltz, recorda Durkheim em sua obra *Theory of International Politics*, publicada pela primeira vez em 1979[73]. Sua interpretação da *Divisão do Trabalho Social* foi, porém, recusada posteriormente por restringir o processo ao patamar nacional. Isso permite ao autor afirmar o caráter estático do sistema internacional e comparar os Estados a elétrons livres. Diversos outros pesquisadores reprovam-no por não haver compreendido o fundo do pensamento de Durkheim, que propõe justamente uma análise da mudança, onde o indivíduo não existe senão através do coletivo, o que supõe interdependências e, por efeito dominó, intercâmbios e evoluções[74].

71 RAMEL, Frédéric. Émile Durkheim: les carences organiques de la société internationale. *Les fondateurs oubliés*. Paris: PUF, 2006, p. 33-34.

72 DEVIN, Guillaume. Les solidarités transnationales, phénomène social à l'échelle mondiale. In: DEVIN, Guillaume (Org.). *Les solidarités transnationales.* Paris: L'Harmattan, 2004, p. 11-26.

73 WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Reading MA: Addison-Wesley, 2010 [1979], p. 115.

74 RAMEL, Frédéric, *op. cit.*, p. 21; RUGGIE, John Gerard. Political Structure and Dynamic Density. In: *Constructing the World Polity.* Londres: Routledge, 1998, p. 145 e 151-153; BARKDULL, John. Waltz, Durkheim, and International Relations: the International System as an Abnormal Form. *American Political Science Review*, 89(3), set. 1995, p. 669-680.

Émile Durkheim assim deixou escrito: "A vida coletiva não se originou da vida individual, mas, ao contrário, foi a segunda que nasceu da primeira"[75]. Frédéric Ramel nos estimula, porém, a não aceitar passivamente as contribuições dos anteriores fundadores, e sim a enriquecer as ideias deles a partir da evolução das relações internacionais[76]. Com efeito, nossa pesquisa levar-nos-á a propor o estabelecimento de novas perspectivas para o trabalho do sociólogo, especialmente devido às dificuldades de conversão da aproximação material em laços de solidariedade moral, como verificamos[77].

A complementaridade que os conceitos de Durkheim trouxeram às obras já realizadas sobre mudanças no cenário internacional permite situar teoricamente nosso trabalho e orientar nossa pesquisa de campo.

Fontes múltiplas diante de um estado da arte desequilibrado

Damos atenção especial à pesquisa das informações na fonte a fim de elaborar nossa própria base de dados sobre o período estudado. Essa restrição explica por que motivo o capítulo 1, de alcance histórico, está baseado em estudos já existentes. A coleta de fatos empíricos genera o grande número de anexos que acompanham o texto principal, em uma preocupação com a transparência, rigor científico e explicação de nossa caminhada. Esse método se funda em duas preocupações. Trata-se de assegurar a solidez de nossas informações em uma análise do tempo presente na qual os debates politizados que se desenvolveram paralelamente à pesquisa puderam deformar e às vezes falsear a realidade dos laços

75 DURKHEIM, Émile. *De la division du travail social*. 4. ed. Paris: PUF, 1996, p. 264.

76 RAMEL, Frédéric. Conclusion, *op. cit.*, p. 111.

77 Cf. Introdução da Terceira Parte, p. 521-523.

estudados. A acumulação de dados primários nos permite também estar mais próximos dos argumentos e visões dos países estudados quanto a sua inserção internacional e ao sistema mundial em geral, em consonância com o esforço de distanciamento em relação a nossas grades de leituras interiorizadas[78]. Um de nossos objetivos é justamente tentar compreender a interpretação dos atores do Sul e dar-lhes relevo a fim de enriquecer o campo das relações internacionais.

No entanto, não pretendemos estar sempre em condições de apresentar dados exaustivos quantificáveis sobre processos ainda em curso. Com efeito, a dinâmica Sul-Sul ocorre além de 2010, com um presidente que permanece em suas funções na Venezuela e uma presidente brasileira, Dilma Rousseff, oriunda do mesmo partido político de seu antecessor, o Partido dos Trabalhadores (PT). O ano de 2010 corresponde ainda à nossa data limite porque marca o fim das presidências de Lula no Brasil. Poderíamos ter encerrado nossas pesquisas em 2009, com a eleição de Sebastián Piñera no Chile à frente de uma coligação de direita denominada *Coalición para el cambio*. No entanto, pareceu-nos pertinente incluir as primeiras escolhas diplomáticas desse governo de alternância a fim de apreciar a durabilidade das iniciativas chilenas para com o mundo em desenvolvimento.

Ademais, os órgãos públicos raramente divulgam um balanço completo de suas atividades, especialmente no campo da cooperação. O resultado dos acordos, o abandono de projetos e os fracassos nas discussões são difíceis de detectar sem ter acesso aos arquivos. Por isso, a prudência e a explicitação desses limites acompanharão sistematicamente a apresentação de resultados. Igualmente, situamo-nos entre os analistas para os quais não é necessário quantificar todas as repercussões dos encontros,

78 Cf. supra, p. 45-47.

intercâmbios e projetos; é necessário desde logo levar em conta os aspectos qualitativos, principalmente graças às entrevistas ou testemunhos dos atores, quando são publicados.

Um problema específico dificultou nosso trabalho na Venezuela. Em um contexto político extremamente polarizado, os dados transmitidos pelo governo podem ter servido de base para contestação por parte da oposição, tanto quanto à sua veracidade quanto no que toca ao programa de Hugo Chávez, o que tem duas consequências principais. Por um lado, tivemos que levar em conta essas críticas e às vezes renunciar a utilizar alguns dados, especialmente no setor comercial; por outro, as autoridades podem ter restringido a divulgação de certas informações. Por exemplo, desde 2006 os montantes da assistência proporcionada aos Estados que enfrentam situações de catástrofe humanitária não são publicados automaticamente. Um representante do Ministério das Relações Exteriores justificou essa medida devido à sua utilização pela oposição política[79]. As dificuldades em garantir a exclusividade dos dados estão presentes em nossos três casos de estudo; mesmo assim, acreditados haver conseguido obter um conjunto de informações que nos permite tirar conclusões sólidas.

Em conformidade com nosso método de trabalho, em um primeiro momento percorremos os sítios da Internet de diferentes instituições públicas com o objetivo de estabelecer uma base inicial de dados sobre a intensificação de laços políticos (visitas de alto nível, acordos bilaterais assinados, etc.) entre os três países estudados e a África, Ásia em desenvolvimento e Oriente Médio. No que respeita ao Chile, o Ministério das Relações Exteriores (MINREL), inclusive seu ramo econômico, a Diretoria-Geral de Relações Econômicas Internacionais (Direcon) e a Agência Chilena de Cooperação Internacional (AGCI) foram objeto de atenção

79 Entrevista com diplomata venezuelano, realizada em Caracas em 19 de abril de 2009.

específica. Sobre a Venezuela, nossa atenção se concentrou nos boletins do Ministério do Poder Popular para as Relações Exteriores (MPPRE) e da Prensa presidencial do Ministério do Poder Popular para Comunicação e Informação (Minci). Finalmente, no Brasil, aprofundamo-nos nas notas do Ministério das Relações Exteriores (MRE), frequentemente designado como Itamaraty[80] e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Além disso, consultamos em nossas pesquisas os Relatórios anuais dos Ministérios das Relações Exteriores, quando disponíveis[81].

Em seguida, avaliamos pessoalmente a maior parte das trocas comerciais a partir da base de dados UN Comtrade das Nações Unidas. Essa escolha é ainda imperfeita porque não permite resolver certos litígios sobre os algarismos da Venezuela, mas tem duas vantagens: as importâncias são publicadas em uma única unidade monetária, o dólar norte-americano; além disso, o *software* nos permitiu organizar grupos específicos de países. Assim, foi possível retirar o Japão dos resultados para a Ásia e inserir a Turquia entre os países do Oriente Médio[82]. O cálculo dos dados comerciais tornou-se possível graças a um aprendizado de três meses na sede da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) em Santiago do Chile de julho a setembro de 2008[83].

Esse estágio marcou o início do trabalho de campo. Posteriormente, iniciamos uma permanência de um mês em

80 Trata-se do nome do palácio em que ficava a sede do Ministério no Rio de Janeiro quando essa cidade era a capital.

81 Esses são os livros que recolhem todas as atividades dos ministérios no período escolhido. Tomamos conhecimento das memórias da Venezuela para todo o período e do Chile para dois anos. O detalhamento dos acessos está apresentado no anexo nº 4, v. II, p. 175.

82 Cf. nossa classificação de países em desenvolvimento por região no anexo nº 2, v. II, p. 169-172.

83 Durante esse estágio, aproveitamos também o acesso à biblioteca da Comissão e a presença do Chile em Santiago para simultaneamente realizar pesquisas.

Santiago, em outubro de 2008, um mês em Caracas, na Venezuela, em abril de 2009, e dois meses no Brasil em maio e junho de 2009, divididos entre Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro. Buscamos colaboração com as instituições locais. Fomos recebidos pela Cepal no Chile, tivemos apoio do Instituto Diplomático Pedro Gual, na Venezuela, e finalmente nos beneficiamos de uma ligação com o Instituto Rio Branco, a Universidade de Brasília e a Universidade de São Paulo no Brasil. Esses deslocamentos tinham três objetivos principais: recolher o máximo de informações para completar nossa primeira base de dados, especialmente quanto ao seguimento de acordos, descobrir obras nacionais sobre política externa e familiarizarmo-nos com as interpretações e percepções dos representantes por meio de entrevistas. Foi realizado um total de uma centena de entrevistas, em grande parte com diplomatas, mas também com acadêmicos e representantes do setor privado[84]. Suas contribuições foram especialmente informativas por nos esclarecer pontos sobre os quais não possuíamos indícios por escrito. Puderam também enriquecer e aprofundar nossa avaliação das visões dos atores sobre os desígnios de suas políticas externas e de suas definições de termos-chave como "país em desenvolvimento" ou "relações Sul-Sul". Finalmente, aproveitamos para participar de conferências acadêmicas relativas à nossa temática e para assistir a acontecimentos como a vinda do rei da Jordânia ao Chile em 2008.

As fontes jornalísticas surgem em nosso projeto como um canal de informação arriscado, porém indispensável. Representam um risco porque os autores dos recortes de imprensa nem sempre seguem regras metodológicas semelhantes às que são próprias de um trabalho acadêmico, por exemplo quanto à difusão dos dados e suas origens, quando podem ser indicadas. Ao mesmo tempo, suas investigações são indispensáveis, especialmente para um

84 Cf. lista de entrevistas, v. II, p. 161-165.

estudo do tempo presente, a fim de detectar tensões e desafios das relações estudadas, que os governos frequentemente receiam reconhecer publicamente. Com esse objetivo, foram regularmente consultadas as principais publicações nacionais: *O Globo* e *Folha* (*de São Paulo* ou *Online*) no Brasil, *La Nación, El Mercurio* e *La Tercera* no Chile, *El Universal* e *El Nacional* na Venezuela. Outros sítios mais específicos da internet serviram para completar nossas pesquisas, como o portal *Apporea.org*, favorável ao projeto de Hugo Chávez, e a Agência de Notícias Brasil-Árabe (Anba), ligada à Câmara de Comércio Árabe-Brasileira.

Conforme precisado anteriormente, aproveitamos nossa presença no local para coletar diversas análises de política externa produzidas por pesquisadores nacionais, frequentemente inacessíveis na França, especialmente em relação aos diversos períodos de aproximação Sul-Sul. Essa coletânea confirmou nossa impressão inicial sobre a situação bastante desequilibrada do estado da arte[85]. De maneira geral, são mais numerosos os estudos de relações internacionais sobre o Brasil e no Brasil. Aliás, esses últimos aumentaram constantemente durante nossa pesquisa. Somente no ano de 2010, registramos quatro novas revistas acadêmicas especializadas nesse campo[86]. Pareceu-nos ser mais complexo apreender o caso venezuelano, devido à politização que atinge também o ambiente acadêmico. A qualidade científica da atividade acadêmica é, assim, afetada. A defesa de uma posição a favor ou contra a Revolução Bolivariana frequentemente tem preferência em relação à pertinência dos dados apresentados. Ao contrário da Venezuela, o consenso chileno torna às vezes

85 Um exame geral das diversas partes da bibliografia mostra essas disparidades.

86 Trata-se de *Conjuntura Austral* (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS), *Boletim de Economia e Política Internacional* (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Rio de Janeiro), *Mural Internacional* (Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ), *Século XXI* (Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio Grande do Sul – ESPM-Sul).

difícil a detecção de tensões na elaboração dessa política. A quase totalidade das publicações concorda com a visão das relações internacionais enunciada pelo governo da *Concertación*.

Quanto às relações Sul-Sul, a desproporção persiste. Até 2009, data da última investigação de campo, apenas os trabalhos acadêmicos se dedicavam às ligações da Venezuela e do Chile com a África e o Oriente Médio. Os estudos brasileiros, ao contrário, são mais numerosos e mais variados. No plano internacional, as assimetrias persistem em função das regiões e dos parceiros. A atenção dos acadêmicos concentra-se nos laços com a China, com marcada e clara ênfase sobre as questões econômicas. Em troca, as análises sobre as interações com o resto da Ásia em desenvolvimento, a África e o Oriente Médio são mais raras e muitas vezes produzidas por jovens pesquisadores, o que pode estar relacionado com o contexto atual de relançamento[87]. Em suma, aperfeiçoa-se o conhecimento das relações Sul-Sul, porém de forma desigual. As lacunas nas fontes secundárias tornam ainda mais preciosa a coleta de informações factuais. No conjunto, e apesar dessas diferenças, procuramos tratar nossos três casos de maneira equânime.

Influência de Durkheim sobre a estrutura da tese

A defesa da tese e das três hipóteses principais é proposta em três tempos, cada qual organizado em torno de dois capítulos que retomam a lógica de Durkheim sobre densidade dinâmica. Diversos outros pesquisadores reprovam-no. Esta ajuda a mostrar

87 Na França, ver por exemplo: MUXAGATO, Bruno. *La quête du Brésil d'un statut d'acteur global à travers les coopérations Sud-Sud dans la politique extérieure du président Lula (2003-2008).* Tese (Mestrado) – Estudos europeus de assuntos internacionais. Paris: Université de Cergy-Pontoise, 2008; VENTURA, Henrique. *Diplomacia de influência, exemplaridade e legitimidade*. Estudo da diplomacia do governo Lula. Documento de trabalho, OPALC, setembro de 2009; FORTE, Camille. *Chávez et l'Afrique*. Paris: IHEAL, 2011.

a tendência de mudança decorrente das relações Sul-Sul, seus efeitos e interesses em jogo, e também suas tensões.

Em uma primeira parte, demoramo-nos no fortalecimento das ligações materiais entre os três casos estudados e o mundo em desenvolvimento. Esse processo faz parte da descentralização do panorama mundial por parte do Sul. O método contribui diretamente para a argumentação teórica ao longo dos dois capítulos. Com efeito, a melhor maneira de demonstrar o adensamento material Sul-Sul é a apresentação de fatos concretos. Recomendamos a revalorização da descrição como instrumento de pesquisa em relações internacionais. Essa escolha metodológica explica a maior extensão dessa parte: a apresentação de dados materiais exige espaço maior do que o necessário para as análises interpretativas.

Um primeiro capítulo trata do legado que acompanha as relações Sul-Sul. Isso permite demonstrar o caráter incremental e trôpego das transformações induzidas pelas aproximações do Brasil, do Chile e da Venezuela com os países extrarregionais em desenvolvimento. Ademais, essa incursão pela história sustenta nossa qualificação da mudança por meio do *path shifting* porque acentua a importância dos esforços passados na busca de parceiros e em relação a diversas orientações de política externa da última década. Sempre com base em nossas três experiências, um segundo capítulo examina mais especificamente a intensificação dos contatos durante estes dez últimos anos e o alcance desse fortalecimento material na evolução do sistema internacional.

Na segunda parte, mostramos de que maneira essas conexões servem de ponto de partida para as aspirações mundiais dos três Estados estudados. O terceiro capítulo se debruça sobre as estratégias de união postas em uso em suas iniciativas em escala global, com o objetivo de tornar mais visíveis suas reivindicações e suas percepções do sistema internacional. As relações Sul-Sul

são utilizadas pelos atores que as estimulam a fim de levar suas posições contrárias ao *statu quo* para o primeiro plano no cenário mundial. Em um quarto capítulo, procuramos destacar o conteúdo, ou na linguagem de Durkheim os laços morais, que se exprime mediante a orientação Sul-Sul dos diplomatas do Brasil, do Chile e da Venezuela. Essa seção retoma o caráter incremental da mudança ao fazer referência aos reclamos enunciados de longa data. Permite também precisar que as modificações expressas traduzem um desejo de reforma e que pressupõem uma inserção profunda no sistema mundial. A despeito da aceitação das regras existentes, o alcance transformador dessas reivindicações não se vê reduzido.

A inclusão dos laços morais nos permite abordar, em uma parte final, os desafios decorrentes do relançamento Sul--Sul. Para iniciar, o quinto capítulo traz uma nuance quanto à terceira hipótese deste trabalho. Desde o primeiro impulso da época terceiro-mundista, os promotores das relações entre os Estados do Sul nos três casos estudados procuraram separá--las dos esquemas de relações tradicionais entre países em desenvolvimento e potências mundiais por meio da valorização de suas especificidades e suas originalidades. Nos três casos, certas particularidades nos parecem, porém, cada vez menos desajustadas em relação ao aprofundamento dos laços Sul-Sul, o que compromete sua contribuição potencialmente inovadora para o conjunto das interações internacionais. A vocação das relações Sul-Sul para a mudança se mostra também restringida pelo aspecto essencialmente intergovernamental da aproximação do Brasil, do Chile e da Venezuela com o mundo em desenvolvimento. Essa falta de engajamento societal, evocada em um capítulo final, recorda e sublinha ao mesmo tempo a vontade política como fator de mudança.

PRIMEIRA PARTE
DESCENTRALIZAÇÃO DO CENÁRIO MUNDIAL

A inserção internacional dos países latino-americanos é em geral analisada pelo prisma de suas relações determinantes com as antigas metrópoles e em seguida pelo das relações com os Estados Unidos. Nesse sentido, as políticas exteriores latino-americanas parecem pouco universais e concentradas em torno de apenas alguns parceiros. No entanto, a partir dos anos 50 começa a surgir um processo frágil e instável de aproximação com países cuja independência política se afirma, ou ao menos cuja configuração política seja renovada. A maioria desses Estados localiza-se na África, na Ásia e no Oriente Médio. Durante a Conferência de Bandung, da qual a América Latina e o Caribe não participaram, foram tecidos os laços que se transformaram no Movimento Não Alinhado a partir de 1961, dessa vez com um engajamento crescente dos países latino-americanos. Entre esses, destacamos as trajetórias brasileira, chilena e venezuelana, cujas redes diplomáticas se estenderam por meio dessa aproximação como o Terceiro Mundo. Por isso, as tomadas de contato com o mundo em desenvolvimento constituem, a nosso ver, uma descentralização do cenário mundial. A criação desses novos laços torna mais complexa

as relações interestatais e tem impacto sobre todo conjunto do sistema.

A descoberta de novos parceiros não acarreta diminuição das relações chamadas tradicionais nem procura necessariamente sua substituição. Por exemplo, Celso Amorim, ministro brasileiro das Relações Exteriores entre 2003 e 2010, repetiu frequentemente no início de seu mandato que a América do Sul representa a prioridade para seu país[88]. Durante nossas entrevistas, diversos diplomatas venezuelanos explicaram que a região atrai igualmente sua atenção de forma primordial[89]. Não estarem situados no topo da agenda não impede que os laços Sul-Sul passem por períodos de grande atividade no seio das três políticas externas aqui analisadas.

A rápida intensificação, há uma dezena de anos, das relações do Brasil, do Chile e da Venezuela com os países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio, dá a impressão de emergência de um fenômeno novo no interior do sistema internacional. Mesmo assim, convém reexaminar o legado das relações Sul-Sul.

Uma interpretação largamente difundida é a de que a época do terceiro mundismo e das reivindicações do Sul constitui uma página virada da história. Essa é a opinião de Marie- Claude Smouts: "O episódio do NOEI permanecerá como um grande momento lírico na história do multilateralismo"[90]. Igualmente, Immanuel Wallerstein constatou no ano 2000: "O conceito de Terceiro Mundo fazia sentido na política dos anos 60. Marginalizado nos anos 80, morreu completamente nos anos 90"[91]. Portanto, o relançamento

88 AMORIM, Celso. A política externa do governo Lula. *Política Externa*, 13(1), jun.-ago. 2004, p. 159.

89 Entrevistas com diplomatas, feitas em Caracas em 31 de março e 14 de abril de 2009.

90 SMOUTS, Marie-Claude. Les organisations internationales et l'inégalité des États. *Revue internationale des sciences sociales*, n. 144, 1995, p. 265. A nova ordem econômica internacional é entendida aqui em sentido amplo. A expressão remete às reivindicações do Sul nos foros multilaterais, além do âmbito circunscrito da Resolução 3201 da Assembleia Geral da ONU, votada em 1º de maio de 1974.

91 "C'était quoi, le Tiers-Monde?", *Le Monde Diplomatique*, ago. 2000.

atual nada teria a ver com o primeiro impulso Sul-Sul marcado pelo contexto da Guerra Fria. Os Não Alinhados se uniam então em torno de um desejo de oposição à lógica dos blocos, a fim de tornar visíveis outras brechas do sistema internacional, notadamente a que separa os países desenvolvidos dos países em desenvolvimento. Concomitantemente, esses Estados terceiro-mundistas aspiravam a impor novos temas de debate, mais além das preocupações dominantes. Na esteira da deflagração da crise da dívida, os refluxos de seus contatos e de suas tomadas de posição comuns nos foros multilaterais sem dúvida mostram o malogro de suas reivindicações internacionais e de suas tentativas de aproximação. Em contraposição, essa situação de fato não nos informa a respeito da persistência dessas reivindicações e nem sobre a vontade de promover esses laços. Aliás, Immanuel Wallerstein explica que "a realidade à qual [o Terceiro Mundo] remetia permanece de forma ainda mais manifesta agora do que anteriormente"[92]. Sua observação parece estar confirmada pelo atual relançamento dos laços Sul-Sul e o novo alcance das aspirações oriundas de certos países em desenvolvimento[93].

O desvio pelos caminhos da história mostra-se indispensável para a argumentação de nossa hipótese segundo a qual a mudança causada pelo impulso das relações Sul-Sul apresenta uma característica incremental. Na lógica do *path shifting* certos atos "abrem novas perspectivas de reforma que não estavam disponíveis anteriormente [...]. O que essas estratégias têm em comum é que produzem seus efeitos no médio ou longo prazo,

92 *Ibid.*

93 Obras recentes, aliás, mencionam certa continuidade das reivindicações do Sul nos fóruns multilaterais. PEREIRA, Analúcia Danilevicz. A dimensão econômico-comercial: Ibas, a construção de uma agenda comum de cooperação Sul-Sul. In: VISENTINI, Paulo Fagundes; CEPIK, Marco Aurélio; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. G3 – Fórum de diálogo Ibas. Curitiba: Jurúa, 2010, p. 173; DEVIN, Guillaume; SMOUTS, Marie-Claude. *Les organisations internationales*. Paris: A. Colin, 2011, p. 126--132.

tornando-as às vezes pouco visíveis no início. No entanto, após duas décadas de reformas, a implicação dessas medidas torna-se cada vez mais clara"[94]. Essa reflexão se refere à evolução dos sistemas de proteção social nos países desenvolvidos, mas pode ser transposta utilmente para as relações internacionais. Ela nos permite mostrar até que ponto os primeiros contatos abriram o caminho para o atual relançamento sem, no entanto, postular que o laço com o legado seja automático. Este último serve para conscientizar os atores políticos sobre o potencial ou as desvantagens que tais relações representam para o seu projeto de inserção internacional. Os primeiros intercâmbios com esses parceiros podem ter importância no momento da retomada, pois os protagonistas conservam na memória os esforços de seus antecessores. Pretendemos demonstrar que a experiência e o legado facilitam a aproximação porque "a socialização dos atores estreita os laços, mais do que os desfaz"[95]. Em todos os casos ela permite, quando os atores aproveitam a oportunidade, evitar os erros do passado. O recuo dos anos 1980-1990 nas relações Sul-Sul representa, assim, um parêntesis, mais do que um corte.

Segue-se que a mudança induzida pelos laços do Brasil, do Chile e da Venezuela com os países em desenvolvimento não se exerce de forma contínua, e sim aos trancos. A intensificação das relações Sul-Sul foi, com efeito, seguida por um refluxo antes de experimentar uma nova dinâmica. Devemos, portanto, atribuir grande importância à durabilidade do relançamento atual e a suas consequências para a evolução do sistema internacional. Os instrumentos de análise propostos por Émile Durkheim nos servirão para atingir esse objetivo.

94 PALIER, Bruno; BONOLI, Giuliano. Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale. *Revue française de science politique,* 49(3), 1999, p. 399 e 400.

95 DEVIN, Guilaume. Les solidarités transnationales, phénomène social à l'échelle mondiale. In: DEVIN, Guilaume (Org.). *Les solidarités transnationales*. Paris: La Découverte, 2007 [2002], p. 17.

Em sua análise da mudança no seio do tecido social, o sociólogo teoriza o processo de densidade dinâmica para traduzir a independência crescente entre os indivíduos e entre as sociedades. Apresentamos esse conceito na introdução, ele se divide em duas dimensões: uma material e uma moral. Embora a primeira não produza necessariamente a segunda, qualquer fortalecimento moral se torna impossível sem uma aproximação material prévia entre entidades sociais diferentes[96]. Uma primeira etapa para avaliar a aproximação do Brasil, do Chile e da Venezuela com seus parceiros em desenvolvimento consiste em debruçar-se sobre seu "estreitamento material", isto é, a intensificação das relações políticas, econômicas, solidárias, culturais e de defesa[97]. Assim fazendo, já respondemos à problemática sobre a mudança ao demonstrar que a aproximação material deságua em uma descentralização do sistema internacional.

O estudo do adensamento material exige uma metodologia pouco utilizada e até desprezada no campo das relações internacionais. Trata-se da descrição. Mais uma vez, inscrevemo--nos no pensamento de Durkheim porque o sociólogo insiste na importância do trabalho empírico na gestão científica[98]. Além disso, nesta primeira parte, o método é útil para a argumentação. Em outras palavras, fazemos a demonstração graças a uma revalorização do detalhe. Como seria possível defender melhor a realização de um estreitamento material senão mediante à exposição dos fatos? Portanto, não utilizamos a descrição simplesmente como método e sim como meio a serviço de um fim,

96 DURKHEIM, Émile. *Les règles de la méthode sociologique.* 18. ed. Paris: PUF, 1973, p. 112-113.

97 Esse empreendimento não aspira em nenhum caso à apresentação exaustiva dessas relações, tarefa pouco razoável diante da amplitude dos casos a examinar e da impossibilidade de tudo saber, em particular a respeito do tempo presente. A modéstia será, portanto, indicada quando propusermos uma visão geral das grandes tendências reveladoras do processo de intensificação.

98 BESNARD, Philippe; BORLANDI, Massimo; VOGT, Paul W. *Division du travail et lien social*. Paris: PUF, 1993, p. 137.

que é justificar este trabalho. O objetivo não é a descrição pela descrição: procuramos descrever para argumentar. No fim das contas, a descrição precisa acaba por ser analítica; a enumeração serve para explicar o adensamento material. Nossa estratégia de demonstração, que passa pela acumulação de dados, não deve ser, portanto, assimilada a uma tentativa passiva.

Outro sociólogo, Howard Becker, sublinha igualmente o interesse da descrição no sentido de que ela permite levar o leitor a persuadir-se daquilo que se procura demonstrar. Becker se interessa pelas obras do romancista Georges Perec, aficionado pela "descrição bruta", do escritor James Agee e do fotógrafo Walter Evans, famosos por serem muito descritivos. Ao citá-los, Howard Becker mostra de que forma a descrição detalhada pode ensinar muito mais a respeito de uma situação do que uma interpretação geral dos fatos.

Essa escolha metodológica nos coloca um pouco à margem das obras de teoria das relações internacionais: ora, é em parte por esse motivo que as análises neste campo são alvo de críticas e têm dificuldade em ultrapassar as fronteiras de seus domínios de estudo. Foi possível, por exemplo, verificar durante a pesquisa que o conhecimento recíproco entre internacionalistas e latino-americanos é débil[99].

No entanto, a descrição nos permite evitar outro escolho. Ela ajuda a ir além das ideias recebidas e a repensar certos fundamentos, requisito necessário para estudar as relações Sul-Sul. Howard Becker não ignora essa vantagem da enumeração:

> *O que nos traz toda essa descrição? Um de seus trunfos – talvez não o único, mas sem dúvida o mais importante – repousa em sua capacidade de ajudar-nos a ir além do*

99 Concretamente, isso quer dizer que os pesquisadores não se conhecem.

> *pensamento convencional. Um dos maiores obstáculos à produção de descrições e análises corretas dos fenômenos sociais decorre do fato de que acreditamos conhecer de antemão a maior parte das respostas. Achamos que muitas coisas são evidentes por si mesmas porque afinal de contas nós também somos membros adultos e competentes de nossa sociedade e que sabemos tudo o que os adultos competentes sabem. Possuímos, como se diz, "bom senso" [...]. Mas como nosso objeto de estudo é exatamente o que todo mundo sabe, devemos voltar a questioná-lo, ou pelo menos suspender qualquer julgamento a seu respeito e verificar por nós mesmos*[100].

Por isso somos partidários do postulado de que nada sabemos, ou que sabemos de maneira defeituosa; procuramos ao máximo possível nos fatos os fundamentos de nossa reflexão.

O primeiro capítulo se ocupa do legado do relançamento. Trata-se de construir pontes para o prosseguimento da demonstração. De que maneira os primeiros intercâmbios Sul-Sul continuam a inspirar a retomada dos contatos? Esses laços históricos permitem também delimitar melhor as características específicas da aproximação em curso entre as diplomacias brasileira, chilena e venezuelana e seus parceiros no desenvolvimento.

A periodicidade das políticas externas sul-americanas é tradicionalmente ligada aos mandatos presidenciais. Retomamos essa divisão, ainda que acrescentemos certas nuances. O primeiro capítulo aborda o período histórico que vai dos anos 1950 ao fim do século XX. O segundo focaliza o relançamento Sul-Sul levado a efeito pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva a partir de 2003 no Brasil, pelos de Hugo Chávez desde 1999, mas, sobretudo, depois de 2005, na Venezuela, e pelos da *Concertación* e em seguida

100 BECKER, Howard S. *Les ficelles du métier.* Paris: La Découverte, 2002, p. 131-142. Citação, p. 142.

da *Coalición por el cambio* no Chile a partir do ano 2000, coincidindo com as presidências de Ricardo Lagos, de Michelle Bachelet e de Sebastián Piñeira.

CAPÍTULO 1
UM LEGADO INFLUENTE

Não há futuro se não houver passado.
(Fernand Braudel)

Os universitários latino-americanos favoráveis ao desenvolvimento das relações Sul-Sul consideram em geral que a configuração do mundo projetada a partir da Conferência de Yalta (4-11 de fevereiro de 1945) não apenas levou ao sistema bipolar, mas também criou "uma estrutura de dominação" pelas potências do Norte sobre as do Sul[101]. O impulso iniciado em Bandung em 1955 abriu novas perspectivas para a inserção internacional dos países em desenvolvimento, especialmente os da América Latina e o Caribe. Essas estratégias Sul-Sul inserem-se em uma lógica de diversificação de seus laços mundiais. A diversificação pode ser entendida como "a tentativa de um Estado de estender suas relações a regiões com as quais eram anteriormente ainda rudimentares, por meio de um projeto político novo ou modificado"[102]. Este capítulo tem uma dupla

101 VISENTINI, Paulo G. Fagundes. O sistema de Yalta como condicionante da política internacional do Brasil e dos países do Terceiro Mundo. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 40(1), 1997, p. 5-6.

102 Definição de Jörg Faust e Manfred Mols, citada em REISS, Stéphanie, Discovery of the Terra Incognita: Five Decades of Chinese Foreign Policy towards Latin America. *Working Paper n. 3*, Universidade de Maine, out. 2000, p. 5.

ambição. Primeiramente, afirmar que a América Latina – em particular o Cone Sul – é um ator histórico integral no seio do mundo em desenvolvimento e que isso não é uma novidade neste início do século XXI. Em seguida, mostrar que o fracasso das primeiras iniciativas ligadas em grande parte à crise da dívida não significou o fim da dinâmica Sul-Sul. Se houve um refluxo quase generalizado, seguiu-se rapidamente uma retomada que obedeceu ao modo de seletividade. O advento do fim da Guerra Fria não parece ter sido primordial nesse processo; em troca, ela permitiu o avanço da interpretação liberal do mundo e revelou diferenças ainda prenhes entre o Norte e o Sul.

Ao mesmo tempo, começamos a avaliar o peso desse legado no período mais recente. Nossa principal preocupação é permanecer o mais próximo possível dos fatos que confirmam a hipótese de não ruptura entre os dois períodos de adensamento. Além disso, esse capítulo nos permite avaliar a mudança como um processo de *path shifting* e não de *path dependence*. Segundo o primeiro, os acontecimentos históricos permitem a mudança mais do que aprisionam o relançamento atual, como supõe o segundo.

Preferimos às vezes apresentar caso a caso os contatos Sul-Sul tecidos pelos dirigentes brasileiros, chilenos e venezuelanos. Essa decisão não representa, a nosso juízo, uma redução da problematização, porque a justificação por meio de dados faz parte de nossa lógica de argumentação. O plano dá relevo ao movimento dos laços ao sabor dos governos e das conjunturas e, assim, explicita nossa primeira hipótese de uma mudança feita aos arrancos. O período coberto por este capítulo é mito vasto e permite apresentar somente uma visão geral das primeiras dinâmicas de adensamento material entre a América do Sul e seus parceiros da África, da Ásia em desenvolvimento e do Oriente Médio. Os sucessivos regimes são muito variados, o que produz

consequências para as políticas externas. As estratégias voltadas para os países em desenvolvimento não são sempre prioritárias; é mais conveniente referir-se a momentos de adensamento Sul-Sul. No entanto, a opção pelo Terceiro Mundo está sempre latente no contexto da Guerra Fria.

1.1. Primeiros passos fundamentais

1.1.1. O ponto de partida: políticas externas inovadoras e cooperação multilateral

Os anos 1955-1980 oscilam entre esperanças e decepções para os países do Terceiro Mundo que buscavam ser reconhecidos como atores integrais no cenário internacional. Apesar de algumas iniciativas pontuais a partir do fim da década de 1950, a América Latina – com exceção de Cuba[103] – engajou-se tardiamente, porém de forma afirmativa, no seio do mundo em desenvolvimento. Conforme um estudo de Edy Kaufman de 1975, 39% das embaixadas do Brasil estendem-se sobre o conjunto dos países em desenvolvimento e do bloco soviético, 35% no caso do Chile e 27% no da Venezuela. Em média, cerca de 37% desses postos estão na América Latina[104]. O restante se situa na África, Ásia e Oriente Médio, que estão, portanto, sub-representados. Em um primeiro momento, os governos sul-americanos não se mostraram muito ativos em relação ao Terceiro Mundo, devido aos constrangimentos impostos pelos Estados Unidos. Logo após a Segunda Guerra Mundial, a América Latina era importante para a potência norte-americana. A região representava, com efeito, dois quintos dos

103 Além de suas estratégias bilaterais e de apoio aos movimentos de libertação, Cuba participou das reuniões dos Não Alinhados desde 1961, acolheu até mesmo uma Cúpula em 1979 e organizou a Conferência Intercontinental em 1966.

104 KAUFMAN, Edy. Latin America. In: CLAPHAM, Christopher; WALLACE, William (Orgs.). *Foreign Policy Making in Developing States*. Farnborough: Saxon House, 1977, p. 142.

votos na Organização das Nações Unidas e, entre 1946 e 1947, era destino de 25% das exportações estadunidenses.

A partir dos anos 1970, um grupo de Estados do Terceiro Mundo, entre os quais alguns latino-americanos, experimentou crescimento acelerado que aumentou suas capacidades de ação e orientou suas atenções em direção a novos horizontes. O objetivo principal visava não apenas ser objeto das estruturas mundiais e sim delas participar ativamente, em função das margens de manobra disponíveis. Aliás, as pressões provenientes do Sul foram responsáveis pela ampliação do Conselho Econômico e Social da ONU de dezoito para vinte e sete membros em 1965 e, posteriormente, para 54 em 1973, e do Conselho de Segurança de onze para quinze assentos em 1965.

As primeiras ações latino-americanas decorreram de diplomacias inovadoras e de um interesse especial dedicado aos foros multilaterais. Entre os três casos estudados, a Venezuela foi a primeira a lançar-se a uma aproximação com os países produtores de petróleo do Oriente Médio. No entanto, o Brasil foi o país que desenvolveu estratégias Sul-Sul de maior consequência, principalmente na África. O Chile adotou uma política mais seletiva, mas também mais constante.

1.1.1.1. O voluntarismo dos visionários

Venezuela, precursora do Sul-Sul na América do Sul

País produtor de petróleo desde o início do século XX, a Venezuela se preocupou rapidamente com a competição do Oriente Médio, o que a levou a estabelecer contatos com esses Estados desde os anos 1950. Essas interações levaram à criação da Organização dos Países Produtores de Petróleo (Opep)[105]. Segundo

105 Cf. infra, p. 109-111.

o historiador venezuelano Demétrio Broesner, o período de integração da Venezuela ao Terceiro Mundo começou realmente em 1968, no momento em que o diálogo Norte-Sul passou ao primeiro plano das preocupações venezuelanas[106]. O governo de Rafael Caldera (1969-1974) foi intermediário na transição encetada por Raul Leoni. Este incrementou o papel de seu país na Conferência das Nações Unidas sobre Comercio e Desenvolvimento (UNCTAD) e na Opep, organização na qual a Venezuela trabalhou em favor do controle dos preços de matérias-primas. O país acolheu também a Conferência Mundial sobre o Direito do Mar em 1974, durante a qual defendeu a tese da zona econômica de duzentas milhas. No entanto, o que projetou a Venezuela no cenário internacional foi a explosão dos preços dos hidrocarbonetos em consequência do primeiro choque petrolífero de 1973. O país adquiriu então uma capacidade superior de influência, às vezes considerada desproporcional[107] durante a presidência de Carlos Andrés Pérez (1974-1979).

Com recursos financeiros multiplicados por onze graças às receitas do petróleo[108], o presidente social-democrata[109] executou uma política externa hiperativa que tinha a pretensão de transformar a ordem econômica e política internacional. Com essa

106 O presidente Rómulo Betancourt havia formulado anteriormente uma doutrina que proibia a Venezuela de estabelecer relações com regimes antidemocráticos, o que limitava seu potencial de ação no mundo em desenvolvimento. BROESNER, Demétrio. La politique extérieure du Venezuela: évolution et perspectives. *Relations internationales*, n. 23, outono 1980, p. 268.

107 Segundo essa interpretação, a Venezuela tem uma presença internacional demasiadamente importante em relação a sua capacidade real de ação, o que acaba por tornar-se contraproducente. CABALLERO, Ricardo Acevedo. *Venezuela, potencia o país pequeño? Los fundamentos estratégicos de la política exterior*. Tese (Mestrado) – Ciência Política. Caracas: Universidade Simon Bolívar, 2001.

108 KARL, Terry Lynn. *The Paradox of Plenty*. Berkeley: University of California Press, 1997, p. 3.

109 Dois partidos principais partilhavam o poder na Venezuela durante a IV República, de 1958 a 1998, em consequência de um acordo feito após a ditadura denominado Pacto de Punto Fijo. Trata-se da *Acción Democrática* (AD), social-democrata, e do *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (COPEI), social-cristã. Os dois presidentes que simbolizam cada partido foram Rafael Caldera (COPEI, 1969-74 e 1994-1999) e Carlos Andrés Pérez (AD, 1974-79 e 1989-93).

lógica, ele encetou a nacionalização do petróleo venezuelano. A fim de realizar seus objetivos, Carlos Andrés Pérez se apropriou das reivindicações do Sul para levá-las e torná-las visíveis no quadro da confrontação Leste-Oeste, tomando cuidado para não deteriorar suas relações com os Estados Unidos, principal comprador do ouro negro venezuelano. A "Venezuela saudita"[110] conseguiu até mesmo ser nomeada porta-voz de todos os países em desenvolvimento na Conferência Norte-Sul de Paris, realizada entre 1975 e 1977. Em um discurso pronunciado na Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de novembro de 1977, o presidente venezuelano declarou representar "um país historicamente disposto ao serviço da humanidade"[111]. Nessa época, deu-se o desenvolvimento da rede diplomática venezuelana, tornando-se a terceira mais importante da região latino-americana com 84 embaixadas (contra 52 em 1975). A cooperação oferecida pelo país chegou a 2,55% do Produto Interno Bruto (PIB)[112]. Sua política econômica, porém, orientada pelo projeto de industrialização *Gran Venezuela*, baseava-se parcialmente em créditos contratados com bancos internacionais, o que alguns anos mais tarde precipitaria a Venezuela nos problemas da dívida. Apesar de tudo, o governo de Luís Herrera Campins beneficiou-se de um novo *boom* petroleiro em 1979 e tentou manter uma política Sul-Sul ativa, notadamente nas questões do Afeganistão e na Namíbia no Conselho de Segurança das Nações Unidas[113].

O papel da Venezuela entre os países do Terceiro Mundo também adquiriu projeção graças à atuação de políticos precursores,

110 Expressão que remete à época de prosperidade econômica por ocasião do primeiro *boom* do petróleo.

111 PEREZ, Carlos Andrés. *La política internacional de Carlos Andrés Pérez*. Caracas: Centauro, 1980, n.c.

112 CABALLERO, Ricardo Acevedo, *op. cit.*, p. 47.

113 ROMERO, Maria Teresa. *Política Exterior venezolana*. 3. ed. Caracas: Libros del Nacional, 2009, p. 100.

como Juan Pablo Pérez Alfonso, ministro da Energia e Hidrocarbonetos, que influiu a criação da Opep, e Manuel Pérez Guerrero, diplomata e secretário-geral da UNCTAD entre 1964 e 1974 e, posteriormente, ministro de Estado para as relações econômicas no governo de Carlos Andrés Pérez. Desde 1986, seu nome foi dado a um fundo de desenvolvimento da Conferência em homenagem a sua atuação em favor da cooperação Sul-Sul. Dentre nossos casos, a Venezuela foi a primeira a iniciar contatos com os países do Terceiro Mundo; enquanto o Brasil despertou tardiamente.

Brasil, projeção mais global, porém ambígua

A projeção do Brasil no mundo em desenvolvimento mostra-se mais ambígua até 1975, marcada por uma hesitação entre um alinhamento privilegiado com os Estados Unidos e Portugal e uma emancipação percebida como sendo arriscada. Assim, o Brasil nunca foi membro do Movimento Não Alinhado, ainda que compareça às reuniões na qualidade de observador. Entre 1945 e 1960, o Brasil não levou a cabo visitas de alto nível no Terceiro Mundo, o que provocou perplexidade entre os autores precursores da diplomacia brasileira: "Vamos continuar deixando que países como a Índia, o México, a Venezuela, o Egito, Cuba, nos roubem essa honrosa tarefa [de tomar a defesa dos países débeis]?"[114].

Apesar de alguns sinais anunciadores, ainda muito retóricos, expressos por ocasião da Política Externa Independente (PEI), posta em execução a partir de 1961 nos mandatos de Jânio Quadros e João Goulart[115], o golpe de Estado militar de 1964 ensejou um

114 No entanto, o Brasil recebeu visitas de autoridades de alto nível, como as do presidente do Líbano e o vice-presidente da Índia. MENEZES, Adolpho Justo de. *O Brasil e o Mundo Ásio-Africano*. Rio de Janeiro: Ed. GRD, 1960, p. 12 e 329.

115 Política marcada pela atuação dos ministros das Relações Exteriores San Tiago Dantas e Araújo Castro. Para uma apresentação da PEI pelo próprio Jânio Quadros, ver: "Nova política exterior do Brasil". *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 16, dezembro 1961, p. 150-156.

refluxo das aspirações terceiro-mundistas do Brasil, mas apenas por alguns anos. O crescimento das necessidades de hidrocarbonetos e o imperativo de encontrar vias de escoamento para seus produtos manufaturados a fim de assegurar a perenidade de seu modelo econômico, baseado em um sistema de industrialização mediante substituição de importações, levaram o Brasil a uma nova inserção no mundo em desenvolvimento em detrimento de certas posturas ideológicas anticomunistas. Como assinala Alain Rouquié, "se foi possível acreditar que a ausência de petróleo havia contribuído para certa mobilização da política brasileira, o petróleo e o *boom* dos hidrocarbonetos de 1973 e 1979 foram os responsáveis pela projeção temporária da Venezuela no cenário internacional"[116]. Consequências diferentes do choque petroleiro, porém reações semelhantes: a decisão de aproximar-se do Terceiro Mundo apresenta assim origens múltiplas.

Preparado por Artur da Costa e Silva, esse processo tomou realmente maior amplitude na época do Pragmatismo Ecumênico e Responsável de Ernesto Geisel (1974-1979) e do universalismo seguido por João Figueiredo (1979-1985). Essa postura iria durar mais além da transição democrática iniciada por José Sarney (1985-1990); porém, assim como na Venezuela, ela se chocaria de frente com a questão da dívida. Em nome de seus interesses nacionais e confrontado com a política de Jimmy Carter sobre os direitos humanos, o Brasil se distanciou de seus aliados ocidentais privilegiando a lógica Norte-Sul na elaboração de sua política externa. Aproximou-se então das posições africanas e árabes na ONU e reconheceu a República Popular da China[117], o que aprofundou a diversificação de sua diplomacia. Sua atuação

116 ROUQUIÉ, Alain. *Amérique Latine*. Paris: Seuil, 1998 [1987], p. 461.

117 ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. Brazil from Dependency to Globalization. In: MORA, Frank; HEY, Jeanne (Orgs.). *Latin American and Caribbean Foreign Policies.* Lanham: Rowman & Little field, 2003, p. 280.

permaneceu sempre mais ativa no domínio econômico, porque as questões políticas eram causa de divergências entre o regime militar e a maioria de seus parceiros em desenvolvimento. Os atores políticos brasileiros evitavam posicionar-se com franqueza contra o campo ocidental, assim como alguns não alinhados[118]. Apoiados na pujança do "milagre econômico" de seu país, aspiravam, portanto, a incrementar seu *status* internacional e sua margem de manobra, especialmente nas Nações Unidas. Recordemos que, em 1961, o Brasil era a oitava economia mundial e que seu PIB cresceu 10,1% entre 1968 e 1974, contra 3,7% entre 1962 a 1967[119]. Entretanto, o *deficit* comercial aumentava, situação que a busca de novos caminhos de escoamento procurava contra-arrestar.

Foi em parte segundo essa ótica que os governos brasileiros começaram a colocar em prática programas de ajuda, especialmente após 1978, data em que o conceito de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) foi formulado nas Nações Unidas[120]. O Brasil apresentava então a particularidade de ser ao mesmo tempo recebedor e doador. Um Secretariado de Coordenação foi criado em 1969 e substituído pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em 1967. Essas duas estruturas prepararam os laços com a região latino-americana e a África. Amado Luiz Cervo coletou 694 projetos relativos a 61 países (inclusive na região) nos arquivos da Agência, o que demonstra que o Brasil era bastante

118 OLIVEIRA, Henrique Altemani de; MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. O processo de definição da política africana no Brasil. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Orgs.). *A política externa brasileira na visão de seus protagonistas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 66.

119 SILVA, Heloisa Machado da. Da deterioração dos termos de intercâmbio à consolidação do modelo substitutivo de importações: a política de comércio exterior brasileira de 1954 a nossos dias. In: SARAIVA, José Flávio Sombra; CERVO, Amado Luiz (Orgs.). *O crescimento das relações internacionais no Brasil*. Brasília: Saraiva/IBRI, 2005, p. 287.

120 Cf. infra, p. 89-91.

solicitado[121]. A operação de sedução dos países em desenvolvimento por meio da solidariedade parece haver funcionado. Em 1981, o Brasil vendia 51,7% de seus produtos manufaturados ao Terceiro Mundo, isto é, cerca de seis bilhões de dólares norte-americanos[122]. Nosso terceiro caso, o Chile, adotou uma estratégia mais modesta do que a de seu vizinho brasileiro; em contrapartida, revelou-se mais constante.

Chile, entre seletividade e continuidade

O Chile apresenta uma inserção internacional própria. Seus dirigentes raramente promoveram uma diplomacia Sul-Sul, com exceção de Salvador Allende (1970-1973). No entanto, isso não impediu os governos sucessivos de desenvolver relações com os países em desenvolvimento de maneira mais seletiva do que o Brasil ou a Venezuela, com uma continuidade às vezes surpreendente, notadamente em relação à Ásia.

A situação do Chile no cenário mundial evoluiu imensamente desde os anos 1950. O projeto levado a cabo pela Unidade Popular (UP) e sua proposta de transição pacífica para o socialismo revelaram esse país aos olhos do mundo. No contexto bipolar, Salvador Allende executou uma diplomacia que descrevia como independente. Diversificou as relações diplomáticas do Chile com o bloco soviético e os países do Terceiro Mundo, reconhecendo, por exemplo, a República Popular da China, a Coreia do Norte, a Índia, a Argélia, a Nigéria e Zâmbia[123]. Seu governo apoiou também a

121 No entanto, somente noventa foram objeto de correspondência e ainda menos de seguimento: os arquivos estão em grande parte incompletos. CERVO, Amado Luiz. Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 37, 1994, p. 49.

122 SARAIVA, José Flávio Sombra. *O lugar da África*. Brasília: UnB, 1997, p. 139.

123 ARAVENA, Franciso Rojas. Chile: cambio político y inserción internacional, 1964-1997. *Estudios Internacionales*, 30(119-120), jul.-dez. 1997, p. 383.

proposta das vinte milhas marítimas[124]. O Chile se beneficiou na época de uma visibilidade internacional bastante superior a seus meios materiais.

O impacto do golpe de Estado levado a cabo pelos militares em 11 de setembro de 1973 foi proporcional ao interesse suscitado por essa experiência socialista. Ao contrário do Brasil, o Chile entrou em um período de isolamento político internacional, caracterizado pela ausência de contatos internacionais estáveis. O país se transformou em um estado pária, o que resultou no fim da diversificação de sua diplomacia. Entre 1964 e 1970, o Chile recebeu a visita de dez chefes de Estado do mundo inteiro, enquanto que apenas quatro dirigentes sul-americanos foram a Santiago de 1973 a 1980[125]. O próprio Augusto Pinochet fez apenas três viagens oficiais ao estrangeiro (inclusive a visita abortada à Ásia em 1980) em dezessete anos de ditadura.

O regime militar levou a efeito uma virulenta política externa anticomunista devido a seu engajamento pró-Ocidente durante a Guerra Fria, o que limitou *a priori* suas relações com grande número de países em desenvolvimento. O adensamento das relações internacionais do Chile murchou, mas não se extinguiu. Com efeito, as autoridades chilenas procuraram tecer laços com países da África, da Ásia e do Oriente Médio a fim de obter apoio nas Nações Unidas contra as condenações de atentado aos direitos humanos que lhe eram dirigidas. Sob a ditadura, a rede de embaixadas chilenas no mundo em desenvolvimento ampliou-se,

124 Para uma história do engajamento chileno no campo do direito do mar, ver: COLACRAI, Myriam; LORENZINI, Maria Helena. La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de 'fuerzas profundas' y tendencias. *CONfines*, 1(2), ago.-dez. 2005, p. 51-52.

125 MUÑOS, Heraldo. Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno. In: PUIG, Juan Carlos (Dir.). *America Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984, v. 2, p. 355-356.

com o governo demonstrando um pragmatismo relativo para com seus parceiros, especialmente a China[126].

A execução de um sistema econômico de orientação neoliberal serviu de válvula de escape para a ditadura de Augusto Pinochet. Sob a influência dos *Chicago Boys*[127], o Chile aplicou os fundamentos do neoliberalismo: liberalização dos fluxos de bens e de capitais, redução das tarifas alfandegárias (a 10%) e equilíbrio do *deficit* público. Quinhentas empresas foram privatizadas entre 1974-1982 e 1985-1989[128]. O Chile experimentou uma espécie de "consenso de Washington" antes do tempo.

Graças a essa orientação econômica que acabou com a industrialização por substituição das importações (ISI), os dirigentes miliares evitaram sanções políticas desestabilizadoras. Esse modelo voltado para o exterior obrigou o Chile a buscar a diversificação de suas exportações a partir da segunda metade dos anos 1980[129]. Dessa forma, entre 1983 e 1986 triplicou o número de missões comerciais de ProChile no mundo[130]. Hernán Cubillos, nomeado ministro das Relações Exteriores em 1978, abrandou a ideologia da diplomacia chilena[131]. Afirmou que o desenvolvimento das trocas econômicas permite ultrapassar as eventuais barreiras

126 Cf. infra, p. 132.

127 Os *Chicago Boys* eram um grupo de economista chilenos dos anos 1970, formados na Universidade de Chicago e influenciados por Milton Friedman e Arnold Harberger. Sobre as medidas, ver: MELLER, Patricio. *Un siglo de economia política chilena, 1890-1990*. Santiago: Andrés Bello, 1996.

128 MIREUR, Yannick. Les clefs de l'émergence chilienne. *Revue Française de géoéconomie*, n. 6, verão 1998, p. 140.

129 FERMANDOIS, Joaquin. De una inserción a otra: política exterior de Chile 1966-1991. *Estudios Internacionales*, 24(96), out.-dez. 1991, p. 446.

130 ProChile, ou Diretoria de Promoção das Exportações, é uma agência publica de apoio à política comercial chilena desde 1974. DURAN, Roberto S. Ensayo de análisis conductal sobre los hitos de la diplomacia chilena entre las primeras y las últimas décadas del siglo XX. *Estudios geográficos*, 70(266), 2009, p. 92-93.

131 MUÑOZ, Heraldo, *op. cit.*, p. 353-391.

políticas contra a aproximação com o Chile. Priorizando objetivos econômicos, seus representantes conseguiram estabelecer contatos com a Ásia[132].

No entanto, a reinserção política do Chile somente se tornou realidade com o retorno da democracia em março de 1990. Os governos da *Concertación* – coalizão de partidos de esquerda – de Patricio Aylwin (1990-1994) e de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994--2000) aprofundaram a diplomacia comercial anterior encetada com a Ásia e renovaram os laços com a comunidade interestatal, notadamente por meio das organizações multilaterais.

1.1.1.2. O campo multilateral como terreno de encontro

O multilateralismo constitui um campo de aprendizado das relações Sul-Sul. Os primeiros encontros entre diplomatas brasileiros, chilenos e venezuelanos com seus colegas de outros países em desenvolvimento ocorreram frequentemente no seio de instituições internacionais.

Diversos foros desempenharam esse papel (ONU, GATT) e diversos temas (descolonização, desenvolvimento) reuniram representantes do Terceiro Mundo. Graças a sua superioridade numérica, mas também por compartilharem concepções comuns sobre o sistema internacional, esses atores tomaram consciência de sua força diplomática, embora às vezes adotassem posturas geradoras de tensões entre si. Algumas dessas reivindicações caracterizam ainda a atuação desses países no cenário mundial. A Conferência de Bandung de 1955 marca o início da articulação de pontos de vista no Sul. Como se inserem os três países no cerne das reuniões terceiro-mundistas?

132 COLACRAI, Miryam; LORENZINI, María Elena, *op. cit.*, p. 60.

O Movimento Não Alinhado, lançado em 1961 em Belgrado como negação da lógica de blocos, uniu progressivamente a América Latina com seus parceiros em desenvolvimento. Os três países sul-americanos permaneceram pouco engajados nesse conjunto em razão de suas diferenças políticas ligadas à Guerra Fria. Como já foi mencionado, o Brasil nunca se tornou membro, o Chile não participou durante a ditadura – integrou o grupo em setembro de 1973, logo antes do golpe de Estado – e a candidatura da Venezuela foi rejeitada por Cuba e Guiana até 1989, devido a uma disputa territorial com esta última a propósito de Esequibo. Mesmo assim, os três votavam a favor dos textos importantes sobre a descolonização na ONU, como a Resolução 1514 de 14 de dezembro de 1960[133]. Sua atuação, no entanto, tornou-se mais visível com a emergência de temas econômicos.

A América Latina entrou na liça por um caminho original: o das ideias. Em 1948, foi criada a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), centro do desenvolvimentismo e da teoria da dependência. A obra do argentino Raúl Prebisch, que se tornou o primeiro secretário-geral da UNCTAD, suscitou novas perspectivas de pesquisa, notadamente retomadas pelo chileno Enzo Faletto e os brasileiros Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso. Prebisch defendia uma visão estruturalista das relações internacionais, segundo a qual os países em desenvolvimento resultam perdedores na organização do intercâmbio econômico internacional porque os termos de troca lhes são desfavoráveis. Com efeito, as economias periféricas vendem matérias-primas baratas e compram bens manufaturados caros dos países centrais, o que

133 Essa Resolução, intitulada "Declaração sobre a outorga de independência aos países e povos coloniais" afirma o direito à autodeterminação e à independência dos povos sob tutela estrangeira e recorda os princípios de igualdade, de não ingerência nos assuntos internos e de respeito da integridade territorial de todos os povos em virtude da Carta das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/1514%28XV%29&Lang=F>. Acesso em: 14 out. 2015.

torna impossível escapar da pobreza e conseguir independência econômica. A partir dessa constatação, preconizam-se a proteção dos mercados nacionais e a execução de programas públicos de industrialização. Essas ideias geraram o modelo de industrialização por substituição das importações (ISI). Em seguida, Raúl Prebisch reconhecia a impossibilidade, para os países pequenos, de efetuarem sozinhos essas transformações devido aos problemas da economia de escala; por isso ele insistia na noção de integração regional[134]. A análise do economista argentino inspirou numerosas obras que enriqueceram e pluralizaram os estudos reunidos sob o tema falsamente abrangente de "teoria da dependência". Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, em *Dependência e desenvolvimento na América Latina,* criticaram e afinaram o pensamento de Raúl Prebisch. Reprovaram-lhe a focalização dos sintomas da dependência e não suas origens. Para eles, as sociedades latino-americanas se desenvolvem, porém, de maneira não autônoma. É impossível para suas economias conquistar os mercados desenvolvidos porque as tecnologias e os capitais são transferidos do centro para as periferias. A dependência, portanto, resulta de movimentos financeiros e comerciais, além do que da deterioração dos termos de troca[135]. Ademais, a situação latino-americana não é apenas imposta por constrangimentos externos mas deve ser ligada às relações existentes entre as classes dominantes do centro e as da periferia[136].

Em escala mundial, a teoria da dependência repercutiu no Terceiro Mundo. A Declaração fundadora do G77, de 15 de junho

134 HOFFMANN, Helga. Raúl Prebisch (1901-1986): a construção da América Latina e do Terceiro Mundo. DOSMAN, Edgar J. *Política Externa,* 20(2), set.-nov. 2011, p. 243-287.

135 BLOM, Amélie. *L'interminable crépuscule de la théorie de la dépendance.* 3. ed. Tese (DEA) – Relações internacionais. Paris: IEP, 1993, p. 13-21.

136 CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1967.

de 1964, emitida por ocasião da I UNCTAD, estabelece desde o parágrafo 2:

> *As premissas dessa nova ordem [econômica mundial] [...] implicam em uma nova divisão internacional do trabalho que vise a uma industrialização acelerada dos países em desenvolvimento. Os esforços dos países em desenvolvimento para elevar o nível de vida de suas populações, atualmente submetidas a condições externas desfavoráveis, devem ser completadas e fortalecidas por uma ação internacional construtiva*[137].

Foram também trocados pontos de vista entre a Cepal e seu homólogo africano (CEPA) em 1977 em torno de temáticas comuns, especialmente econômicas[138].

Assim, o desenvolvimento uniu os países do Terceiro Mundo e foi inicialmente articulado em torno de temas comerciais. Após o malogro da criação de uma Organização Internacional do Comércio (OIC), um documento minimalista foi assinado com o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) com o objetivo de gerenciar o intercâmbio internacional[139]. Os poucos países em desenvolvimento presentes à Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e

137 Declaração conjunta de 77 países em desenvolvimento emitida quando da conclusão da 1ª UNCTAD, em Genebra, em 15 de junho de 1964. Disponível em: <http://www.g77.org/doc/Joint%20Declaration.html>. Acesso em: 26 nov. 2014.

138 Cepal. *África y América Latina*. Santiago: Publicaciones de las Naciones Unidas, 1983; DEVÉS VALDÉS, Eduardo; ROSS, César (Orgs.). *Las ciencias económico-sociales latinoamericanas en África Sudsahariana*. Santiago: Ariadna, 2009.

139 A OIC foi imaginada por ocasião da Conferência de Bretton Woods, com o objetivo de constituir um conjunto de instituições econômicas mundiais com o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. MACHADO, Ivan Tiago de Oliveira. A Ordem Econômico-Comercial Internacional: uma análise da evolução do sistema multilateral de comércio e da participação da diplomacia econômica brasileira no cenário mundial. *Contexto Internacional*, 29(2), jul.-dez. 2007, p. 243; ISMAIL, Faziel. Mainstreaming development in the WTO: Developing countries in the Doha Round. *Documento de trabalho n. 0911*, FES, 2009, p. 15-22. Sobre a influência dos PED nesta conferência, ver: HELLEINER, Eric. *Forgotten Foundations of Bretton Woods. International Development and the Making of the Postwar Order*. Ithaca: Cornell University Press, 2014.

Emprego, realizada em Havana entre novembro de 1947 e março de 1948, entre os quais o Brasil, o Chile e a Venezuela, negociaram a inclusão do desenvolvimento no texto básico (junto com outros temas como o direito trabalhista e os acordos agrícolas)[140]. O GATT, por sua vez, limitou-se a medidas alfandegárias e não tratou das temáticas relativas aos assuntos internos dos Estados. Exclui especialmente de sua esfera de competência as questões relativas ao desenvolvimento econômico. Em parte, por esse motivo, os países do Sul lutaram em prol de dotar-se de um espaço de debate sobre esse tema crucial, concretizado em 1964 com a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)[141]. Em sua esteira surgiu o Grupo dos 77, que agrupa os países do Terceiro Mundo em torno de assuntos econômicos e de desenvolvimento. Os países sul-americanos se engajaram energicamente nesse campo: o Brasil presidiu o G77 a partir de 1964 e, em seguida, a Venezuela, em 1981; o Chile de Salvador Allende acolheu a III UNCTAD em 1972 e, finalmente, o segundo secretário-geral da Conferência foi um venezuelano, Manuel Pérez Guerrero[142].

Um dos êxitos desse organismo foi levar ao topo da agenda as reivindicações e visões dos países do Sul a respeito das temáticas de desenvolvimento. A partir da UNCTAD, esses países se organizaram para negociar a inclusão dos laços entre comércio e desenvolvimento no Acordo Geral fundador do GATT. Em 1968, a II Conferência conseguiu estabelecer um Sistema Globalizado de Preferências (SGP). Esse mecanismo prevê que os

140 Disponível em: <http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/havana_f/pdf>. Acesso em: 14 out. 2015.

141 Os países do Sul apoiaram a criação de várias outras organizações ligadas às questões de desenvolvimento. DEVIN, Guillaume; SMOUTS, Maria-Claude. *Les organisations internationales*. Paris: A. Colin, 2011, p. 97 e 129.

142 De 1964 ao presente, seis secretários-gerais dentre nove provieram da América Latina e do Caribe.

países desenvolvidos outorgam condições tarifárias específicas para a entrada de produtos de economias em desenvolvimento no mercado nacional. Tal tratamento especial e diferenciado está incluído nos textos do GATT mediante a cláusula "tratamento diferenciado e mais favorável, reciprocidade e participação mais completa dos países em desenvolvimento" (26S/203)[143]. Trata-se de uma derrogação do princípio de nação mais favorecida que rege o comércio mundial. Esta última estipula que a tarifa mais baixa sobre um produto importado de um país deve ser aplicada para todos os parceiros. As reivindicações do Terceiro Mundo resultaram, em 1965, na criação da parte IV do GATT e, em 1961, na inserção da cláusula de habilitação 26S/203, inicialmente por dez anos e permanentemente a partir de 1979[144]. Da mesma forma, a UNCTAD negociou a criação de acordos internacionais sobre produtos agrícolas inspirada na experiência petrolífera da Opep e supervisionou a instalação de um Fundo para matérias-primas, a fim de criar estoques internacionais que permitam manter os preços[145]. As realizações do Terceiro Mundo no campo econômico não se limitaram ao foro da UNCTAD.

O G77 estendeu seu campo de ação à Assembleia Geral das Nações Unidas e patrocinou a Resolução 3201 de 1º de maio de 1974 sobre a instauração de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI)[146]. Em uma ótica semelhante, a Carta dos Direitos e Deveres

143 Disponível em: <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=2309&lang=2>. Acesso em: 26 nov. 2014.

144 A cláusula retoma o princípio do SGP.

145 Em 1976, dezoito produtos foram incluídos no Programa integrado dos produtos de base. Eis alguns exemplos de acordos sobre produtos agrícolas: cacau, açúcar, trigo, tomilho e óleo de oliva. TAYLOR, Ian; SMITH, Karen. *United Nations Conference on Trade and Development*. Londres: Routledge, 2007, p. 3-4 e 63.

146 Faziam parte das reivindicações a elevação dos preços das matérias-primas, o acesso ao capital internacional, a ajuda de 0,7% do PIB dos países desenvolvidos, a transferência de tecnologias e a automaticidade dos empréstimos do FMI. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/071/98/IMG/NR007198.pdf?OpenElement>. Acesso em: 14 out. 2014.

Econômicos dos Estados foi adotada no mesmo ano (Resolução 3281), com ativa participação latino-americana[147]. É revelador o fato de que os seis Estados que votaram contra a resolução eram todos pertencentes ao mundo desenvolvido: Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, Reino Unido, República Federal da Alemanha e Luxemburgo[148]. O documento afirma o princípio de soberania econômica dos Estados, assim como a regulamentação dos investimentos estrangeiros, e estimula a criação de organizações de países produtores de matérias-primas[149]. Esses textos são testemunhas da continuidade das temáticas levadas adiante pelo Brasil, Chile e Venezuela no cenário internacional. Alguns dentre eles, especialmente no GATT, foram fundadores das reivindicações comerciais relançadas em 2003, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC)[150].

A assistência ao desenvolvimento representa outro campo muito importante de reivindicações[151]. A partir de 1952, o Chile e a Índia patrocinaram a criação de um fundo especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento Econômico (Sunfed). Os representantes brasileiros apoiaram a iniciativa, mas se opuseram a um sistema de participação universal. Consideravam contraditório unir as contribuições dos países possuidores de excesso de recursos

147 Quatro personalidades políticas desempenharam papel predominante: Houari Bumedienne (Argélia), o Xá do Irã, Luís Echeverría (México) e Manuel Pérez Guerrero (Venezuela). A UNCTAD participou na preparação do texto. RIST, Gilbert. *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*. 3. ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2007, p. 254.

148 ALDEN, Chris; MORPHET, Sally; VIEIRA, Marco Antonio. *The South in World Politics*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 70.

149 LEITE, Patrícia Soares. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos da política externa*. Brasília: FUNAG, 2011, p. 69.

150 Cf. capítulo 3.1.1.3, p. 347-353.

151 Veremos que os países doadores do Sul hesitam em utilizar esse termo mais comum, cf. capítulo 2.3, p. 262-266.

às dos que justamente deles não dispunham[152]. Ressurge assim o debate sobre o princípio de "responsabilidades comuns, porém diferenciadas"[153]. Os termos do problema já se colocavam: quem vai pagar?

Paralelamente, emergiram novos doadores oriundos do mundo em desenvolvimento. Projetou-se então na ONU um programa de ação da cooperação Sul-Sul. Por ocasião da criação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1966, o Brasil desempenhou papel ativo para incluir essa forma de cooperação. Uma Conferência realizada em Buenos Aires, em 1978, resultou em um Plano de Ação e instituiu o tema da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD). Essa reunião foi muito importante porque estabeleceu o quadro conceitual da cooperação Sul-Sul ao qual numerosos autores continuam a referir-se[154]. Além disso, ela marca o início da institucionalização dessa diplomacia de solidariedade Sul-Sul nos foros da ONU. Segundo Amado Luiz Cervo, foi a partir desse encontro que o interesse do Terceiro Mundo despertou para a cooperação técnica brasileira[155]. A Venezuela também se dedicou a essas questões. Em 1981, o presidente Luís Herrera Campins acolheu em Caracas uma Conferência de alto nível sobre a cooperação econômica entre países em desenvolvimento. Dela resultou um plano de ação que fixou os contornos do Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento (SGPC), lançado em 1988. Durante o período de sua presidência do G77 em 1980,

152 RODRIGUES, José Honório. *Brasil e África: outro horizonte*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982 [1981], p. 437.

153 Cf. capítulo 3.2.2.2, p. 406-407.

154 Voltaremos ao seu conteúdo no capítulo 5.1.2.2, p. 547-560. LÓPEZ CABANA, Silvia. Cronología e Historia de la Cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica. *Documento de trabajo n. 5*, Cooperación Sur-Sur/Secretaría General Iberoamericana, 2014.

155 CERVO, Amado Luiz. Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 37, 1994, p. 39.

a Venezuela conseguiu a criação de um fundo com o objetivo de promover a CTPD. O fundo existe ainda: desde 1986 tem o nome de seu fundador, intitulado Fundo Fiduciário Pérez Guerrero[156].

Os foros multilaterais permitiram aos governos brasileiros, chilenos e venezuelanos descobrir pontos comuns com outros Estados do Terceiro Mundo. Essa aproximação com novos parceiros levou ao estreitamento de laços bilaterais diversos e instáveis, porém frequentemente fundadores.

1.1.2. O vaivém africano

As políticas executadas pelo Brasil, Chile e Venezuela para com a África estão historicamente ligadas a estratégias diplomáticas de aproximação com os países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, certos Estados africanos também se voltavam para seus parceiros sul-americanos, notadamente em busca de solidariedade na ONU. Esses são os casos da Argélia e do Marrocos. A Frente de Libertação Nacional (FLN) tentou convencer a região quanto à legitimidade de suas aspirações independentistas[157]. Posteriormente, os governos argelinos e marroquinos se associam para obter o apoio de seus homólogos latino-americanos em relação ao Saara ocidental[158].

O adensamento das relações com a África teve oscilações e refluxos, dos quais o mais importante ocorreu nos anos 1990,

156 AYLLÓN, Bruno; LEITE, Iara Costa. La cooperación Sur-Sur de Brasil. Proyección solidaria y política exterior. In: AYLLÓN, Bruno; SURASKY, Javier (Orgs.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica*. Madri: Catarata, 2010, p. 158.

157 BAEZA, Cecilia. *Les Palestininiens d'Amérique Latine et la cause palestinienne (Chili, Brésil, Honduras) – 1920-2010).* Tese (Doutorado) – Ciência Política das Relações Internacionais. Paris: IEP, 2010, p. 226.

158 Após a retirada da Espanha em 1976, as autoridades marroquinas ocupam esse território enquanto outro grupo, a Frente Polisario, reclamou soberania sobre ele a fim de formar um novo Estado, a República Árabe Saarauí Democrática (RASD). O governo argelino apoiou a Frente em um primeiro momento. VAGNI, Juan José. *Marruecos y su proyección hacia América Latina a partir de Mohamed VI*. Tese (Mestrado) – Relações internacionais. Huelva: Universidade Internacional da Andaluzia, 2009, p. 93-99.Voltaremos a esse assunto no capítulo 4.2.3, p. 474-478.

enquanto um relançamento intenso se deu na década seguinte, em particular no Brasil e na Venezuela.

1.1.2.1. Brasil, um interesse confuso

Dentre os três países estudados, a política africana foi sem dúvida mais intensa no Brasil, porém paradoxalmente mais confusa até 1975, o ano de mudança.

Em sua tese de doutorado, José Flávio Sombra Saraiva divide as relações Brasil-África em cinco períodos: a época colonial e a independência constituem os dois primeiros, sendo o segundo encerrado com uma separação entre as duas margens do Atlântico[159]. A terceira sequência é de retomada gradual dos contatos a partir da segunda metade dos anos 1940 até 1961. A quarta vai de 1961 à metade dos anos 1980 com a revalorização da dimensão sul-atlântica da diplomacia brasileira. A última corresponde ao final dos anos 1980 e à década seguinte, período durante o qual os laços entre o Brasil e o continente africano novamente se retraem.

Foi preciso, portanto, esperar a metade dos anos 1940 e, especialmente, a década de 1960 para observar uma retomada do interesse brasileiro em relação à África. O governo de Juscelino Kubitschek assistiu ao início das independências africanas com relativa indiferença, apesar de um discurso anticolonialista[160]. Mesmo assim, recebeu a primeira visita de Estado de um dirigente africano em 14 de dezembro de 1961, com o imperador da Etiópia Hailé Selassié, e abriu embaixadas em Acra e Dakar. Os interesses brasileiros na África passavam na época pelos prismas europeu e

159 O autor descreve seu trabalho como um esforço de síntese que faltava no Brasil: o último seria o livro de José Honório Rodrigues de 1961. Seus estudos mais recentes sublinham o dinamismo da época Lula, como em África parceira do Brasil atlântico. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2012.
SARAIVA, José Flavio Sombra. *O lugar da África*. Brasília: UnB, 1997, p. 14-19.

160 CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3. ed. UnB, 2008, p. 300.

norte-americano. A assinatura do Tratado de Amizade e Consulta com Portugal, em 16 de novembro de 1953, marca a ambiguidade das posições do Brasil na África. As notas interpretativas, mantidas em sigilo durante muito tempo, esclarecem que a comunidade luso-brasileira não incluía as províncias ultramarinas de Portugal[161]. Em troca de uma parceria privilegiada, a antiga metrópole assegurava-se assim contra qualquer reivindicação brasileira em relação a suas colônias africanas (e asiáticas).

A Política Externa Independente (PEI), porém, inaugurou alguns gestos dirigidos à África. Uma Divisão da África surgiu no Itamaraty em 1961[162] e um grupo de trabalho foi criado com o objetivo de estabelecer contato com os países africanos recentemente independentes. O Brasil conseguiu a assinatura do Acordo Internacional do Café, em 1961, a fim de coordenar o controle da produção com potenciais competidores africanos[163]. A rede de embaixadas brasileiras no continente africano foi ampliada e as duas primeiras representações africanas na América Latina instalaram-se no Brasil em 1962[164]. Foi também lançado um programa de bolsas, ainda existente.

Em um primeiro tempo, o regime instalado após o golpe de Estado de 1964 associou a política africana às orientações diplomáticas do governo deposto, acusado de haver-se afastado demasiadamente do campo ocidental. Isso não o impediu de receber o dirigente senegalês Léopold Ségar Senghor seis meses

161 SARAIVA, José Flávio Sombra, *op. cit.*, p. 54.

162 Foi dividida em duas em 1976.

163 OLIVEIRA, Henrique Altemani de; MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. O processo de definição da política externa africana no Brasil. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Orgs.). *A política externa brasileira na visão de seus protagonistas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 51.

164 LEITE, Patrícia Soares. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa*. Brasília: FUNAG, 2011, p. 98.

após a tomada do poder[165]. De 1965 a 1966, foram enviadas missões comerciais ao continente africano, sinalizando uma inflexão da ditadura militar brasileira. Uma verdadeira evolução, porém, foi perceptível no final dos anos 1960 e início da década de 1970. O chanceler Gibson Barboza realizou duas viagens, em 1972 e 1973[166], e diversos chefes de Estado vieram ao Brasil[167].

A visão geopolítica dos militares da Escola Superior de Guerra teve grande influência sobre essa evolução. O Atlântico Sul faz parte de um cordão de segurança que era necessário proteger contra o comunismo e para garantir os fornecimentos ao Ocidente através das passagens cruciais de Suez e do Cabo. Mario Travassos, primeiro teórico político da expansão territorial brasileira, considera que três das seis áreas estratégicas do Brasil incluem a África (rotas marítimas, proximidade do Nordeste com esse continente, descolonização e Guerra Fria na costa atlântica), a que se junta um interesse concorrente com a Argentina[168]. As ideias do General Golbery do Couto e Silva, chefe de gabinete dos presidentes Ernesto Geisel e João Baptista de Oliveira Figueiredo, influenciaram especialmente a política brasileira. Segundo esse general, para contra-arrestar a ameaça soviética, as autoridades brasileiras precisavam vencer diversos desafios: o subdesenvolvimento e o risco de subversão, inclusive no oeste da

165 O golpe de Estado ocorreu em março de 1964 e a visita em setembro do mesmo ano. CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3. ed. UnB, 2008, p. 379.

166 O chanceler foi a Togo, Costa do Marfim, Benin, Zaire, Cameroun, Nigéria, Gana e Senegal e, no ano seguinte, ao Quênia e ao Egito. GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. 2. ed. Brasília: FUNAG/Contraponto, 2007, p. 206.

167 Eis alguns exemplos: Gabão, 1975; Zâmbia, agosto de 1979; Guiné, junho de 1980; Mali, outubro de 1981; Congo, julho de 1982; e Guiné-Bissau, julho de 1984. GARCIA, Eugênio Vargas, *op. cit.*, p. 218--227; OLIVEIRA, Henrique Altemani de; MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque, *op. cit.*, p. 62.

168 Sobre a análise do pensamento militar brasileiro na época, ver: BOHOU, Jean-Marie. *Géopolitique et projection de puissance do Brésil au XXIe siècle*. Paris: L'Harmattan, 2007.

África[169]. Disso resultou a vontade de fortalecer a segurança do Atlântico Sul ao custo de certo pragmatismo: mantiveram-se as relações com a Nigéria capitalista, a Angola socialista e a África do Sul do *apartheid*[170].

O destino das colônias portuguesas e francesas dificultou qualquer aprofundamento dos laços do Brasil com esse continente e suscitou desconfianças africanas sobre o jogo duplo do Brasil. Por exemplo, o Brasil votou, na ONU, a favor da Resolução 1742 para a criação de um comitê de informações sobre a situação dos territórios sob administração de Lisboa em 1962 (obra de San Tiago Dantas) e no mesmo ano recuou diante das Resoluções 1807 e 1808, que acusavam Portugal diretamente[171]. O diplomata José Honório Rodrigues fala de uma "política vacilante [...]; um ziguezague, difícil de acompanhar e de compreender"[172].

A outra tensão das relações do Brasil com os novos países independentes da África residia na permanência dos contatos mantidos com a África do Sul. Desde 1959, o Brasil se abstinha por ocasião do voto que pretendia incluir a questão do *apartheid* na agenda da Assembleia Geral da ONU[173]. Os motivos dessa posição ambígua tinham a ver com os interesses comerciais brasileiros – argumento sistematicamente apresentado pelo Itamaraty – assim como com a reorientação da política africana após o golpe de Estado. Humberto Castelo Branco não deixou de projetar-se na África; em contraposição, privilegiou os parceiros portugueses e sul-africanos, pró-Ocidente. O ministro sul-africano Müller esteve

169 CARVALHO, Thiago Bonfada de. *Geopolítica brasileira e relações internacionais nos anos 50*. Brasília: FUNAG, 2010, p. 101.

170 FORREST, Tom. Brazil and Africa: Geopolitics, Trade, and Technology in the South Atlantic. *African Affairs*, 81(322), jan. 1982, p. 16.

171 SARAIVA, José Flávio Sombra. *O lugar da África*. Brasília: UnB, 1997, p. 79.

172 RODRIGUES, José Honório, *op. cit.*, p. 455.

173 MENEZES, Adolpho Justo. *O Brasil e o Mundo Asio-Africano*. Rio de Janeiro: Ed. GRD, 1960, p. 15.

duas vezes no Brasil em 1966 e 1969 (visita particular)[174]. Em 1979, foram decretadas sanções que proibiam a venda de armas à África do Sul, mas no ano seguinte uma câmara de comércio binacional foi fundada em Johanesburgo. Em 1968, foi também inaugurado um voo Rio-Johanesburgo. Certas escolhas estratégicas bilaterais, aliadas às hesitações sobre as questões coloniais nos recordam que o legado Sul-Sul do Brasil não constitui um conjunto homogêneo e, portanto, não facilitou automaticamente a retomada do intercâmbio. As estratégias do governo Castelo Branco ilustram também as diferentes possibilidades de atuação das diplomacias para com o mundo em desenvolvimento.

Diante de uma política considerada hipócrita entre a "África branca" e a "África negra" o Brasil se viu incluído em uma lista de embargo de dezessete países africanos às vésperas do primeiro choque petrolífero. Da mesma forma, diversos Estados africanos apoiaram a Argentina contra seu vizinho na questão da exploração dos recursos naturais compartilhados. A Resolução 3129, votada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 13 de dezembro de 1973, proposta argentina, recomendava consultas prévias à utilização desses recursos com todos os parceiros limítrofes. As autoridades argentinas procuravam desta maneira complicar o projeto paraguaio-brasileiro da represa de Itaipu[175]. O gigante sul-americano estava contra a parede.

O engajamento brasileiro decisivo na África, no entanto, somente ocorreu em 1975 com o fim da ditadura em Portugal após a Revolução dos Cravos e diante da necessidade de assegurar o prosseguimento do crescimento econômico do país. A diplomacia brasileira tratou de demonstrar sua autonomia e reconheceu a

174 LECHINI, Gladys. La política de Brasil para Sudáfrica: el acercamiento post-1994 y sus resultados. In: *Argentina y África en el espejo de Brasil*. Buenos Aires: CLACSO, 2006, p. 193.

175 SARAIVA, José Flavio Sombra, *op. cit.*, p. 159-160. Disponível em: <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/3129%28XXVIII%29&Lang=F>. Acesso em: 5 dez. 2011.

independência da Guiné-Bissau em 18 de julho de 1974, antes de Portugal, rompendo de fato os compromissos de 1953[176]. Em seguida, confirmou sua postura pró-africana ao tornar-se o primeiro país do mundo a reconhecer a independência de Angola do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), próxima ao poder soviético, em 11 de novembro de 1975[177]. Esse ato do governo Geisel marca o ponto inicial de uma relação privilegiada ainda perceptível nos dias de hoje. Começava a idade de ouro das relações Brasil-África, que durou até a crise da dívida[178]. O interesse brasileiro era também comercial, especialmente em relação a Angola e Nigéria. Esses países produtores de petróleo atraíam o Brasil, cuja economia dependia das importações do ouro negro[179]. Nesse período, quinze embaixadas africanas foram abertas no Brasil e seis estavam acreditadas em dezesseis países[180].

Apesar das crescentes preocupações econômicas – a dívida passou de 25 bilhões de dólares em 1976 para 105 bilhões em 1985 – João Batista de Oliveira Figueiredo manteve o rumo e tornou-se o primeiro governante brasileiro a viajar à África[181]. Em novembro de 1983, ele foi à Nigéria, Guiné-Bissau, Senegal e Cabo Verde, precedido por seu ministro das Relações Exteriores Ramiro Saraiva Guerreiro, que viajara à África austral três anos antes. A rede diplomática se estendeu a 45 países, com 21 embaixadas. Os anos

176 CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo, *op. cit.*, p. 422.

177 Durante a luta pela independência, três forças principais participaram e disputaram a tomada de Luanda: o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), pró-soviético (até 1991), a União Nacional para a Independência Total de Angola (Unita, que tinha apoio sul-africano) e a Frente Nacional de Libertação de Angola (FLNA), apoiada pelos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria.

178 COSTA e SILVA, Alberto da. *Relações Brasil-África*, obra em preparação, ca. 2009, p. 112.

179 Cf. infra, p. 114.

180 SARAIVA, José Flavio Sombra, *op. cit.*, p. 143-159.

181 Em 1984, ele fez também uma visita ao Marrocos. GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. 2. ed. Brasília: FUNAG/Contraponto, 2007, p. 227-228.

1980 foram de consolidação das relações. Além disso, entre 1975 e 1987, dez chefes de Estado africanos visitaram o Brasil, o que atesta o interesse recíproco. O líder do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva, chegou a declarar na época que o único aspecto positivo do governo Figueiredo era sua política externa[182]. O montante do comércio atingiu níveis recordes: em 1985, o continente africano representava 7,7% das exportações brasileiras e 12,7% de suas importações[183]. Em 1979, a Petrobras (Bradespo), companhia nacional petrolífera do Brasil, iniciou atividades em Angola e a empresa de construções Odebrecht fez isso três anos mais tarde. Nesse momento, o Brasil concedeu linhas de crédito a nove países africanos e assinou contratos de *countertrade* – troca de petróleo por produtos industrializados – com a Nigéria e Angola, que produziriam dívidas nos anos seguintes[184]. A cooperação brasileira também se expandiu: acordos-quadro foram assinados com dezenove países africanos a partir de 1972[185]. O governo de José Sarney perpetuou uma política em direção à África, ainda que os primeiros sinais de refluxo se fizessem sentir na esfera econômica[186]. O presidente viajou a Cabo Verde em 1986 e a Angola em 1989.

182 SARAIVA, José Flávio Sombra, *op. cit.*, p. 199.

183 Cálculos elaborados com base de dados da UN Comtrade. Exportações brasileiras para a África em 1985: US$ 1.964.479.026 e importações: US$ 1.813.192.300. Exportações brasileiras totais em 1985: US$ 25.638.731.776 e importações: US$ 14.239.178.112.

184 Os créditos foram concedidos principalmente a Angola, Moçambique, Senegal, Costa do Marfim, Gabão, Guiné-Bissau, Níger, Mali e Togo. SANTANA, Ivo de. Notas e comentários sobre a dinâmica do comércio Brasil-África nas décadas de 1970 a 1990. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46(2), 2003, p. 119-122.

185 MILANI, Carlos R. S. Brésil, objectifs diplomatiques. *Courrier de la Planète*, n. 84, 2007, p. 56.
Os países visados eram: em 1972: Benin, Cameroun, Costa do Marfim, Senegal, Togo; em 1973: Egito, Quênia, Zaire; em 1974: Gabão, Gana; em 1977: Argélia. Cabo-Verde; em 1978: Guiné-Bissau; em 1979: Nigéria; em 1980: Angola, Moçambique; em 1981: Mali e em 1984: Marrocos, São Tomé e Príncipe. Ver sítio da ABC, disponível em: <www.abc.gov.br>. Acesso em: 26 nov. 2010.

186 Cf. infra, p. 138-145.

Ocorreu outra mudança em relação à África do Sul durante os anos do Pragmatismo Ecumênico e Responsável. Depois de pressões da Nigéria, o governo brasileiro emitiu com seu homólogo um comunicado que denunciava o *apartheid*. Os discursos se tornaram mais críticos. Além disso, foi tomada a decisão de apoiar a independência do Zimbábue e da Namíbia, ocupada por tropas sul-africanas. A representação diplomática foi então reduzida a um encarregado do comércio. Em 1987, Desmond Tutu, adversário do *apartheid*, foi recebido no Brasil, assim como o presidente da Organização do Povo do Sudoeste Africano (SWAPO), San Nujoma. Convém assinalar que a África do Sul não representava mais do que 6% do comércio do Brasil com a África subsaariana, contra 90% em 1970[187]. No entanto, as relações diplomáticas não foram rompidas, apesar do Decreto nº 91.524, de agosto de 1985, na época de José Sarney, que fortaleceu as sanções contra o regime sul-africano. Além disso, o Brasil enterrou o projeto de criação de uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (Otas), que incluiria a África do Sul e a Argentina e surgira no final dos anos 1970. A Marinha brasileira, assim como o Itamaraty, sempre se mostrou reticente à ideia de militarizar o Atlântico Sul[188]. Em contraposição à iniciativa, o Brasil propôs o estabelecimento de uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas). Essa oferta obteve apoio imediato de Angola e Nigéria antes de ser concretizada pela adoção da Resolução 4111 da Assembleia Geral das Nações Unidas em outubro de 1986, acabando dessa forma com as aspirações sul-africanas.

Durante essa época, representantes da sociedade civil se mobilizaram pontualmente contra o regime do *apartheid*: um Comitê brasileiro de solidariedade com os povos da África do Sul e da Namíbia (Comáfrica) foi organizado em agosto de 1985. Sua

187 CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo, *op. cit.*, p. 448.

188 FILHO, Pio Penna. O Atlântico Sul como espaço de possibilidades entre o Cone Sul e a África Austral. *Cena Internacional*, 5(2), 2003, p. 26.

presidente, Jennifer Dunjwa Blajberg, era de origem sul-africana[189]. Esse exemplo nos recorda o papel potencial dos atores sociais no processo de adensamento das relações Sul-Sul[190]. Historicamente, a inclusão de afrodescendentes na diplomacia africana do Brasil mostra-se anedótica. Representantes das religiões afro-brasileiras foram convidados pela primeira vez a participar das cerimônias em homenagem a Desmond Tutu e Nelson Mandela, por ocasião da transição democrática[191].

Enfim, é forçoso constatar que o Itamaraty desempenhou papel essencial nessa dinâmica africana. O ministério apoiou, em geral, as tentativas de aproximação com a África negra graças a diplomatas convictos, como San Tiago Dantas, Ítalo Zappa, João Augusto de Araújo Castro e seu discurso 3D ("desarmamento, desenvolvimento, descolonização"), ou ainda Gibson Barboza, adversário da visão recalcitrante do ministro da Fazenda, Delfim Netto[192]. Quanto à Venezuela, sua política africana dependia muito mais da vontade presidencial.

1.1.2.2. Venezuela, eclosão de laços com a África

A intensidade da diplomacia venezuelana é frequentemente correlacionada com o nível crescente de suas receitas petrolíferas. De fato, o auge da política terceiro-mundista da Venezuela ocorreu por ocasião do *boom* dos hidrocarbonetos na primeira presidência de Carlos Andrés Pérez. Os anos de opulência correspondem

189 Ela participou inicialmente da criação do Instituto de Estudos Africanos (Ineafric) em 1981, a partir do qual se originou a Comáfrica. Disponível em: <http://www.nelsonmandela.org/index.php/aama/entry/institute_of_african_studies_instituto_de_estudos_africanos_do_rio_de_janei/>. Acesso em: 16 out. 2010.

190 Também houve intercâmbio a partir dos anos 1980 entre sindicatos de São Paulo e o Movimento Sem Terra e parceiros sul-africanos. Encontramos esse tema no capítulo 6, p. 601 e seguintes.

191 FIG, David. Interacciones de la sociedad civil a través del Atlántico: el caso de Africa del Sur y de Brasil. In: *Congresso Internacional da ALADAA*, ca. 2003.

192 SARAIVA, José Flavio Sombra, *op. cit.*, p. 172.

também àqueles em que o discurso pró-africano tornou-se mais recorrente. As relações com a África experimentaram uma intensificação especial na segunda metade dos anos 1970. O presidente venezuelano recebeu visitas de Léopold Sedar Senghor e de uma delegação da Organização de Unidade Africana (OUA), ambas inéditas. O próprio presidente viajou à Argélia em 1975 e ao Senegal em 1977[193].

Embora a África esteja, em geral, menos presente nos discursos venezuelanos, instaurou-se um impulso mais discreto, relativamente seletivo, porém contínuo, traduzido principalmente na construção de uma rede diplomática. Os primeiros laços foram estabelecidos com o Egito e a Etiópia em 1950, logo foi necessário esperar quinze anos antes que se observasse um relançamento nos governos de Raúl Leoni (sete países) e Rafael Caldera (cinco países). Durante o mandato deste último, o Ministério preparou uma estratégia africana e enviou uma missão para realizar um giro em oito países africanos[194]. Essa primeira imersão levou à assinatura de alguns acordos de cooperação com o Senegal em 1977, com o Egito em 1981 e 1988 e com a Argélia em 1985[195]. Em novembro de 1980, a Venezuela foi convidada a participar de uma Conferência sobre o desenvolvimento dos países da África meridional[196]. No total, entre 1950 e 1986, as autoridades estabeleceram relações diplomáticas com 25 países africanos. A necessidade da diplomacia venezuelana

193 PÉREZ, Carlos Andrés. *Discursos de Carlos Andrés Pérez, Presidente de Venezuela, en su gira al exterior*. Caracas: Imprensa nacional, 1977, p. 219 e 235.

194 A Venezuela organizou na ocasião sua participação na Cúpula dos Não Alinhados, programada para a Tanzania. BOERSNER, Demétrio. La politique extérieure du Vénézuela: évolution et perspectives. *Relations internationales,* n. 23, outono 1980, p. 279 e 285.

195 PICÓN, Delia. *Acuerdos bilaterales de Venezuela*. Caracas: Ministério das Relações Exteriores, 1995.

196 ROMERO, María Teresa. *Política exterior venezolana*. 3. ed. Caracas: Libros del Nacional, 2009, p. 107.

de buscar aliados diante da Guiana e de Cuba desempenhou papel decisivo[197].

Ao contrário dos casos brasileiro e chileno, a Venezuela se engajou energicamente, no nível bilateral, na condenação do colonialismo e do *apartheid*. Nesse particular, o país desempenhou papel ativo no Comitê de Descolonização das Nações Unidas desde os anos 1960. Carlos Andrés Pérez declarou: "A Venezuela rejeita e combate abertamente o colonialismo e a discriminação racial. Condenamos o regime da África do Sul e participamos da obstinação emancipadora dos povos submetidos a esse sistema desonroso"[198]. Seu governo suspendeu as relações comerciais com a África do Sul, ainda que esse gesto fosse apenas simbólico, tendo em vista a debilidade dos laços econômicos bilaterais[199]. Em 1983, o primeiro prêmio Simón Bolivar pela democracia, criado pela Venezuela e pela Unesco, foi atribuído ao rei da Espanha e a Nelson Mandela, ainda preso político[200]. Outro futuro presidente sul-africano, Thabo Mbeki, foi recebido em Caracas nos anos 1980.

As relações mais densas estabelecidas pela Venezuela na África diziam respeito, no entanto, principalmente aos países produtores de petróleo, a Argélia, a Líbia e a Nigéria. Havia embaixadas venezuelanas em todos os três; ocorreram diversas

197 Cf. o problema de Esequibo e a rivalidade cubano-venezuelana nos países do Caribe, p. 86. SALAZAR, Luís Manuel Marcarno. *Inicio de las relaciones diplomáticas entre Venezuela y los países del África subsahariana.* Tese (Grau de Terceiro Secretário) – Relações internacionais, Instituto diplomático Pedro Gual, Caracas, julho 2003, p. 30.

198 PÉREZ, Carlos Andrés. *La política internacional de Carlos Andrés Pérez*. Caracas: Centauro, 1980, p. 26.

199 FILHO, Pio Penna. *O Brasil e a África do Sul*. Brasília: FUNAG/CESUL, 2008, p. 64.

200 "Alianza estratégica en puerta", IPS, 4 set. 2008.

visitas de Estado com os dois primeiros[201]. Nesse sentido, a Opep foi um espaço inicial de encontro[202].

Do ponto de vista histórico, a Venezuela não desenvolveu verdadeiramente uma estratégia real para com a África. Os projetos de cooperação foram esporádicos (onze) e poucos se concretizaram[203], o comércio permaneceu insignificante e os laços bilaterais frequentemente se limitaram ao estabelecimento de relações diplomáticas. No entanto, a Venezuela abraçou decididamente as reivindicações africanas no nível multilateral, e os governos da IV República, principalmente, traçaram os primeiros fundamentos da presença venezuelana na África. Portanto, não foi por acaso que, ao chegar ao poder, o presidente Hugo Chávez se dirigiu em primeiro lugar aos Estados com os quais já existiam relações, em particular os exportadores de petróleo. O Chile também apresenta um legado frágil com o continente africano.

1.1.2.3. O Chile e a irregularidade africana

As relações do Chile com a África foram irregulares, em parte devido à instauração da ditadura de Augusto Pinochet. Antes de 1973, estabeleceram-se laços tímidos entre o país andino e os países africanos independentes. O acadêmico Andrés Bansart recorda um acordo assinado com a Zâmbia relacionado ao cobre, pois os dois parceiros eram produtores, mas em conjunto a África,

201 Houve três visitas de presidentes venezuelanos à Argélia: março de 1975 (Cúpula da Opep), abril de 1977 e fevereiro de 1980; uma à Líbia em 1980; e uma visita de um presidente argelino à Venezuela em maio de 1985. QUINTERO, Guillermo. Relaciones diplomáticas de Venezuela con el Norte de África. *Política Internacional*, n. 49, jan.-mar. 1998, p. 19-21.

202 Quatro países africanos são membros da Organização: Líbia (1962), Argélia (1969), Nigéria (1971) e Gabão (1975-1996). FORITE, Camille. *Chávez et l'Afrique*. Paris: IHEAL, 2011, p. 35-36.
Voltaremos à adesão da Venezuela à Opep, cf. infra, p. 109-111.

203 AL-SHEREIDAH, Mazhar. El petróleo en las relaciones de Venezuela con Afro-Asia. In: CAPRILES, Elías; LUCENA, Hernán (Orgs.). África y Asia: diálogos en Venezuela. Merida: GIEAA, 1988, p. 130.

continuou a ser misteriosa e distante para os chilenos[204]. Os contatos diplomáticos iniciais foram feitos com a África do Sul (1951) e a África do Norte, onde se concentraram as primeiras embaixadas. Etiópia e Zâmbia também foram objeto de atenção, a primeira porque abriga organizações internacionais e a segunda devido à nascente cooperação interestatal no quadro do Conselho Intergovernamental dos Países Exportadores de Cobre (Cipec)[205]. O presidente de Zâmbia foi a Santiago em 1965. O Chile se engajou na luta contra o colonialismo, especialmente no âmbito do Comitê dos 24 sobre descolonização. No governo de Salvador Allende, o eixo da diplomacia se orientou para a aproximação com os países não alinhados. O vice-presidente de Madagascar foi recebido em Santiago, e o presidente chileno fez uma visita a Alger em dezembro de 1972 e contemplava outro deslocamento por ocasião da Cúpula dos Não Alinhados, viagem que não ocorreu devido ao golpe de Estado[206].

A tomada do poder pelos militares teve consequências equívocas. Em um primeiro momento, diversos Estados do Terceiro Mundo romperam relações diplomáticas, como a Argélia e a Zâmbia. Em 1983 e 1989, foram fechadas as embaixadas chilenas na Nigéria e na Tunísia (abertas dois anos antes) e as missões no Gabão e no Marrocos. Ao mesmo tempo, desde 1975 o Ministério chileno das Relações Exteriores voltou-se para a África negra. Procurou criar as bases para um futuro intercâmbio comercial e obter apoio diante das críticas na ONU. Assim, em fins de 1975, a ditadura, abertamente anticomunista, votou a favor da

204 Entrevista com Andrés Bansart, diretor do Instituto de Altos Estudos da América Latina e o Caribe na Universidade latino-americana e caribenha (Ulac), realizada em Caracas em 7 de abril de 2009.

205 SOTO CRUZ, Luis Manuel. Antecedentes acerca de las relaciones diplomáticas entre Chile y los países del continente africano. *Documento de trabalho*, primavera 2005, p. 11.

206 A viagem à Argélia foi principalmente de aproximação com os países árabes. Cf. infra, p. 119-120. Disponível em: <http://chileabroad.gov.cl/argelia/relacion-bilateral/relaciones-bilaterales/>. Acesso em: 26 nov. 2014.

entrada da Angola pró-soviética nas Nações Unidas. Em 1984, o Chile mantinha relações com vinte e quatro países africanos e, em contraposição, não desenvolveu qualquer contato com outros vinte e sete. Foram abertas embaixadas na Costa do Marfim, Gabão, Quênia, Marrocos e Nigéria (1977-1983) e no Zaire. Delegações ministeriais visitaram a África em 1977, 1978 e 1987. O diplomata Andrés Sepúlveda considera que, no fim das contas, a política da ditadura em direção a esse continente, especialmente a parte subsaariana, resultou em fracasso; 30% dos votos que condenavam o regime militar em matéria de direitos humanos eram oriundos de países africanos[207]. Essa situação era em parte consequência das ligações do Chile com o regime do *apartheid*.

O Chile dos militares passou por uma situação internacional que presenta efetivamente semelhanças com o caso sul-africano. Este último chegou a instalar uma embaixada no Chile em 1974. O governo chileno reabriu seu território para empresas sul-africanas de minerais que haviam sido expulsas e, em alguns casos, expropriadas na administração de Salvador Allende[208]. Posteriormente, os dois países iniciaram sua transição democrática quase ao mesmo tempo.

Embora a amplitude dos contatos seja bastante diferente entre os três países, estabeleceu-se, na realidade, na África uma rede pioneira, na medida dos recursos de cada um. Alguns desses fundamentos seriam retomados para o relançamento. Assinalamos que os laços com o Oriente Médio mostram diversidade semelhante.

207 SEPÚLVEDA, Andrés. Nuestros vínculos con África negra, pasado y presente. *Diplomacia*, n. 54-55, 1991, p. 12.

208 FILHO, Pio Penna, *op. cit.*, p. 64.

1.1.3. Uma estratégia pontual com o Oriente Médio

O impulso das relações entre a América do Sul e o Oriente Médio baseia-se em duas temáticas principais: os interesses econômicos e o conflito entre Israel, os palestinos e os países árabes.

O choque petrolífero de 1973 despertou as diplomacias Sul-Sul[209] com um efeito de "poder psicológico"[210]. Por um lado, diversos Estados latino-americanos se voltaram para o mundo árabe em busca de petróleo, de novos mercados para seus produtos, mas também à procura de investimentos. A Venezuela se diferencia de seus vizinhos nesse ponto: como produtora de petróleo, serviu-se do ouro negro como instrumento a serviço de suas aspirações internacionais. Naquele momento, sua situação era semelhante à dos Estados árabes no quadro da Opep. Por outro lado, os países árabes consideraram oportuno estimular seus parceiros latino-americanos em favor da causa palestina, em troca de vendas de petróleo e remessas de capitais.

Uma nova dinâmica entre as duas regiões surgiu então a partir de 1975. A convergência entre a Liga Árabe e os países latino-americanos em favor da introdução de blocos regionais nas Nações Unidas, os projetos de cooperação entre a Opep e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a constituição de um banco latino-árabe, o ARLABANK, em Lima, em outubro de 1977, são alguns exemplos dessa tendência[211]. Esse impulso ultrapassou o quadro intergovernamental, pois em 1973 foi lançada em São Paulo a

209 A Líbia foi o primeiro país a aumentar unilateralmente os preços e os impostos sem negociação com as empresas multinacionais. O malogro do diálogo e a deflagração da Guerra do Yom-Kippur resultaram em uma elevação dos preços de US$ 1,80 o barril de petróleo para US$ 12 em 1974. No segundo choque, em 1979, o preço do barril disparou para US$ 32, antes de cair progressivamente em 1980.

210 SADDY, Fehmy. Arab-Latin American Relations in the 1980's: an Introduction. In: SADDY, Fehmy (Org.). *Arab Latin American Relations*. New Brunswick: Transaction Books, 1983, p. 9.

211 BARRATA, Robert Thomas. The PLO in Latin America. In: NORTON, Augustus R.; GREENBERG, Martin H. (Orgs.). *The International Relations of the Palestine Liberation Organization*. Carbondale/Edwardsville: Southern Illinois University Press, 1989, p. 172 e 187.

Federação das Entidades Americano-Árabes (Fearab-América) com o objetivo de fortalecer os laços entre as comunidades árabes e os países que as acolheram, assim como os contatos com o Oriente Médio[212].

Anteriormente, as relações inter-regionais se mantinham débeis, especialmente devido ao alinhamento mais marcado da América Latina com as posições dos Estados Unidos sobre a questão israelense-palestina. Dos 33 países que votaram a favor da Resolução 181 de 1947 sobre a partição da Palestina, treze eram latino-americanos, entre os quais o Brasil e a Venezuela[213]. O Chile se absteve, e somente Cuba votou contra[214]. As diplomacias latino-americanas, no entanto, não deixaram esse tema totalmente de lado, pois alguns entre eles se coordenaram para fazer uma proposta de resolução sobre o conflito árabe-israelense em 1967. Veremos que a Resolução 242 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, votada no mesmo ano, tornou-se a pedra angular das posições brasileira, chilena e venezuelana a respeito da questão Israel-Palestina[215].

1.1.3.1. Venezuela, pioneira graças ao petróleo

Os governos venezuelanos foram precursores no estabelecimento de laços com o Terceiro Mundo, especialmente com seus parceiros do Oriente Médio devido a seus interesses petrolíferos. Desde 1950, perceberam a necessidade de zelar pelos preços do petróleo, a fim de assegurar o desenvolvimento interno de seu país.

212 "Árabes con identidad latinoamericana", *BBC Mundo*, 7 abr. 2006: o segundo Congresso se realizou em 2006, o que coincide com novo período de dinamismo Sul-Sul.

213 Sobre outras preocupações brasileiras (Estados Unidos, Argentina, Vaticano) e da falta de interesse direto pela questão propriamente dita entre 1947 e 1949, ver VIGEVANI, Tulio; KLEINAS, Alberto. Brasil-Israel: da partilha da Palestina ao reconhecimento diplomático (1947-1949). *Cadernos Cedec*, n. 68, 1999, p. 5 e 23.

214 BAEZA, Cecilia. América latina y la cuestión palestina (1947-2012). *Araucaria*, 14(28), segundo semestre de 2012, p. 128-129.

215 Cf. capítulo 4.2.2, p. 463 e seguintes.

Aproximaram-se então dos estados do Oriente Médio com o objetivo de estabelecer a cooperação e de evitar uma concorrência desastrosa por parte desses produtores, que se beneficiavam de condições de extração mais fáceis do ouro negro. A Junta militar enviou uma missão especial à Arábia Saudita, Egito, Iraque, Irã e Kuwait em 1949[216]. Após o retorno da democracia, a ação decidida de Juan Pablo Pérez Alfonso resultou na criação da Organização dos Países Produtores de Petróleo (Opep) em 14 de setembro de 1960[217]. Ministro de Minas e Hidrocarbonetos na presidência de Rómulo Betancourt (AD, 1959-1964), esse venezuelano se interessava há muitos anos pelos assuntos petrolíferos e estabeleceu as primeiras leis fiscais. Advogava maior controle da exploração e melhor participação do Estado nos lucros do petróleo, a fim de proteger a economia venezuelana da inundação de divisas e da inflação. Com efeito, de 1919 a 1936, 99% da produção nacional era controlada por três das sete irmãs petrolíferas[218]. As iniciativas venezuelanas despertaram admiração, especialmente do saudita Abdullah Tariki, que se tornou importante aliado de Juan Pablo Pérez Alfonso no estabelecimento da Opep, por ocasião do primeiro Congresso petrolífero árabe do Cairo, em 1959[219]. O Xá do Irã, de passagem em Caracas em 1977, declarou: "Vocês foram os mestres, vocês foram os que mostraram o caminho aos demais membros da Opep"[220]. O objetivo do cartel era econômico

216 AL-SHEREIDAH, Mazhar. El petróleo en las relaciones de Venezuela con Afro-Asia. In: CAPRILES, Elías; LUCENA, Hernán (Orgs.). África y Ásia: diálogos en Venezuela. Merida, GIEAA, 1998, p. 129.

217 A Organização foi criada em Bagdá com a participação da Venezuela, Arábia Saudita, Iraque, Irã e Kuwait. Esses países representavam na época 85% das exportações mundiais de petróleo bruto.

218 OLIVEIRA, Amaury Porto de. The Need for More Horizontal Cooperation on Oil between Latin American and Arab Countries. In: SADDY, Fehmy (Org.). *Arab Latin-American Relations*. New Bruinswick: Transacition Books, 1983, p. 46.

219 TARIKI, Abdullah H. Arab-Latin American Cooperation in the Energy Field. In: SADDY, Fehmy (Org.), *op. cit.*, p. 25.

220 CALVANI, Arístides. La política internacional de Venezuela en el último medio siglo. In: VELÁSQUES, Ramón J. et al. *Venezuela moderna: medio siglo de historia, 1926-1976*. 2. ed. Caracas: Ed. Ariel, 1979, p. 512. Citação de Rafael Caldera, *La Nacionalización del petróleo.*

– estabilização dos preços, nacionalização da exploração – mas os países membros ambicionavam frequentemente transformá-la em uma força política, o que recorda o engajamento da Venezuela na conquista de uma nova ordem internacional.

Esse sucesso diplomático, com a Opep sendo considerada a estrutura mais poderosa do Sul após o choque petrolífero de 1973, abriu caminho para as relações especiais da Venezuela com o Oriente Médio. Diversos presidentes para lá viajaram, fazendo do Oriente Médio a região em desenvolvimento mais visitada pela Venezuela. Carlos Andrés Pérez participou da primeira Cúpula de Chefes de Estado da Opep em Alger em 1975 e dois anos mais tarde fez um giro (Qatar, Kuwait, Arábia Saudita, Irã, Iraque, Emirados Árabes Unidos)[221]. Luís Herrera Campins voltou à região no início dos anos 1980. A Venezuela acolheu, além disso, diversas reuniões da Organização em 1961, 1970, 1977 e 1979.

No entanto, os contatos permaneceram limitados à temática petrolífera. Os laços comerciais não se desenvolveram; somente cinco acordos foram assinados entre a Venezuela e os países da região antes de 1998[222]. Além disso, a Venezuela não participou do embargo de 1973, a fim de preservar sua imagem de fornecedor confiável. A relação com os Estados Unidos era mais importante do que a solidariedade Sul-Sul.

O interesse venezuelano pela questão israelo-palestina demonstra também uma estratégia prudente: os diplomatas mantiveram atitude discreta nos foros multilaterais. A visão da Venezuela baseava-se no apoio à Resolução 242 de 22 de novembro de 1967, que pode ser resumida em dois ideais principais: retirada de

221 PÉREZ, Carlos Andrés. Discursos de Carlos Andrés Pérez, *op. cit.*, p. 60.

222 AMPUEDA, Adriana. *Relaciones comerciales entre Venezuela y países de África, Asia, Europa, Medio Oriente y Oceanía*. Relatório de estágio (Mestrado) – Comércio Internacional. Caracas: Universidade Simón Bolivar, 2000, 240 p.; SANCHEZ, Elezar Mujica. *Los retos de la Opep en el siglo XXI*. Caracas: Instituto Municipal de Publicaciones, 2006, p. 59.

Israel dos territórios ocupados e reconhecimento do Estado hebreu por seus vizinhos árabes[223]. As posições do governo Carlos Andrés Pérez nas Nações Unidas denotam certo favoritismo para com a causa palestina, embora os representantes venezuelanos aparentassem neutralidade. De 1974 a 1976, a Venezuela não votou nem uma vez em favor dos israelenses; no máximo, abstinham-se. A título de comparação, o Brasil e o Chile votaram a favor de apenas um desses textos[224]. No entanto, contrariamente à maioria de seus vizinhos, a Venezuela não dependia do ouro negro nem dos capitais árabes. Suas relações com os parceiros do Oriente Médio eram principalmente de cooperação, com o objetivo de manter os preços do petróleo em um nível mais elevado do que o anterior ao choque petrolífero. Essa situação singular da Venezuela tinha uma dupla consequência: por um lado, os atores venezuelanos se mostravam mais sensíveis à causa palestina, porque circulavam próximo aos países árabes na Opep. Por outro, o presidente Carlos Andrés Pérez se beneficiava de uma margem de manobra mais ampla em suas escolhas. Por isso, seu governo se abstinha de tomar qualquer decisão mais partidarista, como na votação de uma resolução que assimilava o sionismo a uma forma de racismo na Assembleia Geral da ONU em novembro de 1975. Da mesma forma, a Organização de Libertação da Palestina (OLP) somente foi reconhecida pela Venezuela em 1998[225]. Em conformidade com seu ativismo, Carlos Andrés Pérez ofereceu seus bons ofícios para auxiliar a negociação entre as partes, mas a oferta não ultrapassou

223 LOYOLA, Javier. Medio Oriente, coyunctura actual y perspectivas. In: CAPRILES, Elías; LUCENA, Hernán (Orgs.), *op. cit.*, p. 125.

224 SHARIF, Regina. Latin America and the Arab-Israeli Conflict. *Journal of Palestine Studies*, 7(1), outono 1977, p. 106 e 118-119.

225 OSORIO, David. *Venezuela en los foros multilaterales del Sur*. Tese (Grau de Terceiro Secretário) – Relações Internacionais. Carcas: Instituto diplomático Pedro Gual, 2003, p. 17.

o estágio de anúncio retórico[226]. De fato, a diplomacia venezuelana preferiu a circunspecção.

Surgiram outros encontros importantes para o futuro entre a guerrilha venezuelana e o Oriente Médio nos anos 1960-1980, notadamente com a Argélia, o Iraque e a resistência palestina. William Izarra, que participaria do governo Hugo Chávez, foi enviado ao Iraque e à Líbia a fim de estabelecer contatos com o objetivo de montar uma união anticolonial e anti-imperialista. A eclosão da guerra Irã-Iraque fez fracassar essas tentativas[227].

Finalmente, os laços da Venezuela com o Irã remontam igualmente a esse período: as relações diplomáticas foram estabelecidas em 1947. O Xá do Irã visitou Caracas em 1975, o presidente Carlos Andrés Pérez foi recebido em Teerã dois anos depois. Essas visitas ocorreram em um contexto muito diferente do de hoje em dia, pois os dois países eram então aliados dos Estados Unidos na Guerra Fria.

A penetração da Venezuela no Oriente Médio foi, portanto, fortemente marcada pelo prisma petrolífero. A Opep constitui o espaço privilegiado da aproximação histórica venezuelana com essa região. Esse legado tornou-se visível no momento das iniciativas tomadas pelo presidente Hugo Chávez. Um de seus objetivos consistia, com efeito, em relançar a Organização ao acolher a segunda Cúpula de Chefes de Estado em 2000. Se o Oriente Médio atraiu bem cedo a atenção venezuelana, não se encontrava entre as prioridades brasileiras antes de 1970.

226 CABALLERO, Ricardo Acevedo. *Venezuela: potencia o país pequeño? Los fundamentos estratégicos de la política exterior*. Tese (Mestrado) – Ciência Política. Carcas: Universidade Simón Bolivar, 2001, p. 44.

227 GARRIDO, Alberto. Los vínculos de Venezuela se han intensificado com Teherán. *El Universal,* 12 fev. 2000.

1.1.3.2. Brasil: engajamento provocado pelo petróleo

Em um primeiro momento, o Oriente Médio não despertava o mesmo interesse que a África aos olhos dos governantes brasileiros. As necessidades de hidrocarbonetos da indústria brasileira e o choque petrolífero de 1973 serviram, no entanto, para deflagrar o adensamento material das relações.

Antes dessa data divisória, os governos brasileiros não haviam desenvolvido uma verdadeira estratégia em relação ao Oriente Médio, apesar de uma tentativa do Itamaraty em 1969[228]. No entanto, as relações diplomáticas com o Irã foram estabelecidas em 1903, em seguida com o Líbano, a Síria e o Egito em 1940 e finalmente com o Iraque, a Líbia e a África do Norte durante as duas décadas seguintes. O Brasil participou também da Força de Emergência das Nações Unidas (Unef), entre 1957 e 1967, no Sinai e na Faixa de Gaza. Embora o país tivesse votado a favor da Resolução 181, que decidiu a partilha da Palestina, somente em 1949 reconheceu Israel e depois se absteve quanto à entrada desse último na ONU; o envio de pessoal diplomático somente ocorreu três anos mais tarde. Os diplomatas brasileiros se opuseram à ação de força de Israel em relação à Jerusalém, tendo em vista as posições dos países árabes, mas sobretudo as da Santa Sé. A política brasileira para com o Oriente Médio foi autodefinida como de equidistância até 1973[229]. A Resolução 242 de novembro de 1947 tornou-se a moldura de referência da posição do Brasil[230]. Em 1972, o Brasil

228 CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3. ed. Brasília: UnB, 2008, p. 423.

229 SANTANA, Carlos Ribeiro. *O Brasil e o conflito árabe-israelense-palestino (1947-2005)*. Tese (Mestrado) – Relações Internacionais. Brasília: Universidade de Brasília, 2005, p. 107; DOS SANTOS, Norma Breda. As posições brasileiras nas Nações Unidas com relação ao Oriente Médio (1945-2002): equidistância, pragmatismo e realismo. *Cena Internacional*, 5(2), 2003, p. 5-22.

230 DOS SANTOS, Norma Breda. O Brasil e a questão israelense nas Nações Unidas: da criação do Estado de Israel ao pós(?)-sionismo. In: DOS SANTOS, Norma Breda (Orgs.). *Brasil e Israel*. Brasília: UnB, 2000, p. 19-70.

tem oito embaixadas no Oriente Médio. Paralelamente, entretinha boas relações com Israel, como atesta a assinatura de um acordo de cooperação em 1962.

No momento do choque petrolífero, o consumo de petróleo no Brasil dependia em aproximadamente 80% das importações[231]. Portanto, as necessidades energéticas tornavam críticas as relações com os países produtores do Oriente Médio. De 1976 a 1984, o Iraque e a Arábia Saudita foram alternadamente o segundo e o terceiro fornecedor do conjunto das importações brasileiras. Em 1981 e 1982, a Arábia Saudita chegou mesmo ao primeiro lugar, acima dos Estados Unidos[232]. Além disso, esses dois países representavam a maioria das importações brasileiras de petróleo, com mais de 50% antes de 1973, média de 60% entre 1972 e 1980 e, novamente, em torno de 50% até 1990.

Foi a época de uma aproximação importante com o Oriente Médio. Antes de 1973, somente dois acordos haviam sido assinados com esses países, contra treze entre 1973 e 1989, dos quais cinco com o Iraque[233]. À necessidade de petróleo correspondia a exigência de encontrar mercados alternativos para os produtos brasileiros e, sobretudo, novas fontes de financiamento para assegurar o equilíbrio de sua balança comercial. Esses objetivos não iriam ser atingidos, apesar da criação de um consórcio com o Kuwait em 1975, da Arab-Brazilian Investment Company (ABICO) e de um banco iraquiano-brasileiro em 1981, além da participação do Banco do Brasil no capital do Banco Árabe Internacional de Investimentos em 1973[234]. Entre 1967 e 1994, somente 8% dos

231 São as estimativas divulgadas pelo Banco Mundial. BANCO MUNDIAL/IPEA. *Bridging the Atlantic, Brazil and Sub-Saharan Africa, South-South Partnering for Growth*. Relatório, dez. 2011, p. 69.

232 Dados da UN Comtrade.

233 Cálculo efetuado em: <http://www2.mre.gov.br/dai/bilaterais/htm>. Acesso em: 10 abr. 2010.

234 Esta última é controlada em 50% pelos grandes bancos internacionais e em 50% pelos bancos dos países da Liga Árabe. PRUGUE, Armando. Financial cooperation between the Arab World and Latin

investimentos no Brasil provinham desses países[235]. Além disso, o Oriente Médio não representava senão 4,3% das exportações brasileiras em 1980, contra 32,5% das importações, que abarcavam 90,4% do intercâmbio[236].

Os países árabes aproveitaram a situação brasileira de dependência para obter um engajamento mais firme a seu favor a propósito do contencioso com Israel[237]. O termo "equidistância" desaparece então da retórica brasileira para defender o direito dos palestinos à autodeterminação, e seis parágrafos do discurso pronunciado diante da Assembleia Geral da ONU em 1974 foram dedicados ao Oriente Médio[238]. O ministro Gibson Barboza viajou ao Egito e à Israel em 1973. Os representantes brasileiros na ONU votaram a favor das posições árabes a propósito do conflito israelo-árabe em 1974 e 1975[239]. Nessa esteira, o Brasil estabeleceu relações formais com a Organização de Libertação da Palestina (OLP)[240]. O apogeu dos laços do Brasil com o Oriente Médio ocorreu em 10 de novembro de 1975, quando o governo Geisel decidiu votar a favor da Resolução 3379 da Assembleia Geral das Nações Unidas, que assimilou o sionismo a uma forma de racismo. Esse gesto simboliza a ruptura da equidistância brasileira e valeu uma

America: the Role of the Inter-American Development Bank. In: SADDY, Fehmy (Org.). *Arab-Latin American Relations*. New Brunswick: Transaction Books, 1983, p. 79.

235 LESSA, Antônio Carlos. In: SANTANA, Carlos Ribeiro, *op. cit.*, p. 173.

236 Dados da UN Comtrade em US$. Exportações do Brasil para o Oriente Médio: 858.241.358; exportações totais: 20.132.055.040. Importações brasileiras oriundas do Oriente Médio: 8.103.093.186; importações totais: 24.948.822.016.

237 Recordemos também que o Brasil foi colocado na lista de alvos potenciais do embargo petrolífero. Cf. supra, p. 98.

238 DOS SANTOS, Norma Breda. As posições brasileiras nas Nações Unidas com relação ao Oriente Médio (1945-2001): equidistância, pragmatismo e realismo, *op. cit.*, p. 11 e 14.

239 SHARIF, Regina. Latin America and the Arab-Israeli Conflict. *Journal of Palestinian Studies*, 7(1), outono de 1977, p. 104.

240 SANTANA Carlos Ribeiro, *op. cit.*, p. 139.

admoestação estadunidense. Nos anos seguintes, o Brasil retornou a uma estratégia mais prudente. Por exemplo, os diplomatas se abstiveram durante o voto da Resolução 3120, de 24 de novembro de 1976, que tratou da criação de um Estado palestino[241].

A nova orientação diplomática brasileira foi fortemente influenciada pelas exigências iraquianas, país com o qual o Brasil desenvolveu uma relação especial. Em 1971, os dois Estados assinaram um acordo comercial. Graças a essa nova parceria, a empresa Petrobras iniciou suas atividades no Iraque, que a levariam à descoberta do maior campo petrolífero iraquiano da época, o de Majnun[242]. Os dois países concretizaram também um acordo de cooperação nuclear em 7 de janeiro de 1980[243]. Empresas brasileiras penetraram no mercado iraquiano, especialmente a Mendes Junior, encarregada do mais importante projeto ferroviário de ligação de Bagdá a Akashat, no valor de 1,2 bilhão de dólares[244]. Conforme assinalamos, entre 1970 e 1990 o Iraque foi um grande fornecedor de petróleo ao Brasil. Esse país árabe era responsável por 20% a 30% das importações brasileiras do ouro negro, com auges de mais de 40% em 1979, 1980 e 1989[245]. As autoridades iraquianas utilizaram a situação de dependência do Brasil para influenciar sua política em favor dos palestinos. Obtiveram, por exemplo, a abertura de um escritório da Organização de Libertação da Palestina (OLP) em Brasília em 1975[246].

241 DOS SANTOS, Norma Breda, *op. cit.*, p. 14.

242 SANTANA, Carlos Ribeiro, *op. cit.*, p. 163.

243 VISENTINI, Paulo G. Fagundes. Relações internacionais do Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008, p. 74.

244 FARES, Seme Taleb. O pragmatismo do petróleo, as relações entre o Brasil e Iraque. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50(2), 2007, p. 132.

245 Cálculos feitos a partir da base de dados UN Comtrade.

246 Trata-se do envio de um representante com sede no Escritório da Liga Árabe. FARES, Seme Taleb, *op. cit.*, p. 132-134.

No entanto, as relações entre o Iraque e o Brasil deixaram algumas zonas em penumbra. Para começar, o Iraque foi o principal cliente da indústria brasileira de armamentos entre 1980 e 1988[247]. Em 1986, o Brasil chegou a figurar como principal exportador de equipamento militar entre os países em desenvolvimento. Em 1977, 50% dessas vendas destinavam-se ao Oriente Médio, o que explica a neutralidade brasileira por ocasião da guerra Irã-Iraque[248]. Apesar das sanções internacionais, as vendas prosseguiram e o Brasil se viu obrigado a repatriar com urgência os colaboradores técnicos no Iraque na Guerra do Golfo em 1991. Devido aos constantes conflitos por que passava o Iraque, o pagamento dos contratos comerciais atrasou e transformou-se em dívida do Estado iraquiano para com a Mendes Júnior e o Banco do Brasil. O pagamento desses créditos não teve solução[249].

A questão do petróleo foi também a pedra angular da política brasileira no Oriente Médio nos decênios 1970-1980. Foi responsável por fundar uma relação que se renovou totalmente com o relançamento na aurora do século XXI. O caso brasileiro recorda que os vínculos Sul-Sul não estão isentos de lógicas de interesse. Com efeito, as trocas econômicas desequilibradas com os países árabes produtores de petróleo obrigaram os representantes brasileiros a fazerem concessões a respeito da "equidistância" tradicional no tocante aos conflitos naquela região. Iniciadas com o objetivo de obter maior autonomia, as relações com os países em desenvolvimento tornam-se, às vezes, também constrangedoras. A autonomia somente pode emergir quando a aproximação com

247 Houve também exportações de armamento para a África. SANTANA, Ivo de. Notas e comentários sobre a dinâmica do comércio Brasil-África nas décadas de 1970 a 1990. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46(2), 2003, p. 123.

248 BOHOU, Jean-Marie. *Géopolitique et projection de puissance du Brésil au XXI^e siècle*. Paris: L'Harmattan, 2007, p. 112.

249 TRAUMANN, Andrew Patrick. *A diplomacia dos Petrodólares: Relações do Brasil com o Mundo Árabe (1973-1985)*. Tese (Mestrado) – História. São Paulo: UNESP, 2007, p. 105.

o Sul ajuda a multiplicar os parceiros internacionais e a relativizar a importância de cada um deles. O Chile também dependeu da importação de petróleo, o que igualmente influenciou sua diplomacia para com o Oriente Médio.

1.1.3.3. Frágil atividade chilena para com o Oriente Médio

As relações do Chile com essa região sempre foram tradicionalmente frágeis, e o adensamento atual constitui, nesse particular, um aspecto inovador. Surgiram diversos contatos diplomáticos nos anos 40 com a Arábia Saudita, o Iraque, o Irã, o Líbano ou ainda a Síria[250]. A abstenção chilena por ocasião do voto sobre a partilha da Palestina causou espanto. Com efeito, o presidente Gabriel Videla havia posicionado seu país claramente no campo ocidental no contexto bipolar e não escondia sua orientação favorável aos israelenses[251]. Segundo Edward Glick, os representantes da comunidade palestina no Chile influenciaram aquela decisão. Naquele momento, as famílias Yarur e Said já faziam parte das grandes fortunas nacionais, o que lhes permitia acesso ao poder político[252]. A presença de comunidades árabes numerosas deve ser levada em conta no estudo dessa política externa[253]. Seu papel reaparece na diplomacia da Unidade Popular (UP). Eduardo Salum Yazigi, militante chileno do nacionalismo árabe de esquerda, foi nomeado embaixador na Argélia. Esse exemplo ilustra os diversos laços entre a comunidade árabe-chilena e o

250 Os laços com o Irã foram estabelecidos em 1942, com o Iraque, Líbano e Síria, em 1945, e com a Arábia Saudita em 1948.

251 Seu governo foi o que colocou em votação a proibição do partido comunista no Chile e o que rompeu relações com a URSS.

252 Um dos membros da família Yarur teria mesmo chegado a participar da delegação iraquiana na ONU durante os debates sobre a Palestina. GLICK, Edward. Latin America and the Palestine Resolution. *Journal of Inter-American Studies*, 1(2), 1959, p. 218-219.

253 Voltaremos a esse ponto no capítulo 6.1.3, p. 617-623.

mundo político, reflexo de sua própria pluralidade. De fato, vários homens de negócios de origem palestina aproximaram-se da oposição e iriam apoiar o regime militar[254]. Convém, portanto, não agrupar os descendentes em um único campo político e sobretudo saber apreciar sua múltipla capacidade de influência. No conjunto, suas ações permanecem pontuais[255].

O governo da UP adotou uma diplomacia pró-árabe, como atestam os votos dados na ONU sobre o conflito israelo-árabe em 1972 e 1973. No entanto, isso não significou apoio automático à causa palestina; o governo condenou a tomada como reféns de onze esportistas israelenses durante os jogos olímpicos de Munique, em setembro de 1972, orquestrado por um comando palestino[256]. A aproximação com os países árabes deu-se particularmente a respeito da Argélia, país que Salvador Allende visitou em dezembro de 1972.

A ditadura instalada em setembro de 1973 fez questão de retirar da política externa a conotação ideológica, ligada à experiência socialista. Por conseguinte, reavaliou inicialmente as posições pró-árabes. Nenhum alto funcionário foi designado para acompanhar a Cúpula dos Não Alinhados em Alger, à qual Salvador Allende iria comparecer pessoalmente. Nas Nações Unidas, os representantes chilenos se abstiveram na votação das resoluções sobre as relações de Israel com seus vizinhos árabes, ou então votaram a favor de Israel[257]. Por exemplo, em 1974, o regime militar se pronunciou

254 BAEZA, Cecilia. *Les Palestiniens d'Amérique Latine et la cause palestinienne (Chili, Brésil, Honduras – 1920--2010)*. Tese (Doutorado) – Ciência Política das Relações Internacionais. Paris: IEP, 2010, p. 282-285.

255 No Brasil, os descendentes árabes não influenciaram a decisão de 1947 (convém assinalar que a maioria dos palestinos chegou a esse país após 1948). VIGEVANI, Tullo; KLEINAS, Alberto. Brasil-Israel: da Partilha da Palestina ao reconhecimento diplomático (1947-1949). *Cadernos Cedec*, n. 68, 1999, p. 30.

256 BAEZA, Cecília, *op. cit.*, p. 317.

257 SHARIF, Regina. Latin America and the Arab-Israeli Conflict. *Journal of Palestine Studies*, 7(1), outono 1977, p. 106.

contra a Resolução 3236 sobre o reconhecimento da Organização de Libertação da Palestina (OLP)[258]. No entanto, a ditadura chilena moderou rapidamente sua oposição à causa palestina por dois motivos. O regime procurou inicialmente apoios para reduzir as pressões internacionais contra si[259]. Também procurou aproximar-se dos produtores de ouro negro, a fim de amenizar as consequências do choque petrolífero sobre a economia nacional, que dependia em grande parte das importações desse produto. Ora, entre 1975 e 1976, a Arábia Saudita era o principal fornecedor de hidrocarbonetos ao Chile, abarcando cerca de 39% das compras[260]. O governo de Augusto Pinochet retomou então os contatos com o Oriente Médio. Em 1976, foi nomeado um embaixador para Jordânia e, em 1989, um para a Arábia Saudita. Em 1976, foram estabelecidas relações diplomáticas com o Sultanato de Omã, em 1978 com os Emirados Árabes Unidos, em 1982 com o Qatar e em 1983 com o Barein. Assim como seu homólogo brasileiro, o Chile vendeu armas ao Iraque por meio da empresa Indústrias Cardoen, por um montante de quatrocentos milhões de dólares entre 1980 e 1988[261].

A aproximação da ditadura chilena com os países árabes, no entanto, enfraqueceu-se desde o final dos anos 70. O regime militar cortou os laços com a OLP após a decisão desta de apoiar a oposição chilena clandestina. Paralelamente, Israel se tornou um

258 HARVEY PARADA, Hugo. *Las relaciones entre Chile e Israel, 1973-1990: la conexión oculta*. Santiago de Chile: USACH/RIL Editores, 2011.

259 Verificamos uma estratégia semelhante para com o continente africano, cf. supra, p. 105-107.

260 Dados da UN Comtrade.

261 CARO, Isaac. América Latina-Medio Oriente: cooperación política, económica y militar en el periodo de postguerra fria. *Material de discussão n. 23*, Instituto de Ciências Políticas da Universidade do Chile, out. 1998, p. 33.

dos principais fornecedores de armas ao Chile, o que levou este último país a abrandar suas posições[262].

A normalização com o conjunto dos países árabes completou-se por ocasião da transição democrática, traduzindo-se por uma retomada dos contatos com diversos parceiros[263].

Em resumo, apesar de sua concentração, as relações entre a América do Sul e o Oriente Médio foram importantes para nossos três casos de estudo, devido à questão petrolífera. Em 1977, o Brasil, a Argentina e o Uruguai representavam mais de 90% das exportações e 88% das importações com os países árabes; os produtores árabes de petróleo detinham 97% das exportações desse conjunto para a América Latina[264]. A atuação da Opep teve um efeito potencializador durável sobre os demais países em desenvolvimento. No oriente Médio e na África, diversos interesses deram impulso a estratégias Sul-Sul brasileiras, chilenas e venezuelanas. Parcerias políticas, frequentemente no quadro multilateral, coabitavam com ambições econômicas e preocupações de segurança. A multiplicidade de laços entre esses países confirma a pluralidade do estreitamento de vínculos materiais, mais além das visitas diplomáticas de alto nível. Essa diversidade reaparece nas relações com o continente asiático.

262 O Congresso norte-americano votou um embargo sobre as vendas de armas ao Chile em 1976; o regime militar substituiu esse fornecedor por meio de compras a Israel. BAEZA, Cecilia, *op. cit.*, p. 333; BARRATA, Robert Thomas. The PLO in Latin America. In: NORTON, Augustus R.; GREENBERG, Martin H. (Orgs.). *The International Relations of the Palestine Liberation Organization*. Southern Illinois University Press: Carbondale/ Edwardsville, 1989, p. 188.

263 Cf. infra, p. 167.

264 Todos os países árabes estão incluídos nesses dados. W. KHOUJA, Mohammad. Trade Relations between Arab and Latin American Countries. In: SADDY, Fehmy (Org.). *Arab-Latin American Relations.* New Brunswick: Transaction Books, 1983, p. 65.

1.1.4. O novo panorama asiático a partir dos anos 1980

As relações latino-asiáticas, em geral, não cobraram importância antes de 1980, pelo menos no que respeita aos parceiros em desenvolvimento. Naquele ano, o Japão na verdade representava 75% das exportações para a América Latina[265]. No entanto, existe uma diferença entre os países da orla do Pacífico e os demais Estados sul-americanos. O Chile, o Peru e o México são os mais interessados em uma aproximação com aquela região[266].

1.1.4.1. O Chile, ou a guarda avançada asiática

Contrariamente ao caso da África e do Oriente Médio, a diplomacia chilena utilizou uma verdadeira estratégia em relação à Ásia-Pacífico. Antes dos anos 1970, certo número de fatos demonstra o olhar pontual dirigido à Ásia pelos diversos governos chilenos: em 1947, por exemplo, o Chile foi o único país latino-americano a enviar um representante para assistir à independência da Índia[267]. Vinte anos depois, essa vocação para com uma "nova fronteira" tornou-se sistemática. A primeira-ministra da Índia, Indira Gandhi, visitou o Chile em 1968[268] e a Unidade Popular (UP) estabeleceu relações diplomáticas com a Ásia comunista – a Coreia do Norte e o Vietnam do Norte.

As iniciativas do governo de Salvador Allende, porém, foram revertidas com a chegada dos militares ao poder. A ditadura não

265 Aproveitamos esse exemplo para recordar que o Japão não está incluído em nossa análise porque não é considerado país em desenvolvimento. KUWAYAMA, Mikio; MATTOS, José Carlos; CONTADOR, Jaime. Trade and Investment Promotion between Asia-Pacific and Latin America: Present Position and Future Prospects. *Série Comércio internacional n. 9*, Cepal, 2000, p. 16.

266 COUSIÑO, José Antonio. El Instituto de Estudios Internacionales: 25 años de vinculación con la Cuenca del Pacífico. *Estudios Internacionales*, 24(96), out.-dez. 1996, p. 544.

267 BOLETÍN DEL MINREL. Subsecretario Schmidt agradece ayuda de India y Tailandia para reconstrucción. 19 mar. 2010.

268 HEINE, Jorge. El jaguar y el elefante: perspectivas de acuerdo de alcance parcial Chile-India. *Estudios internacionales*, 39(154), jul.-set. 2006, p. 143.

voltou as costas à Ásia, mas reorientou a política externa adotando as noções surgidas no século XX sobre o destino marítimo do Chile, muito presentes no âmbito da Marinha[269]. O regime aspirava na época a sair do isolamento e buscava parceiros econômicos que não o condenassem a respeito dos direitos humanos. Ora, naquele momento diversas nações asiáticas passavam por experiências autoritárias simultaneamente ao expressivo crescimento econômico. Os resultados acabaram sendo modestos, pois somente foi firmada uma dezena de acordos (sem contar a China). Exemplo da fragilidade desses laços iniciais é o episódio do *Filipinazo*. Em março de 1980, o governante Marcos rejeitou a visita de Augusto Pinochet quando este já se encontrava em voo para uma viagem às Filipinas e ao Japão. Esse episódio humilhante pôs fim aos deslocamentos internacionais do ditador[270]. Os parceiros asiáticos preferiram restringir-se ao âmbito comercial em suas relações com o Chile daquela época.

A vontade do regime militar, no entanto, abriu o caminho para uma orientação duradoura da diplomacia chilena, graças ao fortalecimento de sua rede. Foram estabelecidos contatos de alto nível com o Brunei, a Malásia e Singapura, e reforçaram-se os existentes com a Índia, Filipinas, Indonésia e Tailândia, na verdade com quase todos os países da Ásia[271]. O Chile conseguiu inserir-se nos foros multilaterais do Pacífico, como o Conselho Econômico da Bacia do Pacífico (PBEC – por iniciativa

269 Notadamente após a aquisição da Ilha de Páscoa, também chamada Rapa Nui, situada na Polinésia oriental em 1888. As trocas comerciais anteriores com o Pacífico influenciaram também esse trunfo imaginário da vocação pacífica do Chile. COLACRAI, Miryam; LORENZINI, María Elena. La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de "fuerzas profundas" y tendencias. *CONfines*, 1(2), ago.-dez. 2005, p. 52.

270 FERMANDOIS, Joaquín. *Mundo y fin de mundo*. Santiago: Universidad Católica de Chile, 2005, p. 416 e 451.

271 ARMANET, Pilar. Política de Chile en la Cuenca del Pacífico: perspectivas para la decada del noventa. *Estudios Internacionales*, 25(97), 1992, p. 57.

de empresários) em 1978 e no Conselho das Artes do Pacífico em 1983. A partir de 1978, foram enviadas missões comerciais anuais à Ásia a fim de reforçar os laços econômicos. O Chile compartilhava cada vez mais com essas nações o rechaço ao protecionismo dos mercados desenvolvidos. As exportações para os países asiáticos em desenvolvimento (sem contar a China)[272] aumentaram 498,6% entre 1984 e 1989; as importações tiveram a mesma evolução, com um incremento de 249,9%. Mesmo assim, o montante real do intercâmbio permaneceu ainda pouco significativo[273].

A projeção asiática chilena resultou de um consenso entre as elites políticas, militares e econômicas, graças ao qual surgiram instituições internas e foi possível coordenar a atuação desses diferentes atores. Foi criado o Departamento do Pacífico no Ministério das Relações Exteriores, o Instituto do Pacífico na Universidade Gabriela Mistral em 1983 e um comitê chileno de cooperação com o Pacífico em 1985[274]. Essa associação foi viabilizada devido à existência de um acordo difuso no interior da sociedade chilena sobre o modelo de desenvolvimento nacional, baseado no crescimento das exportações. Em consequência, a busca de novos mercados inseriu-se na diplomacia chilena, com um interesse especial nas economias promissoras da Ásia, como os "quatro dragões"[275]. A participação da sociedade favoreceu a

272 Voltaremos a tratar deste caso. Cf. infra, p. 89-93.

273 Dados da UN Comtrade (em US$). 1984 corresponde à retomada econômica chilena e 1989, ao fim da ditadura. Exportações do Chile para a Ásia, sem a China, em 1994: 134.386.207, e em 1989: 804.474.124. Importações chilenas da Ásia em desenvolvimento, sem a China, em 1984: 96.610.511, e em 1989, 333.070.931.

274 MORENO LAVAL, Celso. América Latina y la Cuenca del Pacífico. Una visión chilena. *Estudios Internacionales*, 24(95), jul.-set. 1991, p. 380.

275 Também chamado os Novos Países Industrializados (NPI), tratando-se de Coreia do Sul, Singapura, Taiwan e Hong Kong. FAUST, Jörg. Latin American, Chile and East Asia: Policy-Networks and Succesfull Diversification. *Journal of Latin American Studies*, 36(4), 2004, p. 743 e 746.

durabilidade dessa relação, inclusive após a transição democrática negociada. Ao contrário do Chile, o Brasil praticamente não se voltou para a Ásia em desenvolvimento, em um estágio inicial.

1.1.4.2. Brasil, despertar tardio na Ásia

Segundo Henrique Altemani de Oliveira, não existiram ligações contínuas entre o Brasil e a Ásia em desenvolvimento antes de 1980, ao contrário do que observamos em relação à África[276]. A atuação brasileira na Ásia estava limitada por seu alinhamento com as posições ocidentais na ONU: apoio aos Estados Unidos na guerra da Coreia, instalação de uma embaixada em Taipé em 1952, apoio a Portugal diante da Índia em relação aos territórios de Goa, Damão e Diu em 1955[277]. Na época da Política Externa Independente, San Tiago Dantas denunciou a invasão desses territórios por parte da Índia, em nome da rejeição à utilização da violência na solução de conflitos[278]. O presidente Juscelino Kubitschek desenvolveu alguns vínculos com a região ao lançar a Operação Brasil-Ásia em 1959. Isso resultou no estabelecimento de relações diplomáticas com o Vietnam do Sul, a Tailândia, a Malásia, a Coreia do Sul e o Ceilão[279]. Da mesma forma, em 1959, Sukarno foi o primeiro presidente asiático a viajar ao Brasil, o que três anos depois resultou em um acordo econômico. Por outro lado, não houve nenhuma outra realização com a Indonésia antes de 1980[280], apesar dos entendimentos multilaterais em torno da

276 OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Os Blocos Asiáticos e o Relacionamento Brasil-Ásia. *São Paulo em Perspectiva*, 16(1), 2002, p. 114.

277 GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. 2. ed. Brasília: FUNAG/ Contraponto, 2007, p. 165.

278 RAMOS, Danielly Silva; QUINTELA, Antón Corbacho. O Brasil e o Processo de Descolonização Portuguesa na Ásia: Goa, Macau e Timor-Leste. In: GUIMARÃES, Lytton L. (Dir.). Ásia, América Latina, Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos Asiáticos/UnB, 2003, p. 296

279 GARCIA, Eugênio Vargas, *op. cit.*, p. 180.

280 OLIVEIRA, Henrique Altemani de. A Ásia, o Brasil e a Indonésia: Alguns Comentários. *Lusotopie*,

NOEI. Em 1960, o Brasil somente tinha relações diplomáticas com dez dentre os vinte e oito países independentes da Ásia[281].

Depois de 1975, com a libertação do domínio português e uma busca de maior autonomia, os governos brasileiros voltaram-se finalmente para esse continente. Seus interesses centraram-se especialmente no campo econômico. Uma missão viajou ao sudeste asiático no mês de abril de 1981, com o objetivo de ampliar o intercâmbio comercial com o conjunto promissor da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean). A Indonésia, a Tailândia, a Malásia, Singapura e as Filipinas também foram cortejadas[282].

Foi também nessa época que as autoridades brasileiras começaram a interessar-se pela possibilidade do único futuro Estado lusófono asiático, Timor-Leste. A situação era delicada porque o Brasil buscava ao mesmo tempo manter boas relações com a Indonésia, que ocupava aquele território. Os diplomatas brasileiros adotaram uma postura de perfil baixo e de respeito à não ingerência enquanto avaliavam a evolução da situação. Paralelamente à transição democrática de 1985, o Brasil relançou uma ofensiva nas Nações Unidas em prol da defesa dos direitos humanos e votou a favor das oito resoluções que condenavam a Indonésia na Assembleia Geral das Nações Unidas, aliando-se à posição dominante[283]. Esta posição marca o início de uma relação especial com o Timor-Leste.

Finalmente, a Índia se tornou outro parceiro asiático histórico do Brasil. Os contatos se caracterizavam por uma descontinuidade

1999, p. 99.

281 MENEZES, Adolfo Justo de. *O Brasil e o Mundo Asio-Africano*. Rio de Janeiro: Ed. GRD, 1960, p. 325.

282 VISENTINI, Paulo G. Fagundes. *Relações internacionais do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008, p. 74.

283 LEONE, Leandro Pepe; KALIL, Mathias Suzeley. L'implication du Brésil dans la question timoraise. *Lusotopie*, 13(2), 2006, p. 52-53.

entre cooperação multilateral estreita e laços bilaterais pouco profundos[284]. No entanto, as relações diplomáticas existem desde 1947, com a abertura no Rio de Janeiro da primeira embaixada latino-americana da Índia no ano seguinte. Até os anos 1960, porém, os governos brasileiros apoiaram as grandes potências em detrimento da Índia no que toca a questão colonial e a Caxemira[285]. O vice-presidente indiano, Sarvepalli Radhakrishnan viajou pessoalmente ao Brasil em 1954 em vão. Posteriormente, ocorreu uma aproximação por ocasião do giro histórico de Indira Gandhi por dez países latino-americanos em 1968, embora as repercussões comerciais não tenham sido decisivas. Acordos culturais e comerciais foram assinados e jamais executados. Em 1985, depois de uma visita do chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, adotou-se um texto de cooperação científica e tecnológica que mostrou ser importante. Os temas abordados foram os mesmos mencionados no relançamento atual, como a informática e a energia[286]. O saldo das atividades brasileiras em relação à Ásia em desenvolvimento, portanto, continua a ser modesto: o da Venezuela é mais ainda.

1.1.4.3. Uma Venezuela tímida na Ásia

As relações dos governantes venezuelanos com seus homólogos na Ásia não foram significativas no passado. Resumem-se ao estabelecimento de relações diplomáticas, especialmente a partir dos anos 1970. Assim, o governo de Carlos Andrés Pérez

284 LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48(1), 2005, p. 28.

285 ROSS, Cesar. India, Latin America, and the Caribbean during the Cold War. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56(2), 2013, p. 34; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. India: Política externa y relaciones con América Latina. Intervenção durante o VII Encontro da REDEALAP (BID/INTAL). México, 24 de maio 2007, p. 12 e 16-17.

286 VIEIRA, Maria Baé Baladão. *Brasil-Índia: o interesse indiano no estreitamento das relações com o Brasil na década de 1990.* Tese (Mestrado) – Relações Internacionais. Porto Alegre: UFRGS, 2007, p. 52-59.

reconheceu a Coreia do Norte, Bangladesh e a China[287]. Assinaram-se acordos de cooperação com a Índia em 1984 e 1987, na esteira da visita do presidente Luís Herrera Campins. Os anos 1980 viram a criação de contatos formais com a Tailândia, a Malásia e o Vietnam. Os vínculos aumentaram um pouco no início da década seguinte, graças a acordos rubricados novamente com a Malásia e com as Filipinas[288]. A Venezuela de Hugo Chávez herdou, portanto, uma rede diplomática relativamente inativa, exceto no caso da República Popular da China.

1.1.4.4. O surgimento duradouro da República Popular da China

As relações latino-americanas com a China comunista desenvolveram-se tardiamente – com exceção de Cuba – especialmente devido ao alinhamento regional em torno das posições dos Estados Unidos. O regime comunista chinês estabeleceu preferencialmente relações oficiosas com empresas e partidos políticos a fim de penetrar no continente: mil e duzentas pessoas viajaram à China dessa forma em 1950 e 1959[289]. O Chile de Salvador Allende saltou primeiro na escala sul-americana, desde 1970, em linha com sua vontade de autonomia *vis-à-vis* o bloco ocidental. Em contraposição, a Venezuela e o Brasil esperaram o reconhecimento da República Popular da China por parte dos Estados Unidos, após a visita do presidente Richard Nixon a Pequim em 1972, para também reconhecerem o país,

287 ROMERO, Maria Teresa. *Política exterior venezolana*. 3. ed. Caracas: Libros del Nacional, 2009, p. 90.

288 AMPUEDA, Adriana. *Relaciones comerciales entre Venezuela y países de África, Asia, Europa, Medio Oriente y Oceanía*. Relatório de estágio (Mestrado) – Comércio Internacional. Caracas: Universidade Simón Bolivar, 2000; PICÓN, Delia. Acuerdos Bilaterales de Venezuela. Caracas: Ministério de Relações Internacionais, 1995.

289 CESARIN, Sergio. La relación sino-latinoamericana, entre la práctica política y la investigación académica. *Nueva Sociedad*, n. 203, maio-jun. 2006, p. 51. SHICHENG, Xu. Las diferentes etapas de las relaciones sino-latinoamericanas. *Nueva Sociedad,* n. 203, maio-jun. 2006, p. 103.

respectivamente, em 28 de junho e 15 de agosto de 1974. O tardio estabelecimento de laços diplomáticos explica-se também pelas escolhas internacionais da China que, até os anos 1970, apoiou os movimentos revolucionários e selecionou seus parceiros mediante critérios ideológicos. Após o discurso dos Três Mundos, pronunciado em 1974[290], e ao lançamento das reformas econômicas a partir de 1978, o governo de Deng Xiaoping mostrou-se mais pragmático, o que permitiu a aproximação com os países latino-americanos. A retórica chinesa sobre a independência política e as questões econômicas seduziam e efetivamente interessavam mais àqueles últimos.

Nos anos 1980, ocorreu uma grande intensificação das relações. O primeiro-ministro Zhao Ziyang viajou à América Latina em 1985 e passou pelo México, Venezuela, Argentina e Brasil. Entre 1980 e 1989, dez presidentes latino-americanos realizaram viagens oficiais à China[291].

Os governos brasileiros e venezuelanos apresentam um perfil típico da região em suas relações com a China. Acompanhando em um primeiro momento as posições dos Estados Unidos, procuraram em seguida incrementar os vínculos econômicos com o gigante asiático, uma vez realizado o reconhecimento oficial. A Venezuela teve a honra de receber a primeira visita chinesa de alto nível à América Latina e ao Caribe em 1981[292]. O presidente Luís Herrera Campins viajou a Pequim no mesmo ano. Foram assinados cerca de vinte acordos e os primeiros projetos no campo petrolífero foram postos em marcha na década seguinte[293].

290 O primeiro mundo é constituído pelos Estados Unidos e a URSS, o segundo, pela Europa, Japão, Austrália e Canadá e o terceiro, pelos países em vias de desenvolvimento, entre os quais a China.

291 MORA, Frank. Sino-Latin American Relations: Sources and Consequences, 1977-1997. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 41(2), ca. 1997, p. 97.

292 *Ibid.*, p. 97.

293 "Venezuela y China sostienen una alianza estratégica", *MINCI Prensa presidencial*, 7 abr. 2009.

O Pragmatismo Ecumênico e Responsável brasileiro da metade dos anos 1970 reorientou a posição brasileira para com a China comunista. Em agosto de 1961, o vice-presidente João Goulart viajou a esse país chefiando uma missão comercial[294]. No entanto, esses primeiros esforços foram anulados pelo golpe de Estado de 1964. Tão logo chegaram ao poder, os militares mandaram prender nove cidadãos chineses que em seguida foram condenados por conspiração e expulsos em fevereiro de 1965[295].

Os contatos foram então retomados por meio da iniciativa privada. Em 1971, o diretor da Companhia Cacique de café solúvel, Horácio Coimbra, realizou uma missão pioneira na China, sempre no campo comercial[296]. Esse exemplo nos permite destacar a importância pontual de outros atores além dos governos na aproximação entre países em desenvolvimento e assinala as possíveis repercussões dos interesses econômicos sobre a esfera política.

O governo de Ernesto Geisel foi o que iniciou um verdadeiro adensamento das relações, que dali em diante continuaram crescendo nos campos econômico, político e científico. O primeiro acordo comercial foi assinado em 1978, e houve mais outros vinte e quatro até 1988[297]. Em 1985 a China já era o sétimo parceiro comercial do Brasil em importações e exportações[298]. Nada menos de trinta missões chinesas percorreram o gigante sul-americano naquele ano, e mais de setenta, dois anos depois[299].

294 OLIVEIRA, Henrique Altemani de. China-Brasil: perspectivas de cooperación Sur-Sur. *Nueva Sociedad*, n. 203, maio-jun. 2006, p. 142.

295 BECARD, Danielly Silva Ramos. O *Brasil e a República Popular da China*. Brasília: FUNAG, 2008, p. 59.

296 OLIVEIRA, Henrique Altemani de. O Brasil e a Ásia. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Orgs.). *Relações Internacionais do Brasil.* São Paulo: Saraiva, 2006, p. 174.

297 Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/bilaterais.htm>. Acesso em: 15 set. 2010.

298 Dados da UN Comtrade.

299 BECARD, Danielly Silva Ramos, *op. cit.*, p. 108-119.

O presidente João Baptista de Oliveira Figueiredo tornou-se o primeiro governante brasileiro a visitar a China, em 1974; José Sarney visitou em 1988[300]. Foram assinados acordos decisivos para o futuro das relações bilaterais, especialmente o que tratava da cooperação científica e técnica de 1982. Foi essa a base do projeto de construção de um satélite binacional em 1988 que passou a ser um dos símbolos da cooperação Sul-Sul e de seu potencial[301]. A aproximação revestiu múltiplos aspectos e teve repercussões além do campo bilateral.

De fato, a cooperação multilateral aumentou. No entanto, os dois regimes políticos diferem entre si do ponto de vista ideológico. O caminho comunista de Mao Zedong e a doutrina de segurança nacional aplicada pela ditadura militar brasileira eram adversárias no contexto bipolar. Apesar disso, surgiram sinergias em torno de reivindicações comuns: defesa da autonomia, da soberania nacional e da integridade territorial, assim como oposição à política de direitos humanos dos Estados Unidos e ao protecionismo comercial dos países desenvolvidos[302]. A partir dos anos 1960, a Comunidade Econômica Europeia elaborava a Política Agrícola Comum (PAC) e, na década seguinte, o governo Jimmy Carter debruçou-se mais atentamente sobre a problemática dos direitos humanos. A China foi o único país asiático com o qual o Brasil conseguiu estabelecer contatos já significativos nesse primeiro período de intensificação das relações Sul-Sul[303]. O caso chileno revela ainda mais claramente o surgimento da China nas diplomacias sul-americanas.

300 CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo, *op. cit.*, p. 424 e 446.

301 PALOSCHI, Patricia Dick. *Relações comerciais Brasil-China, (1994-2002)*. Tese (Mestrado) – Relações Internacionais. Porto Alegre: UFRGS, 2006, p. 104.

302 OLIVEIRA, Henrique Altemani de. China-Brasil perspectivas de cooperación Sur-Sur. *Nueva Sociedad*, n. 203, maio-jun. 2006, p. 141 e *Brasil e China: cooperação Sul-Sul e parceria estratégica*. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2012, p. 83-87.

303 *Ibid.*, p. 140.

A relação sino-chilena oferece um perfil absolutamente original. Não houve qualquer interrupção desde os anos 1970, apesar das mudanças internas no país andino. Além disso, o Chile foi o primeiro país latino-americano a realizar outras aproximações com o regime chinês, o que permite igualmente compreender o motivo das boas relações entre os dois Estados. O projeto de assinatura do primeiro acordo entre um país latino-americano e a China data de 1952; essa tentativa, no entanto, fracassou devido ao desacordo dos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, um número cada vez maior de personalidades da esquerda viajou à China. Pablo Neruda foi para lá em 1951, seguido por uma delegação da Associação de Cultura Sino-Chilena, liderada por Salvador Allende, em 1954. Após a eleição desse último à presidência, em setembro de 1970, a aproximação acelerarou a tal ponto que o governo da Unidade Popular (UP) estabeleceu laços formais com a China comunista. No entanto, o apoio chinês a seu homólogo chileno permaneceu tímido na medida em que se restringiu, sobretudo, a expressões de solidariedade a respeito das duzentas milhas marítimas e das compras de cobre. Em janeiro de 1973, o chanceler Clodomiro Almeyda viajou à China, mas obteve apenas assistência limitada. O primeiro-ministro Chou Enlai não reconheceu a UP como experiência socialista por considerá-la demasiadamente prudente e não suficientemente revolucionária. Reprovou Salvador Allende por ter-se inclinado demais em direção aos soviéticos e não haver preservado sua autonomia[304].

Mais surpreendente, no entanto, foi o fato de que as autoridades chinesas não romperam relações diplomáticas com o Chile após o golpe de Estado de setembro de 1973. Os contatos entre os dois Estados continuaram, ainda que com menor intensidade[305], e

304 Salvador Allende viajou à URSS e não à China. MATTA, Javier Eduardo. Chile y la República Popular China, 1970-1990. *Estudios Internacionales*, 24(95), jul.-set. 1991, p. 353-354.

305 PAKARATI NOVOA, Manahi. Relaciones Chile-República Popular China, 1970-1975. *Diplomacia*,

recuperaram certo dinamismo com a visita do chanceler Hernán Cubillos em 1978[306]. Por ocasião da comemoração do décimo quinto aniversário do estabelecimento de relações diplomáticas, o governo chileno enviou à China a maior delegação jamais reunida por esse país: era composta por 130 representantes de diversos setores. A desideologização do relacionamento se confirmou com a participação de chineses na formação dos serviços especiais de segurança durante o regime de Augusto Pinochet[307].

Sobre os contatos com os militares chineses, os interesses da China parecem ter sido mais importantes do que as preocupações ideológicas. A China se uniu ao Chile na luta contra a URSS e incluiu o país andino em sua campanha contra Taiwan[308]. A não ingerência constituía uma ponta de lança para os dois regimes, submetidos a pressões internacionais. Nessa ótica, a China se absteve nas Nações Unidas a respeito da situação dos direitos humanos no Chile e, em junho de 1989, o Chile se calou durante os acontecimentos da praça Tiananmen, que provocaram a condenação internacional dos governantes chineses[309]. Razões econômicas motivam também a manutenção das relações bilaterais. A China tinha necessidade do cobre chileno para seu desenvolvimento interno. Ademais, os dois países iniciaram aberturas econômicas semelhantes a partir de 1978. Em 1987, a China era o décimo terceiro parceiro comercial do Chile, no que respeita às exportações, e décimo quinto nas importações[310]. No ano seguinte, foi criada a empresa Beijing

n. 76, jul.-set. 1998; PEREZ LE-FORT, Martín. Relaciones sino-chilenas bajo nuevas circunstancias. *Estudios Internacionales,* 38(152), jan.-mar. 2006, p. 131.

306 MATTA, Javier Eduardo, *op. cit.,* p. 360-361.

307 JOYAUX, François. La politique chinoise en Amérique Latine. *Géopolitique*, out. 2006, p. 88.

308 MATTA, Javier Eduardo, *op. cit.,* p. 355.

309 *Ibid.,* p. 363-366

310 Dados da UN Comtrade.

Santiago Copper Tube Company Limited. Essa foi a primeira empresa mista chilena na Ásia[311]. Havia, portanto, interação ativa entre a China e o Chile, embora em proporções modestas.

"Em suma, os vínculos sino-chilenos não foram interrompidos após o golpe de Estado contra Allende, porque as relações existentes produziam benefícios recíprocos"[312]. Não obstante, a China deu toda a atenção ao plebiscito realizado no Chile em 1988. O governo chinês tomou devida nota do retorno da democracia, que resultou no aprofundamento da relação bilateral no contexto da reinserção internacional chilena. Convém assinalar que desde 1987 o futuro presidente Patricio Aylwin havia viajado à China a convite, ocasião em que afirmou que respeitaria o princípio da não intervenção[313].

Nos anos 1990, a aproximação com a Ásia aprofundou-se ainda mais, especialmente com os parceiros históricos do Brasil, do Chile e da Venezuela.

Devem-se recolher duas lições desse primeiro impulso de intensificação das relações Sul-Sul. Existem tantas formas de vinculação quantos são os países envolvidos no estabelecimento de aproximação. Essa diversidade ilustra a riqueza e particularidade dos laços entre esses Estados. Seja no caso das relações mais densas do Brasil com seus parceiros em desenvolvimento ou das redes diplomáticas mais modestas estabelecidas pelo Chile e pela Venezuela, todos fazem parte da mesma dinâmica: a da construção – e vontade de construir – de um espaço para os países do Terceiro Mundo no panorama mundial. As diplomacias Sul-Sul são, portanto, reflexo de projetos políticos com objetivos múltiplos: adensamento das trocas econômicas, descoberta de novas

311 MATTA, Javier Eduardo, *op. cit.*, p. 363.

312 MALENA, Jorge E. China's Relations with Latin America, 1970-1995. *Regional Studies,* n. 3, 2001, p. 80.

313 Este princípio pressupunha especialmente o não reconhecimento de Taiwan. MATTA, Javier Eduardo, *op. cit.*, p. 365.

experiências, elaboração de projetos de cooperação, coordenação multilateral e, por vezes, preocupações de segurança. Desde o nascimento, as relações Sul-Sul revestem um aspecto estratégico e não apenas solidário.

A tomada de contato de nossos três países com o mundo em desenvolvimento inscreve-se, além disso, em uma perspectiva de longo prazo devido às características próprias desses atores, entre as quais uma aparece como primordial: o estado da economia nacional. Com efeito, a crise da dívida iria acarretar certo refluxo dos laços fundamentais.

1.2. O parêntesis dos anos 1990

A percepção de fracasso do primeiro impulso Sul-Sul deve ser relacionada com a retração geral do relacionamento entre países em desenvolvimento a partir do final dos anos 1980. Portanto, mais do que a impossibilidade de realizar a aproximação que simbolizou aquela época, a dificuldade era fazer com que ela perdurasse. A eclosão da crise da dívida paralisou literalmente os Estados do Sul, notadamente o Brasil e a Venezuela, que se viam mais ligados às exigências e às novas orientações das potências mundiais.

Não obstante, parece-nos um equívoco falar do fim das relações Sul-Sul, pois essa afirmação impede a compreensão dos desafios do atual relançamento. Por esse motivo, propomos a expressão menos drástica de "parêntesis" para qualificar um período que abarcou simultaneamente os fenômenos de retração e de retomada. Os dois processos foram às vezes concomitantes segundo os países e as regiões visadas. A baixa intensidade dos laços Sul-Sul não proveio primordialmente de um desinteresse para com o mundo em desenvolvimento: derivou de uma nova conjuntura internacional. Então, acreditamos imprudente rejeitar os movimentos fundadores e lançá-los às masmorras do esquecimento

histórico. Os efeitos de *path shifting* do primeiro impulso Sul-Sul não ficam necessariamente eliminados pela redução do estreitamento material. Por exemplo, a menor capacidade de associação dos países em desenvolvimento não significa que as reivindicações do passado tenham desaparecido, como atestam nossos três casos de estudo. Em outras palavras, a queda nas relações Sul-Sul representa uma mudança para o sistema internacional que se concentra novamente nas lógicas tradicionais Norte-Sul; assim, as aspirações transformadoras expressas pela aproximação do mundo em desenvolvimento permanecem integrais.

Os trabalhos acadêmicos do início dos anos 2000 traduzem a ambiguidade das relações Sul-Sul nessa época divisória. Em uma obra coletiva, o pesquisador estadunidense Joseph Tulchin coordenou uma análise da inserção internacional da América Latina no sistema posterior à Guerra Fria. Lê-se nesse livro: "Os líderes latino-americanos fizeram esforços notáveis para desenvolver laços econômicos (e políticos) com potências extra-hemisféricas, mas na maior parte dos casos continuam a definir suas opções estratégicas em função dos Estados Unidos". Recordando a idade de ouro da Cepal para o terceiro mundismo, enfatiza-se que aquelas iniciativas "representam uma energia política e um espírito de inovação que falta hoje em dia na região"[314].

Em todo caso, o efeito do atual relançamento é reforçado pela presença de um parêntesis durante os anos anteriores.

314 TULCHIN, Joseph S.; ESPACH, Ralph H. (Orgs.). *Latin America in the New International System*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001, p. 3, 30 e 52. Excertos originais: "Latin American leaders have made remarkable efforts to develop economic (and political) ties to outside powers" (SMITH, Peter H., p. 52); "in most cases they continue to define their strategic options in terms of responding to the United States" (TULCHIN, Joseph S.; ESPACH, Ralph H); "they represent a political energy and a spirit of innovation lacking in the region today" (TULCHIN, Joseph S.; ESPACH, Ralph H., p. 3).

1.2.1. Refluxo certo, porém desigual

Os problemas econômicos dos países em desenvolvimento, inclusive os da América do Sul, surgiram nos anos 1970 e em seguida repercutiram nos laços Sul-Sul a partir do final dos anos 1980, na esteira das reorientações diplomáticas.

1.2.1.1. Consequências destrutivas da crise da dívida

A fim de assegurar seu desenvolvimento econômico, a maioria dos países da América do Sul estabeleceu planos de industrialização que proporcionaram um forte, porém oneroso, crescimento. O modelo ISI impõe o recurso ao crédito interno e internacional para compensar os *deficits* crônicos do comércio exterior. Após o primeiro choque petrolífero, os países exportadores do ouro negro, especialmente do Oriente Médio, procuraram colocar suas divisas – os petrodólare*s* – para fazer render aquelas receitas. Em vez de investir diretamente em outros países, preferiram colocá-las em bancos internacionais. Estes, em seguida, emprestaram-nas aos países solicitantes, a taxas de juros variáveis[315]. Entre 1976 e 1982, mais de quinhentos bilhões de dólares americanos provenientes da Tríade foram dessa forma emprestados aos países em desenvolvimento[316]. Os problemas encontrados no momento do ressarcimento fizeram eclodir a crise da dívida. Na luta contra a inflação, a política restritiva do Banco Central dos Estados Unidos gerou uma elevação das taxas de juros em 1981. Em consequência, a Libor, principal taxa de referência do mercado monetário para as divisas latino-americanas, aumentou de 8% para 16,5%, multiplicando a carga da dívida. Por si só, o pagamento dos juros

315 KRAGELUND, Peter. The Potential Role of Non-Traditional Donors' Aid in Africa. *Issue Paper n. 11*, ICTSD, fev. 2010, p. 2.

316 HEINE, Jorge. ¿Cayó también el Tercer Mundo? El Sur ante el nuevo orden mundial. *Estudios Internacionales*, 24(96). out.-dez. 1991, p. 460.

dos créditos brasileiros passou de 2,7 bilhões de dólares em 1978 a 11,4 bilhões em 1982[317]. A crise da dívida estourou naquele ano quando o México se viu impossibilitado de pagar[318].

No Brasil, entre 1984 e 1986, o nível de endividamento atingiu 40% do PIB e em 1982 o pagamento da dívida passou a custar o equivalente a 56% das exportações brasileiras[319]. Em fevereiro de 1987, o presidente José Sarney decretou uma moratória parcial para a dívida brasileira que marcou o início das negociações para seu reescalonamento; dois anos mais tarde, a inflação chegou a mil por cento[320]. Da mesma forma, na Venezuela, as autoridades recorreram ao crédito após a queda dos preços do petróleo a partir dos anos 1980 e a dívida explodiu até representar 40% do PIB. Naquele momento, por cada dólar ganhado com o petróleo, o país pagava 0,45 centavos a título de reembolso por empréstimos feitos em bancos estrangeiros[321]. A dívida foi renegociada em fevereiro de 1985 e novamente dois anos mais tarde. A política externa perdeu então sua amplitude nos governos de Luís Herrera Campins e Jaime Lusinchi, para concentrar-se nos assuntos regionais e na solução do problema da dívida. Desprovidos do instrumento petrolífero[322],

317 RIBEIRO, Claudio Oliveira. *Relações político-comerciais Brasil-África (1985-2006)*. Tese (Doutorado) – Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007, p. 74. A dívida do Brasil explodiu então de US$ 55,8 bilhões em 1979 para US$ 115,5 bilhões em 1989.

318 DABÈNE, Olivier. *L'Amérique Latine à l'époque contemporaine*. 7. ed. Paris: Armand Colin, 2011, p. 197.

319 COSTA, Juliana Jerônimo. *As relações Sul-Sul na política multilateral brasileira (1961-2002)*, Tese (Mestrado) – Relações Internacionais. São Paulo: Programa San Thiago Dantas, 2009, p. 74.

320 SILVA, Heloisa Machado da. Da deterioração dos termos de intercâmbio à consolidação do modelo substitutivo de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1954 aos nossos dias. In: SARAIVA, José Flavio Sombra; CERVO, Amado Luiz (Orgs.). *O crescimento das relações internacionais do Brasil*. Brasília: Saraiva/IBRI, 2005, p. 294.

321 LYNN KARL, Terry. *The Paradox of Plenty*. Berkeley: University of California Press, 1997, p. 4. Ver também HAUSMANN, Ricardo; RODRÍGUEZ, Francisco (Orgs.). *Venezuela before Chávez: Anatomy of an Economic Collapse*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2014.

322 O petróleo representava, assim, 47,8% do Produto Nacional Bruto (PNB) em 1974, contra 14,1% em 1987. CARDOZO, Elza. *Cuatro escritos, cuatro momentos*. Caracas: Ed. CEC, 2007, p. 102.

os representantes se resignaram a negociar. A partir de 1988, desenhou-se uma situação paradoxal: os fluxos dos fundos de organizações internacionais para assistência ao desenvolvimento tornaram-se negativos, isto é, os países em desenvolvimento, em seu conjunto, remetiam mais recursos para o pagamento de suas dívidas do que recebiam para desenvolver-se[323].

A crise da dívida teve consequências devastadoras para as economias dos países sul-americanos: desindustrialização, contração do comércio exterior, aumento do endividamento. Além disso, esse período é caracterizado por uma demanda mundial morosa e uma queda duradoura dos preços de matérias-primas e hidrocarbonetos, o que agravava os termos de troca (-42% para o Brasil entre 1979 e 1983) e a situação financeira dos países em desenvolvimento. O Produto Interno Bruto (PIB) por habitante desaba na região: o nível de 1989 foi equivalente ao de 1977, o que justifica a qualificação cunhada pela Cepal de "década perdida para o desenvolvimento", que se tornou uma referência célebre para designar os anos 1980 na América Latina e o Caribe.

Essa crise teve papel crucial na contração dos laços Sul--Sul. Contribuiu para exacerbar as diferenças entre os países em desenvolvimento, entre exportadores e importadores de petróleo, por exemplo, o que corroeu a vontade de atuarem em conjunto. Cada um negociou bilateralmente o reescalonamento de suas dívidas com os credores, tanto públicos quanto privados e multilaterais. O presidente Jaime Lusinchi rejeitou a proposta cubana de uma negociação coletiva da dívida externa, acreditando que a Venezuela não podia associar-se com países mais pobres sem deteriorar sua imagem. A experiência democrática e as receitas do

323 HEINE, Jorge, *op. cit.*, p. 463.

petróleo haviam espalhado entre as elites a ideia de que a Venezuela era uma exceção em sua região[324].

Ademais, as novas orientações econômicas impostas pelas potências e pelas instituições financeiras internacionais (IFI) em troca da negociação da dívida levaram a maior parte dos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil e a Venezuela, a privilegiar suas relações com os centros do poder mundial, em detrimento das diplomacias Sul-Sul. O fim da Guerra Fria foi seguido, além disso, por um período de predominância dos Estados Unidos no cenário mundial, assim como do modelo econômico neoliberal, apresentado como melhor meio para atingir o bem-estar coletivo. Os governos de Ronald Reagan e de Margaret Thatcher lançaram esse projeto de mundialização, em detrimento da NOEI. Essas tendências se traduziram notadamente na elaboração de planos de ajuste estrutural preparados pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, como forma de resolver os problemas econômicos de diversos países em desenvolvimento. Esse *corpus* de medidas também conhecido pelo nome de "Consenso de Washington", como referência à localização do IFI e ao país inspirador do modelo, foi teorizado em 1989 sob a forma de dez propostas[325]. Segundo a teoria da Escola de Chicago liderada por Milton Friedman, deve ser dada confiança ao mercado para se autorregular, com um papel compensatório do Estado em caso de crise. A imposição dessas medidas deu fim ao período de industrialização por substituição das importações (ISI) e inaugurou novo período de crescimento baseado nas

324 ELLNER, Steve; TINKER SALAS, Miguel. Introduction: the Venezuelan Exceptionalism Thesis: Separating Myth from Reality. *Latin American Perspective,* 32(2), mar. 2005, p. 7.

325 Eram as seguintes: disciplina orçamentária, reorientação das despesas públicas (cuidados médicos de base, educação primária, despesas de infraestrutura), uma vez atingidos o equilíbrio fiscal, reforma fiscal (ampliação da base fiscal), liberalização das taxas de juros, taxa de câmbio competitiva, liberalização do comércio exterior e dos IDE, privatização dos monopólios de Estado (para pagar a dívida), desregulamentação dos mercados e proteção da propriedade privada.

exportações. Trata-se de uma importante mudança, inclusive para a materialização futura das relações Sul-Sul[326].

De fato, no limiar de uma nova era democrática, o Brasil do governo Fernando Collor de Mello levou a cabo uma reorientação neoliberal da economia, acompanhada por um realinhamento com as posições estadunidenses a fim de garantir o beneplácito da primeira potência para escapar da crise[327]. Fernando Henrique Cardoso, então ministro das Finanças (1993-1994) e instigador do Plano Real, que trouxe uma transformação duradoura na economia brasileira, levou adiante essa orientação durante seus dois mandatos (1995-2002)[328]. A ideia central pressupunha que a adesão às normas internacionais permitiria ao Brasil obter maior autonomia já que o processo de globalização era inevitável. Os governantes brasileiros abandonaram então os qualificativos terceiro-mundistas e apresentaram seu país como "desenvolvido, mas injusto"[329]. A "integração pela participação" substituiu a "integração pela distância"[330]. Amado Luiz Cervo menciona a passagem de um "Estado desenvolvimentista" (1930-1989) que favorecia o aspecto autônomo da política externa, para um "Estado normal", segundo a expressão do argentino Domingo Cavallo de 1991. Para o acadêmico brasileiro, esse perfil estatal torna mais

326 Cf. capítulo 4.3, p. 478-496.

327 VILLA, Rafael Antônio Duarte; VIANNA, Manuela Trindade. Política externa do governo Lula, autonomia pela integração ou em busca de um novo paradigma. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *A política externa do governo Lula: 2003-2005*. São Paulo: Marco Editora, 2007, p. 39.

328 No entanto, o Brasil pôs em prática uma "liberalização condicional", especialmente ao aplicar uma taxa de câmbio supervalorizada. O Plano Real de julho de 1994 permitiu a redução da inflação no Brasil, graças a uma política de atrelagem do real ao dólar. SARAIVA, Mariam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50(2), 2007, p. 43.

329 COSTA, Juliana Jerônimo, *op. cit.*, p. 140.

330 Cf. capítulo 4.1.2.1, p. 447-449. VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29(2), jul.-dez. 2007, p. 273-335.

pesadas as dependências estruturais mais do que as liberta[331]. A abertura visa modernizar o sistema produtivo nacional e, portanto, a melhorar sua competitividade. Entre 1988 e 1993, a tarifa alfandegária média no Brasil passou de 52% a 14%[332]. Na Venezuela, Carlos Andrés Pérez retornou ao poder em 1989 com um *paquete económico* neoliberal, levado adiante por Rafael Caldera, apesar das tensões sociais internas. Um plano de redução da administração pública foi executado, por exemplo, a partir de 1994. Concentrou em um Ministério da Indústria e Comércio, criado em janeiro de 1997, o pessoal que trabalhava no campo do comércio exterior. Após a reforma, 250 funcionários passaram a cuidar desse assunto em vez de 2.500. Dois anos mais tarde, a nova instituição seria ainda fundida com o Ministério da Agricultura[333]. Apesar desses reajustes, os países continuaram vulneráveis e sofreram novas tensões: crise econômica e social na Venezuela em 1959, com o *Caracazo*, e em seguida no Brasil, onde uma bolha especulativa resultante da desregulamentação explodiu após uma crise de câmbio em janeiro. A consequência foi a desvalorização do real em 30%. Por conseguinte, novos questionamentos surgiram nos dois países.

A situação dos Estados sul-americanos não é homogênea. Enquanto a Venezuela era duramente atingida com a redução em 20% do PIB por habitante[334], o Chile escapava da crise. O país tinha um perfil singular na região. Com efeito, no momento em que seus vizinhos mergulhavam na crise da dívida, o Chile experimentava

331 CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45(1), 2002, p. 6-7.

332 *Ibid*., p. 17.

333 AMPUEDA, Adriana. *Relaciones comerciales entre Venezuela y países de África, Ásia, Europa, Medio Oriente y Oceania.* Relatório de estágio. Tese (Mestrado) – Comércio Internacional. Caracas: Universidade Simón Bolivar, 2000, p. 10.

334 DABÈNE, Olivier, *op. cit.*, p. 194.

longos períodos de crescimento. De 1976 a 1981, o PIB aumentou em 8% e as exportações triplicaram. De alguma forma esse país havia adotado um Consenso de Washington antes da hora e experimentou crises econômicas mais cedo. Também foi atingido pela dívida, porém em menor medida do que o Brasil e a Venezuela. De 1975 ao final dos anos 1980, a dívida externa do Chile cresceu de 4,3 a 8 bilhões de dólares[335], notadamente devido à queda dos preços do cobre. Em 1983, o Chile recorreu ao FMI para melhorar sua situação econômica. O Estado tornou-se então o garante da dívida externa do setor privado, em 1986, e foi votada uma lei de supervisão dos bancos. Posteriormente, a economia chilena beneficiou-se mais uma vez de um período de fastígio entre 1985 e 1998. Durante onze anos (1987-1997), o crescimento elevou-se a 7,8% em média[336].

No entanto, os desafios da democratização provocaram um refluxo das relações Sul-Sul chilenas. Depois de um longo período de isolamento político, os representantes da *Concertación* tiveram de fazer escolhas para reinserir seu país nos limites dos meios financeiros e diplomáticos a sua disposição. O retorno ao seio da comunidade dos Estados preocupou antes de tudo os primeiros governos democráticos. As prioridades se voltaram então para os foros multilaterais, a região e os centros do poder mundial. Segundo a percepção chilena da época, "intuitivamente, ter uma embaixada residente nos Estados Unidos parece ser útil para o desenvolvimento; não tanto, porém, em casos como os do Gabão, do Burundi, do Iêmen ou do Uzbequistão"[337]. As ações de

335 MORANDÉ, José A. Chile: the Invisible Hand and Contemporary Foreign Policy. In: MORA, Frank O.; HAY, Jeanne A. K. (Orgs.). *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2003, p. 251.

336 Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?page=2>. Acesso em: 18 out. 2010.

337 BAEZA, Mario Matus. Hacia una nueva política exterior de Chile. *Estudios Internacionales*, 24(93), out.-dez. 1993, p. 586.

vanguarda foram abandonadas em proveito de uma estratégia de perfil baixo e de legalismo. Além disso, as trocas comerciais Sul-Sul mais importantes foram prejudicadas pela crise asiática do final dos anos 1990. O fator econômico é também um instrumento útil, portanto, para compreender uma parte do refluxo dos contatos chilenos com o mundo em desenvolvimento.

As novas prioridades diplomáticas dos países da América do Sul tiveram, assim, consequências negativas para as relações Sul-Sul, tanto na escala multilateral quanto na bilateral.

1.2.1.2. Divisões e redução da solidariedade multilateral

As divisões do mundo em desenvolvimento encontraram ressonância inicial no nível multilateral. Os Não Alinhados entraram em um período de busca de identidade: certos países aderiram ao Movimento, como a África do Sul, enquanto outros dele se retiraram, como a Argentina em 1995. Enquanto os países membros do Movimento votavam em um nível de 16,7% em coincidência com os Estados Unidos nas Nações Unidas, em 1987, essa taxa passou para 45,6% em 1997. Paralelamente, a coesão do grupo reduziu-se de 56% a 27%[338], o que demonstra verdadeiras reorientações diplomáticas.

O diálogo Norte-Sul iniciado em Paris em 1975-1977, e que prosseguiu em Cancun em 1981, fracassou diante à radicalização do Sul e à recusa peremptória dos países desenvolvidos. As concessões arrancadas a estes últimos não produziram os resultados esperados e foram até mesmo desviadas de seus objetivos originais. A aplicação do Sistema Geral de Preferências (SGP) ilustra o que foi dito. A falta de

338 BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline A. *Institutions of the Global South*. Nova York: Routledge, 2009, p. 25.

enquadramento jurídico resultou em que o aspecto vinculante do mecanismo permanecesse suficientemente fluido para não se impor aos países do Norte; paradoxalmente, estes terminaram por usá-lo em seu proveito. As preferências, com efeito, foram negociadas caso a caso e os países desenvolvidos podem retirá-las quando desejarem. O sistema, que visa reduzir as assimetrias econômicas entre os Estados, transformou-se então em um instrumento político e em vetor de novos desequilíbrios. Por exemplo, os Estados Unidos excluíram a Venezuela de seu SGP em 1974, devido a sua associação e participação na Opep[339]. Raúl Prebisch reconheceu que o Fundo Comum para a estabilização dos preços agrícolas e o Sistema de Preferências não foram suficientes para mudar a situação[340].

A partir dos anos 1980, houve um endurecimento das posições também sobre as questões comerciais, e as coalizões se racharam[341]. A ampla agenda da Rodada Uruguai (1986-1993) criou desacordos entre os países em desenvolvimento. Vários, como o Brasil e a Índia já se opuseram ao lançamento de novas negociações[342]. Rubens Ricupero, embaixador do Brasil naquela ocasião, confidenciou-nos que seu homólogo indiano era seu principal aliado, antes mesmo dos parceiros regionais[343]. Esses dois Estados organizaram então uma coalizão de bloqueio, o G10,

339 A Venezuela foi readmitida após a eleição de Jimmy Carter (voltou a sair em 1995). NARLIKAR, Amrita. Fairness in International Trade Negociations: Developing Countries in the GATT and WTO. *The World Economy*, 28(8), 2006, p. 1.017; ACEVEDO CABALLERO, Ricardo. *Venezuela: ¿potencia o país pequeño?: los fundamentos estratégicos de la política exterior*. Tese (Mestrado) – Ciência Política. Caracas: Université Simón Bolívar, 2001, p. 59.

340 PREBISCH, Raúl. Structural Change within the South. In: HAQ, Khadija (Org.). *Dialogue for a New Order*. Nova York: Pergamon Press, 1980, p. 239.

341 A atuação do G77 na UNCTAD também foi prejudicada. ALDEN, Chris; MORPHET, Sally; VIEIRA, Marco Antonio. *The South in World Politics*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 57-90.

342 COSTA, Juliana Jerônimo, *op. cit.*, p. 89.

343 Entrevista com Rubens Ricupero, realizada em São Paulo em 17 jun. 2009.

que se opõe à introdução de novos temas, como os serviços e a propriedade intelectual, sem contrapartida na questão agrícola. Essa posição reapareceu em 2003 em Cancun. Diante dos dois, outros países do Sul, entre os quais a Colômbia, aliaram-se aos países desenvolvidos em uma coalizão denominada "Café com leite", mais conciliadora. O G10 permaneceu inflexível e isolou-se, terminando por fracassar na imposição de suas posições entre os parceiros em desenvolvimento, embora tivesse conseguido a não inclusão dos serviços[344]. A aplicação de programas estruturais acarretou, além disso, um avanço do neoliberalismo e uma onda de reconhecimento das regras comerciais multilaterais. A estratégia de bloqueio usada por alguns países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, no seio do GATT, tornou-se nula pela adoção do "Consenso de Washington". Dessa forma, o país cedeu e aderiu aos Aspectos do Direito de Propriedade Intelectual relativos ao Comércio (ADPIC ou TRIPS, em inglês) em 1993. O ministro brasileiro das Relações Exteriores no governo Lula, Celso Amorim, reconheceu: "Eu mesmo participei em vários momentos das negociações da Rodada Uruguai [1991-1993, 1999-2001], digo até que tenho as cicatrizes da Rodada Uruguai"[345]. Esse período representa um momento de aprendizagem decisivo na renovação das relações comerciais Sul-Sul[346]. Numerosos países em desenvolvimento saíram perdendo no final do GATT e entraram para a Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1993, com muitas reivindicações. Desde 1996, em Singapura, uma maioria de estados do Sul recusou inscrever na agenda novos temas como

344 O Brasil integra também o grupo de Cairns, que defende a liberalização da agricultura e é composto por países desenvolvidos e em desenvolvimento. Porém, tampouco consegue impor-se diante dos Estados Unidos e da União Europeia.

345 I CNPEPI. Brasília: FUNAG, 2007, p. 17.

346 HURRELL, Andrew; NARLIKAR, Amrita. A New Politics of Confrontation: Brazil and India in Multilateral Trade Negotiations. *Global Society*, 20(4), out. 2006, p. 422; NARLIKAR, Amrita. *International Trade and Developing Countries*. Londres: Routledge, 2003, p. 7-8.

as telecomunicações, as finanças, o direito do trabalho ou o meio ambiente.

O enfraquecimento da Opep reflete outra divisão Sul-Sul. A Venezuela, iniciadora da organização, afastou-se de seus parceiros. Com o objetivo de maximizar as receitas, os governos privilegiaram uma estratégia de produção em lugar de uma atitude de defesa dos preços. Puseram em vigor medidas de liberalização e de abertura aos investimentos estrangeiros, aceitando que a exploração ultrapassasse em muito as quotas de extração fixadas pela Opep. A Venezuela teria produzido um excesso de seiscentos mil barris por dia no início dos anos 1990[347]. Houve debate na Venezuela na época a respeito da conveniência de continuar a fazer parte da Opep[348]. Andrés Sosa Pietri, antigo presidente da empresa nacional PDVSA, declarou em 1996: "A Opep, no mundo de hoje [...] não é mais do que um anacronismo"[349]. A Venezuela entrou em conflito com certos países do Oriente Médio, especialmente a Arábia Saudita e o Kuwait, que desejavam saber qual era sua verdadeira produção[350]. Dessa forma, multiplicaram-se as divisões multilaterais que atravessaram o Terceiro Mundo, facilitadas também pela retração dos vínculos materiais.

1.2.1.3. O declínio das relações comerciais

A retração Sul-Sul fez-se sentir inicialmente pelo canal comercial. Em consequência das crises econômicas, o intercâmbio e as infraestruturas inter-regionais se reduziram.

347 No entanto, não foi a única a se distanciar da Opep; a Arábia Saudita também o fez. AL-SHEREIDAH, Mazhar. El petróleo en las relaciones de Venezuela con Afro-Ásia. In: CAPRILES, Elías; LUCENA, Hernán (Orgs.). África y Asia, diálogos en Venezuela. Merida: GIEAA, 1998, p. 137.

348 BRAVO DIAZ, Evelyn. La percepción de la Guerre du Golfe au Vénézuela et en Amérique Latine. *Cultures & Conflits*, n. 2, 1991, p. 151.

349 Citado em: AL-SHEREIDAH, Mazhar, *op. cit.*, p. 137.

350 MABRO, Robert. Les dimensions politiques de l'OPEP. *Politique étrangère*, n. 2, 2001, p. 414-415.

Enquanto em 1985 o comércio com a África atingiu o ápice de 9,45% das trocas brasileiras com o mundo, em 1992 havia caído a 2,53%[351]. Ademais, diante da situação crítica de suas finanças nacionais, o Brasil não renovou as linhas de crédito que tinha com Angola, o que provocou a paralisia quase total das compras desse país e gerou uma dívida por causa das dificuldades de pagamento decorrentes[352]. Com a China, o comércio diminuiu de 1,3 bilhão de dólares americanos em 1985 para 300 milhões em 1991[353]. Em relação ao Oriente Médio, o intercâmbio não representava mais do que 2,5% desses fluxos em 1999, contra mais de 20% vinte anos antes. Quanto às trocas chilenas, a África passou de 3,5% a 0,7% na década 1990[354].

O número de vias de comunicação criadas nos anos de fastígio também se reduziu, o que complicou ainda mais os fluxos comerciais. Em 1990, um voo da Middle East Airlines que ligava São Paulo a Beirute, iniciado três anos antes, foi extinto por falta de procura[355], o que também ocorreu com as ligações com a África do Sul, a China, a Costa do Marfim, o Marrocos e a Nigéria[356].

1.2.1.4. Retração diplomática comprovada

As relações econômicas também se reduziram porque os esforços diplomáticos perderam o impulso. Os apoios recíprocos, o número de acordos assinados, as visitas de alto nível e a presença de diplomáticos entraram em franco declínio. No Oriente Médio,

351 Cf. quadro nº 2, v. I, p. 225-226.

352 No ano seguinte, as negociações tiveram como resultado um novo modo de pagamento. FONSECA, Vicente. Le Brésil, um partenaire important. *Géopolitique Africaine*, n. 14, abr. 2004, p. 197.

353 Dados da UM Comtrade.

354 Cf. quadro nº 2, v. I, p. 225-226.

355 "Brasil deve ganhar voo São Paulo-Líbano, com escala na Costa do Marfim", *ANBA*, 30 set. 2003.

356 "Quem tem medo da China na África?", *Folha de S. Paulo*, 23 jun. 2008.

reapareceu o alinhamento com as posições dos Estados Unidos: os representantes brasileiros apoiaram a Guerra do Golfo e as sanções contra o Iraque, mesmo que essa posição contrariasse os interesses comerciais de seu país[357]. Em outubro de 1991, apoiaram a convocação da Conferência de Madri sobre o Oriente Médio, porém não participaram dela[358]. Seus apelos em favor da solução do conflito tornaram-se mais genéricos e mais prudentes[359]. Em suas memórias, Fernando Henrique Cardoso reconhece esse distanciamento: "Assim, o Oriente Médio, que fora importante nos governos militares, perdia relevância dado o grau de conflito que se estabeleceu na região e nossa falta de meios para intervir construtivamente"[360]. De forma semelhante, a Venezuela do segundo governo de Carlos Andrés Pérez absteve-se no comitê de descolonização da ONU a respeito do *status* de Porto Rico[361] e votou contra o fim de um embargo aéreo na Líbia em 1993, o que provocou um ataque a sua embaixada[362].

Além de um reposicionamento em relação aos Estados Unidos, os contatos diretos se retraíram. O Itamaraty desativou diversas embaixadas em países em desenvolvimento: Cameroun, Etiópia, Iraque, RDC, Senegal, Tanzânia, Togo, Tunísia e Zâmbia

357 Cf. capítulo 1.1.3.2, p. 115-118. SILVA, André Luiz Reis da; PILLA, Bruno. O Oriente Médio na política externa brasileira (1947-2011): aproximação, distanciamento e engajamento. *Ciências & Letras*, n. 51, jan./jun. 2012, p. 120-121.

358 MESSARI, Nizar. O Brasil e o mundo árabe. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altmani de (Orgs.). *Relações Internacionais do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 244.

359 SANTANA, Carlos Ribeiro. *O Brasil e o conflito árabe-israelense-palestino (1947 a 2995)*. Tese (Mestrado) – Relações Internacionais. Brasília: Universidade de Brasília, 2005, p. 157-160.

360 CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 612.

361 ROMERO, Maria Teresa. *Política exterior venezuelana*. 3. ed. Caracas: Libros del Nacional, 2009, p. 137--138.

362 QUINTERO, Guillermo. Relaciones diplomáticas de Venezuela con el Norte de África. *Política Internacional*, n. 49, jan.-mar. 1998, p. 21.

foram afetados[363]. Em 1983, trinta e quatro diplomatas brasileiros exerciam funções na África, contra vinte e quatro em 1993. Inversamente, os efetivos na Europa e no continente americano aumentaram[364]. O presidente Fernando Henrique Cardoso prometeu duas vezes viajar ao Oriente Médio, sem nunca realizar esse deslocamento[365]. As autoridades venezuelanas também reduziram a rede de missões permanente, de doze para oito: as embaixadas na Etiópia, Gabão, Senegal e Tunísia foram fechadas e as representações no Quênia, Namíbia e Nigéria passaram a funcionar com apenas um diplomata[366]. O primeiro governo democrático do Chile igualmente se distanciou um pouco do Sudeste asiático, conferindo prioridade à reinserção no centro[367]. Nos anos 1990, o Chile fechou as embaixadas na Arábia Saudita, no Gabão e na Tunísia, alegando a cada vez oficialmente motivos orçamentários[368]. A escolha afetou também países que tinham mantido relações com a ditadura, como a Costa do Marfim e a RDC[369].

O ritmo de assinaturas de acordos comerciais, consequentemente, ficou paralisado. No caso Brasil-África, nota-se um visível hiato na cronologia das relações bilaterais: nenhum texto foi assinado com o Benin entre 1972 e 2005. Isso também ocorreu com

363 RIBEIRO, Claudio Oliveira. *Relações político-comerciais Brasil-África (1985-2006)*. Tese (Doutorado) – Ciência política. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007, p. 126; "Viagem do presidente Luiz Inácio Lula da Silva a cinco países africanos", *Nota do MRE n. 161*, 8 abr. 2005.

364 SARAIVA, José Flávio Sombra. *O lugar da África.* Brasília: UnB, 1997, p. 214.

365 FARAH, Paulo. O Brasil e o Oriente Médio: acerca políticas externas e da consolidação de relações privilegiadas. In: *II CNPEPI*. Brasília: FUNAG 2008, p. 191.

366 BOLÍVAR, Reinaldo. Venezuela-África, las vueltas de la história. *Política Exterior y Soberania*, 2(4), dez. 2007, p. 16.

367 WILHELMY, Manfred; LAZO, Rosa María. La estrategia bilateral de Chile en el Sudeste Asiático. *Revista de Ciência Política*,19(1), 1997, p. 40.

368 O número de embaixadas chilenas é definido em lei; no momento de sua reinserção, o Chile teve que fechar representações no Sul a fim de retomar uma presença diplomática na Europa especialmente.

369 Biblioteca do Congresso Nacional chileno. "Relaciones politico-comerciales entre Chile y el continente africano", *BCN Informe*, 1º ago. 2001, p. 7.

Cameroun (1986-2004), Gabão (1984-2002), Gana (1985-2005), Libéria (1977-2009), Mali (1986-2009), Nigéria (1983-2000), Quênia (1973-2005), República do Congo (1982-2005), São Tomé e Príncipe (1984-2000), Senegal (1979-2002) e Togo (1988-2009)[370]. Predominava na época uma tendência ao afropessimismo, segundo a qual a política africana do Brasil mostrava-se mais onerosa do que benéfica para o país.

No entanto, nem todos os atores participaram dessas decisões. No Brasil, a comunidade acadêmica pró-África insurgiu-se contra a retração em relação àquele continente. Em 2002, José Flávio Sombra Saraiva escreveu: "A retórica não resiste à ausência de projetos"[371]. As reações continuaram a ser pontuais, mas esses atores estariam dispostos a participar mais tarde da revitalização da diplomacia brasileira a partir de 2003[372].

A solução de problemas econômicos e políticos internacionais concentrou, portanto, a atenção dos diplomatas daquela época e restringiu as relações Sul-Sul, ainda que os governos brasileiro, chileno e venezuelano não tenham rompido com o mundo em desenvolvimento. Por exemplo, mantiveram-se como membros de todas as instâncias históricas a que pertenciam[373]. Os fatos não são tão marcados assim, e paralelamente ao refluxo já se perfilava uma retomada dos vínculos. O fim da Guerra Fria colocou no topo do cenário internacional o modelo neoliberal priorizado pelos Estados

370 Observa-se evolução similar em relação à Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Indonésia, Jordânia e Filipinas. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov,br/tema'/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais>. Acesso em: 20 set. 2010.

371 SARAIVA, José Flavio Sombra. As relações do Brasil com os opaíses de língua portuguesa: oportunidades, esquecimentos e relançamentos. In: *Seminário Política externa do Brasil para o século XXI*. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2003, p. 343-356.

372 José Flávio Sombra SARAIVA viajaria à África com o presidente Lula.

373 Ao contrário da Argentina, que se retirou dos Não Alinhados em 1995, e do México em relação ao G77, após sua entrada na OCDE.

Unidos. Ao mesmo tempo, recorda que a problemática Norte-Sul continuava a percorrer o sistema internacional[374].

1.2.2. Um início de retomada no limiar do novo milênio

O malogro das relações Sul-Sul resume o principal saldo restante do destino das primeiras aspirações terceiro-mundistas. Ora, essa percepção nos parece demasiado drástica. Com efeito, surgiram iniciativas inclusive nos anos de refluxo e, no fim dos anos 1990, começou a ocorrer certa retomada, que serviria de base para o relançamento. Assim, embora o intercâmbio comercial apresentasse volumes ainda modestos, as importações chinesas e indianas de matérias-primas provenientes de países em desenvolvimento aumentaram 14% por ano entre 1990 e 2003[375]. Qualificamos esse período transitório como "retomada" e não como "relançamento". Os esforços eram ainda demasiadamente tímidos para assemelhar-se a uma nova dinâmica, mas revelam uma tomada de consciência. A melhoria da situação econômica, com a redução da dívida[376], ajuda esse movimento; no entanto, os problemas permaneciam consideráveis, especialmente devido às repercussões das crises russa e asiática de 1998. A aplicação do liberalismo econômico acarretou concomitantemente uma integração mais ampla no mercado mundial, resultando na busca de novos pontos de escoamento[377].

374 HEINE, Jorge. ¿Cayo también el Tercer Mundo? El Sur ante el nuevo orden mundial. *Estudios Internacionales*, 24(96), out.-dez. 1991, p. 463.

375 UNCTAD. *Some key issues in South-South Trade and Economic Cooperation*. Relatório, abr. 2005, p. 29.

376 O Plano Brady de 1989 previa a conversão de uma parte das dívidas em obrigações e em ações negociáveis contra deságios importantes, a fim de relançar as economias. VERCUEIL, Julien. *Les pays émergents: Brésil-Russie-Inde-Chine*. Paris: Bréal, 2010, p. 30.

377 Voltaremos a esse ponto no capítulo 4.3, p. 478-496.

A palavra chave para a caracterização dessa época poderia ser "seletividade". Segundo Antônio Carlos Lessa, a seletividade não se opõe ao universalismo, ao contrário, constitui uma variante deste último em um contexto de meios limitados. Conserva "o mundo como vocação e a universalidade como circunstância"[378]. A seletividade define-se pela elaboração de relações privilegiadas com países ou regiões mediante um intercâmbio múltiplo: diálogo, colaboração política, penetração comercial, sempre de acordo com o projeto de desenvolvimento em curso. Esses vínculos adotam às vezes o qualificativo de "parceria estratégica", termo suficientemente vago para deixar a cada um certa margem de manobra na interpretação. Tal flexibilidade faz parte de seu êxito e de sua recuperação por ocasião do relançamento[379]. A aplicação da seletividade sempre se inscreve na aspiração latino-americana de evitar dependência excessiva em relação aos Estados Unidos. As relações Sul-Sul, portanto, não são abandonadas e sim reorientadas. Em lugar de aproximar-se do maior número possível de parceiros, a preferência recai em associações privilegiadas com um número limitado de países. A noção de retomada não deve deixar esquecer que em certos casos asiáticos, verifica-se até mesmo uma continuidade no adensamento, apesar da crise da dívida. A revitalização dos contatos é percebida, desde logo, na escala multilateral.

1.2.2.1. Reanimação da coordenação multilateral

Depois de onze anos de inatividade, foram retomadas as reuniões do G77 sobre a problemática da cooperação, a começar pela de São José em 1977, seguida de outros encontros em 1999 (em Bali), em 2001 (em Teerã) e em 2002 (em Dubai, sobre ciência e tecnologia). Pela primeira vez, o G77 organizou, em 2000, uma

378 LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 41, 1998, p. 31-32 e 40.

379 Cf. capítulo 2.1.1.4, p. 202-205.

Cúpula do Sul, que reuniu todos os membros e concluiu pela necessidade de institucionalização do grupo[380]. As organizações internacionais apropriaram-se novamente do tema da cooperação Sul-Sul, dedicaram-se à concretização de seus próprios projetos[381], servindo assim, indiretamente, à criação de novos contatos entre os países em desenvolvimento.

Além disso, certa lógica Norte-Sul começou novamente a operar por ocasião da Conferência das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância, em Durban, em setembro de 2001. Os governos dos Estados Unidos e de Israel boicotaram o encontro, especialmente devido aos numerosos discursos do Sul em apoio à causa palestina[382]. Nesse sentido, o fracasso da Reunião Ministerial da OMC, em Seattle, em 1999, assinalou os descontentamentos do mundo em desenvolvimento e preparou os acontecimentos para o encontro em Cancun em 2003, ocasião na qual os países do Sul se uniram em torno da crítica ao protecionismo dos Estados desenvolvidos. A entrada da Argélia na Organização Latino-Americana de Energia (OLEADE) em julho de 2001, ilustra a retomada de uma aproximação nos foros multilaterais[383]. Vínculos bilaterais começam a manifestar-se igualmente entre nossos três países e seus parceiros em desenvolvimento.

380 PNUD. *Forging a Global South, United Nations Day for South-South Cooperation*. Relatório, 19 dez. 2004, p. 12-15.

381 CHISHOLM, Linda; STEINER-KHAMSI, Gita (Dir.). *South-South Coorperation in Education and Development*. Nova York: Teachers College Press, 2009.

382 As duas delegações protestam igualmente contra a radicalidade de certas posições contra o Israel. MOREAU DEFARGES, Philippe. Un Tiers-Monde en réinvention. *RAMSES*, 2005, p. 31.

383 "Algeria joins OLADE, steps up South-South cooperation", *OPEC Fund Newsletter* 5(2), maio-ago. 2001.

1.2.2.2. A inflexão brasileira

O fracasso da Conferência de Seattle deflagrou um reposicionamento brasileiro por ocasião do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Aliás, foi em 2002 que o Brasil apresentou no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, uma queixa contra os Estados Unidos sobre o algodão. Já em 1992, ao acolher a Cúpula da Terra, o Brasil havia realizado um grande trabalho de coordenação e constatou as fraturas Norte-Sul sobre o tema do desenvolvimento duradouro[384]. Embora o presidente brasileiro se mostrasse reticente em relação à etiqueta terceiro-mundista – foi ele quem definiu seu país como um Estado desenvolvido, porém injusto –, a estratégia de Fernando Henrique Cardoso reorientou-se em favor de certos países do Sul.

Próximo ao final de seu segundo mandato, o governante brasileiro incluiu a noção de "mundialização assimétrica" em um discurso que pretendia ser mais crítico. Esse termo simboliza os benefícios desiguais da mundialização em detrimento dos países em desenvolvimento. Fatores externos e econômicos explicam em parte a evolução diplomática brasileira. A dívida externa aumentou de 148 para 237 bilhões de dólares entre 1994 e 1999, e o Brasil sofreu crises que não foram criadas por ele; portanto, reivindicou ao G8 mais controle no setor financeiro.

A diplomacia brasileira do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso voltou-se novamente para o Sul, por meio da lógica da seletividade[385]. O termo "opções seletivas" foi, aliás, cunhado por José Flávio Sombra Saraiva em sua tese e confirmado

384 BADIE, Bertrand; SMOUTS, Marie-Claude. *Le retournement du monde*. 3. ed. Paris: Presses de Sciences Po, 1999, p. 210.

385 O ex-presidente reconheceu que o Itamaraty trabalhou muito na aproximação com parceiros sinérgicos no final de seu segundo mandato. Entrevista com Fernando Henrique Cardoso, realizada no Rio de Janeiro em 21 de junho de 2009.

pelo trabalho posterior de Claudio Oliveira Ribeiro para descrever as relações do Brasil com a África naquele período[386]. O governo se aproximou especialmente de outros "países-baleia"[387] como a África do Sul, a China e a Índia, mas também dos Estados do mundo lusófono. As autoridades se lançaram à procura de novos "nichos de oportunidade" entre os países de grande potencial econômico como o Irã, a Turquia, os Emirados Árabes Unidos ou a República da Coreia[388]. Por exemplo, em 2000 estabeleceu-se um mecanismo de consultas políticas com a República Islâmica. Essa inclinação coincidiu com a eleição do republicano George W. Bush nos Estados Unidos. A visão de mundo e os métodos unilaterais adotados por seu governo distanciaram-se das orientações brasileiras em favor do diálogo e da ação multilateral[389]. O bom entendimento da dupla Clinton-Cardoso cedeu lugar a uma espécie de resfriamento que se traduziu especialmente nas dificuldades de negociação do Acordo de Livre Comércio das Américas (Alca). As divergências aumentaram depois dos atentados de 11 de setembro de 2001 devido às reações dos representantes estadunidenses[390].

Apesar da retração global das relações com a África, os governos brasileiros conservaram e, em seguida, reativaram certos vínculos nos anos 1990. Desde antes da reorientação da política de Fernando Henrique Cardoso, organizaram-se estratégias em torno de diversos polos. Segundo Claudio Oliveira Ribeiro, os países

386 SARAIVA, José Flávio Sombra. *O lugar da África, op. cit.*, p. 217; RIBEIRO, Cláudio Oliveira. *Relações político-comerciais Brasil-África (1985-2006)*. Tese (Doutorado) – Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007, p. 16.

387 Expressão que remete às características materiais (superfície, população).

388 SANTANA, Carlos Ribeiro. Política externa em perspectiva: um balanço sobre a diplomacia dos presidentes Collor, Itamar, Cardoso e Lula. *Carta Internacional*, novembro 2006, p. 9.

389 CERVO, Amado Luiz. A política exterior de Cardoso a Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45(1), 2002, p. 7.

390 Sobre o papel da atitude dos Estados Unidos na elaboração das diplomacias brasileira, chilena e venezuelana, cf. capítulo 3.2.2.1, p. 388-395.

visados foram a África do Sul pós-*apartheid*, a Nigéria e Angola[391]. Fernando Collor de Mello visitou a África Austral[392] e o presidente Cardoso viajou à África do Sul e a Angola em 1996.

Os parceiros lusófonos e o Atlântico Sul também interessaram à estratégia brasileira, em uma ótica multilateral. Após a primeira Cúpula dos Países de Língua Portuguesa em 1989, realizada em São Luiz do Maranhão, por iniciativa do governo José Sarney, e prontamente ao lançamento do Instituto Internacional de Língua Portuguesa, a intensificação dos laços com esses Estados cobrou força. Resultou na criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em 1996[393]. Os objetivos da CPLP iam além da dimensão cultural e incluíam a cooperação e a coordenação multilateral[394]. A instituição se manteve tímida diante da guerra em Angola e da tragédia de Timor-Leste[395], mas teve papel importante na Guiné-Bissau em 1998[396]. O Brasil, segundo contribuinte para a organização, confirmava dessa forma sua estratégia lusófona[397]. Além disso, a Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (Zopacas), criada em 1986, mantém reuniões regulares ainda que sua atuação permaneça limitada. A atenção sobre o Atlântico Sul reflete-se na cooperação oferecida pelo governo brasileiro à Namíbia

391 RIBEIRO, Claudio Oliveira, *op. cit.*, p. 16.

392 HIRST, Mônica; PINHEIRO, Leticia. La política exterior de Brasil en dos tiempos. In: Van KLAVEREN, Alberto (Org.). *América Latina en el mundo*, Santiago: Los Andes, 1997, p. 112. Trata-se de um dos raros textos que dão relevo à promoção dos laços Sul-Sul nos anos 1990.

393 RIZZI, Kamilla Raquel. *Relações Brasil-Angola no Pós-Guerra Fria*. Tese (Mestrado) – Relações Internacionais. Porto Alegre: UFRGS, 2005, p. 86.

394 CHACON, Vamireh. A razão atlântica: Mercosul, África do Sul e a Comunidade Lusófona. *Cena Internacional*, 2(1), 2000, p. 140.

395 CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo (Orgs.). *História da Política Exterior do Brasil*. 3. ed. Brasília: UnB, 2008, p. 489.

396 PIMENTEL, José Vicente de Sá. Relações entre o Brasil e a África subsaárica. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 43(1), 2000, p. 17.

397 A contribuição era de duzentos mil dólares americanos naquele momento. "III Conferência de chefes de Estado e de Governo da CPLP", *Nota do MRE n. 336*, 11 jul. 2000.

recentemente independente para a formação de sua Marinha, inaugurando uma nova relação bilateral.

No que toca às relações bilaterais com os PALOPs[398], as autoridades brasileiras iniciaram uma política de perdão e reescalonamento de suas dívidas. A partir de 1996, a dívida de Cabo Verde foi extinta, a de Moçambique foi reduzida em 95% e a de Angola foi renegociada[399]. Esses gestos abriram o caminho para contatos mais fáceis com esses parceiros[400]. Da mesma forma, os laços econômicos estabilizaram-se: de 2001 a 2003, a Nigéria foi um dos dez primeiros fornecedores do Brasil[401]. Apesar das dificuldades econômicas, os representantes brasileiros asseguraram presença no continente mediante participação em missões das Nações Unidas, que correspondem a suas prioridades diplomáticas. De 1948 a 2002, com efeito, o Brasil se engajou em Operações de Manutenção da Paz (OMP) que ocorrem no mundo em desenvolvimento, das quais nove na África e oito nos PALOPs. Seus dois maiores contingentes dirigiram-se a Angola, com 4.222 civis e militares enviados pela Unavem-III (1995-1997) e em Timor oriental com 537 representantes na Untaet (2000-2002)[402]. Durante sua presença no Conselho de Segurança, entre 1993 e

398 Sigla que designa os países lusófonos, a saber, Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. Todos são membros da CPLP, o último desde 2002.

399 O Brasil estabeleceu com Angola um mecanismo de reescalonamento da dívida de seu parceiro africano. Esta é paga em barris de petróleo pelos quais Angola recebe 45% de pagamento sob forma de novos créditos vinculados (prevendo a compra de bens brasileiros).
LIMA, Alexandre Jorge de. *Cooperação Técnica Bilateral Brasil-Angola*, Memória, Diplomacia. Brasília: Instituto Rio Branco, 2005, p. 30.

400 COELHO, Pedro; MENDONÇA, Helio de (Orgs.). *Relações Brasil-Africa*. Brasília: FUNAG, 2002, p. 2 e 140.

401 Segundo a base de dados UN Comtrade, o país era o 8º em 2001, 9º em 2002 e 8º em 2003.

402 A maioria era de militares: 4.174 em Angola e 472 em Timor-Leste. DOS SANTOS, Norma Breda; RUSSO, Ciro Marques. Diplomacia e força: a participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas. In: SILVA, Kelly Cristine; DAMIÃO, Daniel Schroeter (Orgs.). *Timor-Leste por trás do palco*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007, p. 329-330.

1944 e entre 1998 e 1999, o Brasil se debruçou sobre a questão de Angola, em favor do governo, e condenou a Unita.

Na esteira da estratégia diplomática, a cooperação brasileira destinou-se prioritariamente à América Latina e aos países lusófonos. No fim do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, diversos projetos importantes foram lançados. A presidência seguinte os integrou entre as ações exemplares da diplomacia brasileira, incluindo-os em seus próprios resultados. A partir de 2000, um centro de promoção social e de formação profissional foi aberto em Becora, no Timor oriental. Entre 2000 e 2005, mais de setecentos estudantes foram formados ali. No que respeita à África, programas educativos como o Bolsa Escola e Alfabetização Solidária foram transferidos para Moçambique e São Tomé e Príncipe em 2002. Cursos de formação e a criação de projetos foram levados a Cabo Verde e no ano seguinte a Moçambique, Angola e Timor-Leste[403]. O maior projeto de cooperação técnica brasileira situou-se em Angola, com a renovação de um centro de formação profissional em Cazenga. Os governantes brasileiros investiram 1,7 milhões de dólares americanos, que representam dois terços do financiamento[404]. O centro foi inaugurado em 1999[405].

O fim do *apartheid* abriu finalmente o caminho para um relacionamento assumido com a África do Sul. Pela primeira vez em sua história, os dois países deixaram de ter constrangimentos externos ou ideológicos que pudessem contrapor-se a uma aproximação[406]; assim, estreitaram-se os vínculos diretos. Durante a visita de Fernando Henrique Cardoso a África do Sul em 1996 – a

403 COELHO, Pedro; MENDONÇA, Helio de (Orgs.), *op. cit.*, p. 289 e 291.

404 LIMA, Alexandre Jorge, *op. cit.*, p. 14 e 70.

405 Os detalhes sobre esses acordos estão apresentados em "A Cooperação com os Países de Língua Portuguesa", *ViaABC*, 2005.

406 FILHO, Pio Penna. *O Brasil e a África do Sul*. Brasília: FUNAG/CESUL, 2008, p. 304; e *A parceira africana. As relações Brasil-África do Sul*. Porto Alegre: Fino Traço, 2013.

primeira de um chefe de Estado brasileiro – foi assinado o Acordo de Pretória, que resultou, em 2000, em um acordo-quadro entre o Mercosul e a África do Sul, visando o estabelecimento de uma zona de livre comércio[407]. A ideia foi lançada pelo presidente Collor em 1991 na primeira visita de Nelson Mandela ao Brasil[408]. No âmbito desse projeto, o líder sul-africano regressou ao Brasil para assistir à XVI Cúpula do Mercosul na Argentina em 1998. Tornou-se o primeiro chefe de Estado não membro a participar dessa reunião[409]. Caso semelhante ocorreu com o novo governante Tabo Mbeki em dezembro de 2000, que veio ao Brasil por ocasião da assinatura do acordo-quadro. Simultaneamente, exercícios navais comuns, denominados Atlasur, passaram a ser realizados de dois em dois anos entre a África do Sul, o Brasil, a Argentina e o Uruguai, o que permite a troca de informações e tecnologias[410].

A estratégia brasileira começou a ir além da lógica da seletividade. Em setembro de 1999, a embaixada brasileira, instalada em Túnis desde 1961, foi fechada por motivos financeiros. Reabriu em julho de 2001[411]. O Brasil recebeu então diversos chefes de Estado africanos. Essa reciprocidade atesta a persistência no desejo de manter laços mais robustos, apesar de um contexto desfavorável. Assim, em 1999 foram acolhidos no Brasil Robert Mugabe, do Zimbábue, e Sam Nujoma, da Namíbia, seguidos por

407 O projeto seria posteriormente ampliado para uma união aduaneira da África Austral (SACU por suas siglas em inglês).

408 LECHINI, Gladys. La política de Brasil para Sudáfrica: el acercamiento post-1994 y sus resultados. In: *Argentina y Africa en el espejo de Brasil*, Buenos Aires: CLACSO, 2006, p. 209.

409 Nelson Mandela já tinha vindo ao Brasil em 1991, na qualidade de dirigente do Congresso Nacional Africano (ANC), a fim de observar o levantamento das sanções de 1985, feita no ano seguinte.

410 WHITE, Lyal. South Atlantic Relations: from Bilateral Trade Relations to Multilateral Coalition Building. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(3), out. 2004, p. 528 e 534.

411 "Visita do Chanceler da Tunísia ao Brasil, Senhor Habib Ben Yahia, (12 a 16 de março de 2002)", *Nota do MRE n. 120*, 12 mar. 2002.

Joaquim Chissano, de Moçambique, em 2001, José Eduardo dos Santos, de Angola, e Omar Bongo, do Gabão, em 2002[412].

Em contraposição, o Oriente Médio foi menos cultivado pelo Brasil. Surgiram iniciativas pontuais, como uma parceria entre o governo federal e a Câmara de Comércio Árabe-Brasileira (CCAB) em 1998, ou um seminário em Brasília em junho de 2000. Nesse ano, o príncipe herdeiro saudita Abdallah ben Abdelaziz al-Saud veio ao Brasil avaliar o potencial agrícola, enquanto a União Europeia era assolada pela crise da "vaca louca"[413]. Os objetivos eram fundamentalmente comerciais. Yasser Arafat, presidente da Autoridade Palestina, fez uma escala no Brasil antes de dirigir-se à Conferência dos Não Alinhados em Bogotá em 1995[414]. A visita não teve grandes consequências.

Se a retomada ocorrida no final dos anos 1990 permaneceu seletiva, os governos de Lula estimularam a intensificação e aprofundamento da diplomacia Sul-Sul. Sua estratégia, entretanto, não significa uma verdadeira mudança do paradigma diplomático. A escolha dos países para a primeira *tournée* africana do novo representante, em novembro de 2003, é uma ilustração: foram visitados São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia e África do Sul. Todos derivaram da lógica de seletividade anterior: foram escolhidos por motivos linguísticos, comerciais e de cooperação. A principal diferença entre essas duas presidências sucessivas reside mais em suas interpretações das capacidades brasileiras no plano internacional. Fernando Henrique Cardoso admite a supremacia dos Estados Unidos e acredita que seu país tem mais a ganhar inserindo-se no quadro existente, sempre

412 GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. 2. ed. Brasília: FUNAG/ Contraponto, 2007, p. 264-276.

413 "Muda perfil de comércio do Brasil com os países árabe", *ANBA*, 24 set. 2003.

414 "Arafat vem pedir auxílio do Brasil para palestinos", *Folha de S. Paulo*, 15 set. 1995.

advogando reformas. Ele procura impor a credibilidade do Brasil. Deixemos claro que a situação econômica interna que Cardoso devia administrar não oferecia as mesmas possibilidades daquela que beneficiaria seu sucessor. Luiz Inácio Lula da Silva, por seu turno, pôs em prática uma política mais ambiciosa e contestatária, tendo como prioridade a autonomia do Brasil[415]. Ele, sem dúvida, podia permitir-se tal estratégia em parte graças ao trabalho previamente executado por seu antecessor. A diplomacia venezuelana também procurou retomar os contatos com o Sul, sem, no entanto, chegar ao grau de engajamento promovido posteriormente com a eleição de Hugo Chávez.

1.2.2.3. O despertar venezuelano

Apesar da tomada de um conjunto de medidas neoliberais reunidas sob o nome de *Gran Viraje*, que restringiram suas aspirações, o segundo governo de Carlos Andrés Pérez (1989--1993) tentou relançar uma política externa diversificada. Nesse quadro, a Venezuela aderiu ao Movimento Não Alinhado em 1989[416]. Foram assinados acordos com a Indonésia – após a visita de Jaime Lusinchi em 1988 – com a Malásia, com o Senegal e com a Turquia durante seu curto mandato (interrompido por acusações de corrupção). O presidente teve também tempo para realizar dois giros: um pela Ásia (Índia, Indonésia e Malásia) e outro nos países árabes (Argélia, Arábia Saudita e Kuwait)[417]. Apesar dos desacordos dentro da Opep[418], a Venezuela se associou ao Kuwait em 1992

415 LIMA, Maria Regina Soares. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48(1), 2005, p. 12.

416 GALLEGO, Raquel Gamus. Política exterior en tiempos de bonanza y en tiempos de crisis. CAP Versus CAP. *Política Internacional*, n. 19, 1990, p. 19.

417 ROMERO, María Teresa. *Política exterior venezolana*. 3. ed. Caracas: Libros del Nacional, 2009, p. 143-144.

418 Cf. supra, p. 148.

para recusar uma proposta da União Europeia de taxar o petróleo importado. Seu governo se aproximou também do Irã a propósito de questões econômicas[419]. Rafael Caldera (1994-1999) seguiu essa orientação multilateral e voltou-se principalmente para a China. Os primeiros acordos de exportação petrolífera com a empresa CNPC remontam também à sua segunda presidência.

Na África, as ações levadas a cabo foram principalmente pontuais, como a viagem à Argélia, o restabelecimento das relações diplomáticas com a África do Sul em 1993 – no fim do *apartheid* – e a abertura de uma embaixada no Marrocos em 1997[420]. Aliás, após a visita do presidente da Namíbia, Sam Nujoma, nenhum outro chefe de Estado africano viajou à Venezuela até 2007[421].

Uma verdadeira reorientação em direção ao Sul ocorreu com a chegada ao poder de Hugo Chávez em 1999. No ano seguinte, ele acolheu a segunda Cúpula de chefes de Estado da Opep em Caracas, a fim de relançar a organização com vistas a fazer subir os preços do petróleo. A nova tomada de consciência venezuelana permitiu chegar a um consenso sobre a redução da produção a partir de 1999. Entre os países mais entusiastas estava o Irã, com o qual foi estabelecida uma "parceria estratégica". Hugo Chávez reposicionou a Venezuela no seio do Sul e afirmou sua posição como país em desenvolvimento. O primeiro deslocamento internacional do presidente venezuelano foi à Jamaica, para assistir a um encontro do G15[422]; foi, também, o único governante latino-americano a

419 CARO, Isaac. *América Latina-Medio Oriente: cooperación política, económica y militar en el período de postguerra fria. Material de debate n. 23*, Instituto de Ciencias Políticas da Universidade do Chile, out. 1998, p. 23.

420 QUINTERO, Guillermo. Relaciones diplomáticas de Venezuela con el Norte de Africa. *Política Internacional*, n. 49, jan.-mar. 1998, p. 21.

421 "Viceministro Bolívar y su homóloga Namibia revisaron relaciones bilaterales". Disponível em: <Aporrea.org>. Acesso em: 16 mar. 2009.

422 O G15 foi criado em setembro de 1989 após a V Cúpula de Belgrado. Foi concebido como um corpo limitado e representativo dos países em desenvolvimento que possuíam peso econômico suficiente

participar da Cúpula do Sul em 2000[423]. O relançamento Sul-Sul se tornou especialmente significativo a partir de 2005. Ao contrário do Brasil e da Venezuela, o Chile demonstrou mais continuidade durante o período de reajustamento Sul-Sul.

1.2.2.4. A continuidade chilena

No caso do Chile, esses anos de transição foram marcados pela complexidade: refluxo evidente, sinais de retomada e exemplos de continuidade coabitavam. Se a transição democrática gerou alguns reajustes[424], ela não modificou, no entanto, o modelo de inserção internacional do país. Trata-se mais de um aprofundamento deste último, o que levou ao estabelecimento de novas relações com os parceiros em desenvolvimento. A principal mudança da diplomacia chilena residiu, acima de tudo, no encerramento da busca de coordenação sistemática com os interesses dos Estados Unidos[425]. O Chile iniciou a diversificação de seu intercâmbio com o mundo, o que reduziu a importância relativa da primeira potência mundial em proveito de outras regiões, em particular a América Latina, a Europa e a Ásia. Os Estados Unidos compraram menos de 20% das exportações chilenas em 1990, mas continuaram a ser o principal fornecedor do Chile e o segundo destino dos bens exportados por esse país[426].

para fazer-se ouvir pelos países desenvolvidos em âmbitos específicos: investimentos, comércio e tecnologia.

423 MÁRTINEZ, Ramón Alfredo López. *Un seguimiento a los viajes internacionales de Hugo Chávez Frías, 26 de maio de 1994-19 de agosto de 2000*. Caracas: Ed. do autor, 2000, p. 49 e 157.

424 Cf. supra, p. 143-144.

425 MORANDÉ, José A. Chile: the Invisible Hand and Contemporary Foreign Policy. In: MORA, Frank A.; HAY, Jeanne A. K. (Orgs.). *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Lanham: Rowan&Littlefield, 2003, p. 244.

426 Dados da UM Comtrade. Também existe uma modesta atenção para com o Médio Oriente: HERESI, Nelson Hadad. Chile y el mercado árabe. *Diplomacia*, n. 74, jan.-mar. 1998; IGLESIAS, Jorge. Chile y el Medio Oriente. *Diplomacia,* n. 83, abr.-jun. 2000, p. 47-49.

Essa tendência aumentou com a retomada. A seletividade dos parceiros e o aspecto econômico da diplomacia se acentuaram. As conotações ideológicas da política externa passaram a um segundo plano, a fim de privilegiar objetivos comerciais. Entre os parceiros do Sul sob a mira, destaca-se Angola, de onde o Chile comprava petróleo. Em 1995, os dois países patrocinaram uma Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Social. Diversas delegações ministeriais angolanas viajaram ao Chile[427], assim como representantes de Moçambique. Esse último país constituía o segundo alvo do Chile. Em 1993, os dois governos assinaram um acordo de cooperação. Não era uma opção vã, pois Moçambique havia acolhido numerosos refugiados durante a ditadura militar.

A África do Sul foi o parceiro africano com o qual as relações mais se adensaram. A visita do presidente Frederick de Klerk ao Chile em 1993, seguida pela do vice-presidente Tabo Mbeki em 1997, ilustra o fato. Um ano depois, o governante Eduardo Frei realizou o primeiro deslocamento de um chefe de Estado chileno à África do Sul. A experiência chilena continuava a apresentar um paralelo interessante com o percurso sul-africano. Esse Estado também iniciara uma transição democrática no início dos anos 1990; os dois países trocaram pontos de vista sobre os problemas da reconciliação. A África do Sul era o terceiro investidor estrangeiro no Chile em 1996, devido à manutenção dos contatos durante a ditadura de Augusto Pinochet. Finalmente, a partir de 1998[428] foram instituídas consultas políticas entre os dois países, ampliando o leque da cooperação bilateral na luta contra o tráfico de drogas, na colaboração científica e tecnológica, sobretudo no campo da agricultura, na supressão de vistos de turismo e na assinatura de um tratado de extradição.

427 Biblioteca do Congresso Nacional chileno. "Relaciones político-económicas entre Chile y el continente africano", *BCN Informe*, 1º ago. 2011, p. 4.

428 MILLS, Greg. Chile and South Africa – Lessons and opportunities from political and economic transition. *UNISA Latin American Report*, 18(2), 2002, p. 4-14.

A transição democrática permitiu restabelecer relações com Estados adversários do antigo regime. A reinserção do Chile no sistema interestatal passou igualmente pelo Sul. Assim, restabeleceram-se ou reativaram-se os laços com a Argélia, Botsuana, Burkina Faso, Cabo Verde, Lesoto, Namíbia e Zâmbia[429]; surgiu também uma coordenação de votos com o Senegal nos foros multilaterais. O primeiro presidente da democracia chilena, Patricio Aylwin, viajou a esse último país em 1993, em uma visita inédita. Desde 1990, a Autoridade Palestina, que havia rompido os contatos com a ditadura, instalou em Santiago um escritório de informações, transformado em escritório de representação da Palestina quatro anos mais tarde. Em 1998, o Chile se tornou o primeiro país da região a abrir um escritório de representação em Ramallah. A transição democrática marcou também a volta de posições favoráveis aos direitos do povo palestino na ONU[430]. Diversos membros da comunidade palestina chilena começaram a mobilizar-se em favor daquela causa; organizou-se uma cerimônia de adesão às reivindicações da Organização de Libertação da Palestina. Pela primeira vez, parlamentares se uniram a representantes árabes chilenos[431].

Portanto, o Chile democrático não voltou as costas a seus compromissos históricos e assim recuperou presença no seio dos Não Alinhados[432]. Tal como seu parceiro brasileiro, finalmente, os governos chilenos conservaram presença no Sul, graças a sua participação nas Operações para Manutenção da Paz da ONU no

429 O presidente de Botsuana, Ketumile Masire, viajou também ao Chile por ocasião de um congresso internacional. Biblioteca do Congresso Nacional chileno. "Relaciones político-económicas entre Chile y el continente africano", *BCN Informe*, 1º ago. 2011, p. 4-12.

430 RUMIÉ, Fuad. El Estado chileno ante el conflito en Palestina. *Hoja de Ruta*, n. 25, jul. 2009.

431 "Cámara de Diputados recibió a representantes palestinos", *La segunda*, 17 dez. 1990. In: BAEZA, Cecilia. *Les palestiniens d'Amérique Latine et la cause palestinienne (Chili, Brésil, Honduras – 1920--2010)*. Tese (Doutorado) – Ciência Política das Relações Internacionais. Paris: IEP, 2010, p. 440-441.

432 WITKER, Iván. La política exterior de Chile frente a la teoría de relaciones internacionales 1990-1999. *Revista de Historia de Chile y América*, 4(1), 2005, p. 62.

Camboja, Iraque, Kuwait, Médio Oriente e na fronteira entre o Paquistão e a Índia[433]. Surgiram relações pontuais que manifestavam a vontade chilena de aumentar sua presença diplomática no mundo em desenvolvimento, apesar das outras prioridades da transição. Essa estratégia se dirigiu principalmente para a Ásia.

1.2.2.5. A confirmação asiática

A Ásia em desenvolvimento confirmou-se como um dos pilares da diplomacia chilena: a *Concertación* retomou rapidamente a orientação esboçada durante a ditadura em relação a essa região. Em novembro de 1993, o candidato à eleição presidencial Eduardo Frei explicou seu programa em uma emissora de TV com a atenção voltada para o Pacífico[434]. O Chile é o país da América Latina que possui a mais constante e mais sofisticada política asiática[435].

O retorno da democracia permitiu retomar relações anteriormente limitadas pelo contexto: a Indonésia e a Malásia abriram embaixadas em Santiago em 1991 e a Tailândia em 1994. No ano seguinte, o presidente indiano Shankar Dayal Sharma realizou uma visita ao Chile[436]. O aprofundamento da vocação pacífica se traduziu no ritmo de assinatura de acordos entre 1994 e 2000. De um total de nove textos assinados com a Coreia do Sul, cinco pertencem a esse período, dois em cada três foram firmados com a Indonésia e a mesma proporção com Singapura. Dois acordos foram assinados com a Índia e três com o Vietnam pela primeira

433 Disponível em: <http://www.ecopac.cl/chile_en_opaz/CHILE_MARCO_OPAZ.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2011.

434 SOTO ÁLVAREZ, Augusto. Chile mira hacia China. Relaciones en una nueva era. *Estudios Internacionales,* 31(121-122), jan.-jun. 1998, p. 39.

435 Isso não significa que outros países não se interessassem pela região. México, Peru e Colômbia também se voltam cada vez mais para o Pacífico.

436 Disponível em: <http://asiapacifico.bcn.cl/noticias/india-64-aniversario-independencia>. Acesso em: 11 mar. 2015.

vez. Além disso, surgiram dez acordos com a Malásia. Em 1992, Patrício Aylwin foi o primeiro chefe de Estado chileno a fazer uma visita oficial à Ásia, que o levou à China e à Malásia (e ao Japão)[437], todos os seus sucessores viajariam à região.

Os governos procuraram, ademais, a integração do país em grupos de vocação asiática. Em 1991, o Chile se tornou membro, junto com o México e o Peru, da Conferência de Cooperação Econômica do Pacífico (PECC). Trata-se de um organismo tripartite que inclui setores públicos, privados e acadêmicos. O ponto culminante dessa estratégia foi atingido com a entrada na Cooperação Econômica dos Países Ásia-Pacífico (Apec)[438], em 1994, por ocasião da Cúpula de Bogor na Indonésia. Esse organismo não se restringe aos países em desenvolvimento, mas é interessante observar que os apoios à adesão chilena encontravam-se entre os parceiros do Sul, notadamente a Malásia. A Austrália e os Estados Unidos, com efeito, não se mostraram muito receptivos à candidatura chilena por temor a uma diversificação demasiado ampla dos perfis das economias dos membros, em seu detrimento. Diante dessas posições, o primeiro-ministro malásio Mahatir ben Mohammad avisou que recusaria todas as demais candidaturas – México e Papua Nova Guiné – caso o Chile não fosse igualmente admitido. A Malásia receava a imposição de um modelo do tipo do Acordo de Livre Comércio Norte-Americano (Nafta) e apoiava a candidatura chilena justamente com o objetivo de multiplicar os perfis dos membros e tornar mais difícil tal acordo. Além disso, o Chile não se encontrava na época em competição comercial com os países da Asean e sua economia era mais aberta aos parceiros asiáticos do que a do México. O líder malásio viajou a Santiago em 1991 e desenvolveu uma excelente relação pessoal com

437 PORTALES, Carlos; Van KLAVEREN, Alberto. Démocratie et politique économique extérieure. *Problèmes d'Amérique Latine*, n. 11, out-dez. 1993, p. 112.

438 Grupo intergovernamental fundado em 1989, cujo objetivo original era converter a zona em um polo de livre comércio no quadro do regionalismo aberto. O México foi admitido em 1993 e o Peru, em 1997.

Patrício Aylwin. Assim, o Chile conseguiu integrar esse organismo graças a seus laços com a Ásia[439]. A fim de proteger seus apoios no seio da Asean, as autoridades chilenas chegaram a mudar suas posições na ONU. Em 1992, por exemplo, o país votou a favor das condenações contra a Indonésia a propósito de Timor-Leste e posteriormente recuou nas resoluções seguintes[440].

Ainda naquela época, em 1994, foi criada a Fundação Chilena do Pacífico, que institucionalizou a coordenação dos atores nacionais em sua estratégia para com a Ásia-Pacífico. Seu lançamento é testemunho da busca de diálogo entre o governo chileno e os atores nacionais.

Os esforços do Chile em direção à Ásia foram rapidamente recompensados: o país foi o primeiro na América Latina a organizar uma Cúpula da PECC em 1997, a coordenar a reunião anual da PBEC no ano seguinte e a receber a *APEC Economic Outlook* em 1999[441]. Verifica-se, no caso chileno, a identificação de oportunidades múltiplas *vis-à-vis* essa nova zona de crescimento mundial.

Os avanços chilenos, no entanto, não foram realmente uma exceção. A aproximação com a Ásia aprofundou-se também para o Brasil e a Venezuela. O governo, que chegou ao poder em Caracas em 1999, já dispunha de uma rede em grande parte consolidada. Foram estabelecidas relações diplomáticas com vinte países, a cargo de sete embaixadas[442]. Desde o primeiro ano de seu mandato, o presidente Hugo Chávez viajou à Ásia para um grande giro pela China, Coreia do Sul, Malásia, Filipinas e Singapura (e ao Japão) em outubro[443].

439 LAGOS ERAZO, Jaime. El ingreso de Chile a APEC (recuerdos diplomáticos). *Diplomacia*, n. 73, 1997, p. 13-17.

440 WILHELMY, Manfred; LAZO, Rosa Maria. La estrategia bilateral de Chile en el Sudeste Asiático. *Revista de Ciencia Politica*, 19(1), 1997, p. 43.

441 FAUST, Jörg. Latin American, Chile and East Asia: Policy-Networks and Successful Diversification. *Journal of Latin America Studies*, 36(4), 2004, p. 768.

442 MÁRQUEZ, Fravia. *Relaciones entre América Latina y Asia Pacífico 1998-2003.* Memória (Grau de Terceiro-Secretário) - Relações Internacionais. Caracas: Instituto Diplomático Pedro Gual, 2003, p. 7.

443 MÁRTINEZ, Rámon Alfredo Lópes, *op. cit.*, p. 114.

No Brasil surgiu também uma nova atenção para com a Ásia em desenvolvimento. O governo de Itamar Franco colocou essa região (inclusive o Japão) entre as prioridades de sua política externa[444]. Uma vez eleito presidente, Fernando Henrique Cardoso viajou para lá três vezes: China e Malásia (1995), Índia (1996) e Coreia do Sul, Timor-Leste e Indonésia (2001)[445]. A viagem à Índia realizou-se vinte e oito anos após a vinda da primeira-ministra Indira Gandhi. No ano seguinte, o Mercosul e a Asean iniciaram um diálogo. No campo bilateral, os governos brasileiros assinaram parcerias acadêmicas com seus homólogos na Malásia, Singapura e Tailândia. A diplomacia brasileira concentrou-se inicialmente em alguns países chave, como a África. Por exemplo, sua "parceria especial para o século XXI" começou em 2001 com a Coreia do Sul[446]. Timor-Leste e Índia foram outras opções seletivas.

A inserção brasileira na Ásia acelerou-se com a independência de Timor-Leste. O território fora ocupado pela Indonésia em 1976, ao término da colonização portuguesa. Após um período violento ligado à organização de um referendo sobre autodeterminação em 1999, a ONU iniciou uma Operação de Manutenção da Paz (Interfet), em que o governo brasileiro resolveu contribuir. O Timor obteve finalmente a independência em 2002[447]. De 1993 a 1997, os representantes brasileiros patrocinaram as resoluções que condenavam a Indonésia na Comissão dos Direitos Humanos

444 DELIANG. Shang. Cooperação política entre China e Brasil *versus* multipolarização. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). *Brasil-China: multipolaridade*. Brasília: FUNAG, 2003, p. 294.

445 GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. 2. ed. Brasília: FUNAG/ Contraponto, 2007, p. 255-256 e 270.

446 FUJITA, Edmundo. Desafios e oportunidades para o Brasil no quadro asiático. *Cadernos Adenauer*, ano 4, n. 4, 2003, p. 147.

447 Foi a primeira vez em que o Brasil participou de uma força desse tipo. Essa decisão representou uma nuance à definição brasileira de soberania, tradicionalmente bastante estrita. Cf. capítulo 4.1.2.2, p. 453-455. LEONE, Leandro Pepe; KALIL, Mathias Suzeley. L'implication du Brésil dans la question timoraise. *Lusotopie,* 13(2), 2006, p. 56.

da ONU. Essa postura coincidiu com a transição democrática interna. O Brasil agiu em coordenação com Portugal e quatro países africanos lusófonos: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique[448], que se colocaram na vanguarda dos projetos de cooperação para a reconstrução de Timor-Leste. As atividades brasileiras cobriram campos bastante diversificados: educação, saúde, formação profissional, administração pública e ainda justiça[449]. Enquanto isso, as autoridades brasileiras se esforçavam por preservar a "equidistância". A primeira visita a Timor-Leste foi acompanhada por uma passagem por Jacarta, a fim de não irritar um membro da Asean.

A Índia foi outro parceiro privilegiado. Colaboradores íntimos no GATT e posteriormente na OMC, os governos brasileiro e indiano começaram a tecer relações bilaterais a partir de 1990. Esses primeiros passos traçaram um caminho que seria seguido após a eleição de Lula. Segundo Maíra Vieira, as relações passaram por diversas fases, desde a atenção a interesses recíprocos (1996--1999) até a chegada dos primeiros resultados (2001-2002), antes de passar a uma nova dimensão a partir de 2003[450]. A visita de Fernando Henrique Cardoso em janeiro de 1996 iniciou o aprofundamento dos vínculos bilaterais. Pela primeira vez, um presidente brasileiro visitou aquele país, participando também da comemoração anual da independência da Índia. Foi firmado um memorando de entendimento sobre cooperação nuclear, fortalecido pela visita do presidente da Índia, K. R. Narayanan, em 1998. Os ensaios indianos no mesmo ano, denunciados pelo

448 LEONE, Leandro Pepe. *As operações de paz da ONU no pós-guerra-fria*. Tese (Mestrado) – Relações Internacionais. São Paulo: Programa San Thiago Dantas, 2006.

449 Para um relato mais detalhado, ver: "Timor-Leste: Cooperação para o desenvolvimento", *ViaABC*, nov. 2005, 8 p.

450 VIEIRA, Maíra Baé Baladão. *Brasil-Índia: o interesse indiano no estreitamento das relações com o Brasil na década de 1990*. Tese (Mestrado) – Relações Internacionais. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

governo brasileiro, frearam esse impulso. Havendo recentemente aderido ao Tratado de Não Proliferação (TNP), o Brasil queria demonstrar boa conduta[451]. Seguiu-se um resfriamento das relações bilaterais, rapidamente superado para dar lugar a uma colaboração estreita sobre a questão dos medicamentos genéricos com a África do Sul, desta vez no quadro multilateral[452]. Perfilou-se então o que se tornaria uma verdadeira aliança trilateral. Desde 1996, realizam-se reuniões Índia-Mercosul, das quais algumas teriam repercussões após 2003.

No entanto, os atores políticos brasileiros não haviam ainda conseguido elaborar uma estratégia própria para a Ásia; mostravam-se reativos e respondiam mais às solicitações asiáticas do que apresentavam propostas. Um ministro chegou a declarar: "O Brasil não se vende, é comprado"[453]. De fato, as relações com a Ásia em desenvolvimento foram retomadas graças ao interesse e dinamismo de outros parceiros dessa região para com a América do Sul, como demonstrou o caso da Malásia[454].

A crise econômica asiática de 1997-1998, assim como a crise da dívida para o Brasil e a Venezuela, representou um freio de curta duração ao desenvolvimento do intercâmbio. Entre 1990 e 1997, os laços econômicos do Brasil com a Ásia em desenvolvimento (sem contar a China) aumentaram de 2,7 a 7,4 bilhões de dólares americanos. De 1997 a 1999, porém, reduziram-se em mais de 27%. A queda foi ainda mais importante para o Chile porque as trocas diminuíram em 32,8%. Em um ano, entre 1997 e 1998, os fluxos com a Venezuela permaneceram intactos, mas foram muito fracos

451 POLETTO, Ricardo dos Santos. O movimento nuclear indo-brasileiro em perspectiva. *Meridiano 47*, n. 88, nov. 2007, p. 11-17.

452 Cf. capítulo 3.1.1.3, p. 347-348.

453 Ministro Pratini de Morães. In: FUJITA, Edmundo (Org.). *O Brasil e a Ásia no século XXI*. Brasília: IPRI, 2003.

454 Retornaremos a este ponto no capítulo 5.2.1.2, p. 571-577.

em 1999, elevando-se a pouco mais de 557 milhões de dólares americanos[455]. Em compensação, esse declínio no comércio não impediu a aproximação diplomática; essa observação se confirma em relação ao parceiro chinês.

1.2.2.6. A implantação chinesa

A confirmação do lugar ocupado pela Ásia em desenvolvimento nas agendas sul-americanas passa infalivelmente pelas relações com a República Popular da China. Os anos 1990 inauguraram um novo período de intensificação, sem o qual a presença chinesa na América do Sul hoje em dia não teria a amplitude que conhecemos. O estreitamento material passou por diversos campos.

Inicialmente, de 1990 a 1999, o comércio com a China (exclusive Hong Kong e Macau) aumentou em 177% para o Brasil, 1.015% para o Chile e 1.236% para a Venezuela. A ascensão chinesa estava, portanto, em curso, ainda que os montantes das trocas permanecessem baixos para a Venezuela, aproximadamente 78 milhões de dólares. Em contraposição, já passavam de um bilhão com o Brasil e o Chile[456]. A título de comparação, em 2008 o comércio Brasil-China atingiu 39 bilhões de dólares, o que era apenas um esboço do processo de adensamento com o gigante asiático. Esse crescimento dos vínculos diversificou-se e revela-se também nos investimentos. Em 1998, por exemplo, a China dispunha de 246 investimentos na América Latina, que representavam um montante de 290 milhões de dólares americanos[457].

455 Cf. quadro nº 2, v. I, p. 225-226.

456 Dados da UNComtrade. Montantes do intercâmbio em 1990 e depois em 1999 para o Brasil: 585.244.960 e 1.619.065.117; para o Chile, 91.138.360 e 1.015.705.632; e para a Venezuela, 5.864.244 e 75.318765.

457 SHIXUE, Jiang. China, LA, and the Developing World. In: SMITH, Peter; HORISAKA, Kotaro; NISHIJIMA, S. (Orgs.). *East Asia and Latin America*. Lanham, Md: Rowman and Littlefield Publishers, 2003, p. 322.

Os acontecimentos de Tiananmen levaram os governantes chineses a deslocar-se à região a fim de evitar o isolamento internacional, diante das reprovações das potências do Norte. A primeira visita do presidente chinês Yang Shangkun ocorreu em 1990 e incluiu o México, o Brasil, o Uruguai, a Argentina e o Chile. Em novembro de 1993, seu sucessor Jiang Zemin viajou a Cuba e ao Brasil, e em 2001 realizou outro grande *tour* no Chile, na Argentina, no Uruguai, em Cuba, na Venezuela e no Brasil. A China iniciou também um diálogo com o Grupo do Rio em 1990 e obteve o *status* de observadora na Associação Latino-Americana de Integração (Aladi)[458].

Os representantes latino-americanos corresponderam a esse dinamismo: de 1990 a 2000, vinte e dois presidentes viajaram a Pequim, contra dez no decênio anterior[459]. Entre esses, Patricio Aylwin em 1992, Eduardo Frei em 1995, Fernando Henrique Cardoso no mesmo ano e Hugo Chávez em 1999. Os vínculos não governamentais, no então, permaneceram subutilizados: em 1991, apenas cento e vinte estudantes da região dirigiram-se à China[460].

O Chile prosseguiu o desenvolvimento das relações com aquele país. Foi, assim, o primeiro da região a apoiar a candidatura chinesa para entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC). Desde 2000, a China se alçou ao quarto lugar entre os parceiros econômicos chilenos. O território chinês se converteu em destino de honra para todos os presidentes da *Concertación*. Praticamente

458 CHENG, Joseph Y. S. Latin America in China's Contemporary Foreign Policy. *Journal of Contemporary Asia,* 36(4) 2006, p. 513.

459 REISS, Stéphanie. Discovery of the Terra Incognita: Five Decades of Chinese Foreign Policy towards Latin America. *Working Paper n. 2*, Universidade de Mainz, out. 2000, p. 51.

460 SOTO ÁLVAREZ, Augusto. Chile mira hacia China. Relaciones en una nueva era. *Estudios Internacionales,* 31(121-122), jan.-jun. 1998, p. 45.

em todos os anos foram assinados acordos (1992, 1995, 1996, 1999), confirmando o dinamismo das visitas de alto nível.

A inflexão asiática da Venezuela mostrou-se mais seletiva e inscreveu-se principalmente no seguimento de propostas chinesas. Mesmo assim, o país se tornou o primeiro receptor de investimentos chineses na América Latina. Os interesses petrolíferos não são estranhos a essa situação. Um acordo para a formação de uma empresa conjunta com o objetivo de produzir orimulsão[461] concretizou-se em 1994 e um segundo em 1997. Três anos depois, a CNPC obteve o direito de extração em dois antigos poços venezuelanos no lago de Maracaibo e em Caracoles no Leste[462]. Visitas ministeriais se seguem todos os anos desde 1995. Três delas ocorreram durante o segundo governo de Carlos Andrés Pérez e resultaram em três acordos; onze outras se deram no governo de Rafael Caldera e produziram oito acordos. Mais da metade tratava da esfera do petróleo[463].

As autoridades chinesas acompanhavam com cuidado seus contatos com o Chile e a Venezuela, mas sua atenção era especialmente atraída pelo Brasil, devido a seus atributos físicos. Uma "parceria estratégica" entre a China e o Brasil foi selada em 1993, segundo a expressão do primeiro-ministro chinês Zhu Rongji. A aproximação sino-brasileira dos anos Cardoso, quando este era ministro e logo após sua eleição à presidência, serviu como transição entre o reconhecimento da década anterior e a intensificação que viria. Mesmo com a denúncia brasileira

461 Combustível fabricado à base de betume, inventado pela empresa venezuelana PDVSA e a British Petroleum.

462 Disponível em: <http://www.cnpc.com.cn/NR/exeres/DBADB5DE-5AES-4C9B-B319-27D6ECD47961.htm?NRMODE=Unpublished&wbc_purpose=Basic%WBCMODE=PresentationUnpublished>. Acesso em: 24 set. 2010.

463 HUBSCHER, Graciela. *Una nueva política exterior de Venezuela para la República Popular de China*. Tese (Grau de Terceiro Secretário) – Relações Internacionais. Caracas: Instituto Diplomático Pedro Gual, 2001, p. 159.

dos acontecimentos de 1989, a visita presidencial chinesa de 1993 representou um relançamento dos vínculos em todos os níveis. Entre 1994 e 1996, cinco dos sete membros da Comissão Permanente do *bureau* político chinês visitaram o Brasil, inclusive Hu Jintao, futuro presidente[464]. A viagem de Fernando Henrique Cardoso simboliza o interesse brasileiro, porque ele foi o primeiro presidente desde 1988. Vinte e oito acordos foram assinados entre aquela data e 1998, o que diversificou a relação[465]. Apesar da insistência dos representantes brasileiros no aspecto comercial desses contatos, em 2001 apenas 1,8% dos investimentos privados brasileiros destinavam-se à China, contra 40% aos Estados Unidos e 32,7% à Argentina[466]. O intercâmbio, porém, cresceu, em 1999 o montante total era ainda quase equivalente ao de 1985[467]. Em 1995, a Embraco se tornou a primeira empresa brasileira a formar uma *joint venture* com um homólogo chinês em território asiático. Trata-se de uma fábrica de compressores para refrigeração.

Empresas chinesas também se implantavam no Brasil. Uma fábrica de equipamentos para comunicação, de Huawei, instalou-se em Campinas em 1997, seguida pela criação de uma unidade de produção de aparelhos de climatização Gree em Manaus em 2001[468]. O símbolo da parceria sino-brasileira foi a cooperação espacial. Iniciado no começo dos anos 1980, o projeto tomou forma em 1988 com a formação de uma empresa binacional que deu

464 PALOSCHI, Patricia Dick. *Relações Comerciais Brasil-China (1994-2002)*, Tese (Mestrado) – Relações Internacionais. Porto Alegre: UFRGS, 2006, p. 44.

465 Cálculo feito com base disponível em: <www://itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/asia-e-oceania/china/pdf>. Acesso em: 24 set. 2010.

466 CASTELAR, Armando. Perspectivas das relações do Brasil com as potências regionais Japão, China, Rússia, Índia e África do Sul. In: *Seminário Política externa do Brasil para o século XXI*. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2003, p. 335-340.

467 Dados da UNComtrade. Total do intercâmbio 1.319.376.896, em 1985; em 1999: 1.619.065.117.

468 AMARAL Jr., Alberto; SANCHEZ, Michelle Ratton. *Relações Sul-Sul*. São Paulo: Aduaneiras, 2004, p. 114.

início ao Programa China-Brasil de Satélites de Monitoramento de Recursos Terrestres (CBERS). Os dois países se associaram para fundir seus trunfos tecnológicos recíprocos: o Brasil, por exemplo, interveio na construção do programa informático e a China contribui, entre outros elementos, com os veículos de lançamento. O primeiro satélite foi lançado em 1999 e o acordo foi renovado em 2000. O êxito dessa operação permitiu romper o monopólio do monitoramento de recursos terrestres dos países desenvolvidos. O CBERS se transformou no símbolo do potencial da cooperação Sul-Sul.

Os anos 1990 representam, portanto, um período de renovação para as diplomacias Sul-Sul. Apesar de uma vontade política crescente, os meios eram ainda limitados e os resultados modestos, principalmente no campo comercial. A maior parte dos trabalhos insistia no potencial dos contatos, mais do que nos resultados[469]. Apesar das dificuldades experimentadas pelas relações Sul-Sul devido à crise da dívida, o primeiro impulso dos anos 1960-1980 e o período de transição dos anos 1990 podem ser considerados como de fundações potenciais a partir das quais nossos três países iriam aprofundar seus vínculos com o mundo em desenvolvimento.

1.3. Conclusão do capítulo

Para concluir, o legado Sul-Sul em nada constitui um conjunto homogêneo de experiências. Pudemos constatar esforços não desprezíveis em favor de novas tomadas de contato, notadamente

469 Eis alguns exemplos: SARAIVA, José Flávio Sombra. Política exterior do governo Lula: o desafio africano. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45(2), 2002, p. 5-25; Southern Africa and Mercosul: Reviewing the Relationship and Seeking Opportunities. Intervenção por ocasião da Conferência organizada pelo SAIIA, o CELA e o Instituto de Estudos Econômicos e Sociais, São Paulo, 24-25 outubro 2000; FERNÁNDEZ, Miriam. Posibilidades de incrementar las Relaciones de América latina y Caribe con la República Popular China. *Documento n. 46*, SELA, abril-junho 1996; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). *Brasil-China: multipolaridade*. Brasília: FUNAG, 2003.

do Brasil para com a África, da Venezuela em relação ao Oriente Médio e do Chile na direção da Ásia. Às tentativas de alguns se juntam a timidez de outros, como no caso do Brasil e da Venezuela na Ásia antes de 1980. Em seguida, sobreveio um período de refluxo, cujos motivos são muitos: a crise da dívida (quase sistematicamente) e a transição democrática (ocasionalmente, sobretudo no caso do Chile).

Nossa postulação é a de que esse período de contração pode ser relativizado com dupla justificação. A retomada, ainda que tímida, ocorreu com rapidez: as relações não sofreram redução sistemática, como atesta o exemplo chinês. Retração não significa esquecimento. Com efeito, assinalamos que o fim da Guerra Fria permitiu uma nova visibilidade da clivagem Norte-Sul. Ora, os momentos fundadores surgiram dessa divisão e das reivindicações do mundo em desenvolvimento que lhes são ligadas. Da mesma forma, a aproximação pioneira com certos parceiros facilitou o relançamento, pelo menos no início. São esses os casos do Brasil e de Angola, desde o reconhecimento pelo Brasil do governo independente em 1975 e graças à presença histórica de empresas brasileiras naquele território, também o da Venezuela com os Estados produtores de petróleo, por motivos econômicos.

O desvio pela história nos permite confirmar duas de nossas principais hipóteses. A mudança causada pelo impulso das ligações Sul-Sul apresenta uma característica incremental, com a particularidade de produzir-se aos solavancos. A força transformadora dos laços entre nossos casos de estudo e os países em desenvolvimento inscreve-se em uma lógica de *path shifting*. Os primeiros intercâmbios, seus êxitos e fracassos, assemelham-se a um solo fértil a partir do qual a intensificação Sul-Sul floresceu desde os anos 2000.

Enfatizar o papel do passado não significa que seu legado seja automaticamente estimulante. As relações jamais rompidas entre o Estado brasileiro e o regime do *apartheid,* assim como os que existiram entre a ditadura chilena e a China comunista, são de difícil explotação e dissimulam-se por trás do argumento da "continuidade". Além disso, ao serem ampliadas, a fim de obter maior autonomia, as relações com os países em desenvolvimento, no entanto, não escapam a eventuais constrangimentos. A dependência petrolífera em relação aos fornecedores árabes levou o Brasil e o Chile a engajar-se na questão israelense-palestina. Esses poucos exemplos de limites recordam que as diplomacias Sul--Sul respondem a estratégias políticas a serviço dos interesses dos regimes existentes. A escolha de aproximar-se da África, da Ásia em desenvolvimento e do Oriente Médio não depende, portanto, somente da ideologia dos governos. Ainda que representantes da esquerda[470] fossem frequentemente os iniciadores da fixação de seus países sul-americanos no seio do terceiro mundismo, e o reconhecessem mais abertamente, a recuperação desses vínculos pelos regimes militares sugere a ampliação do leque de motivações diplomáticas na origem das relações Sul-Sul.

Defendemos o papel influente do legado no relançamento das relações Sul-Sul. No entanto, tomamos consciência durante nossa pesquisa que os atores no poder reagem de maneiras diferentes diante desses passados. À primeira vista, os governos de Lula e de Hugo Chávez não se apropriaram forçosamente das ações de seus antecessores. Ainda assim, notamos que sua vontade de demarcação exprime-se sobretudo no encontro das presidências dos anos 1990. As ações mais longínquas, ao contrário, têm melhor conotação e são frequentemente mencionadas de maneira explícita pelos dois líderes, assim como nas entrevistas que mantivemos com

470 Pensamos na PEI brasileira, na União popular chilena e na diplomacia da Acción Democrática (AD) da Venezuela.

alguns atores de seu círculo mais próximo. Em nossa opinião, essa rejeição das experiências recentes denota uma estratégia política de diferenciação em matéria de políticas externas, mais do que uma verdadeira vontade de reinventar totalmente as diplomacias Sul-Sul brasileira e venezuelana. Tampouco insinuamos que seus projetos não tenham trazido novidades e sim que eles retomam, muitas vezes como ponto de partida, relações já existentes. Essa vontade de demarcação retórica acentua o efeito de ruptura em relação aos anos 1990. No entanto, os legados rejeitados não deixam de ter consequências. Por isso desejamos debruçar-nos sobre essas reações, a fim de explicitar sua dimensão política, antes de passar ao próximo capítulo.

Os governos chilenos tomaram como seus os primeiros impulsos Sul-Sul, quaisquer que fossem os regimes no poder. Se os acadêmicos fazem questão de salientar a reorientação diplomática trazida pela transição democrática, todos reconhecem a aceitação do modelo econômico da ditadura e a busca das principais linhas de ação no plano internacional. Os novos temas, como a defesa do multilateralismo e a promoção dos direitos humanos, não devem, portanto, ocultar outros aspectos mais históricos. Aliás, o presidente Ricardo Lagos declarou, a propósito das relações sino-chilenas, em dezembro de 2000: "A paisagem mudou, mas a amizade é permanente"[471]. O fato de assumir esse passado ajudava a reforçar o aspecto contínuo da diplomacia de seu país. Os discursos, portanto, influenciam também nossa percepção da evolução dos contatos Sul-Sul. Os dois outros casos o demonstram de maneiras diferentes.

O presidente Lula denunciava regularmente a ação internacional dos representantes políticos desde a transição democrática.

471 Citado em: ERRÁZURIZ, Octavio. Exposición China y América Latina ante los desafíos del nuevo milenio: una nueva perspectiva desde las relaciones internacionales. *Estudios Internacionales*, 34(133), jan.-mar. 2001, p. 113.

Insistia nos exemplos de refluxo ao apresentar negativamente a estratégia das "opções seletivas". Assim, considerou "incrível" o fato de que o último chefe de Estado a viajar ao Oriente Médio tenha sido o Imperador Pedro II no século XIX. Evocou, na ocasião, a falta de firmeza e de responsabilidade política[472]. Na oportunidade da inauguração do Museu Afro-Brasil em São Paulo, em 2004, o governante afirmou:

> *O Oceano Atlântico é a ligação entre o Brasil e a África. O que nos separou não foi o Oceano Atlântico, o que nos separou foram as mentes colonizadas que dirigiram este país durante tanto tempo, que preferiram dedicar e dirigir seus olhares para a Europa e para os Estados Unidos, esquecendo dos seus irmãos mais próximos, seja na América do Sul ou na África*[473].

A diplomacia proposta pelos governos de Lula parece mais alinhada com as ideias de sua base partidária, o Partido dos Trabalhadores (PT), do que com outros campos, principalmente na economia[474]. Era importante, pois, para o novo líder, demarcar seu projeto de política externa com respeito a seus antecessores recentes.

O discurso de Hugo Chávez desejava ser mais incisivo. O presidente baseou seu programa político na ruptura com a IV República, origem de sua escolha de mudar a Constituição a partir de 1999. O nome dado a seu projeto ilustra o alcance de suas aspirações, pois propunha instaurar uma Revolução Bolivariana.

472 "Visita aos países árabes é questão de 'firmeza e de responsabilidade política'", *ANBA*, 28 nov. 2003.

473 Discurso pronunciado na inauguração do Museu Afro-Brasil, em São Paulo, em 23 out. 2004. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/359377229602-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio>. Acesso em: 21 out. 2010

474 Cf. capítulo 6.4.1, p. 676-677; SARAIVA, Miriam Gomes; PALERMO, Vicente. O Brasil no segundo mandato de Lula, *Relações Internacionais*, v. 13, mar. 2007, p. 15-19.

Essa vontade transformadora provinha de sua leitura do balanço dos anos 1990, percebido como um fracasso, devido às fraquezas dos atores políticos diante das pressões internacionais na gestão da crise da dívida. O governante venezuelano demonstra principalmente uma profunda rejeição em relação às duas presidências anteriores, que administraram planos de ajuste devastadores para a população venezuelana[475]. Ademais, Carlos Andrés Pérez tinha sido o primeiro a aceitar a liberalização da economia do país em seu segundo mandato. Portanto, paradoxalmente, os governos chavistas recusaram qualquer semelhança com as iniciativas de Carlos Andrés Pérez, mesmo que este tenha sido historicamente o condutor da política Sul-Sul mais ativa. De maneira geral, a Revolução Bolivariana denunciava a falta de dinamismo de seus antecessores e a dependência em relação aos Estados Unidos. Carlos Andrés Pérez não desejava uma ruptura com a primeira potência mundial, apesar de seu discurso reivindicador.

Em um país altamente dividido política e socialmente, uma parte da oposição se aferra, por sua vez, a recordar o passado venezuelano. Durante a viagem de Hugo Chávez à África do Sul, um antigo diplomata, logo na oposição, a reprovou:

> *Como é inevitável, ele pensa que está descobrindo esse continente. Por isso não podia fazer referências aos laços que já existiam entre eles e nós. É lamentável que o egoísmo de um personagem e suas discriminações amputem a Venezuela de um legado que todos os africanos lhe reconhecem*[476].

475 Como militar, estava entre os soldados aos quais o governo ordenou atirar contra o povo para acabar com as manifestações sociais de fevereiro 1989, mais conhecidas com o nome de *Caracazo*, que causaram várias centenas de mortes. Foi esse o ponto de partida do engajamento político de Hugo Chávez, que chegou a tentar um golpe de Estado em 1992.

476 "Sudáfrica redimida", *El Nacional*, 2 set. 2008.

Se rejeita qualquer referência às primeiras iniciativas Sul-Sul ligadas a presidentes cuja orientação nos anos 1990 ele critica, Hugo Chávez louva, em contraposição, seu legado mais longínquo, notadamente a atuação de Juan Pablo Pérez Alfonso, fundador da Opep. Declarou, por exemplo, em 2006, que "a criação da Opep foi uma verdadeira revolução"[477]. Homenageia também todos os políticos que defenderam o controle nacional do petróleo, como Cipriano Castro ou Carlos Delgado. Em uma lógica semelhante, um diplomata por nós interrogado admitiu que a Venezuela sempre teve vocação para o engajamento na esfera internacional, inclusive com os países em desenvolvimento, e que os governos bolivarianos aprofundaram ou ampliaram essa tendência[478]. Como no Brasil, discernimos uma crítica às orientações diplomáticas adotadas por ocasião da crise da dívida. Os fatores políticos internos dos anos 1990 parecem, portanto, desempenhar um papel essencial na atitude dos dirigentes atuais em relação a seus legados Sul-Sul.

As relações atuais do Brasil, do Chile e da Venezuela com os Estados do Sul não nascem, portanto, *ex nihilo*. O passado, por mais diverso, irregular, amargo ou promissor que seja, serve de aprendizado para essas diplomacias, o que se torna perceptível no momento do relançamento.

477 MPPRE. *Libro amarillo 1994-1998*, p. 464; "La creación de la OPEP fue una verdadera revolución", *MINCI Prensa presidencial*, 1º jun. 2006.

478 Entrevista com um diplomata favorável às orientações chavistas, realizada em Caracas em 7 abr. 2009.

CAPÍTULO 2
NOVO MILÊNIO, NOVA DINÂMICA

Não é mais necessário demonstrar a existência de um relançamento das relações Sul-Sul: a leitura dos recortes de imprensa da primeira década dos anos 2000, assim como o número crescente de artigos acadêmicos a respeito desse assunto, principalmente sobre o Brasil, é suficiente para convencer-nos. Em contraposição, o estudo mais detalhado da construção dessa nova rede mostra-se pertinente para compreender as evoluções materiais da inserção internacional dos países da América do Sul e também as mudanças do sistema mundial. Em que campos nossos três casos aprofundaram seus vínculos com o mundo em desenvolvimento? Em que medida é possível constatar semelhanças com o período anterior? Quais são as originalidades e quais os desafios?

Por que motivo um Estado sul-americano preferiria ampliar o espectro de sua política externa para com o Sul? As assimetrias materiais do sistema internacional continuam evidentes – por exemplo, nos campos econômico e diplomático[479]–, desde logo, tentar estabelecer um país de maneira mais universal e diversificada

479 Os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Sebastián Piñeira viajaram primeiro à Europa ou pela América Latina antes de se dirigirem aos países em desenvolvimento. Metade das exportações de petróleo venezuelano segue para os Estados Unidos. Esse país é ainda o primeiro investidor na sub-região.

permite esperar amenizar seus efeitos. Para os governos de Lula no Brasil, da *Concertación* e depois da *Coalición por el cambio* no Chile, e de Hugo Chávez na Venezuela construir uma diplomacia global significa favorecer o desenvolvimento das relações Sul-Sul. A retomada recorrente da ideia de um mundo plural dos discursos sul-americanos ilustra esse ponto. Os representantes dos três países retomam a ideia segundo a qual um mundo multipolar reduz os desequilíbrios mundiais que eles sofrem. O líder venezuelano esboça sua visão a partir de uma reflexão de Simón Bolívar que ele aplica ao mundo contemporâneo. Nos *Escritos del Libertador* de 1813, Bolívar explica que as ambições das nações europeias, e também dos Estados Unidos, acarretam a submissão das outras partes do mundo. Estas últimas devem, em troca, estabelecer um equilíbrio, a fim de matizar a preponderância dos mais poderosos. "Chamo isso de equilíbrio do universo e ele deve entrar nos cálculos da política americana", escreveu o Libertador[480]. Hugo Chávez frequentemente justifica sua atuação em prol da criação de um mundo "pluripolar"[481] favorecido pelas relações Sul-Sul: "Somente unidos, a partir da nossa consciência, da nossa coragem, da nossa vontade, chegaremos a atingir o que Simón Bolívar – nosso Libertador – chamava de 'o equilíbrio do universo', isto é, um mundo pluripolar"[482]. Adotando uma leitura semelhante, o presidente Lula declarou: "Um mundo plural – ou 'multipolar', como às vezes se diz – não é um desejo piedoso de diplomatas ou acadêmicos idealistas. É uma exigência dos dias que correm [...]. Para afirmar a democracia no plano internacional, é preciso

480 RAMIREZ, Socorro (Org.). *Venezuela Hoy*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2008, p. 314.

481 Voltaremos à definição desse termo, cf. infra, p. 190-191.

482 Discurso pronunciado por ocasião da VII Cúpula da União Africana, em Banjul, em 1º jul. 2006, em MPPRE. *Libro amarillo,* 2008, p. 649-651. "Presidente Chávez: Requerimos el mundo equilibrado", *MINCI Prensa presidencial*, 15 out. 2010.

reconhecer que a pluralidade de visões é legítima"[483]. Descentralizar as relações internacionais mediante uma aproximação Sul-Sul constitui então uma concretização dessa aspiração a um mundo plural, sem que isso signifique redução das parcerias Norte-Sul. Se as assimetrias internacionais continuam capazes de produzir resultados, não devem impedir-nos de apreciar a intensificação das relações Sul-Sul em curso. Com efeito, a rede esboçada a partir da metade dos anos 1950 foi reconstruída no limiar do século XXI e, sobretudo, seus fios são mais numerosos e suas malhas mais estreitas. O adensamento material através do Sul é testemunha, consequentemente, de uma proliferação e uma maior complexidade dos fluxos mundiais.

A mudança ocorrida em termos materiais não reflete uma dinâmica nova e sim um processo em aprofundamento. O interesse em incluir o Chile e a Venezuela em nosso estudo encontra aqui toda a sua justificação. Como assinala Pierre Hassner, o fenômeno dos países emergentes simboliza esse dinamismo atual, sem que por isso deixe de recuperar por si só toda a sua amplitude[484]. Ultrapassar a análise dos Estados chamados emergentes nos obriga a multiplicar os fatores da análise[485]. Por um lado, diversos atores estatais participam da revitalização das relações Sul-Sul; por outro, a estratégias elaboradas por cada um podem variar e até divergir.

Dois fatores nos parecem especialmente determinantes na fixação do relançamento Sul-Sul. Primeiramente, a multiplicação dos temas em debate empenha um número cada vez maior de atores, principalmente governamentais, envolvidos nas interações

483 Discurso de abertura do Coloquial "Brésil: Acteur Global", em Paris, em 23 jul. 2005, em *Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: FUNAG, 2008, p. 53.

484 HASSNER, Pierre. Un train peut en cacher un autre. In: JAFFRELOT, Christophe (Org.). *L'enjeu mondial, les pays émergents*. Paris: Presses de Sciences Po, 2008, p. 311.

485 Para uma reflexão em torno do conceito de emergência, cf. capítulo 3.3.2.1, p. 419-423.

com parceiros africanos, asiáticos e do Oriente Médio[486]. A explicitação desse capítulo revela diversificação das relações Sul-Sul. Propomos assim abordar sucessivamente as diferentes facetas de aproximação nos campos diplomáticos, econômicos, solidários, culturais e de defesa. Em segundo lugar, as medidas governamentais, que visam institucionalizar as iniciativas recentes, manifestam uma vontade de torná-las perenes além desse momento particular do relançamento. Com efeito, segundo Émile Durkheim, o aumento dos contatos, ligado ao crescimento do número de atores – fenômeno que ocorreu no processo de descolonização – não é suficiente para criar vínculos morais. O autor insiste na estabilidade como qualidade indispensável para o estreitamento material: "Para começar, a continuidade material, por si só, gera vínculos desse gênero, desde que seja duradoura"[487]. A fim de avaliar a aproximação material entre nossos três casos e o mundo em desenvolvimento, devemos dar atenção especial à durabilidade dos esforços levados a cabo há anos. A cada vez, portanto, temos o cuidado de enfatizar as medidas que visam solidificar os contatos Sul-Sul recentes no seio das instituições nacionais. A análise da aproximação material necessita assim uma abordagem multidimensional e é mais uma vez justificativa graças ao detalhe do processo de análise.

2.1. Um filão político ampliado e mais estreito

Um dos aspectos primordiais do adensamento das relações Sul-Sul reside na predisposição dos governos em seu favor. Historicamente, e de forma recorrente, a vontade política tem sido pioneira no estabelecimento de laços da América Latina com seus parceiros em desenvolvimento: a criação da Opep, as votações na

486 Voltaremos a tratar da inclusão dos atores não governamentais no capítulo 6, p. 601.

487 DURKHEIM, Émile. *De la division du travail social*. 4. ed. Paris: PUF, 1996, p. 243 e 260.

ONU ou ainda o papel no seio da UNCTAD são alguns exemplos. A orientação escolhida pelas autoridades políticas transparece desde logo em suas visões do panorama internacional. Os diplomatas sul-americanos voltaram a encontrar o dinamismo a partir do fim dos anos 1990, especialmente em relação ao Sul.

A política externa estimulada pelo presidente Lula, denominada "diplomacia de movimento" e descrita como tendo calçado as "botas de sete léguas" colocou o Brasil firmemente no mundo em desenvolvimento[488]. O governante brasileiro visitou mais países do que seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, que já era renomado por seu engajamento no cenário internacional. De janeiro de 2003 a março de 2006, Luiz Inácio Lula da Silva deslocou-se trinta e quatro vezes pelo Sul, mas fez somente trinta visitas ao Norte[489]. A verdadeira ruptura entre as duas presidências reside mais na intensidade dedicada às relações Sul-Sul que em um novo tipo de apropriação desse tema na agenda diplomática[490]. Celso Amorim expressou essa tendência por ocasião de seu último discurso como ministro das Relações Exteriores (2003-2010).

> *Talvez o mais importante de tudo é que praticamos uma política externa altiva e ativa [...]. Nessa política em que o foco se dirigiu bastante para a cooperação Sul-Sul, alguns fatos são ilustrativos [...]. Fui mais vezes a Porto*

488 ROUQUIÉ, Alain. Puissance régionale ou acteur mondial? In: *Le Brésil au XXIe siècle.* Paris: Fayard, 2006, p. 378 e 365.

489 Fez também 35 viagens pela América do Sul. O presidente Fernando Henrique Cardoso viajou 52 vezes durante seus dois mandatos: 13 a países em desenvolvimento e 39 a Estados desenvolvidos. Esse cálculo não inclui as viagens para participar de Cúpulas. SEITENFUS, Ricardo. O Brasil e suas relações internacionais, *Carta Internacional*, 2(1), mar. 2007, p. 17-18.

Outras estimativas incluindo estas últimas levam à mesma conclusão: FHC passou 170 dias na América do Norte e na Europa contra os 129 dias de Lula. Entretanto, em abril de 2009, Lula passou 40 dias na África contra os 13 de FHC em seus dois mandatos.

"Lula já supera FHC em número de dias de agenda no exterior", *Folha de S. Paulo*, 22 abr. 2009.

490 Cf. capítulo 1.2.2.2, p. 162-163.

> *Príncipe do que a Londres, estive em São Tomé e Príncipe tanto quanto em Washington*[491].

No Chile, o presidente Lagos foi quem esteve no maior número de países desde a transição democrática, inclusive os parceiros em desenvolvimento[492]. Finalmente, a visibilidade internacional da Venezuela deveu-se em parte ao projeto e ao ativismo diplomático de seu líder emblemático. Desde sua chegada ao poder, Hugo Chávez intensificou claramente a política externa de seu país em favor do Sul[493]. Como no caso brasileiro, a diferença entre o novo governo e seus antecessores reside no grau de densidade. A aproximação com os países do sul não é inédita na agenda da política externa venezuelana, entretanto, passou a ter maior prioridade. A diplomacia chavista sem dúvida evoluiu durante seus dez anos de poder, porém sempre no sentido do fortalecimento das orientações originais. Três documentos-chave oficiais refletem esse aprofundamento: as *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*, o *Nuevo Mapa Estratégico*, de 2004[494], e as *Líneas Generales del Plan de Desarrollo*

491 "Discurso do Embaixador Celso Amorim na cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores – Brasília, 2 de janeiro de 2011", *Nota do MRE n. 4*, 2 jan. 2011.

492 Parece, no entanto, que o ritmo se manteve posteriormente, pois Michelle Bachelet, em um único mandato, viajou a um número proporcionalmente equivalente e até superior de países: África (Lagos, 2, Bachelet, 1); Ásia (Lagos, 11, Bachelet, 6); Oriente Médio (Lagos, 1, Bachelet, 1). As regiões mais visitadas são a Europa para Ricardo Lagos e a América do Sul para Michelle Bachelet. "Bachelet y sus 403 mil quilómetros por el mundo", *El Mercurio*, 7 set. 2008 e "Quién ha sido el más viajero de los presidentes", *El Mercurio*, 2 maio 2009.

493 Já assinalamos que sua primeira viagem ao exterior como presidente foi para participar da Cúpula do G15, cf. capítulo 1.2.2.3, p. 164-165.

494 Após sua vitória no referendo revogador de agosto de 2004, Hugo Chávez iniciou a aceleração de seu projeto, inclusive no plano diplomático. Dois documentos foram então publicados: a própria intervenção de Hugo Chávez durante uma sessão de trabalho de alto nível realizada em 12 e 13 de novembro de 2004, na sede das Forças Armadas no Fuerte Tiuma, e um texto resultante das reflexões dessa sessão, *La Nueva Etapa* e *El Nuevo Mapa Estratégico*, no dia 17. Os documentos estabelecem os "Dez grandes objetivos estratégicos" para 2005 e 2006. Presidência da República Bolivariana da Venezuela, "La Nueva Etapa"e "El Nuevo Mapa estratégico", Sessão de trabalho de alto nível, Caracas, 17 nov. 2004.

Económico y Social de la Nación 2007-2013. Este último é mais conhecido como *Plan Simón Bolívar*. O primeiro texto descreve um projeto político baseado em cinco equilíbrios, o último dos quais trata da consolidação da soberania nacional e da promoção de um mundo multipolar. Entre os objetivos a atingir, a ênfase está na diversificação das relações diplomáticas em prol da tendência a um mundo mais "equilibrado". O fortalecimento dos grupos Sul-Sul e da Opep é estimulado, assim como a promoção dos vínculos com a Ásia e o Oriente Médio; a África aparece no quadro inter-regional[495]. No momento do estabelecimento do *Nuevo Mapa Estratégico*, Hugo Chávez aprofundou sua reflexão e apresentou sua visão dos cinco polos de poder mundial: África, América do Norte, América do Sul, Ásia e Europa, sempre com o objetivo de impulsionar a criação de um mundo multipolar. A Opep foi também objeto de sua atenção. Finalmente, no último documento, dois capítulos são dedicados aos temas internacionais: Potência energética mundial (VI) e Nova geopolítica internacional (VII)[496]. Esse texto fixa as colunas mestras da diplomacia bolivariana: primado da energia e da Opep, e construção de um mundo multipolar a partir dos polos de poder. Logo, os diplomatas de nossos três casos de estudo apresentam-se como favoráveis à aproximação com os países extrarregionais em desenvolvimento, mas essa predisposição não é suficiente para justificar uma verdadeira intensificação dos contatos.

2.1.1. Um verdadeiro *ballet* diplomático

A detecção de um estreitamento material dos laços diplomáticos passa em primeiro lugar pela decifração das visitas de alto nível que exprimem uma motivação governamental – pelo tempo

495 MPPRE. *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*, set. 2001, p. 156-160.

496 MPPRE. *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, set. 2007, p. 39-58.

e custos dedicados a essa atividade – e representam momentos privilegiados de diálogo direto entre governantes. Essas viagens simbolizam a aplicação das orientações diplomáticas propostas nos discursos. Força é, portanto, constatar que o relançamento das relações Sul-Sul traduz-se primordialmente em um impressionante desfile diplomático dos presidentes brasileiro, chileno e venezuelano no mundo em desenvolvimento, com aprofundamento mais marcado no que se refere aos países emergentes[497].

2.1.1.1. Um ativismo sul-americano pioneiro

As vontades políticas foram expressas muito cedo, pois, desde 2003, Luiz Inácio Lula da Silva efetuou seus giros diplomáticos iniciais no continente africano, em novembro, e no mundo árabe no mês seguinte. Da mesma forma, Hugo Chávez empreendeu sua primeira viagem à Ásia em novembro de 1999 e organizou uma cúpula da Opep na Venezuela no ano subsequente. O ativismo das diplomacias dos três países estudados exprimiu-se igualmente mediante a organização de grandes *tournées* pelas três regiões em desenvolvimento. O Chile divergiu um pouco dessa tendência, mas todos os governantes posteriores viajaram sistematicamente à China durante seus mandatos[498]. Hugo Chávez realizou importantes giros pela Ásia em 1999 e pelos países da Opep em 2000, 2005, 2006, 2009 e em 2010, sempre privilegiando seus parceiros do Sul[499]. O Brasil tampouco descansou: entre março e maio de 2010, isto é, em três meses, o presidente Lula visitou

497 Os dados seguintes são resultado de um recenseamento, cuja metodologia está explicada no anexo nº 4, v. II, p. 175.

498 Cf. anexo nº 4, v. II, p. 183-185 e 229-253.

499 1999: quatro países, mais o Japão e Hong Kong; 2000: dez países da Opep; 2005: China, Irã, Líbia e Qatar, mais Brasil, Colômbia, Cuba, Espanha, México, Paraguai, Peru, República Dominicana, Rússia; 2006 (julho e agosto): Benin, China, Irã, Malásia, Mali, Qatar, Síria, Vietnam, mais Argentina, Portugal, Belarus, Rússia; 2009: Argélia, Irã, Líbia, Síria, mais Belarus, Espanha, Rússia; 2010: Irã, Líbia, Síria, mais Portugal e Rússia.

quatro parceiros do Oriente Médio (e depois Israel) e recebeu duas cúpulas em Brasília: a do Ibas (Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul) e a dos Brics (sigla que designa o Brasil, a Índia, a Rússia e a China). A agenda de Celso Amorim no primeiro semestre de 2005 foi muito intensa: giro por cinco países africanos em janeiro (oito etapas no total, em três continentes); visita a nove parceiros árabes no mês seguinte; nova viagem à África em março; deslocamento à Argélia, Índia e Marrocos no mesmo mês[500]. Esse ativismo sugere um aprofundamento especialmente denso das relações diplomáticas Sul-Sul.

2.1.1.2. Aumento espetacular das visitas

O adensamento dos vínculos diplomáticos é patente diante do número de visitas diplomáticas presidenciais. O crescimento dos deslocamentos aos Estados do Sul foi de tal ordem que se torna visível em forma de mapas[501]. O presidente Lula fez cinquenta e cinco visitas a países em desenvolvimento, Hugo Chávez, sessenta e cinco, e os governantes chilenos, vinte e três. À África, o governante brasileiro foi a vinte e três países durante treze viagens, das quais seis em forma de *tournées*[502], em um total de trinta e quatro visitas, ou seja, o maior número durante esse período. Por exemplo, no início de 2010 Luiz Inácio Lula da Silva deslocou-se nesse continente duas vezes mais do que seu homólogo chinês, Hu Jintao[503]. Durante seu último giro em julho de 2010, o chefe de Estado brasileiro dedicou-se a destinos inéditos: Guiné Equatorial,

500 A viagem pelos países árabes deu-se em um ritmo de maratona: nove países em dez dias, que valeu ao ministro o apelido de Duracel. Estavam previstas dez visitas, mas a do Líbano foi cancelada devido ao assassinato de Rafik Hariri. Cf. anexo nº 4, v. II, p. 186-214.

501 Cf. anexo nº 5, v. II, p. 254.

502 As datas das *tournées* são as seguintes: novembro 2003, julho 2004, agosto 2005, fevereiro 2006, outubro 2007 e julho 2010.

503 "L'Afrique vibre au rythme du Brésil", *Jeune Afrique*, 24 fev. 2010.

Quênia, Tanzânia e Zâmbia, o que indica a vontade de prosseguir na ampliação da rede brasileira na África. A Venezuela foi ainda mais ativa. Seu presidente deslocou-se vinte e duas vezes à Ásia percorrendo nove países. Hugo Chávez realizou, sobretudo, vinte e seis visitas ao Oriente Médio (entre esses, duas visitas privadas), afirmando assim sua intenção de aliar-se com os países produtores de petróleo. A *tournée* de 2000 também teve o objetivo de organizar uma cúpula da Opep. O ativismo do governante foi recompensado com a nomeação de um de seus braços direitos, Alí Rodríguez Araque, para o posto de secretário-geral da instituição, no mesmo ano.

As visitas presidenciais não bastam para demonstrar a intensificação das relações diplomáticas. O Oriente Médio foi visitado pelo presidente Lula em dez ocasiões, notadamente no contexto de três *tournées* em 2003, 2009 e 2010. Essa região concentra um número aparentemente relativo de deslocamentos presidenciais. No entanto, uma análise das viagens do ministro das Relações Exteriores revela a importância da região para a diplomacia brasileira. De fato, Celso Amorim viajou trinta e nove vezes ao Oriente Médio (exclusive Israel) em 2005 e entre 2008 e 2010[504]. O ritmo dos contatos de alto nível tornou-se então muito denso e as visitas presidenciais são apenas a parte mais visível dessa atividade[505]. Nessa perspectiva, a ofensiva diplomática venezuelana na África merece atenção particular. Esse continente se transformou em um importante eixo da política externa levada a efeito pela equipe de Hugo Chávez. As dezoito visitas realizadas em nove países, concentradas em torno de 2006, não permitem

504 Cf. anexo nº 4, quadro nº 8, v. II, p. 178. AMORIM, Celso. Brazil and the Middle East: Reflections on Lula's South-South Cooperation. *The Cairo Review of Global Affairs*, n. 2, 2011.

505 Também na Ásia, o chefe de Estado brasileiro realizou onze deslocamentos a somente seis países, mas ocorreram numerosas visitas ministeriais testemunhando a continuidade da relação com os países dessa região. Cf. anexo nº 4, v. II, p. 201-205.

apreciar em toda a sua amplitude o fortalecimento dessas relações extrarregionais[506]. Efetivamente, segundo as informações que coletamos, Hugo Chávez se reuniu com pelo menos vinte e três chefes de Estado africanos à margem de eventos internacionais[507]. Esses encontros fazem parte do estreitamento dos laços diplomáticos do Brasil e da Venezuela com seus parceiros em desenvolvimento.

A diplomacia chilena apresenta um perfil especial. Não atingiu o mesmo grau de universalidade em suas relações exteriores como os dois outros casos, o que não significa que não tenha adotado uma estratégia Sul-Sul. O então embaixador do Chile junto às Nações Unidas em Nova York, Heraldo Muñoz, escreveu:

> *Considerando os recursos humanos limitados do governo, devemos impulsar uma política de posicionamento seletivo em regiões não prioritárias como África, por exemplo, reforçando umas poucas, porém, bem-dotadas representações "pivô" em países-chave, de onde se possa cobrir adequadamente grupos de países. [...] Destinar mais e melhores funcionários diplomáticos aos países que mais oferecem perspectivas de prosperidade para o Chile, como a Índia e a China*[508].

A África e o Oriente Médio não eram prioridade para os governos chilenos. No entanto, o número de visitas presidenciais deixa entrever certo interesse por essas regiões após a transição

506 Em 2004, a África se tornou um dos polos de poder de acordo com a concepção do presidente venezuelano. Para mais detalhes sobre a evolução do papel africano na diplomacia chavista, ver: FORITE, Camille. *Chávez et l'Afrique*. Paris: IHEAL, 2011, p. 53-84.

507 Cf. anexo nº 4, v. II, p. 229-239. Além disso, segundo os *Libros amarillos 2006* e *2007*, cronologicamente a Venezuela recebeu dezoito, e depois dezesseis, visitas de representações asiáticas e do Oriente Médio e dezoito, depois vinte e uma, procedentes da África. MPPRE. *Libro amarillo 2006*, p. 319-320, e 325-341; *Libro amarillo 2007*, p. 478-581 e 516-517.

508 MUÑOZ, Heraldo. Los desafíos de la política exterior y de la cancillería. *Diplomacia*, n. 102, abr.-jun. 2005, p. 9 e 12. O PIB do Chile é quase duas vezes inferior ao da Venezuela, por exemplo.

democrática, que se traduz por uma aproximação progressiva. Devido à falta de meios suficientes, a política externa tinha de ser seletiva, mas não se mostrou menos ativa nas zonas alvo, muitas vezes seguindo motivos econômicos[509]. Nesse particular, ela segue um dos muitos caminhos de estreitamento material em utilização durante o relançamento. As autoridades chilenas confirmaram assim a vocação asiática de seu país, que fora reativada durante a ditadura. Os presidentes Ricardo Lagos, Michelle Bachelet e Sebastián Piñera viajaram dezoito vezes para nove países da Ásia em desenvolvimento, ou seja, mais do que seu homólogo brasileiro Lula[510]. O antigo ministro das Relações Exteriores Ignacio Walker concluiu a propósito da Ásia-Pacífico: "Descobrimos uma segunda vizinhança nestes últimos anos"[511]. Outro ex-ministro estimou que o trio União Europeia-Estados Unidos-Ásia-Pacífico representa a pedra angular da estratégia chilena de inserção internacional, o que atesta a importância da região asiática[512]. As visitas se sucederam em um ritmo fulgurante, sinal de um estreitamento dos laços diplomáticos entre nossos três países e os Estados em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio. Além disso, permitiram ampliar o leque de parceiros.

2.1.1.3. Um recorde de estabelecimento de relações inéditas

Os presidentes brasileiros, chilenos e venezuelanos deslocaram-se muitas vezes ao Sul, mas principalmente visitaram um número sem precedentes de países. Os resultados obtidos por

509 ESCOBAR S. Santiago. Chile y la política exterior de geometría variable. In: ENSIGNIA, Jaime; FUENTES, Cristián; FERNÁNDEZ, María de los Ángeles (Orgs.). *Política exterior en el Chile postconcertación: ¿quo vadis?*. Santiago de Chile: FES/Fundación Chile 21, 2011, p. 43.

510 Esse cálculo funciona mesmo se a contagem para o Chile começar em 2003.

511 WALKER, Ignacio. La política exterior chilena. *Estudios Internacionales*, 155, out.-dez. 2006, p. 25.

512 INSULZA, Miguel. *Ensayos sobre política exterior de Chile*. Santiago: Los Andes, 1998, p. 39.

nosso inventário mostram um alargamento geral e inequívoco dos encontros com parceiros em desenvolvimento. Luiz Inácio Lula da Silva viajou a trinta e oito Estados do Sul, enquanto seus antecessores visitaram dezessete após 1980. Isso também se observa para os governantes chilenos, que, depois do ano 2000, deslocaram-se a treze novos Estados em desenvolvimento, contra sete anteriormente. Para a Venezuela a diferença é ainda maior, pois Hugo Chávez realizou visitas a vinte e quatro países do Sul, contra treze antes dele.

Apesar de seus aspectos inovadores, deve-se sublinhar a importância da história, porque esses diplomatas se baseavam em seus legados para em seguida ampliar suas ambições. Os governos de Lula se apoiaram inicialmente em seus parceiros lusófonos, especialmente na África, antes de estender sua presença nesse continente. Três dos cinco países escolhidos para o primeiro giro africano de Lula em novembro de 2003 faziam parte dos PALOPs (Angola, Moçambique e São Tomé e Príncipe); quanto aos outros dois, um se encontrava em ascensão após sua transição democrática (África do Sul) e o último vinha recebendo cooperação brasileira há vários anos (Namíbia, para a formação de sua Marinha)[513]. Dos onze Estados africanos visitados antes dele, somente dois não foram novamente homenageados: Marrocos, por causa do cancelamento por este último de uma viagem prevista pelo Itamaraty em 2007, e o Zimbábue, cuja situação política interna muito instável não permitiu a vinda do presidente Lula[514].

O Oriente Médio simboliza, em contraposição, uma verdadeira redescoberta brasileira. Enquanto o presidente Fernando Henrique

513 Cf. capítulo 1.2.2.2, p. 159.

514 Dois pesquisadores brasileiros que entrevistamos julgam, aliás, que os governos de Lula retomaram e ampliaram os projetos do Itamaraty para com a Ásia dos anos 1960 e, posteriormente, de 1980. Entrevistas com Fernando Augusto Albuquerque Mourão e Henrique Altemani de Oliveira, realizadas em São Paulo, respectivamente em 9 e 26 de junho de 2009.

Cardoso lá não esteve, apesar de duas promessas, Lula percorreu seis países. A última visita de um chefe de Estado brasileiro a essa região remontava à que fizera, em caráter privado, o imperador Pedro II ao Império Otomano em 1876. Verificamos assim que um bom número de deslocamentos organizados em direção ao Sul depois de mais de uma dezena de anos revivera relações negligenciadas. Por exemplo, Celso Amorim visitou o Togo em outubro de 2009, isto é, trinta e sete anos depois de um de seus antecessores. E sua viagem ao Irã em novembro de 2008 encerrou um período de dezessete anos sem a visita de um titular do Itamaraty[515].

Quanto ao Chile, a ida da ministra de Relações Exteriores, Soledad Alvear, à Índia em 2003 foi como um eco da visita da mesma natureza realizada em 1957, quarenta e seis anos antes[516]. O passado também teve papel relevante no relançamento chileno. As autoridades se basearam no legado a respeito da China e à participação na APEC para estender-se mais amplamente na Ásia. Em troca, inovaram em relação ao Oriente Médio. Os presidentes do Chile para lá se dirigiram pontualmente, mas a cada vez tratou-se de visitas inéditas, como foram os casos do Egito, Jordânia, Qatar, Territórios Palestinos e Turquia.

A diplomacia venezuelana apresenta uma evolução similar às do Brasil e do Chile. Hugo Chávez tratou de encontrar rapidamente os membros da Opep, principal âncora histórica de seu país no mundo em desenvolvimento. Antes dele, somente três parceiros africanos haviam recebido chefes de Estado venezuelanos, dois deles de países produtores de petróleo, a Argélia e a Líbia, o Senegal se explica pelo fato de seu engajamento no seio do

515 "Visita do Ministro Celso Amorim ao Mali, à Guiné Equatorial e ao Togo", *Nota do MRE n. 520*, 15 out. 2009; "Amorim busca fortalecer relações bilaterais em visita ao Irã", *O Estado de S. Paulo*, 1º nov. 2008.

516 Questionário preenchido por um diplomata chileno, remetido em 28 de agosto de 2008.

Movimento Não Alinhado[517]. Em comparação, o atual governante visitou nove países, dos quais três são membros da Opep (Argélia, Líbia e Nigéria), um tornou-se membro mais tarde (Angola) e quatro iniciaram procedimentos de exploração no campo dos hidrocarbonetos (Benin, Gâmbia, Mali e Moçambique)[518]. Motivos diversos, principalmente de solidariedade, explicam a escolha dos deslocamentos venezuelanos; entre esses, a lógica petrolífera permanece muito presente[519]. Para este caso de estudo, o aprofundamento dos vínculos se deve à frequência das viagens a certos Estados, mais do que ao leque de parceiros[520]. O presidente certamente realizou vinte e seis visitas ao Oriente Médio, número sem precedentes, mas esteve apenas em seis países, ou seja, tantos quanto os visitados por seus antecessores[521].

Também há exemplos de continuidade no Brasil e no Chile, em particular com a Ásia, pois os governos anteriores já haviam orientado sua diplomacia na direção dessa região[522]. A ampliação das relações do Brasil, Chile e Venezuela com o mundo em desenvolvimento é consequentemente confirmada pelo número de visitas inéditas efetuadas pelos presidentes após cerca de uma dezena de anos. Esse movimento foi alargado pelo estabelecimento de relações oficiais com novos parceiros do Sul.

517 Recordemos que o presidente senegalês, Léopold Sedar Senghor, havia feito diversas viagens à América Latina nos anos 1970.

518 BLANCO SORIO, Angel. Venezuela and its Foreign Policy towards the GCC Countries: Between Petroleum and Soft-Balancing. In: GALINDO, Alejandra (Org.). *The Gulf and Latin America: An Assessment of Expectations and Challenges*. Cambridge: Gulf Research Center, 2013, p. 95-110; FORITE, Camille. *Chávez et l'Afrique*. Paris: IHEAL, 2011, p. 106.

519 Também houve ampliação dos laços na Ásia, onde Hugo Chávez visitou nove países, contra quatro visitados anteriormente.

520 Retornaremos a esse ponto a propósito dos parceiros estratégicos da Venezuela de Hugo Chávez, cf. infra, p. 204.

521 Com certa diferença, pois Hugo Chávez visitou também a Síria, mas não os Emirados Árabes Unidos.

522 Cf. capítulo 1.2.2.5 e 1.2.2.6, p. 168-174 e anexo nº 5, mapas nº 1 e 3, v. II, p. 254.

A diversificação das relações externas também passa pela extensão das redes diplomáticas. Esse reconhecimento legal faz parte do estreitamento dos laços políticos entre os países em desenvolvimento. Dos três países estudados, a Venezuela foi o primeiro a estabelecer relações com todos os países africanos em novembro de 2008, por ocasião da assinatura de um texto oficial com Madagascar[523]. Esse resultado representa o coroamento bem-sucedido de uma política muito veloz levada a cabo pelo vice-ministério para a África: de 1999 a 2008, vinte e dois países foram reconhecidos[524] – o que também ocorreu com o Brasil a partir de abril de 2010, devido ao ato assinado com a República Centro-Africana[525]. As autoridades chilenas seguiram uma política mais modesta. A um ritmo menos constante do que o da Venezuela, reconheceram o Benin em agosto de 2010[526], porém mantiveram vínculos com um total de menos de quarenta países africanos[527]. A abertura diplomática desenvolveu-se simultaneamente em direção à Ásia e ao Oriente Médio. O Brasil estabeleceu relações diplomáticas com o Afeganistão em 2002 e com o Butão em 2009[528], a Venezuela fez isso com Brunei, Laos, Timor-Leste e Vietnam em 2005[529]. Para terminar, os três países reconheceram a existência

523 Não incluímos o Sudão do Sul, criado em julho de 2011. "Venezuela y Madagascar establecen relaciones diplomáticas". *Boletines del MPPRE*, 14 nov. 2008.

524 A cronologia das averiguações é a seguinte: 1999: 1; 2003: 1; 2005: 7; 2006: 8; 2007: 4; 2008: 1. MPPRE, Relaciones internacionales Venezuela-África 2005-5008, Powerpoint interno, out. 2008, p. 12-17.

525 "Estabelecimento de relações diplomáticas com a República Centro-Africana", *Nota do MRE n. 262*, 29 abr. 2010.

526 "Chile establece relaciones diplomáticas con la República de Benín", *Boletín del MINREL*, 31 ago. 2010.

527 Biblioteca do Congresso Nacional chileno. "Relaciones político-económicas entre Chile y el continente africano", *BCN Informe*, 1º ago. 2011, p. 1.

528 "Comunicado Conjunto sobre o estabelecimento de relações diplomáticas entre o Brasil e o Butão – Nova York, 21 set. 2009", *Nota do MRE n. 469*, 21 set. 2009.

529 MPPRE. *Libro amarillo 2005*, p. 328.

de um Estado palestino, o que resultou na abertura de relações diplomáticas[530].

A aproximação diplomática em curso reforçou-se mais ainda com a participação dos países sul-americanos em organismos regionais extracontinentais. Assim, o Brasil se aproximou da Liga de Estados Árabes em dezembro de 2002, seguido pelo Chile em janeiro de 2005 e pela Venezuela em julho do ano seguinte. Processo idêntico ocorreu em relação à União Africana (UA), com a qual o Brasil estabeleceu um diálogo institucional; a Venezuela aderiu a essa organização como membro observador em dezembro do mesmo ano e o Chile o fez em 2007. Finalmente, o Brasil iniciou um diálogo político estratégico Brasil-CEDEAO em julho de 2010[531] e a Venezuela passou a fazer parte desse organismo como observador em fevereiro desse ano[532]. Como reconhecimento por essas adesões, Hugo Chávez teve a honra de ser o primeiro presidente não africano a expressar-se na reunião anual da UA, em julho de 2006, em Banjul, capital de Gâmbia[533]. Quanto ao presidente Lula, foi ele o primeiro governante latino-americano a falar diante da Liga Árabe em dezembro de 2003[534], antes de participar como convidado na Cúpula da União Africana (UA) realizado na Síria em 2009[535]. Aprofundamento e ampliação foram fatores do adensamento material com os países em desenvolvimento, o que não impediu que a espessura das relações pudesse variar em função dos parceiros.

530 "Venezuela y Palestina establecen relaciones diplomáticas", *Boletines del MPPRE*, 27 abr. 2009; "Presidente lança pedra fundamental da embaixada palestina", *ANBA*, 31 dez. 2010.

531 CEDEAO – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental. "I Cúpula Brasil – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) – Declaração Conjunta – Ilha do Sal, Cabo Verde, 3 de julho de 2010", *Nota do MRE n. 433*, 7 jul. 2010.

532 Nesse ano, a Venezuela assistiu igualmente à XVII Cúpula da Asean. MPPRE. *Libro amarillo 2010*, p. 264 e 307

533 *El mundo en 5 líneas.* Caracas: MPPRE¸ 2006, p. 24.

534 "Em discurso inédito na Liga Árabe, Lula volta a falar do processo de paz no Oriente Médio", *ANBA*, 9 dez. 2006.

535 "Lula será convidado de honra em cúpula da União Africana", *Folha de S. Paulo*, 26 jun. 2009.

2.1.1.4. O peso notável dos países emergentes

Certos países, mais do que outros, atraem o interesse brasileiro, chileno e venezuelano. De fato, as diplomacias podem ao mesmo tempo ampliar o número de parceiros e definir certos alvos prioritários com os quais pretendem estabelecer relações mais densas: o conceito de "parceria estratégica" é frequentemente evocado nesses casos. Ele aparece com tanta recorrência na retórica diplomática que sua definição se torna confusa. Trata-se, em todos os casos, de um vínculo que se deseja tornar prioritário, duradouro, constante, com múltiplas facetas e que traga benefícios recíprocos, para os dois parceiros[536]. Os Estados em desenvolvimento, assim selecionados, coincidirão com os mais visitados? A diplomacia brasileira tem procurado construir tais parcerias com pelo menos oito Estados do Sul[537]. Em *La Nueva Etapa* e no *Plan Simón Bolívar*, publicados pelos governos venezuelanos, a Índia, a China, a Malásia, a Síria e o Vietnam são apresentados como alvos privilegiados[538].

536 Por "múltiplas facetas" entendemos uma aproximação política, econômica, cooperativa, cultural e, eventualmente, militar e multilateral. SILVA, Solange Dias da. *As relações sino-brasileiras*: a construção de uma parceria estratégica. Tese (Mestrado) – Relações Internacionais. São Paulo: Universidade Católica de São Paulo, 2005, p. 113; LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 41, 1998, p. 31. Acrescenta que a parceria é flexível com o tempo.Ver também: BECARD RAMOS, Danielly. Parcerias Estratégicas nas Relações Internacionais: Uma análise Conceitual. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (Orgs.). *Parcerias estratégicas do Brasil*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013, v. 1, p. 69-90.

537 "Visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva à África do Sul – 8 e 9 jul. 2010", *Nota do MRE n. 435*, 8 jul. 2010; "Visita ao Brasil do presidente da República de Angola, Eduardo dos Santos – Brasília, 23 de junho 2010", *Nota do MRE n. 390*, 22 jun. 2010; "Visita ao Brasil do presidente da República Popular da China, Hu Jintao, 14 e 15 abr. 2010", *Nota do MRE n. 204*, 15 abr. 2010; "Visita do Ministro Celso Amorim ao Egito – Cairo, no dia 27 de dezembro 2009", *Nota do MRE n. 672*, 24 dez. 2009; "Visita ao Brasil do presidente da República da Indonésia, Susilo Bambang Yudhoyono – 18 a 20 nov. 2008 – Declaração Conjunta", *Nota do MRE n. 648,* 18 nov. 2008; "Plano de Ação da Parceria Estratégica entre a República Federativa do Brasil e a República da Turquia", *Nota do MRE n. 339*, 2 maio 2010. Antônio Carlos Lessa também registra os seguintes casos: Índia e Coreia do Sul (mais Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Itália, Japão, Noruega, Paraguai, Portugal, Reino Unido, Rússia, Suécia, Ucrânia, Venezuela), em: LESSA, Antônio Carlos, *op. cit.*, p. 122-123.

538 A África do Sul também foi oralmente qualificada como parceira estratégica: "Forging a Strategic Alliance", *IPS*, 4 set. 2008.

Os emergentes são objeto de atenção particular para as políticas externas dos três países estudados. Concretamente, trata-se dos parceiros para onde os presidentes mais viajam. A África do Sul é o Estado de seu continente mais visitado pelo Brasil (4) e pelo Chile (2) e está em terceiro lugar para a Venezuela (2). Por exemplo, entre 2006 e 2007, mais de vinte missões técnicas sul-africanas foram realizadas com o Chile, principalmente para trocas de experiências na luta contra a pobreza[539]. A ligação com o Brasil é tão intensa que os diplomatas já falam de uma redefinição, a fim de marcar uma nova etapa[540]. A Índia também se destaca: é o destino mais frequente na Ásia para o Brasil (3), empatado com a China; é o segundo para o Chile (2) e para a Venezuela (4 visitas, sendo duas privadas). A República Popular da China acumula superlativos: trata-se do país asiático mais visitado pelo Brasil (3), pelo Chile (4) e pela Venezuela (6). A China e o Brasil oficializaram a primeira parceria estratégica Sul-Sul desde 1993. O presidente Lula deslocou-se a Pequim com a mais numerosa delegação brasileira em maio de 2004: nove ministros, seis governadores e cerca de quatrocentos empresários[541]. Finalmente, a China se tornou um dos dois parceiros principais do Chile, junto com os Estados Unidos; esses dois países registram o maior número de deslocamentos presidenciais entre 2001 e 2009[542]. Apoiado em uma história diplomática contínua, o Chile representa hoje o país das primeiras experiências chinesas na América latina: estabelecimento de relações diplomáticas (para a América do Sul), apoio para o ingresso na Organização Mundial

539 Disponível em: <http://chileabroad.gov.cl/sudafrica/relacion-bilateral/relaciones-bilaterales>. Acesso em: 6 dez. 2010.

540 Os presidentes Lula e Thabo Mbeki encontraram-se pelo menos dezesseis vezes entre 2003 e 2008. "Parceria com o Brasil passa por redefinição", *Folha de S. Paulo*, 22 abr. 2009.

541 LEÓN-MANRÍQUEZ, José Luis. China-América Latina: una relación económica diferenciada. *Nueva Sociedad*, n. 203, maio-jun. 2006, p. 40.

542 Cepal. La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica. *Documento nº LC/L.3 224*, abril 2010, p. 24.

do Comércio (OMC), reconhecimento como economia de mercado e assinatura de um tratado de livre comércio. Fato mais anedótico, o presidente Hu Jintao seria o primeiro governante a fazer visita oficial a Sebastián Piñera em abril de 2010[543].

Certos parceiros se destacam especialmente em função de particularidades próprias a cada um dos nossos três casos. A vocação asiática do Chile explica diversas visitas à Coreia do Sul, a Singapura e ao Vietnam, assim como à Índia. No que concerne à Venezuela, já assinalamos a concentração de deslocamentos de Hugo Chávez aos países produtores de petróleo do Oriente Médio[544]. O presidente venezuelano viajou dez vezes ao Irã (entre as quais uma visita privada). Foi o número de viagens mais elevado entre todos os seus parceiros do Sul[545]. Outros membros da Opep foram confirmados como sócios históricos: Argélia (4), Líbia (6) e Arábia Saudita (4). O chefe de Estado esteve igualmente no Qatar por sete vezes[546]. Alguns parceiros visados no início de sua presidência, especialmente a Indonésia e a Malásia, com três visitas, foram posteriormente superados em prol da Síria (3) e do Vietnam (2)[547]. As reorientações diplomáticas explicam o menor número de viagens a esses países.

Dentre as três diplomacias, a brasileira foi a que utilizou de forma mais imprecisa o conceito de parceria estratégica. O presidente Lula somente foi uma ou duas vezes a Angola, à Coreia do Sul, ao Egito, à Indonésia ou à Turquia, países que, no entanto, são

543 A visita foi adiada devido a um tremor de terra na China. WALKER, Ignacio. La política exterior chilena. *Estudios Internacionales*, 39(155), out.-dez. 2006, p. 33; "El presidente de China, Hu Jintao, será la primera visita oficial que recibe Piñera", *El Mercurio*, 31 mar. 2010.

544 Cf. anexo nº 4, quadro nº 15, v. II, p. 185.

545 Surgiram também parceiros de fora do mundo em desenvolvimento, como a Rússia, com nove visitas.

546 As passagens pelo Qatar deveram-se às vezes a escalas técnicas obrigatórias para o percurso até a Ásia, mas frequentemente resultaram na organização de reuniões de trabalho.

547 A Indonésia foi membro da Opep até 2009.

considerados parceiros estratégicos. O uso prolífico desse rótulo dá a impressão de um emprego retórico, de um efeito de anúncio, mais do que uma estratégia concreta[548]. Assim, até 2008, a Turquia não era objeto de atenção especial, ao contrário do Egito, desde 2003. Os presidentes dos três países estudados procuraram dinamizar as relações Sul-Sul, mas suas iniciativas dependiam também da disposição de seus homólogos, o que enfatiza a importância da reciprocidade em uma materialização do adensamento.

2.1.1.5. Interesse recíproco

Os três países sul-americanos realizaram muitas visitas; em troca, receberam grande número de seus confrades do Sul. O Brasil acolheu vinte e sete chefes de Estado africanos, entre os quais dez vieram diversas vezes[549], sete governantes do Oriente Médio, com visitas renovadas por três dentre eles[550], e oito presidentes e seis primeiros-ministros asiáticos[551]. Por seu turno, a Venezuela recebeu três governantes asiáticos, enquanto nove países da região foram visitados. Não obstante, a maioria deslocou funcionários de alto nível, como foi o caso da Coreia do Norte, Índia e Laos[552].

548 Antônio Carlos LESSA chegou à mesma conclusão em "Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010)", *op. cit.*, p. 119.

549 Entre os governantes africanos que viajaram diversas vezes ao Brasil contam-se os da África do Sul (4), de Cabo Verde (3), da Guiné-Bissau (3), de Moçambique (3), do Senegal (3), de Angola (2), de Botsuana (2), da Guiné Equatorial, da Namíbia (2) e da Nigéria (2). Os chefes de Estado africanos que fizeram uma única visita ao Brasil entre 2003 e 2010 foram os dos seguintes países: Argélia, Burkina Faso, Benin, Cameroun, Comores, Djibouti, Gâmbia, Gana, Libéria, Malawi, Mali, Marrocos, República do Congo, São Tomé e Príncipe, Serra Leoa, Uganda e Zâmbia.

550 Podem-se acrescentar as visitas dos primeiros-ministros da Turquia e Kuwait em 2010. Entre os governantes de países do Oriente Médio que vieram diversas vezes ao Brasil contam-se os da Autoridade Palestina (3), da Líbia (2) e do Qatar (2). Os líderes do Oriente Médio que fizeram apenas uma visita ao Brasil (inclusive para a Aspa) foram os do Iraque, Irã, Jordânia e Síria.

551 Entre os presidentes asiáticos que viajaram ao Brasil contam-se os da China (2), Coreia do Sul (2), Índia, Indonésia, Paquistão, Filipinas, Timor-Leste e Vietnam; entre os primeiros-ministros, os de Butão, Índia (duas vezes no quadro do Ibas), Malásia, Mongólia, Tailândia e Singapura.

552 Visitaram a Venezuela os presidentes do Paquistão e do Vietnam, assim como o primeiro-ministro da Malásia.

Os presidentes chineses fizeram somente uma viagem em 2001 (outra, de Hu Jintao, teve de ser adiada devido a um tremor de terra na China). Missões de alto nível, porém, foram acolhidas quase anualmente. No Oriente Médio, o Irã reagiu à iniciativa venezuelana por meio de sete visitas presidenciais a partir de 2001, e o Qatar mediante três visitas (uma privada). Os presidentes da Autoridade Palestina e da Síria igualmente tocaram o solo venezuelano, o que eleva a quatro, dentre seis países, aqueles que fizeram visitas de reciprocidade a Hugo Chávez. Notamos também a primeira vinda de um ministro das Relações Exteriores dos Emirados Árabes à Venezuela, em dezembro de 2010, que marca um aprofundamento dos vínculos bilaterais com a Península Arábica[553]. Os representantes de diversas organizações internacionais fizeram, por sua vez, visitas a países sul-americanos. O secretário-geral da Liga Árabe, Amr Mussa, viajou três vezes a Brasília desde 2003[554]. Delegados de alto nível da Comissão da União Africana (2007), da União Econômica e Monetária do Oeste Africano (Uemoa – 2010) e da Nova Parceria para o desenvolvimento da África (Nepad – 2010) deslocaram-se ao Brasil. Os presidentes da União Africana foram com frequência à Venezuela (2006, 2007 e 2009), assim como o secretário-geral da Opep (pelo menos uma vez em 2008)[555].

Em conjunto, os países sul-americanos frequentemente receberam mais visitas do que as realizaram[556]. Há cinco casos em contrário: visitas asiáticas ao Chile e Venezuela, viagens de dirigentes do Oriente Médio ao Brasil, idas africanas e de membros

553 "Venezuela y Emirados Árabes Unidos inician jornadas de trabajo en áreas de interés binacional", *Boletines del MPPRE*, 11 dez. 2010.

554 AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an Overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 53, número especial, 2010, p. 235.

555 Cf. anexo nº 4, v. II, p. 246.

556 Eis alguns exemplos: Brasil-África: 34 vs. 43; Brasíl-Ásia em desenvolvimento: 11 vs. 17; Chile-África: 3 vs. 5; Chile-Oriente Médio: 2 vs. 4. No caso do Chile, todas as visitas ocorreram no quadro de giros pela América do Sul.

da Opep à Venezuela. Todos, porém, exceto os deslocamentos asiáticos ao território venezuelano, foram compensados por uma participação presidencial durante encontros levados a efeito por esses países, o que permitiu assegurar a reciprocidade. Essa observação recorda o papel dos grupos regionais no estreitamento das relações diplomáticas.

2.1.1.6. O papel multiplicador dos grupos regionais

Para as diplomacias em desenvolvimento, cujos meios são frequentemente limitados, as cúpulas internacionais representam uma oportunidade para poder encontrar diversos parceiros de uma só vez. De fato, grupamentos já existentes têm sido novamente dinamizados, como a Opep pela Venezuela, assim como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas) pelo Brasil[557]. Além disso, diversos mecanismos inter-regionais têm sido criados recentemente com o objetivo de facilitar o intercâmbio direto e sem intermediários no seio do mundo em desenvolvimento. O presidente Lula teve a ideia de um encontro entre os Estados da América do Sul[558] e os da Liga Árabe, e essa vontade se traduziu mediante a organização da Cúpula Aspa (América do Sul-Países Árabes) em Brasília, em maio de 2005.

Impulsos sul-americanos geraram, em contrapartida, outras iniciativas de parte de seus parceiros, além do quadro bilateral. Desde 1998, Singapura sugeriu a instituição de um Fórum de

557 Para verificar o empenho do Brasil no seio da CPLP, cf. p. 542-544. Lançada em 1986, a Zopacas caiu no esquecimento até a Cúpula Ministerial de Luanda, em 2007. RIBEIRO, Claudio Oliveira. A política africana do governo Lula (2003-2006). *Tempo Social*, 21(2), 2009, p. 193; VISENTINI, Paulo Fagundes. South-South Cooperation, Prestige Diplomacy or 'Soft Imperialism'? Lula's government Brazil-Africa relations. *Século XXI*, 1(1), jan.-dez. 2010, p. 69-70.

558 A região foi em seguida representada pela União de Nações Sul-Americanas (Unasul), organização intergovernamental criada em 2008. Ela reúne os dois Estados sul-americanos e constitui um mecanismo suplementar de integração regional.

Cooperação América Latina-Ásia Oriental (Focalae), que se concretizou após a primeira reunião ministerial de março de 2001 em Santiago do Chile[559]. Em seguida, em 2003, foi lançado o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (Ibas), por proposta desta última[560]; e, em 2005, o presidente nigeriano Olusegun Obanjo submeteu a ideia de um encontro regional segundo o modelo já existente entre a África e outros parceiros, como a China e a Índia. Essa proposta resultou na Cúpula América do Sul-África (ASA), realizada em Abuja em novembro de 2006[561].

Sediar um evento internacional proporciona ocasião para receber diversos chefes de Estado. A organização da segunda cúpula de chefes de Estado e de governo da Opep em Caracas em 2000 assim como a da segunda Cúpula da ASA na Ilha Margarita em 2009 resultaram, respectivamente, na visita de oito governantes, principalmente do mundo árabe, e na visita de dezenove governantes africanos à Venezuela[562]. Quanto ao Chile, o fato de pertencer à APEC mostrou-se decisivo para sua inserção asiática; dos nove países visitados na Ásia, seis foram visitados pelo menos uma vez no âmbito dessa associação, a cujas reuniões anuais nenhum presidente chileno deixou de assistir[563]. Em consequência de seu ativismo para com a região Ásia-Pacífico, o encontro de 2004 ocorreu em Santiago, o que permitiu ao Chile receber oito altos representantes asiáticos. Da mesma forma, a criação do Ibas

559 Japão também participou dessa iniciativa.

560 "A aliança Índia-Brasil-África do Sul", *Valor Econômico*, 15 set. 2006 e VISENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. As bases do IBAS: o desenvolvimento e a inserção internacional da Índia, do Brasil e da África do Sul. *IBAS*. Brasília: FUNAG, 2009, p. 43-44.

561 "L'union fait la force", *Le Potentiel*, 30 nov. 2006.

562 Cinco vice-presidentes e quinze ministros das Relações Exteriores participaram também da ASA II. "Presidente Chávez en Margarita para instalar Cumbre ASA", *Boletines del MPPRE*, 25 set. 2009.

563 Ricardo Lagos preferiu até mesmo faltar a uma reunião regional para participar da Cúpula da APEC. "Bachalet y sus 403 mil quilômetros por el mundo", *El Mercurio*, 7 set. 2008.

entre a Índia, Brasil e África do Sul, em 2003, explica a frequência dos encontros entre os presidentes desses três países[564].

Uma verdadeira diversificação das diplomacias da América do Sul está em curso por meio de estratégias diversas, como resultado simultâneo do aprofundamento e ampliação dos vínculos que unem os governos brasileiro, chileno e venezuelano ao mundo em desenvolvimento. A avaliação da qualidade e durabilidade dessa aproximação intergovernamental reside nos efeitos produzidos por essas visitas sobre as três diplomacias aqui estudadas.

2.1.2. O enraizamento institucional das relações políticas intergovernamentais

Para que um impulso internacional adquira raízes, os contatos devem prosseguir além dos encontros presidenciais. Nossas pesquisas mostram três consequências principais que testemunham essa continuidade: a abertura de embaixadas, a assinatura de acordos que resultam na criação de mecanismos de acompanhamento e a reforma dos Ministérios das Relações Exteriores.

2.1.2.1. Uma extensa rede de embaixadas

Na lógica da intensificação das relações, seja pelo reconhecimento diplomático ou pelo aprofundamento de uma associação, a rede de embaixadas sul-americanas cresceu enormemente[565]. A Venezuela começou por ativar células diplomáticas há muito negligenciadas, como foram os casos do posto de embaixador na Arábia Saudita, que ficara vago durante quatro anos até 1999,

564 Cf. anexo nº 6, v. II, p. 255-265.

565 Essa tendência está globalizada: o Brasil passou assim de 150 postos em todo o mundo a 230 entre 2003 e 2010 e de 1.000 diplomatas em serviço a 1.400 nos cinco últimos anos. AMORIM, Celso, *op. cit.*, p. 226.

ou ainda de oito países africanos com os quais existiam vínculos oficiais, mas sem acreditação diplomática[566].

De 2003 a 2010, as autoridades brasileiras autorizaram a criação ou reativaram quase quarenta embaixadas, das quais dezessete na África, seis na Ásia e três no Oriente Médio, às quais se acrescenta um escritório de representação diplomática em Ramallah em 2004[567]. Hugo Chávez também ampliou sua rede ao estabelecer dez novas embaixadas na África, três na Ásia e duas no Oriente Médio[568]. O Chile também participou desse movimento. Três novas estruturas surgiram na Argélia (2001), no Vietnam (2005) e nos Emirados Árabes Unidos (2009)[569]. De maneira geral, a África foi especialmente homenageada nessa dinâmica porque o Brasil passou de dezesseis para trinta e quatro representações e a Venezuela de oito a dezoito[570].

Os parceiros do Sul responderam a esse impulso abrindo por sua vez novas embaixadas nos três países em apreço. Argélia em 2002, Vietnam em 2003 e a promessa do Kuwait em 2010 são alguns

566 MPPRE. *Libro amarillo 1999*, p. 183; "Emerge un neuvo mapa diplomático entre África y Venezuela", *Boletines del MPPRE*, 4 maio 2005.

567 Para a Ásia em desenvolvimento e o Oriente Médio, o mais recente projeto de embaixada em Cabul está em vias de concretização em fins de 2010, assim como a transferência da embaixada no Iraque de Amã a Bagdá. Foram também abertos consulados na China (Cantão, Hamamatsu, Xangai), Índia (Mumbai), Líbano (Beirute) e Turquia (Istambul).

568 Nossos resultados chegam até 2007; outras aberturas na Ásia em desenvolvimento estavam contempladas. Uma das duas embaixadas no Oriente Médio, na Jordânia, encontrava-se em fase de criação, com um consulado funcionando interinamente. Em 2005, foi aberto um consulado em Xangai, assim como um escritório de representação em Ramallah. MPPRE. *Libro amarillo*, 2006, p. 305; e *Libro amarillo*, 2007, p. 525.

569 No Chile, o número de embaixadas é fixado em uma lei, o que limita a abertura de novas estruturas. Consulados foram implantados na China (Xangai, 2005) e na Turquia (Esmirna, 2007 e Mersin, 2008). "Ministro inauguró embajada de Chile en Emiratos Árabes", *Boletín del MINREL*¸ 18 out. 2009, e "Para construir una plataforma mundialista necesitamos una organización de clase mundial", *Boletín del MINREL*, 24 nov. 2020. Disponível em: <http://chileabroad.gov.cl/turquia/relacion-bilateral/comercio-relaciones-bilaterales>. Acesso em: 6 dez. 2010.

570 O Chile manteve cinco embaixadas na África.

exemplos em relação ao Chile[571]. Treze novos Estados africanos instalaram representações diplomáticas em Brasília desde 2003, permitindo ao Brasil situar-se entre os países mais bem-dotados no mundo, com vinte e nove embaixadas desse continente[572]. O Qatar e a Palestina – após seu reconhecimento como Estado pelo Brasil, e a Liga Árabe[573], esta por meio de uma missão – estavam entre os novos representantes do Sul, enquanto o Afeganistão projetava juntar-se ao movimento. Pelo menos quatro Estados africanos passaram a estar representados em Caracas, além dos cinco historicamente presentes[574], o que, no entanto, ficava ainda aquém dos esforços venezuelanos para com aquele continente. Quanto à Palestina, foi aberta uma embaixada e a Coreia do Norte solicitou a instalação de um escritório comercial[575].

A rede diplomática se globalizava, mas ainda seria preciso esperar sua universalização. Em seus dois mandatos, Lula abriu numerosas embaixadas, mas, aparentemente, nem sempre estão bem-dotadas[576]. Por seu turno, as autoridades chilenas resolveram organizar um escritório comercial no Líbano, em 2004, e uma dezena de países africanos permanecem sem representação

571 "Canciller Moreno firma acuerdos de cooperación entre Chile y Kuwait", *Boletín del MINREL*, 27 jul. 2010.

572 AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an Overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 53, número especial, 2010, p. 234.

573 A Liga Árabe já estabelecera um escritório no Brasil. "Liga Árabe formaliza missão no Brasil", *ANBA*, 24 abr. 2007.

574 Não contamos a República Árabe Saharaui. O Marrocos retirou sua embaixada em 2008. Gâmbia, Benin, Sudão e Guiné Equatorial são os recém-chegados. MPPRE, Relaciones internacionales Venezuela-África 2005-2008, Powerpoint interno, 14 out. 2008, p. 20-21; "Gobierno Nacional designa nuevo Embajador de Venezuela en la República de Guinea Ecuatorial", *Boletines del MPPRE*, 7 jan. 2011.

575 "Canciller Nicolás Maduro Moros y su homólogo Riad Al-Maliki inauguran Embajada Palestina en Venezuela". *Boletines del MPPRE*, 21 abr. 2009; MPPRE. *Libro amarillo*, 2007, p. 589.

576 LANDAU, Georges D. Reflexões sobre a atual política externa brasileira. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, 8(16), jan. 2010, p. 44.

diplomática em 2005[577]. No entanto, em conjunto, as redes diplomáticas se ampliaram significativamente. A multiplicação de acordos bilaterais também faz parte do aprofundamento dos vínculos Sul-Sul.

2.1.2.2. A proliferação de acordos bilaterais

O segundo aspecto da institucionalização das relações políticas é a assinatura de acordos bilaterais que dão arcabouço jurídico aos projetos e facilitam as trocas futuras. Os governos venezuelano e brasileiro destacam-se nesse aspecto, enquanto o Chile não proporciona muita informação sobre a firma de acordos. Neste estudo, consideramos todos os tipos de textos, sejam juridicamente vinculantes ou não, como os memorandos de entendimento e as cartas de intenção.

O presidente Lula assinou um número muito maior de acordos com os Estados do Sul do que todos os seus antecessores[578]. Entre os mais recorrentes estão os países lusófonos, assim como os parceiros estratégicos. Por exemplo, entre 2003 2008, foram firmados vinte e oito textos com Angola, contra nove anteriormente, trinta com a China até 2009, contra dezoito antes de 2003, e vinte com a Índia até 2008, contra quatorze no passado. Em um único mandato, Luiz Inácio Lula da Silva concretizou vinte e quatro acordos com a China, enquanto Fernando Henrique Cardoso assinou dezoito durante seus dois mandatos. Outros documentos surgiram posteriormente, ao cabo de novas visitas[579]. Em troca, houve uma redução dos atos com

577 Isso significa que pode ter havido uma acreditação, mas que nenhum diplomata tenha ido apresentar-se no país em apreço a fim de exercer funções em sua embaixada. SOTO CRUZ, Luis Manuel. Antecedentes acerca de las relaciones diplomáticas entre Chile y los países del continente africano. *Documento de trabalho*, primavera 2003.

578 Cf. anexo nº 7, v. II, p. 313-315.

579 Em abril de 2010, o presidente da China e o primeiro-ministro da Índia foram recebidos em Brasília e, posteriormente, em junho de 2010, o governante de Angola.

a Coreia do Sul, ainda considerado parceiro estratégico. Conviria, pois, observar se essa falta foi compensada por outras ações[580].

Os governos de Hugo Chávez utilizaram abundantemente a assinatura de acordos para simbolizar a vontade de aproximação com os países do Sul. Enquanto entre 1950 a 2004, somente quarenta e sete textos haviam sido rubricados com os Estados africanos, foram assinados nada menos de 110 documentos entre 2005 e 2008[581]. Segundo os dados que o vice-ministério para a África nos forneceu durante nossa pesquisa de campo, em abril de 2009, os acordos assinados cobrem diversos domínios que vão de consultas políticas ao esporte, passando pela economia, educação e também a comunicação. Dois temas, porém, destacam-se: a cultura e o setor energético, cada qual objeto de oito textos[582]. No total, nesse período a Venezuela assumiu compromissos com dezoito países africanos[583], sobretudo com a Argélia (quatorze acordos), Gâmbia (treze), o Mali (nove) e a Líbia (sete). Dentre esses países, dois são membros da Opep; todos foram visitados pelo presidente Chávez antes que seus governantes fossem por sua vez à Venezuela[584]. Esses exemplos confirmam a importância dos encontros entre altos dignitários para o lançamento de projetos. Outros textos foram assinados posteriormente, inclusive com novos parceiros. Segundo fontes oficiais, o Ministério venezuelano deveria consolidar acordos com vinte e cinco países africanos em 2010[585].

580 Cf. infra, p. 262-318.

581 MPPRE. Relaciones internacionales Venezuela-África 2005-2008, *op. cit.*, p. 37.

582 Cf. anexo nº 7, v. II, p. 317-319.

583 E mais com a República Árabe Saarauí, a Liga Árabe e a União Africana.

584 O governante da Gâmbia viajou em 2007 e seus três outros homólogos em setembro de 2009, por ocasião da II Cúpula da ASA.

585 "Con la firma acuerdos de cooperación Venezuela profundiza su relación con África", *Boletines del MPPRE*, 23 jan. 2010. Dois acordos energéticos foram concluídos com o Egito e a Mauritânia em 2010, por exemplo.

Conforme assinala Camille Forite, os laços com a África ainda estão longe de estarem totalmente diversificados, pois em 2009 cerca de metade desses Estados ainda não havia assinado qualquer documento com a Venezuela[586].

Os governos do presidente Hugo Chávez trataram de construir parcerias privilegiadas com alguns Estados do Sul. Esse foi o caso da China, com a qual aproximadamente trezentos acordos foram concluídos desde 1999, contra vinte e um anteriormente. Esses acordos resultaram na preparação de oitenta "grandes projetos"[587]. As relações com o Irã seguiram caminho semelhante: os dois países negociaram número idêntico de textos, dos quais uma parte tratava do desenvolvimento de setenta projetos de grande envergadura[588]. Em 2010, foram assinados quarenta e oito acordos com a China e onze com o Irã[589]. Além disso, cerca de outros trinta foram concluídos com a Síria, parceiro recente, mas com o qual a intensificação foi especialmente dinâmica até 2010[590].

Enfim, entre os numerosos compromissos assumidos, os que melhor garantem a durabilidade das relações bilaterais

586 FORITE, Camille. *Chávez et l'Afrique*. Paris: IHEAL, 2011, p. 175-180.

587 Os diferentes temas incluídos nesses textos serão abordados ao longo do capítulo. "Pekín y Caracas elevan a níveles estratégicos sus relaciones de cooperación", *Boletines del MPPRE*, 17 out. 2005; "Cerca de 300 convenios han firmado China y Venezuela hasta La fecha", *MINCI Prensa presidencial*, 17 fev. 2009.

588 "Em 2010, 57 projetos produtivos foram examinados pelos parceiros sino-venezuelanos". MPPRE. *Libro amarillo 2010*, p. 196; "Venezuela e Irán afianzan relaciones económicas basadas en la cooperación y complementariedad", *Boletines del MPPRE*, 23 nov. 2009; "Presidente Chávez recibe a su par iraní Mahmoud Ahmadinejad", *Boletines del MPPRE*, 25 nov. 2009; 270 documentos foram anunciados na ocasião; MOYA MENA, Sergio I. La política exterior del presidente Mahmud Ahmadinejad hacia América Latina (2005-2010). *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 7(1), jul.2010, p. 25-48; BOTTA, Paulo. Relaciones comerciales entre Irán y América Latina durante la presidencia de Mahmud Ahmadineyad (2005-2009). *Relaciones Internacionales*, n. 139, 2010.

589 MPPRE. *Libro amarillo 2010*, p. 311.

590 "Venezuela: Chávez llega a Damasco para una nueva visita oficial a Siria", *Efe*, 19 out. 2010, e "Venezuela y Siria estrechan lazos de cooperación con la firma de nuevos acuerdos", *Boletines del MPPRE*, 21 out. 2010; seis acordos foram assinados.

intergovernamentais são os que visam à criação de mecanismos de acompanhamento, tanto por meio de consultas quanto de comissões mistas. Com efeito, essas medidas permitem ao mais alto nível ministerial supervisionar o acompanhamento dos projetos e até fazer novas propostas. Nos últimos anos, diversas estruturas existentes foram refundidas e outras novas surgiram[591]. É difícil conhecer todos, por falta de dados, mas as informações disponíveis confirmam que vão sendo criados em ritmo crescente.

Os contatos bilaterais se institucionalizam cada vez mais, especialmente com os parceiros estratégicos. A gestão das relações entre o Brasil e a China repousa em um grande número de organismos, entre os quais podem ser citados as Comissões Sino-Brasileiras de Alto Nível de Concertação e Cooperação (Cosban), lançada em março de 2006, o Diálogo Estratégico de 2007 e o Diálogo Financeiro, iniciado no ano seguinte[592]. Em 2010, um Plano de Ação Comum, o "PAC chinês", foi apresentado, com o objetivo de dirigir o conjunto de projetos de 2010 a 2014[593]. Esse seria o programa mais ambicioso entre o Brasil e um de seus parceiros[594]. A Venezuela e a China também estabeleceram, em 2001, uma Comissão Mista de Alto Nível (CMAN), composta por sete subcomissões[595]. Foi lançado um Plano Energético Estratégico

591 Cf. anexo nº 8, v. II, p. 321-325.

592 BECARD, Danielly Silva Ramos. Cooperação e comércio entre Brasil e China durante o governo Lula. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Org.). *China e Índia na América Latina.* Curitiba: Juruá, 2010, p. 177.

593 Resultaram dos trabalhos da COSNAN. "Plano de Ação Conjunta entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Popular da China, 2010-2014", *Nota do MRE n. 205*, 15 abr. 2010.

594 ROSSI, Clóvis. Essencial mesmo para o Brasil é o C, de China. *Folha de S. Paulo*, 16 abr. 2010.

595 As diferentes temáticas incluídas nestes textos serão abordadas ao longo do capítulo. "Pekín y Caracas elevan a niveles estratégicos sus relaciones de cooperación", *Boletines del MPPRE*, 17 out. 2006; "Cerca de 300 convenios han firmado China y Venezuela hasta la fecha", *MINCI Prensa presidencial*, 17 fev. 2009.

para 2001-2011[596]. Em maio de 2010, os dois países começaram a planejar novas atividades para 2013-2018[597]. Ao mesmo tempo, esboçava-se o planejamento com o Irã para a década de 2010-2020[598].

2.1.2.3. A reforma dos ministérios em favor do Sul

Além de assegurar a permanência de suas iniciativas Sul-Sul, os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez adaptaram seus ministérios das Relações Exteriores às orientações de suas políticas. O Ministério chileno tampouco escapou a essa tendência. O Chile iniciou longos debates sobre uma reforma de seu serviço diplomático. A junção da África, Ásia e Europa em uma única unidade geográfica na Diretoria-Geral de Relações Econômicas Internacionais (Direcon) foi objeto de questionamento[599].

Durante os mandatos de Lula, o Itamaraty foi reformado[600], em parte em consequência da ampliação da presença brasileira na África. O departamento da África e Oriente Médio foi dividido em dois; ao novo departamento, exclusivamente africano, criou-se uma terceira Divisão (DAF-I, DAF-II e DAF-III)[601]. Assim, uma unidade autônoma passou a tratar da região do Oriente Médio,

596 MPPRE. *Libro amarillo 2001*, p. 213.

597 "China y Venezuela impulsan trabajo a corto, mediano y largo plazo", *MINCI Prensa presidencial*, 24 maio 2010.

598 Igualmente, uma comissão mista funciona desde 2002. "Venezuela e Irán firman acuerdos en diversas áreas", *MINCI Prensa presidencial*, 4 abr. 2009.

599 "Cancillería: en pos de la modernización", *El Mercurio*, 23 set. 2008; "Cámara de Diputados aprobó proyecto de modernización de la Cancillería", *Boletín del MINREL*, 18 ago. 2009; FUENTES, Claudio. Resistencias a un cambio organizacional: El caso de la Cancillería de Chile. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), 2008, p. 53-76.

600 FARIA, Dawisson Belém Lopes; CASARÕES, Guilherme. Itamaraty on the Move: Institutional and Political Change in Brazilian Foreign Service under Lula da Silva's Presidency (2003–2010). *Bulletin of Latin American Research*, 32(4), 2013.

601 RIBEIRO, Cláudio Oliveira. A política africana do governo Lula (2003-2006). *Tempo Social*, 21(2), 2009, p. 189-190.

além da criação de um posto de embaixador extraordinário para essa parte do mundo, em 2004, dedicado especialmente ao processo de paz entre Israel e Palestina[602]. Finalmente, a evolução do tratamento dispensado ao Fórum de Diálogo Ibas simbolizou a vontade de tornar perenes os laços tecidos. O Mecanismo de Coordenação do Fórum (Cibas), a cargo de um diplomata desde 2003, foi transformado em Divisão (Dibas) subordinada ao Departamento de Mecanismos Regionais (DMR). Em fevereiro de 2010, a Divisão contava com sete funcionários, o que mostra a importância que o Fórum havia adquirido no seio da diplomacia brasileira e também sua consolidação no funcionamento do Ministério[603].

Na Venezuela, o Decreto nº 3402 de 23 de dezembro de 2004 reformou o Ministério do Poder Popular para as Relações Exteriores (MPPRE), que passou a contar com cinco vice-ministérios em sua estrutura, organizados segundo as áreas geográficas: África, América Latina e Caribe; América do Norte, Ásia, Oriente Médio, Oceania e Europa. Essa divisão reflete a visão de Hugo Chávez sobre os cinco polos[604]. Até 2004, havia quatro pessoas encarregadas das questões relativas à África, Ásia, Oriente Médio e Oceania, enquanto cinco anos mais tarde o vice-ministério para a África já possuía 18 funcionários. Sua criação marcou um momento decisivo na condução da política africana dos governos venezuelanos.

A reorganização dos ministérios revelou-se efetivamente fundamental para a elaboração de uma diplomacia mais eficaz. Desde a criação do vice-ministério para a África, surgiu

602 "Brasil terá embaixador extraordinário para o Oriente Médio", *ANBA*, 19 abr. 2004.

603 BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. *Política externa brasileira e coalizões do Sul: o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS)*. Tese (Mestrado) – Relações Internacionais. São Paulo: Programa São Thiago Dantas, 2010, p. 110.

604 MPPRE. *Libro amarillo 2005*, p. 95.

regularmente na Venezuela uma *Agenda África* que mostrava as principais diretrizes em relação a esse continente[605]. Por exemplo, preconizava o estabelecimento de relações diplomáticas com todos os parceiros, objetivo atingido em 2008 (dois países reconhecidos em 2004 contra vinte entre 2005 e 2008). Outra orientação importante recomendava a formalização jurídica dos laços governamentais, processo que continuava em andamento em 2010[606]. Devido à prioridade atribuída à Ásia, a Chancelaria chilena formulou, por sua vez, um *Plan Ásia*, com o objetivo de fortalecer sua inserção na região. Além disso, organiza regularmente uma oficina de trabalho sobre comércio com a Ásia-Pacífico, que reúne representantes das dezesseis principais economias interessadas[607]. A partir de 2008, o governo brasileiro passou a dar nova importância à Ásia em sua reflexão política, o que se refletiu no aumento das visitas presidenciais a essa região[608]. Ademais, foi criado um grupo de trabalho denominado *Agenda China*, que reúne diversos ministérios e dirigentes de empresas em torno de 147 setores da economia[609]. Finalmente, a ampliação dos contatos com a África levou a diplomacia brasileira a organizar fóruns a fim de articular melhor sua estratégia. Eis

605 A ideia tinha sido lançada desde o ano 2000. Entrevista com um diplomata venezuelano, feita em Caracas, 27 abril 2009.

606 Cf. infra, p. 283. "Venezuela suscribió Acuerdos de Cooperación con Eritrea y Mauritania en seguimiento de la II Cumbre ASA", *Boletines del MPPRE*, 22 jan. 2010.

607 Note-se que a Ásia é a única região do Sul situada fora da região que dispõe de uma diretoria específica nas suas vertentes, a econômica e a política, do ministério chileno. ROUXEL, Mario Artaza. Chile y Asia hoy: una mirada crítica, *Estudios Internacionales*, 39(156), jan.-mar., p. 58; "Ministro inaugura Centro de Negocios de principales economías de Asia Pacífico", *Boletín del MINREL*, 5 maio 2010: a Austrália, o Japão, a Nova Zelândia e a Rússia participam.

608 Essa política se desenvolve em torno de sete polos: a Asean, a China, a Coreia do Sul, a Índia, além da Austrália, a Nova Zelândia, o Japão e as antigas Repúblicas soviéticas. "Governo prepara ofensiva comercial aos países da África", *O Estado de S. Paulo*, 3 set. 2007.

609 BARBOSA, Alexandre de Freitas; MENDES, Ricardo Camargo. A ascensão chinesa e os desafios da política externa brasileira. *Nueva Sociedad*, número especial em português, out. 2008, p. 50; BECARD, Danielly Silva Ramos, *op. cit.*, p. 180.

alguns exemplos: um Fórum Brasil-África foi celebrado em junho de 2003; um Colóquio Brasil-África realizou-se em outubro de 2009; e um Diálogo Brasil-África sobre segurança alimentar, luta contra a fome e desenvolvimento rural ocorreu em maio de 2010[610].

O adensamento das relações diplomáticas fica, assim, duplamente confirmado. Por um lado, os países estudados ampliaram o leque de suas parcerias a partir de suas respectivas heranças históricas; por outro, os governos atuais se abriram a uma maior institucionalização de suas diplomacias, o que constitui prova de durabilidade e constância. Durante sua última viagem pela África, o presidente Lula declarou: "Passei sete anos semeando e agora vejo as árvores carregadas, os frutos maduros. Devo fazer a colheita"[611]. O que ele foi buscar, na verdade? Se a vontade governamental parece ser crucial no estreitamento material, a diversificação dos campos em apreço mostra-se indispensável a qualquer aproximação, e muito especialmente no setor econômico.

2.2. Trocas econômicas: um adensamento com contrastes

Historicamente, a economia desempenha papel determinante na evolução das relações Sul-Sul, pois o esgotamento do modelo de industrialização por substituição das importações (ISI), seguido pela crise da dívida, foi o que em parte provocou o refluxo dos laços

610 "Fórum Brasil-África", *Notas do MRE n. 169*, 20 maio 2003; com participação de atores não governamentais; "Diálogo Brasil-África sobre segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural, com adoção de Documento Final", *Nota do MRE n. 302*, 13 maio 2010; 43 delegações africanas estiveram presentes, assim como de Timor-Leste, de organizações regionais e entidades da sociedade civil.

611 "Vou colher o que plantei, diz Lula", *O Globo*, 9 jul. 2010.

entre os países em desenvolvimento[612]. As esferas econômicas e política surgem então estreitamente ligadas; no entanto, os efeitos de uma sobre a outra nada têm de automático. Verifica-se especialmente que o aumento das trocas comerciais não resulta exclusivamente das orientações diplomáticas governamentais; observa-se uma divisão entre esses dois canais de intensificação das relações Sul-Sul[613]. Da mesma forma, as escolhas em matéria de política externa possuem motivações múltiplas, muito além do campo econômico.

Os três casos estudados refletem as conexões existentes entre diplomacia e motivações econômicas. Por um lado, os atores políticos orientaram sua estratégia em função das exigências do modelo de desenvolvimento interno e da evolução do comércio exterior, onde avulta a importância crescente da Ásia a partir dos anos 1990[614]. Os governantes se transformavam então em representantes comerciais de seus países[615]. Os governos chilenos da *Concertación* definiram sua diplomacia como "comercial". Consequentemente, o Ministério das Relações Exteriores dedicava grande atenção a essas questões e dividiu-se em dois ramos principais: um político e outro econômico. Esse último é mais conhecido pelo nome de Diretoria-Geral das Relações Econômicas Internacionais (Direcon). Com um total de trocas equivalente a 76,1% do PIB em 2008-2010, a economia chilena é bastante aberta e depende muito da vitalidade do comércio exterior para garantir seu crescimento[616]. No Chile, a estratégia

612 Cf. capítulo 1.2.1, p. 138-152.

613 Cf. quadro nº 2, v. I, p. 225-226.

614 Sobre a temática de desenvolvimento, ver 4.2, p. 478-496.

615 DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999, p. 70. O autor descreve os mandatários como "caixeiros-viajantes".

616 O Brasil apresenta um perfil diferente; com efeito, sua taxa de abertura em 2008-2010 chegou a apenas 23,8%. Mesmo assim sua diplomacia tem relevância na sustentação do modelo nacional de desenvolvimento.

de desenvolvimento interno apoia-se explicitamente na política externa. Além disso, as trocas econômicas podem representar um primeiro passo no estabelecimento de contatos entre países que pouco se conhecem politicamente.

Por outro lado, o intercâmbio tende a aumentar após as visitas presidenciais. Esse foi especialmente o caso do Brasil após a viagem do presidente Luiz Inácio Lula da Silva pelo mundo árabe em dezembro de 2003[617]. O mandatário brasileiro havia determinado a tomada de iniciativas audaciosas em relação a esses parceiros pouco conhecidos: "É fundamental continuar desenhando uma nova geografia econômica e comercial, que, preservando as vitais relações com os países desenvolvidos, crie sólidas pontes entre os países do Sul, que por muito tempo permaneceram isolados uns dos outros"[618]. Mesmo as autoridades venezuelanas, extremamente críticas ao atual modelo econômico mundial, não deixam de perseguir objetivos econômicos. O analista político e assessor de Hugo Chávez, Raimundo Kabchi, enfatiza: "O mais importante neste tipo de viagem e neste tipo de relação, mais além da quantia que possamos obter em dólares, é o intercâmbio que em última análise serve a nossa economia e a retira da dependência de um país ou de um grupo reduzido de países"[619].

O relançamento das dinâmicas Sul-Sul ocorre em um contexto de forte crescimento econômico e de pujança do

Disponível em: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=CL,BR>; <http://data.worldbank.org/indicator/BN.CAB.XOKA.CD?page=1>. Acesso em: 10 nov. 2011.

617 Cf. anexo nº 4, v. II, 205-206.

618 Discurso pronunciado na 59ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York, em 21 set. 2004. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2465>. Acesso em: 13 mar. 2010.

619 "Cooperación Libia-Venezuela constituye nuevo modelo estratégico", *MINCI Prensa presidencial*, 22 out. 2010.

comércio internacional[620]. Qualquer adensamento material deve desde logo conter uma vertente econômica que analisamos segundo dois eixos principais: inicialmente o comércio e em seguida os fluxos financeiros.

2.2.1. A elevação real de um comércio concentrado

Embora a publicação de dados oficiais[621] facilite o estudo do comércio internacional, é preciso guardar na memória algumas limitações. Por exemplo, no caso iraniano, alguns produtos sul-americanos transitam pelos Emirados Árabes Unidos antes de entrar em território persa, o que dissimula sua origem[622]. Da mesma forma, nas informações publicadas pela Venezuela não aparece nenhuma exportação de petróleo para a China[623]. Esses elementos permitem supor que o nível real das trocas seja superior.

As relações da América do Sul com seus parceiros em desenvolvimento inserem-se em um incremento generalizado do intercâmbio Sul-Sul. Entre 2000 e 2010, a participação desses fluxos no comércio mundial passou de 14% a 23%, enquanto os laços Norte-Sul pouco cresceram e o intercâmbio Norte-Norte diminuiu em termos relativos. Os dois últimos, porém,

620 Sobre o papel da economia, ver capítulo 4.3.3.1, p. 486-488.

621 Preferimos utilizar a base de dados UN Comtrade; ver explicação no anexo nº 9, v. II, p. 326-328.

622 MUXAGATO, Bruno. Les relations Brésil/Iran et la question du nucléaire. *Politique étrangère*, n. 2, 2010, p. 401-402.

623 Talvez essa omissão decorra do fato de que desde 2006 as autoridades não fornecem dados relativos ao petróleo; no entanto, os dados apareceram para a Ásia em desenvolvimento, excluída a China. Ou será porque o petróleo serve para o pagamento da dívida? Os dados chineses são muito diferentes: em 2008, a China (com Hong Kong e Macau) declarou ter exportado 3.515.695.387 de dólares para a Venezuela (ou seja, aproximadamente um bilhão a menos em relação ao que a Venezuela declarou), mas teria importado US$ 6.716.903.910, isto é, aproximadamente 24 vezes mais. Por esse motivo, todos os dados venezuelanos que dizem respeito ao menos às exportações para a China serão registrados em itálico, a fim de assinalar a dúvida sobre seu valor real. Em consequência, os resultados em nível regional também são afetados. Não obstante, segundo as informações chinesas, o resultado final teria aumentado; as conclusões deste estudo sobre o incremento das trocas permanecem válidos, pois os dados estão de fato subvalorizados.

continuam a ser importantes. O perfil do comércio internacional evoluiu rapidamente, pois em 2010 as economias do Sul representavam 40% das exportações mundiais[624]. Não obstante, as trocas entre países em desenvolvimento permanecem muito concentradas: 60% provinham de interasiáticas e 26% derivavam dos fluxos entre a Ásia em desenvolvimento e as demais regiões do Sul (às quais se acrescentaram as antigas repúblicas soviéticas, para fins deste cálculo). Apesar de tudo, o comércio Sul-Sul ocupa lugar importante na inserção internacional da América Latina e o Caribe. Se excluirmos o México, os fluxos com o mundo em desenvolvimento representam 53% das exportações latino-americanas (38% considerando-se o México), dos quais 20% são de natureza inter-regional e 13% destinam-se à Ásia em desenvolvimento[625].

No entanto, o crescimento do intercâmbio Sul-Sul do Brasil, do Chile e da Venezuela ocorre de maneira desequilibrada, concentrando-se em um pequeno número de parceiros. Por isso, os governos brasileiro e chileno procuram estimular os fluxos com maior número de países em desenvolvimento, por meio de acordos progressivos de livre comércio. Abordamos esse ponto depois de haver analisado o estreitamento dos laços comerciais Sul-Sul.

624 Nesse relato são mencionados três motivos principais para explicar a mudança: o deslocamento da produção manufatureira nos países do Sul, a liberalização do comércio e o crescimento econômico de certos países em desenvolvimento. Cepal. Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011. La región en la década de las economías emergentes. Relatório anual, set. 2011, p. 55.

625 *Ibid.*, p. 56-58.

2.2.1.1. O aumento acelerado das trocas comerciais

Quadro nº 1: Evolução das relações comerciais Sul-Sul até 2008 (em %)

	Brasil (2003-2008)	**Chile** (2000-2008)	**Venezuela** (1999-2008)	**América Latina e Caribe** (1999-2008)	**América do Sul** (1999-2008)
África	321,13	244,30	69,32	672,44	645,42
Ásia em desenvolvimento (menos China)	300,41	329,24	692,99	361,40	392,89
China	411,61	770,93	1750,77	276,05	1324,82
Oriente Médio	219,80	291,22	697,97	428,19	439,32

Fonte: Elaboração própria a partir de UN Comtrade

O primeiro resultado é indiscutível: as trocas do Brasil, Chile e Venezuela aumentaram de maneira espetacular desde a chegada ao poder de governos favoráveis à aproximação com os países em desenvolvimento (quadro nº 1).

Quadro nº 2: Panorama do intercâmbio Sul-Sul (em US$)

continua

	Auge elevação histórica	Auge da queda	Início do relançamento político	Estado das relações antes da crise
Brasil	1985	1992	2003	2008 (pico)
África	3 777 671 326	1 476 838 081	6 149 521 057	25 897 535 566
% mundo	9,45	2,53	5,07	7
Brasil	1997	1999	2003	2008 (pico)
Ásia em des. sem China	7 408 660 214	5 377 451 581	8 138 194 031	32 585 945 822
% mundo	6,3	5,41	6,71	8,8
Brasil	1997	1999	2003	2008 (pico)
China	2 401 758 976	2 367 722 884	7 632 876 383	39 050 655 944
% mundo	2,04	2,38	6,3	10,55
Brasil	1980	1999	2003	2008 (pico)
Oriente Médio	8 961 334 544	2 457 015 683	4 321 679 393	13 820 851 358
% mundo	19,88	2,47	3,57	3,73
Chile	1990	1998	2000	2008 (pico 2006)
África	538 004 900	207 630 690	592 902 874	2 041 340 016
% mundo	3,51	0,66	1,72	1,6
Chile	1997	1998	2000	2008 (pico 2007)
Ásia em des. sem China	3 689 995 854	2 481 233 795	3 021 938 732	12 971 369 115
% mundo	10,72	7,84	8,75	10,16

conclusão

	Auge elevação histórica	Auge da queda	Início do relançamento político	Estado das relações antes da crise
Chile	1998	1999	2000	2008 (pico)
China	1 347 877 141	1 135 731 360	1 851 269 933	16 123 192 248
% mundo	4,26	3,88	5,36	12,63
Chile	1993	1994	2000	2008 (pico en 2007)
Oriente médio	247 844 606	102 187 125	399 038 185	1 561 103 171
% mundo	1,26	0,46	1,16	1,22
Venezuela	1980	1982	1999	2008 (pico 2001)
África	247 987 451	12 751 838	135 278 095	229 058 741
% mundo	0,83	0,04	0,4	0,18
Venezuela	1985	1986	1999	2008 (pico)
Ásia en des. sem China	565 128 955	142 831 924	557 519 299	4 421 088 193
% mundo	2,41	0,88	1,66	3,38
Venezuela	1982	1983	1999	2008 (pic)
China	55 835 104	11 287 000	275 408 944	*5 097 194 763*
% mundo	0,19	0,05	0,82	3,9
Venezuela	1992	1994	1999	2008 (pic)
Oriente Médio	51 921 149	20 456 058	23 421 854	186 898 716
% mundo	0,19	0,08	0,07	0,14

Fonte: Elaboração própria a partir de UN Comtrade
NB: Hong Kong e Macau não estão incluídos com a China, respectivamente antes de 1998 e antes de 2000.
Os resultados em itálico indicam dúvida sobre os números (Cf. anexo nº 9, v. II, p. 328).

Além disso, os vínculos Sul-Sul crescem mais rapidamente do que a evolução global do comércio exterior desses países (+205,36% para o Brasil, +269,54% para o Chile e +289,21% para a Venezuela)[626].

No entanto, é preciso matizar essa primeira impressão. Para começar, nota-se no quadro nº 2 que o relançamento se inicia frequentemente a partir dos anos 1990, o que o desvincula da atividade diplomática, que se desenvolveu sobretudo a partir dos anos 2000. Em segundo lugar, se o aumento real das trocas é generalizado – frequentemente partindo de níveis muito baixos – o aumento relativo dos fluxos no comércio total dos países evolui de maneira menos abrupta. Exclusive no que respeita à Ásia em desenvolvimento (por causa da situação específica da China) as relações atingiram, historicamente, taxas relativas mais elevadas. Os recordes em valores nominais revelam adensamento comercial Sul-Sul, mas que se encontra em fase de recuperação, quando comparados aos dados históricos relativos[627]. Da mesma forma, certas trocas não se estabilizaram nos casos do Chile e da Venezuela com a África. Ao contrário do estreitamento de laços diplomáticos, claramente aprofundados, as trocas comerciais entre a América do Sul e seus parceiros em desenvolvimento reconstruíram-se, mais do que foram criadas, com exceção da Ásia. Se os laços históricos com a África e o Oriente Médio já tiveram níveis relativos mais elevados, seu dinamismo, ao contrário, não foi duradouro e os picos de trocas não ocorreram no mesmo momento (quadro nº 2). Em contraposição, o relançamento atual se apresenta mais modestamente, mas parece ser mais globalizado e perene, como ilustram as reações à crise internacional dos dias que correm.

626 Resultados calculados com base em dados da UN Comtrade.

627 A importância das relações econômicas Brasil-Oriente Médio explica-se pelas importações de petróleo e pelo aumento dos preços após o primeiro choque petrolífero.

Reação histórica diante da crise internacional de 2008-2009

Historicamente, a queda do comércio Sul-Sul está quase sempre ligada a uma crise econômica interna ou internacional. Por exemplo, a redução dos preços dos hidrocarbonetos em 1986, a crise da dívida a partir de 1982, a crise asiática e a crise financeira na América do Sul a partir de 1997 tiveram esse tipo de consequência. Um fenômeno novo, no entanto, parece surgir em 2009. Com efeito, pela primeira vez a eclosão de uma crise econômica, e depois financeira, mundial não acarretou o desmoronamento das relações Sul-Sul. Esse intercâmbio diminuiu para o Brasil e o Chile, especialmente com a África nos dois casos, e as trocas com o Oriente Médio também se reduziram para o segundo dos dois países. No entanto, os fluxos com a Ásia em desenvolvimento, com a China e o Oriente Médio (menos para o Chile) continuaram a aumentar apesar da retração global do comércio externo que afetou as economias em apreço. Os vínculos, porém, não desabaram drasticamente. Desde 2010, os laços com a Ásia em desenvolvimento, inclusive a China, e com o Oriente Médio, recuperaram em geral os níveis de 2008[628].

A resistência do intercâmbio Sul-Sul nesse contexto difícil não é necessariamente um sinal de economia rósea para os três países. A variação das balanças comerciais e seus saldos às vezes negativos recordam que a intensificação das relações acarreta certos desafios suplementares[629]. O estreitamento entre os Estados do Sul não rima, portanto, necessariamente com a melhoria generalizada de sua situação, ainda que possa contribuir para isso, como para o Brasil e o Chile. Suas balanças comerciais com os países em desenvolvimento permaneceram positivas no início dessa crise, graças à diversificação de sua inserção econômica internacional.

628 Cf. anexo nº 10, quadros nº 22 e 24, v. II, p. 330 e 332 e capítulo 4.3.3.3, p. 490-495.

629 Cf. anexo nº 11, v. II, p. 333-335; para uma análise dos desafios, Cf. capítulo 5.2.2.1, p. 582-591.

Parceiros comerciais em desenvolvimento cada vez mais numerosos

A taxa de participação do mundo em desenvolvimento no comércio exterior do Brasil, do Chile e da Venezuela confirma o aumento do número de parceiros. Os perfis, no entanto, variam em função de cada país[630]. Nos três casos, os fluxos com os Estados Unidos e a União Europeia (EU) diminuíram em termos relativos; somente as exportações chilenas e venezuelanas para a EU mantiveram-se[631]. O Brasil apresentou a mais aprofundada diversificação ao Sul, com participação crescente da Ásia em desenvolvimento e da África. Para o Chile e a Venezuela, em troca, somente a Ásia em desenvolvimento e, sobretudo, a China, têm papel saliente na multiplicação de seu intercâmbio com o mundo: a África e o Oriente Médio permanecem como parceiros minoritários. De acordo com todos os dados, o comércio exterior venezuelano continuava a apresentar forte concentração em torno de suas exportações para os Estados Unidos[632]. Assim, os governos de Hugo Chávez praticamente não dispunham desse instrumento para o alargamento da inserção internacional de seu país ou como elemento de reforço à sua vontade política de aproximar-se do mundo em desenvolvimento. Convém avaliar se estão preparando compensações para apoiar seu projeto diplomático[633].

630 Cf. anexo nº 12, v. II, p. 336-337.

631 Em geral, o comércio aumentou em volume.

632 Para uma explicação sobre os dados venezuelanos, cf. anexo nº 9, v. II, p. 328.

633 Cf. infra, p. 306-307.

Quadro nº 3: Número de parceiros em desenvolvimento do Brasil, do Chile e da Venezuela

Países Parceiros	Brasil			Chile			Venezuela		
	2003	2008	2010	2000	2008	2010	1999	2008	2010
África (/53)	51	53	52	43	41	47	19	36	38
Ásia em desenvolvimento (incl. China) (/22)	22	21	21	19	20	20	11	18	20
Oriente Médio (/14)	13	13	13	13	13	13	5	14	14

Fonte: Elaboração própria a partir de UN Comtrade

NB: Taiwan não está incluída.

No Sul, o número de parceiros econômicos se diversificou (quadro nº 3), quase atingindo a universalidade, com exceção da Venezuela na África. No entanto, várias relações com diversos parceiros permaneceram instáveis em função dos anos; esses foram especialmente os casos do Chile na África e da Venezuela na Ásia em desenvolvimento[634]. Certos Estados, contudo, começam a aparecer no topo da classificação, tanto como compradores quanto como fornecedores[635]. A concentração global do intercâmbio mundial dos três países estudados é evidente em 2008. A Coreia do Sul era a sexta importadora de produtos chilenos e a Nigéria a sexta exportadora para o Brasil, porém com percentagens muito baixas (5,49% e 3,87%, respectivamente). A crise não teve efeitos notáveis para a classificação dos parceiros extrarregionais do Sul e às vezes os exportadores conseguiram melhorar sua participação. No conjunto, as trocas Sul-Sul mantiveram um perfil muito concentrado, às vezes até de forma extrema, tanto em relação aos parceiros quanto aos produtos.

Uma concentração imperfeita: a concentração dos parceiros

O aprofundamento das relações econômicas passa pela identificação de um punhado de parceiros que abarcam a maior parte do intercâmbio. Se existem evoluções, ainda que modestas, no que respeita ao Brasil, esse fenômeno permaneceu flagrante para o Chile e a Venezuela. A cada vez, e durante todo o período, dois ou três Estados do Sul concentraram, sozinhos, a maioria das

634 Em 2008, faltava o Butão no que respeita à Ásia em desenvolvimento para o Brasil; no Oriente Médio, os Territórios Palestinos para o Brasil e o Chile (eventualmente devido a uma contagem diferente, pois a Palestina não era então reconhecida como Estado). Exemplo de forte variação relativa ao Chile-África: em 2008 surgiram Benin, Zâmbia, São Tomé e Príncipe e Sudão, mas desapareceram Burundi, Comores, Djibouti, Gâmbia, Guiné-Bissau e Mali, que, no entanto, havia feito intercâmbios com esse país sul-americano no ano anterior.

635 Cf. anexo nº 13, v. II, p. 338-341.

trocas[636]. A África do Sul, Angola, Nigéria e o Egito destacaram-se na África; a China, a Coreia do Sul e Taiwan na Ásia; a Arábia Saudita, os Emirados Árabes Unidos, assim como a Turquia, no Oriente Médio. As exportações brasileiras se dirigiram notadamente para a Ásia em desenvolvimento e também para os países árabes compradores de gêneros alimentícios. As importações foram igualmente dominadas pela Ásia em desenvolvimento nos nossos três casos, com participação dos produtores de hidrocarbonetos, especialmente africanos, para o Brasil e o Chile. Em geral, os primeiros lugares foram ocupados por países emergentes ou exportadores de petróleo. A região asiática confirmou sua posição de parceira comercial de importância crescente, especialmente a China. Desde 2008, esse país se tornou o primeiro comprador e o segundo exportador para o Chile e, a partir de 2009, para o Brasil. Na Venezuela, apesar da concentração das trocas, a China conseguiu permanecer no terceiro lugar quanto às importações em 2008, logo atrás da Colômbia, ultrapassando-a em de 2010. A Índia, a Coreia do Sul e Taiwan igualmente se situaram entre os sócios econômicos preferidos.

Nota-se às vezes a influência das orientações diplomáticas no perfil das trocas econômicas. Por exemplo, em 2008, o Irã se tornou o primeiro fornecedor da Venezuela entre os países do Oriente Médio. África do Sul, Angola e Nigéria estão entre os mais visitados pelo presidente Lula e foram igualmente os principais parceiros comerciais africanos do Brasil. Não obstante, a vontade política nem sempre explica tudo, pois apesar da constituição do Fórum de Diálogo Ibas, a Índia e a África do Sul não aumentaram sua participação no comércio exterior brasileiro, apesar da importante elevação das trocas

636 Cf. anexo nº 14, v. II, p. 342-344.

nominais[637]. A África do Sul passou de primeiro cliente africano do Brasil ao segundo posto e de terceiro fornecedor africano ao sexto lugar entre 2003 e 2008 (o que significa, em termos relativos, de 25,68% a 17,09% e de 6,14% a 4,90%). A Índia recuou do terceiro ao sexto lugar no que toca às exportações brasileiras para a Ásia (de 13,57% a 8,41%); somente as vendas indianas ao Brasil aumentaram em valor (de 12,15% a 18,29%). Além disso, se os governos chilenos se empenharam em uma estratégia de conquista da Ásia, as diplomacias brasileira e venezuelana não refletiram necessariamente essa importância econômica em sua atuação, especificamente em relação à Coreia do Sul. Os dois presidentes não a transformaram em destino privilegiado até 2010. Lula lá esteve duas vezes, sendo uma por ocasião de uma cúpula do G20 financeiro (G20F), e Hugo Chávez somente uma vez em 1999. Portanto, a diversificação política às vezes difere da evolução econômica.

Em todos os casos, a extraordinária expansão chinesa se destaca claramente[638]. Quase a metade, e às vezes mais, do intercâmbio Sul-Sul compõe-se dos fluxos com a China, em particular após a crise de 2008. Sem o fator chinês, as relações comerciais Sul-Sul do Brasil e do Chile diminuiriam. Com a China, essas trocas se tornaram a principal fonte do crescimento de diversas economias sul-americanas; o gigante asiático teve papel preponderante no relançamento[639]. Assim, a multiplicação de parceiros econômicos

637 Para os valores nominais, cf. anexo nº 14, quadro nº 36, v. II, p. 344.

638 Sobre a rápidez da relação e seus dilemas análiticos, ver: ARMONY, Ariel C.; STRAUSS, Julia C. From Going Out (zou chuqu) to Arriving in (desembarco): Constructing a New Field of Inquiry in China–Latin America Interactions. *The China Quarterly*, v. 209, 2012.

639 O ano de 2009, no seu momento, foi o de pior crise econômica em oito décadas, mas a economia chinesa cresceu 8,7% enquanto o comércio internacional reduziu-se em 12,2%. Cepal. La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica. *Documento nº LC/L. 3 224*, abr. 2010, p. 5. A China contribuiu para cerca de 10% do crescimento brasileiro entre 1999 e 2007. SASLAVSKY, Daniel; ROZEMBERG, Ricardo. A Study of the Impact of China's Global Expansion on Brazil. *Working Paper n. 8*, ESRC, fev. 2009, p. 5. Em 2009, enquanto as relações do Brasil com o

na América do Sul acelerou-se ainda que as trocas frequentemente se mantivessem marginais. Esta observação é válida para os demais países do Sul.

Com efeito, a América Latina e o Caribe não se afirmaram no intercâmbio das outras regiões em desenvolvimento[640]. Apesar de uma tímida melhora em termos relativos, exceto no que concerne às importações provenientes da África e aos laços com o Oriente Médio, a América Latina e o Caribe não chegaram nunca a representar mais do que 5% do comércio exterior de seus parceiros do Sul. Desde logo, a Ásia em desenvolvimento parece mais importante para a região do que o oposto. É claro que as diferenças nas dimensões impedem certas economias pequenas de obter melhor representatividade nas economias emergentes, como é o caso do Chile em relação à China; no entanto, até mesmo economias grandes, como a do Brasil, não se destacam facilmente. Essa observação não deve ser generalizada automaticamente, pois em 2008 surgiram algumas exceções, tais como as importações do Egito (5,43%, as exportações da Coreia do Sul (7,18%) e o intercâmbio com a Nigéria (7,17% nas exportações para a região e 11,27% nas importações). A participação da sub-região e, portanto, dos três países estudados ainda permanece débil. A concentração revela, aparentemente, *deficits* de adensamento, porém pode, paradoxalmente, contribuir para o estabelecimento de relações econômicas estratégicas.

mundo caíram em 24,3%, com a China diminuíram em apenas 1%. As exportações para a China aumentaram em 23,9%, enquanto as exportações mundiais do Brasil recuaram em 22,7%. Secretaria da Presidência da República, Política Externa, *Balanço de Governo 2003-2010*, Eixo IV Livro 1, dez. 2010, p. 41.

640 Cf. anexo nº 15, v. II, p. 345-347.

Intercâmbio por vezes estratégico: a importância setorial do comércio Sul-Sul

Quadro nº 4: Concentração do intercâmbio comercial em 2008 (Percentagem dos cinco produtos principais, em detalhe)

	Mais de 90%	50%-89%	Menos de 50%
Exportações	*Chile-China *Venezuela-África *Venezuela- Ásia em des. (sem China) *Venezuela-China[641]	* Brasil-África * Brasil-China * Brasil-Oriente Médio * Chile-África * Chile-Ásia em des. (sem China) * Chile-Oriente Médio * Venezuela-Oriente Médio	* Brasil- Ásia em des. (sem China)
Importações	* África-Brasil * África-Chile * Oriente Médio-Brasil * Oriente Médio-Chile	* África-Venezuela * Ásia em des. (sem China) - Brasil * Ásia em des. (sem China) - Chile	* Ásia em des. (sem China)-Venezuela * China-Brasil * China-Chile * China-Venezuela * Oriente Médio--Venezuela

Fonte: Elaboração própria a partir de UN Comtrade

O intercâmbio Sul-Sul é extremamente concentrado, ainda mais quanto aos produtos do que aos parceiros[642]. As exportações apresentam um perfil menos variado do que as importações, especialmente para a China. Enquanto que em onze dos doze casos apresentados no quadro nº 4, os cinco principais produtos exportados abarcam mais de 50% das vendas provenientes de nossos três países, essa concentração é encontrada em apenas sete

641 Esse resultado seria equivalente se fosse acrescentado o petróleo, segundo os dados chineses.

642 O detalhe dos resultados apresentados encontra-se no anexo nº 16, v. II, p. 348-356. Certas classificações flutuam em função dos preços dos hidrocarbonetos, mas permanecem em geral além dos 50% em concentração.

configurações entre doze, no que respeita às importações. Segundo a maioria dos economistas, o setor manufatureiro induz uma maior diversificação devido à variedade dos produtos agrupados nesse setor[643]. Isso nos permite compreender a menor concentração das importações oriundas da China, constituídas na maior parte por bens industriais.

As principais exportações do Brasil, Chile e Venezuela para o mundo em desenvolvimento são, em geral, provenientes do setor primário ou da indústria ligada às matérias-primas. Além disso, os produtos que os três países vendem ou compram são, em geral, produtos semelhantes, como ocorre em relação à África ou à China. Assim, pelo menos 70% das importações brasileiras e chilenas vindas da África e do Oriente Médio são compostas de petróleo bruto. Da mesma forma, mais de 70% das exportações do Chile e da Venezuela para a Ásia, inclusive a China, compõem-se de um ou dois produtos: minério e/ou petróleo. No que se refere ao Brasil, um terço de suas exportações para a China depende do complexo soja (grãos e óleo) e outro terço é composto de minério de ferro e petróleo. Não obstante, o comércio Sul-Sul de nossos três países não depende sistematicamente do setor primário. As exportações brasileiras para a África em 2008 compreendiam, de fato, 64% de produtos manufaturados[644].

A composição do intercâmbio é relevante para a estabilidade dos fluxos econômicos. A forte concentração comercial com as demais regiões em desenvolvimento explica em parte as consequências da crise internacional sobre as trocas Sul-Sul.

643 BAUMANN, Renato; ARAUJO, Raquel; FERREIRA, Johnathan. O Brasil e os demais Brics. In: BAUMANN, Renato (Org.). *O Brasil e os demais Brics*: *Comércio e Política*. Brasília: Cepal-Brasil/IPEA, 2010, p. 26-27.

644 O Ministério brasileiro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) classifica as trocas do Brasil com a África em três categorias: produtos de base (22,1%); semimanufaturados (13,16%); e manufaturados (64,13%). Disponível em: <http://www.mdic.gov.br//sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2477&refr=576>. Acesso em: 3 mar. 2010.

Quando os vínculos entre duas economias dependem de produtos ligados aos recursos naturais, as maiores flutuações de preço desses bens, em relação aos produtos manufaturados, provocam a variabilidade do intercâmbio. A título de ilustração, as importações brasileiras oriundas da África caíram de 46,3% entre 2008 e 2009. O petróleo representava 77% do total em 2008; no ano seguinte, as trocas nesse setor reduziram-se de 45,87% em valor contra somente 7,7% em volume. É, portanto, um efeito de preço o que provoca a redução de uma grande proporção desses fluxos[645]. No entanto, essa regra nem sempre é aplicável: metade da queda das importações chilenas da Ásia, exclusive a China, explica-se pela redução dos preços do petróleo, mas aproximadamente um quarto também se deve à diminuição do número de motores de veículos automotivos comprados[646]. A volatilidade do intercâmbio, que representa um freio à evolução das trocas em curto prazo, pode também proporcionar um impulso quando os preços voltam a subir. Finalmente, o que é importante para aprofundar o adensamento reside essencialmente na manutenção das quantidades comercializadas. As repercussões da crise internacional, portanto, não são inteiramente nulas, ainda que por enquanto não tenham perturbado o intercâmbio Sul-Sul, como por ocasião de turbulências anteriores.

A concentração dos produtos intercambiados, ligada à baixa participação da América Latina e o Caribe no comércio exterior das demais regiões em desenvolvimento, poderia ensejar a conclusão de que existe um débil estreitamento material. Esse estado de

645 Segundo a UN Comtrade, o Brasil importou US$ 15.756.421.178 em 2008 contra US$ 8.464.681.575 em 2009. Em 2008, as importações de petróleo (S1-331) representaram US$ 12.144.960.407 e 14.685.969.479 kg contra US$ 6.574.565.002 e 13.548.753.866 kg em 2009.

646 Segundo a mesma base de dados, as importações chilenas da Ásia sem a China em 2008 elevaram-se a US$ 5.034.155.041 contra US$ 3.459.725.927 em 2009. Os produtos petrolíferos (S1-332) passaram de US$ 1.434.864.005 para US$ 654.946.705, mas o peso diminuiu proporcionalmente: 1.513.888.476 kg para 1.184.473.881 kg. Em contrapartida, a compra de motores de veículos automóveis (S1-732) caiu de US$ 1.068.325.421 para US$ 660.404.477 e as quantidades de 106.974.662 kg para 67.204.195 kg.

coisas globalmente modesto oculta, porém, a existência de fluxos específicos de importância crescente para cada um dos parceiros[647]. As relações comerciais apresentam concentrações setoriais de tal ordem que podem tornar-se estratégicas[648]. Em 2008, quando o Brasil e o Chile atingiram menos de 3% das importações chinesas (2,08% para o primeiro e 0,76% para o segundo), o Brasil representava 33,35% das compras chinesas de soja em grão, 27,60 das de óleo de soja, 42,78% das de carne bovina; o Chile era responsável por 50,32% das importações chinesas de cobre refinado e ainda 33,07% das de uvas frescas. Ora, esses produtos são essenciais para o crescimento da economia asiática: a soja é um dos alimentos básicos da população chinesa e o cobre é um produto indispensável ao setor de construções[649]. Reciprocamente, a China se perfila cada vez mais como fornecedor indispensável de certos bens manufaturados, como os eletrodomésticos, equipamento para escritórios, aparelhos de telecomunicação, roupas e brinquedos (mais de 40%, em geral). Um perfil de relações semelhante aplica-se às trocas com a Coreia do Sul.

No plano mais global, o Brasil detém uma preponderância às vezes impressionante no que toca a certas importações do mundo árabe, especialmente de açúcar (mais de 95% das compras da Argélia,

647 Cf. anexo nº 17, v. II, p. 357-365.

648 Diversos estudos chegaram a conclusões semelhantes: COELHO, Pedro; SARAIVA, Flavio Sombra (Orgs.). *Fórum Brasil-África*. Brasília: IBRI/FUNAG, 2004, p. 189; SASLAVSKY, Daniel; ROZEMBERG, Ricardo, *op. cit.*, p. 11 e 16-17. Outros economistas analisam a importância setorial pelos efeitos da elevação dos preços devido à emergência chinesa. BARTON, Jonathan R. A Study of the Impact of China's Global Expansion on Chile. *Working Paper n. 6*, ESRC, fev. 2009, p. 14-17; JENKINS, Rhys; DUSSELS, Enrique Peters (Orgs.). China and Latin America, Bonn, Mexico, DIE, 2009, p. 53-59; Kevin P. Gallagher; Roberto Porzecanski, *The Dragon in the Room*. Standford: Standford University Press, 2010, p. 23.

649 Ademais, a China dispõe de menos de 10% das terras aráveis para mais de 20% da população mundial. É a principal consumidora mundial de soja e seus derivados, assim como de cobre e ferro-aço. Representa a principal importadora de soja e de minério de ferro brasileiros, mas também do cobre chileno. PUGA, Fernando Pimentel et al. O comércio Brasil-China: situação atual e potencialidades de crescimento. *Textos para Discussão n. 104*, BNDES, abr. 2004, p. 6-7.

do Egito, do Marrocos e da Síria em 2008), frango (92,10% das compras egípcias, 79,18% das sauditas, 75,51% das dos Emirados Árabes Unidos) e carne bovina (84,63% das importações argelinas). Os parceiros em desenvolvimento também são importantes para o Brasil, pois fornecem 78% do petróleo importado por esse país e 72,89% do fosfato natural[650]. O Oriente Médio se transformou no principal comprador do frango brasileiro e a Nigéria em primeiro fornecedor de petróleo ao Brasil. O setor agroalimentar simboliza, nesse caso, as interdependências criadas pelos fluxos comerciais: se o Brasil domina diversas importações de bens de consumo pelos países árabes, sua agricultura necessita alguns dos produtos adquiridos em parte desses mesmos parceiros, como ocorre com o fosfato, utilizado para adubo na agricultura. Existem, portanto, trocas Sul-Sul essenciais para as economias em apreço.

No que toca ao Chile, surgiram setores estratégicos no âmbito de exportações tradicionais e de novos produtos. O cobre continua a ser o produto mais exportado, especialmente para a Ásia; apesar disso, as autoridades chilenas se mostram desejosas de diversificar o intercâmbio do país. Por isso, procuram colocar certos produtos-chave, em particular agroalimentares, em mercados ainda de pouca demanda, mas cujo crescimento traduz em geral o acesso de um número maior de consumidores a esses bens. Por exemplo, mais de 12% do pescado importado pela Nigéria provém do Chile. Da mesma forma, as maçãs e uvas se posicionaram no mercado nacional dos países-alvo – um terço das maçãs e um quarto das uvas compradas no exterior pela China são de origem chilena, assim como quase 90% das uvas importadas pela Coreia do Sul, 30% das maçãs vindas do estrangeiro para a Índia, ou 90% das compradas pela Arábia

650 Para o fosfato natural: Argélia (13,30%), Egito (10,99%), Marrocos (48,60%).
NB: O Marrocos representa 91,46% das importações venezuelanas desse produto.
Para o petróleo bruto: Argélia (10,03%), Angola (13,12%), Nigéria (39,68%), Arábia Saudita (15,18%).

Saudita[651]. Essa tendência afeta menos a Venezuela, porque a concentração de seu comércio exterior ocorre ao mesmo tempo em termos de parceiros e de setores de atividade. Mesmo assim, esse país fornece petróleo a diversos emergentes, como a Índia ou a África do Sul. A Venezuela tornar-se-ia o quarto parceiro da China nos fornecimentos do ouro negro[652].

Está em curso uma intensificação entre parceiros em desenvolvimento emergentes e setores específicos importantes nas relações comerciais Sul-Sul. Esse movimento é mais durável quando inserido nas estratégias de desenvolvimento nacional desses países do Sul. A falta de complementaridade das economias em desenvolvimento é, às vezes, mencionada para explicar a debilidade de certas trocas bilaterais. No entanto, esse argumento não serve para explicar tudo, em vista da mudança das estruturas econômicas no Sul e da complexidade crescente dos lucros entre economias exportadoras de bens agrícolas, industriais e/ou serviços. A Índia, por exemplo, é uma potência agrícola, mas mesmo assim precisa importar, embora compre pouco da América do Sul nesse campo, ao contrário da China ou de alguns países árabes. A Índia somente começou a liberalizar sua economia a partir de 1991, enquanto a China iniciou as reformas em 1978. Existem hoje outras barreiras mais determinantes, especialmente as elevadas tarifas aduaneiras[653]. Em consequência, a institucionalização das trocas econômicas por via de acordos de liberalização ou de facilitação

651 DIRECON. Relaciones económicas entre Chile y China: evaluación a cuatro años del TLC, Relatório, 1º out. 2010, p. 26.

652 O papel dos investimentos parece mais pertinente nesse campo, cf. infra, p. 252-254. A China é importadora de petróleo desde 1993, mas a partir de 2003 já se situava como segundo comprador mundial desse hidrocarboneto. Em 2008, 2% das importações sul-africanas de petróleo bruto vieram da Venezuela, e 4,73% das importações indianas do mesmo setor (S1-33101 na classificação da UN Comtrade, montantes respectivos em US$: 300.427.234 e 4.093.687.117).

653 Um relatório do BID menciona, por exemplo, as tarifas aduaneiras, as barreiras não tarifárias e os custos de transporte para os bens agrícolas no caso da Índia. MOREIRA, Maurício Mesquita (Org.). India: Latin America's Big Thing?, Special Report on Integration and Trade, BID, 2010, p. 64.

representa uma forma de garantir o relançamento em curso e de transformar seu potencial em realidade.

2.2.1.2. A institucionalização como forma de estímulo

O aprofundamento do adensamento material depende de sua durabilidade. A institucionalização dos vínculos visa, nesse sentido, a fixá-los mais além das alternâncias da política. Foi com essa intenção que os governos brasileiro e chileno assinaram Tratados Progressivos de Livre Comércio (TLC)[654]. As relações econômicas ainda apresentam mais potenciais do que realizações, inclusive no tocante à China, justamente pelo fato de as exportações permanecerem muito concentradas. Os documentos assinados pretendem estimular o intercâmbio e são concebidos como estratégias para o futuro a fim de facilitar a criação ou diversificar fluxos já existentes, livres de barreiras alfandegárias proibitivas. Esses acordos selaram, assim, o início de um processo de abertura e facilitação das trocas, mais do que representavam o resultado final de negociações; a amplitude dos primeiros documentos era modesta, mas continham cláusulas de extensão. Em geral, as negociações trataram inicialmente de comércio, antes de encetar debates sobre a liberalização de outros setores, notadamente os de serviços e investimentos, ou a inclusão de novos produtos[655].

A partir dos mandatos de Ricardo Lagos no Chile e de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, multiplicaram-se as iniciativas de ambas as partes. Todos esses acordos revelam um dinamismo

654 Os governos de Hugo Chávez não levaram a cabo tais negociações no âmbito Sul-Sul extrarregional, o que não significa que não adotassem nenhuma estratégia de estímulo e institucionalização, notadamente por meio de fundos conjuntos, cf. infra, p. 258-262.

655 O artigo 112 do TLC Chile-China contém suplementos sobre serviços e investimentos. DIRECON. Relaciones económicas entre Chile y China: evaluación a dos años del TLC. Relatório, out. 2008, p. 11. A análise mais detalhada do conteúdo desses acordos é proposta no capítulo 5.2.2.2, p. 592-597.

renovado[656]. O Chile foi o precursor nessa matéria por ter sido o primeiro país latino-americano com o qual a Coreia, a China, a Turquia e a Malásia engajaram-se. Da mesma forma, os acordos do Mercosul com a Índia, a União Aduaneira da África Austral (SACU) e o Egito não tinham precedentes na região. O TLC Chile-China foi, além disso, o primeiro assinado pelo gigante asiático no plano bilateral.

A multiplicação dos projetos de acordos de livre comércio – dez para o Mercosul, assim como para o Chile – reflete as orientações diplomáticas adotadas pelos governos no poder. Essa nova estratégia do Mercosul corresponde aos objetivos da diplomacia do presidente Lula, em sintonia com os demais Estados-membros, que visavam à modificação dos fluxos mundiais em benefício das trocas Sul-Sul. Diversos projetos resultaram da aproximação com os países árabes a partir da Primeira Cúpula da Aspa de maio de 2005, ou se inscreveram em sua esteira. Dois acordos suplementares foram assinados com a Índia e o SACU, ao qual pertence a África do Sul. Trata-se de dois parceiros privilegiados pela diplomacia brasileira, que conformam com este último o Fórum de Diálogo Ibas. Consultas trilaterais Mercosul-Índia-SACU foram iniciadas em 2007[657]. O perfil dos governos que assinaram acordos com o Chile traduz claramente a vocação asiática assumida pelos diplomatas. Dos seis acordos concretizados, cinco incluem alvos dessa região. Dali em diante, os representantes chilenos passaram a procurar a abertura de novos mercados para seus produtos nacionais: os esforços se dirigiram para a Associação de Nações do Sudeste

656 Cf. anexo nº 18, v. II, p. 366-368. As iniciativas podem vir de países extrarregionais, como no caso da Jordânia com o Mercosul. "Jordânia firma acordo marco com Mercosul", *ANBA*, 3 jul. 2008.

657 "Reunião Ministerial Trilateral Mercosul-Índia-SACU", Nota do MRE n. 624, 28 nov. 2009.

Asiático (Asean) e a península árabe[658]. Finalmente, o acordo P-4, existente no âmbito da Apec, também possui uma cláusula de adesão de outras economias; o Vietnam e a Malásia solicitaram integrar-se[659]. Existia, portanto, uma convergência real entre os objetivos econômicos e políticos dessa diplomacia. Por seu turno, o Mercosul também encetou diálogos com certos países asiáticos, entre os quais a China, a partir de 1997, e ultimamente com a Asean, a Coreia do Sul e Singapura. Sem dúvida esses mecanismos são menos vinculantes e menos ambiciosos, porém testemunham uma orientação estratégica coerente com o crescimento da Ásia em desenvolvimento nas economias do Mercosul. Finalmente, este último participou de um relançamento do Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento (SGPC) durante a XI UNCTAD, realizada em São Paulo, em 2004. Negociações concluídas em 2009 e confirmadas um ano mais tarde concederam uma margem preferencial de 20% sobre as tarifas aplicadas a 70% dos produtos industriais e agrícolas[660].

658 Com a Tailândia, foi concluído um estudo de facilitação e as negociações foram iniciadas, porém se estagnaram à espera de aprovação parlamentar desse parceiro. "Subsecretário Schmidt se reúne con Viceministro de Comercio de Tailandia", *Boletín del MINREL*, 7 set. 2010. "Avanzan negociones de TLC con Vietnam y ampliación de acuerdo con China", *Boletín del MINREL*, 15 maio 2009; "Chile e Indonesia finalizan estudio de factibilidad para TLC", *Boletín de la DIRECON*, 12 nov. 2009; "Destacan a países de ASEAN como nuevo foco para exportaciones chilenas", *Boletín de ProChile*, 27 jul. 2010; "Director General de DIRECON expone agenda de negociaciones comerciales", *Boletín de la DIRECON*, 20 ago. 2010.

659 A Austrália, os Estados Unidos e o Peru fizeram a mesma coisa. "Washington se suma al TPP", *El Mercurio*, 15 nov. 2009; "Malasia se integró a negociación del Acuerdo Transpacífico", *Boletín de la DIRECON*, 7 out. 2010. O acordo firmou-se em 2015.

660 Criado em 1988, com base em uma ideia que remonta doze anos antes, o SGPC visa promover o comércio e a cooperação econômica entre países em desenvolvimento. Trata-se de um quadro geral para a concretização de acordos preferenciais que beneficiem as trocas Sul-Sul. Entrou em vigor em 1989, mas as negociações resultaram em compromissos muito limitados. Outro ciclo ocorreu de 1992 a 1998 e o Acordo foi revisto em 2001. Vinte e dois países participam: Argélia, Chile, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Cuba, Egito, Índia, Irã, Indonésia, Malásia, México, Marrocos, Nigéria, Paquistão, Sri Lanka, Tailândia, Vietnam e Zimbábue, mais o Mercosul. O Acordo de 2010 foi assinado por onze parceiros: Coreia do Sul, Cuba, Egito, Índia, Indonésia, Malásia, Marrocos e Mercosul. As listas de concessões tarifárias foram remetidas posteriormente. "Rodada São Paulo do SGPC – Genebra, 2 de dezembro de 2009", *Nota do MRE n. 642*, 2 dez. 2009; "Atos assinados por ocasião da Conferência Ministerial da Rodada São Paulo do SGPC – Foz do Iguaçu, 15 dez. 2010", *Nota do MRE n. 725*, 15 dez. 2010.

Em seguida, a vontade política de dar vida aos projetos manifestou-se mediante a conclusão de vários acordos: três pelo Mercosul e sete pelo Chile. Esses êxitos permitiram avançar no processo de institucionalização. Após haver conseguido a abertura dos mercados de seus principais parceiros econômicos, as autoridades chilenas ambicionavam a expansão dos primeiros acordos. Inicialmente, engajaram-se rapidamente no prosseguimento das negociações. Com a China foi concluído um capítulo relativo aos serviços e continuaram as discussões sobre a liberalização dos investimentos. No mesmo registro, os chilenos obtiveram o prosseguimento do diálogo com vistas a aprofundar o Acordo Parcial com a Índia e o TLC com a Coreia do Sul[661].

Além disso, o efeito de atração dos acordos de livre comércio começou a manifestar-se, o que confirma seu papel no estreitamento dos laços materiais transregionais. Todos os documentos preveem a criação de mecanismos de consulta, que são fatores de regularidade nos contatos[662]. As exportações chilenas para a Coreia do Sul aumentaram 50% em 2004 e, segundo uma pesquisa, a metade das empresas sul-coreanas atribuíram esse fato ao TLC[663]. Enquanto em 2006, 108 empresas da Coreia do Sul exportavam 122 produtos para a Índia,

661 DIRECON. Relaciones económicas entre Chile y China: evaluación a cuatro años del TLC. Relatório, 1º out. 2010, p. 4. Sete rodadas foram realizadas em outubro 2010. "Chile continúa profundizando su relación con Asia", *Boletín de la DIRECON*, 6 ago. 2010. Uma segunda reunião de aprofundamento foi realizada com a Índia. "Canciller Moreno visita Corea del Sur para ampliar el TLC", *La Nación*, 28 abr. 2010.

662 "DIRECON desarrolla intensa agenda de negociaciones con países asiáticos", *Boletín de la DIRECON*, 24 out. 2008: foi criada uma Comissão Administrativa com a Coreia do Sul.
DIRECON. Relaciones económicas entre Chile y China: evaluación a dos años del TLC. Relatório, 1º out. 2008, p. 4. Neste quadro, existem duas comissões e três comitês com a China.

663 PARK, Sung-Hoon; KOO, Min Gyo. Forming a Cross-Regional Partnership: The South Korea-Chile FTA and Its Implications. *Pacific Affairs*, 80(2), verão 2007, p. 273.

dois anos mais tarde 157 entidades vendiam 154 produtos[664]. A quase totalidade das exportações do Chile para a China já não estava submetida a tarifas aduaneiras; em 2009, as vendas eram afetadas por uma taxa média de 0,1%, quando teriam sido de 1,3% sem o TLC. Essa vantagem permitiu à economia chilena duplicar o valor de suas exportações não tradicionais para a China entre 2006 e 2009 e tornar-se o 19º fornecedor dessa economia asiática (em comparação com o 25º lugar em 2006, suplantando importadores como a França ou a África do Sul). Graças ao TLC, o Chile se tornou o segundo fornecedor de celulose à China, o terceiro de vinhos e o primeiro de uvas e maçãs em 2009. Segundo fontes oficiais chilenas, de cada dois dólares americanos recebidos pelo Chile naquele ano, um provinha da China[665].

As relações comerciais do Brasil, do Chile e da Venezuela apresentam perfis muito diferentes. Desiguais, concentradas, estratégicas, todas cresciam apesar de resultados de dimensões variadas. Assim, mesmo melhorando o número de parceiros econômicos, a desconcentração ainda não ocorria. Mesmo aprofundando-se, o intercâmbio nem sempre se desenvolvia em favor dos países sul-americanos. No entanto, a economia não se resume apenas no comércio. Pode ser objeto de estratégias multilaterais – a Opep representa uma boa ilustração – ou ainda exprimir-se por outros caminhos, notadamente financeiros. Nesse campo, a diversificação mostra evoluções plurais e novos desafios, sempre em uma dinâmica de diversificação.

664 As relações comerciais mesmo assim foram afetadas pela crise internacional devido à queda dos preços e das necessidades de cobre. "Acuerdo comercial entre Chile e India celebra su segundo aniversario", *Boletín de la DIRECON*, 17 ago. 2009; DIRECON. Evaluación de las relaciones comerciales entre Chile et India a dos años de la entrada en vigencia del AAP. Relatório, ago. 2009.

665 DIRECON. Relaciones económicas entre Chile y China: evaluación a cuatro años del TLC. Relatório, 1º out. 2010, p. 11-26.

2.2.2. Fluxos financeiros ainda em fase de criação

É muito difícil verificar os fluxos financeiros no seio dos países em desenvolvimento. Os movimentos provenientes da África, da Ásia em desenvolvimento e do Oriente Médio são objeto de nossa atenção nesta seção; os originários do Brasil, do Chile e da Venezuela são tratados no capítulo 4. Para começar, a definição desses fluxos não tem o benefício da aceitação universal, além do fato de que se trata de movimentos de capitais internacionais[666]. Como fluxos financeiros, incluímos também os Investimentos Estrangeiros Diretos (IED), as colocações internacionais de fundos e as linhas de crédito concluídas mediante empréstimos clássicos ou constituição de fundos de investimento comuns. Limitamo--nos às linhas de crédito emitidas por entidades públicas. Os investimentos estrangeiros diretos podem tomar a forma de uma criação, de uma aquisição ou de uma tomada de participação em uma empresa[667]. Implica em uma noção de durabilidade que os diferencia dos investimentos ditos "de carteira", considerados como colocações de fundos sem uma responsabilidade decisória na empresa visada. Finalmente, os IEDs, classificados por país, necessitam a localização das companhias multinacionais[668].

666 Escritório do Conselheiro Especial para a África. La coopération de l'Afrique avec les partenaires de développement nouveaux et émergents. Relatório, 2010, p. 9-10; UNCTAD. Economic Development in Africa. Relatório anual, 2010, p. 79-96; UNCTAD. World Investment Report. Relatório anual, 2006, p. 104-108; SASLAVSKY, Daniel; ROZEMBERG, Ricardo. A Study of the Impact of China's Global Expansion on Brazil. *Working Paper n.* 8, ESRC, fev. 2009, p. 31.

667 Segundo o Banco da França, "investimentos diretos são investimentos internacionais por meio dos quais entidades residentes em uma economia adquirem ou adquiriram interesse duradouro em uma entidade residente em uma economia diferente da do investidor. A noção de interesse durável implica na existência de uma relação de longo prazo entre o investidor direto e a empresa receptora do investimento, além do exercício de influência visível do primeiro na gestão da segunda. O investimento direto compreende ao mesmo tempo a operação inicial entre as duas entidades e todas as operações financeiras posteriores entre elas e entre as empresas do mesmo grupo internacional". Disponível em: <http://www.banque-france.fr/fr/statistiques/economie/economie-balance/investissements-directs.htm>. Acesso em: 16 fev. 2015.

668 Trata-se, sobretudo, de uma necessidade jurídica.

Existem três técnicas principais de identificação: a nacionalidade do presidente/diretor-geral, a origem dos principais acionistas ou o lugar de implantação da sede social. Utilizamos esta última possibilidade, o que significa que empresas como a Arcelor (cujo dirigente é indiano) ou a Anglo-American (cujo corpo de acionistas era majoritariamente sul-africano até 1999) ficam excluídas do âmbito de nosso estudo.

Em seguida, os IEDs geram entradas de fundos financeiros frequentemente acompanhados por transferência de tecnologia. Muitas vezes falta precisão aos acordos assinados entre os parceiros e torna-se difícil diferenciar um fluxo financeiro de um projeto de cooperação, que implica apenas uma transferência de conhecimentos, ou ainda de um acordo comercial. Esse é especialmente o caso da Venezuela, cujos governos bolivarianos procuram impor uma contribuição tecnológica a todos os investimentos em seu território. Para isso estimulam a criação de empresas de capital misto; 51% da fábrica de bicicletas Fanabi, por exemplo, pertence a uma empresa venezuelana e 49% a uma sociedade iraniana[669]. Acontece que as autoridades públicas brincam com as palavras e falam nesse caso de uma "cooperação", que não é senão um projeto que inclui transferência de conhecimentos cujo financiamento está inteiramente a cargo da Venezuela. Assim, foi por meio de um contrato comercial que o governo adquiriu um satélite fabricado na China, e o mesmo caso se aplica a fábricas de laticínios compradas no Irã[670]. Esses parceiros, ocasionalmente, são chamados como conselheiros, o que está mais próximo da

669 "Venezuela destina 2,2 millones de bolívares a fábrica de bicicletas con Irán", *El Nacional*, 19 jul. 2007.

670 Encontramos dois contratos de aquisição, instalação e equipamento e duas fábricas de laticínios a serem montadas nos estados de Barinas e de Portuguesa, assinados em 26 de fevereiro de 2006. Terão resultado em empresas mistas? MPPRE. *Libro amarillo 2006*, p. 323; "Comunicado de prensa conjunto", *Boletines del MPPRE*, 9 jan. 2005.

cooperação técnica[671]. A distinção entre comércio, investimento e cooperação mostra-se de fato muitas vezes tênue e mesmo inexistente.

Um segundo limite importante para a análise reside na carência de informações. Pouquíssimos países publicam dados completos sobre os fluxos financeiros, como o número exato de operações e a data de aplicação e seus montantes. Por esse motivo, não encontramos algarismos detalhados sobre a Venezuela; quanto ao Chile e ao Brasil, a separação dos IEDs por setor não está ainda atualizada. Assim, os resultados anunciados parecem distorcidos. Numerosos IEDs Sul-Sul ficam disfarçados pelo fenômeno dos paraísos fiscais, que recebem uma quantidade não desprezível de fundos provenientes de países em desenvolvimento; paralelamente, os investimentos desses paraísos em outros Estados do Sul mostram-se importantes[672]. Dessa forma, 90%, em média, dos IEDs da China na América Latina dirigiram-se às ilhas Virgens ou Cayman e a metade dos IEDs sul-coreanos encontrava-se nas Bermudas em 2010[673]. O trânsito pelos paraísos fiscais apaga a possibilidade de rastreamento dos fluxos e torna-se impossível determinar sua origem primária. Por exemplo, a empresa mista criada entre a mineradora chilena Codelco e sua

671 Por exemplo, com o Irã, um *memorandum* de entendimento prevê a transferência de tecnologia via assistência técnica e a formação de pessoal para uma fábrica de cimento em 2005. Outro contempla cooperação similar para a fabricação de produtos farmacêuticos em abril 2009. Em um campo diferente, a empresa chinesa Huawei doou o equivalente a um milhão de dólares em equipamento telefônico no âmbito de seu contrato de instalação de telefonia móvel em zona rural. "Población de Maripa cuenta por primera vez con servicio de telefonía", *MINCI Prensa presidencial*, 14 nov. 2006.

672 Cf. anexo nº 19, v. II, p. 369-381.

673 Para a China: Fonte Cepal em "Investimentos diretos na região ainda são pequenos", *Folha de S. Paulo*, 4 out. 2009; JENKINS, Rhys. "Latin America Faces the Chinese Dragon: Opportunities, Challenges and Response", *Briefing Paper*, ESRC, abr. 2009 e Thomas LUM (Org.). *China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia*. CRS Report for Congress, 25 fev. 2009, p. 13. Para a Coreia do Sul: KUWAYAMA, Mikio; LIMA; José Durán; LAFLEUR, Marcelo. Latin American and Asia Pacific Trade and Investment Relations at a Time of International Financial Crisis. *Commercio internacional Series, n. 97*, Cepal, jun. 2010, p. 64.

homóloga chinesa Baosteel está registrada nas Bermudas desde 2006 e, portanto, não figura como IED chinês no Chile, embora represente a transferência financeira bilateral mais importante anterior a 2009[674]. Apesar desses obstáculos, a análise dos fluxos financeiros ainda é possível. Não obstante, às vezes preferimos assinalar as tendências mais do que tentar chegar a resultados finais com conclusões demasiadamente frágeis.

2.2.2.1. Debilidade dos fluxos financeiros Sul-Sul

Nossa pesquisa revela que se os fluxos financeiros Sul-Sul aumentaram, sua participação nas economias brasileira, chilena e venezuelana continuava a ser mínima em 2009. A região latino-americana está saindo de um período de recuo nesse particular, depois de haver recebido muitos fluxos no final da década de 1990, estes declinaram após as crises financeiras[675]. Desde o início do século, a tendência é novamente no sentido da elevação e os fundos provenientes do Sul – que também estão aumentando – inscrevem-se nesse movimento. Por enquanto, a maioria dos investimentos Sul-Sul ocorre dentro da Ásia, seguidos pelas remessas dessa região na direção da África[676]. A América Latina e o Caribe não são

674 A empresa existe com o nome de Copper Partners Investment Company Ltd (CuPIC) e aparece no balanço do Ministério chileno. BARTON, Jonathan R. A Study of the Impact of China's Global Expansion on Chile. *Working Paper n. 6*, ESRC, fev. 2009, p. 9; DIRECON. Relaciones económicas entre Chile y China: evaluación a cuatro años del TLC. Relatório, 1º out. 2010, p. 24.

675 A região recebeu 49,7 bilhões de dólares de IED em 2002, isto é, duas vezes menos do que entre 1995-1999; posteriormente, os fluxos alcançaram 126 bilhões, em 2007, e 144 bilhões, em 2008, recordes históricos. A América do Sul sozinha recebeu US$ 59 bilhões em IDE em 2006 e mais 72 bilhões em 2007.

DEBLOCK, Christian. Les investissements dans le monde. La place des Amériques. *La Chronique des Amériques n. 36*, nov. 2004, 14 p.; UNCTAD. World Investment Report. Relatório Anual, 2007, p. 54; World Investment Report. Relatório Anual, 2008, p. 58; World Investment Report. Relatório Anual, 2009, p. 64.

676 Cf. anexo nº 19, mapa nº 7, v. II, p. 369. De maneira geral, os fluxos intrarregionais são relativamente mais importantes do que os inter-regionais. Os IEDs entre países em desenvolvimento (inclusive os Estados em transição) aumentaram de US$ 2 a US$ 60 bilhões de 1985 a 2004. UNCTAD. World Investment Report. Relatório anual, 2006, p. XXIV.

atores de primeira linha nesse campo. O Brasil e o Chile estão entre os países mais atraentes da América do Sul. O primeiro abarca a metade dos fluxos que ingressaram em 2008; dois anos mais tarde, o Chile era o terceiro credor latino-americano. A Venezuela, ao contrário, mostra um saldo negativo constante, certamente decorrente da estratégia governamental de nacionalização[677].

Até 2009, os fluxos financeiros Sul-Sul não eram determinantes para as economias dos três países e seu peso parecia até mesmo marginal. Para começar, o número potencial de participantes era limitado no seio do mundo em desenvolvimento; cada vez mais países conseguiam capacidade de financiamento, porém em pequena escala[678]. No Chile, os Estados Unidos contribuíam com 21,3% do total dos fluxos que ingressaram em 2007 e com 56,2% em 2009[679]; na Venezuela, os ingressos chegaram a 20% em 2006 (e 24% no Panamá, um paraíso fiscal). Os Países Baixos encabeçam a lista, com 18,8%, no Brasil, são seguidos pelos Estados Unidos, com 16% em 2009. Os investidores do Sul são historicamente pouco numerosos no Chile; apenas dois países em desenvolvimento aparecem como fontes de investimento em 2009 e três em 2007. Os fluxos provenientes da África e da China são constantes, mas esses países representam somente o 19º e o 22º parceiro em 2009, com menos de 0,1% do total. A situação brasileira é semelhante à chilena. Em 2009, segundo o Banco Central Brasileiro (BCB), os IEDs provieram de 108 países, dos quais 28 em desenvolvimento, além de Taiwan. No entanto, nenhum destes últimos concorreu significativamente para os fluxos financeiros que ingressaram

677 UNCTAD, *op. cit.*, 2009, p. 64; Cepal. La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008. Relatório anual, 2009, p. 37 e 39; BID/CEPAL. El arco del Pacífico latinoamericano: construyendo caminos de complementación e integración con Asia. *Documento nº LC/R.2 166*, 15 out. 2010, p. 37. Disponível em: <http://www.inversionextranjera.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=136&Itemid=102>. Acesso em: 3 mar. 2010.

678 As análises seguintes se baseiam nos dados dos anexos nº 19 e 20, v. II, p. 369-381 e p. 382-412.

679 Para 2009, trata-se de uma estimativa.

no Brasil. O primeiro entre eles é a Coreia do Sul, mas esse país ocupa apenas o 24º lugar na classificação, com uma participação de 0,4%. Diversas economias apresentaram uma tendência de aumento nestes últimos anos, mas ainda é necessária confirmação em termos nominais e relativos. Esses são especialmente os casos de Angola, China, Coreia do Sul, Emirados Árabes Unidos, Índia, Singapura e Taiwan. Na Venezuela em 2006, os cinco principais países de origem dos investimentos acumularam 73% dos fluxos que ingressaram e nenhum deles é país em desenvolvimento ou extrarregional. As autoridades venezuelanas notam, não obstante, interesse crescente de parte de empresas chinesas e iranianas[680].

Até mesmo as firmas dos países emergentes pouco contribuem para os IEDs em direção da América do Sul. Assim, Singapura investiu mais no Brasil do que a China em 2008 e 2009[681]. A América Latina e o Caribe recebem apenas 4% dos IEDs provenientes da Coreia do Sul e da China (excluindo-se os paraísos fiscais). Em 2009, os investimentos chineses na região elevaram-se a cerca de nove bilhões de dólares americanos contra 41 bilhões na África e 25 bilhões na Europa. Finalmente, em 2008, o Brasil era apenas o 49º recebedor de fluxos chineses[682]. As autoridades brasileiras e chilenas resolveram reagir diante dessa constatação. O ministro das Relações Exteriores do Chile, Alfredo Moreno, declarou a respeito: "Agora, o desafio é aumentar os investimentos entre os dois sócios"[683].

680 A precisão é difícil porque os dados em circulação não concordam entre si.

681 Os investimentos de Singapura geraram dez mil empregos no Brasil. Secretaria da Presidência da República. Política Externa. *Balanço de Governo 2003-2010*, Eixo IV Livro 1º dez. 2010, p. 40-41.

682 BID/CEPAL, *op. cit.*, p. 39; "Las inversiones de China en Latinoamérica seguirán creciendo". *Efe*, 4 jan. 2011; "Brasil ainda é 49º no ranking de investimentos chineses", *Folha de S. Paulo*, 14 abr. 2010.

683 "Canciller Moreno se reunió con Primer Ministro de Corea del Sur y rindió homenaje a tripulación fallecida tras naufragio de buque", *Boletín del MINREL*, 28 abr. 2010.

No entanto, as promessas de investimento não foram cumpridas no âmbito global, o que recorda um dos óbices dos anos 1970 e 1980, quando os países latino-americanos tentaram em vão atrair os petrodólares árabes[684]. O interesse tem sido manifestado pela China por ocasião da visita do presidente Hu Jintao à região em novembro de 2004, assim como fizeram diversos parceiros do Oriente Médio. Essas boas intenções não foram transformadas em realidade antes da crise financeira internacional iniciada em 2008. Em 2003, o Líbano era o país árabe que mais havia investido no Brasil, embora sua capacidade de financiamento não esteja entre as mais importantes da região. O Qatar mostrou-se igualmente disposto a engajar-se na exploração de gás na Venezuela em 2005; quatro anos depois, as negociações ainda prosseguem[685]. Além disso, alguns fluxos existentes apresentam um perfil muito concentrado.

2.2.2.2. Concentração dos investimentos estrangeiros diretos Sul-Sul

Segundo os dados que coligimos, na América do Sul, os IEDs Sul-Sul concentram-se no setor primário. Esses fluxos se dirigem em primeiro lugar aos produtos agrícolas, minerais, petroleiros e às indústrias extrativas[686]. As recentes descobertas de reservas de hidrocarbonetos no Brasil e na Venezuela despertaram a atenção de parceiros em desenvolvimento já engajados nesse campo,

684 Cf. capítulo 1.1.3, p. 108 e 115-117.

685 "Líbano é o país árabe que mais investe no Brasil, mas volume total ainda é baixo", *ANBA*, 24 out. 2003.

Eis alguns exemplos de promessas: "Libia prevé invertir $461 millones en Brasil", *El Correspondal*, 21 ago. 2008; "Árabes querem investir em novo terminal marítimo no Brasil, diz importador egípcio de açúcar", *ANBA*, 11 fev. 2004; "Quatar interesado en explotar gas en Venezuela", *MINCI Prensa presidencial*, 8 mar. 2005; "Venezuela y Qatar evalúan alianza gasífera binacional", *Boletines del MPPRE*, 1º abr. 2009; MINREL. *Memorias anuales*. 2004 e MPPRE. *Libro amarillo 2007*, p. 488.

686 Cf. anexo nº 20, v. II, p. 382-412.

como a Angola ou a Malásia, mas também dos que dependem de importações de petróleo, como a Índia e a China[687].

Aproveitando seus recursos naturais, as autoridades venezuelanas levam adiante uma política voluntarista de multiplicação de seus parceiros nas atividades petrolíferas. Em 2001, o presidente realizou uma reforma do quadro jurídico que regula a exploração do petróleo[688]. Em abril de 2005, Hugo Chávez anunciou que todos os contratos relativos à Faixa do Orinoco iriam ser anulados e posteriormente renegociados, impondo uma participação majoritária da empresa nacional PDVSA em todos os projetos mistos[689]. Após essa retomada do controle e a abertura de muitos campos petrolíferos, novos contratos foram assinados com investidores de diversas origens. O desejo de multipolaridade de Hugo Chávez reflete-se na atribuição dos 27 blocos do projeto *Orinoco Magna Reserva*. Em maio de 2010, empresas de dezenove países participaram da prospecção e exploração, cinco são provenientes de países em desenvolvimento – Índia, Irã, China, Malásia e Vietnam – aos quais eventualmente viriam juntar-se a

687 "Venezuela será cuarta reserva de gas en el mundo", *MINCI Prensa presidencial*, 8 abr. 2010; "Venezuela: ¿las mayores reservas de petróleo del mundo?", *BBC Mundo*, 21 jan. 2011; "Brasil: Petrobras confirma reserva de 8.000 millones de barriles", *Infolatam*, 22 out. 2010; "La profecía petrolera de Lula", *El País*, 7 nov. 2010; "Petrobras anuncia un nuevo yacimiento de crudo en aguas profundas del Atlántico", *Efe*, 1º maio 2011.

688 A Lei dos Hidrocarbonetos de 2001 tornou ilegais todos os contratos segundo os quais a participação do setor privado e das empresas estrangeiras é majoritário. Em 2005, o governo recuperou o controle de 32 campos petrolíferos da Faixa do Orinoco, isto é, 17% da produção diária.

689 A Faixa do Orinoco é considerada uma das maiores reservas de petróleo do mundo, com uma superfície de 55.314 km^2, dividida em 27 blocos e quatro campos: Carabobo, Boyacá, Junin e Ayacucho. Os *royalties* foram fortemente aumentados (de 1 a 16.67% em 2004 e novamente em 2008). Quando o preço do barril *standard* de petróleo ultrapassa US$ 70, a receita adicional é devida ao Estado. Segundo a imprensa oposicionista, algumas das novas condições teriam sido abrandadas em 2010. UNCTAD, World Investment Report, Relatório anual, 2005, p. 72; World Investment Report, Relatório anual, 2006, p. 76; World Investment Report, Relatório anual, 2008, p. 64-65; "Pdvsa flexibilizó condiciones para socios extranjeros en la faja", *El Nacional*, 15 jul. 2010.

África do Sul e a Argélia, que estavam em negociação[690]. O desejo venezuelano de diversificação mostra a importância das matérias-primas para atrair investidores do Sul à Venezuela. Apesar dessa forte concentração setorial, desenvolvem-se fluxos em outros campos de atividade.

As indústrias automobilística, eletrônica e farmacêutica, as energias renováveis e o comércio também receberam capitais[691]. Os investidores procuram acesso ao mercado e eficiência; com isso, provocam um estreitamento mais consistente das relações. Na Venezuela, os projetos de empresas mistas são realizados segundo o programa governamental de desenvolvimento: são os casos, por exemplo, das fábricas de tratores, automóveis, bicicletas e também de cimento, lançadas em parceria com o Irã, assim como de uma *joint venture* de lâmpadas assinada com o Vietnam, ou ainda estruturas de montagem de telefones portáteis, computadores, eletrodomésticos e fabricação de leitos, todas realizadas com a China. Nos três países, atores indianos se posicionam no setor de serviços, o que corresponde às especialidades de sua economia, enquanto os sul-coreanos apresentam um perfil mais variado (serviços 44%, manufaturas 24% e mineração 30%)[692].

690 Cf. anexo nº 21, mapa nº 8, v. II, p. 413. A empresa, Qatar Petroleum, também está comprometida com a Venezuela, mas na exploração de gás em outra região. No total, há cinco parceiros regionais: Argentina, Brasil, Cuba, Equador e Uruguai, que se somam a Belarus, Estados Unidos, Espanha, França, Itália, Japão, Portugal e Rússia. "Venezuela ampliará inversión petrolera con Japón, India, España y Estados Unidos", *Boletines del MPPRE*, 12 maio 2010; "Gobierno Bolivariano toma el control de las operaciones de la Faja Petrolífera del Orinoco", *MINCI Prensa presidencial*, 30 abr. 2007; e "Faja Petrolífera del Orinoco se está convirtiendo en una faja universal", *MINCI Prensa presidencial*, 18 set. 2006.

691 Para outro estudo setorial, ver: Cepal. La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica. *Documento nº LC/L.3 224*, abr. 2010, p. 23.

692 KUWAYAMA, Mikio; LIMA, José Durán; LAFLEUR, Marcelo. Latin American and Asia Pacific Trade and Investment Relations at a Time of International Financial Crisis. *Comercio Internacional Series n. 97*, Cepal, jun. 2010, p. 64.

Se os grandes projetos anunciados tardavam a concretizar-se, outros mais modestos, porém mais numerosos, iam se realizando. Os pesquisadores da Cepal afirmam que a falta e conhecimento recíproco, igualmente decorrente da carência de informações inter-regionais disponíveis e às insuficientes redes entre as empresas, inibem os investimentos. A elevação dos fluxos comerciais poderia então servir como fator de adensamento, mediante o surgimento de contatos entre os atores econômicos[693]. Os países sul-americanos também procuram atrair a atenção de investidores do Sul. A Venezuela segue essa ordem de ideias e com a mesma intenção o Itamaraty organizou numerosas visitas ao Oriente Médio[694]. Esses esforços parecem ter dado frutos no que toca à evolução do ingresso de IED Sul-Sul, principalmente após a crise econômica e financeira internacional.

2.2.2.3. Esperanças renovadas na esteira da crise

As declarações de interesse e as visitas se aceleraram a partir de 2007. Os representantes da Coreia do Sul e de Singapura confirmaram sua atenção para com a América do Sul; porém, mais do que isso, autoridades da Arábia Saudita, Kuwait, Líbia, Emirados Árabes Unidos, Argélia, Qatar, Coreia do Sul, Índia e Singapura manifestaram renovado interesse na região[695]. Em 2009, foram

693 *Ibid.*, p. 67. O desconhecimento é também mencionado em diversos testemunhos: "Brasil ainda é 49º no ranking de investimentos chineses", *Folha de S. Paulo*, 14 abr. 2010; "Superávit com China esconde problemas", *Folha de S. Paulo*, 18 maio 2009.

694 "Itamaraty visitará bancos árabes para trazer investimentos ao Brasil", *ANBA*, 13 maio 2005; "O que o Brasil deve fazer para atrair investimentos árabes, na opinião de economistas", *ANBA*, 1º out. 2003; "Lula tenta atrair investimentos da Arábia Saudita", *O Globo*, 17 maio 2009; "Brasil vai mostrar projetos de investimentos aos árabes", *ANBA*, 28 out. 2010.

695 "Agronegócio do Brasil atrai sauditas", *ANBA*, 2 nov. 2009; "Kuwait busca oportunidade de investimento na Bahia", *ANBA*, 30 out. 2008; "Líbia quer investir US$ 500 milhões na América do Sul", *ANBA*, 17 fev. 2009; "Empresários de Abu Dhabi buscam negócios no Brasil", *ANBA*, 21 out. 2009; "Empresarios argelinos visitarán Venezuela para evaluar necesidades del mercado", *Boletines del MPPRE*, 14 abr. 2010; "Infraestrutura brasileira atrai kuwaitianos", *ANBA*, 29 abr. 2010; "Líbia mantém interesse no Brasil", *ANBA*, 22 jun. 2010; "Oriente Médio tem interesse em títulos do BNDES", *ANBA*,

lançadas duas iniciativas: o Fórum Anual de Investidores América Latina-China – que reuniu oitocentos participantes em 2010 – e o *Gulf Latin America Leaders Council*, que ambiciona atrair fundos soberanos de países do Golfo arábico para a América Latina[696]. Os interesses despertados começam a traduzir-se em ações.

O ano de 2010 revelou, com efeito, uma mudança em potencial no campo dos fluxos financeiros. Se em 2009 a crise financeira acarretou uma queda nos investimentos entre países em desenvolvimento, a partir do ano seguinte ocorreu uma vigorosa recuperação[697]. Aliás, em 2010 os IEDs Sul-Sul representaram pela primeira vez 47% dos fluxos globais (contra 27% em 2007). Essa progressão foi em parte devida à situação ainda difícil nos países desenvolvidos. Enquanto os IEDs nos Estados do Sul aumentavam em 10%, nos do Norte diminuíram em 7%. Convém assinalar, além disso, que o investimento mundial ainda era inferior ao seu nível anterior à crise. No interior do mundo em desenvolvimento, a América Latina e o Caribe melhoraram sua participação como recebedor de IED; sua parcela passou de 5% em 2007 para 10% em 2010. No entanto, os movimentos Sul-Sul continuaram minoritários, com 22% do conjunto, apesar de seu caráter mais

14 maio 2010; "Qatar Holding vê Brasil com interesse", *ANBA*, 25 maio 2010; "Jumeirah promove forte expansão internacional", *ANBA*, 6 set. 2010; "Canciller se reunió con sus pares de Pakistán, Emiratos Árabes Unidos y el Secretario para el Hemisferio Sur de EE.UU", *Boletín del MINREL*, 27 set. 2010; "Dubái elige representante de sus inversiones para Chile", *El Mercurio*, 14 out. 2010; "Subsecretario Schmidt sostiene reunión de trabajo con su par de Singapur", *Boletín del MINREL*, 5 out. 2010; "India privilegiará la exploración para entrar a la minería chilena", *El Mercurio*, 3 fev. 2010; "Singapura quer crescer no Brasil", *O Globo*, 27 ago. 2010; "Exportação brasileira de alumínio deve recuar. Coreanos visitam estaleiros em busca de negócios", *Folha de S. Paulo*, 26 jul. 2010.

696 Disponível em: <http://www.gllc.org/english/?page_id=2>. Acesso em: 12 mar. 2015; GALINDO, Alejandra. Gulf-Latin America Relations: An Overview. In: GALINDO, Alejandra (Org.). *The Gulf and Latin America: An Assessment of Expectations and Challenges*. Cambridge: Gulf Research Center, 2013, p. 17.

697 A queda no ingresso de IED em 2009 foi de 42% na América Latina e o Caribe. UNCTAD. World Investment Report. Relatório anual, 2009, p. 40-41. UNCTAD. World Investment Report. Relatório anual, 2010, p. XVII e "Brasil registró en 2010 récords de inversión extranjera y de *deficit* externo". *Efe*, 25 jan. 2011.

dinâmico do que os fluxos tradicionais[698]. Foram anunciados acordos mais importantes e novos parceiros surgiram. A visita do governante chinês Hu Jintao ao Brasil em 2010 proporcionou a ocasião para a assinatura de contratos nos campos da produção petrolífera, siderurgia e ainda de eletricidade. A empresa chinesa Sinopec, notadamente, investiu 7,1 bilhões de dólares para adquirir 40% da Repsol Brasil. A China aumentou também sua presença no Chile e na Venezuela[699]. Segundo a Cepal, em 2010, as empresas de origem chinesa atingiram 9% dos IEDs que ingressaram na América Latina e no Caribe, o que representa aproximadamente quinze bilhões de dólares americanos. Dessa forma, a China passou ao terceiro lugar entre os investidores estrangeiros, atrás dos Estados Unidos e dos Países Baixos. Concretamente, enquanto os investimentos chineses no Brasil não chegavam a 255 milhões de dólares entre 1990 e 2009, totalizaram cerca de 9,5 bilhões somente no ano de 2010. Mais de 90% desses fluxos dirigiram-se para os setores de hidrocarbonetos e mineração, o que confirma os setores preferidos pelos atores chineses durante os anos anteriores[700].

Além disso, parceiros até então tímidos mostraram-se mais audaciosos depois de 2009, especialmente os fundos soberanos árabes e asiáticos, como a Qatar Investment Authority (QIA) ou a Temasek de Singapura. Esses movimentos se dirigiram, sobretudo, para o Brasil, mas também há projetos em estudo no Chile e na Venezuela. A metade dos investimentos indianos no Brasil, entre

698 CEPAL. Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011. La región en la década de las economías emergentes. Relatório anual, setembro 2011, p. 60. UNCTAD. World Investment Report. Relatório anual, 2011, p. XII.

699 "China fortalece negocios con minería chilena", *La Nación*, 14 abr. 2009. "Alianza Repsol-Sinopec en Brasil: la unión de un gigante energético en América Latina", *Infolatam*, 28 out. 2010. "Sinopec compra 40% da Repsol Brasil por US$ 7,1 bi", *O Globo*, 1º out. 2010.

700 Cepal. La República Popular China y América Latina y el Caribe. Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial. *Documento nº LC/L.3 340*, jun. 2011, p. 25.

2002 e 2009, foram realizados nesses dois últimos anos[701]. No entanto, os números de 2010 não permitem uma conclusão sobre a durabilidade desses fluxos. Todos os IEDs que ingressaram nestes últimos anos mostraram-se muito instáveis. Por exemplo, o Brasil recebeu 45 bilhões de dólares de IEDs em 2008, mas o montante declinou a 26 bilhões no ano seguinte antes de voltar a 48 bilhões em 2010[702].

À margem dos IEDs, multiplicaram-se fluxos financeiros de outros tipos, especialmente empréstimos e fundos conjuntos. A China se posicionou como parceira principal, devido a sua impressionante capacidade atual de financiamento[703]. Em 2009, o Banco da China abriu uma sucursal no Brasil e nesse mesmo ano o gigante asiático passou a fazer parte do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com uma contribuição prometida de 350 milhões de dólares americanos. Em 2011, os vínculos com esse organismo estreitaram-se, pois o BID assinou uma carta de intenções com o China Eximbank, banco de exportação e importação pertencente ao governo chinês, com o objetivo de criar um mecanismo de investimento em infraestruturas na América Latina e no Caribe[704].

701 "Qatar quer investir no Brasil", *ANBA*, 20 jan. 2010; "Abu Dhabi investe no Brasil", *ANBA*, 4 maio 2010; SANTISO, Javier. Los fondos soberanos miran hacia los emergentes. *Infolatam*, 6 jun. 2010; "Dubái elige representante de sus inversiones para Chile", *El Mercurio*, 14 out. 2010; "Venezuela y Emiratos Árabes Unidos inician jornadas de trabajo en áreas de interés binacional", *Boletines del MPPRE*, 11 dez. 2010; MESQUITA, Mauricio Moreira (Org.). India: Latin America's Big Thing?, Special Report on Integration and Trade, BID, 2010, p. 75.

702 UNCTAD. World Investment Report. Relatório anual, 2011, p. 22.

703 Em 2009, os empréstimos do BID alcançaram US$ 15,5 bilhões, enquanto em dez anos o BDC disponibilizou 234,4 bilhões. "Cúpula emergente". *O Globo*, 15 abr. 2010. Para um balanço dos créditos chineses em América Latina, consultar: <http://www.thedialogue.org/agenda/programs/china/>. Acesso em: 15 out. 2015.

704 "El BID y China Eximbank planean fondo de inversiones en América Latina y el Caribe", *Infolatam*, 29 mar. 2011.

A Venezuela de Hugo Chávez foi a maior tomadora de empréstimos de seu homólogo chinês. Até 2005, o país já havia assinado alguns acordos nessa área com a China por valores pouco significativos. Em contraposição, após 2009, as autoridades públicas chinesas investiram 33 bilhões de dólares na Venezuela por meio de créditos[705]. O mais recente empréstimo chinês, de 20 bilhões, representa o equivalente a um terço da dívida pública venezuelana, ou 26,8% do patrimônio da PDVSA em 2009. O fundo estratégico sino-venezuelano – a outra grande estrutura de financiamento bilateral lançada em 2007 e ampliada dois anos mais tarde para alcançar 12 bilhões – já foi utilizado para mais de cem projetos na Venezuela, segundo fontes oficiais. O nome reflete sua importância: "Financiamento de Grande Volume a Longo Prazo". O presidente Chávez lançou também fundos conjuntos de menor amplitude com o Irã e projeta estruturas semelhantes com a Síria, o Vietnam e a Líbia[706].

Os acordos financeiros vinculam os parceiros mais intensamente ao longo do tempo e portando favorecem o adensamento. Além disso, os empréstimos parecem ser negociados a taxas melhores do que as do mercado e incluem menor número de condicionamentos do que os assinados com os organismos internacionais. O mais recente empréstimo da China à Venezuela teria sido acordado a uma taxa de 12%, enquanto que os créditos que os governos venezuelanos podem obter por meio de bônus do

705 Comprometeram também recursos em outros países, inclusive pelo menos 10,9 bilhões no Brasil.

706 Cf. anexo nº 22, v. II, p. 414-416. O empréstimo chinês de vinte bilhões de dólares será integralizado em quatro vezes, com quatro bilhões a partir do primeiro ano. "China se afianza en Venezuela a través de hipoteca barata", *El Nacional*, 4 out. 2010; "Pékin resserre ses liens avec les économies latino-américaines", *Le Monde*, 11 nov. 2008.

Em relação ao fundo estratégico de detalhes de projeto, ver: "China y Venezuela conforman fondo conjunto de financiamento", *Boletines del MPRE*, 10 maio 2008; "Visita de Chávez a China culmina con um gran éxito", *MINCI Prensa presidencial*, 25 set. 2008; "China se afianza en Venezuela a través de hipoteca barata", *El Nacional*, 4 out. 2010; "Venezuela y China cada vez más cerca", *Boletines del MPRE*, 29 set. 2010.

Tesouro ou no mercado elevam-se a 15% e 20%[707]. Não obstante, esses créditos vinculam os países beneficiários, que devem respeitar as cláusulas contratuais. Os representantes chineses impuseram na prática uma parte do reembolso em forma de petróleo. O contrato da Petrobras com o Banco de Desenvolvimento da China (BDC) estipula que a empresa brasileira deverá fornecer 150.000 barris de petróleo por dia à empresa pública Sinopec em 2009, seguidos por 200.000 entre 2010 e 2019. Também com relação à Venezuela, o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social Venezuelano (Bandes) reembolsa seu crédito perante o BDC por meio da venda de petróleo da PDVSA à Chinaoil (Sinochem e China National Petroleum Corporation – CNPC), o que deverá aumentar as exportações de petróleo para a China a mais de 380.000 barris por dia, dos quais a metade servirá para amortizar o capital emprestado[708]. Nos dois casos, trata-se de uma venda, com receitas bloqueadas no futuro. As autoridades chinesas também negociaram uma redução do preço do barril, que será cedido a US$ 15, com os custos do transporte a cargo da Venezuela. Ao contrário, no âmbito dos acordos assinados pela Petrobras a venda será feita a preços do mercado. Verifica-se que os dois países não são tratados da mesma maneira pela China: os governantes venezuelanos têm margem de manobra mais reduzida do que seus

707 "China se afianza en Venezuela a través de hipoteca barata", *El Nacional*, 4 out. 2010; "Latest Venezuela--China Deals: Orinoco Agriculture, Civil Aviation, Steel, and $5 Billion Credit Line", *Venezuelanalysis.com*, 3 ago. 2010 e "Fondo Chino se paga con 80.000 barriles", *El Nacional*, 12 maio 2010.

708 Secretaria da Presidência da República. Política Externa. *Balanço de Governo 2003-2010*, Eixo IV Livro 1, dez. 2010, p. 41. "Ampliado Fondo China-Venezuela a 12 mil millones de dólares", *MINCI Prensa presidencial*, 18 fev. 2009; "Se firmaron 11 acuerdos que beneficiarán a los pueblos de China y Venezuela", *MINCI Prensa presidencial*, 6 nov. 2007; "China usa crédito como moeda de troca para vender mais à AL", *Folha de S. Paulo*, 16 maio 2010; "El fondo chino es otro asalto a la nación", *El Nacional*, 8 abr. 2009; "China se afianza en Venezuela a través de hipoteca barata", *El Nacional*, 4 out. 2010; ELLIS, Evan R. *China in Latin America*. Londres: Lynne Rienner, 2009, p. 110; HOLLAND, Márcio; BARBI, Fernando. China na América Latina: uma análise da perspectiva dos investimentos diretos estrangeiros. In: BAUMNN, Renato (Org.). *O Brasil e os demais Brics: Comércio e Política*. Brasília: Cepal-Brasil/IPEA, 2010, p. 124-125.

homólogos brasileiros na negociação. As relações Sul-Sul, portanto, não adotam perfis idênticos em função dos atores em apreço[709].

Mais ainda, os projetos possibilitados pelos fundos serão executados por empresas chinesas na Venezuela e as decisões tomadas de forma proporcional, isto é, dois terços dos votos são atribuídos à China e metade dos fundos será liberado em *yuan*. A China parece assim estar em condições de impor suas condições aos parceiros. O montante dos empréstimos aumentou e o ritmo de sua outorga poderá resultar em certa dependência, caso continue no mesmo padrão. Essa situação põe em relevo os desafios decorrentes da relação Sul-Sul[710]. Se os empréstimos beneficiam os países tomadores no curto prazo, os riscos potenciais que eles ocultam impedem a idealização da aproximação entre países em desenvolvimento. O estreitamento material Sul-Sul não produz sistematicamente resultados positivos para os governos que os promovem, mesmo que isso lhes pareça globalmente virtuoso. Os fluxos financeiros não constituem a força motora da atual dinâmica Sul-Sul. No entanto, as evoluções recentes nesse campo denotam um aprofundamento sem precedentes, ainda que à espera de confirmação.

Em seu conjunto, o relançamento econômico não apresenta um perfil homogêneo. Essa explosão torna impossível a avaliação do mundo em desenvolvimento como um bloco unificado. Podemos, no entanto, identificar duas variáveis constantes para o Brasil, o Chile e a Venezuela. O movimento de recuperação comercial e o aspecto nascente dos fluxos financeiros provam a internacionalização de suas economias por parte do Sul. Consequentemente, houve coincidência entre os projetos governamentais e o impulso do intercâmbio entre os países em desenvolvimento. Estes não

709 Cf. capítulo 5.1.2.2, p. 547-560.

710 Cf. Terceira Parte, p. 521 e seguintes.

dependem apenas das vontades políticas, mas também do interesse de outros atores, da evolução das taxas mundiais, do contexto global ou ainda do perfil da economia nacional. Nesse sentido, os vínculos econômicos se transformam em fatores importantes de durabilidade das relações Sul-Sul e favorecem, além disso, o relacionamento do mundo em desenvolvimento, o que repercute na criação e elaboração de outras políticas.

2.3. A diplomacia solidária está na moda

As atividades de cooperação não têm sido, historicamente, apanágio de países ricos: os governos brasileiros as estabeleceram desde os anos 1970 e seus homólogos venezuelanos participaram das operações do fundo da Opep. A originalidade dos "novos doadores" não reside tanto em seu surgimento recente, ao contrário do que essa denominação poderia levar a crer; ela se explica melhor pela intensificação de suas atividades solidárias e pela multiplicação de seu número. A diplomacia solidária tornou-se componente obrigatório das políticas externas, como desdobramento lógico da diversificação de parceiros no Sul. O *status* de país em desenvolvimento já não representa uma barreira, mas ao contrário, uma justificação; torna-se instrumento assumido a serviço da atuação externa[711]. O desenvolvimento se assemelha a um objetivo coletivo para cuja realização todos são convidados a participar em sua concretização universal. A cooperação Sul-Sul seria específica em relação às lógicas tradicionais de assistência Norte-Sul porque ela vincula entre si países com desafios semelhantes e cujas experiências comuns

711 AMORIM, Celso. A cooperação como instrumento da política externa brasileira. In: Cooperação bilateral com América Latina e Caribe. *ViaABC*, jun. 2006, p. 16. INOUE, Cristina Yumie Aoki; COSTA VAZ, Alcides. "Brazil as 'Southern Donor': Beyond Hierarchy and National Interests in Development Cooperation?", *Cambridge Review of International Affairs*, 25(4), 2012; DUARTE, Rubens de Siqueira. Brazilian Cooperation is not a Free Lunch: An Analysis of the Interests Contained in the International Development Cooperation Strategy. *Geopolítica(s)*, 4(1), 2013.

permitem maior eficácia nos projetos[712]. Cada um contribui com seu saber a fim de ajudar os parceiros a escapar da pobreza, o que favorece ao mesmo tempo a aproximação dos países involucrados. Por esse motivo, quase nenhuma diplomacia Sul-Sul é capaz de evitar hoje em dia o desenvolvimento de uma política de cooperação. "Instrumento vital da atuação externa do Brasil"[713], ilustração de uma diplomacia humanista para a Venezuela; mesmo o Chile, embora mais modesto em sua atuação internacional, defende sua inclusão: "A cooperação internacional instalou-se como elemento primordial de nossa política externa [...] Estou certo de que esse tema fará parte do exercício profissional dos senhores, independentemente do lugar em que se encontrem"[714]. Tanto a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) quanto a Agência de Cooperação Internacional do Chile (AGCI) são ligadas aos respectivos Ministérios das Relações Exteriores[715].

A apresentação do aprofundamento da cooperação Sul-Sul não foi uma tarefa fácil por dois motivos principais: a definição das atividades incluídas na diplomacia solidária e o problema do acesso a dados completos. Delimitemos o campo da diplomacia solidária primeiro. Os novos doadores relutam em adotar a definição elaborada pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD)

712 Nosso objetivo aqui não é refletir sobre as ambiguidades dos discursos sobre a cooperação Sul-Sul, mas concentrarmo-nos em sua intensificação. Para a sua análise, cf. capítulo 5.1.2.2, p. 547-560.

713 ABC. A cooperação técnica do Brasil na África. Relatório, 2009, p. 5.

714 Alberto Van KLAVEREN, subsecretário do Ministério das Relações Exteriores durante uma alocução a jovens diplomatas, "Los desafios de la diplomacia moderna". *Diplomacia*, n. 116, jul.-set. 2008, p. 35-36.

715 A AGCI foi criada em 1990 (lei nº 18.989), ligada ao Ministério da Cooperação e Planejamento, foi transferida ao MINREL em 2005 (lei nº 19.999). A ABC resulta da fusão de dois outros serviços em 1987 mediante o Decreto nº 94.973. LAZO, Cristina. Chile y la cooperación internacional: 20 años de experiencia (1990-2010). In: ARTAZA, Mario; ROSS, César (Orgs.). *La política exterior de Chile, 1990-2009*. Santiago de Chile: USACH/RIL, 2012, p. 374-376. Disponível em: <http://www.agci.cl/que-es-agci/programa-de-mejoramiento-de-la-gestion/oirs/carta-compromisos/>; <http://www.abc.gov.br/abc/historico.asp>. Acesso em: 12 dez. 2010.

da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)[716]. Os representantes dos três países estudados não descrevem sua atuação como derivando da ajuda pública ao desenvolvimento (APD); utilizam com mais desenvoltura o termo "cooperação". Em uma lógica semelhante, denominam-se "parceiros no desenvolvimento" e não "doadores", buscando assim distanciar-se dos atores tradicionais[717]. Segundo Bruno Ayllón, a APD se assemelha à descrição do CAD; a noção de cooperação permanece muito mais genérica[718], cada qual pode então determiná-la segundo as atividades escolhidas. Por exemplo, as autoridades do Brasil excluem de sua definição de cooperação o apoio decorrente de catástrofes humanitárias, abrandamentos da dívida e créditos outorgados a parceiros em desenvolvimento, a China, ao contrário, inclui estes últimos. Os governos de Lula acrescentam, em contraposição, os custos de sua participação em Operações de Manutenção da Paz (OMP) e suas contribuições às organizações multilaterais do Sul, principalmente a CPLP[719]. Essa falta de harmonização impede qualquer comparação entre os países e nos impõe adotarmos uma definição clara do conceito de cooperação.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), instância da ONU historicamente encarregada de estudar essas relações, a cooperação Sul-Sul significa que os países em desenvolvimento busquem ajudar-se mutuamente por meio do compartilhamento de conhecimentos e de saberes técnicos

716 A definição de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) pela OCDE compreende subvenções e empréstimos que incluam pelo menos 25% de subvenções, assim como desembolsos públicos.

717 Não obstante, utilizamos esse termo porque remete a uma função, mais do que a um posicionamento.

718 AYLLÓN, Bruno. O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, 5(8), jan. 2006, p. 7.

719 ABC/IPEA, *op. cit.*, p. 17 e 47.

e econômicos[720]. Essa definição nos parece restritiva tendo em vista a variedade das atividades que ocorrem no terreno. Propomos, portanto, utilizar o termo "diplomacia solidária", que permite ampliar o leque das ações em tela. Incluímos nesse rótulo os projetos de cooperação técnica, isto é, a transferência de conhecimentos nos campos de excelência do país doador, e científica, que entendemos como a colaboração entre instituições e universidades, o que compreende o oferecimento de bolsas de estudos. Além disso, nestes últimos anos apareceram novas modalidades de expressão da solidariedade, tais como o perdão da dívida e a assistência humanitária[721], que estudaremos em um segundo momento. Finalmente, a ajuda recebida pelos países do Sul proveniente de outros Estados da mesma parte do mundo é também abordada. Fizemos a escolha de excluir do campo da diplomacia solidária a outorga de empréstimos porque isso pressupõe um desembolso e também porque, em nossos casos de estudo, esses são utilizados principalmente para sustentar atividades econômicas. Ora, a cooperação Sul-Sul se declara despida de interesses econômicos[722]. Por essa razão, as transferências de tecnologia realizadas por alguns parceiros da Venezuela no âmbito de empresas mistas ou de acordos comerciais não são incluídas, já que estão ligados a atividades lucrativas[723]. Por conseguinte, o satélite Simón Bolívar, construído pela China para a Venezuela, não está compreendido

720 Disponível em: <http://ssc.undp.org/faq/>. Acesso em: 14 dez. 2010.

721 Conforme já assinalamos, as autoridades brasileiras não incluem esta última questão em suas relações sobre a cooperação Sul-Sul, mas os parceiros aos quais elas confiaram a preparação de um balanço de suas operações decidiram tomá-la em conta. Ver: SCHMITZ, Guilherme de Oliveira; LIMA, João Brigido Bezerra; CAMPOS, Rodrigo Pires de. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: primeiro levantamento de recursos investidos pelo governo federal. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 3, jul.-set. 2010, p. 35-45.

722 Cf. capítulo 5.1.2.2, p. 547-549.

723 Um relatório do Ecosoc insiste na importância dessa distinção: Trends in South-South and Triangular Development Cooperation, Background Study for the Development Cooperation Forum, abr. 2008, p. 3.

nos projetos de cooperação[724]. Não há dúvida de que proporcionou a formação de venezuelanos na China, porém no âmbito de um acordo econômico. Assim, transferências de tecnologia e de cooperação não nos parecem ser necessariamente sinônimos.

O segundo obstáculo é ainda mais restritivo porque se trata da impossibilidade atual de obter acesso a fontes exaustivas, ou pelo menos completas e coerentes entre si. Isso se explica pela ausência de órgãos que centralizem as diversas atividades. A Venezuela continua sem dispor de uma agência de cooperação, embora um projeto tenha sido lançado[725]. Além disso, quando essas atividades existem, não monopolizam as operações de diplomacia solidária e não reúnem todas as informações. A ausência de coordenação entre as entidades em nível nacional nos impede uma visão de conjunto[726]. Por exemplo, as atividades médicas realizadas nos Territórios Palestinos em 2008 não aparecem no balanço de atividades da Agência de Cooperação Internacional do Chile (AGCI). Com relação ao Brasil, a confusão é ainda mais complexa quando se sabe que mais de 120 instituições públicas participam dos esforços de sua diplomacia solidária[727]. Até 2010, a Agência

724 "Comunicado de prensa conjunto". *Boletines del MPPRE*, 9 jan. 2005.

725 MEDINA, Tahina Ojeda. Experiencias venezolanas en cooperación Sur-Sur. In: AYLLÓN, Bruno; SURASKY, Javier (Orgs.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica*. Madri: Catarata, 2010, p. 169 e 174.

726 Outros pesquisadores que trabalham os detalhes da questão chegam às mesmas conclusões. Segundo Bruno Ayllón e Iara Costa Leite, trata-se de uma das razões pelas quais o Brasil se recusa a participar do CAD. VAZ, Alcides Costa; INOUE, Cristina Yumie Aoki. Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case. *Summary of Research Report*, CRDI, out. 2007, p. 2; ECOSOC, *op. cit.*, p. 7, 9 e 48-49; AYLLÓN, Bruno; LEITE, Iara Costa. La cooperación Sur-Sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior. In: AYLLÓN, Bruno, SURASKY, Javier (Orgs.), *op. cit.*, p. 93; CABRAL, Lidia; WEINSTOCK, Julia. Brazilian Technical Cooperation for Development: Drivers, Mechanics and Future Prospects. *Document Summary*, Overseas Development Institute (ODI), 2010.

Para uma análise do ministério de Desenvolvimento Social em particular, ver: LEITE, Iara Costa; POMEROY, Melissa; SUYAMA, Bianca. Brazilian South-South Development Cooperation: The Case of the Ministry of Social Development in Africa. *Journal of International Development*, 27(8), 2015.

727 Disponível em: <http://www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGPDParcerias.asp>. Acesso em: 14 dez. 2010. Cf. anexo nº 23, gráfico nº 2, v. II, p. 417.

Brasileira de Cooperação (ABC) publica relatórios pontuais, mais do que balanços anuais de suas atividades[728]. Ademais, estes nem sempre são completos ou sujeitos a questionamento sobre a pertinência dos dados. Na introdução ao documento de 2010, o diretor da ABC, Marco Farani, fala da presença do Brasil em 34 países africanos, mas três países mencionados no texto não aparecem na lista (Costa do Marfim, Malaui e Ruanda)[729]. Da mesma forma, o relatório de 2009 traz o elenco das atividades realizadas na África em 2007-2008, mas apresenta incoerências. O projeto de apoio ao desenvolvimento dos países do *Cotton-4* (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali) inclui quatro parceiros, mas somente dois aparecem na lista, o Benin e o Mali. Em seguida, conforme esse documento, não haveria projetos em negociação em 2007-2008 com Cabo Verde, um dos principais recebedores de cooperação brasileira no período. No entanto, foram assinados acordos durante uma visita de Celso Amorim em junho de 2008[730]. A origem do financiamento dos projetos é ainda mais fluida, pois a maioria das instituições nacionais não dispõe de fundos próprios[731]. O inventário das ações brasileiras de 2005 a 2009, realizado pela ABC e pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), reflete ao mesmo tempo as dificuldades de catalogar as atividades, assim como a necessidade de organização[732].

728 As quatro publicações da ABC de nosso interesse são:
- Dialogue Brésil-Afrique sur la Sécurité Alimentaire, la Lutte contre la Faim et le Développement Rural, Relatório, 2010.
- La coopération technique du Brésil en Afrique, Relatório, 2010.
- La coopération technique du Brésil en Afrique, Relatório, 2009.
- South-South Cooperation Activities Carried Out by Brazil, Relatório, jul. 2007.

729 ABC, *op. cit.*, 2010.

730 ABC, *op. cit.*, 2009, 98 p.; "Atos assinados por ocasião da Visita do Ministro Celso Amorim a Cabo Verde – 27 jun. 2008", *Nota do MRE n.* 338, 27 jun. 2008.

731 VAZ, Alcides Costa; INOUE, Cristina Yumie Aoki, *op. cit.*, p. 7.

732 OLIVEIRA, Guilherme Schmitz de; BEZERRA, João Lima Brigido; PIRES, Rodrigo de Campos, *op. cit.*, p. 35-45.

Por isso, as estimativas sobre o verdadeiro estado da diplomacia solidária variam muito entre si, o que nos impõe grande prudência analítica. Não obstante, elas concordam em um ponto: todas as facetas da diplomacia solidária, assim como o comprometimento dos três países aumentaram nestes últimos anos, o que nos autoriza e nos estimula a debruçarmo-nos sobre esse aspecto do adensamento material[733]. O ponto histórico de partida da diplomacia solidária tem sido a cooperação técnica, que continua a ser a atividade privilegiada nas ações brasileira e chilena. O incremento do número de projetos nesse campo não é suficiente para resumir a aproximação em curso; com efeitos, surgem novas modalidades de atuação, contribuindo para a diversificação dos laços existentes. Entre esses, destacamos a cooperação científica, a cooperação triangular Sul-Sul, o abrandamento da dívida e a assistência humanitária.

2.3.1. O recrudescimento do número de projetos

2.3.1.1. A confirmação brasileira

O Brasil, entre os três países estudados, é o país no qual a diplomacia solidária apresenta o perfil mais variado e o compromisso mais importante, o que corresponde à proporção de seus meios de atuação em comparação com o Chile e a Venezuela. Segundo os números informados pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o orçamento atribuído à África foi multiplicado por 1.733,5% entre 2003 e 2009 e representa 50,8% dos recursos disponibilizados pela Agência. A África juntou 22.58% do total em 2010[734]. A distância geográfica torna os projetos mais ou menos onerosos.

733 Para uma vista geral das principais estimativas, cf. anexo nº 23, v. II, p. 417-421.

734 ABC/IPEA. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010. *Relatório*, 2013.

As atividades levadas a cabo na América Latina e no Caribe são, assim, menos caras e mais numerosas, o que em nada reduz a nova importância atribuída ao continente africano[735]. A Ásia e o Oriente Médio também tiveram seus orçamentos aumentados em 621,5%, com uma participação total de 10,6% dos recursos da ABC[736]. No entanto, é difícil diferenciar a parcela de projetos financiados somente pelo Brasil dos realizados em parceria com terceiros países ou organizações internacionais, pois a exatidão não é sistemática.

O número de acordos e países beneficiários ampliou-se a partir de 2003, especialmente com a África. Enquanto em 2007, a ABC menciona 125 projetos com esse continente, em diferentes fases de execução, o governo inventaria quase trezentos por ocasião do balanço dos dois mandatos do presidente Lula. Vinte e um parceiros africanos estavam involucrados em 2007 – segundo o relatório da ABC – contra quarenta em 2010, e esse número aumentou de dois para oito na Ásia e no Oriente Médio no mesmo período[737]. A aproximação do final do segundo mandato do governante brasileiro não reduziu o ritmo, o que testemunha a vontade governamental de se comprometer no longo prazo em uma estratégia que vai além de um programa político específico. De março a novembro de 2010,

735 Contam-se cerca de 400 projetos via ABC na América Latina e no Caribe, contra 300 na África. Secretaria da Presidência da República, Política Externa, *Balanço de Governo 2003-2010*, Eixo IV Livro 1, dez. 2010, p. 55-56.

736 Itamaraty. Anexo. Cooperação Internacional. Cooperação bilateral prestada, Ficha preparatória nº 7.1.1, *Balanço de Governo 2003-2010*, 2010, p. 12 e 14. Esses são os valores tornados públicos: África: de 524.068,48 a 9.608.816,64 dólares entre 2003 e 2009; Ásia e Oriente Médio: de 278.962,30 a 2.012.682,60 dólares entre 2003 e 2009.

737 Os diferentes parceiros africanos são: África do Sul, Angola, Argélia, Benin, Burkina Faso, Botsuana, Cameroun, Cabo Verde, Chade, Comores, Egito, Gabão, Gana, Guiné Equatorial, Guiné-Bissau, Gâmbia, Quênia, Libéria, Lesoto, Malaui, Mali, Moçambique, Marrocos, Nigéria, Namíbia, Uganda, RDC, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Sudão, Tanzânia, Togo, Tunísia, Zâmbia e Zimbábue. A lista enumera 38 países, isto é, dois a mais do que o balanço da Secretaria da Presidência, mas também dois diferentes (Congo, Costa do Marfim, Madagascar, Mauritânia). Para a Ásia e o Oriente Médio, trata-se da Arábia Saudita, Autoridade Palestina, Coreia do Norte, Filipinas, Líbano, Nepal, Timor-Leste e Vietnam. ABC, *op. cit.*, julho 2007, p. 6 e 9; Itamaraty, *op. cit.*, p. 12 e 14 e Secretaria da Presidência da República, *op. cit.*, p. 56.

quatro acordos foram assinados com a Organização de Libertação da Palestina (OLP), seis com Guiné-Bissau, sete com Angola, três com a Síria, sete com Zâmbia e cinco com Moçambique, somente nos campos da cooperação técnica e científica[738].

A cooperação se refere a setores prioritários, segundo os êxitos nacionais brasileiros. Essa particularidade significa que as temáticas da diplomacia solidária Sul-Sul variam em função das trajetórias nacionais dos países doadores. O balanço setorial das atividades do Brasil por região em 2007 apresenta cinco campos principais na África: saúde (22,42%), formação profissional (21,79%), agricultura (17,26%), educação (15,53%) e desenvolvimento social (5,54%)[739].

Baseados em programas nacionais de excelência, os projetos de cooperação incluem um número cada vez maior de entidades que se transformam em agentes ativos do aprofundamento das relações Sul-Sul. A diplomacia solidária brasileira mobiliza uma multidão de instituições públicas, das quais algumas experimentaram importante diversificação de suas atividades com parceiros em desenvolvimento. Assim, entre os setores prioritários, os organismos que se ocupam da saúde internacionalizaram suas operações em direção ao Sul. O Brasil dispõe, de fato, de programas nacionais de luta contra a AIDS ou contra certas doenças tropicais (malária, anemia

738 "Atos assinados por ocasião da visita ao Brasil do presidente da República de Angola, José Eduardo dos Santos – Brasília, 23 de junho de 2010", *Nota do MRE n. 397*, 23 jun. 2010; "Ato assinado com Guiné-Bissau por ocasião do III Fórum Mundial da Aliança de Civilizações – Rio de Janeiro, 27 a 29 de maio de 2010", *Nota do MRE n. 334*, 29 maio 2010; "Visita do presidente da Síria, Bashar Al-Assad – Brasília e São Paulo, 30 de junho a 2 de julho de 2010", *Nota do MRE n. 404*, 29 jun. 2010; "Visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva à República da Zâmbia – Comunicado Conjunto – Lusaca, 7 e 8 de julho de 2010", *Nota do MRE n. 434*, 8 jul. 2010; "Visita ao Brasil do presidente da Guiné-Bissau, Malam Bacai Sanhá – Comunicado Conjunto – Brasília, 25 de agosto de 2010", *Nota do MRE n. 550*, 26 ago. 2010; "Visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Israel, Territórios Palestinos Ocupados e Jordânia – 15 a 18 de março de 2010", *Nota do MRE n. 110*, 12 mar. 2010; "Atos assinados por ocasião da visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Moçambique", *Nota do MRE n. 651*, 9 nov. 2010.

739 ABC, *op. cit.*, julho 2007, p. 58. Essa repartição corresponde ao perfil geral da cooperação brasileira; MILANI, Carlos R. S. *et al. Atlas da política externa brasileira.* Buenos Aires: CLACSO, 2014, p. 110-112.

falciforme) de resultados muito positivos[740]. Animadas por essa experiência, as autoridades desenvolveram cinquenta e três projetos com dezenove parceiros em desenvolvimento extrarregionais, dos quais vinte e dois eram africanos[741]. A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), instituto de ciência e tecnologia ligado ao Ministério da Saúde, executa dessa maneira sua vocação internacional pelo Sul. Em 2008, o presidente Lula inaugurou o primeiro escritório internacional da Fundação em Maputo, capital de Moçambique[742]. No início da década de 2000, os relatórios das atividades da Fiocruz revelam projetos internacionais principalmente multilaterais e em direção aos países lusófonos. Além disso, o número de parceiros cresceu durante a década, especialmente graças a sua participação em campanhas internacionais de vacinação[743]. A Fundação recebeu

740 Ao generalizar o acesso aos cuidados médicos em 1996, os governos brasileiros, apoiados por organizações não governamentais, conseguiram conter a expansão do HIV. Em 2005, a situação brasileira era de 610.000 pessoas infectadas, das quais 160.000 em tratamento. *I CNPEPI*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 64.

741 Outros parceiros não africanos estão interessados, como a China, a Tailândia, Timor-Leste, o Líbano e a Autoridade Palestina. Secretário-geral da ONU, État de la coopération Sud-Sud, Relatório nº A/62/295, 23 ago. 2007, p. 10; Secretaria da Presidência da República, *op. cit.*, p. 36 e 40 e "Cooperação técnica brasileira em saúde", *ViaABC*, mar. 2007.

742 A Fiocruz é reconhecida por ter sido a primeira a isolar o HIV na América Latina em 1987. Em 2008, solicitou uma patente por haver concebido o primeiro antirretroviral infantil em comprimidos, que pretende exportar para a África. "Visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Moçambique – Maputo, 16 e 17 de outubro de 2008 – Comunicado Conjunto", *Nota do MRE n. 590*, 24 out. 2008. "Fiocruz cria 1ª droga infantil para Aids em comprimido", *Folha de S. Paulo*, 5 nov. 2008 e "Fiocruz faz 110 anos pensando em inovações", *O Globo*, 23 maio 2010.

743 O aumento do número de parceiros encontra-se nos relatórios anuais da Fiocruz:

- *Relatório de atividades 1999*, 2000: acordos com África do Sul e China;
- *Relatório de atividades 2001*, 2002: projetos com os PALOPs;
- *Relatório de atividades 2005*, 2006: projetos com PALOPs, inclusive aprofundamento com Angola e Moçambique;
- *Relatório de atividades 2007*, 2008: projetos com os PALOPs, Burkina Faso e Comores + atividade de pesquisa com a Etiópia + campanha de vacinação: 1,9 milhão de doses fornecidas ao Mali contra Meningite A e C e 7,2 milhões de doses contra a febre amarela ao Congo, Gana, Guiné, Costa do Marfim, Mali, Ruanda, São Tomé e Príncipe e Togo;
- *Relatório de Atividades 2005-2008*, 2009: promoção do 2° Congresso sobre AIDS da CPLP + projetos com PALOPs e Guiné-Bissau + campanhas de vacinação 2005-2008: cinquenta milhões de vacinas contra febre amarela distribuídas na América Latina, Ásia e África e 3 milhões contra a Meningite A e C na Ásia e África. Essas remessas seriam gratuitas? Não há informação.

mais de sessenta estudantes africanos entre 2001 e 2004, contra apenas trinta durante os vinte anos anteriores[744].

Na área agrícola, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) é a mais frequentemente solicitada, porque dispõe de tecnologias de ponta em matéria de culturas tropicais e energia renovável. Entre 2003 e 2010, cinquenta acordos seriam assinados com dezoito países africanos[745]. No Oriente Médio, desde 2001, a empresa trabalhou com o Iraque, o Líbano e os Territórios Palestinos[746]. Com a ampliação de suas atividades internacionais, a Embrapa se diversificou e institucionalizou suas novas orientações. Segundo a ABC, a agricultura é o campo de maior interesse por parte dos africanos, o que proporcionou a instalação de um escritório da empresa em Gana em 2008 e de representações no Mali, Moçambique e Senegal dois anos depois[747]. Em maio de 2010, a Embrapa também inaugurou, em Brasília, um Centro de Estudos Estratégicos e de Formação em Agricultura Tropical, o Cecat, que permite atender a um maior número de demandas[748]. Novas instituições também iniciaram atividades de cooperação, como a Caixa Econômica Federal, um banco público que apoia os governos no fornecimento de assistência técnica. Desde 2009, essa

744 FIOCRUZ, Relatório de Atividades 2001-2004, Relatório, maio 2005, p. 78.

745 ABC. Dialogue Brésil-Afrique sur la Sécurité Alimentaire, la Lutte contre la Faim et le Développement Rural. Relatório, 2010, 136 p.; Secretaria da Presidência da República, *op. cit.*, p. 37.

746 "Embrapa firma acordo de cooperação com Egito", *ANBA*, 20 maio 2010.

747 PINHEIRO, Beatriz da Silveira; PRADO, Antonio Carlos; CONTINI, Elisio. Capacitação Internacional em Agricultura Tropical: a Experiência da Embrapa. *Curso para diplomatas africanos*. Brasília: FUNAG, 2011 p. 113.

748 Os 45 países que participaram do Diálogo Brasil-África podem apresentar dois candidatos: o custo é assumido pela ABC para os diplomados e pela Embrapa para os professores. O centro forma igualmente agentes para a Empresa e responde a solicitações privadas, mas não gratuitamente. PINHEIRO, Beatriz da Silveira; PRADO, Antonio Carlos; CONTINI, Elisio, *op. cit.*, p. 117. "Embrapa inaugura centro de capacitação", *ANBA*, 10 maio 2010.

entidade coordena uma atividade de desenvolvimento urbano em Moçambique[749].

Além do aprofundamento dos vínculos com instituições de excelência, a cooperação oferecida por Brasília estende-se a setores menos tradicionais. Assim, em 2007, 3,55% dos projetos africanos diziam respeito a questões de urbanização. Da mesma forma, em Timor-Leste, principal destinatário asiático da ABC, atores brasileiros desenvolveram o acompanhamento dos trabalhos legislativos e judiciários. No setor público, policiais iraquianos e bombeiros quenianos seguiram cursos de formação no Brasil[750]. Também surgiram atividades no comércio, direitos humanos, esportes ou ainda em telecomunicações[751].

O leque de beneficiários da cooperação brasileira ultrapassa o âmbito herdado dos anos 1970. No entanto, a aprendizagem desempenha um duplo papel: a história deixa sua marca e os alvos de ontem se tornam parceiros privilegiados de hoje, o que reflete as "opções seletivas" diplomáticas dos anos 1990. Os países lusófonos são, com efeito, os principais recebedores de projetos[752].

749 MACIEL, Tadeu Morato. *A cooperação Sul-Sul como contribuição estratégica para a política externa brasileira*. Intervenção por ocasião do II Simpósio de pós-graduação em relações internacionais do Programa Santiago Dantas. São Paulo, 16-18 de novembro de 2009, p. 20 e "Caixa implementa ações de cooperação técnica em Moçambique", *Nota da ABC*, 11 set. 2009.

750 "Brasil presta cooperação ao Timor-Leste na área da Justiça", *Nota da ABC*, 8 set. 2005; "Timor-Leste: Cooperação para o Desenvolvimento", *ViaABC*, nov. 2005, p. 6; ABC, South-South Cooperation Activities Carried Out by Brazil, Relatório, jul. 2007, p. 58; "Iraquianos almejam reaquecer parceria comercial com Brasil", *Folha de S. Paulo*, 24 out. 2009; "Corpo de Bombeiros do Rio de Janeiro capacita oficiais quenianos", *Nota da ABC*, 11 jan. 2007.

751 ABC, *op. cit.*, Relatório, 2010, p. 9 e Escritório do Conselheiro Especial para a África, *South-South Cooperation in Support of the New Partnership for Africa's Development*, Relatório, 2004, p. 3. Secretaria da Presidência da República, *op. cit.*, p. 39-40 e 55. Instrutores brasileiros participaram da formação de profissionais esportivos no Benin, no Quênia e em Uganda. Ademais, realizaram-se cursos em Brasília para quarenta instrutores da CPLP e quinze africanos em São Paulo. Enfim, a equipe nacional feminina palestinense também aproveitou a preparação do Brasil.

752 O sítio da ABC na internet esclarece bem suas prioridades: acompanhar os compromissos presidenciais e ministeriais; depois, interessar-se pelos países da América do Sul; pelo Haiti; pelos países lusófonos africanos assim como pelo Timor-Leste; posteriormente, pelos outros países da América Latine e do Caribe; finalmente, apoiar a CPLP e lançar iniciativas triangulares com países desenvolvidos e organismos internacionais. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGPD>. Acesso em: 12 mar. 2015.

No relatório de 2007, os cinco principais recebedores africanos eram todos lusófonos e englobavam 77,25% das ações destinadas a esse continente: Cabo Verde (19,52%), Guiné-Bissau (18,06%), Moçambique (17,15%), Angola (13,26%) e São Tomé e Príncipe (9,46%). Da mesma forma, o Timor-Leste recebeu 95,63% da cooperação fornecida à Ásia, Oriente Médio e Oceania. Entre 2005 e julho de 2010, essa concentração se confirmou, pois 66,91% do orçamento da ABC destinaram-se aos países lusófonos[753].

O aumento global do número de acordos oculta, porém, desigualdades em seu alcance e, por conseguinte, no adensamento que produzem[754]. Em 2007, a ABC inventariou 109 atividades pontuais contra apenas 25 projetos considerados "estruturantes". Esses últimos se distinguem por sua longevidade, a mobilização de maior número de instituições, o grau de comprometimento dos parceiros e, portanto, pelo impacto social potencialmente mais significativo sobre as populações receptoras[755]. O papel do aprendizado e seu legado mostram-se consideráveis na espessura da cooperação conduzida pelo Brasil na África. Com o tempo, novos países se beneficiam de operações mais importantes. No campo da agricultura, por exemplo, a Embrapa reativou uma fazenda

753 Os quatro países seguintes apresentam um perfil mais diversificado, porém são muito menos representativos: Senegal (4,65%), Nigéria (3,48%), Cameroun (2,41%) e Benin (2,07%). ABC, *op. cit.*, jul. 2007, p. 56 e 81. Itamaraty, Anexo. Cooperação Internacional. Cooperação bilateral prestada. Ficha preparatória nº 7.1.1 no *Balanço de Governo 2003-2010*, 2010, p. 16: Moçambique (15,78%), Timor-Leste (15,16%), Guiné-Bissau (14,43%), Cabo Verde (9,79%), São Tomé e Príncipe (6,99%) e Angola (4,76%). Se acrescentarmos mais quatro países: Haiti (13,11%), Paraguai (7,45%), Uruguai (3,26%), Cuba (2,90%), os dez primeiros parceiros reúnem 93,63% dos recursos financeiros; restam portanto 6,73% para os demais 71. Segundo outro estudo que trata de cooperação técnica, científica e tecnológica e inclui 65 instituições brasileiras, o primeiro parceiro do Brasil é a Argentina (8%), seguido pela Guiné-Bissau (6%), e em seguida Angola, Timor-Leste, Cuba e Moçambique (4%). A CPLP se beneficia de 20% dos fundos multilaterais nesses campos. Os PALOPs recebem 27% do volume total, atrás da região latino-americana. A África subsaariana engloba 62% dos recursos alocados a esses três tipos de cooperação. ABC/IPEA, Cooperação brasileira para o envolvimento internacional 2005-2009. Relatório, dez. 2010, p. 35-36.

754 Ver detalhes no anexo nº 24, v. II, p. 422-430.

755 ABC/IPEA, *op. cit.*, p. 33.

experimental no Mali e procura melhorar a cultura do algodão no seio dos países do *Cotton-4*[756] em uma perspectiva de desenvolvimento duradouro. Da mesma forma, a empresa está empenhada em um projeto para contribuir para a melhor competitividade da produção de arroz no Senegal, com a participação de Guiné-Bissau, Mali e Mauritânia. Também iniciou o estudo do terreno semiárido no norte de Moçambique (em parceria com o Japão) e participa do fortalecimento do instituto de pesquisas de agronomia desse país (em associação com os Estados Unidos)[757]. O compromisso brasileiro de maior amplitude assumido na presidência de Luiz Inácio Lula da Silva refere-se à instalação de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais em Moçambique. O governante estimulou esse projeto em sua primeira viagem àquele país em 2003, ao qual regressou no último ano de seu segundo mandato para cerificar-se do avanço[758]. O número de projetos estruturantes permanece minoritário no total das atividades brasileiras de cooperação, porém aumentou ao longo do período e fortalece o estreitamento material.

Como ocorre nas relações diplomáticas e econômicas, a institucionalização da cooperação participa da durabilidade da aproximação em curso. No campo da diplomacia solidária, ela se faz notadamente por meio do fortalecimento das instituições-chave, assim como da moldura jurídica. O Decreto nº 5.979 de 6 de dezembro de 2006 instituiu uma reforma da ABC que

756 O Cotton-4 (C-4) reúne Benin, Burkina Faso, Chade e Mali, na Organização Mundial do Comércio (OMC). ANUNCIATO, Renata Oliveira; MARX, Vanessa. Política externa brasileira e a atuação da Embrapa no caso do cotton-4. *Revista Conjuntura Austral*, 5(25), ago.-set. 2014.

757 Disponível em: <http://www.cebri.com.br/midia/documentos/minmarcofaranichinanaafrica972003.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2015

758 O projeto do C-4 já teve êxito no teste de dez variedades de algodão; em 2010 foram plantados quatro hectares e um laboratório de demonstração das técnicas foi construído no local. ABC, A cooperação técnica do Brasil na África, Relatório, 2009, p. 7; Secretaria da Presidência da República, Soberania nacional: presença ativa do Brasil no mundo, *Mensagem ao Congresso Nacional 2011*, Capítulo V, 2 jan. 2011, p. 293 e ABC, *op. cit.*, Relatório, 2010, p. 11-12.

substitui a organização geográfica da Agência por uma divisão temática do ramo dedicado à cooperação Sul-Sul[759]. A Embrapa, por sua vez, obteve personalidade jurídica, o que a autoriza a instalar estruturas e gerenciar contas internacionais[760]. Essa mudança decorre do surgimento de projetos de estruturação, que exigem melhor funcionamento interno da empresa. Não obstante, a transformação institucional não é automática. Por exemplo, um grupo temático de cooperação internacional no campo da saúde foi criado sob a égide do Ministério da Saúde em julho de 2009, embora já houvesse 150 atividades nesse campo lançadas por diversos organismos brasileiros[761].

Além disso, nenhum projeto pode existir sem um marco jurídico. No campo da cooperação, o acordo-quadro constitui o documento básico ao qual virão juntar-se acordos complementares que especificam o objeto de cada iniciativa. Durante seus dois mandatos, o presidente Lula estimulou o relançamento da cooperação Sul-Sul a partir de um conjunto jurídico já existente, que em seguida foi ampliado. De acordo com informações oficiais, catorze novos acordos-quadro seriam assinados com a África desde 2005 e pelo menos dois com o Oriente Médio e com a Ásia[762].

759 Entre os sete ramos da Agência, a Coordenação-Geral da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento dedica-se especialmente às atividades Sul-Sul. "Publicado Decreto que reestrutura a ABC", *Nota da ABC*, 8 jan. 2007.

760 "Para facilitar cooperação externa, Embrapa vai se internacionalizar", *Folha de S. Paulo*, 10 maio 2010.

761 CEPIK, Marco; SOUSA, Romulo Paes de. A política externa brasileira e a cooperação internacional em saúde no começo do governo Lula. *Século XXI*, 2(1), jan.-jul. 2011, p. 126.

762 Dezenove acordos foram assinados com a África antes de 2000. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/ct/ctAVCGPD.asp>. Acesso em: 22 fev. 2011.

As autoridades brasileiras nem sempre são claras sobre o título do acordo; existe, portanto, uma margem de erro. Por exemplo, foi anunciado um acordo-quadro com o Benin em 2005, quando um acordo de cooperação técnica foi assinado em 1972.

Os novos acordos foram concluídos com os seguintes países: Benin, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Gâmbia, Guiné Equatorial, Lesoto, Malaui, Ruanda, Serra Leoa, Sudão, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia. Outros estão em negociação com a Etiópia, Libéria e Chade.

ABC, *op. cit.*, 2009, p. 7; "Visita ao Brasil do Ministro dos Negócios Estrangeiros do Lesoto, Mohlabi

Enquanto os instrumentos jurídicos ainda não se encontram estabelecidos bilateralmente, os governos têm a possibilidade de montar projetos por meio de acordos assinados com organizações multilaterais. O fortalecimento da ordem jurídica com instituições internacionais multiplica, portanto, as possibilidades de ação. O projeto do *Cotton-4* somente pôde realizar-se graças ao documento existente entre o Brasil e a União Africana, pois Brasília não tinha acordos-quadro com todos os membros do grupo algodoeiro individualmente[763]. Desde 1998, um Acordo Geral de Cooperação foi assinado com a CPLP. Após a chegada de Lula ao poder, a institucionalização das relações com os parceiros multilaterais progrediu[764]. O PNUD é o principal parceiro multilateral dos governos brasileiros no que se refere à realização

Kenneth Tsekoa – Brasília, 8 de setembro de 2010", *Nota do MRE n. 563*, 6 set. 2010; "Visita ao Brasil da Ministra das Relações Exteriores e Cooperação Internacional da República do Burundi, Antoinette Batumubwira – 14 a 18 de julho de 2008", *Nota do MRE* n. 386, 14 jul. 2008; "Visita ao Brasil do Presidente da República do Malaui, Bingu Wa Mutharika – 16 a 17 de setembro de 2009 – Comunicado conjunto", *Nota do MRE n. 456*, 16 set. 2009.

"Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Israel, Territórios Palestinos Ocupados e Jordânia – 15 a 18 de março de 2010", *Nota do MRE n. 110*, 12 mar. 2010; "Missão da Agência Brasileira de Cooperação ao Afeganistão", *Nota do MRE n. 591*, 22 set. 2010: acordo de 2006.

763 ABC, *op. cit.*, 2009, p. 7.

764 As próprias organizações internacionais enviam sul-americanos a outras regiões em desenvolvimento, por meio de seus próprios projetos. Acordos-quadro foram assinados com a União Africana em 2007 e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2010. Existem outros acordos com a União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco).

GOES, Fernanda Lira; PATRIOTA, Thomas Cooper; TIBÚRCIO, James. Considerações sobre o potencial e os desafios de uma parceria Brasil-África para o desenvolvimento rural. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 3, jul.-set. 2010, p. 31; "Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Líbia para participar da Cúpula da União Africana – Sirte, 1º de julho de 2009", *Nota do MRE* n. 305, 29 jun. 2009; "Visita ao Brasil da administradora-geral do PNUD, Senhora Helen Clark", *Nota do MRE* n. 476, 29 jul. 2010; "Acordo entre o Brasil e a OIT para a cooperação Sul-Sul com países da América Latina, Caribe e África", *Nota do MRE n. 125*, 23 mar. 2009: acordo de 1987 renovado; "Ato assinado com a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura por ocasião do III Fórum Mundial da Aliança de Civilizações – Rio de Janeiro, 27 a 29 de maio de 2010", *Nota do MRE n. 345*, 29 maio 2010.

de projetos Sul-Sul, os dois colaboram desde 2003[765]. Assim, o Brasil faz verdadeiramente parte dos novos doadores, mas outros países também participam da evolução da diplomacia solidária.

2.3.1.2. Emergência de "novos doadores"

Apesar de uma estratégia mais modesta e orientada para alvos específicos, os diplomatas chilenos também desenvolvem uma política de cooperação que lhes permite tecer laços com parceiros não prioritários. Essa estratégia tem a dupla vantagem de difundir uma imagem favorável do Chile no contexto internacional e não se isolar de regiões que poderiam interessá-lo no futuro. A Agência de Cooperação Internacional é a encarregada dessa política, em particular por meio do Programa de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, que gerencia os projetos de assistência técnica e a atribuição de bolsas governamentais.

É difícil conhecer o volume das atividades chilenas porque nem todas aparecem no relatório da Agência, especialmente quando esta não participa de seu financiamento. Segundo a AGCI, a grande maioria dos recursos financeiros é destinada à região latino-americana e caribenha. De 2006 a 2009, somente 1,45% dos recursos declarados pela Agência foram atribuídos a beneficiários em desenvolvimento não regionais, a saber Moçambique (1,35%), China (0,06%) e Serra Leoa (0,04%). Esses três países somente aparecem como recebedores de cooperação chilena em 2008 e 2009. A apresentação temática mostra quatro projetos em Moçambique (dos quais dois em fortalecimento institucional, um em educação e um em desenvolvimento produtivo) e um em Serra Leoa (em fortalecimento institucional)[766]. Assim como no Brasil, a

765 Itamaraty, *op. cit.*, p. 5.

766 De acordo com o Relatório da Agência, os montantes foram os seguintes: China: US$ 8.326, Moçambique: US$ 58.808,72 mais US$ 127.612 e Serra Leoa: US$ 5.822,5 de um total anunciado de US$ 13.839.220,53. O orçamento de 2010 sofreu grandes modificações após o tremor de terra no sul

cooperação é promovida nos campos de excelência nacional, como o setor de mineração, a pesca e a modernização da administração. Existem cursos abertos a países lusófonos sobre formação de dirigentes administrativos[767]. Mas ao contrário do gigante sul-americano, o Chile limita seus parceiros privilegiados.

Por um lado, certas escolhas pertencem à lógica da diplomacia comercial chilena, que se dirigem a países igualmente designados como alvos pelos negociadores da Direcon. Por exemplo, o Ministério estimula a aproximação com a Asean, paralelamente foram desenvolvidos ou discutidos projetos de assistência sobre o alojamento social nas Filipinas e de cooperação técnica com a Tailândia[768]. Importador de petróleo, o Chile também conduz atividades em Angola: uma delegação liderada pelo ministro das Minas e diretores da Empresa Nacional de Petróleo (Enap) viajou para lá em junho de 2008 para assinar três acordos de cooperação. Assim, cem técnicos angolanos receberam formação técnica da Enap[769]. Graças a seu setor minerador de ponta, as autoridades chilenas desenvolveram projetos com compradores potenciais e países produtores. Entre 2006 e 2007, cem peritos chilenos viajaram à Tailândia para colaborar na criação de uma indústria de transformação de cobre no âmbito do projeto "Thai Copper Industries" (TCI). Igualmente, um curso de geologia, a

do país em 27 de fevereiro. AGCI, Informe Estadístico 2006-2009, Relatório, fev. 2010, p. 22-23; ROJAS HUERTA, Carlos. La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina: Reflexiones en torno al caso chileno y AGCI. In: RIQUELME, Jorge; QUINTAL ROJAS, Máximo; ROJAS HUERTA, Carlos (Orgs.). *América Latina: Nuevas Miradas desde el Sur*. Santiago: Minimocomún, 2013.

767 "5ta Edición Internacional del Curso de Alta Dirección en Administración Pública", *Boletín de la AGCI*, 2 ago. 2010.

768 "Visita de representantes del gobierno de Tailandia a Chile", *Boletín de la AGCI*, 24 set. 2008.

769 Trata-se do Acordo geral de cooperação econômica, científica, técnica e cultural; da criação de uma comissão mista e do Acordo de cooperacão petrolífera. "Chile y Angola firman acuerdos de intercambio y comercio bilateral", *El Mercurio*, 14 jul. 2008.

cargo do Serviço Nacional de Geologia e Minas (Sernageomin) foi contemplado para a Mongólia.

Por outro lado, a história também desempenha um papel na determinação dos vínculos de cooperação. Nesse contexto, os governos chilenos e sul-africanos construíram laços de cooperação em razão de suas especializações comuns nos setores mineiro e vinícola, mas também porque os dois países passaram por transições de regime nos anos 1990[770]. A partir de uma colaboração baseada em suas transformações políticas, os projetos foram-se diversificando cada vez mais até chegar aos temas de justiça e da luta contra a pobreza[771]. Moçambique é outro parceiro recorrente na cooperação chilena, certamente porque esse país acolheu milhares de pessoas que fugiam do regime de Augusto Pinochet[772]. Esse legado orientou a diplomacia chilena em direção àquele país em particular. Aliás, um dos raros chefes de Estado africanos a viajar ao Chile foi o moçambicano Armando Guebuza, que foi assinar diversos acordos de cooperação nos setores piscícola, mineiro e acadêmico em 2008. Posteriormente, foi posto em funcionamento um projeto piloto de fortalecimento de políticas sociais dirigido às crianças e mulheres, que previa a formação de trinta funcionários[773]. Finalmente, motivações sociais internas estimularam a cooperação chilena. No Oriente Médio, a Autoridade Palestina se beneficiou de programas de cooperação, que se devem

770 Entrevista com um diplomata chileno, realizada em Santiago do Chile em 13 de outubro de 2008.

771 "Ministro Foxley se reunió con Canciller de Sudáfrica, Nkosazana Dlamini-Zuma", *Boletín del MINREL*, 25 mar. 2008.

772 Cf. capítulo 1.2.2.4, p. 166. Esse argumento foi trazido à baila diversas vezes por ocasião de nossas entrevistas no Chile, especialmente com Alberto Van Klaveren, subsecretário do Ministério das Relações Exteriores, realizada em Santiago do Chile, em 8 ago. 2008.

773 "Chile y Mozambique firman importantes acuerdos", *Boletín de la AGCI*, 8 maio 2008.
As primeiras formaturas em matéria piscicola foram reatadas em 2009 e referem-se também a estágios de carpinteiros no Chile e a encontros de peritos de institutos de pesquisa em Maputo.
AGCI, Presupuesto 2009-2010, Relatório.

à presença no Chile de uma importante diáspora palestina[774]. O Programa de Cooperação Médica Chile-Palestina, especialmente, permitiu a intervenção de médicos pediatras chilenos em hospitais públicos dos Territórios Palestinos[775].

A cooperação chilena experimentou nova internacionalização extrarregional após o acordo de 2002 com as Filipinas. Se os primeiros passos se apoiaram em contatos preexistentes, os esforços se ampliaram também para parceiros inéditos. Por exemplo, policiais e diplomatas sírios viajaram ao Chile para seguir cursos de formação, e há um acordo geral de cooperação em vias de ratificação com o Marrocos[776]. Projetos coordenados por organizações internacionais permitem também a peritos chilenos encontrar colegas originários de países em desenvolvimento. A Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (Unido) já se beneficiou de conhecimentos especializados chilenos em seu programa de modernização do setor minerador em Zâmbia. Além disso, o Ministério das Relações Exteriores do Chile organizou uma série de seminários na África do Sul, no Quênia, na Argélia e em Moçambique com vistas a estreitar os laços com esse continente e identificar campos de cooperação e interesses comuns[777]. Essas reuniões ensejaram a assinatura de

774 Para um relato mais detalhado sobre essa comunidade, ver capítulo 6.1.3, p. 617-623.

775 O financiamento desse projeto é privado e por isso não está mencionado no relatório da AGCI. Foram previstas atividades em Ramallah, Nablus, Hebron, Belém e talvez Gaza. Disponível em: <http://chileabroad.gov.cl/palestina/relacion-bilatezal/cooperacion-internacional/>. Acesso em: 12 mar. 2015; Dicoex (Carta informativa para os chilenos no exterior), n. 65, dez. 2008; "Chile otorga apoyo para aliviar la crisis humanitaria en Palestina", *Boletín del MINREL*, 19 mar. 2008.

776 Disponível em: <http://chileabroad.gov.cl/siria/relacion-bilateral/acuerdos-y-tratados-bilaterales/>. Acesso em: 12 mar. 2015.

777 Um seminário foi realizado na Argélia no final de junho de 2008 reunindo países do Maghreb e do Sahel (Argélia, Burkina Faso, Líbia, Mali, Marrocos, Mauritânia, Senegal e Tunísia). Foram tratados a promoção das exportações, a pesca e os setores mineiro e energético. Na África do Sul, participaram Chile, Brasil, Moçambique e Angola. Uma série de seminários com a África oriental e austral também foi organizada, cujo terceiro encontro ocorreu em Maputo em novembro 2008 e outro anteriormente, em novembro 2007, no Quênia. O quinto, dedicado à agricultura, teve lugar

acordos bilaterais, como foi o caso em 2007 com o Quênia, com o objetivo de participar da modernização de sua administração fiscal. Finalmente, em 2010, surgiram novas oportunidades: o governo da Nigéria criou um fundo soberano de inspiração chilena; e em seguida ao resgate de 33 mineiros na região de Atacama, o presidente Sebastián Piñera ofereceu o apoio de seu país à China, que também fora golpeada por um acidente mineiro[778]. Apesar de modesta, a cooperação chilena encontra-se em expansão: o que também ocorre com a da Venezuela.

Excetuando-se os financiamentos outorgados ao Fundo Opep, em grande parte destinados aos países caribenhos, as autoridades venezuelanas realizaram historicamente poucas atividades com parceiros extrarregionais. Em contraposição, o presidente Hugo Chávez insistiu repetidamente na noção de solidariedade como pilar de seu projeto político. Internamente, uma parcela importante do PIB foi investida em programas sociais, principalmente as *Misiones Sociales*. No nível regional, o projeto Alba[779], entre outros, promovia uma integração baseada em questões sociais. Essa orientação teve repercussões mais além das fronteiras regionais, notadamente na África. Após o reconhecimento diplomático de todos os países desse continente, o vice-ministério para a África iniciou o enquadramento jurídico dos

em Nairobi, capital do Quênia, com a participação da Etiópia, Uganda e Tanzânia. Disponível em: <http://chileabroad.gov.cl/argelia/relacion-bilateral/relaciones-bilaterales/> e <http://chileabroad.gov.cl/sudafrica/relacion-bilateral/relaciones-bilaterales/>. Acesso em: 12 mar. 2015; "Chile fortalece sus vínculos con África del Este", *Boletín del MINREL*, 20 out. 2009; "Chile y Kenya estrechan lazos", *Boletín del MINREL*, 14 nov. 2007; questionário respondido por um diplomata chileno, recebido em 29 ago. 2008.

778 "Velasco exporta modelo chileno", *El Mercurio*, 2 out. 2010: O ex-ministro das Finanças, Andrés Velasco, e o ex-coordenador das finanças internacionais do Ministério, Eric Parrado, participaram de sua elaboração. Não foi informado se essa colaboração foi realizada com apoio do governo chileno. "Piñera ofrece ayuda a China y Ecuador tras incidentes mineros", *La Nación*, 16 out. 2010.

779 A Aliança Bolivariana para os Povos de nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP) é uma organização regional lançada em 2005. Cf. capítulo 5.2.1.1, p. 566-567.

vínculos. Como no Brasil, os governos venezuelanos elaboraram um quadro legal que permitisse levar a cabo projetos bilaterais de maneira mais contínua. Antes de 1999, somente o Senegal havia assinado um acordo de cooperação com a Venezuela. Em 2010, já havia trinta e dois desses textos, aos quais convém acrescentar os que foram concluídos com a Liga Árabe[780]. Ademais, documentos similares foram concluídos com o Irã em 2004 e com a Palestina, Síria e Turquia em 2009[781].

Esses múltiplos acordos resultaram no estabelecimento de projetos de cooperação. Uma diretoria de cooperação internacional, *Unidad Africa*, trabalha na coordenação entre as diferentes atividades e propõe novos temas de discussão[782]. Os campos preferidos para atuação da Venezuela são energia, saúde, educação, alojamento e água[783]. Essa descrição se encontra no leque dos textos assinados com a África: cooperação nos setores energético, sanitário, educativo e agrícola com a Guiné-Bissau,

780 Documento de recapitulação fornecido pelo Ministério do Poder Popular para as Relações Exteriores (MPPRE) em abril de 2009 – 1991: Senegal; 1999: Líbia, Marrocos, Nigéria; 2000: Argélia; 2004: Mali; 2005: Benin, Sudão; 2006: Etiópia, Quênia, Gâmbia, Namíbia, Liga dos Estados Árabes; 2007: África do Sul, Níger, Suazilândia; 2008: Guiné-Bissau, Seychelles. Existe também um acordo com a República Saarauí desde 2004. Seguem-se, de acordo com nossa pesquisa – 2008: Congo; 2009: Guiné Equatorial, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Serra Leoa; 2010: Burkina Faso, Burundi, Comores, Eritreia, Mauritânia, Uganda, República Centro-Africana, Ruanda, Chade, Togo, Zâmbia. MPPRE. *Libro amarillo 2008*; MPPRE. *Memoria y cuenta año 2009*, Relatório das atividades para a Assembleia Nacional; MPPRE. *Libro amarillo 2010*; "Venezuela y Mozambique firman acuerdos de cooperación", *Boletines del MPPRE*, 25 abr. 2009; "Venezuela y Santo Tomé y Príncipe dinamizan relaciones bilaterales", *Boletines del MPPRE*, 17 jun. 2009; "Con la firma acuerdos de cooperación Venezuela Profundiza su relación con África", *Boletines del MPPRE*, 23 jan. 2010; "Venezuela y Togo impulsan nuevos acuerdos de cooperación económica", *Boletines del MPPRE*, 10 dez. 2010; "Venezuela y la República Saharaui continúan cooperación bilateral", *Boletines del MPPRE*, 28 abr. 2010.

781 "Siria y Venezuela suscriben acuerdo marco", *Boletines del MPPRE*, 3 set. 2009; "Venezuela y Turquía firman acuerdo de cooperación y mecanismo de diálogo político", *Boletines del MPPRE*, 23 out. 2009; "Venezuela y Estado de Palestina firman convenios de cooperación", *Boletines del MPPRE*, 28 nov. 2009: a Venezuela reconheceu a existência do Estado palestino no início de 2009; daí a terminologia.

782 MPPRE. *Libro amarillo 2007*, p. 587.

783 ECOSOC. Trends in South-South and Triangular Development Cooperation. Background Study for the Development Cooperation Forum, abr. 2008, p. 27.

Gana e Eritreia[784]. Os governos de Hugo Chávez se destacaram especialmente no setor da saúde, ao propor que diversos nacionais de Gâmbia com doenças cardíacas recebessem cuidados em Caracas e prometendo engajar-se na luta contra a malária[785].

Seu projeto principal, porém, batizado de *Apadrina una escuela en África*, refere-se à educação. Consiste em fornecer material escolar e até mesmo reformar as instalações de escolas africanas. Lançado inicialmente de maneira experimental em Adis Abeba, capital da Etiópia, em 2006, o programa estendeu-se a dezesseis países e dois anos mais tarde já contemplava vinte e um. Entre 125 mil e 150 mil crianças se beneficiam dos esforços venezuelanos. Novas tarefas são encetadas, como a reconstrução de prédios ou a disponibilização de transporte escolar (por exemplo, a compra de canoas para aldeias isoladas no Benin)[786]. Finalmente, a cooperação venezuelana também se institucionalizava, pois no Banco de Desenvolvimento (Bandes) existe um Fundo autônomo para cooperação internacional ao qual se acrescentou, desde julho de 2007, o "Fundo para apoio a projetos de desenvolvimento

784 "Presidente Chávez recibe a primer ministro de Guinea Bissau, Carlos Gomes", *Boletines del MPPRE*, 21 out. 2009; "Delegación de alto nivel de Ghana de Visita Oficial en Venezuela", *Boletines del MPPRE*, 18 mar. 2010; MPPRE. *Libro amarillo 2006*, p. 332.

785 MPPRE. *Memoria y cuenta año 2009*, Relatório de atividades para a Assembleia Nacional, p. 148; "Venezuela es el tercer país latinoamericano con presencia en África", *MINCI Prensa presidencial*, 30 ago. 2008; e "Venezuela no controla la malaria pero irá a África a combatirla", *El Nacional*, 2 fev. 2006.

786 Os países beneficiários foram: Etiópia, depois Benin, Senegal, Namíbia, Mali, Quênia, África do Sul, Nigéria, Angola, Gâmbia e Guiné Equatorial. Seguiram-se: Guiné-Bissau, Guiné, São Tomé e Príncipe, Djibouti, Níger, Togo, Gana, Moçambique, Sudão e Congo. Alguns exemplos aparecem no *Libro amarillo 2007*, p. 479-496: Benin: 280 crianças beneficiárias de Hio Plage; Etiópia: 1.152 alunos da escola Yema Terara em Adis Abeba; Gâmbia: 1.174 alunos da escola primária Old Jeshwang-Simón Bolívar em Banjul; Gana, com Cuba: obras de infraestrutura em uma escola especial para crianças com deficiências auditivas em Malabo; Senegal: 140 crianças de Sindia Kafingoune.

"Aumenta el número de organismos participantes en el programa 'Apadrina una escuela en África'", *Boletines del MPPRE*, 25 jun. 2007; "Programa 'Apadrina una escuela en África' proyecta a Venezuela en el corazón de los niños", *Boletines del MPPRE*, 18 jul. 2008; "Venezuela-África: expande relaciones con África", *ANSA*, 29 ago. 2008.

social e humanitário na África", dotado de dez milhões de dólares americanos[787]. Este último já foi utilizado para a construção de habitações sociais no Mali e no Benin e de infraestrutura em Gâmbia[788]. Os governos de Hugo Chávez desenvolveram uma estratégia de cooperação cujas realizações começam a ficar visíveis. No âmbito da diplomacia solidária, a intensificação dos vínculos parece muito mais importante do que o aspecto comercial.

Todos os três países em estudo reforçaram sua cooperação Sul-Sul extrarregional, qualquer que possa ser a proposição, com atenção especial voltada para o continente africano. Assinalamos que o processo se baseia frequentemente em afinidades herdadas dos períodos anteriores. Um aspecto complementar da diplomacia solidária reside também no intercâmbio científico.

2.3.2. A cooperação científica: fator decisivo de estreitamento

A cooperação científica nos parece determinante em um processo de estreitamento material. Mais do que a cooperação técnica, ela implica intercâmbios humanos de maior envergadura, frequentemente no campo de pesquisa e desenvolvimento. Pressupõe o relacionamento entre instituições e universidades: incluímos aqui os programas de bolsas de estudos. Menos importante do que a cooperação técnica, mesmo assim a cooperação científica passa por um período de impulso.

Para começar, em consequência da ampliação do leque de projetos de cooperação, observamos que diversos centros de pesquisa nacionais de excelência se encontram empenhados

787 MPPRE. *Libro amarillo 2006*, p. 339; LIENDO, Aáron. *África en el contexto global actual*. Caracas: MINCI, Ideas Claves, 2008, p. 46.

788 MPPRE, Relaciones internacionales Venezuela-África 2005-2008, Powerpoint interno, 14 out. 2008, p. 47 e "Banco de Desarrollo Económico y Social otorga US$ 135 millones a otros países". *El Nacional*, 14 mar. 2008.

nesse movimento e executam atividades de pesquisa. No Brasil, os últimos relatórios de atividade da Fiocruz apresentam novas iniciativas em execução na África que podem apoiar: a organização de institutos nacionais de saúde em Moçambique e sua criação em Guiné-Bissau e Angola; a instalação de cursos de formação em Moçambique e Angola; a cooperação em pesquisa universitária nesses dois últimos países, assim como na Etiópia[789]. Da mesma forma, em dezembro de 2010, a Embrapa estendeu seu sistema de Labex para a Coreia do Sul. Trata-se de laboratórios virtuais acolhidos por parceiros de ponta em pesquisa agrícola. Além disso, a empresa assinou recentemente um memorando de entendimento com sua homóloga sul-africana[790]. Anteriormente, as Labex existiam somente em países desenvolvidos. Dentro desse conjunto, o projeto que os atores brasileiros consideram exemplar, do ponto de vista do potencial da cooperação científica Sul-Sul é o que foi concluído entre o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais brasileiro (Inpe) e a Academia Chinesa de Tecnologia Espacial (CAST) para a fabricação conjunta de satélites a partir de um acordo de 1988[791]. O programa, chamado CBERS, ou Satélite Sino-Brasileiro de Monitoramento de Recursos Terrestres, já resultou no lançamento de três aparelhos, denominados CBERS-1 em 1999, CBER-2 em 2003 e CBERS-2b em 2007. Hoje em dia faz parte dos principais satélites mundiais de detecção à distância, com o LANDSAT estadunidense, o SPOT francês e o ResourceSAT indiano. Desde 2009, imagens gratuitas

789 FIOCRUZ. Relatório de Atividades 2005-2008. Relatório, 2009, p. 56; Relatório de atividades 2007, Relatório, 2008, 85 p.

790 Secretaria da Presidência da República, Política Externa, *Balanço de Governo 2003-2010*, Eixo IV, Livro 1, dez. 2010, p. 41 e "Embrapa fortalecerá cooperação com a África do Sul", *Nota da Embrapa*, 8 abr. 2008. Outro projecto LABEX instaurou-se em Chinesa em 2012.

791 Cf. capítulo 1.1.4.4 e 1.2.2.5, p. 131-132 e 176-178.

têm sido distribuídas na África[792]. Por sua parte, as autoridades chilenas e o Instituto Antártico chileno (Inach) levaram adiante programas de cooperação científica na Antártica. Iniciada anteriormente, a associação com o Centro de Pesquisas Polares da China aprofundou-se. Novos parceiros do Sul se interessam por essa região, como a Índia e a Malásia, respectivamente, a partir de 2008 e 2007[793]. Finalmente, os governos venezuelanos também se dirigem a países em desenvolvimento no campo científico, principalmente para ajudá-los em suas reformas por meio do estabelecimento de intercâmbios acadêmicos[794].

Outras formas de colaboração passam efetivamente por acordos acadêmicos. Nesse ponto as informações são fragmentárias. Embora o fenômeno ainda seja muito limitado, alguns projetos se transformaram em realidade. As autoridades brasileiras ajudaram Timor-Leste a estabelecer seu primeiro programa de pós-graduação, isto é, um curso universitário após a licenciatura, e participaram também da criação da primeira universidade cabo-verdiana em 2006. Para 2008-2011 foram também planejadas cátedras de estudos para professores brasileiros e indianos. Depois de 2003, especialmente, o Ministério da Ciência e Tecnologia financia o Pró-África, que facilita a mobilidade de pesquisadores brasileiros e africanos[795]. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), especialmente

792 Estão programados dois lançamentos suplementares. O CBERS-2b serve principalmente para supervisionar a Amazônia. *Repertório de Política Externa*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 326 e Secretaria da Presidência da República, *op. cit.*, p. 42.

793 MOREIRA, Mauricio Mesquita (Org.). India: Latin America's Big Thing?. Special Report on Integration and Trade, BID, 2010, p. 80; "Programas Antárticos de Chile y China inician nueva etapa de cooperación", *Boletín del MINREL*, 24 dez. 2010; "Presidenta recibió a Reyes de Malasia", *Boletín del MINREL*, 21 abr. 2009.

794 Cf. infra, p. 302-303.

795 MUNGOI, Dulce; RODRIGUES, Vera. Moçambique e Brasil: o debate das relações etno-raciais. *Revista África e Africanidades*, 13 maio 2008; "Cooperação brasileira com Timor-Leste é animadora, diz Lula", *Nota da ABC*, 12 jul. 2008.

encarregado desse programa, visa mais particularmente a região latino-americana, os países lusófonos e a China. O Pró-África dá apoio a missões conjuntas e a eventos científicos, tais como a vinda ao Brasil de pesquisadores e doutorandos africanos. Frequentemente, os fundos são recebidos por universidades ou institutos brasileiros de pesquisa. Entre 2005 e 2008, 151 projetos foram financiados. O símbolo da parceria acadêmica com a África foi a inauguração da Universidade Federal de Integração Luso-Afro-Brasileira (Unlab) em 2010, em Redenção, no Estado do Ceará. A instituição deverá receber estudantes e pesquisadores lusófonos da África e de Timor-Leste[796]. Em contrapartida, os acordos entre universidades brasileiras e africanas são ainda pouco numerosos[797].

No Chile, da mesma forma, antes de 2007, somente a Universidade Católica em Viña del Mar possuía acordo de intercâmbio com sua homóloga pequinesa Xinhua[798]. Desde então, três projetos foram assinados com a Coreia do Sul[799]. A Academia Diplomática chilena internacionalizou muito mais seu intercâmbio com Egito, Quênia, Mali, Marrocos, Moçambique, Jordânia, Turquia, Indonésia, China, Coreia do Sul, Malásia, Mongólia, Filipinas, Singapura, Tailândia ou ainda o Vietnam[800]. De 1998 a 2009,

796 VAZ, Alcides Costa; INOUE, Cristina Yumie Aoki. Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case. *Summary of Research Report*, CRDI, out. 2007, p. 15. Secretaria da Presidência da República, *op. cit.*, p. 36.

797 Banco Mundial/IPEA. *Bridging the Atlantic. Brazil and Sud-Saharan Africa South South Partnering for Growth*. Relatório, dez. 2011, p. 78.

798 ELLIS, Evan R. *China in Latin America*. Londres: Lynne Rienner, 2009, p. 46.

799 Disponível em: <http://chileabroad.gov.cl/corea-del-sur/relacion-bilateral/acuerdos-y-tratados-bilaterales/>. Acesso em: 12 mar. 2015.

800 MINREL. Curso international de diplomáticos 2011. Apresentação por Internet, jan. 2011. Disponível em: http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20110201/asocfile/20110201140141/curso_internacional_en_espanol.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2011.

16% dos estudantes eram originários da Ásia[801]. Os governos bolivarianos promoveram também programas de intercâmbio com seus parceiros privilegiados, notadamente entre o Instituto Diplomático Pedro Gual e a Argélia, Egito, Mali, Irã, Arábia Saudita ou Vietnam. Além disso, desde 2006, foram assinados acordos com a China e entre a Universidade Bolivariana e a Universidade Islâmica do Irã[802]. É preciso reconhecer que os intercâmbios universitários ainda são pontuais, o que suscita interesse em criar mecanismos de estímulo, entre os quais a concessão de bolsas de estudo.

Existem programas multilaterais, por exemplo, no âmbito da Academia de Ciências do Mundo em Desenvolvimento, por meio da qual o Brasil prometeu em 2004 a distribuição de cinquenta bolsas anuais[803]. Entretanto, as ofertas de financiamento aumentaram principalmente no nível bilateral nos últimos anos. Os governos brasileiros se apoiaram em um programa criado em 1964 para intercâmbio entre estudantes universitários com cinquenta países em desenvolvimento (inclusive os parceiros regionais). A partir de 1983, o programa foi estendido à pós-graduação (o primeiro denomina-se PEC-G e o segundo PRC-PG)[804]. Existem também projetos específicos com Moçambique e Timor-Leste.

801 Dos estudantes de intercâmbio, 61% vieram da América Latina e 14% da Europa. Por dedução, restam 9% para os demais, entre os quais a África e o Oriente Médio. "Director de la Academia Diplomática da la bienvenida a alumnos extranjeros", *Boletín del MINREL*, 12 jun. 2009.

802 O *Libro amarillo* de 1999 menciona acordos com a Universidade do Povo em Pequim e Nanjing. MPPRE. *Libro amarillo 1999*, p. 194. "La integración latinoamericana no se detiene". *Nueva Diplomacia*, 3(2), fev. 2008; "Niños chinos del Colegio San Litun leen a Bolívar y conocen más a Venezuela", *MINCI Prensa presidencial*, 24 set. 2008.

803 PNUD. Examen des progrès réalisés dans l'application du Plan d'Action de Buenos Aires et des nouvelles orientations de la coopération technique entre les pays en développement. *Relatório nº SSC/14/1*, Comitê de Alto Nível para o Exame da Cooperação Sul-Sul, 21 abr. 2005, p. 12.

804 O PEC-PG é administrado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) do Ministério da Ciência e Tecnologia e pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação (Capes). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/difusao-cultural/educacao>. Acesso em: 20 dez. 2010.

O Itamaraty possui seu próprio programa de bolsas, do qual se beneficiam países latino-americanos e lusófonos. De forma pontual, foi disponibilizada assistência a outros estados, como o Líbano. Graças ao PEC-G e aos PEC-PG, o Brasil selecionou 4.140 estudantes provenientes de 15 países africanos mais Timor Oriental e 237 de pós-graduação de 13 Estados africanos, a Índia e Timor Oriental, entre 2003 e 2010. A grande maioria são alunos de países lusófonos[805]. Durante os dois mandatos de Lula, o Brasil foi o país que ofereceu maior número de vagas universitárias (250) à República Democrática do Congo[806]. A concessão de bolsas, no entanto, representa apenas 10% de toda a cooperação brasileira entre 2005 e 2009[807].

As autoridades chilenas dispõem igualmente de um programa de bolsas, mas somente registramos um caso de financiamento proposto pela AGCI para possibilitar a estudantes chilenos viajar à Ásia. Pareceria que essa região atrai especialmente os jovens nacionais, o que coincide com a disponibilidade de bolsas anunciadas no sítio de Internet da Agência. A China, a Coreia do Sul, Israel, o Japão, a Malásia, a Organização dos Estados Americanos e a Tailândia são os diferentes parceiros

805 PEC-G: Angola: 333; Benin: 23; Cabo Verde: 1.984; Cameroun: 6; Costa do Marfim: 6; Gabão: 11; Gana: 39; Guinea-Bisáu: 928; Mali: 2; Moçambique: 113; Nigéria: 125; Senegal: 11; São Tomé e Príncipe: 264; RDC: 239; Quênia: 54 + Timor Oriental: 2. PEC-G: Angola: 31; Benin: 1; Cabo Verde: 81; Cameroun: 2; Costa do Marfim: 9; Egito: 1; Gana: 1; Guiné-Bissau: 26; Moçambique: 73; Nigéria: 3; RDC: 1; São Tomé e Príncipe: 6; Senegal: 2 + Índia: 2 e Timor Oriental: 53. Disponível em: <http://www.dce.mre.gov.br/PEC/G/historico.php> e<http://www.dce.mre.gov.br/PEC/PG/historico.html>. Acesso em: 12 mar. 2015.

806 LEITE, Patrícia Soares. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa*. Brasília: FUNAG, 2011, p. 184; Secretaria da Presidência da República. Política Externa. *Balanço de Governo 2003-2010*, Eixo IV Livro 1, dez. 2010, p. 39-40.

807 O programa com Moçambique ocupa 2% do orçamento do Ministério da Ciência e Tecnologia para bolsas, e o intercâmbio com Timor-Leste 37% do orçamento da Capes entre 2005 e 2009. Nesse campo, 17% dos recursos do Itamaraty foram dedicados à formação no Instituto Diplomático Rio Branco e beneficiam especialmente os países lusófonos. ABC/IPEA, Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009, Relatório, dez. 2010, p. 26 e 30-32.

mencionados[808]. Em comparação com o Chile, os representantes venezuelanos desenvolveram muito mais esse setor de cooperação. Foram oferecidas bolsas para intercâmbio com o Irã e vinte vagas em medicina comunitária integral foram prometidas a palestinos, assim como já foram concedidos dezoito financiamentos para formação em negociações e em política econômica a estudantes de países membros do G15[809]. A África foi a principal privilegiada pelos governos de Hugo Chávez na concessão de bolsas. Um projeto de estágios e de formação foi discutido com a União Africana, que seria aberto a estudantes dos dois lados do Atlântico. Segundo fontes oficiais, jovens oriundos de Mali, Gâmbia e República Árabe Saarauí Democrática foram os primeiros a beneficiar-se dos programas de intercâmbio propostos pela Venezuela: vieram estudar nos campos da indústria têxtil, petróleo e medicina. Em 2010, as atividades se ampliaram, pois, os beneficiários provinham de dezoito países africanos diferentes[810].

De alcance limitado e concentrado na concessão de bolsas de estudo, a cooperação científica Sul-Sul de nossos três casos de estudo não para, no entanto, de aumentar nos últimos dez anos, o que é um bom augúrio para o prosseguimento do estreitamento material. O intercâmbio acadêmico pode, com efeito, influenciar potencialmente os futuros atores dos países involucrados. As relações entre Brasil e Cabo Verde, por exemplo, passaram por

808 "Asia top destination for AGCI scholarships in Chile: An interview with Valeria Matus", *BCN Chile--Asia*, 25 jun. 2008. Disponível em: <http://www.agci.cl/becas/>. Acesso em: 23 fev. 2011.

809 FEDECAMARAS. Negociando a pérdida por diseño? Compromisos internacionales firmados por Venezuela (2005-2007). *Revista trimestral*, jul. 2007; MPPRE. *Libro amarillo 2002*, p. 220; "Venezuela y Palestina suscriben tres instrumentos de cooperación", *MINCI Prensa presidencial*, 27 nov. 2009.

810 MPPRE. *Libro amarillo 2006*, p. 343; "Programa de intercambio educativo y de becas reforzará vínculos con África", *Boletines del MPPRE*, 4 jul. 2005; "Venezuela recibirá este año estudiantes de 18 países de África", *VTV*, 17 abr. 2010; "Venezuela es el tercer país latinoamericano con presencia en África", *MINCI Prensa presidencial*, 30 ago. 2008.

Só em 2010, se outorgaram 195 bolsas. GIACCHI, María Florencia. La política exterior del gobierno de Hugo Chávez hacia África (2004-2010). *Humania del Sur*, 7(12), jan.-jun. 2012, p. 55.

grande intensificação a partir de 2003, em razão do dinamismo da diplomacia brasileira, porém muito certamente porque o primeiro-ministro cabo-verdiano nomeado em 2001, José Maria Neves, havia realizado uma parte de seu curso universitário no âmbito do programa PEC-G na Fundação Getulio Vargas[811]. Em 2007, 19,5% do orçamento das atividades da ABC foram destinados a Cabo Verde, o que fez desse país o principal beneficiário dos projetos da Agência[812]. O intercâmbio acadêmico favorece, por conseguinte, as relações Sul-Sul, que, além disso, são fortalecidas por novas modalidades de ações solidárias.

2.3.3. Surgimento de novos mecanismos de aproximação solidária

Observamos três atividades inéditas de diplomacia solidária que vieram enriquecer a cooperação científica e técnica Sul-Sul. Trata-se de projetos triangulares postos em funcionamento entre países em desenvolvimento para abrandamento da dívida e assistência humanitária. O Chile e a Venezuela beneficiam-se, além disso, de gestos de solidariedade de Estados do Sul extrarregionais, o que nos parece uma inovação.

2.3.3.1. Projetos triangulares Sul-Sul

A cooperação triangular implica em um doador, um recebedor e um terceiro ator que, em geral, contribui com o financiamento. Historicamente, os países desenvolvidos e as organizações internacionais desempenhavam este último papel[813]. Na configu-

811 LEITE, Patrícia Soares, *op. cit.*, p. 184.

812 ABC, South- South Cooperation Activities Carried Out by Brazil, Relatório, jul. 2007, p. 57.

813 AYLLÓN PINO, Bruno. A cooperacao triangular e as transformacoes da cooperacao internacional para o Desenvolvimento. *Texto para discussao n. 1845*, IPEA, 2013; SEIFERT, Jurek; RENZIO Paolo de (Orgs.), Beyond the North-South Divide: Triangular Cooperation in the New Development Cooperation. *BPC Policy Brief*, 4(4), BRICS Policy Center, abr.-maio 2014.

ração Sul-Sul, um país recebe e dois outros, igualmente em desenvolvimento, fornecem o financiamento e seus saberes. Trata-se de uma evolução muito interessante, porque aprofunda os vínculos e cria um tipo inédito de contato plural. O Brasil e a Venezuela experimentaram esse procedimento.

Desde seu primeiro encontro no âmbito do Fórum de Diálogo Ibas, os governantes brasileiro, indiano e sul-africano anunciaram a criação de um Fundo Trilateral de Luta contra a Fome e a Pobreza[814]. O Fundo, administrado pelo Conselho Executivo do PNUD, foi originalmente dotado de três milhões de dólares americanos por ano, com cada um dos países fornecendo um terço desse montante. Em 2011, uma dúzia de projetos já fora planejada pelo Fundo[815]. Entre os que foram concretizados merecem menção: o apoio às agricultura e piscicultura familiares, assim como o fornecimento de serviços a comunidades rurais em Guiné-Bissau; a coleta e reciclagem de resíduos no bairro Carrefour Feuilles em Porto Príncipe, capital do Haiti; a renovação de estruturas de saúde em Cabo Verde; e a construção de um centro multiesportivo, acompanhado pela formação de ligas esportivas para adolescentes em Ramallah[816]. Certos projetos foram renovados, como o de

814 Comunicado de Nova York, 25 set. 2003, parágrafo 8 (§8). Reunião à margem da 58ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas entre o presidente Lula, o primeiro-ministro indiano, Atal Bihari Vajpayee, e o presidente sul-africano, Thabo Mbeki.

815 SOULÉ-KOHNDOU, Folashadé A.Coopération Sud-Sud et lutte contre la pauvreté: le cas du Forum IBAS (Inde-Brésil-Afrique du Sud). *CERISCOPE Pauvreté*, 2012.

816 Executado de março de 2005 a junho de 2007, o projeto em Guiné-Bissau contribuiu, segundo o PNUD, para a melhoria da alimentação local ao introduzir sementes de arroz adaptadas à estação chuvosa. Quatro mil e quinhentas pessoas beneficiaram-se dessa assistência técnica. Até setembro 2011, o Fundo contribuiu com pelo menos um milhão de dólares. Estimulado pelo bom prosseguimento dessa atividade, iniciou-se uma segunda fase que incluiu a alfabetização de adultos, notadamente mulheres e jovens, e a instalação de painéis solares. No Haiti, o programa de US$ 550.000 foi levado a cabo entre fevereiro de 2006 e abril de 2007 e permitiu a criação de 358 empregos. Em Cabo Verde, o posto de saúde de Covoada na ilha de São Nicolau, de difícil acesso, foi reabilitado a fim de poder acolher 230 pessoas. Um espaço da Cruz Vermelha situado nas proximidades e que fornece forte assistência a pessoas idosas foi igualmente renovado. O centro multiesportivo de Ramallah foi construído de maio 2009 a junho 2011, a um custo de um milhão de

Guiné-Bissau, outros foram concluídos, notadamente os relativos aos Territórios Palestinos. Finalmente, há ações contempladas em benefício de novos credores, como o Camboja, o Laos, Serra Leoa e Burundi[817]. O Fundo foi reconhecido internacionalmente com um modelo de cooperação Sul-Sul[818]. Recentemente, o Brasil prosseguiu sua experiência trilateral ao assinar um Memorando de Entendimento com o Egito, com o objetivo de promover atividades conjuntas de cooperação técnica na África, e estudou a factibilidade de colaboração com a Indonésia em Timor-Leste[819].

Os governos de Hugo Chávez também propuseram a ideia de parcerias triangulares na África, particularmente com Irã e Cuba. No primeiro caso, ainda não encontramos concretização[820]. No que se refere a Cuba, a associação avançou mais: o regime castrista possui uma experiência africana da qual a Venezuela de Hugo Chávez pode beneficiar-se. Foram realizadas discussões sobre campanhas de alfabetização, atividades no campo da saúde em

dólares. IBSA Fund/United Nations Office for South-South Cooperation. The India, Brazil and South Africa Facility for Poverty and Hunger Alleviation, *Relatório*, 2011; <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/fundo-ibas/view>, acesso em: 29 nov. 2010; "Fundo IBAS conclui cinco projetos de apoio a países em desenvolvimento", *Boletim da Secom n. 1.395*, 21 out. 2011; "Fundo IBAS ajuda países pobres", *Folha de S. Paulo*, 16 abr. 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/fundo-ibas/view>. Acesso em: 29 nov. 2010.

817 Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/forum-ibas>. Acesso em: 5 nov. 2011.

818 Recebeu o Prêmio das Parcerias Sul-Sul (*South-South Partnership Awards*) atribuído pela ONU em 2006 e depois o Prêmio das Metas do Milênio para o desenvolvimento (*Millennium Development Goals*). "Brasil, Índia e África do Sul ganham prêmio por projetos no Haiti e em Guiné-Bissau", *Agência Brasil*, 20 dez. 2006; "Fundo Ibas recebe o prêmio Millennium Development Goals", *Nota do MRE n. 589*, 21 set. 2010.

819 "Atos assinados por ocasião da visita ao Brasil do Ministro dos Negócios Estrangeiros do Egito, Ahmed Aboul Gheit – Brasília", 29 e 30 de julho de 2009, *Nota do MRE n. 358*, 30 jul. 2009; "Missão da ABC à Indonésia negocia programa de cooperação trilateral com Timor-Leste", *Nota da ABC*, 22 jan. 2008.

820 Um esquema de cooperação Venezuela-África-Irã foi discutido em 2009 nos campos de energia e de alimentação. Mauritânia, Mali e Níger foram mencionados como beneficiários em potencial. MPPRE, *Memoria y cuenta año 2009*, Relatório de atividades para a Assembleia Nacional, p. 149.

Benin e ainda acompanhamento cubano da *Apadrina una escuela en África* em Gana[821]. As atividades conjuntas se ampliaram, pois, em 2008, o ministro das Relações Exteriores, Nicolás Maduro, aprovou o financiamento de cinco novos projetos: luta contra a malária na África Ocidental para qual a Venezuela contribuiria com o financiamento e Cuba com o conhecimento[822]; a construção de uma escola secundária em benefício dos saarauís; programas de segurança alimentar com a FAO no oeste da África; além de assistência médica na Suazilândia e no Lesoto[823]. Um exemplo de ação concreta é a reprodução da *Operación Milagro*, cujo objetivo é tratar das pessoas que sofrem de doenças dos olhos, como estrabismo ou catarata, e inclui a formação de especialistas africanos por médicos cubanos[824]. A implantação desse programa na África iniciou-se com Mali e Angola, segundo números informados pela imprensa alternativa, respectivamente, 6.714 e 2.453 pacientes foram tratados entre 2004 e outubro de 2008[825]. Essa atividade prosseguiu na África Austral e Ocidental[826]. Finalmente, recentemente as autoridades chilenas experimentaram a cooperação triangular e propuseram um diploma em governança eletrônica destinado a doze países latino-americanos e caribenhos, com o apoio da agência KOICA, da Coreia do Sul[827]. Dois outros

821 MPPRE. *Libro amarillo 2006,* p. 328-329 e *Libro amarillo 2007*, p. 487.

822 MPPRE. *Libro amarillo 2010,* p. 264.

823 MPPRE. Relaciones internacionales Venezuela-África 2005-5008. Powerpoint interno, out. 2008, p. 52--58.

824 Lançada em 2005 pela Venezuela e Cuba, foi espalhada na região latino-americana e caribenha. "Agenda África 2008 impulsará acercamiento solidario y cooperación sur-sur". *Radio Nacional de Venezuela (RNV)*, 29 mar. 2008.

825 MPPRE. *Libro amarillo 2007*, p. 490; "Operación Milagro: la solidaridad censurada". *Cuba información*, 18 nov. 2008.

826 "Agenda África 2008 impulsará acercamiento solidario y cooperación sur-sur", *RNV*, 29 mar. 2008.

827 "AGCI. Corea y U. de Chile inauguran diplomado internacional de gobierno electrónico", *Boletim da AGCI*, 29 nov. 2010.

aspectos originais destacam-se na diplomacia solidária chilena, brasileira e venezuelana: a renegociação da dívida e a assistência humanitária.

2.3.3.2. O alívio das dívidas africanas por parte do Brasil

O alívio das dívidas africanas refere-se somente ao Brasil, que havia concedido créditos a diversos países por ocasião do primeiro *boom* do intercâmbio econômico. Esses empréstimos, por vezes não reembolsados, simbolizaram o fracasso daquele período de adensamento: dali em diante a escolha da redução da dívida tornou-se fator de aproximação. Mais uma vez, a disponibilidade de dados é fragmentária, mas os que temos à disposição nos permite concluir que houve uma intensificação dos vínculos por essa via. Desde os governos de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil iniciou um processo de alívio das dívidas dos países africanos para consigo e essa política se aprofundou após a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva[828]. Na qualidade de membro observador do Clube de Paris ou no âmbito da Iniciativa dos Países Pobres Muito Endividados (PPME), o Brasil se empenhou em eliminar uma parte da dívida de sete países africanos: Moçambique, Tanzânia, Mauritânia, Guiné-Bissau, Cabo Verde, Gabão e Nigéria, ou seja, mais de 1,25 bilhão de dólares americanos em 2006. As negociações resultaram também no reescalonamento das dívidas do Senegal, da Nigéria e de Angola. Em relação a essa última, estabeleceu-se um sistema de reembolso por meio do petróleo[829]. Em seguida, a assistência

828 Cf. capítulo 1.2.2.2, p. 159.

829 Os montantes que anotamos são os seguintes – Moçambique: US$ 315 milhões (95%); Tanzânia: US$ 10 milhões; Mauritânia: US$ 9 milhões; Guiné-Bissau: US$ 5 milhões; Cabo Verde: US$ 2,7 milhões; Gabão: US$ 36 milhões; Nigéria: 67% (dívida de mais de 100 milhões) = US$ 1,25 bilhão com países latino-americanos em 2006.

SCHLAGER, Catrina. Challenges for International Development Cooperation: the Case of Brazil. *Briefing Paper n. 3*, FES, mar. 2007, p. 7; AYLLÓN, Bruno; LEITE, Iara Costa. La cooperación Sur-Sur

humanitária representa outra alavanca inovadora das diplomacias solidárias, desta vez utilizada por nossos três países estudados.

2.3.3.3. Assistência humanitária proveniente de Brasil, Chile e Venezuela

Não existe uma definição exata de assistência humanitária, mas, em geral, ela se refere às atividades de apoio a pessoas necessitadas devido a uma mudança brusca de suas condições de vida[830]. Os governos de Lula desenvolveram bastante essa forma de solidariedade. Donativos concedidos ao Líbano e aos Territórios Palestinos por diversas vezes após o retorno das hostilidades com Israel, apoio a países afetados por catástrofes naturais (tremores de terra no Irã e na China, tsunami na Ásia, inundações em Angola, Guiné-Bissau, Moçambique, Zâmbia e Paquistão, invernos rigorosos em Mongólia), apoio a populações civis na Somália e Sudão, ajuda para a reconstrução do Afeganistão, o Iraque e ainda no Sri Lanka são alguns exemplos de uma assistência incrementada e diversificada[831]. Os esforços brasileiros constituem um capítulo fundamental da política externa do país, porque as

de Brasil. Proyección solidaria y política exterior. In: AYLLÓN, Bruno; SURASKY, Javier (Orgs.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica*. Madri: Catarata, 2010, p. 92; RIBEIRO, Cláudio Oliveira. La politique africaine du Brésil et le gouvernement Lula. *Politique Africaine*, n. 113, mar. 2009, p. 83; VARGEM, Alex André. A política externa brasileira para a África no Governo Lula. *Ponto e Vírgula*, n. 4, 2008, p. 8; *I CNPEPI*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 259; LIMA, Alexandre Jorge. *Cooperação Técnica Bilateral Brasil-Angola*, Tese (Mestrado) – Diplomacia. Brasília: Instituto Rio Branco, 2005, p. 30.

Foram também iniciadas negociações com o Congo: "Lula quer perdoar dívida do Congo", *Gazeta Mercantil*, 17 out. 2007.

830 Há divergências no próprio interior da administração brasileira: o Ministério do Desenvolvimento Social e Luta contra a Fome (MDS) não deseja incluir a assistência humanitária nas atividades de cooperação, enquanto o Itamaraty é mais favorável a isso. Um projeto de lei apresentado no Congresso Nacional (737/2007) visa criar um arcabouço jurídico para o GTI-AHI e a sua atividade de coordenação. SCHMITZ, Guilherme de Oliveira; LIMA, João Brigido Ferreira; SOMAIO, Alan. Assistência humanitária internacional: uma análise da experiência brasileira recente (2007-2010), *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 4, out.-dez. 2010, p. 54-55, 58.

831 *Repertório de Política Externa*. Brasília: MRE, 2007, p. 182; VISENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevickz. *A política africana do governo Lula*. Artigo, NERINT, ca 2008; Secretaria da Presidência da República, Política Externa, *Balanço de Governo 2003-2010*, Eixo IV Livro 1, dez. 2010, p. 57.

autoridades procuram institucionalizar essa prática. Com esse objetivo, foi organizado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI-AHI) em 2006, com o objetivo de facilitar a coordenação e a rapidez de execução das operações de socorro e disponibilizado um depósito no aeroporto do Galeão no Rio de Janeiro[832]. Até mesmo uma conta bancária foi aberta com o PNUD em dezembro de 2010 para permitir aos brasileiros fazerem doações[833]. A África e a Ásia/Oriente Médio receberam respectivamente 16,44% e 7,26% dos recursos. Nesse conjunto observam-se novamente os alvos da cooperação técnica e científica, isto é, os países lusófonos (8%), aos quais se acrescentam os Territórios Palestinos (12,84%), primeiro destinatário extrarregional, que acumulou cerca de vinte milhões de dólares em doações[834]. Finalmente, a assistência brasileira se expressa igualmente pelo acolhimento em seu território de candidatos a asilo. A lei 9.474, de 1997, assegura outras formas de tratamento a refugiados, cujo número aumentou nos últimos anos. Em 2009, 4.294 refugiados estariam vivendo no Brasil, oriundos de 76 nacionalidades diferentes, dos quais 40% eram angolanos. O Brasil recebe também pessoas que já gozam do *status* de refugiados sob a guarda das Nações Unidas, como os palestinos[835].

Os governos chilenos não adotaram uma política assistencial da mesma amplitude, embora seu alcance se estenda cada vez mais. Em dezembro de 2007, o Chile participou da Conferência Internacional de Doadores aos Territórios Palestinos, organizada em Paris, na qual se comprometeram a prosseguir dando apoio

832 ABC/IPEA, *op. cit.*, p. 23-26. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/acao-contra-a-fome-e-assistencia-umanitaria/assistencia-humanitaria/view>. Acesso em: 15 dez. 2010.

833 "Conta bancária para arrecadação de recursos destinados à cooperação humanitária internacional", *Nota do MRE n. 747*, 29 dez. 2010.

834 Segundo os algarismos publicados pela imprensa brasileira, a assistência humanitária teria aumentado 95,2% entre 2007 e 2010. Cf. anexo nº 23, v. II, p. 420; ABC/IPEA, *op. cit.*, p. 26.

835 ABC/IPEA, *op. cit.*, p. 41. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMID5246DEB0F8CB4C1A8B9B54B473B697A4PTBRIE.htm>. Acesso em: 15 mar. 2015.

a instituições encarregadas de assistência ao povo palestino. Na esteira dessas promessas, o Chile começou a acolher refugiados palestinos em seu território em abril de 2008[836].

Mais do que suas homólogas chilenas, as autoridades venezuelanas deram impulso inédito à assistência humanitária, sobretudo a partir da eleição de Hugo Chávez. Desde 2007, a obtenção de dados numéricos tornou-se impossível, porque as autoridades não os divulgam mais[837]. Mesmo assim, foi-nos possível verificar que a assistência se institucionaliza, já que em 2004 foi constituída a Brigada Internacional de Socorro e Assistência Humanitária Simón Bolívar, ligada ao Ministério do Interior e da Justiça[838]. Além disso, a Venezuela brinda seu apoio em forma regular por meio de organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) ou o Programa Mundial de Alimentos (PMA), encarregados da aquisição de alimentos. Diversos países africanos, assim como refugiados saarauís, beneficiaram-se de doações venezuelanas antes de 2007 por múltiplas razões: crises alimentares em Burkina Faso, Mauritânia, Níger, Quênia e Somália; e inundações de um acampamento saarauí. O Fundo Especial para a África dedica uma parte de seus recursos à assistência humanitária. Em 2004, o governo de Hugo Chávez socorreu o povo iraniano após o terremoto de Bam e, em seguida, populações asiáticas devido ao tsunami de 26 de dezembro. Foram arrecadados 8,2 milhões de dólares para o Sri Lanka e Indonésia com doações públicas

836 O Chile apoia a Agência das Nações Unidas para os refugiados (UNHCR), o Escritório de Socorro e de Obras das Nações Unidas para os Refugiados da Palestina no Oriente Próximo (UNWRA) e o Fundo Central de Intervenção de Urgência (CERF). "Chile participó en conferencia de donantes de Palestina", *Boletín del MINREL*, 18 dez. 2007.

"En marzo llegan a Chile refugiados Palestinos", *Boletín del MINREL*, 22 fev. 2008: 117 pessoas em total. "Llegó a La Calera, Chile, el primer grupo de refugiados palestinos", *Los Andes*, 7 abr. 2008.

837 Cf. introdução, p. 58.

838 MPPRE. *Libro amarillo 2004*, p. 371; LIENDO, Aáron. *África en el contexto global actual*. Caracas: MINCI, 2008, p. 46.

e privadas, estas últimas coletadas graças a uma campanha de solidariedade que recebeu o nome de "um bolívar para a Ásia"[839]. Posteriormente, alguns boletins oficiais revelaram que foram feitas remessas humanitárias ao Zimbábue, aos Territórios Palestinos, à Etiópia e em benefício dos saarauís[840]. Uma derradeira forma de ação de cooperação Sul-Sul, enfim, reside nos gestos expressos aos diversos países sul-americanos.

2.3.3.4. A ajuda recebida pelo Chile e pela Venezuela

A diplomacia solidária conduzida por nossos três casos de estudos inscreve-se em um contexto de aumento generalizado dos projetos de cooperação Sul-Sul[841]. Com perfeita lógica, os Estados sul-americanos se beneficiam também dos impulsos de generosidade de parte de outros parceiros em desenvolvimento, como atestam as experiências vividas pelo Chile e pela Venezuela. A primeira forma de solidariedade passa pelas doações de apoio aos governos obrigados a enfrentar catástrofes naturais.

839 Eis o detalhamento que possuímos sobre essas doações – 2004: Irã, dois milhões de dólares; 2005: Burkina Faso, um milhão de dólares por meio do PMA; Mauritânia, US$ 500.000 por meio do PMA; República do Níger, US$ 1,5 milhão via PMA; Sri Lanka, 1.000 casas de US$ 6.000 cada (6,2 milhões); Indonésia, US$ 2 milhões; 2006: Quênia, ajuda via PAM (877 toneladas de milho); Somália, ajuda via PAM; Mali.

MPPRE. *Libro amarillo 2004*, p. 221; *Libro amarillo 2005*, p. 308-311e 329; *Libro amarillo 2006*, p. 335; "Gobierno nacional promueve relaciones diplomáticas con 12 países asiáticos", *Boletines del MPPRE*, 1º jul. 2005; para a Ásia: "Campaña de solidaridad: un Bolívar para Asia", *MINCI Prensa presidencial*, 10 jan. 2005; "Gobierno nacional promueve relaciones diplomáticas con 12 países asiáticos", *Boletines del MPPRE*, 1º jul. 2005.

840 Os montantes das doações são os seguintes: Zimbábue, 67 toneladas de bens de primeira necessidade; Territórios Palestinos: 12,5 toneladas e promessa de mais 80; Etiópia: US$ 300.000 entregues ao PMA para fornecimento de três meses de alimentação a escolas beneficiárias do programa *Apadrina uma escuela en África*. MPPRE, *Memoria y cuenta año 2009*, Relatório de atividades para a Assembleia Nacional, p. 181; MPPRE. *Libro amarillo 2010*, p. 253; "Gobierno de Zimbabwe agradecido por la ayuda humanitária de Venezuela", *Boletines del MPPRE*, 6 jan. 2009; "Salió primer cargamento de ayuda humanitária de Venezuela a Palestina", *MINCI Prensa presidencial*, 11 jan. 2009.

841 ECOSOC. Trends in South-South and Triangular Development Cooperation. Background Study for the Development Cooperation Forum, abr. 2008, p. 35.

A Venezuela e o Chile, com efeito, foram afetados por desastres de grande amplitude. Desde o primeiro ano no poder, o presidente Chávez teve de enfrentar uma trágica avalanche de lama no estado de Vargas. Os representantes do Kuwait outorgaram na ocasião trezentos mil dólares e os da Coreia do Sul também trouxeram seu apoio[842]. Em dezembro de 2010, a Venezuela foi novamente atingida por chuvas diluvianas. Organizou-se uma ampla cadeia de solidariedade entre seus parceiros em desenvolvimento, com contribuições de pelo menos catorze países, entre os quais a Palestina, reconhecida como Estado pela Venezuela desde abril de 2009, assim como duas empresas chinesas[843]. Da mesma forma, em fevereiro de 2010, o Chile sofreu um violento terremoto de magnitude 8,8 na escala Richter. Após essa catástrofe, pelo menos sete governos, na maioria asiáticos, ofereceram apoio financeiro e material[844].

842 Oito Estados sofreram danos importantes, particularmente o de Vargas, em que o excesso de chuvas torrenciais e inundações provocaram um deslizamento de terra com várias centenas de mortos. Para uma análise desse triste episódio, ver: REVET, Sandrine. *Anthropologie d'une catastrophe. Les coulées de boue de 1999 au Venezuela*. Paris: Presses Sorbonne Nouvelle, 2007.

MPPRE. *Libro amarillo 2001*, p. 218; "En la tesis de la multipolaridad las alianzas con Asia son vitales". *Boletines del MPPRE*, 3 maio 2005.

Em 2005, a China e a Índia também fizeram doações: "Parroquia Caricuao beneficiaría de la cooperación por parte de China", *Boletines del MPPRE*, 17 maio 2005.

843 Argélia, Arábia Saudita, Sudão, Emirados Árabes Unidos, Iraque, Kuwait, Líbia, Palestina e Qatar, assim como a comunidade árabe-venezuelana, forneceram várias toneladas de produtos de primeira necessidade. A comunidade palestina doou noventa toneladas de alimentos e gêneros na presença do embaixador Farid Swaun. Quanto aos demais, a Indonésia forneceu 1,5 tonelada de produtos; o governo chinês ofertou US$ 200.000 e a CNPC, US$ 300.000. Haier doou noventa toneladas de sardinhas com a empresa alimentar síria 3C. Síria: promessa de quarenta toneladas de ajuda. Também são citadas a Coreia do Sul e Gâmbia (bilateralmente). MPPRE. *Libro amarillo 2010*, p. 202-275; "Embajadores de países árabes entregaron aporte voluntario en Casa Amarilla", *Boletines del MPPRE*, 17 dez. 2010; "Solidaridad con Venezuela llega desde continente asiático", *Boletines del MPPRE*, 23 dez. 2010; "Comunidad palestina en Venezuela entrega su aporte a las familias afectadas por las lluvias", *Boletines del MPPRE*, 25 dez. 2010; "Donaciones de varios países llegan a Venezuela tras emergencia por lluvias", *Boletines del MPPRE*, 9 dez. 2010.

844 Entre os doadores destacaram-se a África do Sul: US$ 73.000; a Coreia do Sul: equipamento (tendas, geradores elétricos, aparelhos médicos e de tratamento de água); a Índia: US$ 5 milhões; a Indonésia: um milhão de dólares; o Paquistão envia médicos se necessário; a Tailândia: US$ 100.000; e a China: um milhão de dólares e equipamento (como a Coreia do Sul) e US$ 100.000 de parte da Cruz

A cooperação disponibilizada por outros parceiros em desenvolvimento não se limitou a apoios pontuais ligados a situações de urgência humanitária. No caso do Chile, por exemplo, a China e Hong Kong concederam bolsas a seus estudantes; Singapura contribuiu para a melhoria do ensino universitário de matemática em Santiago; a Coreia do Sul forneceu seus conhecimentos especializados em telecomunicações a instituições públicas chilenas a partir de 2004; e uma fundação indiana de pesquisa, M.S. Swaminathan, participou da instalação da Internet no mundo rural graças ao *wi-fi* e ao *wi-max*[845]. Por meio de projetos conjuntos realizados em seu território, os governos venezuelanos obtiveram transferências de tecnologia e programas de formação. Especialistas chineses acompanharam vários projetos conduzidos pelas equipes de Hugo Chávez, especialmente nos campos administrativo e agrícola. Assim, a Academia de Ciências Agrícolas de Shandong supervisionou a cultura de arroz e milho no Alto Apure, acolhendo também venezuelanos desde 2007[846]. Sempre em colaboração com autoridades chinesas, foi programada a formação de dirigentes do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV) pela escola de quadros

Vermelha chinesa. "Canciller informa a la Presidenta sobre situación de ayuda internacional", *Boletín del MINREL*, 4 mar. 2010; "Canciller Moreno agradece ayuda donada por India para la reconstrucción", *Boletín del MINREL*, 5 maio 2010; "Gobierno de Sudáfrica envía donación solidaria a víctimas del terremoto el 27/F", *Boletín del MINREL*, 9 dez. 2010.

845 "China entregó el resultado de las becas para el 2010-2011", *Boletim da AGCI*, 30 jul. 2010: 21 bolsas, das quais três renovadas em 2010-2011; "Hong Kong busca en Chile los mejores estudiantes para que cursen doctorados", *El Mercurio*, 19 set. 2010; "Singapur y Japón difunden en Chile sus exitosas estrategias para enseñar matemática", *El Mercurio*, 11 out. 2009; "Delegación india de científicos y expertos en seguridad alimentaria visita Chile", *Boletim da AGCI*, 27 out. 2009.

846 No campo administrativo, trata-se da formação de funcionários da Escola de Planejamento venezuelana pela Escola Nacional de Administração da China. "China y Venezuela construirán empresa mixta de refinación en Guárico", *Boletines del MPPRE*, 23 dez. 2009.

"Se profundiza cooperación agrícola con la provincia de Shandong", *MINCI Prensa presidencial*, 26 ago. 2006; "Venezuela comienza siembra de maíz y arroz rumbo a la soberanía alimentaria", *MINCI Prensa presidencial*, 10 maio 2009; "Arrancó siembra de arroz y maíz en tierras recuperadas de Santo Domingo", *MINCI Prensa presidencial*, 15 out. 2009.

do Partido Comunista chinês, e o treinamento de 116 técnicos e 11 engenheiros da PDVSA na fabricação de instrumentos de perfuração[847]. Finalmente, os governos chineses fizeram várias doações às autoridades venezuelanas, como em 2004 e 2007[848]. O Irã, outro parceiro privilegiado da Venezuela, também contribuiu para os projetos bolivarianos de desenvolvimento. Estudantes de relações internacionais, química e mecânica[849] seguiram cursos em Teerã, e representantes iranianos auxiliaram na criação do Centro de Formação em Petroquímica da empresa Pequiven no estado de Carabobo[850]. Também existem projetos nos setores da educação e da agricultura. Surgiram atividades mais pontuais com novos parceiros, como um projeto piloto de rizicultura com o Vietnam em Guárico, ou ainda a formação de técnicos venezuelanos pela Sonatrach na Argélia[851].

A diplomacia solidária representa, portanto, um eixo suplementar privilegiado para os governos brasileiro, chileno e venezuelano em suas estratégias para com os países do Sul desde o início dos anos 2000. Apesar de modalidades de ação diversas e de movimentos às vezes incipientes, um estreitamento material surge e cresce ao longo de todo esse decênio. A vontade de participar do desenvolvimento mundial e ao mesmo tempo permitir a esses atores

847 "En Venezuela primeros taladros del convenio PDVSA-China", *Aporrea.org*, 19 nov. 2007; "Gobierno formará cuadros políticos con experiencia del partido comunista chino", *MINCI Prensa presidencial*, 8 abr. 2009.

848 Cinco milhões de yuan foram doados em 2004 e 10 milhões em 2007.
"Comercio bilateral Venezuela-China alcanzó record histórico", *Boletines del MPPRE*, 5 abr. 2004; "Firmados seis instrumentos de cooperación con China", *MINCI Prensa presidencial*, 26 mar. 2007.

849 "Delegación venezolano boliviana concluye curso de capacitación diplomática en la República islámica de Irán", *Boletines del MPPRE*, 19 jul. 2006.

850 Uma mesquita foi inaugurada em Morón na mesma ocasião, em setembro 2006, para os professores iranianos. "Venezuela se convertirá en una potencia petrioquimica", *MINCI Prensa presidencial*, 17 set. 2006.

851 "Canciller Maduro instaló II Comisión mixta de cooperación Venezuela-Argelia", *Boletines del MPPRE*, 22 out. 2007; "Presidente inspecciona primera cosecha de arroz en el Cajón del Arauca", *MINCI Prensa presidencial*, 25 out. 2009.

afirmar sua capacidade de realização é inegável. Teceram-se contatos em terrenos historicamente pouco trabalhados. Deixamos claro, desde a introdução deste capítulo, que a durabilidade das relações entre países em desenvolvimentos é verdadeiramente indispensável para criar laços de solidariedade. Ademais, a diversificação das temáticas na aproximação Sul-Sul implica no engajamento de um número maior de entidades de um lado e do outro, o que ajuda na fixação dessas iniciativas na política externa.

2.4. Diversificação dos vínculos materiais: diplomacia cultural e defesa

Além das dinâmicas recuperadas de legados anteriores, as diplomacias brasileira, chilena e venezuelana utilizam novos métodos de aproximação com seus parceiros. Dois campos em particular são convocados: a cultura e a defesa. São relações inéditas que proporcionam a multiplicação das oportunidades de contato.

2.4.1. A cultura como instrumento de apoio às políticas externas Sul-Sul

A utilização da cultura pela diplomacia não é entendida aqui no sentido clássico definido por Joseph Nye em *The American leadership*. Com efeito, esse autor contrapõe o *hard power*, que remete ao poder pela coerção, ao *soft power,* ou poder de sedução, que permite a um Estado "estruturar uma situação de tal forma que os demais Estados façam escolhas ou definam interesses que concordem com os seus próprios" e que repouse em "recursos intangíveis como a cultura, a ideologia, as instituições"[852]. Os três Estados estudados não usam a cultura para obter o que desejam e sim como instrumento para fazer-se conhecer melhor por parte de seus parceiros, especialmente os novos. Essa diferença tampouco

852 NYE, Joseph. *Le leadership américain*. Nancy: Presses universitaires de Nancy, 1992, p. 29 e 73.

significa que os esforços sejam totalmente desinteressados. A situação atual se situa na interseção da diplomacia cultural e das relações culturais internacionais, assim definidas por Edgard Telles Ribeiro: "As relações culturais internacionais têm por objetivo o desenvolvimento, em prazo longo, de uma maior compreensão e aproximação entre os povos e instituições em uma perspectiva de vantagens mútuas", "a diplomacia cultural seria então [...] a utilização específica dessas relações culturais para a realização de objetivos não apenas culturais mas também políticos, comerciais ou econômicos"[853].

Frequentemente conduzidas sob a coordenação e autoridade dos Ministérios das Relações Exteriores, as atividades culturais representam um instrumento primordial de projeção positiva, a fim de aprofundar ou iniciar novos vínculos[854]. A cultura serve para fortalecer relacionamentos nascentes e, por isso, organizam-se múltiplos eventos à margem do Fórum de Diálogo Ibas ou dos processos América do Sul-Países Árabes (Aspa) e América do Sul-África (ASA)[855]. Observam-se diversos eventos ao longo de todo o período, mas isso não deve impedir uma visão de perspectiva[856]. O Brasil assinou acordos culturais, alguns dos quais preveem a disponibilização de programas executivos com vinte e oito parceiros extrarregionais em desenvolvimento[857]. No entanto, em 2008,

853 Citação extraída do livro de Juliette DUMONT, *L'Institut International de Coopération Intellectuelle et le Brésil* (1924-1946), Paris: IHEAL, 2008, p. 18. A referência ao texto original é: RIBEIRO, Edgard Telles. *Diplomacia cultural: seu papel na política exterior brasileira*. Brasília: FUNAG, 1989, p. 23.

854 As atividades culturais já foram utilizadas pela diplomacia brasileira para o mundo em desenvolvimento, porém de maneira mais pontual. Por exemplo, o Itamaraty apoiou a participação dos capoeiristas Mestre Pastinha e Mestre João Grande no Festival Mundial das Artes Negras de Dakar em 1966. No entanto, não se pode depreender uma verdadeira estratégia de aproximação por meio dessa temática.

855 Cf. anexo nº 4, v. II, p. 175-253.

856 Cf. anexo nº 25, v. II, p. 431-444.

857 Trata-se de dezessete países africanos (Angola, Namíbia, África do Sul, Cameroun, Senegal, Egito, Tunísia, Moçambique, RDC, Argélia, Botsuana, Serra Leoa, Burkina Faso, Zâmbia, Quênia, Nigéria, Mali) e de onze parceiros da Ásia e do Oriente Médio (Índia, China, Vietnam, Síria, Kuwait, Coreia do

o Departamento Cultural do Ministério das Relações Exteriores dedicou somente 7,5% de seus recursos à África, 12,1% à Ásia (exceto Japão e Oceania) e 4% ao Oriente Médio[858]. A título de comparação, 24,4% dos recursos foram dedicados à América do Sul.

Dos nossos três objetos de estudo, os governos de Hugo Chávez são os que mais difundiram os eventos culturais que organizaram, consequência de seu projeto diplomático definido como alternativo e focalizado no aspecto social. Talvez isso procure também compensar a ausência de laços comerciais, especificamente com o continente africano. A cultura foi posta a serviço de uma estratégia de presença africana, o que a diplomacia venezuelana reconhece totalmente. Assim, o *Libro amarillo* de 2007 assinala a intenção de "estabelecer a cultura como questão política e até mesmo estratégica (Política de Estado) e, de qualquer forma, prioritária nos processos de mudanças estruturais e integrais da nação"[859]. Em 2009, já havia dez acordos assinados, dos quais dois anteriores à chegada de Hugo Chávez. Esse número elevado situa o intercâmbio cultural entre as prioridades da política africana da Venezuela. O setor cultural congrega, dessa forma, o maior número de textos assinados, em igualdade com o setor de energia[860]. Segundo Camille Forite, a ausência de um arcabouço

Sul, Jordânia, Timor-Leste, Irã, Autoridade Palestina, Qatar). Itamaraty, Promoção Cultural. Eventos culturais no Exterior, Ficha preparatória 8.2.1, *Balanço de Governo 2003-2010*, 2010.

858 Eis a repartição dos recursos (em US$): África: 74.401; Ásia e Oceania: 121.014,32; Oriente Médio: 40.266,27; América do Sul: 243.062,49; CPLP: 46.934,01 (inclusive Portugal), isto é, 4,7%. Total: 996.125,38. Itamaraty, Tomada de contas anual, Departamento Cultural, Exercício de 2008, Documento interno, ca 2009. As porcentagens são ligeiramente inferiores em 2007: África: 8,2%, Ásia e Oceania: 10,6%, Oriente Médio: 1%, CLP: 2,8%. Itamaraty, Tomada de contas anual, Departamento Cultural, Exercício de 2008, Documento interno, ca 2008.

859 MPPRE. *Libro amarillo 2007*, p. 667.

860 FORITE, Camille. *Chávez et l'Afrique*, Paris: IHEAL, 2011, p. 128-140.
FONSECA, Olga. Evolución de las relaciones diplomáticas Venezuela-África, 1999-2007. *Política Exterior y Soberanía*, 2(4), dez. 2007, p. 36. Trata-se da diretora do vice-ministério para a África que contava nove acordos culturais contra oito energéticos naquele momento: 1977: Senegal; 1981: Egito; 1999: Marrocos; 2000: Nigéria; 2007: Mali, Argélia, Gâmbia, Quênia; 2008: Líbia, 2009: Namíbia.

jurídico não inibe, porém, o intercâmbio cultural, como foi o caso da África do Sul[861]. Inversamente, a assinatura de um acordo nem sempre garante a organização de eventos.

À medida que crescem os vínculos culturais, práticas semelhantes à lógica do *soft power* tendem a emergir. Essa evolução nos recorda que o adensamento material resulta de estratégias governamentais e não é, portanto, neutro. Quando existem desafios econômicos, a diplomacia pode utilizar a cultura para outros objetivos, ultrapassando então a simples apresentação de si mesma. A Declaração Conjunta publicada por ocasião da Primeira Cúpula Aspa de Brasília assinala "[...] a crescente importância da cultura como ponte de integração entre os povos e como atividade econômica que impulsiona o desenvolvimento e a cooperação mútua"[862]. O Chile se distingue especialmente no que toca à instrumentalização da cultura, como ilustra a recorrente inclusão da Agência de Promoção das Exportações de Pequenas e Médias Empresas, ProChile, na preparação de grandes eventos artísticos. Além disso, estes ocorrem frequentemente nos territórios dos parceiros econômicos. Os representantes chilenos esperavam reduzir o fardo do desconhecimento recíproco e assim promover trocas comerciais e financeiras graças à cultura. As Semanas do Chile e a operação "Imagem do País", lançadas na Ásia em 2007, apresentavam um aspecto diferente das atividades da Venezuela na África[863]. Visitas técnicas, seminários ou demonstrações

861 FORITE, Camille, *op. cit.*, p. 138-139.

862 *Repertório de Política Externa*. Brasília: MRE, 2007, p. 177.

863 Os alvos da operação *Imagem do País* foram a China, a Coreia do Sul e a Índia mais especificamente (além do Japão). Eis alguns exemplos de atividades:

* lançamento da Campanha no Museu de Arte de Xangai com três salões temáticos: vinho, salmão, uva. Apresentação de símbolos culturais: um Moai (célebre estátua da Ilha da Páscoa); vídeos sobre a geografia, os chilenos; diaporama sobre um poema de Pablo Neruda, exposição de esculturas de Palolo Valdés e demonstração folclórica;

* organização de um programa de televisão para ganhar um casamento "à chilena", ocasião para

gastronômicas foram levados a cabo, sempre com a presença de empresas. O pintor Eduardo Vera Lastra expôs na Ásia, com o apoio de ProChile, que buscava seduzir o mercado[864]. Com lógica semelhante, o governo conseguiu participação no programa de TV *Be my guest*, da MTV, na China, a fim de apresentar sua oferta exportável. Esses eventos se converteram desde então em operações comerciais com apoio da cultura. As atividades desse país não se resumiram a esses exemplos. As inaugurações de exposições ou as doações de esculturas multiplicaram-se, porém, frequentemente privilegiando parceiros estratégicos da diplomacia chilena[865].

Os governos brasileiros e venezuelanos não deixaram de seguir essa prática. Assim como seus homólogos chilenos, procuraram entrar para o grupo dos destinos autorizados pelos dirigentes chineses, a fim de poder receber um número cada vez maior de turistas provenientes desse país[866]. Além disso, todos aproveitaram a presença na Exposição Universal de Xangai em 2010 para apresentar produtos nacionais[867]. A instrumentalização da cultura depende, de fato, dos parceiros e de seus potenciais econômicos. Essa distinção surge no caso brasileiro, cujas operações cultura-

exibir o Chile ao "público consumidor visado no mercado chinês" (*público consumidor objetivo do mercado chinês*);

* Festival do Chile em um centro comercial, Super Brand Mall;

* Semana do Chile: espetáculos musicais, refeições gastronômicas na Coreia do Sul;

* "Chile an Wine Tour 2007" organizada por ProChile no Japão, Coreia do Sul e Taiwan;

* Participação em feiras.

"Con buenos resultados y perspectivas de negocios terminó la Semana de Chile en Shanghai, *Boletín de la DIRECON*, 2 jun. 2010; "Nuestra imagen en Asia", *Boletín de la DIRECON*, 3 dez. 2007.

864 "Pintor del Bío expondrá en Asia", *Bulletin de la DIRECON*, 2 maio 2008; "Chile estará presente en canal chino de televisión", *Boletín de la DIRECON*, 12 mar. 2009.

865 Cf. anexo nº 25, v. II, p. 433-434.

866 "Brazil, Argentina, Chile approved as Chinese group travelers destinations", *Xinhua*, 20 nov. 2004.

867 "Bachelet asiste a tijerales del pabellón en la Expo Shanghai", *La Nación*, 12 nov. 2009; "Café Venezuela, cacao Oderí y cine nacional se dieron cita en Expo-Shangai 2010", *Boletines del MPPRE*, 28 out. 2010; Secretaria da Presidência da República, Desenvolvimento produtivo e comercio exterior, *Balanço de Governo 2003-2010*, Eixo I, Livro 4, dez. 2010, p. 195-196.

-comerciais ocorreram nos Emirados Árabes Unidos ou na África do Sul, países com os quais o intercâmbio era crescente[868].

O setor cultural acompanha também a estratégia política. Ao organizar eventos por ocasião de suas visitas, os presidentes utilizam a cultura para seu proveito[869]. Os gestos culturais simbólicos visam facilitar a aproximação diplomática: assim foi no caso da inauguração de uma "rua Brasil" e uma "rua Chile" em Ramallah, por ocasião das visitas presidenciais de 2010 e 2011, do lançamento de um Centro de Amizade da Comunidade Síria-Venezuelana em Swaida, onde reside a maioria dos sírio-venezuelanos do país, ou ainda a ajuda brasileira para a restauração da Brada House em Gana, construída por escravos Tabon que haviam regressado para fixar-se em seu continente de origem[870].Em consequência do aumento do número de projetos, o uso da cultura no panorama internacional institucionalizou-se, o que exprime a vontade de perpetuar os contatos e favorece a intensificação das relações. Por exemplo, o Centro de Amizade Sírio-Venezuelano permitirá um diálogo mais constante entre os dois países, além das esferas governamentais. O Brasil enraizou sua diplomacia por meio da instalação de centros culturais ligados às missões diplomáticas: já existem seis na África, mais um foi anunciado no Líbano e um centro de estudos brasileiros foi inaugurado em 2009 com a Academia Chinesa de Ciências Sociais. Da mesma forma, foram criadas posições para conferencistas em língua e literatura brasileira, como em Yaundé,

868 Durante a Copa do Mundo de futebol na África do Sul, uma *Casa Brasil* foi instalada com a participação de quatro Ministérios: Esporte; Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Ciência e Tecnologia; e Turismo. "Lula inaugura evento brasileiro e encontra-se com o Príncipe-Herdeiro de Dubai", *ANBA*, 7 dez. 2003; "Casa Brasil", *Folha de S. Paulo*, 8 jul. 2010.

869 Cf. anexo nº 25, v. II, p. 431-444. Diversos eventos coincidiram com as datas das visitas presidenciais Brasil-Índia em 2004, Chile-China em 2008, etc.

870 "Sob aplausos, Lula inaugura Rua Brasil em Ramallah", *ANBA*, 17 mar. 2010; "Presidente inaugura calle Chile en Ramallah", *Boletim da presidência chilena*, 5 mar. 2011; "Swaida contará con Centro de Amistad Sirio Venezolana", *MINCI Prensa presidencial*, 4 set. 2009; Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/africa/gana/pdf>. Acesso em: 1º dez. 2010.

em 2007[871]. Finalmente, foram assinados acordos com instituições de comunicação com o objetivo de estimular laços diretos entre regiões em desenvolvimento por meios audiovisuais. Os governos venezuelano e iraniano, assim como o brasileiro e o indiano, dedicaram-se especialmente à coprodução cinematográfica[872]. A transmissão extrarregional de programas de rádio e de televisão também tem aumentado, com exportações da Telesur e da TV Brasil e o lançamento da Rádio do Sul em 2010[873].

Essas iniciativas suscitam interesse crescente entre os parceiros em desenvolvimento da América do Sul, conforme expresso pela aproximação da cadeia de TV do Qatar Al Jazira com a região, ou o lançamento, em fevereiro de 2010, do primeiro Centro de Estudos e Culturas Latino-Americanas (Cecal) na Universidade Saint-Esprit de Kaslik (USEK), no Líbano[874]. Em resumo, a cultura esteve sempre ativa nas estratégias de aprofundamento Sul-Sul, elaboradas pelos três governos estudados. Solicitada por motivos diversos, ela constitui um instrumento benquisto complementar

871 Os seis centros estão situados na África do Sul, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Disponível em: <http://www.dc.mre.gov.br/lingua-e-literatura/centros-culturais-do--brasil>. Acesso em: 15 dez. 2010; Secretaria da Presidência da República, Política Externa, *Balanço de Governo 2003-2010*, Eixo IV, Livro 1, dez. 2010, p. 40-42. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/africa/cameroun/pdf>. Acesso em: 1º dez. 2010.

872 MPPRE. *Libro amarillo 2004*, p. 413. Calendário do Itamaraty, abril 2007.

873 Cf. anexo nº 26, v. II, p. 445-446. Cem estações foram anunciadas como associadas à *Radio del Sur* na América, na África e na Ásia. O lançamento da rádio, realizado no Teatro Municipal de Caracas com a participação de Hugo Chávez, foi relatado no *Libro amarillo* de 2010. A participação dos seguintes parceiros foi mencionada durante a transmissão: Gâmbia, Benin, Argélia, Angola, Líbia, Togo, China, Vietnam, Irã e Territórios Palestinos. MPPRE, *Libro amarillo 2010*, p. 507-539. "La Radio del Sur al aire para unir a nuestros pueblos", *MINCI Prensa presidencial*, 25 fev. 2010. "TV Brasil inicia transmissão para África", *ANBA*, 24 maio 2010: 49 países africanos; "Telesur da sus primeros pasos hacia África", *Boletines del MPPRE*, 27 set. 2009: Angola, Guiné-Bissau, Moçambique.

874 Isabel Rodriguez Aranda y Yang Shouguo (Orgs.). *La diplomacia pública de China en América Latina: lecciones para Chile*. Santiago de Chile: RIL editores, 2013; "Líbano tem biblioteca latino-americana", *ANBA*, 11 jun. 2010; "Clôture du cycle de conférences sur la politique étrangère de l'Amérique latine à l'USEK". *L'Orient le Jour*, 5 jul. 2011. Disponível em: <http://www.usek.edu.lb/fr/AccordionList.aspx?pageid=4673>. Acesso em: 12 mar. 2015.

de estratégias mais globais. Outro campo, o da defesa, suscita mais recente atenção na aproximação Sul-Sul.

2.4.2. Uma especificidade Sul-Sul: o bilateralismo informal

Pela primeira vez na história, parece que alguns Estados conseguem descobrir-se sem que isso aconteça em uma perspectiva conflituosa. Aliás, é no interior dos fóruns multilaterais, que foram criados precisamente para assegurar a paz e a segurança mundiais, em que os países em desenvolvimento encontram-se. O tema da defesa não monopoliza as preocupações em escala mundial (a situação é frequentemente diversa no plano regional); estas se concentram mais nas questões econômicas e de emancipação política. Embora o Brasil seja um importante vendedor de armas ao Terceiro Mundo, não consolidou alianças, no sentido bismarquiano do termo, com seus parceiros em desenvolvimento[875]. Tanto quanto sabemos, Chile e Venezuela tampouco concretizaram tais parcerias. Ao contrário, uma resolução que proíbe a militarização, sob qualquer aspecto, do oceano que separa a América do Sul e a África, foi adotada nas Nações Unidas em 1986. A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas) continua funcionando segundo seu espírito original; em 1994, seus membros adotaram uma Declaração sobre a desnuclearização do Atlântico Sul. O fim da Guerra Fria estancou a evolução da Zopacas, até que Angola assumiu a presidência *pro tempore* e sediou a VI Reunião Ministerial em 2007.

Esse novo impulso proporcionado à Zopacas refletiu o relançamento dos vínculos Sul-Sul, mas também a manutenção das questões de defesa em um nível secundário para os três

875 As alianças *bismarquianas*, termo derivado do nome do primeiro chanceler da Alemanha reunificada (1871-1890), caracterizam-se pela inclusão de temas militares (defesa comum ou neutralidade em caso de conflito).

países estudados. Com efeito, essas questões não são alvo de uma construção estratégica elaborada. Nesse sentido, a noção de bilateralismo informal é útil para descrever a aproximação Sul-Sul levada a cabo pela América do Sul. Certos Estados conseguiram estabelecer verdadeiras parcerias estratégicas sem precisar incluir o campo da defesa, fato inédito nas relações internacionais. O caso irano-venezuelano é exemplar nesse ponto: a aproximação multidimensional em curso entre os dois governos atuais, que evoluiu com rapidez e intensidade singulares a partir de 1999, somente resultou em um primeiro acordo de defesa em 2010, ou seja, dez anos mais tarde[876]. As consequências desse texto ainda não são significativas. Um acordo de cooperação entre os Ministérios da Defesa foi assinado em 17 de setembro de 2006, no campo da indústria aeronáutica. Uma nota diplomática estadunidense, datada da época, revelada pela grande operação Wikileaks de dezembro de 2010, mostra a intenção venezuelana de explorar seus depósitos de urânio e desenvolver a energia nuclear com possível participação iraniana. No entanto, as jazidas do país ainda não estão comprovadas. Além disso, soldados iranianos treinariam reservistas venezuelanos, mas trata-se de uma fonte norte-americana e, portanto, indireta. Hugo Chávez rejeitou sistematicamente as suspeitas lançadas por autoridades dos Estados Unidos, principalmente o departamento de Estado, a respeito da cooperação militar com o Irã, em especial a presença de elites militares iranianas na Venezuela[877].

876 No final de 2010, a Assembleia Nacional venezuelana aprovou uma lei sobre o desenvolvimento da energia nuclear para fins pacíficos, no quadro de um acordo com a Rússia. "Presidente Chávez se reunió con el ministro de Defensa de Irán", *MINCI Prensa presidencial*, 29 abr. 2009; "AN sanciona proyecto de Ley Aprobatoria para Desarrollo de Energía Nuclear en Venezuela", *Boletines del MPPRE*, 2 nov. 2010.

877 "Cable sobre los trabajadores iraníes en sectores de minería venezolana", *El País*, 1º dez. 2010; "No existe intercambio de uranio entre Venezuela e Irán", *MINCI Prensa presidencial*, 21 jul. 2005; "Venezuela: Chávez niega presencia de fuerzas de elite iraníes en el país", *Reuters*, 27 abr. 2010.

Acrescenta-se a essa situação o fato de que os países sul-americanos não são mais grandes fabricantes de armamento, apesar de evoluções, como no caso do Brasil, onde a indústria de armas recuperou certo dinamismo. A esse respeito, a volta da Rússia à sub-região mostra-se muito mais decisiva para as questões de defesa do que a aproximação Sul-Sul[878]. Em geral, porém, os Estados Unidos continuam a ser os principais fornecedores de armas a certos países, entre os quais o Chile[879]. Apesar de sua modéstia, houve movimentação entre os exércitos da América do Sul e de outros países em desenvolvimento, frequentemente por motivos comerciais, mas não somente por essa razão. Destacamos três exemplos ilustrativos diferentes: as atividades levadas a cabo no quadro do Fórum de Diálogo Ibas, a atitude chinesa e as consequências das vocações oceânicas brasileira e chilena.

No interior do Ibas, as situações regionais são bastante variadas e mesmo opostas. A América do Sul é um continente desnuclearizado, com países que às vezes experimentam tensões territoriais[880], mas que permanecem comparativamente pouco armados[881]. A Índia, potência

878 A Venezuela despendeu 15,7 bilhões de dólares no campo militar entre 1999 e 2008 e tornar-se-ia o oitavo importador de armas do mundo naquele ano e o terceiro comprador da Rússia. Convém recordar que, desde 2005, os Estados Unidos proibiram qualquer venda de armas ou placas de reposição à Venezuela. Ora, o país havia se equipado principalmente com produtos de armamento norte-americanos e, portanto, uma parte das compras atuais serve para substituir o equipamento paralisado, devido à impossibilidade de repará-lo, e dizem respeito especial à material de defesa. Para um exame detalhado dos acordos Venezuela-Rússia, ver ROMERO, Carlos A. La política exterior de la Venezuela bolivariana. *Working Paper n. 4*, Plataforma Democrática, São Paulo, jul. 2010.

879 CALLE, Fábian. Rambo, versión sudamericana. *Nueva Sociedad*, n. 211, set.-out. 2007, p. 16.

880 Pensamos nesse particular no conflito Chile-Peru a respeito da fronteira marítima ou ainda nas tensões entre a Colômbia e a Venezuela, devido às incursões das forças armadas revolucionárias da Colômbia (FARC) na Venezuela.

881 Ainda que aumentem as compras, as proporções permanecem moderadas em termos mundiais e os principais fornecedores não são países em desenvolvimento. Por exemplo, o Ministério da Defesa do Brasil data de 1999; em 2004, suas despesas militares atingiram 9,7 bilhões de dólares (13,3 para a Índia e 1,5 para a África do Sul), mas 80% servem para pagar salários e amortizar dívidas. CEPIK, Marco. Segurança nacional e cooperação Sul-Sul: Índia, África do Sul e Brasil. In: LIMA, Maria Regina Soares; HIRST, Mônica (Orgs.). *Brasil, Índia e África do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 2009, p. 97. Para o Chile e a Venezuela, ver: CALLE, Fabián, *op. cit.*, p. 13-21.

nuclear, está, ao contrário, rodeada por países que igualmente possuem a bomba atômica (Paquistão, China) e com os quais persistem conflitos territoriais (guerra de 1962 com a China, problema da Caxemira com o Paquistão). Na verdade, Brasil e África do Sul demonstram ter interesses mais de ordem econômica ao projetar cooperação no campo da defesa, enquanto a Índia adota uma visão mais voltada para a segurança, em virtude de sua vizinhança imediata[882]. Essas diferenças limitam as possibilidades de entendimento e podem ser fonte de tensões. Esse foi o caso até recentemente no que toca à questão nuclear. O Brasil e a África do Sul pertencem à Coalizão da Nova Agenda, que propugna a de nuclearização global[883]. Potência nuclear não reconhecida pelo direito internacional, por não haver aderido ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP)[884], a Índia não adota posições semelhantes a respeito desse tema[885]. No entanto, um acordo tripartite de cooperação nuclear para fins pacíficos foi assinado em outubro de 2007, graças ao abrandamento das posturas brasileira e sul-africana[886]. No âmbito do Fórum Ibas, as iniciativas se multiplicaram. Depois de 2003, dois acordos no campo da defesa foram assinados entre o Brasil e a Índia e entre o Brasil e a África do Sul, com o objetivo de estabelecer projetos de cooperação e coprodução industrial. Em maio de 2006, o general J. J. Singh, comandante do exército indiano, realizou sua primeira visita à América do Sul[887]. Segundo o especialista brasileiro Marco Cepik,

882 SAHNI, Varun. Tangential yet tangible: IBSA in the Context of Indian's Security Concerns. In: VAZ, Alcides Costa (Dir.). *Intermediate States, Regional Leadership and Security*. Brasília: UNB, 2006, p. 105.

883 Esse grupo foi criado em junho de 1998.

884 O Tratado de Não Proliferação Nuclear, de 1968 (o Brasil somente aderiu em 1998), estipula que somente os países que já possuíam a bomba atômica no momento da assinatura podem manter sua posse. Correspondem aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. A Índia, assim como o Paquistão e Israel, são os três Estados que não aderiram ao TNP e possuem a arma nuclear. Recentemente, a Coreia do Norte retirou-se do Tratado e realizou ensaios. Para maiores detalhes, cf. conclusão do capítulo 4, p. 501-502.

885 SAHNI, Varun, *op. cit.*, p. 103.

886 "Brasil, Índia e África do Sul assinam acordo nuclear", *Folha de S. Paulo*, 18 out. 2007.

887 BERI, Ruchita. IBSA Dialogue Forum: An Assessment. *Strategic Analysis*, 32(5), set. 2008, p. 821.

houve modestos avanços traduzidos pela criação de uma comissão conjunta indo-brasileira de defesa, pela primeira reunião do Diálogo Estratégico Brasil-Índia em 2007 e pela designação de representantes militares nas respectivas embaixadas desde 2009[888]. Em 2008, para concluir, realizou-se o primeiro exercício naval conjunto das três Marinhas, denominado Ibasmar[889]. Apesar de tudo, os projetos do grupo de trabalho sobre defesa instituído no âmbito do Ibas não representam o estabelecimento de uma aliança militar tradicional.

Por sua vez, a China, potência militar em ascensão, continua mantendo atitude prudente e tampouco privilegia esse campo de ação no contexto de sua implantação na América Latina[890]. Por enquanto, os diversos encontros não levaram à elaboração de acordos militares. Uma esquadrilha da Marinha chinesa lançou âncora no Brasil, no Equador e no Peru durante sua primeira viagem mundial em 2002[891]. Intercâmbios de estudantes e envio de observadores durante exercícios militares chineses ocorrem periodicamente com o Brasil e o Chile. O navio-escola deste último país, o *Esmeralda*, atraca regularmente em portos chineses[892].

888 "Declaração Conjunta Brasil-Índia – Brasília, 15 de abril de 2010", *Nota do MRE n. 207*, 15 abr. 2010: §8. Além disso, em 2005, foi assinado um acordo de defesa entre o Chile e a África do Sul.

889 O segundo IBASMAR ocorreu na África do Sul em setembro 2010. "Brasil: Ministro dos Negócios Estrangeiros em São Tomé e Príncipe e África do Sul", *Agência Lusa*, 9 maio 2008.

890 Em 2002, o Congresso estadunidense aprovou uma lei que exigia dos países que recebem assistência militar dos Estados Unidos isentar seus soldados da jurisdição da Corte Penal Internacional, a fim de certificar-se que seriam julgados segundo o direito norte-americano. Onze países latino-americanos recusaram essa cláusula e diversos entraram em contato com a China. Diante dessa eventualidade, que lhes era prejudicial, os Estados Unidos abriram uma exceção aos países da região. Sobre esse ponto, ver: ELLIS, Evan. *China in Latin America*. Londres: Lynne Rienner, 2009, p. 62, 121-122, 224 e U.S. National Security Implications of Chinese Involvement in Latin America, *Monograph*, Strategic Studies Institute (SSI), US Army War College, jun. 2005, p. 23.

891 CHUNG-CHIAN, Teng. Hegemony or Partnership. China's Strategy and Diplomacy toward Latin America. In: EISENMAN, Joshua; MITCHELL, Derek; HEGINBITHAM, Derek (Orgs.). *China and the Developing World*. Nova York: M.E. Sharpe, 2007, p. 92.

892 Até 2007, o *Esmeralda* já havia atracado seis vezes no país em 53 anos. "Buque Esmeralda atracó en Shanghai", *La Nación*, 10 ago. 2007.

Os contatos com autoridades brasileiras parecem estruturar-se graças à criação da Comissão Conjunta entre os Ministérios da Defesa e devido ao aumento das trocas comerciais militares[893]. Por seu turno, os governos de Hugo Chávez promoveram uma aliança estratégica com a China; no entanto, ela não se baseia prioritariamente em questões de defesa. Realizaram-se atividades de formação de oficiais e a Venezuela começou a adquirir equipamento militar da China, porém em proporções ainda muito limitadas[894].

Finalmente, os militares chilenos, especialmente a Marinha, conservam a visão estratégica do Pacífico e produzem-se visitas recorrentes nessa região[895]. Por exemplo, com a Índia, adidos de defesa foram designados nas embaixadas e um acordo de defesa foi preparado em 2007[896]. Assim como os conselheiros militares durante a época da ditadura[897], o ministro da Defesa brasileiro continua a considerar a estabilidade da fachada marítima africana como primordial para assegurar a inserção naquele continente[898]. É neste contexto que a participação do Brasil nas operações

893 "Visita ao Brasil do Presidente da República Popular da China, Hu Jintao – 14 e 15 de abril de 2010", *Nota do MRE n. 204*, 15 abr. 2010: §16.

894 A Venezuela adquiriu três radares de defesa 3-D JYL instalados no litoral norte do país e cerca de vinte aviões de caça K-8 Karakorum. Novas negociações sobre compras iniciaram-se em novembro de 2010, quando uma delegação militar chinesa visitou a Venezuela. Os primeiros aviões foram entregues em março do mesmo ano. "Presidente Hugo Chávez agradece cooperación de China en fortalecimiento de la Aviación Militar", *Boletines del MPPRE*, 13 mar. 2010; "Comitiva Militar de la República Popular China recorrió espacios históricos de la Casa Amarilla", *Boletines del MPPRE*, 16 nov. 2010; "Venezuela negocia con China la compra de aviones Y-8", *EP*, 28 nov. 2010; RÍOS, Julio. *China y Venezuela*: una amistad con reparos. *Estudio*, OPCh, 8 nov. 2009, p. 7.

895 Cf. anexo nº 27, v. II, p. 447-449.

896 Desde então, houve intercâmbio de oficiais em formação, de tropas de montanha e de blindados, e um oficial indiano deu aulas na Academia de Guerra chilena. Disponível em: <http://chileabroad.gov.cl/india/relacion-bilateral/comercio-relaciones-bilaterales/>. Acesso em: 12 mar. 2015.

897 Cf. capítulo 1.2.2.2., p 161-162.

898 O programa de defesa nacional de 2005 confirma essa visão, o que também fez Celso Amorim em seu discurso de posse como ministro da Defesa no início de agosto 2011. BOHOU, Jean-Marie. *Géopolitique et projection de puissance du Brésil au XXIe siècle*. Paris: L'Harmattan, 2007, p. 356; "Amorim buscará acercar a Brasil con Suramérica y África como ministro de Defensa", *Efe*, 8 ago. 2011.

Atlasur[899] a partir de 1995, pode ser parcialmente compreendida, bem como o compromisso da sua Marinha no desenvolvimento da ala Naval de defesa da Namíbia[900]. Nessa área também, países de língua portuguesa desfrutam, com prioridade, do apoio brasileiro. Isso se traduz em cursos de formação para as forças armadas de Angola, Moçambique e São Tomé e Príncipe, exercícios militares sem tropas terrestres em Cabo Verde desde 2005, ou ainda com doações de uniformes[901]. O Brasil contribuiu também com US$ 500.000 para o Fundo Especial da CPLP em 2005 e participou da criação de um centro de formação das forças de segurança da Guiné-Bissau[902]. No início de 2010, o Ministério da Defesa assinou um acordo com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) com o objetivo de aumentar o treinamento no Brasil de militares da América Latina e da África. De 2000 a 2009, foram formados 696 militares africanos da Marinha e 118 do Exército[903]. A aproximação do Brasil, do Chile e da Venezuela com seus parceiros

899 Estão na origem dos exercícios combinados entre a Argentina e a África do Sul desde fevereiro 1993. Por ocasião da segunda operação, o Brasil, assim como o Uruguai, voltou a se unir ao grupo. Odécimo exercício ocorreu em outubro 2010 na Argentina. BOHOU, Jean-Marie, *op. cit.*, p. 341-342.

900 Trata-se de um exemplo muitas vezes realçado pelos atores brasileiros. O Brasil forma militares namibianos, entre os quais a percentagem de lusófonos é consequentemente muito elevada. Igualmente, os brasileiros doaram uma corveta à Marinha da Namíbia. "Comunicado Conjunto sobre a Visita de Estado à República da Namíbia do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Windhoek, 6 e 7 de novembro de 2003)", *Nota do MRE n. 523*, 7 nov. 2003: §8.

901 MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. Perspectivas em Relação ao Continente Africano. In: *I CNPEPI*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 255.

902 O projeto na Guiné-Bissau elevar-se-ia a três milhões de dólares. O governo brasileiro anunciou, além disso, a assinatura de acordos de cooperação em defesa com sete países africanos e Timor-Leste em 2010. "Visita do Ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, à República da Guiné-Bissau – Comunicado Conjunto", *Nota do MRE n. 28*, 18 jan. 2005; Secretaria da Presidência da República, *op. cit.*, p. 37; ABC, La coopération technique du Brésil en Afrique, Relatório, 2010, p. 105 e 142; "Ato assinado por ocasião da visita do Brasil do Secretário de Estado de Defesa do Timor-Leste, Júlio Tomás Pinto", *Nota do MRE n. 659*, 10 nov. 2010.

903 O Brasil acolheu igualmente estudantes do Paquistão em seus programas em 2006. No total, o Brasil recebeu 2.789 militares estrangeiros, especialmente na América latina. Como recorda o jornalista da *Folha de S. Paulo*, esse número se mostra muito modesto. Os Estados Unidos oferecem vinte programas de formação militar; somente um deles acolheu 25.207 militares latino-americanos de 2000 a 2007. "Brasil investe para treinar militar estrangeiro", *Folha de S. Paulo*, 18 jan. 2010.

em desenvolvimento evolui portanto para a inclusão do campo da defesa, sem que isso se torne prioridade, pelo menos durante o período observado.

2.5. Conclusão do capítulo

O relançamento Sul-Sul se traduz em um novo adensamento material das relações do Brasil, Chile e Venezuela com países em desenvolvimento extrarregionais. Embora as três diplomacias participem desse movimento, adotam estratégias diferentes de aproximação. Os governos de Lula desenvolveram uma política externa mais global do que a de seus homólogos chileno e venezuelano no tocante ao número de parceiros e aos instrumentos utilizados. Mais centrada na diplomacia solidária ou cultural, a estratégia venezuelana difere da chilena, que buscou principalmente objetivos econômicos. A diversidade se confirma como elemento constitutivo dos vínculos entre países em desenvolvimento, os quais, sem uma definição plural, tornam-se difíceis de realizar.

Esse estreitamento material ocorre, pelo menos até 2008, em um contexto generalizado de inserção mundial dos três casos estudados, assim como nos confirma a elevação nominal das trocas comerciais com os Estados desenvolvidos. A decisão de voltar-se para o Sul não se limita necessariamente a um jogo de soma zero, o que permitiria supor que a emergência de novos sócios deve-se ao desaparecimento de outras ligações. Esses relacionamentos inéditos diversificam a inserção internacional sul-americana, mas não resultam na substituição das parcerias tradicionais.

Esse processo não significa que os esforços das diplomacias dos três países sejam universais. Com efeito, ainda há países com os quais os contatos são escassos, especialmente na África com o Brasil e a Venezuela e, também, no Oriente Médio com o Chile.

Não obstante, comparado com o período anterior, o relançamento Sul-Sul parece muito mais robusto com o aumento do crescimento das relações diplomáticas, econômicas e solidárias, adicionalmente enriquecidas pelo início de uma intensificação em vários campos frequentemente originais, como o dos fluxos financeiros, a cooperação triangular Sul-Sul, a assistência humanitária, a cultura e a defesa. Um primeiro fator de durabilidade parece, portanto, assegurado na retomada da dinâmica Sul-Sul. Na introdução deste capítulo, definimos dois aspectos essenciais do estreitamento material para permitir-lhe a criação de um mecanicismo de solidariedade no sentido de Durkheim. O primeiro reside na multiplicação e, portanto, na pluralidade dos vínculos. As estratégias adotadas pelo Brasil, Chile e Venezuela para se aproximarem dos países em desenvolvimento, diversificaram-se e parecem ligadas entre si, o que aumenta sua complementaridade e as torna mais indispensáveis. Assim, a cultura substitui ou favorece o comércio, a economia permite maior número de ações solidárias, a cooperação apoia o aprofundamento diplomático, que por vezes baseia-se em fluxos econômicos, etc. Dessa forma, surgem novas interdependências, que incluem um número cada vez maior de atores na dinâmica Sul-Sul. Assim operando, essa orientação diplomática se consolida. O outro instrumento de durabilidade consiste em institucionalizar as iniciativas recentes para fixá-las nas estruturas jurídicas e administrativas nacionais. Assinalamos que os governos de Lula, de Hugo Chávez e da *Concertación* se esforçaram por constituir essas molduras, em particular mediante a assinatura de acordos e da reforma dos Ministérios das Relações Exteriores.

Não obstante, o relançamento Sul-Sul parece, às vezes, resultar mais de um impulso espontâneo do que de estratégias pré-determinadas. Essa impressão deriva principalmente dos exemplos brasileiro e venezuelano, que são igualmente os que

mais adensaram as relações com o mundo em desenvolvimento desde o início dos anos 2000. Os diplomatas desses dois países, com quem mantivemos entrevistas, confiaram-no o estado de espírito reinante em 1999 na Venezuela e em 2003 no Brasil. Os primeiros nos explicaram que em seu desejo de revitalizar as redes Sul-Sul, os governos de Hugo Chávez decidiram inicialmente lançar propostas de aproximação em todas as direções e verificar as reações que iriam receber. Os segundos nos relataram o empirismo original das iniciativas brasileiras, afirmando que o sentido desses novos contatos surgiu a posteriori[904]. Em decorrência das numerosas reações recebidas, proliferaram as relações do Brasil e da Venezuela com os países do Sul. Em função de sua capacidade de resposta e dos perfis diplomáticos escolhidos, destacaram-se os parceiros privilegiados, demonstrando a existência de diferenças de profundidade nos laços tecidos, sem que essa tendência, por esse motivo, se opusesse a um processo global de diversificação.

Na esteira dessas estratégias revelaram-se dois limites. Para começar, os resultados obtidos podem parecer incoerentes. Com efeito, alguns parceiros mereceriam mais atenção do que efetivamente receberam, tendo em vista sua importância em certos campos. Notamos principalmente que a Coreia do Sul foi visitada raramente pelos presidentes Lula e Hugo Chávez; no entanto, esse país faz parte dos principais parceiros econômicos do mundo em desenvolvimento[905]. A República da Coreia não é uma exceção; recordemos que o Mercosul somente assinou um acordo de parceria com a Turquia em 2010, quando já havia se voltado para outros países, como o Marrocos, o Egito ou a Jordânia. No entanto, a Turquia é considerada um mercado emergente. Esses desníveis

904 Entrevista com um representante do Ministério do Poder Popular para as relações exteriores, realizada em Caracas, em 24 de abril de 2009 e com um diplomata brasileiro, realizada em Brasília, em 25 de maio de 2009.

905 Cf. anexos nº 4 e 13, v. II, p. 205-211 e p. 338-339.

mostram um escolho na estratégia inicial. Nesse sentido, a política de alvos mais definidos adotada pelo Chile permite-lhe demonstrar mais coerência na escolha de seus parceiros privilegiados. Em troca, sua diplomacia permanece bem menos visível do que a dos outros dois países estudados. O segundo limite tem que estar ligado à noção de visibilidade, assim como com o uso das relações Sul-Sul pelas diplomacias que se encontram em suas origens. Por diversas vezes, enfatizamos a falta de disseminação de informações ou a debilidade dos relatos das autoridades brasileiras, venezuelanas e chilenas sobre suas atividades. Essas constatações observadas durante nosso trabalho de pesquisa deixam entrever, em nossa opinião, o interesse político representado pela orientação Sul-Sul para as aspirações internacionais de nossos três casos de estudo.

CONCLUSÃO DA PRIMEIRA PARTE

As conclusões que retiramos desses dois primeiros capítulos tornaram-se possíveis graças a um retorno aos fatos. A descrição mostra ser instrumento particularmente eficaz como método de aplicação do conceito de Durkheim de estreitamento material. Esse fenômeno somente se torna efetivamente apreciável mediante a coleta minuciosa de dados empíricos, que acaba por transformar-se em uma análise e defende por si mesma nossa argumentação. Em *Les ficelles du métier*, Howard Becker concluiu, a partir da análise dos comentários de James Agee relativos às fotografias de Walker Evans[906]:

> *Quem quer que leia essa descrição não poderá deixar de tirar conclusões sobre a natureza miserável da vida que se pode levar nesse tipo de ambiente, mas Agee nunca as proporciona explicitamente. Ele não precisaria fazê-lo: sua descrição contém todos os elementos necessários para que cheguemos por nós mesmos a essa conclusão. Eis uma coisa que a descrição maciça pode realizar*[907].

906 Por exemplo, 54 páginas são dedicadas à descrição da casa deteriorada de um meeiro.

907 BECKER, Howard S. *Les ficelles du métier*. Paris: La Découverte, 2002, p. 142.

De maneira semelhante, utilizamos a acumulação de informações, a fim de convencer o leitor da intensificação dos vínculos materiais. Em nossa tarefa, a enumeração não nos afasta da demonstração, pois participa diretamente dela.

A análise da dinâmica Sul-Sul a partir das experiências brasileira, venezuelana e chilena confirma que a mudança decorrente dessas múltiplas tomadas de contato ocorre de forma incremental e aos arrancos. As transformações ocorridas inscrevem-se em uma lógica de *path shifting*, em que os resultados de hoje foram por vezes proporcionados por aprendizagens do passado. Nesse sentido, existe, em nossa opinião, uma continuidade entre o primeiro impulso terceiro-mundista Sul-Sul e a retomada material das relações Sul-Sul. O estreitamento dos anos 1960-1980 abriu novos horizontes para as diplomacias sul-americanas, que o relançamento a que assistimos há uma dezena de anos não faz senão aprofundar e tornar mais espessos. A história desempenha papel primordial na dinâmica atual. Evocar o primeiro adensamento, permite-nos, ademais, fazer comparações e apreciar o alcance dos laços tecidos recentemente. A aprendizagem se revela, assim, terreno útil para os governos que operam o relançamento: pode ser utilizada para facilitar o relançamento e recordar os escolhos da época. Por exemplo, os esforços de institucionalização e diversificação dos campos de atividade ilustram uma vontade de fixar melhor a presença dos parceiros em desenvolvimento nas diplomacias dos três países. Apesar das nuances que diferenciam os dois períodos de aproximação Sul-Sul, nenhum poderia ser apreendido sem o outro, pois participam de um mesmo movimento que é o da emergência autônoma da maioria dos Estados no cenário mundial. As relações Sul-Sul resultam do acesso dos territórios da África e da Ásia à independência política; nesse sentido, eles encarnam uma nova fase de mundialização. Isso não significa que essas regiões não houvessem experimentado contatos anteriormente,

mas agora as ligações somente decorrem de sua própria vontade[908]. Ainda que essa dinâmica seja frequentemente minoritária, em termos materiais, em uma perspectiva global – no sentido comercial, financeiro, de solidariedade, cultural e de defesa –, ela é cada vez mais importante para os países involucrados. Com efeito, o aprofundamento dos vínculos com seus homólogos em desenvolvimento amplia e diversifica a presença internacional do Brasil, do Chile e da Venezuela. Por esse motivo, a reativação de iniciativas para com o mundo em desenvolvimento constitui, em nossa opinião, uma descentralização no cenário mundial. Essa maior complexidade de suas políticas externas, além disso, tem também repercussão sobre a capacidade de ação das diplomacias sul-americanas aqui estudadas.

Os dirigentes políticos que decidem orientar as diplomacias Sul-Sul procuram reduzir a distância que separa a América Latina, a África, a Ásia e o Oriente Médio nesse sistema mundial assimétrico. A multiplicação dos vínculos revela, portanto, a aspiração desses atores a obter maior autonomia em escala internacional. O fortalecimento dos laços Sul-Sul sem dúvida responde a necessidades materiais de parte daqueles que as iniciam, em particular no caso das trocas econômicas. Porém, muito mais do que isso, o relançamento ocorre a serviço de ambições mais amplas. Realçamos, na conclusão do segundo capítulo, a vontade demonstrada pelas autoridades chilenas e, sobretudo, as venezuelanas e brasileiras, de levar adiante os êxitos obtidos no estreitamento material com o Sul. Essa estratégia se explica especialmente pelo fato de que os governos de Lula, de Hugo Chávez e da *Concertación* (logo da *Coalición por el cambio*) utilizam essas conexões fortalecidas como trampolins para alavancar suas visões sobre a definição e o papel do Sul nas

908 Cf. introdução, p. 47-52.

relações internacionais. No tempo em que ainda era ministro do Exterior, Celso Amorim exprimiu claramente a instrumentalização da autonomia conquistada graças ao relançamento Sul-Sul:

> *Na interseção das principais linhas diretoras da política externa brasileira está o esforço de estabelecer relações mais próximas com os demais países em desenvolvimento. A cooperação Sul-Sul é uma estratégia diplomática que deriva de um desejo autêntico de exercer uma solidariedade para com os países mais pobres. Ao mesmo tempo, ela participa do crescimento da participação do Brasil nos assuntos mundiais. A cooperação entre iguais em termos de comércio, investimento, ciência e tecnologia, entre outros campos, reforça nossa estatura e consolida nossa posição nas negociações comerciais, financeiras e climáticas. Como último ponto, mas não menos importante, construir coalizões com países em desenvolvimento é também um meio de encetar a reforma da governança global a fim de tornar mais justas e democráticas as instituições internacionais*[909].

Reencontramos aqui a complementaridade detectada por Émile Durkheim entre o que ele chamou estreitamentos material e moral: "A densidade moral não pode intensificar-se sem que a densidade material aumente simultaneamente"[910]. Os vínculos tecidos pelos países em desenvolvimento são o que torna em parte possíveis as aspirações reformadoras e multipolares dos países do Sul. Um objetivo primordial das diplomacias do Sul consiste efetivamente na vontade de reduzir as assimetrias na repartição do poder mundial. A mudança provocada pelas relações entre

909 AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an Overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 53, número especial, 2010, p. 231.

910 DURKHEIM, Émile. *De la division du travail social*. 4. ed. Paris: PUF, 1996, p. 238.

a América latina, a África, a Ásia e o Oriente Médio ultrapassa o objetivo da intensificação das interações transregionais. Esta permite igualmente a esses atores uma participação mais importante na comunidade dos Estados. Consequentemente, o estudo da utilização da aproximação Sul-Sul que foi levada a cabo pelos governos brasileiros, chilenos e venezuelanos torna-se indispensável para compreender outro componente do alcance transformador desse processo.

SEGUNDA PARTE
A CONTESTAÇÃO FAZ A UNIÃO

"Costumamos falar em dois mundos que se defrontam, de sua possível guerra, de sua coexistência, etc., esquecendo com demasiada frequência que existe um terceiro mundo, o mais importante, e em fim de contas, o primeiro na cronologia. É o conjunto daqueles a que chamamos, no estilo das Nações Unidas, países subdesenvolvidos. [...]. Pois, afinal, esse Terceiro Mundo ignorado, explorado, desprezado como o Terceiro Estado, também deseja ser alguma coisa".
(Alfred Sauvy)[911]

A aproximação entre os países em desenvolvimento deve ser relacionada com suas aspirações internacionais. Os governos brasileiros, chilenos e venezuelanos, promotores do relançamento Sul-Sul, colocam-se entre os atores que se esforçam para fazer-se ouvir no cenário mundial. A posição internacional desses Estados é, na verdade, bastante específica. Evoluem em um sistema

911 "Trois mondes, une planète", *L'Observateur*, 14 ago. 1952. Nota do autor a *posteriori*: "Em 1951, falei de três mundos em uma revista brasileira sem, no entanto, usar a expressão 'Terceiro Mundo'. Essa expressão foi criada por mim e empregada pela primeira vez por escrito, no hebdomadário francês *l'Observateur*, de 14 de agosto 1952. O artigo terminava assim: 'Pois, afinal, esse Terceiro Mundo ignorado, explorado, desprezado como o Terceiro Estado, também deseja ser alguma coisa'. Dessa forma eu transpunha a famosa frase de Sieyès sobre o Terceiro Estado durante a Revolução Francesa. Não acrescentei (mas disse, às vezes, por gracejo) que seria possível assimilar o mundo capitalista à nobreza e o mundo comunista ao clero". Disponível em: <http://www.homme-moderne.org/societe/demo/sauvy/3mondes.html>. Acesso em: 12 mar. 2012.

que foi concebido sem sua participação e no qual, além disso, sofrem o peso de suas assimetrias políticas e econômicas. Seus governantes afirmam que existe um hiato entre suas vontades reformadoras e os meios disponíveis para fazê-las prevalecer[912], devido a regras que favorecem as potências estabelecidas. O funcionamento do Conselho de Segurança das Nações Unidas em forma de comitê limitado simboliza a monopolização da tomada de decisões em escala internacional. Luiz Inácio Lula da Silva fez a seguinte declaração: "Vivemos em um mundo difícil, em que a correlação de forças é adversa às legítimas aspirações dos países em desenvolvimento"[913]. Expressava o sentimento de uma diferença entre a posição que seu país merece no jogo mundial e o papel que lhe é efetivamente atribuído. Apesar de que a hierarquia entre os Estados modifica-se, especialmente após o fenômeno dos emergentes no plano macroeconômico, mas também devido ao fim da bipolaridade, a estrutura interestatal continua fixa desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Ora, Robert Gilpin esclarece que uma pré-condição para a mudança reside na disjunção entre o sistema e a redistribuição de poderes[914]. A descolonização em massa, a partir dos anos 1950, perturbou profundamente o sistema interestatal, tanto quantitativa quanto qualitativamente[915]. Conforme assinalou o sociólogo Howard Becker, as normas são

912 VAZ, Alcides Costa. Brazil: Global and Regional Security Perspectives and Cooperation within IBSA. In: VAZ, Alcides Costa (Org.). *Intermediate States, Regional Leadership and Security*. Brasília: Universidade de Brasília, 2006, p. 195.

913 Discurso pronunciado durante a cerimônia de entrega de diplomas da turma Celso Furtado do Instituto Rio Branco, em Brasília, em 1º set. 2005, em *Repertório de Política Externa*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 22.

914 GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989 [1981], p. 9.

915 Em 2001, dos 188 Estados-membros da ONU, 125 eram colônias europeias. FIORI, José Luis. *O Poder Global*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007, p. 44. Além disso, pela primeira vez na história, o sistema inclui todas as culturas do mundo, como assinala Bertrand Badie em *Le diplomate et l'intrus*. Paris: Fayard, 2008, p. 93.

criadas por grupos sociais específicos; assim, quanto mais "moderna", no sentido de complexa, for a sociedade, menos fácil torna-se obter unanimidade a respeito das regras[916]. A reação dos Estados do Sul diante de regras para cuja elaboração eles não contribuíram, mostra-se primordial para o desenho do sistema internacional, especialmente quando esses Estados chegam a contestar as normas estabelecidas, conforme observamos atualmente.

A expressão "países em desenvolvimento" não deve, porém, induzir-nos a erro. Já mencionamos na Introdução que a condição de Estado do Sul remete, entre outras características, a um posicionamento internacional escolhido e, por conseguinte, suscetível de evoluir e que não implica na adoção sistemática de uma postura de contestação. Quando as autoridades dos Estados Unidos resolveram invadir o Iraque em março de 2003, diversos governos latino-americanos as apoiaram, entre os quais os da Colômbia, Honduras, República Dominicana, Nicarágua e Salvador, enquanto que o Brasil, o Chile, o México, a Argentina e ainda a Venezuela se opuseram, com maior ou menor firmeza[917]. Da mesma forma, afirmar a existência de maior coordenação de posições políticas no seio do Sul não leva à conclusão de que exista uma clivagem exclusiva entre o Norte e o Sul, e sim defender que se trata de uma linha de demarcação persistente. O debate sobre a biodiversidade é emblemático dessa complexidade: certos Estados se agrupam diante de seus homólogos do Norte a propósito da exploração dos recursos genéticos do Sul, mas a situação é diferente quanto ao tema da produção e exportação de Organismos Geneticamente Modificados (OGM)[918]. Aliás, as coalizões Norte-Sul

916 BECKER, Howard. *Outsiders: Études de sociologie de la déviance*. Paris: Métailié, 1985, p. 12-14.

917 Somente El Salvador manteve tropas no Iraque depois de 2004. DOMÍNGUEZ, Jorge I. The changes in the International System during the 2000s. In: DOMÍNGUEZ, Jorge I.; CASTRO FERNÁNDEZ, Rafael (Orgs.). *Contemporary US-Latin American Relations*. Nova York: Routledge, 2010, p. 9.

918 Sobre os Organismos Geneticamente Modificados (OGM), o grupo de Miami, constituído por Argentina, Austrália, Canadá, Chile, Estados Unidos e Uruguai, deseja manter a regulamentação do comércio de Organismos Vivos Modificados (OVM) na OMC (mais branda), em vez de ter de

não constituem fenômeno novo. No seio da Organização Mundial do Comércio (OMC), o Grupo de Cairns, criado em 1986 na época do GATT, reúne países agrícolas exportadores do Norte e do Sul[919]. Notamos, no entanto, que a dialética Norte-Sul se torna mais frequente quando é concomitante com o relançamento Sul-Sul, pois essas duas dinâmicas são ligadas. O adensamento material cria novas margens de manobra e sobretudo permite a criação de vínculos morais.

A multiplicação das tomadas de contato permite efetivamente a esses atores descobrirem pontos em comum, tais como a insatisfação em relação às regras existentes. Recordemos que segundo a abordagem de Durkheim, a densidade dinâmica resulta de um duplo estreitamento material e moral, sendo ambos os elementos indispensáveis para a deflagração do processo[920]. Assim, a diversificação do comércio exterior relativiza a importância dos parceiros tradicionais e os numerosos encontros fornecem oportunidade para descobrir as problemáticas prioritárias de seus homólogos. Os governantes brasileiros, chilenos e venezuelanos aproveitaram a intensificação dos contatos com o Sul para tornar mais visíveis suas reivindicações em escala global. A contestação, portanto, condiciona a elaboração de uniões e ações coletivas diante do mundo desenvolvido.

Ao contrário do pensamento filosófico moral, Émile Durkheim definiu a moralidade como um produto da sociedade, uma crença

aplicar as regras previstas pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). BOISVERT, Valérie; VIVIEN, Franck-Dominique. "Gestion et appropriation de la nature entre le Nord et le Sud. Trente ans de politiques internationales relatives à la biodiversité". *Revue Tiers Monde*, n. 202, abr.-jun. 2010, p. 15-32. Cf. capítulo 3.2.2.2, p. 399-400.

919 Os membros são os seguintes: Austrália, África do Sul, Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Bolívia, Canadá, Chile, Indonésia, Malásia, Guatemala, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, Tailândia, Uruguai. "35th Cairns Group Ministerial Meeting – Punta del Este, Uruguay – 19-20 April 2010 – Communiqué", *Nota do MRE n. 217*, 20 abr. 2010.

920 Cf. introdução, p. 52-54. DURKHEIM, Émile. *Les règles de la méthode sociologique*. 10. ed. Paris: PUF, 1999 [1937], p. 112-113.

derivada das interações entre os indivíduos a respeito da forma que seu grupamento deve assumir. Ela exerce uma função de regulação social. As entidades se solidarizam em torno de valores e estabelecem estruturas para aplicá-los e defendê-los. Assim, "é moral tudo o que é fonte de solidariedade, tudo o que obriga o homem a contar com outrem"[921]. O sociólogo diferencia o estudo das regras de conduta, e das práticas delas decorrentes, de sua análise teórica. As primeiras existem tais como fatos, são uma realidade empírica e, portanto, observável e analisável[922].

No que concerne às relações Sul-Sul, a aproximação analisada na primeira parte desemboca em vínculos morais? E qual é seu alcance transformador para o sistema internacional? A acadêmica argentina Gladys Lechini assim definiu as relações Sul-Sul: "São uma cooperação que visa aumentar as margens de autonomia dos países. São uma cooperação construída em função de políticas resultantes de princípios, ideias e valores compartilhados sobre estratégias de inserção e cosmovisões, neste caso os modos de inserção internacional e de papéis dos países do Sul"[923]. De agora em diante, importa-nos apreciar as consequências dessa "cooperação"[924] sobre a evolução das relações internacionais.

Em *War and Change in World Politics*, Robert Gilpin propõe uma tipologia das principais configurações da mudança no plano

921 MENDRAS, Henri; ÉTIENNE, Jean. Durkheim ou le lien social. *Les grands auteurs de la sociologie*. Paris: Hatier, 1996, p. 103.

922 Em sua obra, ele separa aquilo que "é", objeto da sociologia, daquilo que "deveria ser" e critica a filosofia moral reprovando-lhe misturar os dois aspectos, o que a converteu em uma ciência normativa, prescritiva. KECK, Frédéric; PLOUVIEZ, Mélanie. *Le vocabulaire d'Émile Durkheim*. Paris: Ellipses, 2008, p. 48-50.

923 LECHINI, Gladys. "La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?", *Relaciones Internacionales*, n. 12, out. 2009, p. 78.

924 Preferimos usar o termo mais amplo de relações Sul-Sul e conservar o de cooperação Sul-Sul em seu sentido original, que se refere ao campo da diplomacia solidária. Essa distinção está ligada a nossa reflexão sobre os desafios da cooperação na conclusão do capítulo 5, p. 598-599.

internacional. Estabelece três grandes opções; a mudança de sistema (*systems change*), devido ao surgimento de novas entidades componentes da estrutura; mudança sistêmica (*systemic change*), que remete à modificação da forma de controle ou da governança global; e a mudança interativa (*interaction change*), induzida pela renovação de intercâmbios regulares entre as diversas entidades[925]. Vimos anteriormente que o autor associa a ocorrência de grandes transformações mundiais à guerra, e que ao contrário a negociação resulta apenas em modificações incrementais e menos importantes[926]. As relações Sul-Sul levadas a cabo pelo Brasil, Chile e Venezuela, iniciadas no início dos anos 2000, confirmam a associação da escolha da reforma visando obter resultados a longo prazo. Nas modalidades de expressão escolhidas e com base no conteúdo de suas aspirações, os três países estudados adotam diplomacias que rejeitam o *status quo*, usando meios retóricos e métodos bastante diversos, porém sem vontade revolucionária. Em contraposição, postulamos que as evoluções induzidas pressupõem importantes mudanças no cenário mundial, o que nos levará a matizar as conclusões de Robert Gilpin no âmbito desta segunda parte.

Preferimos dividi-la em dois capítulos porque o estreitamento material entre nossos três países estudados e o mundo em desenvolvimento deflagra um duplo fenômeno: fomenta a criação de estratégias comuns e nutre a elaboração de práticas que os atores promovem mediante suas políticas externas. A coordenação dos Estados do Sul concretiza-se porque os atores que nela se engajam compartilham posições comuns; dessas interações surgem aspirações a propósito do funcionamento do sistema mundial. A união e a contestação, portanto, reforçam-se

925 GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989 [1981], p. 39 e 47.

926 Cf. introdução, p. 26.

mutuamente. Propomos então estudar as formas dessa união e os conteúdos dessa contestação. O capítulo 3 aborda inicialmente a união compreendida como o agrupamento estratégico do qual participam o Brasil, o Chile e a Venezuela em razão de seu posicionamento, que os situa entre os insatisfeitos pelo regime internacional, assim como outros parceiros do Sul. Que meios de atuação esses países solicitam a partir da união a fim de aumentar a visibilidade de suas reivindicações? Suas reações em relação às estruturas existentes proporcionam elementos de resposta. As diversas posturas traduzem ao mesmo tempo os dilemas da coordenação entre Estados de perfis muito diferentes.

A expressão de um descontentamento e a exigência de transformações do sistema internacional por parte dos representantes dos três países estudados revelam percepções diferentes e contribuições inovadoras para o disciplinamento das relações interestatais. O capítulo 4 analisa diversas visões que surgem das diplomacias brasileira, chilena e venezuelana. Trata de interessar-se pelo significado da contestação, isto é, seu conteúdo original, sua moralidade no sentido de Durkheim, para o sistema internacional.

Os discursos e textos produzidos pelas autoridades do Brasil, do Chile e da Venezuela fazem parte dos principais fundamentos da argumentação desta Segunda Parte[1]. As intervenções dos altos dignitários na esfera pública objetivam valorizar suas ações internacionais e não constituem, a nosso ver, exemplos sólidos de seus engajamentos. Em contraposição, os lugares onde tomam a palavra e as palavras escolhidas traduzem as visões desses atores: nesse sentido, sua decifração se torna pertinente para o estudo de uma união tática e de seus fundamentos.

Convém esclarecer que as tonalidades das declarações oficiais podem variar em função do público alvo. Diversos governantes,

entre os quais o presidente Hugo Chávez e em menor medida seu homólogo brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, tendem a improvisar seus discursos e às vezes expõem seus objetivos de maneira mais livre e mesmo mais radical.

CAPÍTULO 3
UMA UNIÃO CONSTRUÍDA ENTRE VONTADES DE ONTEM E OPORTUNIDADES DE HOJE

A heterogeneidade do Sul é frequentemente aventada para explicar os fracassos das experiências comuns do passado. O mundo em desenvolvimento congrega um número sem precedentes de Estados que se encontram em um número ainda mais inédito de grupos, dos quais participam o Brasil, o Chile e a Venezuela (MNA, G77, G24, G15, G10, G20, G33, G90, Ibas, Aspa, ASA, Focalae, Basic, etc)[927]. Suas dissensões internas são quase mais conhecidas do que suas motivações para unirem-se. Essa constatação, no entanto, não ajuda a compreender o fato de que os países em desenvolvimento continuam a agrupar-se. Parece-nos, pois, necessário inverter a problemática: o que faz esses Estados unirem-se? Por que motivo persistem nesse caminho e como o conseguem?

Por ocasião da primeira Cúpula América do Sul-África (ASA), realizado em Abuja em novembro de 2008, o presidente brasileiro afirmou: "O que nós estamos fazendo aqui hoje é um desafio, é um

927 Para uma apresentação dos principais grupos, ver anexo nº 28, v. II, p. 450-456. PAYNE, Anthony. How Many Gs Are There in 'Global Governance' After the Crisis? The Perspectives of the 'Marginal Majority' of the World's States. *International Affairs*, 86(3), maio 2010, p. 729-740.

desafio à política mundial, é um desafio à política internacional. O que nós estamos dizendo é, pura e simplesmente, que existimos"[928]. Esse trecho recorda a definição de Alfred Sauvy para o Terceiro Mundo, citada na epígrafe. Para encetar uma análise da mudança pelo prisma das relações Sul-Sul, convém debruçar-se sobre o encontro entre a história da união do Sul e o dinamismo atual, a fim de marcar as novidades e as continuidades, e reexaminar certas rupturas interiorizadas.

Para nossos três casos em estudo, a experiência de uma união renovada com o mundo em desenvolvimento baseia-se em aspirações antigas que voltam à superfície graças a uma janela de oportunidade oferecida pelo contexto atual. O vínculo com o passado sustenta nossa hipótese sobre o caráter reformador e incremental das transformações sistêmicas provocadas pela dinâmica Sul-Sul. Com efeito, o relançamento reaviva reivindicações que atestam a persistência das percepções desses Estados a respeito do sistema internacional, ainda que essas demandas sejam feitas dentro do quadro existente. Além disso, o fato de que a maioria delas funda suas raízes no primeiro impulso Sul-Sul confirma a dificuldade dessas aspirações para conseguirem impor-se. O exercício do agrupamento torna-se, assim, por vezes mais complexo devido às múltiplas diferenças entre os parceiros, que podem ser fonte de riscos e tensões.

3.1. A retomada das práticas tradicionais

A raiz histórica da união do Sul exprime-se de duas maneiras: as estratégias utilizadas durante o período terceiro mundista são reatualizadas e as ambições reformadoras levadas adiante pelos atores do presente denotam certa continuidade com as que haviam

928 Discurso de abertura da Cúpula África-América do Sul (ASA), em Abuja, 30 nov. 2006. In: *Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: FUNAG, 2008, p. 69.

sido promovidas inicialmente e que se tornaram letra morta após os efeitos centrífugos da crise da dívida[929].

3.1.1. A volta da divisão Norte-Sul

"Uma dimensão central das relações Sul-Sul é que elas são normalmente moldadas pelas relações Norte-Sul"[930]. A ideia de um retorno da clivagem entre países desenvolvidos e o mundo em desenvolvimento é cada vez mais objeto de consenso[931]. O fenômeno serve em geral de pano de fundo para outras análises, embora esteja ainda pouco estudado como tal[932]. No entanto, revela a semelhança e mesmo a reapropriação dos instrumentos utilizados nos anos 1950-1980 e durante a década 2000-2010.

Os discursos dos governantes brasileiros, chilenos e venezuelanos evocam unanimemente a vontade e a necessidade de ação conjunta com os países em desenvolvimento. Para o presidente Lula, "a relação Sul-Sul não apenas é possível como necessária. [...] Vamos fazer como os desenvolvidos: aproveitar todas as oportunidades e fazer da nossa união a nossa força"[933]. No mesmo sentido, segundo Hugo Chávez, "não podemos continuar a reclamar dos países desenvolvidos para que mudem sua orientação. Não vão mudar. Somente nós mesmos, unidos, podemos mudar o

929 Cf. capítulo 1.2.1.2, p. 145-148.

930 ROSENBAUM, Joh H.; TYLER, William G. South-South Relations: The Economic and Political Content of Interactions among Developing Countries, *International Organization*, 29(1), inverno 1975, p. 244.

931 Eis dois exemplos de acadêmicos do Norte e do Sul: HEINE, Jorge. ¿Cayo también el Tercer Mundo? El Sur ante el nuevo orden mundial, *Estudios Internacionales*, 24(º96), out.-dez. 1991, p. 464; ALDEN, Chris; VIEIRA, Marco Antonio. The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and Trilateralism, *Third World Quarterly*, 26(7), 2005, p. 1077.

932 Queremos esclarecer alguns aspectos nesse vocabulário: o hiato Norte-Sul remete às diferenças socioeconômicas entre os Estados, enquanto que os termos de clivagem e divisão são mais utilizados neste estudo para descrever o posicionamento dos atores, por ocasião de negociações internacionais.

933 Discurso de posse no Congresso Nacional, em Brasília, em 1º jan. 2007. In: *Repertório de Política Externa*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 23.

mundo"[934]. Os representantes chilenos, que adotam um perfil mais discreto, concordam com seus homólogos sobre a utilização desse método: "Acreditamos profundamente na solidariedade entre as nações em desenvolvimento. Acreditamos que devemos colaborar juntos para conjugar forças na busca de uma ordem mundial regida por regras mais justas"[935]. Essa disposição se traduz de três maneiras principais: a persistência dos grupos tradicionais, a convergência de votos na Organização das Nações Unidas (ONU) e a multiplicação de coalizões nas negociações multilaterais.

3.1.1.1. A persistência dos antigos bastiões

A Venezuela de Hugo Chávez se esforçou especialmente para revitalizar as estruturas fundadoras do agrupamento dos países em desenvolvimento. Sua presença na cúpula do G15, que foi objeto de sua primeira viagem ao exterior como presidente[936], testemunha uma vontade forte, pois os encontros desse grupo se caracterizam pelo absenteísmo dos altos dignitários. Seu ativismo se traduz também por uma participação regular nas reuniões de organizações sempre ativas desde a época terceiro-mundista: foi ele o único chefe de Estado presente no Jubileu da Conferência Afro-Asiática de Bandung em abril de 2005[937] e viajou novamente para assistir à Cúpula dos Não Alinhados em Havana no ano seguinte[938].

934 "No podemos entendernos a nosotros sin África", *MINCI Prensa presidencial*, 25 out. 2007.

935 "Mozambique y Chile firman acuerdo pesquero", *Afrolnews*, 9 mar. 2008.

936 Cf. capítulo 1.2.2.3, p. 164-165.

937 MPPRE. *Libro amarillo 2005*, p. 534.

938 A presença de cerca de 40 outros líderes, entre os quais Thabo Mbeki, Manmohan Singh, Mahmoud Ahmadinejad e Robert Mugabe, favoreceu a divulgação da Cúpula pela mídia, também por realizar-se em Havana, cidade simbólica dos Não Alinhados. "Los No Alineados buscan renovarse para sobrevivir", *El Nacional*, 10 set. 2006. A necessidade de um novo dinamismo pelo Movimento já apareceu nos textos das Cúpulas dos Não Alinhados nos anos 1990 e sobretudo naqueles de Kuala Lumpur em 2003 (no contexto da guerra no Iraque). COLARD, Daniel. Relançe des non-alignés et du non-alignement, *Défense Nationale*, ano 59, n. 8-9, 2003, p. 157-160.

O governo bolivariano assegurou assim a presidência do G77 e do G15 entre 2001 e 2002[939].

O símbolo da estratégia venezuelana reside em seu esforço diplomático de reativação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep). Desde sua chegada ao poder, Hugo Chávez estimulou a reforma da política petrolífera nacional[940]. Diante de um preço do barril historicamente baixo, sua equipe iniciou uma ofensiva diplomática que resultou na realização da Segunda Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da história da Opep, realizada em Caracas em 2000[941]. Se é bastante difícil avaliar o efeito do despertar político da Opep sobre os preços do petróleo[942], não foi menos difícil conseguir concretizar aquele encontro, vinte e cinco anos após o primeiro, que permitiu o relançamento da instituição. A realização de uma terceira Cúpula em 2007, em Riade, capital da Arábia Saudita, representa a confirmação disso[943].

O *deficit* de visibilidade do grupo é frequentemente associado à sua falta de dinamismo ou a sua ineficácia. No entanto, de nossas leituras e de nossa experiência de campo resulta que o G77, por exemplo, continua a ser um grupo estruturador para os países

939 Trata-se da primeira presidência venezuelana do G77 desde 1980. MPPRE. *Libro amarillo 2001*, p. 297; *Libro amarillo 2002*, p. 217

940 Nos anos anteriores a Venezuela se caracterizou por não respeitar seus compromissos na Opep em matéria de quotas. Cf. capítulo 1.2.1.2, p. 148.

941 Cf. capítulo 2.1.1.1, p. 192. Já em 1999, os membros da Opep (mais o México, a Noruega e Oman) haviam decidido reduzir sua produção de 2,1 milhões de barris por dia. Naquele ano, o preço do barril venezuelano não chegava a US$ 10. Por ocasião da Cúpula, resolveu-se agir para manter o preço do barril entre US$ 22 e US$ 28 e os membros se comprometeram a reduzir sua produção, em caso de queda. Essa medida posteriormente caducou devido à alta vertiginosa dos preços até 2008. ELLNER, Steve. "La política exterior del gobierno de Chávez: la retórica chavista y los asuntos sustanciales". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 15(1), jan.-abr. 2009, p. 125-126.

942 É ainda difícil separar com exatidão os efeitos de uma decisão política dos da conjuntura econômica mundial ou ainda das consequências da especulação para esse mercado.

943 "Venezuela e Irán se unen al pedir para la Opep un papel político activo", *El País*, 18 nov. 2007; "Opec to study effects of falling dollar", *Financial Times*, 19 nov. 2007.

do Sul. Foi-nos possível verificar seu papel determinante em negociações pouco mencionadas pela mídia, como as relativas à sociedade da informação ou à biodiversidade[944]. O grupo também teve relevo durante a XV Conferência sobre Mudanças Climáticas, organizada em Copenhague em dezembro de 2009[945]. Os agrupamentos históricos, portanto, estão sempre presentes e parecem mesmo estar reativados[946].

3.1.1.2. A convergência de votos

O segundo sinal de coincidência se exprime pela retomada da concordância de posições e pela expressão de apoios recíprocos nos fóruns da ONU. A coesão do Movimento Não Alinhado na Assembleia Geral das Nações Unidas aumentou, o que indica o grau de convergência de votos, que passou de 27,7% em 1997 a 56,6% em 2006, ou seja, uma percentagem equivalente à de 1986[947]. Da mesma forma, a semelhança de votos entre os membros do Ibas (Índia, Brasil e África do Sul) atingiria 85% na ONU[948]. O Fórum,

944 Quanto ao primeiro exemplo, essa observação foi feita durante um estágio na missão permanente do Chile na ONU, em Genebra durante o verão de 2006. Quanto a segunda, ver: BOISVERT, Valérie; VIVIEN, Franck-Dominique. Gestion et appropriation de la nature entre le Nord et le Sud. Trente ans de politiques internationales relatives à la biodiversité, *Revue Tiers Monde*, n. 202, abr.-jun. 2010, p. 20-21.

945 Segundo um telegrama diplomático revelado por *Wikileaks*, que relata uma reunião Europa-Estados Unidos [§16.(C)]: "Cable sobre las alianzas y estrategias en la Cumbre sobre el Clima", *El País*, 3 dez. 2010. Excerto original: "It is vital to get G-77 agreement to whatever grouping we use".

946 É preciso, no entanto, reconhecer que o processo se mostra às vezes laborioso, como no caso do G15 (com a retirada do Peru em 2011). Sobre o exemplo da mudança climática, ver: HURRELL, Andrew; SENGUPTA, Sandeep. Emerging Powers, North–South Relations and Global Climate Politics. *International Affairs*, 88(3), 2012.

947 BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne. *Institutions of the Global South.* Nova York: Routledge, 2009, p. 25. Ela realizou sua pesquisa com estatísticas da ONU.

948 Trata-se de uma estimativa dos votos na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) entre 1994 e 2004 a propósito de segurança, direitos humanos e desenvolvimento. RODRIGUES, Diego de Freitas. Cooperação horizontal Sul-Sul: arranjos de concertação política entre a Índia, o Brasil e a África do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(1), 2010, p. 59.

aliás, começou a emitir declarações comuns no Conselho de Direitos Humanos[949].

Além disso, o mundo em desenvolvimento constitui um reservatório de votos e de potenciais apoios às candidaturas sul-americanas. Em 2006, o governo venezuelano se apresentou tardiamente em busca de um assento não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas para o biênio 2007-2008[950]. O objetivo era impedir a eleição do candidato latino-americano, a Guatemala, que tinha o apoio dos Estados Unidos. Após quarenta e oito escrutínios, não houve maioria e o assento foi finalmente atribuído a um terceiro país, o Panamá. Segundo nossas fontes, a candidatura venezuelana conseguiu perdurar devido a apoios que provinham em grande parte do Sul[951]. Mais recentemente, a eleição do brasileiro José Graziano para comandar a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) foi igualmente o resultado de uma união de diversos membros do G77. Com efeito, após uma primeira votação que não teve resultado definitivo, a representação brasileira solicitou uma pausa

949 Desde 2009 as intervenções tratam dos direitos humanos nos Territórios Palestinos e da questão de acesso a medicamentos. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/intervencoes-do-ibas-em-foros-e-organismos/view>. Acesso em: 29 nov. 2010. Para sua coordenação em comércio, biocombustíveis e propriedade intelectual, ver: GIACCAGLIA, Clarisa. Estrategias de 'quodlíbet' en el escenario internacional contemporáneo: las acciones de India, Brasil y Sudáfrica (IBSA) en los ámbitos multilaterales. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55(2), 2012, p. 96-104.

950 MPPRE. *Libro Amarillo 2006*, p. 356-357.

951 A primeira votação ocorreu em 16 de outubro de 2006 e a última em 7 de novembro. A Venezuela obteve entre 70 e 80 votos e a Guatemala entre 100 e 110; nenhum dos dois alcançou os 128 necessários para ser eleito. Disponível em: <http://www.un.org/french/ga/61/issues/admin.shtml>: Título 103 (a). Acesso em: 12 mar. 2015. Entre os posicionamentos declarados em favor da Venezuela que nós revelamos: Argélia, Gâmbia, Gana, Quênia, Mali, Níger, Sudão, Zimbábue, Liga Árabe, Irã, China e Malásia. A União Africana demonstrou seu entusiasmo, mas todos os países africanos não se pronunciaram a favor do Venezuela. "Venezuela sería la voz del tercer mundo en la ONU", *MINCI Prensa presidencial*, 16 set. 2006; "Apoyo africano", *El Nacional*, 4 mar. 2006; "Venezuela seguirá dando la batalla en la ONU", *MINCI Prensa presidencial*, 17 out. 2006.

na reunião, aproveitando para reunir-se com o grupo a fim de pedir e obter apoio[952].

As solidariedades Sul-Sul ampliaram-se também para além do quadro da ONU. A obtenção da sede dos Jogos Olímpicos de 2016 pela cidade do Rio de Janeiro em outubro de 2009 consagrou uma estratégia de *lobbying* com o objetivo de reunir votos no seio do mundo em desenvolvimento. A região sul-americana nunca havia recebido os Jogos e os atores brasileiros desenvolveram uma campanha que associou o projeto do Rio ao de todos os países em desenvolvimento diante das candidaturas de Chicago, Madri e Tóquio. Anteriormente candidato em 2004 e novamente em 2012, o Rio perdeu para Atenas e Londres. Reencontramos aqui as orientações diplomáticas dos governos de Lula em sua campanha de sedução. O presidente da comissão da candidatura "Rio 2016", Carlos Arthur Nuzman, visitou seis países que possuíam direito de voto no Comitê Olímpico Internacional: Líbano, Síria, Gâmbia, Uganda, Guiné e Nigéria. Além dessa gestão, o chefe de Estado solicitou abertamente o apoio africano durante sua participação na Cúpula da União Africana em Syrte, em julho de 2009. Em seguida, reiterou a solicitação durante o segundo encontro América do Sul-África (ASA), dois meses mais tarde[953].

Em troca, os três países estudados não hesitam em dar apoio a favor de seus parceiros em desenvolvimento. Todos eles apoiaram a candidatura chinesa para adesão à OMC a partir de 1999.

952 "Países em desenvolvimento ajudaram em vitória na FAO, diz Itamaraty", *Folha Online*, 26 jun. 2011.

953 Esse pedido foi efetivamente "recebido" segundo a Declaração final (§68). "Suramérica y África anuncian apoyo a Brasil para olimpiadas 2016", *MINCI Prensa presidencial*, 27 set. 2009. A África possui dezesseis votos no colégio eleitoral do CIO [entre 115 membros com preponderância europeia (com mais de quarenta) e um número semelhante na América Latina e o Caribe, na Ásia e em menor medida no Oriente Médio (cerca de uma dezena)]. Disponível em: <http://www.olympic.org/fr/content/Le-CIO/Linstitution/Liste-des-membres-du-CIO/>. Acesso em: 4 maio 2011. "Lula solicitó apoyo al bloque ASA para que Río se convierta en sede de Olimpíada", *Boletines del MPPRE*, 27 set. 2009; "Nuzman faz tour para promover a Rio-2016", *Folha de S. Paulo*, 19 jun. 2009.

O Itamaraty distribui generosamente seus apoios, principalmente nos casos do candidato moçambicano para o cargo de diretor-geral da Organização Mundial da Saúde (OMS), da entrada de Cabo Verde, Síria e Vietnam na OMC[954], da candidatura sul-africana ao secretariado da Convenção do Clima e ainda ao candidato egípcio para a direção da Unesco[955].

Esse último exemplo ilustra as lógicas dos votos decididos pelos países em desenvolvimento: assim, o governo de Lula preferiu posicionar-se em favor de Fauk Hosni, apesar da existência de um aspirante brasileiro menos controvertido e que, além disso, era apoiado por outros emergentes como a China, a Índia, a Rússia, o México, a Argentina e diversos países desenvolvidos. As autoridades brasileiras procuravam com isso assegurar uma maioria para a candidatura de Ellen Gracie ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC[956]. Em fim de contas, essa decisão não deu resultado porque a búlgara Irina Bokova acabou eleita para chefiar a Unesco e um mexicano foi escolhido para o OSC. As estratégias Sul-Sul nem sempre se revelam frutíferas[957]. Entretanto, as diplomacias brasileira, chilena e venezuelana têm capacidade de ultrapassar seus malogros, conforme atesta a evolução de seu engajamento nas coalizões Sul-Sul.

954 O Chile também apoiou a entrada do Vietnam nessa organização. "Inicio de negociaciones con China", *La Nación*, 19 nov. 2004.

955 "Lula defende Síria na OMC", *ANBA*, 30 jun. 2010; "Brasil apoiará sul-africano na ONU, diz Minc", *Folha de S. Paulo*, 10 mar. 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos--e-relacoes-bilaterais>. Acesso em: 1º dez. 2010.

956 "L'Egypte essuie un revers diplomatique à l'Unesco", *Le Monde*, 23 set. 2009; "Amorim: apoio a candidato egípcio é coerente", *O Globo*, 18 maio 2009; "É a vez dos árabes na Unesco, afirma Amorim", *O Globo*, 14 maio 2009.

957 Cf. capítulo 4.2.3, p. 474-478.

3.1.1.3. O poder no plural

O surgimento desses grupos se multiplica e sua organização se inspira em experiências anteriores. Essa terceira fase revela um interessante processo de reapropriação e progresso em relação aos primeiros contatos entre países em desenvolvimento em escala mundial. A abordagem sociológica, retomada pelos construtivistas em relações internacionais, afirma que toda regra é construída pelas interações sociais e delas deriva. Bertrand Badie e Marie-Claude Smouts explicam que "o poder confere a quem o possui maiores instrumentos do que a outros na competição para a definição das regras do jogo. Não elimina a competição nem a incerteza dos resultados"[958]. Quando o Brasil, o Chile e/ou a Venezuela defendem posições ou interesses diferentes dos de um ou mais Estados mais poderosos, torna-se muito difícil para os primeiros fazer valer suas aspirações, devido às assimetrias existentes no sistema internacional em seu detrimento[959]. Podem procurar unir-se com parceiros que se encontrem em situação semelhante. Juntos, utilizarão a força numérica para obter melhor visibilidade; trata-se, de certa forma, de organizar uma potência no plural, à falta de meios individuais. Assim escreveu Robert Keohane: "Os líderes das potências pequenas e médias percebem claramente que não podem realizar muito juntos e virtualmente nada podem fazer separadamente"[960]. Os atores do Sul têm utilizado tradicionalmente esse recurso; desde os anos 1970 o venezuelano Ramón Velásquez explica que não existe negociação sem poder de negociação, e

958 BADIE, Bertrand; SMOUTS, Marie-Claude. *Le retournement du monde*. 3. ed. Paris: Presses de Sciences Po, 1999, p. 119.

959 As categorias sociais capazes de constranger outras são, com efeito, as que dispõem de poder político e econômico. BECKER, Howard. *Outsiders.* Paris: Métailié, 1985, p. 15.

960 Assim ele justifica o papel das organizações internacionais para esses países. Cf. capítulo 3.2.1.2, p. 379--380. KEOHANE, Robert O. Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization,* 23(2), 1969, p. 296.

disso decorre a necessidade da força numérica para os países em desenvolvimento"[961]. O G77, que possui atualmente mais de 130 membros, encarna essa lógica.

A criação do G20 comercial (G20C) por ocasião da Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), realizada em Cancun, no México, em setembro de 2003, impeliu esse fenômeno para o cenário mundial. O G20C se inscreve nessa pesquisa histórica de representatividade quantitativa, pois reúne 63% dos agricultores, 51% da população, 20% da produção agrícola do mundo e 26% das exportações desse setor[962]. A maior parte das grandes questões internacionais dos últimos anos gerou agrupamentos Sul-Sul, o que contribuiu para acentuar a divisão Norte-Sul[963].

Contrariamente a uma análise muito difundida, não nos parece que o G20C simbolize a verdadeira articulação do retorno dos agrupamentos Sul-Sul como estratégia internacional[964]. Desde 1996, diversos países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil, opuseram-se à introdução de novos temas na agenda da OMC. Na Conferência de Seattle, três anos depois, o fracasso das discussões marcou a amplitude do descontentamento do Sul[965]. O lançamento de uma rodada de negociações em Doha, em 2001, deu origem à criação de coalizões que iriam influenciar fortemente a ação do

961 Ministro de Relações Exteriores durante o primeiro governo de Rafael Caldera (1969-1974). CALVANI, Arístides. La política internacional de Venezuela en el último medio siglo. In: VELÁSQUEZ, Ramón J; *et al*. *Venezuela moderna*. 2. ed. Caracas: Ed. Ariel, 1979, p. 483.

962 "Comunicado Ministerial do G-20 por ocasião da V Conferência Ministerial da OMC. Cancun, México, 9 de setembro de 2003". *Repertório de Política Externa*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 221.

963 Cf. anexo nº 28, v. II, p. 450-456.

964 HURRELL, Andrew; NARLIKAR, Amrita. A New Politics of Confrontation: Brazil and India in Multilateral Trade Negotiations. *Global Society*, 20(4), out. 2006, p. 415; ALDEN, Chris; VIEIRA, Marco Antonio. *The New Diplomacy of the South*: South Africa, Brazil, India and Trilateralism. *Third World Quarterly*, 26(7), 2005, p. 1077.

965 Cf. capítulo 1.2.2.1, p. 155. "Emergentes buscam união na OMC", *Gazeta Mercantil*, 3 mar. 2000.

G20C[966]. Foi também durante essa reunião que o Brasil, apoiado pela África do Sul, Índia e outros atores em desenvolvimento (Nigéria, Tailândia), assim como por um amplo espectro de organizações não governamentais, obteve uma vitória diante dos Estados Unidos. Com efeito, no âmbito dos Aspectos dos Direitos de Propriedade Industrial que Afetam o Comércio (ADPIC ou TRIPS, em inglês) houve uma queda de braço entre certas empresas farmacêuticas multinacionais (cuja maioria tinha sede nos Estados Unidos e obteve apoio de atores políticos) e governos do Sul. Esses últimos exigiram o direito de quebrar patentes, a fim de poder produzir medicamentos genéricos em grandes quantidades e menor custo, especialmente na luta contra o HIV-AIDS[967]. Essa observação sobre a temporalidade nos parece importante porque revela a continuidade e o crescimento da união do Sul no curso da última década. Ocorreu, consequentemente, uma aproximação, apesar das mudanças de governo. Em 2001, Fernando Henrique Cardoso estava no poder no Brasil e seu ministro da Saúde, José Serra, ocupou-se ativamente das questões relativas aos ADPIC[968].

Se o recurso à diplomacia de grupos numerosos intensificou-se, também evoluiu bastante em termos de técnica. A formação de grupos Sul-Sul é mais frequente, mais flexível e mais pontual. Durante os anos 1960-1980, o G77 e os Não Alinhados – que dialogavam desde 1976 – personificam os interesses do Sul em quase todas as questões internacionais, até a adesão de países em

966 Em 2001, realizou-se também a Conferência de Durban contra o racismo, durante a qual as posições do Norte e de certos países do Sul, às vezes, opuseram-se fortemente. ALDEN, Chris; MORPHET, Sally; VIEIRA, Marco Antonio. *The South in World Politics*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 217.

967 Voltamos a esse ponto com maiores detalhes. Ver infra, p. 396-398.

968 A obtenção de uma derrogação por motivos sanitários permitiu efetivamente ao Brasil estabelecer um sistema universal de luta contra o HIV-AIDS, hoje internacionalmente reconhecido e objeto de cooperação brasileira. Cf. capítulo 2.3.1.1, p. 270-271.

desenvolvimento ao GATT, no qual formaram novos grupos[969]. Desde então, ao contrário, as associações ocorrem ao sabor dos debates e os engajamentos não são permanentes nem sistemáticos. Por exemplo, o Brasil se aliou com a África do Sul, a Índia e a China nas questões agrícolas (G20C) assim como no seio das negociações climáticas (Basic-LMMC)[970]; em contraposição, esse país não integra o G33 na OMC. A Venezuela participa simultaneamente do G20C, do G33, do NAMA-II, do *Core Group* e do LMMC, mas não do Basic. O Chile, por sua vez, participa somente do G20C. As formações existentes não constituem alianças que pressuponham engajamento durável e vinculante, e sim coalizões, compreendidas como uniões momentâneas e de geometria variável entre atores que perseguem um interesse comum de defesa ou de proposição. Inscrevem-se em uma lógica de negociações coletivas[971]. Às vezes, as associações se assemelham mais a entendimentos pontuais, como as de 2001 nos casos das ADPIC, ou ainda a queixas diante do Organismo de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC[972]. Nesse sentido, o Fórum de Diálogo Ibas representa a exceção que confirma a regra. O Fórum se define como grupo mais institucionalizado e visa a uma coordenação mais sistemática, embora não disponha de estrutura própria, como a que existe no G77.

A variabilidade dos membros provoca, no entanto, certas exigências na organização das coalizões. Para que estas possam

969 Cf. capítulo 1.2.1.2, p. 145-148.

970 Basic representa as iniciais desses quatro Estados e o LMMC, ou *Like-Minded Megadiverse Countries*, reúne dezessete países em desenvolvimento no quadro das negociações sobre a biodiversidade.

971 OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes de; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Emmanuel de. Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. *Contexto Internacional*, 28(2), 2006, p. 497.
A noção de coalizão decorre da ciência política interna. Para Alain Bruno e Christian Elleboode, trata-se de uma "união provisória de indivíduos, de grupos de indivíduos, de partidos políticos, de Estados, afim de alcançar um objetivo comum". BRUNO, Alain; ELLEBOODE, Christian (Orgs.). *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*. Paris: Ellipses, 2. ed., 2010, p. 91.

972 Cf. infra para exemplos, p. 403-404.

ser eficazes, coesão e manutenção tornam-se necessárias. Por que motivo os grupos Sul-Sul tiveram êxito em Cancun, quando haviam fracassado em Punta del Este? Em um estudo precioso, Amrita Narlikar e Diana Tussie procuraram compreender de que forma os países em desenvolvimento alcançaram tal grau de coesão e como esta sobreviveu depois de 2003. Sua conclusão é que o G20C é o produto de duas décadas de aprendizado[973]. A volta da potência no plural recorda que a retomada de métodos tradicionais não significa que sua utilização seja idêntica. O funcionamento dos grupos Sul-Sul testemunha a inserção internacional incremental e não linear dos Estados do Sul. Por meio de nossos três exemplos, observamos duas evoluções principais das coalizões na OMC.

Em primeiro lugar, os atores brasileiros, chilenos e venezuelanos souberam retirar lições a partir dos fracassos vividos no momento da conclusão da Rodada Uruguai e da crise da dívida que tiveram de enfrentar: puderam constatar que a divisão é fatal para as aspirações do Sul[974]. Depois da Conferência Ministerial de Cancun, o G20C, e especialmente o Brasil, multiplicaram as aberturas para outras coalizões do Sul, tendo em vista a resistência. O ministro brasileiro Celso Amorim participou de reuniões do G33 e do G90 e comunicados conjuntos foram publicados em 2005, 2007 e 2009, apesar da crise de 2008[975]. A participação do Brasil e

973 NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana. The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO, *World Economy*, 27(7), jul. 2004, p. 947-966.

974 Cf. capítulo 1.2.1.2, p. 145-148.

975 "Visita do Ministro Celso Amorim à Guiana – Reunião com o G-90", *Nota do MRE n. 224*, 1º jun. 2004; "Discurso do Ministro Celso Amorim na Reunião Ministerial do G-33, Jacarta, 21 de março de 2007", *Nota do MRE n. 120*, 21 mar. 2007. Seguem alguns exemplos de reuniões conjuntas: "Comunicado Conjunto – G-20, G-33, ACP, PMDRs, Grupo Africano, Pequenas Economias", *Nota do MRE n. 648*, 16 dez. 2005: PMDRs = PMA; "Reunião de Alto Nível do G20 com coordenadores de grupos de países em desenvolvimento – Comunicado de Imprensa", *Nota do MRE n. 554*, 9 set. 2006: reunião entre o G20C, o G33, os ACP, os PMA, os SVE, o C-4, o Grupo Africano e o NAMA-11. A declaração final faz referência ao SP/SSM(§4); "Reunião Ministerial de G20 com Coordenadores dos Grupos de Países em Desenvolvimento – Genebra, 11 jun. 2007", *Nota do MRE n. 272*, 11 jun. 2007, declaração reúne os grupos seguintes: G20C, G33, ACP, PMA, Grupo Africano, SVE, C-4, CARICOM e NAMA-

da Venezuela em diversos grupos pode ter ajudado a criar pontes e a melhorar o compartilhamento de informações[976]. Por ocasião da reunião de Hong Kong em 2005, surgiu o G110, resultante da política de interação do G20C[977].

Em segundo lugar, não é suficiente apresentar denominadores comuns para unir e logo manter as coalizões[978]. Esse processo revela igualmente a vontade política de parte dos líderes, prontos a fazer concessões. O G20C se caracteriza por reunir países com interesses agrícolas diferentes e às vezes opostos[979]. O Brasil é um dos grandes exportadores mundiais, favorável à liberalização das trocas nesse campo, assim como a África do Sul, a Argentina, o Chile e a Tailândia. Em contraposição, a Índia, a Venezuela e os membros do G33, dependem de importações e mostram-se mais

-11; "Comunicado Conjunto – G20, G33, NAMA-11, Grupo ACP, PMDRs, Grupo Africano, SVEs e Cotton-4", *Nota do MRE n. 551*, 17 nov. 2007; "Comunicado Conjunto do Grupo de Países em desenvolvimento – G20, G33, NAMA-11, ACP, PMDRs, Grupo Africano, Economias Pequenas, Vulneráveis (SVES), CARICOM e Algodão-4 – Genebra, 20 de julho de 2008", *Nota do MRE n. 407*, 20 jul. 2008; "VII Reunião Ministral da OMC – Genebra, 30 de novembro a 2 de dezembro de 2009 – declaração dos ministros do G20", *Nota do MRE n. 628*, 29 nov. 2009. As reuniões são realizados com os coordenadores de diversos coligações: Grupo Africano, ACP, Caricm, C-4, G33, NAMA-11, PMA, SVE. NB: O brasil divulgou uma declaração comum G20C – Grupo de Cairns, provando a não exclusividade das relações Sul-Sul. "Declaração Conjunta do Grupo de Cairns e G20", *Nota do MRE n. 649*, 16 dez. 2005.

976 HURRELL, Andrew; NARLIKAR, Amrita, *op. cit.*, p. 418 e 421.

977 "Países em desenvolvimento se unem na OMC", *O Globo*, 17 dez. 2005; A referência aparece também no *blog* do Diretor-Geral da OMC, Pascal Lamy. Disponível em: <http://www.wto.org/french/thewto_f/dg_f/pl_visitors_f/min05_blog_f.htm>. Acesso em: 12 mar. 2011. A coordenação ultrapassa o quadro da OMC: "É notável o grau em que os países do grupo Basic conseguiram coordenar-se nos fórum internacionais" (§7.C), relata um telegrama diplomático a propósito da Conferência de Copenhague sobre as mudanças climáticas. "Cable sobre las alianzas y estratégias en la Cumbre sobre el Clima", *El País*, 3 dez. 2010.

978 LEIGH-PHIPPARD, Helen. The Influence of Formal Groups in Multilateral Diplomacy. In: MELISSEN, Jan (Org.). *Innovation in Diplomatic Practice*. Basingstoke: Macmillan Press, 1999, p. 100.

979 Um estudo baseado em indicadores socioeconômicos (dimensão econômica, desenvolvimento, agricultura, comércio e política) demonstra que o G20C e o G90 possuem, apesar de tudo, graus de coesão interna mais elevados do que outros grupos, tais como os europeus, por exemplo. CONSTANTINI, Valéria; CRESCENZI, Riccardo; FILIPPIS, Fabrizio de; SALVATICI, Luca. Bargaining Coalitions in the WTO Agricultural Negotiations. *The World Economy*, 30(5), 2007, p. 866-884.

preocupados com a proteção de sua agricultura não competitiva e com questões de segurança alimentar[980]. A fim de reunir perfis tão diversos e ao mesmo tempo manter a coesão interna, os países coordenadores tiveram de decidir entre seus interesses ideais e os defendidos pelo grupo. A China soube conservar um perfil baixo para não suscitar críticas de outros parceiros[981]. Acima de tudo, o Brasil e a África do Sul aceitaram adotar uma postura mais defensiva, correspondente à da Índia, no que toca à proteção dos mercados em desenvolvimento[982]. Concentraram então suas estratégias na exigência de abolição dos subsídios às exportações agrícolas da União Europeia e dos Estados Unidos, na redução substancial de outros auxílios e no melhor acesso a esses dois mercados para os produtos agrícolas dos países do Sul[983]. Essas reclamações constituem um eixo prioritário do G20C e permitem unir os diversos membros em torno de um denominador comum[984]. A divergência de posições, portanto, não impediu a ação coletiva. O G20C não implodiu em Cancun, apesar das pressões bilaterais orquestradas pelos Estados Unidos, as quais se ocasionaram algumas defecções, não chegaram a dividir a coalizão[985].

980 VEIGA, Pedro da Motta. Managing the Challenges of WTO Participation: Brazil and the G-20 Group of Developing Countries. *Case Study n. 7*, OMC, ca 2003.

981 "China assume papel do Brasil como líder na OMC", *Folha de S. Paulo*, 29 jul. 2008.

982 OLIVEIRA, Amâncio; ONUKI, Janina. Países Intermediários e Multilateralismo. In: BRANDÃO, Gildo Marçal; LIMA, Marcos Costa; REIS, Rossana Rocha (Orgs.). *Regionalismos, Democracia e Desenvolvimento*. São Paulo: Humanitas, 2007, p. 204.

983 AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011, p. 131.

984 Eles compartilham posturas comuns sobre outros temas, como na oposição à liberalização da mão de obra, do mercado de trabalho e dos serviços.

985 Colômbia, Peru, El Salvador, Costa Rica e Guatemala se retiraram. LECHINI, Gladys. Is South-South Co-operation still Possible? The Case of Brazil's Strategy and Argentina's Impulses towards the New South Africa and Africa. In: BORON BORON, Atilio; LECHINI, Gladys (Orgs.). *Politics and Social Movements in an Hegemonic World*. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 319-346; NAFEY, Abdul. Ibsa Forum: The Rise of 'New' Non-Alignment, *India Quarterly*, 61(1), jan.-mar. 2005, p. 57.

O G20C marcou fortemente os espíritos porque sua resistência acarretou o bloqueio da Rodada Doha, diferentemente de 2001, quando fora conseguido um acordo sobre os ADPIC. A revitalização dos grupamentos tradicionais, o ressurgimento da convergência de votos e a criação de novas coalizões impulsionaram novos atores no cerne dos grandes debates internacionais. Dessa forma, a reativação da OMC ou a continuidade das discussões climáticas dependem da participação desses parceiros. Franck Petiteville menciona a esse respeito a "aprendizagem de um multilateralismo multipolar"[986], o que representa uma evolução funcional do sistema internacional.

Graças ao exemplo da OMC, vimos que diversos países em desenvolvimento, entre os quais nossos três objetos de estudo que participam do G20C, conseguem ultrapassar sua pluralidade em favor de objetivos consensuais que os colocam em oposição aos países desenvolvidos. Existe uma lógica semelhante no que toca às negociações climáticas[987]. A decisão de unir-se com outros parceiros do Sul responde, com efeito, à vontade antiga de promover reformas no cenário internacional.

3.1.2. Reivindicações permanentes

A percepção de estar mal representados e de ver que seus interesses não são levados em consideração conduziu as diplomacias brasileira, chilena e venezuelana a reivindicar mudanças na prática das relações internacionais[988]. Segundo Albert Hirschman, os

986 PETITEVILLE, Franck. L'hégémonie est-elle soluble dans le multilatéralisme? Le cas de l'OMC, *Critique internationale,* n. 22, jan. 2004, p. 76.

987 Segundo um funcionário estadunidense, "os países do Basic têm interesses amplamente diferentes, mas os subordinaram a seus objetivos de curto prazo a fim de bloquear certas iniciativas ocidentais" (§7.C). "Cable sobre las alianzas y estrategias en la Cumbre sobre el Clima", *El País*, 3 dez. 2010.

988 Não tratamos aqui das mudanças substanciais desejadas pelos três países, pois serão matéria do capítulo 4, p. 439 e seguintes.

atores que participam de uma instituição e estão descontentes com seu funcionamento têm três opções à disposição: retirar-se (*exit*), manifestar-se (*voice*) ou mostrar lealdade (*loyalty*). Sua análise das condições de surgimento de uma estratégia comum no seio das organizações coletivas (econômicas e políticas) faz concluir que "tomar a palavra é a ação política por excelência"[989]. Que sugerem os representantes de nossos três países ao se unirem com seus parceiros para reclamar a transformação das interações entre os Estados?

Embora a maioria se esforce em destacar-se do primeiro impulso sulista, suas aspirações denotam, no entanto, certa continuidade histórica. No Brasil e no Chile, especialmente, as atividades do passado são frequentemente associadas ao fracasso e ao radicalismo pelos diplomatas. Estes se inscrevem, pois, na visão comum e a retomam por conta própria, a fim de dissociar-se dela e atribuir de fato uma nova credibilidade a suas iniciativas recentes[990]. Esse discurso, que tem certa utilidade política, oculta não obstante os vínculos entre as reclamações de ontem e as de hoje. A Venezuela de Hugo Chávez é a que mais assume o legado Sul-Sul[991]. Em 2005, ele fazia referências à Resolução de 1974 sobre a Nova Ordem Econômica Internacional em sua intervenção diante da Assembleia Geral das Nações Unidas[992]. Da mesma forma, a persistência dos agrupamentos da época da Guerra Fria talvez traduza o fato de que os Estados do Sul mais engajados

989 HIRSCHMAN, Albert O. *Défection et prise de parole*. Paris: Fayard, 1995, p. 33.

990 Cf. introdução, p. 30-31.

991 Trata-se de um legado global, dissociado da atuação específica dos governos anteriores, especialmente por motivos de política interna. Cf. conclusão do capítulo 1, p. 124-128.

992 "América Latina abre paso a un mundo más justo". *Política Exterior y Soberanía*, 1º(1), jan.-mar. 2006, p. 19-23.
É interessante, aliás, notar que o presidente venezuelano que mais retoma as aspirações do passado, é também o que adota a retórica mais radical. Cf. capítulo 3.1.1.1 sobre as coalizões e 3.3.1.2 sobre as diversas estratégias, p. 340-342 e 412-418.

ainda não alcançaram os objetivos para os quais tais grupos foram criados. Assim, as atuais demandas devem ser atribuídas a posições anteriores ou teriam surgido *ex nihilo*?

Defendemos o ponto de vista de que as exigências das diplomacias do Sul inscrevem-se em um processo ligado à época do terceiro-mundismo, quaisquer que sejam as diferenças nas gestões e nos resultados. Esse atalho pela história atesta a lentidão da evolução do sistema. Permite igualmente voltar a examinar certas percepções da primeira dinâmica Sul-Sul, que também era rica em sutilezas. Por exemplo, o radicalismo dos países em desenvolvimento nos fóruns multilaterais surge em consequência de frustrações, mas não constitui um elemento estrutural das posturas sulistas[993].

As reivindicações dos países estudados estendem-se em torno de três temas principais: participação, transparência e igualdade.

3.1.2.1. A busca da inclusão pela participação

Manifestando-se verbalmente, o Brasil, o Chile e a Venezuela revelaram, antes de qualquer coisa, um desejo de participação nos fóruns multilaterais, tanto institucionais quanto informais. A promoção da democratização das relações internacionais deve ser relacionada com a questão da representatividade. Os governantes dos três países estudados não contestam a existência de certos órgãos, mas sim seu modo de funcionamento.

993 Mélanie Albaret demonstra como a radicalização das posturas brasileira responde igualmente a estratégias internas; para a ditadura, o desafio era manter o regime. Acrescentaríamos que o fim do não recebimento por parte dos países desenvolvidos teve um papel na evolução das posições em direção ao bloqueio das negociações. Assim, eles somente aceitaram o diálogo Norte-Sul após o choque petroleiro de 1973 (Conferência de Paris 1975-1977) e varreram as reivindicações do Sul tão logo a pressão se reduziu (Conferência de Cancun 1981). Sobre o papel dos comportamentos do Norte, cf. capítulo 3.2.2.1, p. 388-395.

ALBARET, Mélanie. *Puissances moyennes dans le jeu international*. Paris: Sciences Po Les Presses, 2014, p. 79-88.

Um de seus objetivos era conseguir exercer influência sobre as discussões e sobre a tomada de decisões. Segundo a presidente chilena, Michelle Bachelet,

> *[...] essas instituições internacionais, concebidas há mais de seis décadas, especialmente o sistema das Nações Unidas, não são mais completamente adequadas para gerir os atuais desafios globais. Se não forem reformadas e fracassarem em refletir o ambiente político diversificado e complexo que reina em nossos dias, essas instituições serão incapazes de proporcionar o tipo de governança que o século 21 exige*[994].

Suas aspirações remetem a um debate permanente a respeito da regulamentação do multilateralismo em torno de princípios de representatividade, eficácia e legitimidade. Que equilíbrio seria possível alcançar a fim de assegurar essas três coisas ao mesmo tempo, sabendo que possuem definições contraditórias? Privilegiar a representatividade significa prejudicar o objetivo da eficácia sem necessariamente assegurar a legitimidade. Por exemplo, o sistema chamado universal, segundo o qual cada Estado detém um voto, não é proporcionalmente justo em vista das diferenças de população entre os países. Da mesma forma, a ideia de eficácia leva à exclusão de numerosos membros, o que coloca a questão da representação. Quem tem legitimidade para falar em nome de diversos atores igualmente soberanos, segundo a Carta das Nações Unidas? Ao mesmo tempo, as assimetrias mundiais não podem ser totalmente ignoradas; de fato, como garantir ao mesmo tempo a participação dos mais poderosos conferindo-lhes certas prerrogativas, sem frustrar demasiadamente outros Estados? Poucas organizações internacionais adotam, afinal, sistemas de

994 "A Conversation with Michelle Bachelet". Disponível no *site* da internet do *Council on Foreign Relations*, 25 set. 2008.

votação inteiramente representativos. Assim, os votos no FMI são determinados por critérios econômicos, o Conselho de Segurança da ONU atribui posição central aos vencedores da Segunda Guerra Mundial, ou ainda o regime de desarmamento distingue cinco Estados possuidores da arma atômica. Para Michel Barnett e Martha Finnemore, as instituições internacionais buscam em geral objetivos baseados em valores liberais, mas seguem procedimentos não democráticos[995], o que gera reclamações provenientes do Sul.

O Brasil, o Chile e a Venezuela procuraram historicamente obter um lugar nos centros decisórios internacionais. Celso Amorim fez uma comparação interessante ao citar Rui Barbosa, delegado brasileiro à Conferência da Haia de 1907: "[A segunda Conferência] mostrou aos fortes o papel necessário dos fracos na elaboração do direito das gentes. *Mutatis mutandis*, algo parecido poderia ser dito a respeito da Conferência da OMC em Cancun, em 2003"[996]. Esse desejo fortaleceu-se com a descolonização maciça na Ásia e na África, pois o número dos sub-representados aumentou bruscamente[997]. Com base em duas ilustrações, abordaremos os desafios atuais das reivindicações do Sul e a existência de semelhanças com as que se encontravam na origem das primeiras uniões entre países em desenvolvimento.

Para começar, um dos principais alvos das demandas sulistas visa o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Todas as declarações finais dos encontros Sul-Sul (Não Alinhados,

995 Esses autores cunharam a expressão "liberalismo não democrático" para descrever essa situação. BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. The Legitimacy of an Expanding Global Bureaucracy. *Rules for the World*. Ithaca: Cornell University Press, 2004, p. 166 e 172.

996 Rui Barbosa propugnou a igualdade soberana dos Estados nos foros multilaterais. AMORIM, Celso. *A diplomacia multilateral do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 19.

997 De 1955 a 1960, 41 países foram admitidos na ONU, notadamente países africanos recentemente independentes. NOVOSSELOFF, Alexandra. La place des pays émergents aux Nations unies. In: JAFFRELOT, Chistophe (Org.). *L'enjeu mondial, les pays émergents*. Paris: Presses de Sciences Po, 2008, p. 260.

Aspa, ASA, Ibas) mencionam o assunto. A reforma do Conselho é uma constante nas agendas do Brasil, Chile e Venezuela, mas surge de maneira mais saliente conforme a natureza dos debates internacionais[998]. Desde a Conferência de São Francisco de 1945, o ministro chileno das Relações Exteriores expediu mensagens de oposição à outorga do veto aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança[999]. O Brasil já se havia apresentado como candidato a um assento permanente no Conselho da Liga das Nações, e a recusa de sua inclusão resultou na época em sua retirada da organização em 1926. Após a Segunda Guerra Mundial, o país solicitou novamente participar do Conselho de Segurança da ONU e o pedido foi recusado em favor da França. O tema é periodicamente revisitado nos discursos, especialmente na época da Política Externa Independente. Diante da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 17 de setembro de 1963, João Augusto de Araújo Castro mencionou a expansão do número de membros do Conselho. Após o retorno da democracia, o presidente Sarney expressou-se na tribuna da Assembleia Geral em 1989, renovando a aspiração brasileira[1000]. O tema deixou o topo da agenda durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, principalmente devido a um bloqueio dos debates naquela instância entre o impulso de 1993 e o relançamento estimulado pela atuação de Kofi Annan em 2005. A aspiração, porém, permaneceu em pauta. Em 2001, o expresidente brasileiro declarava:

> *O Brasil reclama a ampliação do Conselho de Segurança e considera ato de bom senso a inclusão, na categoria de*

998 Sobre a importância do contexto, cf. capítulo 3.2.2.1, p. 388-395.

999 MUÑOZ, Heraldo. *A Solitary War*. Golden, Colo.: Fulcrum, 2008, p. 173.

1000 ALBARET, Mélanie. *Le Brésil et le Mexique dans le multilatéralisme onusien depuis 1945*, Tese (Doutorado) – Ciência política das relações internacionais. Paris: IEP, p. 128, 135, 161 e 388; FRANCO, Alvaro da Costa (Org.). *Documentos da Política Externa Independente*. Brasília: FUNAG, 2008, p. 208 (Circular nº 4.854, 19 de setembro de 1963); VARGAS, João Augusto Costa. Persuadir e legitimar: A argumentação brasileira em favor da reforma do Conselho de Segurança, *Cena Internacional*, 10(2), 2008, p. 120-122.

> *membros permanentes, daqueles países em desenvolvimento com credenciais para exercer as responsabilidades que a eles impõe o mundo de hoje*[1001].

Notemos que os Estados do Sul já haviam conseguido a ampliação do órgão em 1965[1002].

O debate ressurgiu a partir de 2005 com a publicação de um relatório do Secretariado das Nações Unidas. As diplomacias Sul-Sul aproveitaram essa oportunidade para retomar suas reivindicações[1003]. Os três países que estudamos uniram-se sobre a necessidade de ampliar o número de membros do Conselho e mostraram-se reticentes quanto ao direito de veto dos cinco membros permanentes[1004]. O Brasil dos governos Lula transformou-se em um dos mais fervorosos candidatos a integrar o Conselho de maneira permanente. Por esse motivo, formou o G4, com a Índia, a Alemanha e o Japão e promoveu a referência recorrente a esse tema nos comunicados do Fórum IBAS[1005]. Em uma de suas intervenções, o ministro Celso Amorim relata o sentimento brasileiro sobre essa questão:

> *A reforma da ONU não estará completa sem a expansão e a atualização do seu Conselho de Segurança, cujos membros permanentes seguem sendo os mesmos de*

1001 Discurso pronunciado na Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York, em 10 nov. 2001. In: OLIVEIRA, Miguel Darcy de (Org.). *Discursos do Presidente Fernando Henrique Cardoso*. Brasília: FUNAG, 2010, p. 70.

1002 Cf. capítulo 1.1.1.1, p. 76.

1003 Trata-se do relatório do Grupo de Personalidades de Alto Nível sobre as ameaças, desafios e mudança, intitulado *Um mundo mais seguro. A responsabilidade que compartilhamos*, apresentado à Assembleia Geral das Nações Unidas em dezembro de 2004 (A/59/565). O documento recorda as Metas do Milênio para o desenvolvimento e aborda a questão da reforma por ocasião dos 60 anos da Organização. Para o detalhamento das diferentes propostas dos países em desenvolvimento, ver: SEPÚLVEDA, Juan Pedro; RIQUELME, Jorge Rivera. La reforma del Consejo de Seguridad: Una mirada desde América Latina, *Nueva Sociedad*, n. 230, nov.-dez. 2010, p. 29-33.

1004 Esse último ponto recorda que se os países estão de acordo sobre a ideia de uma reforma, nada garante que estejam unidos quanto à maneira de realizá-la. Cf. capítulo 3.3.2.2, p. 428-432.

1005 Cf. anexo nº 33, quadro nº 68, v. II, p. 479-481.

> *seis décadas atrás. Desde 1945, o número de Estados-membros quase quadruplicou, com acentuado aumento no número de países em desenvolvimento. Naturalmente, é difícil conciliar o ideal democrático em sua forma mais pura, que inspirava o pensamento de Rui Barbosa, e a necessidade de um órgão com capacidade de decisão rápida e eficaz em temas que exigem soluções muitas vezes em caráter de urgência, como são os da paz e segurança internacionais. Não creio que haja respostas absolutas ou irrefutáveis para essa contradição intrínseca. O que podemos almejar no atual estágio de evolução da relação entre os Estados é um sistema que busque equilibrar da melhor forma critérios de representatividade e de eficácia. A mudança que buscamos para o Conselho de Segurança tem, a nosso ver, esta característica. Tampouco devemos ter a pretensão de legislar para a eternidade. É necessário que a reforma por que venha a passar o Conselho de Segurança esteja sujeita a uma revisão sem pré-julgamentos, dentro de um período razoável. Obviamente, novos membros permanentes não devem dispor do direito de veto, mecanismo por cuja eliminação gradual e/ou atenuação continuaremos a militar, dentro dos limites do realismo*[1006].

Essa citação demonstra que o Brasil demanda melhor participação na tomada de decisões no âmbito internacional, pela via da negociação. Nossos dois outros casos em estudo concordam sobre esse ponto.

Ainda que não sejam candidatos a um assento permanente, o Chile e a Venezuela se interessam por esse assunto. Aliás, o fato de contemplarem a transformação do órgão, sem pleitear

1006 AMORIM, Celso. *A diplomacia multilateral do Brasil*, *op. cit.*, p. 12.

sua inclusão definitiva, indica seu reconhecimento dos limites da representatividade a serviço da eficácia. Suas posições se inscrevem em geral nos debates em curso e os alimentam. Em 2005, Hugo Chávez fez propostas bastante concretas na Assembleia Geral da ONU: a ampliação do Conselho, tanto em membros permanentes quanto não permanentes, a revisão dos métodos de trabalho, a supressão do veto e o fortalecimento do papel do secretário-geral[1007]. Essas sugestões se aproximam das constantes do relatório apresentado por Kofi Annan[1008]. No que respeita ao Chile, Heraldo Muñoz, então representante permanente de seu país em Nova York, foi designado vice-presidente do grupo de trabalho sobre a temática[1009]. As declarações do subsecretário das Relações Exteriores, Alberto Van Klaveren, recordam as reivindicações geralmente compartilhadas pelo Sul: "A reforma do Conselho de Segurança é um tema em andamento. Complexa, porque está ligada às assimetrias de poder, mas é necessário reforçar a representatividade dos países em desenvolvimento"[1010]. A Carta das Nações Unidas estabelece que qualquer recomposição do Conselho de Segurança pode ser objetada por um membro permanente, o que acarreta certo bloqueio das negociações. Os candidatos do Sul, entre os quais o Brasil, tentam então reunir o máximo de apoio na Assembleia. Segundo o Itamaraty, 89 dentre os 192 membros da ONU apoiariam a candidatura brasileira em

1007 O presidente venezuelano propôs igualmente instalar a ONU em uma cidade internacional do hemisfério Sul. Discurso pronunciado na Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York, em setembro de 2005. In: "América Latina abre paso a un mundo más justo", *op. cit.*, p. 19-23. As quatro propostas foram reiteradas no ano seguinte. MPPRE. *Libro Amarillo 2006*, p. 657.

1008 Além disso, em 1999 representantes venezuelanos participaram do grupo de trabalho da Assembleia Geral criado em 1993 sobre os aspectos gerais da reforma do Conselho de Segurança. MPPRE. *Libro Amarillo 1999*, p. 201.

1009 "A Conversation with Michelle Bachelet", *op. cit.*

1010 Van KLAVEREN, Alberto. "Chile: Hacia un multilateralismo efectivo". *Estudios Internacionales*, 39 (153), abr.-jun. 2006, p. 140.

2010[1011]. Até o momento, a ampliação do Conselho de Segurança continua sem ter sido concretizada, o que não é o caso de todas as reivindicações do Sul.

Uma segunda ilustração de nossa proposição reside nos esforços dos países estudados para modificar o funcionamento do Fundo Monetário Internacional (FMI). A reforma das instituições financeiras internacionais já surgira na Resolução 84 da III UNCTAD realizada em Santiago do Chile em maio de 1972[1012]. No FMI, cada membro tem direito a um voto segundo o sistema universalista (voto básico) ao qual é acrescentado um rateio de votos (quotas-partes) calculado em função do peso de cada um na economia mundial. Esse segundo ponto fixa também o montante da contribuição financeira para o capital do Fundo e o direito de empréstimo na instituição. Com tal dispositivo, os países que mais sustentam o organismo no sentido financeiro são favorecidos na tomada de decisões. Desde 1944, o peso das quotas vem aumentando, o que reduziu a parte relativa dos votos básicos. Antes do processo de reforma iniciado em 2006, esses últimos representavam somente 2,1% do total dos votos, contra 11,3% originalmente. Os países que se beneficiam das maiores quotas são, portanto, ainda mais favorecidos. Concretamente, os cinco principais contribuintes (Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Reino Unido) dispuseram de 38,37% dos votos. O principal país em desenvolvimento era a China, com 3,66%. Além disso, as decisões são adotadas quando uma maioria de 85% dos votos é alcançada. Os Estados Unidos, que possuíam 16,67%, gozavam portanto *de facto* de um direito de veto, quando não existe consenso.

1011 Em suas viagens, o presidente Lula tentou obter apoio de países em desenvolvimento. Para numerosos analistas, as ações brasileiras, por exemplo em matéria de cooperação, visam em parte garantir apoios em caso de voto sobre a reforma do Conselho. Secretaria da Presidência da República. Política Externa. *Balanço de Governo 2003-2010*, Eixo 4, Livro 1, dez. 2010, p. 43.

1012 Cf. capítulo 1.1.1.2, p. 88-90; FEUER, Guy. Le retour des Non-alignés sur la scène internationale, *Annuaire français des relations internationales*, v. 9, 2008, p. 88.

A organização do Fundo é também desigual. O FMI se divide em três órgãos principais: a Diretoria-Geral, o Conselho de Governadores e o Conselho de Administração. O primeiro, de acordo com uma regra não escrita, é atribuído a um europeu. O segundo é composto por um representante de cada Estado-membro, e trata das questões administrativas: admissões, reorganização, laços interinstitucionais. O último assegura a condução dos assuntos correntes e principalmente decide a concessão de empréstimos. É constituído por 24 administradores, dos quais oito são nomeados pelos Estados dotados das quotas-partes mais elevadas, e os demais por *constituencies*, ou circunscrições, que agrupam vários Estados. As decisões são tomadas por maioria qualificada e a votação é feita segundo o sistema apresentado acima. Na prática, os administradores agem por consenso. Desde a criação do FMI, as grandes economias têm ainda a vantagem de dispor de um administrador próprio; é o caso dos Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Reino Unido, posteriormente alcançado pela China, Rússia e Arábia Saudita. Além disso, no interior das circunscrições, os administradores são frequentemente oriundos das principais economias do grupo. Devido ao sistema de repartição dos votos, sua composição revela que nem todas as economias gozam da mesma representatividade nas votações. Por exemplo, a mais volumosa em 2006 reúne 23 países africanos, mas corresponde a apenas 1,35% dos votos; portanto, não tem peso nas negociações[1013]. Os três Estados estudados denunciaram sua sub-representação e sua exclusão da tomada de decisões, ambas

1013 Para os dados de antes da reforma. Disponíveis em: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/glancef.htm> e <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.htm>. Acesso em: 14 fev. 2009. CARREAU, Dominique. *Le Fonds monétaire international*. Paris: A. Pedone, 2009, p. 199; DEVIN, Guillaume; SMOUTS, Marie-Claude. *Les organisations internationales*. Paris: A. Colin, 2011, p. 205--206; WOODWARDS, David. IMF Voting Reform: Need, Opportunity and Options, *Discussion Paper Series n. 49*, G24, dez. 2007, p. 1-6; WOODS, Ngaire; LOMBARDI, Domenico. "Uneven Patterns of Governance: How Developing Countries are Represented in the IMF". *Review of International Political Economy*, 13(3), ago. 2006, p. 480-515.

situações decorrentes desse procedimento. Os governos de Lula exigiram novo cálculo das quotas-partes e os de Hugo Chávez aspiravam a uma reforma mais profunda da participação dos Estados-membros. O sistema de voto por quotas é duplamente criticado. Sua repartição não seguiu a evolução da economia mundial; além disso, o Fundo multiplicou os empréstimos o que finalmente resultou em que os países que emprestam sejam os que mais contribuem para seu financiamento, por meio do reembolso dos créditos e suas taxas de juros. Sua participação cresceu, em consequência, de 28% em 1980 para 71% em 2000. Após reiteradas reclamações do Sul, uma revisão das instituições financeiras internacionais foi iniciada em 2006. Na situação atual, portanto, a militância dos países do Sul não foi em vão.

A transformação do G20 financeiro (G20F) na Cúpula de Chefes de Estado e de Governo simboliza um dos principais resultados. Depois das crises asiática, russa e brasileira dos anos 1990, foi criado um fórum de consulta para reunir os ministros das finanças das dezenove principais economias do mundo, a fim de debater questões relativas ao sistema financeiro internacional[1014]. Em 2008, em consequência da crise econômica, foi organizada uma reunião presidencial dos membros desse grupo em Washington. No ano seguinte, após a Cúpula de São Petersburgo, o G20F se tornou o principal fórum mundial de discussão de questões econômicas e financeiras[1015]. Embora seja em grande parte devida à conjuntura internacional, essa promoção do G20F é interpretada como um sucesso, especialmente pelos governantes brasileiros, segundo

1014 COOPER, Andrew F.; RAMESH, Takur. *The Group of Twenty (G20)*. Nova York: Routledge, Global Institutions Series, 2013; COSTA, Roberto Teixeira da. G20 – Um novo balanço do poder, *Política Externa*, 18(1), jun.-ago. 2009, p. 49 e "Novo foro reunirá países emergentes", *Gazeta Mercantil*, 21 jun. 1999.

1015 Os países membros do G20F são o G8 mais a África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, China, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, México e Turquia. A União Europeia também está incluída. Secretaria da Presidência da República, *op. cit.*, p. 43-44.

os quais ela traduz o reconhecimento de novos atores do Sul no cenário mundial[1016]. Luiz Inácio Lula da Silva assim se pronunciou a propósito da Cúpula de Washington:

> *Eu, que já estou há seis anos na presidência [da República do Brasil], já participei de trezentas reuniões, em que já discuti individualmente com todos os líderes, só posso dizer que o dia de hoje é um dia histórico para a política mundial*[1017].

No entanto, tomada em conjunto, a evolução em favor de maior participação dos países em desenvolvimento permanece tímida. No FMI, o cálculo das quotas-partes e do sistema de votação foi revisto, como assinalamos acima. A participação brasileira aumentou de 1,4 a 1,7%, ou seja, uma das elevações mais importantes. Essa reforma determinou também a triplicação dos votos básicos, o que interessa ao Chile e à Venezuela. Trata-se do primeiro aumento do gênero desde 1944, data da criação do Fundo[1018]. Porém, se a quota-parte do Brasil foi elevada a 1,72%, continua inferior à da Bélgica, que dispõe de 1,86%[1019]. Trata-se, pois, de um passo adiante em uma longa marcha em

1016 Outras instâncias foram ampliadas, por exemplo, o Fórum de Estabilidade Financeira (*Financial Stability Forum* – FSF) foi transformado em Conselho de Estabilidade Financeira (*Financial Stability Board* – FSB) após uma decisão tomada na Cúpula do G20F de Londres. O primeiro foi estabelecido em 1999 para coordenar o trabalho de diversas autoridades financeiras nacionais e internacionais e promover a estabilidade financeira internacional mediante o fortalecimento de padrões comuns. A estrutura organizativa foi aprofundada com o FSB e estimulada a introdução de informações em rede. O FSF era composto, principalmente, pelos membros do G7, mais a Austrália, Hong Kong, Holanda, Singapura e Suíça, enquanto o FSB acolhe ademais membros do G20F e a Espanha. O comitê de Basileia sobre o controle bancário também passou a contar com novos membros. COOPER, Andrew F.; HELLEINER, Eric. The G-20: A 'Global Economic Government' in the Making? In: POLHMANN, Christoph; REICHERT, Stephan, SCHILLINGER, Hubert René (Orgs.). The G-20: A 'Global Economic Government' in the Making?. *International Policy Analysis*, FES, jun. 2010, p. 6-7.

1017 "G-20 vai regular mercado até março", *ANBA*, 17 nov. 2008.

1018 O aumento permite, além disso, que os dois administradores vindos dos países africanos possam ter um suplente.

1019 Da mesma forma, os cinco maiores contribuintes continuam a concentrar 37,48% dos votos (contra 38,37%). Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>. Acesso em: 7 jun. 2011.

direção a uma verdadeira representatividade. Aliás, desde o fim de 2010, o Conselho de Governadores aprovou outra série de medidas, por indicação do G20F. A participação dos emergentes foi novamente fortalecida em consequência de sua contribuição para a recomposição da caixa do FMI. As novas medidas permitiram dobrar o total das quotas-partes, um realinhamento importante das quotas-partes relativas (transferência de 6% para os países em desenvolvimento mais dinâmicos e de 6% dos membros super-representados para os menos representados). Se essa reforma for executada, a China tornar-se-á o terceiro contribuinte do FMI, e o Brasil e a Índia se situarão entre os dez maiores acionistas. Os votos relativos dos membros mais pobres serão preservados. O reexame da fórmula atual de cálculo das quotas-partes revela a dificuldade do processo de reforma[1020].

A exigência de inclusão nos centros decisórios mundiais constitui uma reivindicação histórica dos atores políticos brasileiros, chilenos e venezuelanos. No passado, haviam obtido apenas ajustes pontuais no funcionamento das organizações internacionais. O atual relançamento atesta a persistência das solicitações, mas nem todas foram ainda realizadas. É uma constatação que também se verifica nas demandas de transparência na ação dessas instituições.

3.1.2.2. Transparência, penhor da participação

A adoção de métodos de trabalho e de participação mais transparentes é reivindicação recorrente entre as reformas desejadas pelos três países. Por ocasião do debate de declarações finais resultantes de encontros multilaterais, é frequente que alguns dos parceiros se reúnam entre si para preparar o texto. Trata-se, em

1020 Secretaria da Presidência da República, *op. cit.*, p. 43-44. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/quotasf.htm>. Acesso em: 7 jun. 2011.

geral, daqueles que se beneficiam de maior influência segundo as regras internacionais, isto é, os Estados desenvolvidos. Anunciam logo o resultado de seu encontro, realizado a portas fechadas, durante a sessão plenária. Essa prática deixa pouca margem de manobra aos demais participantes para sugerirem adaptações ao que é anunciado; a votação do documento resulta frequentemente de combinações feitas nos corredores da assembleia. A maioria se vê, assim, colocada diante de um fato consumado. Esse procedimento, também chamado "minilateralismo" reforça as relações assimétricas entre os membros porque o funcionamento do sistema estimula seus efeitos. O dogma da eficácia contradiz, então, diretamente o da representatividade.

O símbolo dessa prática é o *Green Room*¸ ou Salão Verde, da OMC. A organização funciona por consenso; no entanto, até 2003, o êxito das negociações comerciais dependia do bom entendimento entre os Estados Unidos e a União Europeia. Concretamente, o diretor-geral reúne em seu escritório alguns Estados Partes chaves, a fim de que cheguem a um acordo. A partir de 1986, esse encontro se chamava "Quadrilateral", e os participantes em geral eram os Estados Unidos, a União Europeia, o Japão e um delegado do Grupo de Cairns[1021]. Esse método permitiu a conclusão da Rodada Uruguai graças ao *Blair House Agreement* de dezembro de 1993. O fim das discussões é selado por um aperto de mãos entre os negociadores europeu e estadunidense[1022]. Diversos países em desenvolvimento guardaram na memória esse episódio de exclusão, pois foi a proposta de um texto europeu/estadunidense o que provocou

1021 NARLIKAR, Amrita. Fairness in International Trade Negotiations: Developing Countries in the GATT and WTO. *The World Economy*, 29(8), 2006, p. 1.015.

1022 ABBAS, Mehdi. De Doha à Cancun: Eléments d'analyse de la crise du multilatéralisme commercial et de l'Organisation mondiale du commerce. *Annuaire français des relations internationales*, v. 6, 2005, p. 890-892.

o lançamento do processo de criação do G20C[1023]. Mencionando processos "medievais", o presidente brasileiro afirmou: "Demos um passo importante para mudar o quadro em que se davam efetivamente as negociações naquele foro, restritas a alguns poucos interlocutores do mundo desenvolvido"[1024]. Os membros do G20C se opuseram a essa técnica porque ela prejudicava seus interesses. Eles já foram os perdedores nas negociações no final de 1993. Os Estados Unidos e a Comunidade Europeia se entenderam na época para dissociar juridicamente o GATT da OMC. Assim, para pertencer a esta última, os Estados teriam de encerrar sua participação no GATT e não tiveram escolha senão aceitar em bloco os acordos de 1994 que selaram a criação da OMC. Os países do Sul, notadamente os do G10 com o Brasil[1025], viram-se constrangidos a subscrever pontos sobre os quais eram mais reticentes, como os relativos a serviços, investimentos e propriedade intelectual[1026]. O documento proposto, em agosto de 2003, continuou modesto em relação a questões agrícolas. Ora, essa temática é preciosa para diversos países em desenvolvimento; por conseguinte, diante do temor de se verem novamente lesados como resultado das negociações, eles se reagruparam no seio do G20C.

Repetidas vezes os dirigentes dos países estudados demonstraram sua hostilidade em relação a encontros informais que criam desigualdade entre os participantes. Denunciaram especialmente duas disparidades, a saber: a capacidade de influência e o acesso à

1023 MOTTA VEIGA, Pedro da. Managing the Challenges of WTO Participation: Brazil and the G-20 Group of Developing Countries, *Case Study n. 7*, OMC, ca. 2003.

1024 Discurso de abertura do colóquio: "Brésil: Acteur Global", em Paris, em 13 de julho de 2005. In: *Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: FUNAG, 2008, p. 48.

1025 Cf. capítulo 1.2.1.2, p. 146-147.

1026 PETITEVILLE, Franck. L'hégémonie est-elle soluble dans le multilatéralisme? Le cas de l'OMC. *Critique internationale,* n. 22, jan. 2004, p. 70.

informação[1027]. Recém-saído da Assembleia Geral da ONU em 2005, o presidente venezuelano, em tom de desagrado, proclamou: "Vou ler isto aqui: 'A negociação se reduziu a trinta Estados'. E então? Somos todos iguais, ou não somos? A Carta das Nações Unidas foi violada"[1028]. Hugo Chávez explicou que trinta e cinco páginas foram distribuídas cinco minutos antes da aprovação do texto e somente em inglês. Essa prática parece realmente ser comum, se pensarmos nos comentários desse mesmo chefe de Estado, feitos durante a Conferência de Copenhague sobre mudanças climáticas em dezembro de 2009[1029]. Hugo Chávez se levantava, assim, contra um procedimento semelhante que finalmente resultou em fracasso. De fato, somente um texto não vinculante se assinou pelos países emergentes e os Estados Unidos, subscrito também por cerca de trinta outros participantes, com a maioria simplesmente tomando nota[1030]. O líder venezuelano relatou:

> *Eu estava chegando e acabávamos de nos sentar quando ouvimos a Presidente da sessão anterior, a Ministra, dizer que estava vindo um documento, mas que ninguém conhecia; eu perguntei pelo documento, ainda não o temos, creio que ninguém sabe desse documento top secret. [...] Não mudemos o clima; mudemos o sistema!*[1031].

1027 TOYE, John. Order and justice in the International Trade System. In: FOOT, Rosemary; GADDIS, John; HURRELL, Andrew (Orgs.). *Order and Justice in International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 120.

1028 Conferência de imprensa na ONU, em Nova York, em 15 set. 2005. In: HERRERA NAVARRO, Ramón. *Chávez y el mundo árabe*. Caracas: El Perro y la Rana, 2008, p. 220-221.

1029 Para uma ilustração concreta de "minilateralismo", ver artigo de *Le Monde*, 12 dez. 2009; "Douze journées pour passer de l'espoir à la désillusion", reproduzido no anexo nº 29, v. II, p. 457-459.

1030 "Douze journées pour passer de l'espoir à la désillusion". *Le Monde*, 12 dez. 2009; "Copenhague muestra ingobernabilidad mundial", *La Nación*, 27 dez. 2009.

1031 Discurso pronunciado por ocasião da XV Conferência Internacional das Nações Unidas sobre as mudanças climáticas, em Copenhague, em 16 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.insai.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=109%3Aconferencia-onu-16-12--2009&Itemid=110>. Acesso em: 8 jun. 2011.

A maioria dos países em desenvolvimento sente-se ainda mais excluída das negociações, dado que estas lhes dizem respeito cada vez mais diretamente com o aprofundamento das normas de regulamentação, como na OMC[1032], mas também em função da evolução dos mandatos de certas organizações. Por exemplo, na esteira da crise da dívida, as prerrogativas das instituições financeiras foram ampliadas. Embora o FMI tivesse sido criado para assegurar a estabilidade financeira mundial, transformou-se em "polícia do Terceiro Mundo"[1033]. A partir de 1971, após a decisão estadunidense de suspender a conversibilidade do dólar em relação ao ouro, o Fundo não foi mais capaz de manter sua função original sobre a manutenção da estabilidade das taxas de câmbio[1034]. Além disso, foi concebido para ajudar países em dificuldades passageiras e, portanto, de curto prazo. Mesmo não sendo um banco, outorga "empréstimos condicionais" a fim de assegurar seu reembolso. O país tomador dos empréstimos deve assinar acordo de confirmação que contenha "compromissos" visando recuperar a economia nacional. O FMI se insere dessa maneira na gestão da dívida desses atores, o que ultrapassa o aspecto pontual das intervenções originalmente previstas[1035]. Com efeito, as condicionalidades se referem às decisões econômicas que pertencem *a priori* às competências internas dos Estados. Perante os fracassos socioeconômicos que continuam a

1032 Os acordos da OMC incluem medidas que vão além da questão do acesso ao mercado para dedicar-se a sua organização (conformidade dos produtos, normas de procedimento e prazos de proteção para patentes são alguns exemplos). ABBAS, Mehdi, *op. cit.*, p. 884.

1033 SMOUTS, Marie-Claude. Les organisations internationales et l'inégalité des États. *Revue internationale de sciences sociales*, n. 144, 1995, p. 263 e 265.

1034 O artigo 1 de seu tratado constitutivo enuncia, entre seus objetivos, a promoção da cooperação para resolver os problemas monetários internacionais, contribuição para a expansão do comercio mundial, participação na estabilidade das taxas de câmbio (evitando uma situação semelhante à dos anos 1930) e apoio em vista da diminuição dos desequilíbrios dos balanços de pagamentos dos Estados-membros, mediante a colocação de recursos à disposição. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/fre/aa01.htm>. Acesso em: 12 mar. 2015.

1035 CARREAU, Dominique, *op. cit.*, p. 119-154; DEVIN, Guillaume; SMOUTS, Marie-Claude. *Les organisations internationales*, Paris: A. Colin, 2011, p. 197-198.

afetar os países em apreço – quase exclusivamente os do mundo em desenvolvimento – as atribuições do Fundo foram questionadas. Hugo Chávez assim justificou a criação de um fundo binacional com o Irã: "Dessa forma, nós não dependeríamos mais do FMI, nem de saber se os projetos o agradam e nem de suas condições leoninas. Somos livres e possuímos os meios para levar adiante todos esses projetos"[1036]. Esse exemplo nos recorda que os acordos Sul-Sul permitem igualmente tornar a Venezuela mais autônoma, o que reforça sua tomada de posição.

Como reação, os Estados do Sul que compartilham o descontentamento diante da opacidade das negociações conseguiram impedir o consenso e até mesmo modificar a composição das comissões restritas. No âmbito da Rodada Doha, o Brasil e a Índia participaram de todas as reuniões desde 2003. Não obstante, as questões de representatividade e de transparência permanecem sem solução na ausência de reformas de cunho mais oficial. Por isso, a maioria dos países em desenvolvimento vem se adaptando para melhorar o acesso à informação e desenvolver técnicas de intercâmbio. Em geral, um dos países membros do Movimento Não Alinhado que participa do Conselho de Segurança informa dos debates os demais membros desse grupo. Durante seus mandatos nesse órgão, o Brasil publica um relatório sobre os trabalhos realizados[1037]. Da mesma forma, seus diplomatas desenvolveram o hábito, durante suas presidências, de realizar uma sessão aberta no final de cada mês para que os demais membros da ONU possam passar em revista os principais temas abordados no Conselho[1038].

1036 "Presidente Chávez garantiza el éxito de los acuerdos firmados con Irán", *MINCI Prensa presidencial*, 18 set. 2006.

1037 ALBARET, Mélanie. *Puissances moyennes dans le jeu international*. Paris: Sciences Po Les Presses, 2014, p. 181.

1038 Os membros do Conselho de Segurança exercem a presidência alternativamente. Em geral, ela dura um mês. VIEGAS, Marcelo. A atuação recente do Conselho de segurança e o Brasil. In: *O Brasil e a ONU*, Brasília: FUNAG, 2008, p. 36.

A demanda por participação mais efetiva e melhor transparência das negociações multilaterais está relacionada com uma terceira reivindicação: a da igualdade soberana dos Estados.

3.1.2.3. Atenção às assimetrias

Esse princípio é garantido pela Carta das Nações Unidas[1039]. A exigência de respeito à igualdade jurídica significa levar em consideração as assimetrias existentes, isto é, as diferentes situações entre os estados no sistema internacional e de suas regras. Essa demanda serviu tradicionalmente de base para as uniões entre países do Sul nos foros multilaterais.

O Brasil, o Chile e a Venezuela estão entre os atores que se dedicaram historicamente ao reconhecimento da especificidade dos países em desenvolvimento. Principalmente no tocante às negociações comerciais, buscaram obter modificações na aplicação das regras, enfatizando sua desvantagem econômica[1040]. Certos temas continuam atuais. Por exemplo, permanece a busca de maior grau de igualdade na questão das matérias-primas. A soberania sobre os recursos naturais, uma relação justa entre seus preços e os dos produtos manufaturados, assim como o tratamento preferência, aparecem na Resolução 3201 sobre a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), votada na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1º de maio de 1974 (alíneas a, j e n)[1041].

1039 Artigo 2.1 da Carta. Disponível em: <http://www.un.org/fr/documents/charter/chap1.shtml>. Acesso em: 20 jun. 2015.

1040 Cf. capítulo 1.1.1.2, p. 88-91.

1041 Outros temas poderiam servir de exemplo, como as questões financeiras (política internacional da taxa de câmbio, supremacia do dólar, regulamentação dos fluxos financeiros, pagamento da dívida). Disponível em: <http://www.un-documents.net/s6r3201.htm>. Acesso em: 20 jun. 2015.

O Brasil adota posições semelhantes no seio da UNCTAD[1042]. Em uma recepção oferecida pelo Xá do Irã, em 27 de abril de 1977, o chefe de Estado venezuelano Carlos Andrés Pérez defendeu também a nacionalização dos recursos naturais a fim de deixar de pagar, por meio deles, "o bem-estar dos países industrializados"[1043]. Atualmente, a questão dos preços das *commodities*, em particular sua volatilidade, encontra-se ainda na agenda. É citada em uma Declaração dos Brics, dos quais o Brasil faz parte, e é uma das prioridades da presidência francesa do G20F em 2011[1044]. A propósito das negociações na OMC, assim escreveu Celso Amorim: "A agricultura sempre foi considerada parte dos temas inconclusos da Rodada Uruguai e constituiu um dos aspectos centrais da Rodada de Desenvolvimento em Doha"[1045]. Essa temática foi a que uniu os Estados-membros do G20C, entre os quais, como recordamos, estão o Brasil, o Chile e a Venezuela. Ainda assim, se a temática perdura, as posições podem renovar-se. Dessa forma, a melhoria dos preços das matérias-primas em relação aos produtos manufaturados transformou-se em uma preocupação mais focalizada na variabilidade dos preços das *commodities* e dos hidrocarbonetos. As ideias defendidas evoluíram, portanto, em função da conjuntura e da trajetória de cada Estado.

Muitas das reclamações atuais na OMC tornaram-se possíveis graças a obtenção da parte IV e da Cláusula de Habilitação do

1042 O Brasil propugna o melhoramento dos preços dos produtos primários, a expansão das exportações de manufaturas e a ampliação do acesso aos mercados internacionais, o que o aproxima de diversos países em desenvolvimento. FRANCO, Alvaro da Costa (Org.). *Documentos da Política Externa Independente*. Brasília: FUNAG, 2008, p. 90.

1043 PÉREZ, Carlos Andrés. *Discursos de Carlos Andrés Peréz, Presidente de Venezuela, en su gira al exterior*. Caracas: Imprensa nacional, 1977, p. 38.

1044 O grupo Brics (Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul) reúne vários países emergentes, alguns dos quais são do Sul. Cf. capítulo 3.3.2.1, p. 419-423. "Declaração de Sanya – Reunião de Líderes d Brics. Sanya, China, 14 de abril de 2011", *Nota do MRE n. 155*, 14 abr. 2011, §17.

1045 AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An Overview, *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 53, número especial, 2010, p. 218.

Sistema Geral de Preferências (SGP). Negociados na época do GATT, essas duas emendas introduziram um vínculo entre comércio e desenvolvimento. A Rodada de negociações, iniciada em 2001, é justamente denominada "Programa de Doha para o desenvolvimento". Reencontramos aqui uma lógica de *path shifting*, na qual os resultados obtidos em determinado momento produzem consequências em um momento posterior.

Nos debates atuais, portanto, encontramos aspirações mais antigas. Identificamos três reivindicações principais: a demanda de participação, transparência e igualdade, que traduzem uma continuidade histórica entre os períodos de aproximação Sul--Sul, que não devem ser confundidos com mimetismo. Seu reaparecimento nas agendas das diplomacias brasileira, chilena e venezuelana exprime-se por meio de um estreitamento estratégico com outros países em desenvolvimento, o que por outro lado reforça a clivagem Norte-Sul. Eugene Berg já assinalava na década de 1980, em relação aos Não Alinhados:

> *Enquanto persistirem desigualdades e fatores de dominação, enquanto as relações internacionais permanecerem determinadas em relação aos centros tradicionais de poder, o Movimento Não Alinhado proporcionará a seus membros a oportunidade de experimentar e pôr em prática uma solidariedade existencial, de exprimir uma aspiração legítima a uma mudança profunda e de representar o laço privilegiado, porém não exclusivo, de expressão de sua identidade própria*[1046].

A semelhança das demandas de nossos três casos com as primeiras experiências dos anos 1950-1960 também leva a

1046 BERG, Eugène. *Non alignement et nouvel ordre mondial*. Paris: PUF, 1982, p. 143. Essa conclusão é compartilhada por diversos outros estudos, entre os quais os de Amado Luiz Cervo e Stephen Krasner.

relativizar o fim da Guerra Fria como elemento fundamental na emergência dos países em desenvolvimento. Com efeito, a ruptura da ordem bipolar não modificou o desejo de reforma da parte do Brasil, Chile e Venezuela. Em troca, a visibilidade internacional pontual de suas posições revela que essas diplomacias necessitam de um contexto favorável para defender seus objetivos. Isso explica o motivo pelo qual a mudança decorrente do relançamento Sul--Sul ocorre aos arrancos. Finalmente, assinalamos que essas demandas alimentam os debates sobre a configuração e a prática do multilateralismo, o que indica que se inscrevem no quadro existente.

3.2. Uma janela de oportunidade em um quadro preestabelecido

O fortalecimento da união entre nossos três países com o mundo em desenvolvimento desenvolve-se em um contexto duplamente determinante. Sustenta-se simultaneamente em uma conjuntura favorável e nas possibilidades oferecidas pelas estruturas pré-existentes.

3.2.1. A aposta multilateral

A lógica do reagrupamento e a revitalização de antigas reclamações ocorrem no contexto do multilateralismo. Este remete à coordenação de pelo menos três atores à base de certos princípios de organização. Segundo Gerard Ruggie, esse aspecto não é suficiente para descrevê-lo porque pressupõe além disso: "Uma conduta adequada a uma classe de ações sem consideração dos interesses particulares das partes ou de exigências estratégicas que possam existir"[1047]. A finalidade do multilateralismo é, portanto,

1047 RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: The Anatomy of an Institution. In: RUGGIE, John Gerard (Org.). *Multilateralism Matters*. Nova York: Columbia University Press, 1993, p. 7-8.

a produção de uma regulamentação das relações internacionais em um modo cooperativo[1048]. Essa prática se expressa de múltiplas maneiras; as cúpulas ASA e Aspa constituem um exemplo de multilateralismo transregional Sul-Sul[1049]. Entretanto, concentramo-nos aqui no estudo das organizações internacionais, seguindo nosso fio condutor que se interessa pelas consequências, para o sistema internacional, da união do Brasil, Chile e Venezuela com o mundo em desenvolvimento.

Tomar a palavra e exigir mudanças não impedem a participação em instituições; ao contrário, são a prova da importância destas. Roberto Keohane e Joseph Nye acreditam que as pressões para a reforma do FMI resultam dos efeitos que essas políticas exercem sobre seus membros[1050]. Além disso, as reuniões internacionais oferecem oportunidades de aprendizagem e de encontro para os Estados cujos recursos são limitados[1051]. O despertar internacional do Sul, aliás, ocorreu graças à via multilateral, por ocasião da Conferência de Bandung em 1955. A aceitação do multilateralismo por nossos casos de estudo exprime-se principalmente por sua participação na Organização das Nações Unidas (ONU).

3.2.1.1. A valorização da ONU

De fato, os três países adotam um comportamento de lealdade em relação à ONU. Para Albert Hirschmann, "o lealista é aquele que hesita em deixar a organização a que pertence, ainda que

1048 PETITEVILLE, Franck. *Le multilatéralisme*. Paris: Montchrestien, 2009, p. 13.

1049 MILLIOT, David. Le transrégionalisme, nouvelle frontière du régionalisme. *Annuaire français des relations internationales*, v. 5, 2004, p. 34-50; SOULÉ-KOHNDOU, Folashadé. Coopération Sud-Sud et lutte contre la pauvreté: Le cas du Forum IBAS (Inde-Brésil-Afrique du Sud). *Ceriscope Pauvreté*, 2012.

1050 KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy. In: KEOHANE, Robert O. (Org.). *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Londres, Nova York: Routledge, 2002, p. 226.

1051 Cf. capítulo 1.1.1.2, p. 85-93.

esteja em desacordo com ela"[1052]. Essa atitude leva a manifestar-se, permanecendo como membro. Todas as declarações finais resultantes de encontros internacionais Sul-Sul mencionam a importância das Nações Unidas[1053].

A busca de um assento permanente no Conselho de Segurança traduz o prestígio e a expressão de poder que a ONU continua a significar para a diplomacia brasileira. O presidente Lula confirmou, perante a Assembleia Geral em 2004, que "nenhum organismo pode substituir as Nações Unidas na missão de assegurar ao mundo convergência em torno de objetivos comuns"[1054]. Para descrever o comprometimento de seu país, um diplomata chileno menciona, por sua vez, "uma filosofia de participação no maior número possível de foros internacionais"[1055]. Hugo Chávez demonstra igualmente suas expectativas em relação à ONU. Um de seus colaboradores próximos assim apresenta a estratégia venezuelana:

> *Não praticamos a política da cadeira vazia, temos capacidade de estar presentes em todas as frentes e pensamos que é mais útil estar presentes do que não participar [...]. Para atacar problemas que afetam a todos, não existe melhor foro do que o da Organização das Nações Unidas. No entanto, esse sistema é imperfeito, muito imperfeito, e nós somos extremamente críticos da forma de funcionamento do Conselho de Segurança, do direito de veto [...] privilegiamos o fortalecimento dos poderes da Assembleia Geral em relação ao Conselho de*

1052 HIRSCHMAN, Albert O. *Défection et prise de parole*. Paris: Fayard, 1995, p. 153 e 162.

1053 Eis alguns exemplos: Declaração de Brasília, IV Cúpula de Chefes de Estado e de governo do Ibas, abril de 2010 (§2, 4); Declaração de Doha, Aspa II, abril de 2009 (§4, 14, 22); Declaração de Nueva Esparta, ASA II, setembro de 2009 (§13).

1054 Discurso pronunciado perante a Assembleia Geral da ONU, em Nova York, em 21 de setembro de 2004. In: *Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: FUNAG, 2008, p. 39.

1055 Questionário respondido por um diplomata chileno. Recebido em 28 de agosto de 2008.

> *Segurança. É importante estar presente para recordar esses princípios e nunca calar a voz dos países que reclamam a democratização real da ONU. Ao mesmo tempo, agimos em outros espaços*[1056].

Esses discursos favoráveis são acompanhados por participação ativa nos foros da ONU. As candidaturas regulares para admissão como membro não permanente do Conselho de Segurança constituem um exemplo. Apesar das críticas recorrentes a esse órgão, devido a sua falta de legitimidade e de representatividade, os três países estudados procuram obter assento segundo as regras existentes. O Chile participou quatro vezes, das quais duas após a transição democrática, e a Venezuela também quatro vezes até 2010, às quais convém acrescentar sua candidatura infrutífera em 2006. O Brasil expressa seu desejo de obter assento permanente por meio do número de mandatos que obteve: dez, desde a criação do órgão. Encontra-se assim em igualdade com o Japão, que partilha a mesma ambição[1057]. O engajamento desses três Estados na ONU também se manifesta na assinatura de tratados e a promoção de seus nacionais para postos elevados na Organização[1058].

O multilateralismo é prezado porque é percebido como sendo funcional[1059]. De fato, se os Estados se comprometem com as Nações Unidas e, portanto, contribuem para sua perpetuação,

1056 Entrevista com Temir Porras Ponceleón, chefe de gabinete do ministro das Relações Exteriores, realizada em Caracas, em 24 de abril de 2009.

1057 Brasil: 1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 1988-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005, 2010-2011; Chile: 1952-1953, 1961-1962, 1996-1997, 2003-2004, 2014-2015; Venezuela: 1962-1963, 1977-1978, 1986-1987, 1992-1993, 2015-2016.

1058 Cf. anexo nº 30, v. II, p. 460-462.

1059 No entanto, Hugo Chávez critica as organizações internacionais quando elas denunciam sua ação interna. "Comisión venezolana consignó rechazo formal a informe de Cepal sobre la pobreza en Venezuela", *MINCI Prensa presidencial*, 26 jul. 2005. O Brasil apresenta às vezes atitude semelhante. MILANI, Carlos R. S. Atores e agendas no campo da Política Externa Brasileira de Direitos Humanos. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S (Orgs.). *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2011, p. 21.

esperam em troca que essa estratégia permita o entendimento. Esse pacto tácito consiste em servir-se do multilateralismo e ao mesmo tempo servir a ele[1060].

3.2.1.2. Servir-se do multilateralismo e (des)servi-lo

Para começar, o multilateralismo serve aos países em desenvolvimento. A decisão de engajar-se nessas instituições não é automática. Uma análise econométrica conclui que a adesão aos regimes internacionais não é resultante do *status* de país mediano, como o Brasil. O regime político (as democracias são mais favoráveis à adesão) e um PIB *per capita* mais elevado parecem mais determinantes[1061]. Desprovidos de poder individual, porém dotados de uma força coletiva graças ao poderio da quantidade, é não obstante o quadro multilateral que mais convém a nossos três atores em um jogo de muitos participantes fortemente desequilibrado[1062]. Robert Keohane identifica três atributos das organizações internacionais que favorecem os Estados do Sul: a igualdade formal, a segurança e a restrição das grandes potências[1063]. Quando o procedimento estabelece um sistema de voto universal – cada país com um voto – ou por consenso, o peso do número é favorecido e, portanto, há a formação de

1060 Retomamos aqui uma expressão de: DEVIN, Guillaume. Le multilatéralisme est-il fonctionnel? In: BADIE, Bertrand; DEVIN, Guillaume (Orgs.). *Le multilatéralisme*. Paris: La Découverte, 2007, p. 151. "Por ser um empreendimento indissociável do aguilhão dos interesses nacionais (os mais poderosos e/ou os mais numerosos), o multilateralismo é, por assim dizer, funcional por vocação: servi-lo é, assim, aguardar pelo que ele possa servir".

1061 OLIVEIRA, Amâncio; ONUKI, Janina. Países Intermediários e Multilateralismo. In: BRANDÃO, Gildo Marçal; LIMA, Marcos Costa; REIS, Rossana Rocha (Orgs.). *Regionalismos, Democracia e Desenvolvimento*. São Paulo: Humanitas, 2007, p. 199-203.

1062 Referindo-se à teoria dos jogos de Norbert Elias, Mélanie Albaret enfatiza que o número limitado de participantes em uma reunião favorece a supremacia dos mais poderosos. ALBARET, Mélanie. *Puissances moyennes dans le jeu international*. Paris: Sciences Po Les Presses, 2014, p. 195.

1063 KEOHANE, Robert O. Lilliputians Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization*, 23(2), 1969, p. 291-296.

grupos[1064], o que, por sua vez, permite aos menos poderosos intervir nos debates. O foro multilateral autoriza e legitima, consequentemente, a expressão da existência dos mais débeis, graças a sua função de tribuna e de reunião.

O círculo diplomático em torno de Lula inscreve-se em uma tradição brasileira que compreende o multilateralismo como antídoto à imposição da vontade das grandes potências sobre o desenho dos assuntos mundiais. Na chefia do Itamaraty, Celso Amorim declarou:

> *Francamente, eu acredito que não há vida política civilizada fora do multilateralismo e, no comércio, o multilateralismo é a OMC. Então, é melhor trabalhar com a regra imperfeita, tentar melhorar a regra e, progressivamente, ir modificando, do que ficar fora disso e expor-se à lei da selva, que é o unilateralismo, como nós estivemos durante muito tempo*[1065].

Da mesma forma, os governos da *Concertación* chilena associaram o direito internacional e o multilateralismo a instrumentos de proteção. Quando foi ministro das Relações Exteriores, Ignacio Walker afirmou: "É imperativo fortalecer o multilateralismo, como única referência dotada da legitimidade necessária para assegurar uma globalização que seja inclusiva, solidária e com rosto humano"[1066].

Na OMC, especialmente, as decisões se tomam por consenso, o que permitiu a criação de numerosas coalizões e sua relativa eficácia.

1064 Ideia demonstrada por: LEIGH-PHIPPARD, Helen. The Influence of Formal Groups in Multilateral Diplomacy. In: MELISSEN, Jan (Org.). *Innovation in Diplomatic Practice*. Basingstoke: Macmillan Press, 1999, p. 97-98.

1065 *I CNPEPI*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 18.

1066 WALKER, Ignacio. Prioridades de la política exterior de Chile para el 2005, *Diplomacia*, n. 101, jan. -mar. 2005, p. 8.

No caso do abrandamento das ADPIC para o estabelecimento de programas nacionais de combate ao HIV-AIDS, o governo dos Estados Unidos atacou bilateralmente o Brasil por meio do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC. O Brasil se associou com diversos parceiros do Sul (e organizações não governamentais) para fazer valer sua posição na Conferência de Durban sobre a AIDS, em 2000, e na Comissão de Direitos Humanos da ONU no ano seguinte, antes de voltar ao âmbito da OMC e assinar um acordo multilateral em Doha[1067]. As múltiplas instâncias coletivas serviram de caixas de ressonância para aquela reivindicação do Sul.

Finalmente, as instâncias multilaterais permitem escapar dos constrangimentos impostos por normas pré-estabelecidas e mesmo para fazer com que surjam novas. O Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, por exemplo, ocupava-se originalmente da elaboração de regras sobre a eficácia do desenvolvimento contidas na Declaração de Paris de 2005. Diante da presença de novos países doadores, os membros do CAD procuraram integrá-los, para que aderissem às regras já traçadas. Segundo Ngaire Woods, os estímulos para integrar o CAD são débeis enquanto os países em desenvolvimento não tenham mais voz na configuração de outros organismos que determinam as orientações da cooperação, tais como a OCDE ou as instituições financeiras internacionais. Certos novos doadores não estão necessariamente de acordo com todas as regras a serem aplicadas a sua cooperação em caso de eventual integração ao CAD, em particular as que se referem às condicionalidades políticas e de "boa governança"[1068].

1067 OUALALOU, Lamia; SUMMA, Giancarlo. Le Brésil, puissance émergente. In: COUFFIGNAL, Georges (Org.). *Amérique latine, La nouvelle donne politique et économique* . Paris: La Documentation française, 2009, p. 62-63.

1068 WOODS, Ngaire. Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance. *International Affairs*, 84(6), 2008, p. 1.205-1.221. Sobre a descrição do funcionamento das condicionalidades, ver: UNCTAD. Informe sobre el comercio y el desarrollo, Relatório anual, 2008, p. 154.

Durante o III Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, organizado em Acra em setembro de 2008, o Brasil insistiu para que o texto final mencionasse a especificidade da cooperação Sul-Sul[1069]. A diplomacia bolivariana recusa categoricamente a engajar-se no CAD e o Chile não fazia parte desse órgão no momento de seu ingresso na OCDE em 2010[1070]. O surgimento desses atores introduz, consequentemente, uma pressão sobre o sistema de regulamentação preferido por diversos Estados desenvolvidos[1071]. Como a maioria dos novos doadores não endossa as prerrogativas do CAD, eles constituem alternativas para os países recebedores, o que reduz o poder de negociação dos defensores do regime existente. No entanto, o Brasil, o Chile e a Venezuela não se opõem à ideia de uma regulamentação. Por isso, apoiaram a atuação do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), que criou o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento. Este contém maior número de participantes (inclusive não estatais) na definição de regras comuns sobre a ajuda pública ao desenvolvimento. Nossos três casos de estudo mostram-se, assim, favoráveis ao multilateralismo desde que tenham influência em seu seio e participem das regras em que ele se baseia.

1069 Esse Fórum é organizado pela OCDE desde 2003 com o objetivo de criar consenso sobre funcionamento da ajuda internacional. A reunião de 2005 produziu a Declaração de Paris, que nem todos os novos doadores reconhecem.

1070 DE SOUSA, Sarah-Lea John. Brasil en Accra: Una apuesta firme por la cooperación Sur-Sur. *Nota*, FRIDE, 11 set. 2008; Non-DAC donors and reform of the international aid architecture. *Issue Brief Development Cooperation Series*, North-South Institute, jul. 2009, p. 5; "Canciller participa en reunión internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo", *Boletín del MINREL*, 28 jan. 2010; AYLLÓN, Bruno; LEITE, Iara Costa. La cooperación Sur-Sur de Brasil. Proyección solidaria y política exterior. In: AYLLÓN, Bruno; SURASKY, Javier (Orgs.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica*. Madri: Catarata, 2010, p. 92-93.

1071 WOODS, Ngaire, *op. cit.*, p. 1.205-1.221; MAWDSLEY, Emma. *From Recipients to Donors: The Emerging Powers and the Changing Development Landscape*. Londres: Zed Books, 2012; ESTEVES, Paulo; ASSUNÇÃO, Manaíra. South–South Cooperation and the International Development Battlefield: Between the OECD and the UN. *Third World Quarterly*, 35(10), 2014.

Mas os países em desenvolvimento não servem automaticamente ao multilateralismo. O passado é rico em experiências que recordam que certas posturas radicalizadas em nome da defesa de interesses nacionais chegaram mesmo a prejudicar o aprofundamento de princípios comuns[1072]. Ainda hoje, ocorre que grupos Sul-Sul preferem bloquear negociações multilaterais, como as da OMC ou as que dizem respeito à "responsabilidade de proteger"[1073], a chegar a uma solução que favoreceria o enraizamento do multilateralismo, mas iria de encontro a seus interesses nacionais. Os comentários de Samuel Pinheiro Guimarães, secretário-geral do Itamaraty de 2003 a 2009, são explícitos em relação à Rodada Doha: "Prefiro que as negociações não terminem, do que terminarem contra o país"[1074].

Ao mesmo tempo, as novas estratégias adotadas pelos países em desenvolvimento contribuem para renovar, enriquecer e tornar mais complexa a prática multilateral. Por exemplo, as coalizões tornam a diplomacia multilateral mais associativa[1075]. Os processos inter-regionais acrescentam um degrau a mais na escala multilateral. Coloca-se então a questão da competição entre

1072 Bertrand Badie recorda, neste contexto, críticas tão duras contra os poderosos que se tornaram contraproducentes, por exemplo, com a saída dos Estados Unidos da UNESCO em 1983. BADIE, Bertrand. Le défi de la puissance. In: BADIE, Bertrand; DEVIN, Guillaume (Orgs.). *Le multilatéralisme*, Paris: La Découverte, 2007, p. 219. Da mesma maneira, Melanie Albaret demonstrou que o compromisso do Brasil com a ONU durante os anos de ditadura parece mais com um "multilateralismo limitado", visando proteger os regimes quando a ONU arrisca de desestabilizá-los, especialmente os direitos humanos. Assim, a presença do Brasil na Comissão dos Direitos Humanos durante esses anos dificulta seu bom funcionamento e não parece uma participação construtiva (votos contra as resoluções, negociações para não aparecer nos relatórios). ALBARET, Mélanie, *Le Brésil et le Mexique dans le multilatéralisme onusien depuis 1945*. Tese (Doutorado) – Ciência política das relações internacionais, Paris: IEP, 2010, p. 51-52, 248 e 295.

1073 MALONE, David. L'affrontement Nord-Sud aux Nations unies: un anachronisme sur le déclin? *Politique étrangère*, ano 68, n. 1, 2003, p. 149-164.

1074 GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Uma política externa para enfrentar as vulnerabilidades e disparidades. In: JAKOBSEN, Kjeld (Org.). *A nova política externa*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010, p. 24.

1075 LEIGH-PHIPPARD, Helen, *op. cit.*, p. 96 e 108.

as diferentes formas de multilateralismo. Esses novos mecanismos não tornarão possível uma defecção, no sentido de retirada dos organismos universais, como entende Albert Hirschman?

A criação pontual de organismos multilaterais paralelamente a instituições já existentes poderia levar-nos a supor que sim. Assim, a complementaridade do Banco da América do Sul com a atuação do FMI e do Banco Mundial não estaria garantida, dado que estas últimas estão contestadas por certos atores, entre os quais a Venezuela[1076]. Hugo Chávez, que defende posições muito críticas a respeito das organizações financeiras internacionais, disponibilizou fundos bilaterais para substituir os empréstimos outorgados por elas[1077]. No entanto, apesar do anuncio público de uma retirada em 30 de abril de 2007, a Venezuela continua a fazer parte do FMI e do Banco Mundial, embora adote um perfil baixo[1078]. Sem dúvida, sua participação não é mais ativa, porém o país se manteve como membro[1079]. Hugo Chávez dispunha, assim, da possibilidade de uma retirada, a fim de fazer ouvir sua visão e, enfim, conseguir a transformação dessas instituições. Historicamente, os exemplos de defecção são muito raros e quase nunca permanentes[1080]. O Brasil abandonou a Liga das Nações

1076 "Conformado oficialmente el Banco del Sur". *Boletines del MPPRE*, 26 set. 2009.

1077 Cf. anexo nº 22, v. II, p. 414-416.

1078 "Hugo Chávez se retire du FMI et de la Banque mondiale", *Le Monde*, 2 maio 2007.

1079 Segundo os *sites* da internet do FMI e do Banco Mundial, a Venezuela continua a ser membro dessas instituições; no entanto, desde 2007, o Banco Mundial não tem mais projetos nem empréstimos com esse país e, desde 2004, não houve nenhuma consulta periódica com a Venezuela (em geral anual, sobre o seguimento de programas do FMI ou sobre a situação econômica do país). A título de comparação, em maio 2011, as últimas feitas com o Brasil datam de 2010, e com o Chile, de 2009. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx#3>; <http://www.imf.org/external/country/VEN/index.htm>; <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/VENEZUELAEXTN/0,,contentMDK:20214769~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:331767,00.html>. Acesso em: 12 maio 2011.

1080 A Polônia esteve ausente do FMI de 1950 a 1986; em contraposição, Cuba se retirou do Fundo em 1964 e ainda não voltou a ele. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/memdate.htm>. Acesso em: 20 jun. 2015.

diante da impossibilidade de integrar seu Conselho de Segurança; mesmo assim, manteve contato com a organização e participa da ONU desde sua criação em 1945. Melanie Albaret conclui a respeito que "em uma perspectiva histórica, verificamos que o multilateralismo conseguiu atrair um leque muito amplo de atores. Os mais reticentes e desconfiados, inclusive, foram levados a interessar-se e a fazer parte do jogo, mesmo permanecendo à margem"[1081].

De fato, apesar de defender reformas, os países tomam o cuidado de respeitar seus compromissos[1082]: assim, o Brasil e a Venezuela reembolsaram sua dívida externa multilateral[1083]. Estimulado pelo desejo de aumentar sua presença, o Brasil aceitou engajar-se mais profundamente no FMI em troca da elevação de sua quota-parte. A capacidade de empréstimo do Fundo aumentou graças à participação de emergentes, decidida durante a Cúpula do G20F, em 2 de abril de 2009. Pela primeira vez na história, o Brasil se tornou credor dessa organização, com uma participação de US$ 14 bilhões em títulos do FMI, em um total de seiscentos bilhões colocados à disposição por vinte e oito países[1084]. Os posicionamentos de nossos três países diferem em intensidade, mas se articulam em torno de objetivos semelhantes: enquanto os dirigentes chilenos sustentam o fortalecimento das instituições de

1081 ALBARET, Mélanie, *op. cit.*, p. 84 e 403.

1082 Referimos-nos aos compromissos extra-quotas regulamentares.

1083 Na "Carta ao povo brasileiro" de 2002, o candidato Lula se obrigou a respeitar os acordos em vigor com o FMI. VILLA, Rafael Antonio Duarte. "Política externa na administração Hugo Chávez". *Política Externa*, 13(1), jun.-ago. 2004, p. 106 e BRIGAGÃO, Clóvis. Política externa do governo Lula: Continuidade e mudanças, *Política Internacional*, n. 29, nov. 2005, p. 19.

1084 "Brasil passa a ser oficialmente credor do FMI", *ANBA*, 5 out. 2009; "Brasil amplia aporte de recursos para linha do FMI", *ANBA*, 25 nov. 2009. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/exr/faq/sdrfaqs.htm>. Acesso em: 12 maio 2011.

Bretton Woods, o governo de Hugo Chávez criticou a insuficiência dessa decisão do G20F[1085].

Em conjunto, as reivindicações dos três países inscrevem-se em um quadro já existente. Uma primeira lição da união entre os estados do Sul reside na tripla vontade de integração, participação e transformação desde o interior do multilateralismo. Essas diplomacias preferiram integrar-se porque, longe de eliminar os desacordos, as instâncias multilaterais os tornam viáveis. Ao contrário, o contexto bilateral se mostra mais propício à imposição de decisões de parte dos parceiros mais poderosos. Sua presença expressa sua aceitação, mas a permanência dessa situação depende da capacidade de adaptação do sistema. Integrar essas instâncias coloca a questão da possibilidade de obter resultados concretos a partir de uma maior heterogeneidade dos interesses em jogo[1086]. A atitude dos Estados que às vezes consiste em preferir o bloqueio revela a dificuldade da tarefa: ela confirma, assim, a necessidade indispensável de levar em consideração os representantes do Sul no diálogo sobre as questões internacionais. Ao mesmo tempo, a conclusão mais difícil das negociações reflete a participação de uma diversidade maior de atores e simboliza a integração dos países do Sul nas estruturas coletivas. As posturas transformadoras do Brasil, Chile e Venezuela não parecem, na década de 2000, provir de diplomacias consideradas revolucionárias. Esses três Estados respeitam as regras comuns existentes e não procuram construir um sistema paralelo[1087], e sim se expressam graças àquelas

1085 MINREL. *Principios y prioridades de la política exterior de Chile*, 2008, p. 33-35; "Presidente denunció interés en dar oxígeno a fórmulas monetarias imperialistas", *Boletines del MPPRE*, 3 abr. 2009.

1086 HURRELL, Andrew. Brazil and the New Global Order. *Current History*, 109(724), jan. 2010, p. 8.

1087 Segundo Laurent Rucker, no momento da exportação da Revolução islâmica, o Irã levou adiante uma diplomacia revolucionária. Ele conclui que nenhum Estado agiu assim no início do século XXI. RUCKER, Laurent. La contestation de l'ordre international: Les États révolutionnaires. *La Revue internationale et stratégique*, n. 54, verão 2004, p. 116 e 118. Não obstante, existem iniciativas revolucionárias de parte da Venezuela, tais como a tentativa de criar redes de militantes

estruturas. Permanece então a questão de saber por que motivo as vontades reformistas surgem em certos momentos da história, especialmente no início dos anos 2000.

3.2.2. Um fechamento estimulante do Norte

Se o hiato Norte-Sul é constante, as afirmações dos posicionamentos de ambos os lados dessa fratura ocorrem mais pontualmente em função da oportunidade conjuntural. As análises dedicadas às políticas externas dos países em desenvolvimento insistem na importância das variáveis externas em sua elaboração, devido a sua situação desfavorável no sistema mundial. Em um estudo já mencionado para estudar certos casos do Sul, inclusive o do Brasil, Charles Hermann evoca quatro fatores principais de mutação das políticas externas. Entre esses, figuram os choques externos que podem significar uma oportunidade ou uma ameaça para os objetivos diplomáticos do país[1088]. No entanto, são raros os trabalhos acadêmicos que se dedicam à noção de contexto, com exceção da obra de Gary Goertz. Depois de explicitar a multiplicidade dos ambientes nos quais os Estados evoluem, o autor identifica três formas possíveis de atuação do "contexto", como *causa* que permite obter um resultado, como *barreira* que impede a finalização de uma ação, ou como *changing meaning*, isto é, que uma regra não seja interpretada da mesma maneira em função das sociedades e das épocas[1089]. Gary Goertz explica igualmente que

transnacionais, frequentemente no nível regional (Casas del Alba, círculos bolivarianos, etc.). Essa avaliação da diplomacia venezuelana não se refere ao aspecto interno do processo bolivariano.

1088 Os três outros fatores são: o papel do líder (em primeiro lugar); o *lobby* burocrático e as reestruturações internas. HERMANN, Charles F. Changing Course: When Government Choose to redirect Foreign Policy? *International Studies Quarterly*, 34(1), 1990, p. 3-21. Seu trabalho foi retomado por d'Alba E. Gámez em Fuentes de cambio en política exterior. Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 69, mayo de 2005, p. 127-151; e por Tullo Vigevani com Gabriel Cepaluni em "A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação". *Contexto Internacional*, 29(2), jul.-dez. 2007, p. 273-335.

1089 Gary Goertz distingue três contextos, tipos que influenciam os Estados: a estrutura do sistema

nas relações internacionais as mudanças rápidas são raras porque as lógicas de poder são barreiras paralisantes. Em contraposição, quando estas se modificam, surgem novas oportunidades para os atores descontentes com o *statu quo*[1090].

Nessas condições, de que maneira o contexto do relançamento dos vínculos Sul-Sul poderá permitir uma revitalização da clivagem Norte-Sul e das aspirações do Brasil, Chile e Venezuela? Os motivos capazes de explicar a união do Sul entrecruzam-se e podem remontar a diversos períodos precedentes. O ambiente internacional atual representa uma janela de oportunidade que nossos três casos de estudo procuram aproveitar. Além disso, as reações dos Estados Unidos, frequentemente hostis à modificação do *status quo*, fortalecem a aproximação Norte-Sul. Paradoxalmente, quanto mais os governos de Washington se fecham diante da evolução do cenário mundial, mais cresce a capacidade de união do Sul. Tal como na tipologia de Gary Goertz, o contexto agiu, portanto, como uma causa favorável aos países em desenvolvimento contestatários durante os últimos anos.

3.2.2.1. Um contexto propício ao relançamento das reivindicações do Sul

Para começar, nenhuma análise do cenário mundial concorda quanto à definição do sistema internacional pós-Guerra Fria. Porém, todas identificam um processo de transição, que permite maiores margens de manobra a novos atores[1091]. A preponderância

internacional, o contexto histórico e o ambiente normativo. Encontramos esses três tipos entre as determinantes da ação dos países em desenvolvimento. GOERTZ, Gary. *Contexts of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

1090 *Ibid.*, p. 72.

1091 Entre os termos utilizados, recolhemos: unipolaridade, multipolaridade, pluripolaridade, tendência à bipolaridade, mundo multipolar concorrencial (Hubert Védrine), mundo unimultipolar (Samuel P. Huntington), poliarquia (Seyom Brown), mundo unidimensional (Dario Battistella), ordem apolar (Bertrand Badie), etc. Daniel Flemes assinala ainda as noções de cartéis de potências de mundo não

dos Estados Unidos, embora reconhecida, não é mais suficiente para que os governantes desse país possam impor suas decisões ao resto do mundo, assim como se viu em sua volta à ONU em 2003 mesmo para obter ajuda na gestão da questão iraquiana. Por ocasião de sua posse, Celso Amorim emitiu a seguinte opinião: "Na realidade global de hoje, todo mundo acentua o grande predomínio americano, e ele é verdadeiro. Mas há vários outros polos de poder"[1092]. Da mesma forma, o presidente venezuelano declarou: "Quem pode negar o poder que têm os Estados Unidos? Ninguém pode negá-lo. Porém, a América do Sul se nega, a América Latina se nega a continuar sendo o quintal dos Estados Unidos"[1093]. Além disso, a multiplicação dos vínculos materiais Sul-Sul do Brasil, do Chile e da Venezuela obrigam esses últimos a levar em conta as demandas de seus novos parceiros, o que torna impossível seu alinhamento automático com a primeira potência mundial. Essas diversas dinâmicas abrem uma janela de oportunidade para os países em desenvolvimento, e a política externa executada por George W. Bush a partir de 2001 acentuou esse fenômeno.

polar, de multipolaridade instável, de multipolaridade, ou de ordem mundial multirregional. Diversos pesquisadores mostram também certo mal-estar diante da caracterização do sistema internacional: trata-se de "uma área pós-Guerra Fria, onde tudo se mistura em uma confusão digna da Torre de Babel" para Adam Roberts; a estrutura pós-Guerra Fria parece "desigual e multidimensional: mal definida" para Andrew Cooper; e "tornou-se conceitualmente desastrado caracterizar o sistema internacional" segundo Sebastian Santander. VÉDRINE, Hubert. Intervenção na conferência, "Quelle place pour les droits de l'homme dans la politique étrangère?". Sciences Po Paris, 31 mar. 2008; HUNTINGTON, Samuel P. The Lonely Superpower, *Foreign Affairs*, 78(2), 1999, p. 35-49; BROWN, Seyom. Adapting to the evolving polyarchy. In: ZARTMAN, William I. (Org.). *Imbalance of Power*. London: Lynne Rienner, 2009, p. 121; BATTISTELLA, Dario. *Un monde unidimensionnel*. Paris: Presses de Sciences Po, 2011, p. 174; BADIE, Bertrand. *La diplomatie de connivence*. Paris: La Découverte, 2011, p. 16; FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa Bric: Soft balancing numa ordem global em mudança? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(1), 2010, p. 142; ROBERTS, Adam. International Relations after the Cold War, *International Affairs*, 84(2), mar. 2008, p. 343 e 348; COOPER, Andrew F (Org.). *Niche Diplomacy*. Nova York: St Martin's Press, 1997, p. 2; e SANTANDER, Sebastian (Org.). *L'émergence de nouvelles puissances*. Paris: Ellipses, 2009, p. 11.

1092 Entrevista de 16 dez. 2002 ao jornal "Gazeta Mercantil", citado por: SOUTO MAIOR, Luiz. Desafios de uma política externa assertiva. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46(1), 2003, p. 18.

1093 Declaração por ocasião de uma conferência de imprensa realizada em Paris. HERRERA NAVARRO, Ramón, *op. cit.*, p. 72.

No presente trabalho, não se trata de contemplar o conjunto das relações entre a América do Sul e os Estados Unidos, mas de concentrarmo-nos nos efeitos das posições deste último para as diplomacias Sul-Sul[1094]. Defendemos a ideia de que o fechamento durante a última administração republicana, acompanhada por ações unilaterais[1095], favoreceu a aproximação dos países em desenvolvimento. A crispação da primeira potência gerou um endurecimento das reivindicações do Sul. Três fatores traduzem essa tendência: a prioridade atribuída às questões de segurança pelo governo dos Estados Unidos, a imagem deteriorada desse país na cena internacional e a visão negativa que ele poder ter sobre as relações Sul-Sul.

O viés estadunidense de segurança

Os atentados de 11 de setembro de 2001 transformaram completamente a agenda de George W. Bush, distanciando-o de suas primeiras declarações que prometiam um novo impulso em direção à América Latina e ao Caribe. A segurança e as questões militares se tornaram os prismas preponderantes na leitura

1094 As duas presidências republicanas suscitaram vários desacordos e decepções. O malogro do projeto de Zona de Livre Comércio para as Américas (Alca) em 2005, o açodado reconhecimento do golpe de Estado na Venezuela em 2002 e assinatura de um acordo que previa a instalação de sete bases militares na Colômbia constituem alguns exemplos. No tocante aos países estudados, apesar de divergências em nível mundial, as relações bilaterais passaram por um bom período para o Brasil e o Chile [visitas presidenciais recíprocas, assinatura de acordos de cooperação triangulares, assinatura de um acordo de defesa com o Brasil (em abril 2010, o primeiro desde 1977)]. Em troca, as relações com a Venezuela foram muito mais delicadas, marcadas por numerosas críticas, alguns momentos tensos, mas no conjunto os vínculos poderão ser restaurados. Cf. 3.2.2.1, p. 388-395. Eis alguns títulos relevantes: HEINE, Jorge. ¿Que pasó, Tío Sam? Los Estados Unidos y América Latina después del 11 de septiembre, *Estudios Internacionales*, 35(138), jul.-set. 2002, p. 89-105; CASTAÑEDA, Jorge. The Forgotten Relationship. *Foreign Affairs*, 82(3), mar.-jun. 2003, p. 67-81; HAKIM, Peter. Is Washington Losing Latin America? *Foreign Affairs*, 85(1), jan.-fev. 2006, p. 39-53.

1095 Entendemos o unilateralismo como a escolha de um Estado de tomar suas decisões e agir sozinho, sem concertação com seus aliados nem negociação com seus adversários, isto é, uma postura diplomática que pressupõe afrontar e às vezes rechaçar o multilateralismo. SMOUTS, Marie-Claude; BATTISTELLA, Dario; VENNESSON, Pascal. *Dictionnaire des relations internationales.* Paris: Dalloz, 2. ed., 2006, p. 532.

das questões internacionais de seu governo, que decidiu levar adiante duas guerras no contexto da luta contra o terrorismo: uma no Afeganistão e, logo após, outra no Iraque. Se a primeira gozou de amplo apoio, a segunda marcou o fim da aceitação das novas orientações estadunidenses no seio do Sul. Com efeito, os três países estudados, seguidos pela maioria de seus parceiros regionais, opuseram-se à operação *Iraqi Freedom*. Os governos de Lula e de Hugo Chávez posicionaram-se publicamente contra a intervenção. O Chile e o México, considerados aliados regionais dos Estados Unidos e na época membros não permanentes do Conselho de Segurança, expressaram igualmente suas reticências apesar das pressões exercidas por Washington[1096]. O Brasil, o Chile e a Venezuela manifestaram seu desacordo sobre a "securitização" dos debates internacionais e privilegiaram uma visão que incluía as causas econômicas e sociais do terrorismo. Por exemplo, os Estados Unidos tentaram trazer a segurança como tema principal para a Apec, grupo composto por economias e focalizado originalmente nesse tema[1097]. O chefe de Estado brasileiro afirmou em 2003: "Não será militarmente que vamos acabar com o terrorismo, tampouco com o narcotráfico. Vamos enfrentar isso com muito mais densidade na hora em que a gente atacar o problema crucial que é a pobreza no mundo"[1098].

1096 DOMÍNGUEZ, Jorge I. The Changes in the International System during the 2000s. In: DOMÍNGUEZ, Jorge I; CASTRO FERNÁNDEZ, Rafael (Orgs.). *Contemporary US-Latin American Relations*. Nova York: Routledge, 2010, p. 9.

1097 KOCHI, Shigeru. L'institutionalisation des relations économiques en Asie-Paicifique et ses implications pour l'Amérique latine. In: BLANQUER, Jean-Michel; POLYMNIA, Zagefka (Orgs.). *Amérique latine 2005*, Paris: La Documentation Française, 2005, p. 29; "Foro Apec en Shangai se transforma en primera cumbre mundial antiterrorista", *Primera Línea*, 12 out. 2001; "Cumbre de Apec en México con sello antiterrorista", *Primera Línea*, 19 out. 2002.

1098 Sobre a importância das questões socioeconômicas. Cf. capítulo 4.3, p. 478 e seguintes.
ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: A diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47(1), jan.-jun. 2004, p. 169.

Uma imagem deteriorada

Outro motivo de distanciamento reside na natureza das ações encetadas pelos líderes da primeira potência mundial. Quando a atitude dos Estados Unidos é criticada em escala global, sua credibilidade é afetada, e também sua imagem. Segundo a fórmula de um jornalista canadense, a diplomacia do presidente George W. Bush significava estender a Doutrina Monroe a todo o planeta, conduta que repercutiu negativamente para os latino-americanos[1099]. Finalmente, verificou-se oposição entre as práticas adotadas pela administração republicana e as estratégias da existência dos três países estudados. A ambição revelada no *National Security Strategy* de 2002 visava impedir o surgimento de um mundo multipolar a fim de prevenir a emergência de desafios aos Estados Unidos[1100]. Ao contrário, os governantes dos três países estudados afirmaram sua preferência pelo multilateralismo, favorável à pluralidade, que permite reduzir os efeitos da imposição do poder[1101]. Essa foi uma das razões que justificaram a oposição desses dirigentes à guerra no Iraque no final de 2003, decidida fora do âmbito da ONU. Da mesma forma, os governos brasileiro e venezuelano criticaram a intervenção no Kosovo em 1999[1102]. As escolhas dos líderes políticos dos Estados Unidos prejudicaram a imagem de seu país aos olhos de vários Estados em desenvolvimento, inclusive alguns

1099 A Doutrina Monroe derivou de um discurso do presidente estadunidense do mesmo nome, em sua mensagem anual ao Congresso de dezembro de 1823. Estipula que os Estados Unidos não aceitariam mais nennhuma intervenção europeia no continente americano em seu conjunto; em troca, não se imiscuiriam mais nos assuntos europeus. Paul Knox do *Toronto Globe and Mail*, citado em ERIKSON, Daniel P. Requiem for the Monroe Doctrine. *Current History*, 107(706), fev. 2008, p. 59.

1100 Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>. Acesso em: 20 jun. 2015.

1101 Cf. capítulo 3.2.1.2, p. 379.

1102 LIMA, Maria Regina Soares; HIRST, Mônica. "Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and responsibilities". *International Affairs*, 82(1), 2006, p. 33; ROMERO, Carlos A. "The United States and Venezuela: From a Special Relationship to Wary neighbors". In: McCOY, Jennifer L; MYERS, David J (Orgs.). *The Unravelling of Representative Democracy in Venezuela*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2004, p. 139.

tradicionalmente compremetidos com o relacionamento bilateral, como o Chile[1103].

Um olhar negativo sobre o Sul-Sul

Enfim, os representantes estadunidenses deram a impressão de ver de maneira negativa o relançamento Sul-Sul. Fizeram juízos e observações mal acolhidas pelos países em apreço. Parte do governo de George W. Bush, especialmente, expressou reticência diante da realização da primeira Cúpula América do Sul-Países Árabes (Aspa) em Brasília, em maio de 2005. Esse ceticismo era alimentado pela recusa de sua solicitação de participação na qualidade de observador e fortaleceu-se após o aparecimento da Declaração Final que não condenou os grupos definidos como terroristas pelo Departamento de Estado[1104]. Diversas autoridades políticas, frequentemente conservadoras, também manifestaram suspeitas a propósito da intensificação dos vínculos da região com a China[1105]. Houve audiências a esse respeito na Comissão de relações internacionais do Congresso em 2005[1106]. Outros atores da administração estadunidense, contudo, procuraram mostrar avaliação positiva; o Departamento de Estado rechaçou a apreciação da viagem de Barack Obama à América Latina como tentativa de neutralização da crescente presença chinesa[1107]. Não

1103 Cf. capítulo 3.3.2.1, p. 419-423.

1104 Especialmente, o Hamas nos Territórios Palestinos, o Hezbollah no Líbano e as FARC na Colômbia. "EUA criticam declaração de cúpula", *Folha de S. Paulo*, 13 maio 2005.

1105 "The Dragon in the Backyard", *The Economist*, 15 ago. 2009 e "EE UU, preocupado por los avances de China e Irán en América Latina", *El país*, 1º maio 2009.

1106 O autor conclui dessas audições que Washington permanece vigilante mas não assustado. HAKIM, Peter. "Is Washington Losing Latin America?". *Foreign Affairs*, 85(1), jan.-fev. 2006, p. 47. Outro pesquisador também aponta as raras reações americanas antes de 2006.
PAZ, Gonzalo S. Rising China´s 'Offensive' in Latin America and the U.S. Reaction. *Asian Perspective*, 30(4), 2006, p. 105.

1107 "EUA não se intimidam com presença da China na América Latina", *Folha Online*, 17 mar. 2011.

obstante, foi lançado um diálogo com a China na primavera de 2006 a fim de esclarecer os objetivos e expectativas recíprocas no domínio econômico e, sobretudo, no político e militar[1108]. É forçoso constatar que os principais interessados, isto é, os governos latino-americanos, não foram convidados para esses encontros promovidos pelos Estados Unidos. Essa atitude revela a concepção estadunidense de sua liberdade de decisão e aprofundou um pouco mais a distância com seus parceiros hemisféricos.

No entanto, as posturas demasiadas fechadas dos dirigentes dos Estados Unidos participaram indiretamente da aproximação Sul-Sul. Por exemplo, a decisão de não mais fornecer ajuda militar aos países latino-americanos que não concedessem imunidade aos soldados estadunidenses perante a Corte Penal Inernacional (CPI) em 2003, cujo estatuto os Estados Unidos se recusam a ratificar, resultou na assinatura de acordos de substituição com a China[1109].

A atitude da administração republicana mostrou-se essencial nas tomadas de posição do Brasil, Chile e Venezuela. Existe, assim, coincidência temporal entre as novas orientações estadunidenses após o acontecimento de setembro 2001 e o surgimento da noção de "mundialização assimétrica" no discurso de Fernando Henrique Cardoso. As crispações dos atores políticos da primeira potência favoreceram, portanto, a volta das críticas dos Estados do Sul ao sistema internacional – considerado demasiadamente favorável à ela – o que produziu desejos de emancipação e estratégias de reagrupamento.

As duas presidências de George W. Bush sem dúvida cristalizaram fraturas e engendraram vivas reações reformadoras, mas a divergência de interesses entre os Estados Unidos e os três países estudados ultrapassa o âmbito daquele período. A partir de

1108 ERIKSON, Daniel P., *op. cit.*, p. 63.

1109 Cf. capítulo 2.4.2, p. 315. O alto comando militar norte-americano pediu para o governo reconsiderar sua posição. "EE UU: alarma por China en A. Latina", *BBC Mundo*, 15 mar. 2006.

2001, o diplomata e acadêmico chileno Heraldo Muñoz assinalava que as relações com os Estados Unidos já não constituíam a única variável determinante nas políticas externas latino-americanas, devido à multiplicação de parceiros e à diferença de prioridades na agenda. As divergências se acentuaram ainda mais quando os governos estadunidenses adotaram posturas menos favoráveis ao diálogo[1110]. O primeiro mandato de Barack Obama refletiu as tensões existentes entre os Estados Unidos e seus vizinhos do Sul. A filiação do novo presidente ao Partido Democrático, a cor de sua pele e sua trajetória ensejaram boas-vindas e algumas expressões de esperança na América do Sul. Assim, a Declaração de Doha na conclusão da Segunda Cúpula da Aspa foi menos dura em relação à política externa dos Estados Unidos do que a anterior[1111]. No entanto, a divergência de interesse aflorou rapidamente diante da ausência de iniciativas de ambas as partes[1112]. As diplomacias brasileira, chilena e venezuelana utilizaram o fechamento dos representantes dos Estados Unidos para promover seus desejos de reforma do sistema internacional.

3.2.2.2. Uma oportunidade aproveitada pelo Sul

Os atores políticos dos três países estudados aproveitaram essa conjuntura internacional de duas maneiras principais. Primeiro, assinalaram a postura fechada dos governos estadunidenses, a fim de legitimar as posições adotadas. Em seguida, aproveitaram

1110 MUÑOZ, Heraldo. Good-bye U.S.A?. In: TULCHIN, Joseph S; ESPACH, Ralph H (Orgs.). *Latin America in the New International System*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 2001, p. 73-76. Essa opinião é compartilhada por outros pesquisadores: HIRST, Mônica. *The United States and Brazil*. Nova York: Routledge, 2005, p. 43; HAKIM, Peter. Is Washington Losing Latin America? *Foreign Affairs*, 85(1), jan.-fev. 2006, p. 52.

1111 "Sul-americanos e árabes acenam aos EUA", *Folha de S. Paulo*, 8 mar. 2009.

1112 A administração de Barak Obama demorou a designar um representante para a América Latina (devido a dissensões no Congresso) e a definição da estratégia norte-americana não foi expressa com clareza.

o ambiente propício para agir em concerto e renovar a atuação do Sul no cenário mundial.

Vítimas que utilizam a moralidade

Os governantes do Brasil, do Chile e da Venezuela justificaram suas reclamações denunciando o comportamento de seus homólogos dos Estados Unidos. Para isso, introduziram o julgamento nos debates e mesclaram as noções de legitimidade e moralidade[1113] em seu proveito. Os diplomatas brasileiros e venezuelanos, principalmente, costumam apresentar-se como vítimas das assimetrias internacionais e assemelham suas demandas a uma vontade de melhoria do funcionamento do sistema internacional, silenciando que essas assimetrias, por sua vez, permitem tornar o sistema compatível com os seus interesses. Assim apresentadas, suas aspirações se arrogam a uma legitimidade em oposição às visões defendidas pelas potências estabelecidas. Essa estratégia leva-os a criticar as ações dessas últimas no terreno moral.

Os argumentos apresentados resultam por vezes em associar a moralidade com as reivindicações dos países em desenvolvimento. Hugo Chávez chegou a qualificar os Estados Unidos como "império imoral"[1114] ou ainda elaborar sobre o modo de vitimização, como deixa transparecer a argumentação seguinte: "Nosso povo, o sofrimento de nosso povo, tem o mesmo sofrimento do povo palestino [...] somos os povos que sofrem no mundo e devemos nos unir no sofrimento e sobretudo, além do sofrimento, na luta, no amor, na construção de um mundo melhor"[1115]. O presidente Lula,

1113 Entendemos neste parágrafo a moralidade no sentido da ética e não segundo a definição de Durkheim.

1114 "Presidente Chávez condecorado con orden República Islámica de Irán en su primera clase", *MINCI Prensa presidencial*, 30 jul. 2006.

1115 "Entrevista al Presidente de la República bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez, por la Agencia de noticias Al Jazeera", *MINCI Prensa presidencial*, 20 mar. 2009.

por sua vez, promovia um sistema mais "equitativo", enquanto a segunda autoridade do Ministério chileno aspirava a uma mundialização mais justa e equilibrada[1116].

Os Estados do Sul, que se unem em torno de uma posição comum, agem às vezes no sentido de fazer com que as posturas dos países desenvolvidos pareçam imorais e servindo seus próprios interesses. Inversamente, os primeiros argumentam que buscam apenas proteger-se, e assim fazendo, apropriam-se da moralidade. No que toca à questão dos ADPIC na OMC, como vimos, vários Estados do Sul defenderam o direito à saúde universal em sua luta contra o HIV-AIDS e opuseram-se às empresas multinacionais sediadas no Norte[1117]. Estas – por meio dos governos dos territórios a que estão vinculadas – desejavam assegurar os direitos de propriedade em nome das regras internacionais em vigor, que estimulavam a inovação, mas tinham um caráter mercantilista evidente. Os diversos interessados debatiam a questão da possibilidade de fabricação e importação de medicamentos não produzidos pelo detentor dos direitos de propriedade e sem que a proteção oferecida pela patente houvesse expirado, o que era o caso da maioria dos componentes de terapias antirretrovirais. Após já ter criticado uma legislação africana de 1997, a administração comercial estadunidense atacou o artigo 68 da lei brasileira nº 9.279, de 1996, que autorizava a utilização e difusão de um produto patenteado sem a prévia autorização do detentor do direito de propriedade. A lei limitava a derrogação a certas situações, como o abuso de poder econômico e a fabricação insuficiente do produto no território nacional. Quando se tratava de não viabilidade econômica, a importação era admitida. Por exemplo,

1116 "É necessário corrigir distorções e desenhar nova geografia, diz Lula", *Folha de S. Paulo*, 11 maio 2005; Van KLAVEREN, Alberto. "Chile: Hacia un multilateralismo efectivo". *Estudios Internacionales*, 39(º153), abr.-jun. 2006, p. 137.

1117 Cf. supra, p. 348.

um medicamento fabricado na Índia (3TC) ou no Brasil (AZT) era 80% mais barato do que o proveniente dos Estados Unidos. Assim, a compra de produtos patenteados prejudicava os programas nacionais de combate à doença. Por determinada soma, o Benin conseguia tratar 228 pessoas, enquanto o Brasil cuidava de mil a um custo idêntico. As autoridades dos Estados Unidos estimaram que aquele artigo era contrário aos acordos ADPIC e resolveram lançar um procedimento de consulta e, posteriormente, o estabelecimento de um painel no Orgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC. A argumentação brasileira (questão de saúde pública, domínio e previsibilidade de programas sanitários) convenceu os atores estatais e não governamentais, especialmente nos Estados Unidos; todos se voltaram contra o governo norte-americano, que acabou retirando a queixa[1118]. Seguiram-se negociações para a revisão dos acordos ADPIC, aos quais os países em desenvolvimento deveriam aderir completamente em 2005. Chegou-se a um compromisso em Doha, mas as negociações continuaram. A decisão de 30 de agosto de 2003 foi acrescentada ao parágrafo 6 da Declaração Ministerial de Doha sobre as ADPIC e a Saúde Pública de 2001[1119]. Esta última prevê uma derrogação para importação de produtos genéricos patenteados, em situações de epidemias: "O acordo não impede e não deve impedir os membros de tomar medidas para a proteção

1118 Em 2000, o tema já fora abordado por ocasião da XIII Conferência sobre a AIDS em Durban. "Brasil forma aliança contra Aids", *O Globo*, 18 jan. 2000; "Brasil articula intercâmbio entre países emergentes para a produção de medicamentos contra a AIDS", *ANBA*, 25 maio 2004.

1119 OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: O IBAS e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48(2), 2005, p. 57-60; DIXNEUF, Marc. Au-delà de la santé publique: les médicaments génériques entre perturbation et contrôle de la politique mondiale. *Revue française de science politique*, 53(2), abr. 2003, p. 277-304; BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. *Política externa brasileira e coalizões do Sul:* O Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (Ibsa). Tese (Mestrado) – Relações internacionais. São Paulo: Programa San Thiago Dantas, 2010, p. 55-66; VIEIRA, Maíra Baé Baladão. *Brasil-Índia: O interesse indiano no estreitamento das relações com o Brasil na década de 1990*. Tese (Mestrado) – Relações Internacionais. Porto Alegre: UFRGS, 2007, p. 116; "Vitória dos doentes de Aids", *O Globo*, 21 abr. 2001; "TRIPS e Saúde Pública - Decisão do Conselho-Geral da OMC", *Nota do MRE n. 627*, 7 dez. 2005. Disponível em: <http://www.inpi.gov.br/menu-superior/legislacao/pasta_legislacao/lei_9279_frances_html>. Acesso em: 17 maio 2011.

da saúde pública; e, em particular, para promover o acesso de todos aos medicamentos"[1120]. O ministro Celso Amorim assim expôs os termos do debate: "Nem mesmo aqueles que são normalmente críticos de qualquer forma de ação governamental em temas socioeconômicos puderam negar que a medida tomada pelo Brasil era inatacável, seja em bases morais ou legais. [...] Em qualquer caso, nenhuma consideração de natureza econômica pode impedir medidas cujo objetivo é o de salvar dezenas de milhares de vidas humanas"[1121]. A defesa brasileira nessa questão baseou-se em parte em preceitos morais que serviram para legitimar sua demanda e desacreditar a tentativa estadunidense. Não obstante, por trás do respeito ao direito à saúde para todos, outros interesses animavam alguns representantes do Sul, que se juntaram aos argumentos avançados pelos Estados Unidos. Os fabricantes de medicamentos genéricos, em geral localizados no Sul, especialmente na Índia, mas também no Brasil, lucraram efetivamente com essa derrogação das ADPIC e tornaram-se exportadores nesse terreno. As negociações sobre a questão dos direitos de propriedade incluem, portanto, interesse de lucros para alguns atores do Sul. De qualquer forma, a reticência dos Estados Unidos em negociar acabou por ser instrumentalizada contra seus interesses.

O exemplo das ADPIC não é o único. Situações semelhantes surgiram a propósito de negociações comerciais na OMC e em debates sobre a biodiversidade. Nas discussões sobre a eliminação dos subsídios à exportação, o presidente Lula também apelou para valores morais:

> *Não me canso de repetir que enquanto o apoio distorcido dos países desenvolvidos alcança a indecorosa cifra de*

1120 Disponívelem: <http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min01_f/mindecl_trips_f.htm>. Acesso em: 25 jun. 2011.

1121 "Discurso do ministro Celso Amorim na 60ª Assembleia Mundial da Saúde, em Genebra, dia 15 de maio de 2007", *Nota do MRE n. 224*, 15 maio 2007.

> *US$ 1 bilhão por dia, 900 milhões de pessoas sobrevivem com menos de US$ 1 por dia nos países pobres e em desenvolvimento. Essa é uma situação política e moralmente insustentável. Pior do que a inação pela ignorância é a omissão pela conveniência*[1122].

No caso da biodiversidade, uma maioria de países desenvolvidos defendia a prospecção e a pesquisa em nome de avanços potenciais na medicina (e portanto de receitas). Diante disso, vários Estados do Sul, inclusive o Brasil e a Venezuela que fazem parte do *Like-Minded Megadiverse Countries* (LMMC), mostraram-se mais reticentes por temerem a falta de controle jurídico das atividades das empresas do Norte e colocaram a questão dos benefícios potenciais para os povos autóctones que habitam as zonas ricas em biodiversidade, preocupando-se com a conservação da natureza[1123]. As recentes ações levadas a efeito por nossos três países no âmbito de atuação coletiva refletem, ademais, uma evolução das atitudes do Sul, que vão além das posturas defensivas para uma atuação mais dinâmica.

A reversão dos papéis: em direção a um Sul ativo

Diversas estratégias foram encetadas pelos países do Sul em sua relação com os Estados Unidos: o *soft balancing* (desafio indireto à potência por meio de instrumentos não militares com vistas a reduzir seu unilateralismo), o *bonding* (autonomia na prestação de serviços à grande potência), o *buffering* (criação de esferas neutras

1122 Discurso pronunciado perante a Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York, em 19 de novembro de 2006. In: *Repertório de Política Externa*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 216.

1123 A biodiversidade inclui igualmente as questões relativas à pesquisa genética. Sobre este segundo ponto, o Chile adota posturas às vezes diferentes, o que recorda a flexibilidade das posições no seio do mundo em desenvolvimento. Cf. introdução da segunda parte, p. 332-333. BOISVERT, Valérie; VIVIEN, Franck-Dominique. Gestion et appropriation de la nature entre le Nord et le Sud. Trente ans de politiques internationales relatives à la biodiversité. *Revue Tiers Monde*, n. 202, abr.-jun. 2010, p. 15-32.

ou alternativas de exposição à potência) e o *hiding* (retirada para uma posição isolada)[1124]. A maior parte dessas escolhas conduz à adoção de atitudes proativas a fim de evitar demasiada influência por parte da primeira potência mundial. Por exemplo, multiplicou-se na América do Sul a criação de foros Sul-Sul sem a participação daquela: as Cúpulas ASA e Aspa e ainda o Focalae são alguns exemplos[1125].

Na escala do multilateralismo universal, a janela de oportunidade proporcionada pelo fechamento do Norte foi aproveitada por atores que agora aparecem como demandantes em relação a países desenvolvidos que ficaram na defensiva. No passado, diversos Estados do Sul eram descritos como bloqueadores de negociações, notadamente no âmbito do GATT no que toca ao Brasil ou ainda quanto à promoção dos direitos humanos durante as ditaduras brasileira e chilena[1126]. Albert Hirschman explica que a manifestação é contemplada em uma perspectiva de mudança. Em sua definição, a *voice* não se resume à simples intervenção nos debates: ela implica igualmente um esforço de proposição que pode ser definido como "qualquer tentativa que vise modificar um estado de coisas julgado insatisfatório"[1127]. Ele reconhece também que se for muito utilizada, a *voice* perde o efeito[1128]. É, de certa forma, o obstáculo enfrentado por alguns países em desenvolvimento que se radicalizaram durante o primeiro impulso Sul-Sul. Ao contrário,

1124 PAPE, Robert. Soft Balancing against the United States, *International Security*, 30(1), verão 2005, p. 7-45; e DEHON, Oswaldo; SCHLEICHER, Rafael. The Role of Regional Leaders in International Security: a Theoretical-Conceptual Revision. In: VAZ, Alcides Costa (Org.). *Intermediate States, Regional Leadership and Security*. Brasília: Universidade de Brasília, 2006, p. 35.

1125 Não obstante, o Japão está incluído no Focalae.

1126 Cf. capítulo 1.1.1 e 1.2.1.2, p. 76-85 e 146-147. HAQ, Mahbub ul. Beyond the Slogan of South-South Cooperation. In: HAQ, Khadija (Org.). *Dialogue for a New Order*. Nova York: Pergamon Press, 1980, p. 144; LIMA, Maria Regina Soares. A economia política da política externa brasileira: Uma proposta de análise. *Contexto Internacional*, n. 12, jul.-dez.e 1990, p. 21.

1127 HIRSCHMAN, Albert O. *Défection et prise de parole, théorie et applications*. Paris: Fayard, 1995, p. 54.

1128 *Ibid.*, p. 55.

a estratégia de nossos três casos se parece mais, atualmente, a uma participação *hirschmaniana*, isto é: manifestar-se e acompanhar as propostas.

No âmbito da OMC, os países do G20C se opuseram ao texto euro-americano, mas apresentaram também um documento alternativo, resultado de um trabalho prévio de pesquisa[1129]. Amrita Narlikar distingue dois tipos de coalizões das quais participam os Estados do Sul por ocasião de negociações comerciais. Umas (*bloc--type coalitions*) servem para bloquear iniciativas oriundas dos países desenvolvidos, como o G10 no contexto do GATT, e outras (*issue-based alliances*) são construídas com base em uma temática específica, como por exemplo o grupo de Cairns. As características dessas duas formas são encontradas no G20C. A conclusão do autor é que em Cancun surgiram "coalizões inteligentes" (*smart coalitions*) que fundiram os dois tipos históricos com outras inovações que já mencionamos[1130]. A responsabilidade pelo bloqueio passava então a resultar de um desacordo entre os atores que participam das negociações e não mais da simples resistência dos representantes do Sul à imposição de regras. Além disso, na OMC por exemplo, a situação se tornou paradoxal porque os países em desenvolvimento surgiram como os que se posicionavam em favor da aplicação das regras em vigor, a saber a liberalização dos mercados agrícolas do Norte no espírito de livre comércio defendido pela organização. Embora a Venezuela se mostrasse mais reticente com a retórica neoliberal, Hugo Chávez mesmo assim se uniu a seus parceiros no que toca à necessidade de contrapartida

1129 VEIGA, Pedro da Motta. Brazil's Trade Policy: Moving Away from Old Paradigms. In: BRAINARD, Lael; MARTINEZ-DIAZ, Leonardo (Orsg.). *Brazil as an Economic Superpower?*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, ca 2007, p. 13.

1130 Cf. capítulo 3.1.1.3, p. 346-353. HURRELL, Andrew; NARLIKAR, Amrita. A New Politics of Confrontation: Brazil and India in Multilateral Trade Negotiations. *Global Society*, 20(4), out. 2006, p. 421-422; NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana. The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO. *The World Economy*, 27(7), jul. 2004, p. 957-959.

por parte dos países desenvolvidos, a propósito da abertura de seus mercados agrícolas. De modo geral, ele participou de todas as declarações que buscavam um êxito final para a Rodada Doha[1131]. Os países desenvolvidos foram os que se recusaram a aceitar as regras. A União Europeia não contemplava reabrir a questão crítica da Política Agrícola Comum (PAC) antes de 2013. A ausência de um negociador agrícola em Genebra, sede da OMC, entre 2009 e 2010, ilustra a política de retração dos Estados Unidos e sua inclinação protecionista foi evidenciada pela votação da lei *Buy American* (essa cláusula privilegia, entre outros, o uso do ferro e aço produzidos pelas siderúrgicas nacionais nas obras públicas)[1132].

A consequência direta desses posicionamentos reflete-se nas sucessivas vitórias obtidas pelos governos brasileiros no Orgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC. Esse órgão reconheceu as distorções das regras de comércio internacional por parte da União Europeia no que toca ao açúcar – gestão realizada conjuntamente com a Austrália e a Tailândia – às bananas – graças a uma ação latino-americana – e também ao frango congelado. As práticas dos Estados Unidos foram condenadas em relação ao algodão e ao suco de laranja[1133]. Assim fazendo, certos países em desenvolvimento se engajavam ativamente nos organismos à sua disposição para levar

1131 Ver a Declaração final da IIª Cúpula ASA, realizada na Venezuela (§51): "Reafirmamos nosso compromisso para chegar a uma conclusão feliz do Ciclo de desenvolvimento de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) de maneira justa e equilibrada para os países em desenvolvimento".

1132 PENE, Cédric. De Doha à Copenhague: Le crépuscule des négociations multilatérales? *Politique étrangère*, n. 2, 2010, p. 332; "China y Brasil protestan por plan 'Buy American'", *El Mercurio*, 17 fev. 2009.

1133 Limitamo-nos aqui aos exemplos do setor agroalimentar. Secretaria da Presidência da República. Política Externa. *Balanço de Governo 2003-2010*, Eixo 4, Livro 1, dez. 2010, p. 50 e Desenvolvimento produtivo e comércio exterior. *Balanço de Governo 2003-2010*, Eixo 4, Livro 4, dez. 2010, p. 186-188. "Comunicado de Imprensa de Austrália, Brasil e Tailândia sobre o aumento das exportações de açúcar extraquota pela União Europeia", *Nota do MRE n. 34*, 2 fev. 2010. "Contencioso na OMC entre Brasil e Estados Unidos sobre medidas antidumping aplicadas sobre a importação de suco de laranja brasileiro (DS382) – Divulgação do Relatório Final do Painel", *Nota do MRE n. 128*, 25 mar. 2011.

adiante suas reivindicações. Entre 1995 e 2010, o Brasil se mostrou particularmente ativo no seio do OSC, com 24 ações iniciadas contra os Estados Unidos e seis contra a União Europeia[1134].

Essa divisão de papéis se ampliou para diversos âmbitos de debate. Já mencionamos a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, organizada em Copenhague em dezembro de 2009 com o objetivo de chegar a compromissos vinculantes e que terminou em fracasso. A maior parte dos Estados do Sul exigia que o Norte assumisse suas responsabilidades históricas e alguns deles, inclusive o Brasil, fizeram promessas mais amplas do que as dos parceiros desenvolvidos[1135]. Os governos estadunidenses não haviam ratificado o Protocolo de Quioto e durante essa Conferência, as propostas de Barack Obama situavam-se bem aquém das expectativas do Sul[1136]. As reticências da maioria dos participantes em desenvolvimento, expressas por meio do Grupo dos 77, iniciaram-se quando esses atores perceberam que o senado norte-americano não teria tempo de votar a "Lei de Energia Limpa e Segura" e que, consequentemente, os Estados Unidos chegariam a Copenhague sem a certeza de compromissos vinculantes. O ministro brasileiro do Meio Ambiente, Carlos Minc, afirmou naquele momento: "Os países desenvolvidos devem fazer propostas mais ambiciosas. [...] quando anunciam 4% em 2020 em relação a 1990, nem vale a pena começar a discutir. Exatamente.

1134 As outras reclamações são direcionadas da seguinte maneira: 3 contra o Canadá, 2 contra a Argentina, 1 contra o Peru, 1 contra a Turquia e 1 contra o México. Por outro lado, 29% dos casos nos quais o Brasil deve responder sobre as suas políticas adotadas são dos Estado Unidos e 29% são da União Europeia. OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. A atuação do Brasil no sistema de solução de controvérsias da OMC: o caso do contencioso do algodão contra os EUA, *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 2, abr.-jun. 2010, p. 20-25.

1135 As questões climáticas contêm diversas temáticas: a biodiversidade e o desflorestamento, mas insistiremos aqui sobretudo na redução dos gases de efeito estufa. BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. When Emergent Countries Reform Global Governance of Climate Change: Brazil under Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 53, número especial, 2010, p. 74-88.

1136 "Brasil na vanguarda", *O Globo*, 17 nov. 2009.

Os 4% de redução contemplados pelos Estados Unidos constituem um esforço menor do que o do Brasil: é incrível!"[1137]. Depois do malogro das negociações, Luiz Inácio Lula da Silva pronunciou um discurso no qual declarava que seu país estava pronto a participar do projeto do Fundo Limpo Internacional[1138]. Dessa forma, posicionava-se a favor do diálogo e do combate ao aquecimento global, mas também buscava não aparecer como responsável pela paralisia das discussões. Com uma lógica semelhante, a delegação chilena anunciou que seu país planejara reduzir em 20% as emissões de gases de efeito estufa em vários setores importantes[1139]. Mais tardiamente, os governantes venezuelanos afirmaram desejar uma conclusão positiva da XVI Conferência sobre Mudanças Climáticas de Cancun e, de fato, não bloquearam o resultado do encontro, contrariamente ao que ocorrera em Copenhague[1140].

Assim, o Brasil e Lula, o Chile da *Concertación* e posteriormente da *Coalición para el Cambio* e a Venezuela de Hugo Chávez por vezes puderam trocar os papéis dos participantes em negociações internacionais. Posicionaram-se como atores que exigiam a aplicação das regras existentes ou que desejavam aprofundá-las. Essa estratégia, porém, não é automática, pois esses mesmos países em desenvolvimento às vezes resistiam a certas sugestões que suscitavam a volta à estratégia do bloqueio[1141]. Esses foram os casos da inclusão das questões de Singapura e da introdução

1137 "Le Brésil peut jouer le rôle de pont", *Le Monde*, 16 dez. 2009.

1138 Os representantes brasileiros, além disso, comprometeram-se unilateralmente a reduzir as emissões de gases de efeito estufa entre 36,1 e 38,9%, em relação a suas projeções de crescimento no país para 2020. "Lula ofusca Obama e atrai as atenções", *O Globo*, 19 dez. 2009; Secretaria da Presidência da República, *op. cit.*, p. 46.

1139 Tratava-se dos setores elétrico, mineiro, de transportes e da indústria energívora. "Chile en Copenhague", *La Nación*, 21 dez. 2009.

1140 A Bolívia protestou, porém, isolada, não pôde impedir a adoção do texto. "La Cumbre del Clima pasa por encima de Bolivia para selar un acuerdo", *El País*, 11 dez. 2010.

1141 Cf. capítulo 3.2.1.2, p. 383.

do debate sobre a cláusula social na agenda da OMC, recusada por diversas coalizões Sul-Sul[1142].

As lógicas de atuação dos três países estudados exercem-se, portanto, em nome da defesa de interesses nacionais. Os argumentos morais apresentados permanecem como instrumentos das diplomacias, agora mais proativas, porém não representam *a priori* o objetivo a atingir. Desse ponto de vista, o surgimento de manifestações dos Estados do Sul não significa uma mudança no que toca ao funcionamento do sistema internacional. Pelo contrário, elas participam do fortalecimento de sua complexidade. As posições defendidas por uma parcela do mundo em desenvolvimento podem efetivamente resultar em demandas às vezes paradoxais, o que leva ao bloqueio por parte dos países desenvolvidos. As reivindicações brasileiras, por exemplo, baseiam-se em uma perspectiva histórica das negociações. Na OMC, os brasileiros procuram obter mais concessões de seus parceiros do Norte porque estes se beneficiaram da Rodada Uruguai em detrimento dos países do Sul. Atualmente, o Brasil exige ao mesmo tempo o desmantelamento das barreiras agrícolas do Norte e a concessão de períodos de carência para a abertura de suas fronteiras comerciais, isto é, um tratamento especial e diferenciado devido à fragilidade de alguns de seus setores domésticos. Da mesma forma, o impasse nas negociações sobre as mudanças climáticas em Copenhague deve-se à persistência da maioria dos países do Sul, inclusive o Brasil, em reivindicar a aplicação do princípio

1142 Os países em desenvolvimento preferem que as normas sobre o trabalho sejam tratadas na Organização Internacional do Trabalho (OIT) e consideram sua inserção na OMC, uma potencial justificação protecionista de parte dos países desenvolvidos. As questões de Singapura, apresentadas durante a Conferência Ministerial de 1996, reúnem quatro temas: IED, concorrência, transparência dos mercados públicos e facilitação do intercâmbio. PETITEVILLE, Franck. L'hégémonie est-elle soluble dans le multilatéralisme? Le cas de l'OMC. *Critique internationale*, n. 22, jan. 2004, p. 63-76; e QUENAULT, Béatrice. Le développement durable comme pierre d'achoppement des relations Nord/Sud au sein des négociations commerciales multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce. *Mondes en Développement*, 32(127), 2004, p. 22.

de "responsabilidades comuns, porém diferenciadas"[1143]. Isso significa que se todos os países aceitam engajar-se na luta contra um aquecimento excessivo do clima, os deveres são repartidos em função da participação histórica, e por habitante, de cada um nesse fenômeno. Isso implica uma participação acrescida dos países desenvolvidos. Ora, a situação dos países em desenvolvimento, especialmente os emergentes, por vezes não é mais a mesma atualmente. O Brasil é hoje um dos principais produtores de gases de efeito estufa[1144]. No campo comercial, certos setores industriais brasileiros já são competitivos em escala mundial. A perspectiva histórica responde, portanto, também à defesa de interesses nacionais. A legitimação pelo caráter justo das aspirações do Sul pertence plenamente às estratégias das negociações políticas. Sua invocação fica facilitada quando os Estados Unidos e a União Europeia adotam posições fechadas.

Na aurora do século XXI, as tendências estruturais e a conjuntura favorável se cruzaram para criar uma janela de oportunidade que os governantes do Brasil, do Chile e da Venezuela aproveitaram. A prioridade dos países estudados não nos parece ser a de contrabalançar os Estados Unidos, mas sim de fazer valer seus próprios interesses; esse segundo ponto pode acarretar o primeiro. Nesse sentido, o presidente Lula explicou: "Não fazemos nada contra ninguém nem contra alguma coisa, senão em nosso favor: preservar, respeitar nossa identidade cultural e política, nossa diversidade e nossos interesses, que são, em grande medida,

1143 AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An Overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 53, número especial, 2010, p. 220. O Chile endossa esse princípio. MINREL. *Principios y prioridades de la política exterior de Chile*. 2008, p. 68.

1144 Os países desenvolvidos veem nisso um comportamento de passageiro clandestino. A China foi o principal emissor (23% em 2010), a Índia o quarto e o Brasil o sexto. BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. When Emergent Countries Reform Global Governance of Climate Change: Brazil under Lula". *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 53, número especial, 2010, p. 79.

comuns"[1145]. A revitalização da Opep visava, antes de tudo, fazer aumentar os preços do petróleo e não contrariar os Estados Unidos, embora, *in fine*, a alta dos preços dos hidrocarbonetos não seja favorável a estes últimos nesse momento. O problema para os Estados do Sul reside menos na potência norte-americana em si mesma do que na maneira de utilizá-la. A recusa a uma política hegemônica e unilateral surge como o denominador comum para os parceiros cujas posições se expressam de maneiras diferentes em função de suas atitudes e de sua situação internacional.

3.3. Divisões internas persistentes e até mesmo acentuadas

Segundo Albert Hirschman, a manifestação vocal é a ação menos precisa de sua trilogia: "É uma noção bem menos nítida que comporta uma multidão de graus, desde um resmungo quase imperceptível até a recriminação violenta"[1146]. Isso significa que uma ação comum pode resultar de táticas diversas. Conforme já assinalamos, a busca da uniformidade produz um impasse para a compreensão das relações Sul-Sul[1147]. A título de comparação, admite-se comumente na comunidade científica que a política externa da França não pode ser assemelhada à dos Estados Unidos, sem que isso impeça que os dois países se associem no plano internacional. A mesma lógica deve ser utilizada para estudar o Sul, igualmente repleto de pluralidades. Aceitar a diversidade não significa recusar-se a observar as tensões que ela cria no seio de um número tão grande de países. Émile Durkheim enfatiza que o disparo da densidade dinâmica ocorre quando as unidades sociais se atraem em virtude de semelhanças. Somente então cada uma

1145 "Le Brésil, ce n'est pas que le foot", *El Watan*, 8 fev. 2006.

1146 HIRSCHMAN, Albert O. *Défection et prise de parole*. Paris: Fayard, 1995, p. 33.

1147 Cf. introdução, p. 31-32.

se destaca no interior do grupo assim formado[1148]. Distinguimos duas heterogeneidades principais que atravessam as diplomacias Sul-Sul: a pluralidade das estratégias seguidas e o diferencial de poderio material.

3.3.1. Diferenças estratégicas tradicionais

A reativação da união do Sul tem por consequência e por objetivo reduzir a influência dos países desenvolvidos, em particular a dos Estados Unidos para com a América do Sul, na orientação das decisões mundiais. Até mesmo o Chile, que preserva suas relações com a primeira potência, faz questão de assinalar o não automatismo de seu apoio. A presidente Michelle Bachelet explicou: "Permitam-me começar assegurando aos Estados Unidos que podem contar com o Chile como parceiro de confiança, não como aliado incondicional, mas certamente franco e aberto"[1149]. No entanto, os três países que estudamos não se destacam com a mesma intensidade e não adotam um discurso semelhante para justificá-lo.

3.3.1.1. A doce sedução brasileira e chilena

Nesse ponto, as diplomacias do Brasil e do Chile assemelham-se: utilizam uma retórica e uma prática de não confrontação no estabelecimento de vínculos Sul-Sul. Seus representantes se esforçam por explicitar uma complementaridade com os outros eixos de suas políticas externas. Essa aspiração se apoia em uma retórica moderada. Michelle Bachelet declarou: "Creio realmente que os Estados Unidos devem estar engajados no progresso e no futuro da América Latina. Mas penso também que não podem

1148 DURKHEIM, Émile. *De la division du travail social*. Paris: PUF, 4. ed., 1996, p. 261-264.

1149 "A Conversation with Michelle Bachelet", Disponível no *site* da internet do *Council on Foreign Relations*, 25 dez. 2008. Essa frase foi citada pelos diplomatas estadunisenses. "Cable en el que el embajador de EE.UU elogia la política internacional de Bachelet", *El País*, 25 jan. 2011.

considerar-nos crianças. Devemos ser tratados como adultos. Somos adultos e nos comportamos bem (risos)"[1150]. Os atores insistem igualmente no desenvolvimento simultâneo dos contatos Sul-Sul e no aprofundamento das parcerias com a Europa e os Estados Unidos[1151]. Durante a primeira Cúpula IBAS, o chefe de Estado brasileiro assegurou:

> *O que queremos, com o Ibas e outras iniciativas, é aproveitar melhor as oportunidades de cooperação Sul-Sul antes inexploradas. Isso não quer dizer que o Brasil vá descuidar das relações com o mundo desenvolvido. Essas duas vertentes de nossa política externa não são jogos de soma zero. São complementares, uma reforça a outra*[1152].

Essa atitude se traduz concretamente pela vontade de manutenção de bom entendimento com a primeira potência mundial. Certos objetivos entram em conflito com suas posições, por exemplo no âmbito da OMC ou a respeito da guerra no Iraque em 2003, sem que por isso a cordialidade bilateral se altere[1153]. Tanto o presidente George W. Bush quanto Barack Obama fizeram visitas oficiais ao Brasil e ao Chile: o primeiro foi a Santiago em

1150 "A Conversation with Michelle Bachelet", *op. cit.*

1151 Entrevista com um diplomata chileno, realizada em Santiago do Chile, em 11 ago. 2008.

1152 Discurso pronunciado na sessão de abertura da Cúpula Ibas, em Brasília, em 13 set. 2006. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/210254918545-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio>. Acesso em: 8 jun. 2011.

1153 Sobre o Brasil: HIRST, Mônica. Brazil-U.S. Relations: Getting Better All the Time. In: DOMÍNGUEZ, Jorge I; FERNÁNDEZ, Rafael de Castro (Orgs.). *Contemporary US-Latin American Relations*. Nova York: Routledge, 2010, p. 124: a autora menciona a "edade de madureza" para a relação bilateral; PECEQUILO, Cristina. *As Relações Brasil-Estados-Unidos*. Porto Alegre: Fino Traço, 2012. Sobre o Chile: FUENTES JULIO, Claudia F; ROJAS ARAVENA, Francisco. Chile and the United States 2000-2009: From Elusive Friendship to Cooperative Friendship. In: DOMÍNGUEZ, Jorge I; FERNÁNDEZ, Rafael de Castro (Orgs.), *op. cit.*, p. 143: a discórdia sobre a guerra do Iraque no ano 2003 não impediu que as relações bilaterais se tornassem cooperativas.

2004 apesar das tensões ligadas ao conflito iraquiano e o segundo viajou a Brasília no início de 2011 malgrado os desacordos sobre as questões do Iraque e da Líbia[1154].

A decisão de levar adiante projetos de cooperação triangular com países desenvolvidos é exemplo de política Sul-Sul inclusiva. Nesse caso, o parceiro do Norte contribui com grande parte do financiamento (o Chile participa com 7% em média e o Brasil com pelo menos 30%). Segundo o sítio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), desde os governos de Fernando Henrique Cardoso, projetos triangulares foram estabelecidos com o Japão, a Alemanha e o Reino Unido[1155]. Desde 2005, foram assinados ou estão em negociação acordos de cooperação com outros países ou instituições, especialmente o Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Noruega, Suécia e União Europeia, essencialmente na África lusófona[1156]. O Chile também aderiu a projetos de cooperação triangular, embora de maneira mais limitada e mais concentrada na região latino-americana[1157]. Mesmo assim, encontramos algumas

1154 Para esses dois casos, cf. capítulo 4.1.2.2 e a conclusão do presente capítulo, p. 454-455 e 496-515. "Visita ao Brasil do Presidente dos Estados Unidos da América, Barack Obama – Brasília, 19 de março de 2011", *Nota do MRE n. 106*, 18 mar. 2011; "Declaración Conjunta del Presidente Sebastián Piñera y el Presidente Barack Obama con ocasión de su Visita a Santiago, Chile", *Boletín del MINREL*, 21 mar. 2011.

1155 Com o Japão, os projetos visam aos países lusófonos (africanos e Timor-Leste) na área da saúde política e da agricultura (nomeadamente o programa Prosavana no Moçambique). Disponível em: <http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaTriangular.asp>. Acesso em: 8 jun. de 2011; sobre Prosavana, ver entre muitos: CHICHAVA, Sergio; DURAN, Jimena; CABRAL, Lidia *et al.* Chinese and Brazilian Cooperation with African Agriculture: The Case of Mozambique. *FAC Working Paper n 49*, Future Agricultures Consortium, 2013; FINGERMANN, Natalia Noschese. *A cooperação trilateral brasileira em Moçambique - Um estudo de caso comparado:* o ProALIMENTOS e o ProSAVANA. Tese (Mestrado) – Administração empresarial. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Fundação Getulio Vargas de São Paulo, 2014.

1156 Cf. anexo nº 31, v. II, p. 463-464. Carlos Alfonso Iglesias Puente cita a Dinamarca e a Suécia, mas não encontramos exemplos. PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa*. Brasília: FUNAG, 2010, p. 191-197.

1157 Existem acordos, principalmente com o Japão, a Finlândia, a U.E., a Suécia e os Estados Unidos. "Parte formación en manejo de recursos para superación de pobreza rural", *Boletín de la AGCI*, 7 mar. 2011; "Obama y Piñera destacan acuerdo de sus agencias de cooperación", *Boletín de la AGCI*, 21 mar. 2011;

iniciativas com a Espanha, um projeto foi contemplado no campo de moradias sociais com as Filipinas em 2005[1158] e com a Alemanha foi iniciado um programa de formação em assistência social e educação infantil em Moçambique[1159]. O Brasil e o Chile procuram difundir suas estratégias de moderação e colaboração inclusive porque esse caminho não é escolhido por todos os Estados do Sul.

3.3.1.2. Uma militância venezuelana mais radical

A visibilidade das posturas internacionais da Venezuela de Hugo Chávez resulta em parte de uma retórica mais radical. Ao contrário de seus homólogos brasileiros e chilenos, o chefe de Estado venezuelano assume posturas de oposição, e mesmo de confrontação, no cenário mundial. A fim de sublinhar o que considera como inconsistências do sistema internacional, Hugo Chávez se distingue de duas maneiras. Por um lado, critica mais diretamente a atuação das potências estabelecidas. Por outro, não hesita em romper o protocolo diplomático para amplificar o alcance de sua mensagem. De um ponto de vista sociológico, uma atitude que se afasta dos demais se inscreve na característica de desvio da norma. Em sua obra, Émile Durkheim distingue entre o que é normal e o que é patológico. O primeiro remete a um fenômeno observado na maior parte das sociedades humanas no mesmo estágio de desenvolvimento, enquanto o excepcional é considerado patológico[1160]. No entanto, autores

ECOSOC. *Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*. Background Study for the Development Cooperation Forum, abr. 2008, p. 16.

1158 Não sabemos qual foi o seguimento dado a esse projeto.

1159 "Fondo de cooperación Chile-Alemania desarrolla capacitación en asistencia social e infancia en Mozambique", *Boletín de la AGCI*, 16 set. 2009 e "Capacitación y desarrollo de material educativo para centros de educación infantil de Mozambique", *Boletín de la AGCI*, 21 abr. 2010.

1160 Segundo os dois autores seguintes, "há, em geral, um acordo em fazer de Durkheim um dos precursores da sociologia do desvio". MENDRAS, Henri; ÉTIENNE, Jean. "Durkheim ou le lien social". In: *Les grands auteurs de la sociologie*. Paris: Hatier, 1996, p. 100 e 131.

mais contemporâneos definiram o conceito de desvio. Howard Becker e Erving Goffman estão entre eles. Para o primeiro, "está em desvio o que se afasta demasiadamente da média"[1161]. Explica que o desvio é uma construção social que corresponde a um rótulo atribuído pela sociedade[1162]. Não obstante, essa rotulação pode ser instrumentalizada pelos atores visados. Com efeito, ocorre que os rotulados não aceitam a norma nem a preeminência dos rotuladores. Portanto, usam a "estigmatização" para aumentar sua visibilidade. O autor da confrontação diverge dos comportamentos esperados: ora, a qualificação resulta das interações sociais; portanto, aquele que assume seu rótulo procura dessa forma atrair os olhares dos demais. Bertrand Badie fala de uma "diplomacia depancada de garra que busca primordialmente exibir, para ser vista e para fazer diferença"[1163]. Quanto a Hugo Chávez, "ele adora ser desafiador, que falem de si, e faz todo o possível para estar no centro da controvérsia e perturbar cada um de nós"[1164]. Essa postura assumida autoriza uma presença internacional comprometida pela existência de assimetrias.

Essa busca de visibilidade, adquirida por meio de posições heterodoxas, serve para promover uma certa leitura das relações internacionais. Trata-se de desafiar para difundir uma mensagem reformadora. Quem se desvia aceita o rótulo quando este é funcional: permite revelar os desafios internacionais e inscrevê-

1161 Ele desenvolveu toda uma pesquisa sobre a "labelling theory". BECKER, Howard. *Outsiders: Études de sociologie de la déviance*. Paris: Métailié, 1985, p. 4.

1162 Nem todo comportamento que contradiz a regra social instituída é necessariamente qualificado como tal. *Ibid.*, p. 6; e GOFFMAN, Erving. *Stigmate*: Les usages sociaux des handicaps. Paris: Ed. de Minuit, 1975, p. 15.

1163 BADIE, Bertrand. *Le diplomate et l'intrus*. Paris: Fayard, 2008, p. 271. O autor diz em seguida que a diplomacia contestaria, "quer mostrar-se espetacular, ostentadora, muito simbólica e expressiva, fortemente retórica, ocupando assim o cenário internacional, recompondo seus objetivos e sua agenda" (p. 273).

1164 MARCANO, Cristina; BARRERA TYSZKA, Alberto. Bush the *Pendejo* and Fidel the Brother. In: *Hugo Chávez*. Nova York: Random House, 2007, p. 207.

-los na agenda. Feito isso, o objetivo é mobilizar outros atores e eventualmente propor alternativas[1165]. Assim se explicou Hugo Chávez por ocasião de uma viagem ao Irã: "Defenderemos o mundo escondidos em nossas casas ou paralisados pelo medo? Temos que sair para enfrentar o império e para isso é importante criar consciência"[1166]. Segundo um de seus assessores, Raimundo Kubchi, o presidente venezuelano não procurava colocar-se ao lado dos regimes ditatoriais quando criticou a promulgação de um mandado internacional de captura contra Omar El-Bechir em 2009 ou quando se opôs à guerra no Iraque em 2003. "Não se trata de defender a todo custo um presidente, mas sim uma posição de princípio e de legalidade"[1167].

A estratégia bolivariana repercute, consequentemente, na inserção internacional de seu país. As relações Sul-Sul lhe permitem simultaneamente fortalecer sua autonomia e realizar seus objetivos. Representam uma alternativa aos contatos assimétricos com o Norte; daí a divisão do mundo em cinco polos[1168]. Hugo Chávez teceu vínculos especialmente densos com Estados do Sul que são também contestatários. O fato de que o Irã e a Líbia estejam entre os países mais visitados ilustra essa orientação[1169]. Em nome da defesa dos preços do petróleo, Chávez se dirigiu a Bagdá, apesar do embargo internacional que proibia o tráfego aéreo, a fim de encontrar e convidar Saddam Hussein para a Segunda Cúpula da Opep, prevista para Caracas[1170].

1165 BECKER, Howard, *op. cit.*, p. 1; GOFFMAN, Erving, *op. cit.*, p. 165-168.

1166 "Presidente Chávez condecorado con orden República Islámica de Irán en su primera clase", *MINCI Prensa presidencial*, 30 jul. 2006.

1167 "Sudán, una amistad polémica", *BBC Mundo*, 3 abr. 2009.

1168 Cf. capítulo 2.1, p. 190-191.

1169 Essa qualificação pode se transformar em uma "identidade fundamental" compartilhada pelos rótulos. BECKER, Howard, *op. cit.*, p. 7; cf. anexo nº 4, quadro nº 15, v. II, p. 185.

1170 Ele chegou à capital de automóvel, vindo da fronteira iraniana.

Uma consequência direta dessa atitude foi a deterioração das relações diplomáticas com os Estados Unidos e a recusa de negociar acordos de cooperação triangular com países desenvolvidos. Em troca, foram discutidos projetos com Cuba e o Irã. A contestação levada a efeito pelo governante venezuelano visa às assimetrias mundiais e vê sua encarnação na primeira potência mundial. As críticas dirigidas aos Estados Unidos, país pejorativamente qualificado como "imperialista" ou "hegemônico", tornam-se um *leitmotiv*, às vezes uma ponta de lança[1171] do discurso bolivariano[1172]. A retórica de Hugo Chávez, além disso, radicalizou-se após o golpe de Estado de abril de 2002 e sua vitória no referendo revogador de 2004. Um momento vigoroso dessa denúncia ocorreu perante a Assembleia Geral das Nações Unidas em 2006, quando o chefe de Estado venezuelano se lançou contra seu homólogo estadunidense:

> *Ontem o Demônio veio aqui, ontem o Demônio esteve aqui, neste mesmo lugar. Ainda sinto cheiro de enxofre nesta tribuna onde é minha vez de falar. Ontem, senhoras e senhores, nesta mesma tribuna, o presidente dos Estados Unidos, a quem chamo "o Demônio", veio falar aqui como se fosse o dono do mundo [...]. O discurso do Presidente 'tirano mundial', cheio de cinismo, cheio de hipocrisia, é a hipocrisia imperial; a tentativa de controlar tudo. Querem nos impor o modelo democrático como eles o concebem, a falsa democracia das elites e, além disso, um modelo democrático muito original,*

1171 ROMERO, Carlos A. *Jugando con el globo*. Caracas: Ediciones B, grupe Zeta, 2006, p. 19.

1172 No entanto, o presidente venezuelano explica que seu antagonismo é dirigido aos governos e não ao povo dos Estados Unidos, daí recusar-se a ser considerado completamente antiamericano. "Não temos nada, nada, nada contra os Estados Unidos como povo. Eu não sou antiestadunidense, não, eu sou anti-imperialista". "Pekín se desmarca de vínculo ideológicos con Venezuela a la llegada de Chávez", *El Universal*, 23 set. 2008.

> *imposto pelas explosões de bombas, de bombardeios, invasões e tiros de canhão. Que democracia!*[1173].

Apesar de uma retórica baseada em sua situação de desvio, a atitude dos governos de Hugo Chávez aproxima-se mais do não conformismo do que de uma atitude totalmente rebelde. Robert Merton distingue diferentes graus de desvio: o *comportamento aberrante* ou *desvio de recuo*, que corresponde àquele que aceita a regra, mas não a aplica; o *não conformismo,* ou *desvio inovador*, que contesta a regra e deseja reformá-la, e a *delinquência*, ou *desvio rebelde*, que ataca abertamente e por todos os meios a estrutura, os atores centrais e sua legitimidade[1174]. Já assinalamos que os representantes venezuelanos se exprimem a partir das instâncias da ONU, o que revela a apropriação das estruturas internacionais existentes. As relações com os Estados Unidos, além disso, mostram-se contraditórias. Por um lado, os contatos oficiais são quase nulos desde o golpe de Estado de 2002. Os vínculos se deterioraram fortemente, sem, no entanto, provocar uma ruptura, pelo menos até 2011[1175]. Por outro, o intercâmbio comercial não foi afetado por essas tensões intergovernamentais e continua até mesmo progredindo. Embora as autoridades públicas procurem diversificar as trocas econômicas da Venezuela, aparentemente os Estados Unidos permaneceriam como os primeiros compradores dos produtos do país em todo o mundo[1176]. O *Plan Simón Bolívar*,

1173 Discurso pronunciado perante a Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York, em 20 set. 2006. In: MPPRE. *Libro amarillo 2006*, p. 655.

1174 MERTON, Robert. Éléments de théorie et de méthode sociologiques. Paris: Plon, 1949; retomado em BADIE, Bertrand. *Le diplomate et l'intrus*. Paris: Fayard, 2008, p. 251-253; ROCHATTE, Sonia. *La politique internationale du Venezuela: Une forme de déviance en relations internationales*. Tese (Mestrado) – Ciência política das relações internacionais. Paris: IEP, 2008, p. 15-16.

1175 ROMERO, Carlos A; CORRALES, Javier. *U.S.-Venezuela Relations since 1990s*. Nova York: Routledge, 2013.

1176 Utilizamos o condicional devido à falta de exatidão dos dados venezuelanos. Segundo as informações publicadas pelos Estados Unidos, as compras de produtos venezuelanos atingiram US$ 33,4 bilhões (dos quais 33,6% de petróleo). Por seu turno, o governo de Caracas declara um montante total de

que estabeleceu as linhas mestras do projeto bolivariano, enfatiza a importância do petróleo para o futuro da Venezuela e os efeitos do crescimento asiático para a economia nacional. Porém explica também que "devido a sua magnitude absoluta, a satisfação da demanda de hidrocarbonetos nos Estados Unidos continua a ter a principal participação na oferta venezuelana"[1177]. Para os Estados Unidos a Venezuela permanece entre os principais fornecedores de petróleo[1178]. Em fim de contas, a manutenção das trocas com os Estados Unidos, especialmente em hidrocarbonetos, assegura ao governo de Hugo Chávez dispor de meios para conduzir uma diplomacia ofensiva. De fato, a primeira potência mundial não pode bloquear economicamente um parceiro importante para seu abastecimento de energia. Essa situação alimenta o paradoxo, pois os laços comerciais entre os dois países são o que sustenta a contestação venezuelana[1179].

Para concluir, a lógica da confrontação e as atitudes mais cooperativas se juntam em torno da crítica ao funcionamento de um sistema internacional, cujas assimetrias são desfavoráveis aos Estados do Sul. Portanto, não será o radicalismo de alguns útil às reivindicações dos demais, explicitadas de maneira mais moderada, tornando-as mais aceitáveis para as potências estabelecidas? Uma

exportações de aproximadamente 67 bilhões; os Estados Unidos representariam quase a metade das vendas de produtos venezuelanos no exterior. Cf. anexo nº 9, v. II, p. 328.

1177 MPPRE. *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*. set. 2007, p. 47.

1178 Segundo os dados do UN Comtrade para os Estados Unidos, em 1999, a Venezuela representou 14,3% das importações de petróleo (em quantidade). Essa proporção reduziu-se muito pouco, pois se manteve em 11,7% em 2010. A Venezuela continua a fazer parte dos cinco primeiros fornecedores aos EUA, oscilando do segundo ao quinto lugar, com o passar dos anos. A PDVSA, companhia nacional de petróleo da Venezuela, controla a 3ª rede de distribuição de gasolina dos Estados Unidos (CITGO). France 2. Chávez: viva la revolución?, *Un oeil sur la planète*, 18 dez. 2006, 106 mn.

1179 Essa situação leva a pensar que a Venezuela de Hugo Chávez tem tudo a ganhar mantendo a confrontação com os Estados Unidos, enquanto o intercâmbio econômico não for ameaçado. ROMERO, Carlos A; CORRALES, Javier, *op. cit.*, p. 242.

pesquisadora do Instituto Diplomático Pedro Gual assim resumiu para nós a gestão de Hugo Chávez e sua equipe: "Exigir mais a fim de obter alguma coisa"[1180]. Por exemplo, quando a Venezuela se apresentou como candidata latino-americana para um assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 2006, tratava-se principalmente de impedir a eleição de um aliado dos Estados Unidos e de suscitar a questão da reforma daquele órgão[1181]. É essa "alguma coisa" que reúne as diplomacias com táticas diversas.

A pluralidade das estratégias adotadas não impede forçosamente o estabelecimento de políticas comuns desde que os objetivos sejam compartilhados. Parece necessário encontrar um equilíbrio entre uma análise do Sul como um "bloco" ou como um conjunto apenas heterogêneo. Além das lógicas diferentes, essa tensão se exerce igualmente, hoje em dia, em relação ao fenômeno dos países emergentes.

3.3.2. O caso dos emergentes: as diferenças materiais

O fenômeno dos emergentes põe em evidência as heterogeneidades materiais entre os países em desenvolvimento. Essa tensão interna não é nova: os hiatos entre os Estados do Sul sempre foram flagrantes, principalmente a partir da decolagem econômica de alguns dentre eles, entre os quais o Brasil, na década de 1970. Esses passaram a ser chamados "novos países industrializados"[1182]. O próprio Alfred Sauvy revisou sua opinião inicial sobre esses atores: "Permitamos ao criador da expressão Terceiro Mundo,

1180 Entrevista com uma pesquisadora do Instituto Diplomático Pedro Gual, realizada em Caracas, em 1º abr. 2009.

1181 Cf. capítulo 3.1.1.2, p. 342.

1182 LIMA, Maria Regina Soares. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48(1), 2005, p. 24 e 42; KRASNER, Stephen D. "Transforming International Regimes: What the Third World Wants and Why", *International Studies Quarterly*, 25(1), 1981, p. 136-137.

já há quase quarenta anos, repudiá-la, pois ela nos faz esquecer a diversidade crescente dos casos. Englobar no mesmo termo os países da África negra e os 'quatro dragões' não pode levar-nos muito longe"[1183]. Por que continuar a qualificar a todos como "países em desenvolvimento"? O que existe de inovador nessa emergência e que tensões ela cria para a união do Sul?

3.3.2.1. Uma rotulação contextual

A definição dos emergentes continua a ser um desafio porque é marcada pela elasticidade. Esta se expressa de três modos principais. Inicialmente, existe uma multidão de denominações possíveis: países-baleia, grandes potências periféricas, países intermediários, potências regionais ou ainda países *system-affecting*[1184]. Essas qualificações têm em comum a descrição de Estados que são ao mesmo tempo pequenos demais para afirmar-se por si sós em escala internacional e grandes demais para contentar-se com uma presença limitada e até mesmo passiva no jogo mundial[1185]. Mesmo que tenhamos dúvidas sobre a proposição de Robert Keohane, que sugere que os "pequenos" Estados adotem atitudes de retração no cenário mundial[1186], concordamos com o fato de que os emergentes executam diplomacias mais ambiciosas, dotadas de maiores recursos. Além disso, a rotulação de um país como "emergente" varia em função das épocas. O exame de diversos trabalhos dedicados ao estudo dos

1183 *Le Monde*, 14 fev. 1989.

1184 PRATES, Alcides G. R. O Brasil e a coordenação entre os países de porte continental numa perspectiva atual, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 39(2), 1996; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Desafios e dilemas dos grandes países periféricos: Brasil e Índia, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41(1), 1998; VISENTINI, Paulo G. Fagundes. A dimensão política: O Ibas multilateral, trilateral e geopolítico. In: VISENTINI, Paulo G. Fagundes; CEPIK, Marco Aurélio; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *G3 – Fórum de diálogo Ibas*. Curitiba: Jurúa, 2010, p. 19.

1185 COOPER, Andrew F (Org.). *Niche Diplomacy*. Nova York: St Martin's Press, 1997, p. 14; BADIE, Bertrand. *L'impuissance de la puissance*. Paris: Fayard, 2004, p. 224.

1186 Cf. introdução, p. 44-45.

futuros "grandes" do Sul confirma que um emergente de hoje não o era necessariamente ontem e, por dedução, certamente tampouco o será amanhã[1187]. Finalmente, a categorização não possui atualmente um limite fixo. Assim, o Chile, por seu desempenho econômico, a Venezuela, graças aos recursos petrolíferos e à capacidade oratória de seu presidente, às vezes, entram nesse conjunto[1188]. No entanto, um pequeno grupo de países se destaca e constitui, de certa forma, uma elite dos emergentes. São conhecidos pela sigla Brics, que designa o Brasil, a Rússia, a Índia, a China e a África do Sul[1189]. Por quais critérios foram selecionados esses cinco candidatos e o que significam para a união do Sul?

Antes de qualquer coisa, a composição do grupo, e mais particularmente a presença da Rússia, recorda que as tendências de mudança das relações internacionais não se resumem aos países do Sul. Dito isso, os desempenhos econômicos constituem o critério primordial de seleção. O termo "emergência" se originou no universo financeiro e a expressão Bric(s) foi cunhada por um economista do banco de investimentos Goldman Sachs em 2001[1190]. O grupo foi catapultado à ribalta do cenário mundial após

1187 GARTEN, Jeffrey E. *The Big Ten*. Nova York: Basic Books, 1997, p. 232. África do Sul, Argentina, Brasil, China, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, México, Polônia, Turquia. COOPER, Andrew F (Org.). *Niche Diplomacy*. Nova York: St Martin's Press, 1997, p. 221. África do Sul, Argentina, Austrália, Canadá, Malásia, Noruega, México, Turquia. CHASE, Robert; HILL, Emily; KENNEDY, Paul (Orgs.). *The Pivotal States*. Nova York: Norton, 1998, p. 445. África do Sul, Argélia, Brasil, Egito, Índia, Indonésia, México, Paquistão, Turquia. AMSDEN, Alice. *The rise of 'the rest'*. Nova York: Oxford University Press, 2001, p. 405. Argentina, Brasil, Chile, China, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, Malásia, México, Taiwan, Tailândia, Turquia.

1188 O Chile e a Malásia receberam o prêmio. "Palmarés 2010 des pays émergents" de *La Revue* (Grupo *Jeune Afrique*). "Chile recibe importante reconocimento de publicación francesa", *Boletín del MINREL*, 6 maio 2010; HASSNER, Pierre. Un train peut en cacher un autre. In: JAFFRELOT, Chistopher (Org.). *L'enjeu mondial, les pays émergents*. Paris: Presses de Sciences Po, 2008, p. 311. Para um leque das listas, ver: POSTEL-VINAY, Karoline. *Le G20, laboratoire d'un monde émergent*. Paris: Presses de Sciences Po, 2011, p. 97-101 e "Les pays émergents dans le monde", *Le Monde*, 25 jan. 2010.

1189 A África do Sul passou a integrar o grupo no final do ano de 2010. Os dados anteriores a essa data não a incluíam automaticamente. "Entrada da África do Sul no Bric", *Nota do MRE n. 754*, 31 dez. 2010.

1190 STUENKEL, Oliver. The BRICS and the Future of Global Order. Lanham: Lexington Books, 2015, p.

as conclusões de um estudo de 2003 que afirma que o tamanho das economias dos quatro Bric ultrapassaria as dos seis maiores países industrializados (Estados Unidos, Japão, Reino Unido, Alemanha, França e Itália) a partir de 2050[1191]. Os Bric(s) se caracterizam por um crescimento em geral superior à média mundial, pelo aumento das exportações e pelo acúmulo de reservas em divisas, tudo isso a um ritmo acelerado[1192]. Em 2010, os PIBs acumulados, em Paridade de Poder de Compra (PPC)[1193], chegaram a US$ 19,7 bilhões; não obstante, o PIB dos Estados Unidos eleva-se, por si só, a US$ 14,5 bilhões, o que relativiza o peso real dessas economias[1194]. Em termos relativos, porém, de 2003 a 2007, 65% da expansão do PIB real mundial são devido ao seu crescimento[1195]. O PIB real brasileiro aumentou 278% entre 2003 e 2010[1196]. O elemento econômico é, pois, essencial, mas não suficiente. Outros fatores entram em jogo

39-54; O'NEILL, Jim. Bulding Better Global Economic Brics. *Global Economics Paper n. 66*, Goldman Sachs, 30 nov. 2001.

1191 Posteriormente, os prognósticos foram reduzidos mais ainda. WILSON, Dominic; PURUSHOTHAMAN, Roopa. Dreaming With BRICs: The Path to 2050. *Global Economics Paper n. 99*, Goldman Sachs, 1º out. 2003, p. 24; O'NEILL, Jim; WILSON, Dominic; PURUSHOTHAMAN, Roopa; STUPNYTSKA, Anna. How solid are the BRICs?. *Global Economics Paper n. 134*, Goldman Sachs, 1º dez. 2005.

1192 Cf. anexo nº 32, v. II, p. 465-467. Também são levados em conta pelos organismos financeiros: a capitalização em bolsa, o PIB por habitante, o ambiente macroeconômico, o tamanho do mercado e das empresas, o grau de liquidez da economia e o nível de corrupção. GABAS, Jean-Jacques; LOSCH, Bruno, La fabrique en trompe-l'œil de l'émergence. In: JAFFRELOT, Chistophe (Org.), *op. cit.* p. 27.

1193 Aqui são utilizados dólares correntes. As paridades de poder de compra são taxas que permitem converter os preços a uma divisa comum, eliminando as diferenças de poder de compra entre as moedas. Em outras palavras, sua utilização permite eliminar, por ocasião da conversão, o efeito das diferenças dos níveis de preços entre os países. Disponível em: <http://www.oecd.org/department/0,3355,fr_2649_34357_1_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: 20 maio 2011.

1194 Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD>. Acesso em: 20 jul. 2015.

1195 No entanto, essa expansão é devida, em grande, parte à China. "II Cúpula Bric – Brasília, 16 de abril de 2010", *Nota do MRE n. 194*, 13 abr. 2010.

1196 As datas correspondem aos dois mandatos do presidente Lula, mas o aumento do PIB começou antes e prosseguiu em 2011. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?page=1>. Acesso em: 20 jul. 2011.

e fazem pensar em um retorno da proporcionalidade material no poderio de um Estado. De maneira geral, são recorrentes critérios tais como o tamanho e o crescimento da população (número de ativos e produtividade), os recursos naturais ou o meio ambiente, a situação política (pacificação, multietnia, peso regional) e os indicadores sociais. Essas variáveis recordam as "forças profundas" mencionadas por Pierre Renouvin[1197]. Por exemplo, em 2010 os Brics reuniam 45% da população mundial e 25% da superfície terrestre[1198]. As dotações materiais desses países aumentam, mas são ainda parciais, especialmente nos campos militar e social. Os Estados Unidos continuam de fato a acumular quase a metade das despesas militares mundiais e os desafios sociais internos dos emergentes são ainda importantes, particularmente no que toca ao combate à pobreza e às desigualdades[1199].

Grande parte das análises que tratam da evolução das relações internacionais assinala que as modificações na distribuição das capacidades materiais entre os Estados são fonte de mudança[1200]. A reforma do sistema internacional ocorre frequentemente em função dos acontecimentos e, portanto, por necessidade. O peso econômico dos emergentes constituiria, assim, um trunfo para a realização de suas aspirações internacionais. Andrew Cooper e

1197 Pierre Renouvin distingue a geografia (território, posição, espaço), as condições demográficas (crescimento da população, movimentos migratórios), forças econômicas (expansão, provimento de matérias-primas, vias de comunicação), questões financeiras e o sentimento nacional. Esta última força, hoje declinável na autopercepção, é melhor analisada no capítulo 4.1.1, p. 443-445. RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introduction à l'histoire des relations* internationales. Paris: Armand Colin, 4. ed., 2007 [1991], p. 5-282.

1198 Secretaria da Presidência da República. Política Externa. *Balanço de Governo 2003-2010*, Eixo 4, Livro 1, dez. 2010, p. 44.

1199 BATTISTELLA, Dario. *Un monde unidimensionnel*. Paris: Presses de Sciences Po, 2011, p. 46-49; KAHLER, Miles. Rising Powers and Global Governance: Negotiating Change in a Resilient Status Quo. *International Affairs*, 89(3), 2013. Cf. anexo nº 32, v. II, p. 465-467.

1200 GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989 [1981], p. 86; PLACIDI, Delphine. La transformation des pratiques diplomatiques nationales. In: BADIE, Bertrand; DEVIN, Guillaume (Orgs.). *Le multilatéralisme*. Paris: La Découverte, 2007, p. 108.

Agata Antkiewicz mencionam, nesse sentido, uma "diplomacia do PIB"[1201]. Ora, no caso do Brasil, o crescimento de seus recursos materiais serve por enquanto para reforçar as reivindicações que reclamam a limitação do exercício do poder; nesse sentido, ele se aproxima do mundo em desenvolvimento. Assim, de que forma esse ator gerencia sua participação no Sul, suas novas capacidades de ação e seu desejo de galgar os degraus da hierarquia mundial? Não haveria conflito de interesse entre essas diferentes orientações?

3.3.2.2. Primeiro país em desenvolvimento ou último dos desenvolvidos?

Existe uma tensão no interior da diplomacia brasileira entre seus rótulos de emergente e de país em desenvolvimento. As reações de seus parceiros do Sul, além disso, realçam esse questionamento.

A tentação de agir sozinho

Os governantes atuais não parecem mais tão seguros de suas estratégias como na época em que o general Golbery do Couto e Silva afirmava: "Preferimos ser a cabeça do mosquito do que a cauda do leão"[1202]. Três índices atestam a tentação do Brasil a lançar-se individualmente[1203]. Primeiramente, os atores políticos enfatizam a especificidade de seu país no seio do mundo em desenvolvimento. Segundo Celso Amorim:

1201 COOPER, Andrew F; ANTKIEWICZ, Agata (Orgs.). *Emerging Powers in Global Governance. Lessons from the Heiligendamm Process*. Waterloo: CIGI/Wilfrid Laurier University Press, 2008, p. 8.

1202 Citação retomada em: ROUQUIÉ, Alain. Puissance régionale ou acteur mondial? In: *Le Brésil au XXIe siècle*. Paris: Fayard, 2006, p. 344. A questão se coloca também a propósito das ações do Brasil em relação ao Sul, caso esse país chegue a integrar todos os centros de poder mundiais. Trata-se de outro tipo de mudança ainda fora de nosso alcance.

1203 A citação do general recorda que essa tentação não é nova. FRANCO, Alvaro da Costa (Org.). *Documentos da Política Externa Independente*. Brasília: FUNAG, 2008, p. 292 e 307.

> *Temos consciência de que a afirmação dos valores e interesses brasileiros no mundo é – e sempre será – global em seu alcance. Sem entrar no mérito de saber se isso é uma vantagem ou uma desvantagem, o Brasil não é um país pequeno. Não tem e não pode ter uma política externa de país pequeno. [...]. Ao mesmo tempo em que nos percebemos latino-americanos, e mais especificamente sul-americanos, reconhecemos a singularidade brasileira no contexto mundial*[1204].

Ao fazer isso, dissociam-se do contexto sulista, tendem a distinguir os que lhe assemelham e unir-se prioritariamente com eles. Em um discurso como presidente eleito, Lula anunciou: "Buscaremos novos parceiros comerciais em países com dimensão e potencial parecidos aos nossos, como é o caso da Rússia, da China e da India"[1205]. Howard Becker assinala que a rotulação tende a unir as unidades visadas por uma qualificação semelhante[1206]. O número de grupos limitados aos países emergentes, assim, multiplicou-se nos últimos anos. Em 2003, foi lançado o Fórum de Diálogo IBAS. Em seguida, de maneira oportunista, os países Bric(s) resolveram formar um grupo de consultas políticas desde junho de 2009, dando consistência a um rótulo criado por investidores[1207]. Enfim, a Conferência de Copenhague sobre mudanças climáticas viu

1204 AMORIM, Celso. *A diplomacia multilateral do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 7.

1205 Discurso pronunciado perante o "National Press Club", em Washington D.C., em 10 dez. 2002. In: SILVA, Luiz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *A política externa do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2003, p. 16.

1206 Aliás, já se constatou esse fenômeno com a Venezuela e seus parceiros contestatários. BECKER, Howard. *Outsider*. Paris: Métailié, 1985, p. 7; cf. capítulo 3.3.1.2, p. 413-414.

1207 A primeira reunião dos ministros de Relações exteriores do grupo Brics foi realizada em setembro de 2006. "Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo dos Brics – Ecaterimburgo, 16 de junho de 2009 – Declaração Conjunta", *Nota do MRE n. 292*, 17 jun. 2009; e "IV Reunião dos Chanceleres dos Brics – Brasil, Rússia, Índia e China – Nova York, 24 de setembro de 2009 – Comunicado de Imprensa", *Nota do MRE n. 478*, 25 set. 2009.

nascer o Basic, que reúne os quatro Estados mais frequentemente citados entre os emergentes[1208]. Grupos restritos de países em desenvolvimento já existiam anteriormente, como o G15 e o G24, mas provinham de grupos Sul-Sul mais amplos, a saber o Movimento Não Alinhado e o G77. Ao contrário, as novas criações são fruto da vontade dos emergentes ou de um reconhecimento vindo do Norte, e não do Sul. Essa diferença coloca a questão da legitimidade de sua função representativa do mundo em desenvolvimento.

Em segundo lugar, essa indagação é ainda mais legítima quando os países desenvolvidos convidam cada vez mais os emergentes para seus encontros restritos. A partir de 2003, os chefes de Estado e de governo de cinco emergentes têm sido convidados a participar de um dia dos encontros anuais do G8, prática institucionalizada no processo de Heilingendamm a partir de 2007[1209]. Em seguida, realizou-se em Washington a primeira cúpula de chefes de Estado e de governo do G20F e os Estados Unidos de Barack Obama organizaram sua permanência em uma reunião em Pittsburgh[1210]. A aceitação dessa ligação apresenta o risco para os emergentes, entre os quais o Brasil, de ficarem associados às visões e práticas do Norte[1211]. Assim, a partir de uma comparação

1208 "Em vez do Bric, o Basic", *O Globo*, 19 dez. 2009.

1209 O G5 remete ao grupo informal que reúne a África do Sul, o Brasil, a China, a Índia e o México, sistematizado a partir de 2005, por ocasião da Cúpula do G8 em Gleneagles. "Brasil participa pela primeira vez de reunião do G8", *Folha de S. Paulo*, 19 jun. 2003. "Declaração Conjunta dos Chefes de Estado e/ou de Governo do Brasil, China, Índia, México e África do Sul, participantes da Cúpula do G8 em Gleneagles – 7 de julho de 2005", *Nota do MRE n. 335*, 7 jul. 2005.

1210 COOPER, Andrew F; HELLEINER, Eric. The G-20: A 'Global Economic Government' in the Making? In: POLHMANN, Christoph; REICHERT, Stephan; SCHILLINGER, Hubert René (Orgs.). The G-20: A 'Global Economic Government' in the Making? *International Policy Analysis*, FES, jul. 2010, p. 9.

1211 Os países desenvolvidos não estão de acordo entre si, alguns promovem um diálogo ampliado (Alemanha, Estados Unidos, Itália) enquanto outros se mostram favoráveis a uma incorporação completa ao G8 (Reino Unido de Tony Blair, França). "De G8 a G13", *Valor Econômico*, 14 jul. 2006; "Le G8 déçoit les attentes des pays émergents", *Le Monde*, 10 jun. 2007; "Sarkozy quer inclusão de emergentes, mas Berlusconi defende grupo reduzido com diálogo direto", *O Globo*, 8 jul. 2008.

dos comunicados do G20F, do G7 e do G24 dos oito primeiros anos, Leonardo Martinez-Diaz conclui que as posições do G20F são mais próximas das do G7 do que das do G24[1212]. Da mesma forma, em sua busca de integração com os centros de decisão ou de discussão privilegiados, os países emergentes participam de uma forma de "minilateralismo". Na OMC, os atores-chave da negociação da Rodada Doha sem dúvida mudaram, mas o Quadrilátero continua, composto principalmente pelo Brasil, Estados Unidos, Índia e União Europeia[1213]. Essas reuniões mantêm o funcionamento oligárquico do sistema internacional, que traduz assimetrias entre os Estados em proveito dos mais poderosos. A ampliação das instituições ou dos grupos informais constitui um avanço do ponto de vista da inserção de novos atores no jogo mundial, sem que isso seja forçosamente sinônimo de melhor representação[1214]. Assim, os países emergentes se inserem em clubes em nome de sua representatividade individual, mais do que de seu potencial de representação em sua qualidade de países do Sul[1215].

Em terceiro lugar, alguns exemplos demonstram que os diplomatas brasileiros puderam defender seus próprios interesses em detrimento das coalizões Sul-Sul que personificavam. Graças a seus esforços no seio do G20C, o Brasil reúne os papéis de líder e

1212 MARTINEZ-DIAZ, Leonardo. The G20 after 8 Years: How Effective a Vehicle for Developing Country Influence?. In: MARTINEZ-DIAZ, Leonardo; WOODS, Ngaire (Orgs.). *Networks of Influence?* Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 39-61.

1213 A estratégia de clube tomou formas variáveis mas permaneceu fiel a uma técnica aristocrática: Não Grupo-5 (NG-5) ou Grupo das 5 partes interessadas (FIPS) em 2005 (Estados Unidos, UE, Austrália, Brasil, Índia), FIPS Plus (com o Japão, Suíça, Coreia do Sul, China, Argentina) no mesmo ano, G6 em 2006 (FIPS + Japão, Austrália, Brasil, Índia, G4 em 2007 (Estados Unidos, UE, Índia, Brasil), G7 em 2008 (G6 + Chin). ISMAIL, Faizel. Mainstreaming Development in the WTO. Developing Countries in the Doha Round. *Documento de trabalho n. 0911*, FES, 2009, p. 3-5 e 40.

1214 BADIE, Bertrand. *La diplomatie de connivence*. Paris: La Découverte, 2011, p. 232-255.

1215 VENTURA, Enrique. La diplomatie Sud-Sud du Brésil: un discours solidaire au service d'une diplomatie d'influence. In: ROLLAND, Denis; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). *Relations internationales du Brésil*. Paris: L'Harmattan, v. 2, 2010, p. 218-219.

de "empreendedor político" no seio do grupo[1216]. Assume, assim, certos custos mas recebe em troca os méritos de seu engajamento, isto é, a inclusão no cerne das negociações internacionais. Ora, sempre no seio da OMC, o G4 se reuniu em julho de 2008 a fim de tentar desbloquear as negociações comerciais. O Brasil se mostrou então pronto a aceitar um compromisso que, no entanto, teria lesado alguns de seus parceiros, entre os quais a Índia e os países produtores de algodão[1217]. Certas decisões brasileiras revelam, consequentemente, uma tensão entre sua dupla condição de emergente e de país em desenvolvimento.

Dois freios: um potencial individual insuficiente e uma demanda de liderança no Sul

A inserção do Brasil nos clubes dos privilegiados, acarretando o abandono de seu papel de delegado do Sul não é, no entanto, um processo muito evidente por dois motivos. Para começar, a maioria das reivindicações brasileiras de participação e de reforma baseia-se na representatividade do sistema internacional[1218]. O fato de associar-se ao mundo em desenvolvimento lhe confere maior peso e, principalmente, mais legitimidade. A influência individual desse país permanece, de fato, ainda limitada. Nem todos os emergentes possuem a mesma capacidade de atuação e a lógica da hierarquia pode reverter-se contra alguns como um bumerangue. O Brasil teme especialmente o surgimento de um G2 entre os Estados Unidos e a China, como se percebeu por ocasião do G20F

1216 Conceito elaborado por Russell Hardin e citado em: OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes de; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Emmanuel de. Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul, *Contexto Internacional*, 28(2), 2006, p. 478.

1217 Afinal, foi a recusa da Índia à aplicação de salvaguardas especiais sobre os produtos agrícolas que fez fracassar a discussão. COSTA Jr., Carlos Nogueira da. Agenda Doha: A que esteve em jogo na Genebra de 2008. *Meridiano 47*, n. 97, ago. 2008, p. 39-47; CNI. Integração internacional. Ano 1, n. 1, ago. 2008, p. 12; "Itamaraty tira prioridade do Sul". *Folha de S. Paulo*, 28 jul. 2008; "Amorim diz que 'G20 vai sobreviver". *O Globo*, 30 jul. 2008.

1218 Cf. capítulo 3.1.2.1, p. 356-357.

sobre questões monetárias e, em seguida, em Copenhague, a propósito da redução de gases de efeito estufa[1219]. Seus temores se viram fortalecidos pela recusa chinesa de apoiar oficialmente a candidatura brasileira ao Conselho de Segurança. Se o apoio parece assegurado no âmbito das reuniões bilaterais privadas, os governos de Pequim se recusam a anunciá-lo publicamente em virtude das persistentes reticências de certos vizinhos latino-americanos e porque se opõem ao G4 devido à presença do Japão[1220]. O Brasil tem necessidade de apoios mais numerosos porque esse país é um "pequeno" emergente, se nos ativermos aos aspectos materiais. Assim, representava somente 1,33% das exportações e 1,24% das importações mundiais em 2010[1221]. A maior visibilidade do Brasil na escala internacional depende, portanto, em parte, de seu ativismo diplomático. Este encontra um terreno privilegiado no Sul, cuja força numérica é importante e é onde alguns países adotam posições semelhantes. Finalmente, poderia o Brasil justificar suas aspirações sem a identificação com o mundo em desenvolvimento?

Andrew Hurrell recorda que o *status* de "grande potência" de um Estado está, sem dúvida, ligado a dotações materiais, mas não poderia ser aplicado sem a aceitação dessa condição por seus pares. O aspirante precisa obter o reconhecimento dos Estados "menores", sob pena de ver reduzidas sua autoridade e legitimidade[1222]. A necessária função representativa brasileira

1219 SGARD, Jérôme. Le G20 et la régulation financière. In: POSTEL-VINAY, Karoline (Org.). *Le G20: quoi, qui et comment?* Kiosque 2010 – Dossier, CERI, dez. 2010, p. 4-6; "Brasil teme que G2 obstrua ordem internacional multipolar", *Folha de S. Paulo*, 15 nov. 2009.

1220 Grupo constituído pelo Brasil, Índia, Alemanha e Japão. "Comunicado Conjunto de Imprensa do G4. Nova York", 21 set. 2004. In: *Repertório de Política Externa*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 198-199. JUNIOR, Oswaldo Biato. *A parceira estratégica sino-brasileira.* Brasília: FUNAG, 2010, p. 150-167.

1221 Disponível em: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=BRhttp://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=BR>. Acesso em: 5 dez. 2011.

1222 HURRELL, Andrew. Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-Be Great Powers?. *International Affairs*, 82(1), 2006, p. 4.

aproxima esse país de um mundo em desenvolvimento que reconhece precisar de líderes, em revezamento, a fim de tornar mais percucientes suas reivindicações. Vimos, por exemplo, que o Chile e a Venezuela aceitam não se tornar membros permanentes do Conselho de Segurança[1223]. Uma maioria de Estados em desenvolvimento, mais limitados materialmente, teriam sua busca por escuta e reconhecimento internacional consideravelmente enfraquecida sem o papel dos emergentes. As assimetrias, ao menos materiais, seriam ainda maiores. Historicamente, foram os líderes caris-máticos os que permitiram ao Movimento Não Alinhado fazer-se ouvir. Esses foram os casos de Jawaharlal Nehru, Josip Broz Tito e Gamal Abdel Nasser na primeira geração. Atualmente, o presidente Lula se encontra na origem de numerosas iniciativas inter-regionais, como a ASA e a Aspa, mas também de gestões globais. O recurso ganho por esse país sul-americano diante dos Estados Unidos no órgão de solução de controvérsias da OMC na questão do algodão deu legitimidade às demandas do *Cotton-4*, mesmo que não tenha sido diretamente incluído nas compensações obtidas pelo Brasil[1224]. A existência de líderes permite, portanto, fazer ouvir a voz de diversos países em desenvolvimento.

Em contrapartida, nem todos dentre esses últimos estão dispostos a deixar que lhes seja usurpada a força de representação. Assim, não escondem seu descontentamento e desacordo diante das tendências oligárquicas dos emergentes[1225]. Na OMC, surgem

1223 Cf. capítulo 3.1.2.1 p. 360-362.

1224 A queixa brasileira foi iniciada quando da chegada ao poder de Luiz Inácio Lula da Silva, cujos governos prosseguiram nas gestões. AZEVÊDO, Roberto Carvalho de. Reflexões sobre o contencioso do algodão entre o Brasil e os Estados Unidos". Política Externa, 19(2), set-nov. 2010, p. 81-91; "Brasil da esperanza". IPS, 23 mar. 2010.

1225 As reticências regionais à ascensão brasileira são frequentes. SCHIRM, Stefan A. "Leaders in Need of Followers: Emerging Powers in Global Governance". *European Journal of International Relations*, 16 (2), 2010; MALAMUD, Andrés. A Leader without Followers? The Growing Divergence between

resmungos sobre o Quadrilátero. O G33, ao qual pertence a Venezuela, reprovou o Brasil e a Índia por haverem adotado comportamentos egoístas durante a reunião de Genebra de 2004[1226]. Outro grupo, com a presença do Chile, emitiu uma alternativa à do G20C em 2007 sobre a abertura dos mercados em desenvolvimento a produtos industriais[1227]. O chefe de Estado venezuelano denuncia regularmente os comitês restritos, tanto do Norte-Norte quanto do Norte-Sul. A fim de enfrentar a crise econômica de 2008, ele propôs uma Cúpula mundial de chefes de Estado e de governo, a fim de debater soluções comuns[1228]. Observando a criação do G20F, ele se indagou: "O presidente dos Estados Unidos está convocando em Washington uma reunião dos presidentes dos grandes países do mundo. Não estou interessado em que ele me convide, mas será que nós não temos nada a dizer?"[1229]. Em Copenhague, no fim de 2009, Hugo Chávez simplesmente abandonou a Conferência sobre Mudança Climática e recusou-se a assinar o documento final. Expressou também sua oposição ao método de negociação. O texto tinha sido elaborado separadamente por um punhado de governantes, entre os quais Luiz Inácio Lula da Silva[1230]. O Chile,

the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 2011.

1226 PAQUIN-BOUTIN, Marie-Pierre. "La nouvelle stratégie commerciale du Sud: le G3, le G20 et le cas du Brésil". *La Chronique des Amériques*, n. 6, fev. 2005, p. 6.

1227 Essa "ponte intermediária" é composta por Chile, Colômbia, Costa Rica, Hong Kong, México, Peru, Singapura e Tailândia. "Grupo de países em desenvolvimento faz proposta na OMC sem Brasil e Índia", *O Globo*, 26 jun. 2007.

1228 Em junho de 2009, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre a Crise Mundial (G192). Mas o presidente venezuelano queria mais do que uma reunião de debates. Essa proposta foi assinada por cerca de trinta países (entre os quais o Brasil). "Presidente Chávez propone asamblea mundial de gobiernos para tratar crisis financiera", *MINCI Prensa presidencial*, 22 out. 2008.

1229 "Presidente Chávez propone reunión entre mandatarios de las Naciones Unidas", *MINCI Prensa presidencial*, 25 out. 2008.

1230 "Chávez y Morales dejan la cumbre de un portazo", *El País*, 19 dez. 2009.
Alguns países africanos já haviam se queixado de terem sido mantidos alheios à negociação (que havia começado por um grupo de cinquenta ministros do Meio Ambiente) e foram apoiados por

por sua vez, integrou o Grupo de Governança Global (3-G), cujo objetivo era chamar a atenção o G20F contra a marginalização da ONU. Mesmo reconhecendo o avanço representado pelo G20F na coordenação econômica mundial, os signatários assinalaram que suas ações não seriam eficazes se aquele grupo não se mostrasse mais "consultivo, inclusivo e transparente". Recordaram também que a ONU é "o único órgão global dotado de participação universal e legitimidade incontestável"[1231]. Consequentemente, as iniciativas originadas no grupo dos emergentes não são automaticamente apoiadas por seus parceiros do Sul. A União Africana rejeitou a proposta do G4 sobre a reforma do Conselho de Segurança em abril de 2005. Por meio do projeto de resolução de 6 de julho de 2005 (A/59/L.64) o G4 propunha a criação de seis assentos permanentes (G4 + dois africanos) e quatro assentos não permanentes. Os novos permanentes comprometer-se-iam a não utilizar o direito de veto durante quinze anos, até a realização de uma conferência de revisão. Os países africanos, porém, permaneceram inflexíveis quanto à supressão do veto[1232]. Outro grupo, denominado "União pelo Consenso", ergueu-se contra o texto do G4. Apelidado de *Coffee Club*, sugeriu uma alternativa à revisão do Conselho de Segurança, opondo-se à elevação do número de assentos permanentes e em

135 países, entre os quais a China e a Índia. "Diferencias entre potencias y naciones emergentes amenazan con hacer fracasar acuerdo en Copenhague", *El Mercurio*, 15 dez. 2009.

1231 "Carta datada de 11 de março de 2010, dirigida pelo representante permanente de Singapura junto às Nações Unidas e ao secretário-geral". Documento A/64/706, 11 mar. 2010. O documento é intitulado "Reforçar o âmbito do engajamento dos não membros do G20". Eis a composição do 3G, no momento da carta: Bahamas, Bahrein, Barbados, Botsuana, Brunei, Chile, Costa Rica, Emirados Árabes Unidos, Guatemala, Jamaica, Liechtenstein, Malásia, Mônaco, Nova Zelândia, Panamá, Filipinas, Qatar, Ruanda, São Marino, Senegal, Singapura, Suíça, Uruguai. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/706&Lang=Ehttp://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/706&Lang=E>. Acesso em: 20 jun. 2015.

1232 AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011, p. 452-456.

favor apenas do aumento de membros não permanentes (dez assentos suplementares)[1233].

O Brasil, que não dispõe de influência individual suficiente, necessita, portanto, de apoios para realizar suas aspirações internacionais. Paralelamente, diversos atores do Sul, como o Chile e a Venezuela, reconhecem a utilidade de contar com líderes. Esse conflito de interesses leva o Brasil emergente a reconsiderar a tentação de agir por conta própria.

A resistência à tentação

Os representantes brasileiros se mostram muito suscetíveis sempre que seu distanciamento em relação ao Sul é apontado. Em Copenhague, um diplomata negou que seu país tivesse se afastado do G7, a fim de negociar um acordo em comitê restrito[1234]. Celso Amorim explicou: "O Bric não pretende ser a elite dos países em desenvolvimento, não queremos trocar a aristocracia do G8 por outro tipo de aristocracia"[1235]. Os governantes do Brasil entre 2003 e 2010 resistiam em reconhecer as divisões internas e principalmente faziam questão de assinalar a participação de seu país no mundo em desenvolvimento. O presidente Lula assim afirmou: "Queremos levar ao Conselho [de Segurança da ONU] a visão de um país do Sul [...]"[1236]. Essa posição reaparece nos textos

1233 O projeto de resolução do Unidos para o consenso (A/59/L.68) foi apresentado em 21 de julho de 2005 e copatrocinado por Argentina, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Espanha, Itália, Malta, México, Paquistão, República da Coreia, San Marino e Turquia. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/410/81/PDF/N0541081.pdf?OpenElement> e <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/434/77/PDF/N0543477.pdf?OpenElement>. Acesso em: 20 jun. 2015. SEPÚLVEDA, Juan Pedro; RIQUELME, Jorge Rivera. La reforma del Consejo de Seguridad: Una mirada desde América Latina. *Nueva Sociedad*, n. 230, nov.-dez. 2010, p. 29-30.

1234 "Brasil contesta críticas de países do G-77", *O Globo*, 20 dez. 2009.

1235 "Cúpula emergente", *O Globo*, 15 abr. 2010.

1236 Discurso de abertura do Colóquio. "Brésil: Acteur Global", em Paris, 13 jul. 2005. In: *Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: FUNAG, 2008, p. 51.

dos grupos restritos de países emergentes. O documento final da Cúpula do Ibas em 2010 é explícito nesse sentido:

> *O Ibas reafirmou o seu compromisso com o multilateralismo e com a busca de maior participação dos países em desenvolvimento na tomada de decisões em instâncias de organizações e instituições multilaterais. A esse respeito, o Ibas reiterou a necessidade urgente de reforma das Nações Unidas, especialmente do Conselho de Segurança, de modo a tornar a organização mais representativa e condizente com as necessidades e prioridades dos países em desenvolvimento*[1237].

O Brasil procurava, dessa forma, conservar um duplo rótulo e não descartar sua ligação com o Sul simplesmente em benefício de sua qualificação como emergente.

Com efeito, os atores brasileiros fazem questão de manter-se em contato com o Sul a fim de varrer as suspeitas de egoísmo de que são alvos. Os membros do Basic reconheceram a ausência de inclusão do G77 em Copenhague e se comprometeram a criar um fundo de financiamento para os Estados mais pobres, segundo o modelo das promessas feitas pelo Norte[1238]. O governo de Lula apoiou a presença de convidados do Sul nas reuniões do G20F, conforme solicitado pelo 3-G[1239]. Igualmente, em 2004, o Brasil procurou unir diversos Estados em desenvolvimento antes de uma reunião ministerial da OMC, apesar dos adiamentos de anos anteriores. Os diplomatas brasileiros organizaram um café da manhã em Genebra antes do encontro com os Países Menos Desenvolvidos (PMD). No primeiro dia, está programada também

1237 "Participação dos países do Ibas no Conselho de Segurança em 2011", *Nota do MRE n. 623*, 15 out. 2010.

1238 "Na Índia, emergentes cobram verba de países ricos para meio ambiente", *O Globo*, 25 jan. 2010.

1239 "Brasil propondrá al G20 que admita a países emergentes del G24", *AFP*, 3 out. 2009.

uma entrevista dos líderes do G110. Em seguida, logo antes da reunião ministerial, os membros do G20C se encontraram com os coordenadores de numerosas coalizões Sul-Sul (G33, Grupo Africano, ACP, NAMA-11, SVE e Caricom)[1240]. Finalmente, após a obtenção de compensações dos Estados Unidos na questão do algodão, o chefe de Estado brasileiro declarou a intenção de incluir os países africanos do *Cotton-4* no fundo previsto para o setor algodoeiro nacional[1241].

Além disso, durante a presidência de Lula, o Brasil tomou cuidados para não se apresentar como parceiro do Norte em detrimento do Sul. A reticência brasileira à ideia de participar da OCDE ilustra esse ponto. Em 2007, essa organização lançou a iniciativa "Engajamento ampliado" (*Enhanced engagement*) que visava estimular a adesão dos E-5, que são a África do Sul, o Brasil, a China, a Índia e a Indonésia. O Brasil de Lula não desejava ingressar em um grupo que é percebido como um clube de poderosos[1242]. Essa tensão não se limita ao caso brasileiro. O Chile recursou-se, por enquanto, a retirar-se do G77, apesar de sua entrada na OCDE em janeiro de 2010, ao contrário do que tiveram de fazer a Coreia do Sul e o México em circunstâncias semelhantes. A maioria dos países latino-americanos apoiaram a manutenção do Chile no G77, diante de diversos parceiros africanos recalcitrantes que viam possíveis conflitos de interesse decorrentes daquela adesão. Os governantes chilenos se justificaram recordando a inexistência de

1240 "VII Reunião Ministerial da OMC – Genebra, 30 de novembro a 2 de dezembro de 2009", *Nota do MRE n. 622*, 27 nov. 2009.

1241 ANDRADE, Paula Coury. A vitória do Brasil na OMC e suas implicações para os países em desenvolvimento. *Mundorama*, 19 maio 2010.

1242 "Brasil resiste a aderir ao 'clube dos ricos'", *Valor econômico*, 22 jun. 2009; HIRST, Mônica. "Países de renda média e a cooperação Sul-Sul: Entre o conceitual e o político". In: LIMA, Maria Regina Soares; HIRST, Mônica (Orgs.). *Brasil, Índia e África do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 2009, p. 220.

normas de procedimento a respeito dessa dupla participação e que a OCDE não condicionou sua entrada a uma retirada dos 77[1243].

As diplomacias emergentes, entendidas no sentido amplo, oscilam e mostram-se incertas entre afirmação solitária e integração representativa. A segunda hipótese se mostra mais vinculante para com o Sul, porém, ao mesmo tempo, permite maior autonomia em relação ao Norte.

3.4. Conclusão do capítulo

O voto sobre o Relatório Goldstone no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas simbolizou a influência e o retorno de certa união dos países em desenvolvimento em escala internacional. O documento apresenta as conclusões da Missão Internacional Independente para estabelecer os fatos sobre o conflito em Gaza de dezembro de 2008 a janeiro de 2009. No texto, o exército israelense e diversos grupos armados palestinos são acusados de crimes de guerra e mesmo de crimes contra a humanidade. Em 16 de outubro de 2009, o Conselho de Direitos Humanos adotou o texto (A/HRC/RES/S-12/1) por 25 votos a favor, 6 contra e 11 abstenções. Nenhum país do Norte votou a favor do documento. Em contraposição, numerosos Estados do Sul, desde emergentes até os mais moderados, como o Chile, o aprovaram[1244].

1243 "Chile formalizó oficialmente su ingreso a la OCDE", *Boletín del MINREL*, 7 maio 2010; "Chile divide al G-77", *IPS*, 9 jul. 2010; "Chile con un pie en cada mundo: El rico y el pobre", *IPS*, ago. 2010.

1244 Votaram afirmativamente: África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Bahrein, Bangladesh, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Djibouti, Egito, Gana, Índia, Indonésia, Jordânia, Maurício, Nicarágua, Nigéria, Paquistão, Filipinas, Qatar, Rússia, Senegal, Zâmbia. Votaram contra: Eslovênia, Estados Unidos, Hungria, Itália, Países-Baixos, Eslováquia, Ucrânia. Abstiveram-se Bélgica, Bósnia-Herzegovina, Burkina Faso, Cameroun, Gabão, Japão, México, Noruega, República da Coreia e Uruguai. Em seguida, o relatório foi adotado pela Assembleia Geral. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/LTD/G09/168/08/PDF/G0916808.pdf?OpenElement>. Acesso em: 10 jun. 2011; FÉREZ GIL, Manuel (Org.). *El conflicto en Gaza 2008-2009: Una visión desde América Latina*. México: Senado de la República, 2009.

No que toca a nossas hipóteses iniciais, este capítulo confirma o caráter incremental da mudança induzida pela aproximação Sul-Sul. Os meios de contestação evoluíram e se tornaram mais complexos com uma coabitação entre métodos antigos e novos. As reivindicações devem ser ligadas às posições históricas dos três países estudados, embora decorram das margens de manobra permitidas pelo contexto internacional. A decisão de utilizar os foros multilaterais constitui um indício fundamental sobre a natureza da mudança provocada pelas diplomacias Sul--Sul. Palco dos primeiros contatos entre os atores recentemente independentes, elas lhes possibilitaram aprender a descobrir denominadores comuns que, por sua vez, participam da elaboração de estratégias em torno das quais aqueles se unem. Esses foros oferecem um terreno privilegiado no qual a dialética de Durkheim tem condições de florescer.

Certos países em desenvolvimento reclamam maior participação a fim de influir na elaboração da agenda nas práticas de conduta nos assuntos internacionais. A vontade de mudança representa uma condição essencial para qualquer evolução do sistema internacional, segundo Gary Goertz[1245]. O ministro Celso Amorim assim se expressou:

> *As situações de unipolaridade e mesmo de bipolaridade são intrinsecamente instáveis. Você pode achar que é muita pretensão nossa falar em multipolaridade, mas contribuir, mesmo que seja um pouquinho, para a multipolaridade é contribuir para a estabilidade do mundo*[1246].

1245 GOERTZ, Gary. *Contexts of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, p. 111.

1246 "Democracia é algo que existe também no Sul, diz ministro", *Folha de S. Paulo*, 16 maio 2005.

Os teóricos das relações internacionais há muito debatem e duvidam dessa afirmação[1247]; contudo, é claro que a multipolaridade assegura uma presença ampliada para os estados do Sul. Em uma lógica semelhante, o presidente Chávez reconhece, a respeito de seu país: "Não somos, nem aspiramos ser uma potência mundial [...] não pretendemos mudar [o mundo], mas podemos ajudar um pouquinho [em sua construção]"[1248]. Portanto, convém indagar o conteúdo das reivindicações do Brasil, do Chile e da Venezuela. A união do Sul fortaleceu-se, mas para defender quais contestações? Que visões revelam as aspirações internacionais desses atores?

1247 BATTISTELLA, Dario. *Un monde unidimensionnel*. Paris: Presses de Sciences Po, 2011, p. 54-62.

1248 "Presidente Chávez: 'El Mundo tiene que ser pluripolar'", *MINCI Prensa presidencial*, 19 jul. 2006.

CAPÍTULO 4
REAPROPRIAÇÃO E REINVENÇÃO DAS NORMAS EXISTENTES

A união dos Estados do Sul continua a ser, por enquanto, uma condição indispensável à promoção de suas reivindicações. Coloca-se, então, a questão dos fundamentos dessas últimas. Se retomarmos o pensamento de Durkheim, a aproximação entre entidades sociais gera regras em torno de valores que resultam de suas interações. Se as visões específicas brasileiras, chilenas e venezuelanas sobre as relações internacionais decorrem, em parte, dos contatos entre países em desenvolvimento, em troca não constituem vínculos morais, tais como definidos pelo sociólogo[1249]. Em outras palavras, podemos analisar o perfil da interdependência moral que emerge das relações Sul-Sul, mas essa interdependência ainda não se exerce plenamente. Verificaremos que essa situação se deve a múltiplos fatores entre os quais o fato de que o relançamento é recente, assim como as dificuldades experimentadas pelos atores governamentais do Sul para impor suas opiniões sobre o cenário mundial, ou ainda as hesitações no momento de colocar em

1249 MENDRAS, Henri; ÉTIENNE, Jean. Durkheim ou le lien social. *Les grands auteurs de la sociologie*. Paris: Hatier, 1996, p. 103.

prática esses valores. Não obstante, as percepções decorrentes a união do Sul são reveladoras do tipo de mudança a que aspiram os representantes do Brasil, do Chile e da Venezuela neste início do século XXI.

Distinguimos três temas principais sobre os quais nossos três casos de estudo se expressam de forma recorrente: a defesa da soberania nacional, a preferência pela persuasão na solução de conflitos em relação à coerção e a promoção do desenvolvimento econômico na agenda mundial.

Tais princípios não são essencialmente inovadores. Recordemos, por exemplo, a tríade de João Augusto de Araújo Castro em seu discurso perante a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 17 de setembro de 1968: desarmamento, desenvolvimento econômico e descolonização[1250]. Da mesma forma, no contexto da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) e da nacionalização dos hidrocarbonetos venezuelanos, o presidente Carlos Andrés Pérez proclamou:

> *O povo da Venezuela decidiu ser sujeito de sua própria história. Transformou em realidade a vontade unânime de ter o controle soberano de suas riquezas naturais. [...] [O petróleo] é o instrumento em mãos de países do Terceiro Mundo, dos membros da Opep, para levar as nações industrializadas ao diálogo e à compreensão que tornem possível a criação de uma nova ordem econômica mundial*[1251].

Alguns sugerem que os princípios de respeito à integridade territorial, não agressão e benefícios mútuos remontam à

1250 Circular nº 4.854 de 19 de setembro de 1963. In: FRANCO, Alvaro da Costa (Org.). *Documentos da Política Externa Independente*. Brasília: FUNAG, 2008, p. 190.

1251 Discurso pronunciado em 19 agosto 1975 no Salon Elíptico do Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.analitica.com/bitblio/cap/nacionalizacion_petroleo.asp>. Acesso em: 4 jun. 2011.

Conferência de Bandung e ao Congresso do Panamá de 1826, evento que simbolizou a primeira expressão internacional da América Latina[1252].

Este capítulo propõe uma análise temática em torno desses temas e se conclui com uma ilustração que permite recordar de que forma as visões, interesses e aspirações se entrecruzam nas tomadas de posição dos três países.

4.1. Uma volta às origens: a defesa da soberania política

Para começar, os governantes do Brasil, do Chile e da Venezuela se unem em sua reivindicação de respeito à soberania dos Estados, a partir do legado westfaliano que estrutura as relações interestatais. Essa demanda traduz um uso específico da soberania em torno das noções de autonomia e de intervenção. Não obstante, o arrazoado em favor desses princípios não é isento de tensões.

4.1.1. Reapropriação da soberania westfaliana

Os governos brasileiros, chilenos e venezuelanos afirmaram nos últimos anos seu apego à soberania nacional. Nessa noção,baseia-se o sistema internacional consagrado em 1945, tal como inscrito na Carta das Nações Unidas em seu artigo 2.1: "A Organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus membros"[1253]. Esse conceito se impôs com os Tratados de Westfália, que deram fim à Guerra dos Trinta Anos que assolou a Europa (1618-1648). Historicamente construída, sua permanência

1252 NWEHIED, Kaldone G. El espacio geohumano y geopolítico del 'sur': Percepciones antigua y moderna. In: CAPRILES, Elías; LUCENA, Hernán (Orgs.). África y Asia. Merida: GIEAA, 1998, p. 304.

1253 Disponível em: <http://www.un.org/fr/documents/charter/chap1.shtml>. Acesso em: 20 jun. 2015.

e sua solidez como estrutura básica das relações entre Estados não estavam garantidas[1254].

No momento de sua independência, durante o século XIX, os Estados latino-americanos retomaram esse princípio a fim de assegurar sua legitimidade internacional[1255]. Esses novos atores, portanto, utilizaram regras anteriores e não adotaram mecanismos alternativos de funcionamento. Ainda hoje, as constituições brasileira e venezuelana permanecem fiéis a sua soberania e lhes atribuem, efetivamente, uma posição prioritária. No Brasil, a Constituição de 5 de outubro de 1988 a define, a partir do artigo 1, como o primeiro fundamento da República. Além disso, cinco dos principais pontos do artigo 4 que tratam da política externa se referem a esse atributo do Estado. São eles a independência nacional, a autodeterminação dos povos, a não intervenção e a igualdade entre os Estados. Na Venezuela, igualmente, o artigo 1 da Constituição de 20 de dezembro de 1999 estipula que "a República Bolivariana da Venezuela é irrevogavelmente livre e independente. [...] A independência, a liberdade, a soberania, a imunidade, a integridade territorial e a autodeterminação nacional são direitos da nação, aos quais ela não pode renunciar"[1256].

Todos os grandes textos que emanaram das reuniões Sul-Sul dão destaque a essa noção, como por exemplo os dez princípios

1254 THOMPSON, Janice E. *Mercenaries, Pirates and Sovereigns*. Princeton: N.J, Princeton University Press, 1994, p. 219. RUGGIE, John Gerard. Political Structure and Dynamic Density. In: *Constructing the World Polity. Essays on international institutionalization*. London: Routledge, 1998, p. 146-149. POSTEL-VINAY, Karoline. *L'Occident et sa bonne parole*. Paris: Flammarion, 2005, p. 50. A autora assinala que o conceito de soberania dos Estados não é compatível com a organização política asiática de lealdade imperial, durante o século XIX.

1255 HOLSTI, Kalevi J. *Taming the Sovereigns*. Nova York: Cambridge University press, 2004, p. 302.

1256 A Constituição chilena de 1980 é muito mais técnica, dedicando-se a enquadrar os direitos dos cidadãos e as funções dos organismos do Estado. Ele reflete as negociações políticas no momento da transição democrática.

da Conferência de Bandung[1257], as declarações dos Não Alinhados e também as da Aspa e da ASA[1258]. O Brasil de Lula, o Chile da *Concertación* e posteriormente da *Coalición por el Cambio* e a Venezuela de Hugo Chávez construíram consequentemente suas reivindicações com base em uma norma já existente e participaram, de fato, em sua persistência como eixo fundador do cenário mundial.

Essa decisão se explica em parte pelo fato de que a soberania convalida sua existência política. No direito internacional público, a soberania é uma qualidade do Estado. Ela significa que nenhum ator estatal possui autoridade superior sobre os demais e que cada um reconhece seu homólogo como igual[1259]. Por meio da reapropriação da soberania, os governos dos três países estudados exprimem suas vontades, simbolizadas pela relação Sul-Sul.

Primeiramente, se a soberania não anula a estrutura assimétrica do sistema internacional, ela serve de barreira retórica e jurídica contra a vontade de imposição por parte dos mais poderosos, apoiando uma estratégia de reconhecimento em escala mundial. Por meio desse princípio é possível abolir um passado colonial para melhor proclamar sua própria existência, vontade e dignidade políticas. Nesse sentido, a penosa herança de submissão e mesmo de dominação política, une o Sul em uma mesma história, quaisquer que tenham sido as diferenças temporais ou jurídicas de suas experiências. A preponderância das antigas potências coloniais exprime-se agora por meio das assimetrias entre os atores políticos. Em escala latino-americana agora, ela é expressa

1257 Estes são inspirados pelos princípios do Pancha Shila (preceitos de origem budista): respeito à integridade territorial e à soberania, não agressão mútua, não ingerência nos assuntos internos, igualdade e intercâmbio recíproco, coexistência pacífica.

1258 A Declaração de Brasília da Primeira Cúpula Aspa afirma desde o parágrafo 1.3, a adesão e o pleno respeito aos princípios de soberania e de integridade territorial dos Estados.

1259 BATTISTELLA, Dario. *Un monde unidimensionnel*. Paris: Presses de Sciences Po, 2011, p. 30.

pelas relações hemisféricas. A defesa da soberania mostra um desejo de igualdade na consideração de diversos pontos de vista e de aspirações. Para Celso Amorim, "a nova política externa é a de que queremos ser tratados de igual pelos outros e sentar na mesma mesa com as grandes potências. E vice-versa"[1260]. O presidente Hugo Chávez se expressou de maneira semelhante: "Colocamos a Venezuela de hoje, graças a Deus e ao povo, em uma posição de respeito. Todo o mundo nos respeita"[1261].

Em segundo lugar, afirmar-se politicamente importa para aqueles que decidiram promover dessa forma a valorização política de seu país. Os vínculos Sul-Sul participam de um processo de afirmação de si mesmo. Sean Burges se interessou pelo conteúdo psicológico da diplomacia executada durante a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva. Ele observou as referências recorrentes do governante à expressão "autoestima". Essa estratégia visa mostrar aos brasileiros e também aos demais parceiros em desenvolvimento que os Estados do Sul possuem capacidades e que serão mais ouvidos se tiverem confiança em si mesmos[1262]. O líder brasileiro expôs sua visão ao primeiro-ministro indiano Manmohan Singh durante um encontro em Brasília, em setembro de 2006: "Esse mundo [desenvolvido], Primeiro-Ministro Singh, está mais próximo de nós do que parece, porque, a primeira barreira nós já vencemos, a barreira do preconceito de que éramos fracos e de que dependíamos dos ricos para darmos cada passo da nossa vida. Nós aprendemos a andar com as nossas próprias pernas e a construir a nossa independência do jeito que acreditamos que ela deva

1260 "Entrevista com Celso Amorim: 'Agora vamos buscar os Tigres Asiáticos'", *Isto é*, 27 nov. 2006.

1261 "Presidente Chávez: A Venezuela la hemos colocado en una posición de respeto en el mundo", *MINCI Prensa presidencial*, 12 out. 2006.

1262 BURGES, Sean W. Self-Esteem in Brazil: The Logic of Lula's South-South Foreign Policy. *International Journal*, 50(4), outono 2005, p. 1.133-1.151.

ser"[1263]. Durante sua viagem à Índia, a presidente do Chile Michelle Bachelet fez declarações que traduzem uma postura similar: "Não é menos importante recordar que, em ambas nações, possuímos o justo reconhecimento de nossos pares em nível internacional diante de um trabalho sério e sólido no plano econômico e que contamos com a capacidade e a vontade de progredir para o bem de nossos povos"[1264].

Mesmo quando retomam um conceito estruturalista do sistema interestatal, os atores brasileiros, chilenos e venezuelanos reapropriam-se dele. Refazem a aspiração de soberania em função de sua posição no cenário mundial.

4.1.2. Usos específicos do Sul: autonomia e não intervenção

Os três países estudados estabeleceram um vínculo estreio entre soberania, autonomia e não intervenção. A autonomia enriquece o sentido da soberania e nesse ponto constitui uma contribuição de certos atores do Sul. A não intervenção parece menos específica porque fundamenta as relações entre os Estados segundo o direito internacional público. A originalidade sul-americana se traduz aqui pelo uso que dela é feito.

4.1.2.1. Complementaridade entre soberania e autonomia

A soberania permite a autonomia e a autonomia exprime a soberania. Definida no âmbito da política externa como a

1263 Discurso pronunciado por ocasião da cerimônia de assinatura de acordos e da declaração à imprensa, em Brasília, em 12 set. 2006. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/145236462191-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio/?searchterm=cultura%20%C3%8Dndia%20Brasil>. Acesso em: 5 jun. 2011.

1264 "Presidenta: Chile e India poseen el reconocimiento internacional de sus pares", *Boletín de MINREL*, 19 mar. 2009.

possibilidade de livre tomada de decisão, isenta de pressões externas, a autonomia representa um dos pilares das diplomacias latino-americanas em favor das relações Sul-Sul[1265]. Aliás, os dirigentes reivindicam essa característica em sua atuação. Hugo Chávez está entre aqueles que mais a explicitaram: "A Venezuela é livre e aqui estamos nós e nunca mais seremos colônia Yankee, nem colônia de ninguém"[1266]. Assessor especial em política externa da presidência brasileira, Marco Aurelio Garcia, confirmou: "O Brasil é um país independente, não é um protetorado, portanto constrói sua política externa da forma como bem entende"[1267]. A presidente chilena Michelle Bachelet usou uma retórica mais moderada, mas se uniu a seus parceiros nesse ponto:

> *O Chile já teve no passado, tem no presente e estou segura de que terá no futuro uma política externa autônoma, independente. O Chile mostrou no passado que não aceita pressões de nenhum lado, de nenhum tipo e durante meu governo isso não vai ser diferente de maneira alguma*[1268].

A propósito desse país, "observando o longo período histórico, vemos que na atuação da política externa chilena a busca de um espaço de autonomia e de uma margem de manobra tem sido uma

1265 Um dos pioneiros latino-americanos do estudo desse conceito, Juan Carlos Puig, o definiu como "a capacidade para uma nação de escolher, de decidir e de agir por si mesma". Citado em: COLACRAI, Miryam. Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuina contribuición sudamericana. In: LECHINI, Gladys; KLAGSBRUNN, Victor; GONÇALVES, Williams (Orgs.). *Argentina e Brasil: Vencendo os preconceitos*. Rio de Janeiro: Revan, 2009, p. 39.

1266 "Presidente Chávez: 'Se impone de nuevo la política guerrerista de EEUU en caso libio'", *Boletines del MPPRE*, 19 mar. 2011.

1267 "'O Brasil constrói sua política externa como bem entende', diz Marco Aurélio Garcia", *ANBA*, 4 dez. 2003.

1268 Palavras ditas, a propósito das hesitações chilenas diante da candidatura venezuelana, a um assento não permanente no Conselho de Segurança em 2006 (a presidente acabou escolhendo a abstenção diante das fortes dissensões no interior de seu governo). "Bachelét: 'Chile tiene una política exterior autónoma, independiente'", *La Nación*, 27 jul. 2006.

constante"[1269]. Isso se deve sem dúvida ao fato de que a autonomia somente pode ser uma aspiração para Estados que temem tornar-se dependentes. Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni observam também que essa não é uma noção significativa para os atores mais poderosos[1270].

Esse conceito já foi objeto de estudos latino-americanos. A teoria da dependência assinalou o *status* periférico da América Latina e do Caribe no sistema mundial. Dois autores, especialmente o brasileiro Hélio Jaguaribe e o argentino Carlos Puig procuraram compreender de que forma os Estados poderiam agir em tal situação. Com a autonomia, eles teorizaram o conteúdo das políticas externas da região[1271]. Para esses autores, as diplomacias autônomas têm em comum a busca da multiplicação das relações exteriores de seus países[1272].

A partir desse legado conceitual latino-americano, Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni determinaram três tipos de autonomia para a diplomacia brasileira: pelo distanciamento, pela participação e pela diversificação. A autonomia pelo distanciamento remete a uma postura de não aceitação automática dos princípios internacionais, a uma certa forma de protecionismo e a uma crítica dos regimes que fixam o poder. No terreno dos fatos, a época do Pragmatismo Ecumênico e Responsável corresponde à utilização de certa percepção, por meio da radicalização das posições brasileiras[1273].

1269 ROJAS ARAVENA, Francisco. Chile: Cambio político e inserción internacional 1964-1997. *Estudios Internacionales*, 30 (119-120), jul.-dez. 1997, p. 404.

1270 VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *Brazilian Foreign Policy in Changing Times*. Lanham, Md: Lexington Books, 2009, p. 1-3.

1271 Essas obras se inspiram na realidade latino-americana dos anos 1970, mas em troca também influenciaram a elaboração das políticas externas da região. TICKNER, Arlene B. Hearing Latin American Voices in International Relations Studies, International Studies Perspectives, 4(4), 2003, p. 330; COLACRAI, Miryam, op. cit.

1272 Eles pensam sobretudo a escala regional.

1273 Cf. capítulo 1.2.1.2, p. 148.

A autonomia pela participação favorece, ao contrário, a adesão aos regimes mundiais, procurando ao mesmo tempo conservar uma margem de manobra na política externa. Trata-se de uma estratégia também usada com o objetivo de influenciar a formação das regras. A presidência de Fernando Henrique Cardoso reflete essa concepção. A autonomia pela diversificação, finalmente, prevê também a aceitação dos princípios internacionais, mas com o objetivo de reduzir as assimetrias e aumentar a ação protagonista do Brasil. Ela facilita a multipolaridade, notadamente por meio das alianças Sul-Sul. A política externa estimulada por Luiz Inácio Lula da Silva se situa, segundo os autores, nessa dinâmica. Esta última funde as duas primeiras, porque estimula a mudança sem rupturas[1274]. A Venezuela de Hugo Chávez apresenta uma prática diferente de autonomia, na interseção do distanciamento e da vontade de diversificação. Situamos as ações levadas a efeito pela *Concertación* na segunda categoria. De fato, e apesar de as aplicarem de forma variada, os três Estados estudados se juntam em torno dessa associação entre soberania e autonomia.

A prática da autonomia muda em função do contexto e, portanto, não inclui forçosamente uma orientação Sul-Sul. Não obstante, após uma dezena de anos, essa posições favoreceram a utilização de estratégias de aproximação com os países em desenvolvimento. Segundo numerosos estudos nacionais, a história diplomática do Brasil oscila entre americanismo e globalismo. Letícia Pinheiro, por exemplo, assinala que o americanismo privilegia as relações com os Estados Unidos e pressupõe certo alinhamento com suas decisões. Dificilmente se conjuga com as vontade autonomistas que consequentemente são mais ligadas

1274 Por serem tipos ideais, pertencer a uma categoria não impede a apresentação simultânea de certas características de outra. VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*, 29(2), jul.-dez. 2007, p. 283 e 295.

ao globalismo, que por sua vez favorecem as relações Sul-Sul[1275]. Conforme já vimos no capítulo anterior, a união do Sul é, com efeito, utilizada para aumentar as margens de manobra dos países que a promovem, especialmente nos foros multilaterais[1276].

Por sua vez, as diplomacias Sul-Sul exprimem a busca de autonomia. Tendo por objetivo mobilizar os governantes dos países membros da Opep com vistas à segunda Cúpula da organização, Hugo Chávez visitou cada um deles[1277]. Foi o primeiro chefe de Estado a encontrar-se com Saddam Hussein, no Iraque, após a Guerra do Golfo de 1991, o que suscitou observações de parte do governo dos Estados Unidos. Diante das críticas, o presidente venezuelano teria retrucado na ocasião: "Vou até ao inferno, se quiser"[1278]. A criação de um mundo "pluripolar", na visão bolivariana, serve pois à soberania e a seu corolário, a autonomia. A defesa dessas duas noções complementares resulta em outro arrazoado nos discursos do Brasil, do Chile e da Venezuela, desta vez em favor da não intervenção.

4.1.2.2. A não ingerência como barreira de proteção

Segundo a definição jurídica de soberania, a igualdade entre os Estados faz com que estes últimos disponham de autoridade exclusiva sobre seu território e sua população. Por dedução, nenhum ator pode imiscuir-se nos assuntos internos de um Estado sem que este o autorize. Esse aspecto interessa aos governantes dos três países que estudamos porque oferece uma proteção, por meio da norma, em um contexto interestatal no qual eles

1275 PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. *Contexto Internacional*, 22(2), jul.-dez. 2000, p. 314.

1276 Cf. capítulo 3.2.1, p. 375-387.

1277 Cf. anexo nº 4, v. II, p. 183-185.

1278 LÓPEZ MÁRTINEZ, Ramín Alfredo. *Un seguimiento a los viajes internacionales de Hugo Chávez Frías, 26 de mayo de 1994-19 de agosto de 2000*. Caracas: Ed. do autor, 2000, p. 188.

não são os mais poderosos. Historicamente, diversos Estados do Sul se encontram na origem de dois textos da Assembleia Geral das Nações Unidas que reafirmam a garantia de não ingerência, estipulada no artigo 2.7 da Carta[1279]. Trata-se das Resoluções 1514 de 14 de dezembro de 1960 e 2625 de 24 de outubro de 1970[1280]. Ainda hoje, a interpretação dessa noção continua a opor diversos países em desenvolvimento a seus homólogos do Norte. Amitav Acharya e Barry Buzan concluem, um tanto esquematicamente, que "o declínio da não intervenção no Ocidente vai de par com sua ascensão no Terceiro Mundo"[1281]. Hugo Chávez afirmou, durante um giro de 2010, que seu país respeita "como se fossem sagradas, as situações internas da Rússia, da Belarus, do Irã, da Síria, de Portugal e da Líbia"[1282].

A falta de confiança de certos países em desenvolvimento para com as intenções de seus parceiros do Norte resulta de uma pesada herança que impele alguns a radicalizar-se até a denúncia de qualquer intervenção, como é o caso da Venezuela. Hugo Chávez revoltou-se em 2001 durante a campanha militar no Afeganistão, reprovando aos governantes estadunidenses: "responder ao terror com mais terror"; e juntando a suas palavras fotografias de

1279 Segundo esse artigo, "nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capitulo VII". Disponível em: <http://www.un.org/fr/documents/charter/chap1.shtml>. Acesso em: 20 jun. 2015.

1280 A 1514 se intitula "Declaração sobre a outorga de independência aos países e povos coloniais". Disponível em: <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/1514%28XV%29&Lang=F>. Acesso em: 20 jun. 2015. A 2625 é a "Declaração relativa aos princípios de direito internacional tocantes às relações amigáveis e à cooperação entre os Estados em conformidade com a Carta das Nações Unidas". Disponível em: <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/2625%28XXV%29&Lang=F>. Acesso em: 20 jun. 2015.

1281 ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. *Non-Western International Relations Theory*. Nova York: Routledge, 2010, p. 18. Uma ideia semelhante foi desenvolvida por: ALDEN, Chris; MORPHET, Sally; VIEIRA, Marco Antonio. *The South in World Politics*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 5.

1282 "Gira internacional se erige como un periplo geopolítico", *Boletines del MPPRE*, 14 out. 2010.

cadáveres de crianças afegãs[1283]. O presidente venezuelano recusou desde então a participação de seu país em Operações de Paz das Nações Unidas. Da mesma forma, em um testemunho pessoal, Heraldo Muñoz, diplomata chileno, escreveu:

> *Os membros latino-americanos do Conselho de Segurança, em 2003, conhecem bem o que significa a intervenção externa. [...] O Chile, democracia antiga, foi alvo de um golpe de Estado apoiado pela CIA e de uma encarniçada campanha de desestabilização pela administração de Richard Nixon após a eleição democrática de 1970 do candidato socialista Salvador Allende à presidência da Nação*[1284].

A canga protetora da não ingerência permite, portanto, que a autonomia desabroche para esses Estados.

Existe, no entanto, uma pluralidade de interpretações que coabitam em torno de uma causa comum. Distinguimos dois pontos principais que cristalizam as posições brasileiras, chilenas e venezuelanas. Primeiramente, mais do que um rechaço em si da noção de intervenção, os representantes dos três países exigem o respeito indispensável das regras internacionais na tomada de decisões coletivas. Buscam evitar qualquer intromissão unilateral de um Estado nos assuntos de outro, por um lado, porque essa decisão está somente ao alcance dos mais poderosos e, por outro lado, porque ela se exerceria em nome dos interesses desses últimos. Por exemplo, a recusa em apoiar a guerra no Iraque em 2003 ilustra uma oposição diante da atitude dos Estados Unidos em relação aos foros multilaterais. Segundo a Carta das Nações Unidas, qualquer medida que pressuponha a violação da soberania de um Estado

1283 Citação retomada de Carlos Blanco. Puntos de confrontación. In: *Revolución y desilusión*. Madri: Catarata, 2002, p. 232.

1284 MUÑOZ, Heraldo. *A Solitary War*. Golden, Colo.: Fulcrum, 2008, p. 163.

deve ser previamente autorizada por uma resolução, explicita no seu vocabulário, no Conselho de Segurança das Nações Unidas[1285]. Ora, o lançamento das operações militares em março de 2003 ocorreu sem esse aval. O ministro Celso Amorim considera que esse fator foi o principal determinante da oposição brasileira[1286]. O próprio governo chileno, que estava a ponto de assinar um tratado de livre comércio com a primeira potência mundial, cujas negociações haviam durado mais de dez anos, se opôs à gestão do governo de George W. Bush. O presidente Ricardo Lagos declarou a esse respeito: "Estou consciente do 11 de setembro e da necessidade de puni-lo, mas creio que a legitimidade do uso da força depende somente das organizações internacionais"[1287].

Em seguida, nenhum dos três Estados rejeitou categoricamente a noção de intervenção definida em sentido amplo, inclusive a Venezuela de Hugo Chávez. Suas múltiplas contribuições aos programas de assistência humanitária o atestam. As diplomacias de Lula e da *Concertación* tampouco são mais soberanistas e aceitam, aliás, a noção de "não indiferença" em casos muito precisos, especialmente humanitários[1288]. Um documento do Ministério chileno das Relações Exteriores explica essa posição:

> *O Chile atribui particular importância ao princípio de igualdade soberana dos Estados como norma essencial para o respeito e a coexistência pacífica da sociedade internacional. Por isso, nosso país é contrário*

1285 Esse procedimento está previsto no Capítulo VII da Carta.

1286 Os dois outros são os custos de um ataque armado superior aos benefícios esperados e a incerteza quanto às motivações norte-americanas (que se revelaram falsas posteriormente). AMORIM, Celso. "Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An Overview". *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 53, número especial, 2010, p. 217 e Primeiros passos: Iraque. In: *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013, p. 15-33

1287 "Fuerte apoyo de Lagos a demandas palestinas", *La Nación*, 18 jan. 2005.

1288 MINREL. *Principios y prioridades de la política exterior de Chile*, 2008, p. 22; AMORIM, Celso, *op. cit.*, p. 226.

> *à intervenção de uma ou mais nações nos assuntos internos de outra e crê que só o direito internacional pode estabelecer exigências e limitações sobre eles. A autodeterminação política e econômica dos Estados e a integridade territorial são valores fundamentais em tal sentido. Reconhecendo ao mesmo tempo a evolução do direito internacional em temas como os direitos humanos, compartilhamos a ideia de que as ações humanitárias para casos qualificados, autorizadas no âmbito multilateral das Nações Unidas, podem ser empregadas em situações graves e de perigo para a população*[1289].

Ao contrário da Venezuela, após 1999, os governos brasileiros e chilenos continuam a participar em Operações das Nações Unidas para Manutenção da Paz (OMP)[1290]. Os primeiros chegaram a engajar-se em uma missão de interposição no Timor-Leste (Interfet), autorizada pelo Conselho de Segurança, que previa o recurso eventual à força armada[1291]. Esse exemplo recorda a diversidade das percepções que animam as tomadas de posição de nossos três casos. Essa foi especialmente visível por ocasião

1289 MINREL, *op. cit.*, p. 22.

1290 O Brasil participa de missões na Costa do Marfim, Libéria, Saara Ocidental, Sudão (MINUS), Líbano e Timor-Leste. Entre 2005 e 2009, o Brasil esteve presente nas operações na Etiópia-Eritreia, Nepal, República Centro-Africana, Chade e na República Democrática do Congo. O Chile contribui em missões de supervisão da fronteira indo-paquistanesa, da trégua no Oriente Médio (ONUST) assim como em operações no Afeganistão, no Iraque, no Timor-Leste e na RDC. O governo adotou uma lei sobre o envio de tropas em operações de manutenção da paz. Disponível em: <http://www.un.org/fr/peacekeeping/>. Acesso em: 17 jun. 2011. ABC/IPEA, *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional:* 2005-2009. Relatório, dez. 2010, p. 44-47. "Promulgada Ley sobre Tropas Chilenas en Operaciones de Paz", *Boletín del MINREL*, 7 nov. 2008. Disponível em: <http://www.cecopac.cl/chile_en_opaz/CHILE_MArco_OPAZ.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2011.

1291 LEONE, Leandro Pepe. *As operações de paz da ONU no pós-Guerra Fria – A atuação brasileira no Timor-Leste*. Tese (Mestrado) – Relações internacionais. São Paulo: Programa San Thiago Dantas, 2006, p. 62.

da autorização de uma intervenção na Líbia, votada em março de 2011 pelo Conselho de Segurança.

Notam-se claramente divergências entre as diplomacias brasileira, chilena e venezuelana a esse respeito, que revelam diferentes graus de aceitação da intervenção. Se para o governo de Sebastián Piñera o respeito aos procedimentos multilaterais foi suficiente para legitimar uma operação na Líbia[1292], seus homólogos brasileiro e venezuelano mostraram mais reticências. Dois textos foram votados no Conselho de Segurança a propósito das tensões internas na Líbia, onde o regime de Mianmar Kaddafi se opunha às manifestações populares que reclamavam sua retirada do poder. A Resolução 1970 mostrou a preocupação do Conselho diante daquela situação. Uma segunda que tomou o número 1973, previa medidas de intervenção. O presidente Hugo Chávez rejeitou totalmente a ideia de intervenção e propôs uma solução negociada, oferecendo seus próprios serviços como mediador[1293]. O Brasil, que era membro do Conselho de Segurança no período 2009-2011, votou a favor da Resolução 1970, mas se absteve na seguinte. Sua representante no Conselho explicou essa decisão da seguinte maneira:

> *O texto da Resolução em apreço contempla medidas que vão muito além desse chamado [da Liga Árabe para estabelecer uma zona de exclusão aérea]. Não estamos convencidos de que o uso da força, como dispõe o Parágrafo Operativo 4 (OP4) da presente resolução,*

1292 "América Latina/Libia: División de opiniones a favor y contra a la acción militar", *Efe*, 20 mar. 2011.

1293 Diversos comunicados foram publicados entre o fim de fevereiro e o fim de março, entre os quais "Líder bolivariano llama a constituir comisión de países amigos para ayudar a Líbia", *Boletines del MPPRE*, 28 fev. 2011; "Presidente Chávez: 'Se impone de nuevo la política guerrerista de EEUU' en caso libio", *Boletines del MPPRE*, 19 mar. 2011. Para uma perspectiva crítica, ver: CARDOZO, Elsa. Crisis y cambios en el Norte de África y el Medio Oriente: Implicaciones para Venezuela y su política exterior en el contexto latinoamericano, *Análisis*, ILDIS, maio 2012.

levará à realização do nosso objetivo comum – o fim imediato da violência e a proteção de civis"[1294].

A oposição venezuelana e a abstenção brasileira testemunharam um ceticismo a propósito da intervenção como método para sair da crise. O objeto de sua divergência em relação a essa decisão internacional tem mais a ver com o meio para atingir o objetivo do que com ela como tal[1295]. Voltaremos a esse ponto após analisar como a questão da não intervenção pode ser fonte de dilemas para as três políticas externas.

4.1.3. O dilema dos direitos humanos

As diplomacias do Brasil de Lula, da Venezuela de Hugo Chávez e do Chile da *Concertación* e posteriormente da *Coalición para el Cambio* posicionaram-se em favor da promoção dos direitos humanos em escala internacional[1296]. Denunciaram também o uso, percebido como político, dessa problemática por parte dos países desenvolvidos[1297]. Mais do que trabalhar para sua difusão universal, os atores mais poderosos instrumentalizam os direitos humanos em benefício de seus interesses no mundo em desenvolvimento. Simbolizando o repúdio do monopólio dos direitos humanos pelas potências estabelecidas, Hugo Chávez aceitou receber diversos prêmios na Líbia e na Síria, países frequentemente criticados

1294 "Explicação de voto do Brasil na Sessão Especial do Conselho de Segurança sobre a Situação na Líbia – Nova York, 26 de fevereiro de 2011", *Nota do MRE n. 79*, 28 fev. 2011; "Aprovação da Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU sobre a Líbia", *Nota do MRE n. 103*, 17 mar. 2011.

1295 Cf. capítulo 4.2, p. 459-478.

1296 Os discursos dos governos de Hugo Chávez focalizam mais os direitos econômicos e sociais. MPPRE, *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, set. 2007, p. 50; MINREL, *Perspectivas, proyecciones y desafíos de la política exterior de Chile*, fev. 2010, p. 11; AMORIM, Celso. O Brasil e os direitos humanos: Em busca de uma agenda positiva. *Política Externa*, 18(2), set. -nov. 2009.

1297 Para um balanço da questão, ver PRADO LALLANDE, Juan Pablo. *El lado oscuro de la cooperación internacional. La discrecionalidad de la ayuda externa en el fomento de la democracia y los derechos humanos*. México: Instituto Panamericano de Geografía e Historia-OEA, 2009.

no Norte a esse respeito[1298]. Os governos de nossos três casos denunciam igualmente a parcialidade das posturas do Norte nesse campo. Por exemplo, as repetidas condenações feitas por autoridades estadunidenses no Conselho de Direitos Humanos em relação ao regime iraniano contrastam com seu silêncio quando se trata de seus aliados, tais como a Arábia Saudita. Da tribuna da ONU, Celso Amorim explicou:

> *Temos um compromisso inabalável com a promoção dos Direitos Humanos. Favorecemos um tratamento não seletivo, objetivo e multilateral dos direitos humanos. Um tratamento sem politização ou parcialidade, em que todos – ricos ou pobres, poderosos ou fracos – estejam sujeitos ao mesmo escrutínio*[1299].

Não obstante, quando confrontada com a lógica da não intervenção, a diplomacia dos direitos humanos é igualmente fonte de tensões para as políticas externas aqui estudadas. As duas noções às vezes entram em contradição: portanto, como reagir quando um Estado do Sul é acusado de violar os direitos humanos?

Um jogo de soma zero parece ocorrer entre esses dois eixos, porque privilegiar um deles significa desprezar o outro. Os governos de Hugo Chávez apresentam a estratégia mais coerente: em nome da não intervenção em assuntos internos, não tomam posição a respeito dessas questões. Um diplomata assim confidenciou: "Cada país decide o governo que deseja; se o povo não pôde derrubá-lo, a Venezuela nada pode fazer a respeito [...]. Quando não se aprecia alguém, não se ajuda, porém nada mais"[1300]. No entanto, a fronteira

1298 "Presidente Chávez recibirá Premio Ghadhafi para los derechos humanos", *MINCI Prensa presidencial*, 23 nov. 2004; "Pueblos del mundo adelantan proyecto unitario, libertario y socialista para hacer frente al imperio", *MINCI Prensa presidencial*, 30 ago. 2006.

1299 "Discurso do Ministro Celso Amorim na abertura do Debate Geral da 65ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas", *Nota do MRE n. 592*, 23 set. 2010.

1300 Entrevista com um diplomata, realizada em Caracas, em 17 abr. 2009.

rapidamente se torna muito tênue entre a crítica à aplicação dos direitos humanos e a proteção indireta por parte dos regimes que usam a soberania como escapatória em relação a seus compromissos internacionais. A Venezuela de Hugo Chávez tende, pois, a sacrificar a promoção dos direitos humanos em favor da não intervenção.

Diante desse dilema, os atuais representantes do Brasil e do Chile apresentam uma posição mais ambígua. Em função dos parceiros, denunciam a violação dos direitos humanos ou se refugiam por trás do princípio da não ingerência. Por exemplo, nenhum dos dois se pronunciou a respeito desse tema no tocante à China. Michelle Bachelet viajou àquele país justamente no momento da insurreição no Tibete, mas não mencionou esse contexto em seus discursos. O comunicado conjunto de imprensa após a visita presidencial menciona a adesão do Chile à política de "uma só China" em relação a Taiwan e ao Tibete. As autoridades chinesas "apreciaram" essa atitude[1301]. Mesmo assim, os boletins do Ministério das Relações Exteriores (MINREL) adotam uma retórica de denúncia contra outros regimes do Sul, como o de Mianmar, países com os quais os contatos bilaterais são débeis. Assim, é possível ler em um comunicado: "O governo do Chile manifesta sua condenação mais enérgica perante a repressão que está sendo exercida pelo governo de Mianmar a fim de barrar as manifestações pacíficas de sua população, que exige a volta da democracia àquele país"[1302]. O Brasil de Lula padece contradições similares[1303]. Em 2007, o governante não pôde dissimular o

1301 "Bachelet in China amidst criticism of 'neutral' her stance", *The Santiago Times*, 11 abr. 2008; "Comunicado de prensa conjunto entre la República Popular de China y la República de Chile", *Boletín del MINREL*, 14 abr. 2008.

1302 "Chile condena represion en My Anmar (Birmania)", *Boletín del MINREL*, 28 set. 2007.

1303 STUENKEL, Oliver. IBSA: Rising Democracy Promoters?. In: *India-Brazil-South Africa Forum (IBSA)*, Nova York, Routledge, 2015, p. 133-137; ABDENUR, Adriana; NETO, Danilo Marcondes Neto, Brazil's Development Cooperation With Africa: What Role For Democracy And Human Rights?, *Sur*, 10(19), dez. 2013.

paradoxo de sua política ao discursar em um colóquio intitulado "Democracia e desenvolvimento na África", organizado no âmbito da comemoração dos vinte anos da presidência de Blaise Compaoré, que chegara ao poder por um golpe de Estado[1304]. Tal como no Chile, os atores políticos brasileiros se mostram mais críticos em relação a regimes com os quais criaram menos vínculos[1305].

O dilema entre a não intervenção e a promoção dos direitos humanos em escala internacional se acentuou com a aproximação do Brasil, Chile e Venezuela com seus parceiros do Sul. A defesa desses princípios se torna mais difícil à medida que as nações se desenvolvem. Desde 1999, a Venezuela mudou sua estratégia de votos nas Nações Unidas em favor do Irã e não apoiava os relatórios que criticavam a China[1306]. No Brasil, o símbolo dessa nova tensão foi o voto de 2004 sobre uma moção de "não ação" que resultou na retirada de uma resolução sobre a China[1307].

Em suma, as atuais diplomacias Sul-Sul do Brasil, Chile e Venezuela não escaparam aos problemas que enfrentam os países desenvolvidos. Embora denunciem a subjetividade do Norte, as dificuldades brasileiras e chilenas em assumir uma adesão total ao princípio de não ingerência resultam em posições igualmente parciais, pois se modificam em função dos países alvo.

O princípio da soberania ilustra de que forma as presidências de Lula, de Hugo Chávez e da *Concertación* e posteriormente da *Coalición por el Cambio* se reapropriaram de uma norma básica das

1304 Discurso pronunciado por ocasião do Colóquio "Démocratie et développement en Afrique", em Burkina Faso, em 15 out. 2007. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/499960757595-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio>. Acesso em: 17 jun. 2011

1305 "Repressão a Manifestações em Guiné Conacri", *Nota do MRE n. 486*, 29 set. 2009.

1306 MPPRE. *Libro amarillo 1999*, p. 185; e ELLNER, Steve. The Chávez Government in the International Arena. In: *Rethinking Venezuelan Politics*. London: Lynne Rienner, 2008, p. 196.

1307 BECARD, Danielly Silva Ramos. *O Brasil e a República Popular da China*. Brasília: FUNAG, 2008, p. 247.

interações entre os Estados, introduzindo-lhe suas interpretações específicas. Esses atores não exigem uma mudança sistêmica em relação a esse ponto; ao contrário, justificam sua ação referindo-se a seus fundamentos. Esse exercício não está isento de tensões quando coexistem compromissos contraditórios como os da promoção dos direitos humanos e a defesa da não ingerência. Não obstante, as posições que se opõem à denúncia das práticas de certos regimes traduzem igualmente outra aspiração de transformação por parte dos três países. O Brasil de Lula se absteve mais frequentemente por ocasião das votações de condenação no Conselho dos Direitos Humanos quando estes visaram, por exemplo, à Coreia do Norte ou ao Sri Lanka[1308]. Com essas decisões, os representantes brasileiros procuram promover um método de solução de conflitos que privilegia a convicção de preferência a coerção.

4.2. Uma sugestão: a solução de conflitos por meio da sedução

Uma segunda contribuição das diplomacias Sul-Sul às relações internacionais reside nas visões que os atores políticos brasileiros, chilenos e venezuelanos apresentam para a solução de conflitos. As reticências expressas quanto à intervenção devem ser ligadas a um ceticismo em relação à coerção como instrumento eficaz para conseguir ultrapassar certas tensões entre Estados. À ameaça do recurso à força, ou seja, ao "porrete" por vezes empunhado pelos países desenvolvidos, os Estados aqui estudados preferem colocar em prática uma política de sedução, por meio da "cenoura", realizada graças ao diálogo e à integração. O mundo em desenvolvimento constitui um terreno privilegiado para a aplicação de suas estratégias, o que não deixa de ser arriscado.

1308 ASANO, Camila Lissa; NADER, Lucia; VIEIRA, Oscar Vilhena. O Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU: A necessária superação de ambiguidades. *Política Externa*, 18(2), set.-nov. 2009.

4.2.1. Contra a força, pela palavra

As três diplomacias procuram especialmente definir-se como pacíficas e abertas ao diálogo[1309]. Por isso apoiaram a criação da Comissão das Nações Unidas para a Consolidação da Paz em 2005[1310]. Os atores da política externa brasileira apontam tradicionalmente para o caráter exemplar de sua ação na promoção da paz internacional. Essa percepção é corroborada pelo meio acadêmico. É certo que o Barão do Rio Branco conseguiu negociar pacificamente as fronteiras brasileiras, o que tem valor para a história diplomática do país. Não obstante, as forças militares participaram em alguns conflitos, como por ocasião da Guerra da Tríplice Aliança (1864-1970) e da Segunda Guerra Mundial. Da "moderação construtiva" de Gelson Fonseca Jr.[1311] à "equidistância pragmática" de Gerson Moura[1312], os analistas brasileiros caracterizam a conduta de seu país por meio da "não confrontação", uma atitude "universalista e tolerante" e o "culto da paz"[1313]. Malgrado uma retórica conflituosa, às vezes com conotações guerreiras, Hugo Chávez, por seu turno, erige-se

1309 Essa imagem contrasta com a violência social interna, pelo menos no que concerne ao Brasil e à Venezuela. O Chile, ao contrário, é o país mais pacífico da América Latina e de acordo com um estudo do PNUD, ocupa o 20° lugar em 144 pelas condições de segurança (a França se situa no 30°, os Estados Unidos 83° e o Brasil 85°). "Chile es reconocido como uno de los países más pacíficos del mundo", *Boletín del MINREL*, 7 nov. 2009.

1310 NEVES, Gilda Motta Santos. *Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – Perspectiva brasileira*. Brasília: FUNAG, 2010.

1311 Gelson Fonseca Jr. utiliza esta expressão, a propósito do século XX, para descrever a capacidade de "desdramatizar a agenda de política externa ou de canalizar os conflitos, as crises e as dificuldades no âmbito diplomático". AVIOUTSKII, Viatcheslav. *Géopolitiques continentales*. Paris: Armand Colin, 2006, p. 251.

1312 Gerson Moura baseia seu estudo no contexto da Segunda Guerra Mundial. DUMONT, Juliette. *L'Institut International de Coopération Intellectuelle et le Brésil (1924-1946)*. Paris: IHEAL, 2008, p. 32.

1313 CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 229; e *Inserção Internacional*, São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 291.

como defensor da paz, um agredido e não um agressor, que apenas responde a ataques vindos de outrem[1314].

Os representantes dos países estudados insistem particularmente sobre sua preferência pela solução de conflitos por meio da negociação. Nesse caso, sua postura se inscreve na lógica de sua aversão às intervenções armadas assim como as sanções[1315], porque as consideram ineficazes. Não se trata, portanto, apenas de um posicionamento baseado na questão da soberania. Segundo Celso Amorim:

> *O Brasil busca um diálogo com todas as regiões, credos, cores e meios [...]. A política de isolamento (voluntário ou imposto), no entanto, é quase sempre contraproducente. Não serve aos objetivos da paz e estabilidade no mundo, porque os governos que se sentem maltratados dessa forma, tornam-se até mesmo mais farisaicos e tendem a radicalizar suas posições. Muitos, por pretexto ou simples temor, tendem a tratar seus opositores internos como instrumentos de potências externas*[1316].

Embora se mostrem mais inclinadas a tolerar intervenções armadas, quando o arcabouço jurídico internacional é respeitado, as autoridades chilenas se inscrevem também em certo pacifismo. Em um documento de síntese, o Ministério das Relações Exteriores declara, a propósito da solução pacífica de conflitos:

1314 Se as crises diplomáticas com a Colômbia vizinha se multiplicaram, os dois Estados não recorreram até o momento a meios militares (apesar de um deslocamento de tropas venezuelanas à fronteira em 2010 y 2015). Sobre a postura de agredido, ver: "Presidente Chávez: Política de Venezuela no es de confrontación", *MINCI Prensa presidencial*, 8 nov. 2006.

1315 "Discurso do Ministro Celso Amorim na Cúpula de Chefes de Estado e de Governo do Conselho de Segurança das Nações Unidas", *Nota do MRE n. 593*, 23 set. 2010.

1316 AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An Overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 53, número especial, 2010, p. 227.

> *Por meio desse princípio, reiteramos nossa adesão à proibição da ameaça ou do uso da força nas relações internacionais, que contrariam os princípios estabelecidos pela Carta das Nações Unidas. Estamos convencidos de que o direito internacional e a diplomacia constituem os únicos meios legítimos para a solução pacífica das controvérsias*[1317].

Assim como ocorre no Brasil, os analistas chilenos confirmam frequentemente os argumentos oficiais, aos quais acrescentam um fator explicativo. Os países de meios limitados não têm outra opção a não ser rejeitar a força, da qual não dispõem de maneira suficiente em escala global para fazer valer suas visões. Para que seus pontos de vista seja ouvido, é lhes, portanto, indispensável um ambiente mundial pacífico[1318].

O recurso à força e às ameaças é percebido como obstáculo, mais do que como solução, para resolver as tensões entre os Estados. Ao contrário, são valorizados os convites aos atores sujeitos a pressões internacionais em torno da mesa de negociações e consequentemente a promessa de melhor integração no seio da comunidade dos Estados. Por esse motivo os representantes brasileiros procuraram "estar bem com todos, elogiando a maioria e incomodando muito pouco"[1319]. Celso Amorim assim se expressou a respeito de um deslocamento presidencial à Guiné Equatorial: "Uma aproximação com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), onde os países são todos democráticos, é o que vai ajudar que essas políticas que nós apreciamos sejam também

1317 MINREL. *Perspectivas, proyecciones y desafíos de la política exterior de Chile*, fev. 2010, p. 17.

1318 FUENTES, Claudio. La apuesta por el "poder blando": Política exterior de la concertación 2000-2006. In: FUNK, Robert L. *El gobierno de Ricardo Lagos*. Santiago: Universidad Diego portales, 2007, p. 121.

1319 BRIGAGÃO, Clóvis. Política externa do governo Lula: Continuidade e mudanças. *Política Internacional*, n. 29, nov. 2005, p. 20.

adotadas pelos outros. Não é o isolamento nem a distância"[1320]. Essa promoção do diálogo encontra terreno privilegiado no seio do mundo em desenvolvimento.

4.2.2. O Sul como terreno de exercício

4.2.2.1. Atenção globalizada

O interesse dedicado aos conflitos mundiais decorre igualmente do relançamento Sul-Sul. Com efeito, ao contato com novos parceiros, os diplomatas brasileiros, chilenos e venezuelanos são levados a se debruçar sobre as questões internacionais que não lhes concernem necessariamente de maneira direta, mas que têm importância nas relações bilaterais. Por ocasião da Conferência de Londres sobre o Afeganistão em 31 de janeiro de 2006, Celso Amorim declarou:

> *Minha própria presença aqui demonstra a natureza global dos desafios que enfrentamos. O que ocorre no Afeganistão é importante para seus vizinhos da Ásia Central, é importante para os Estados Unidos e para a Europa. Mas é também importante para a América Latina e sem dúvida para o Brasil*[1321].

Assim, a pacificação de Angola é crucial para a continuidade dos investimentos brasileiros no local; em uma nota similar, o fim do *apartheid* foi o que permitiu a decolagem das relações entre a América Latina e a África do Sul.

1320 A Guiné Equatorial apresentou sua candidatura à CPLP. "Negócios são negócios", *O Globo*, 6 jul. 2010.

1321 Discurso "Perspectivas polícias: O pacto global" pronunciado por ocasião da Conferência sobre o Afeganistão, em Londres, em 31 jan. 2006. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/discurso-proferido-pelo-ministro-das-relacoes>. Acesso em: 17 jun. 2011.

Com a leitura dos comunicados dos Ministérios das Relações Exteriores notamos um interesse crescente de parte dos Estados estudados em um número variado de temas, tanto pontuais quanto relativos a questões importantes[1322]. Catástrofes naturais, violências sociopolíticas, conflitos persistentes na África, Ásia e Oriente Médio, constituíram regularmente objeto de boletins nos sítios desses Ministérios, em função das prioridades de cada um. A Venezuela de Hugo Chávez se exprimia especialmente sobre a África (Zimbábue, Níger), a *Concertación* e a *Coalición por el Cambio* seguiram mais intensamente as evoluções asiáticas (tensões na península coreana, Mianmar) enquanto que as publicações brasileiras entre 2003 e 2010 eram mais sistemáticas e globais. Assim, o Brasil serviu de mediador após o golpe de Estado em São Tomé e Príncipe de 2003 para restabelecer o governo legítimo e coordenou o tema da Guiné-Bissau junto à Comissão para a Consolidação da Paz[1323]. Em todos os casos, por meio da internet, as três diplomacias demonstraram a vontade de difundir o acompanhamento dado e seu interesse pelas questões globais. Existem, porém, terrenos mais frequentados do que outros, especificamente no Oriente Médio[1324].

4.2.2.2. Interesse acentuado, mas heterogêneo, pelo conflito israelo-palestino

As tomadas de posição sul-americanas sobre o conflito entre Israel e a Palestina não são recentes. Inscrevem-se tradicionalmente

1322 Para exemplos desde 2008, cf. anexo nº 33, quadro nº 67, v. II, p. 468-478.

1323 Essas duas atuações ocorreram no quadro da CPLP. AMORIM, Celso. *Sem medo de decidirem*. In: JAKOBSEN, Kjeld (Org.). *A nova política externa*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010, p. 103; Sobre o caso de Guiné-Bissau, ver: COSTA, Marina Moreira; MAIA, Melina Espeschit. O Brasil e os esforços pela sustentabilidade da paz em Guiné-Bissau, *JUCA*, n. 3, 2009, p. 34-47; ABDENUR, Adriana; NETO, Danilo Marcondes. South-South Cooperation and Democracy in Africa: Brazil's Role in Guinea-Bissau, *Africa Review*, 5(2), 2013.

1324 Cf. anexo nº 33, v. II, p. 468-478.

no contexto dos debates multilaterais. Entre as ações da região destacam-se os votos em favor da criação de Israel em 1947 e uma das primeiras propostas de solução para terminar a Guerra dos Seis Dias, vinte anos mais tarde[1325].

São os laços bilaterais construídos entre o Brasil, o Chile e a Venezuela e as partes em conflito durante cerca de uma dezena de anos que apresentam uma nova intensidade. Além dos numerosos comunicados que testemunham uma atenção constante sobre os acontecimentos, os três países puseram em prática programas de assistência para com os Territórios Palestinos. Hugo Chávez proporcionou ajuda humanitária; os representantes chilenos, juntamente com organizações não governamentais, enviaram médicos ao local; e o Brasil de Lula desenvolveu diversos projetos no âmbito do Ibas. Refugiados palestinos foram também acolhidos nos territórios do Brasil e do Chile[1326]. Além disso, em abril de 2010, o presidente Lula, seguido por seu homólogo Sebastián Piñera um ano depois, realizou visitas inéditas a Israel e aos Territórios Palestinos[1327]. Assinalamos também que Celso Amorim viajou a esses lugares em 2005, 2008, 2009 e 2010, e que desde 2004 a diplomacia brasileira designou um embaixador extraordinário para o Oriente Médio, Affonso Celso de Ouro Preto no início[1328].

1325 Cf. capítulo 1.1.3, p. 109. Os conflitos do Oriente Médio são múltiplos, mas concentraremos nas relações israelo-palestinas. Isso não significa, no entanto, que os três países estudados não se interessem pelos outros focos de tensão.

1326 Cf. capítulo 2.3.3.3, p. 298-299.

1327 "Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Israel, Territórios Palestinos Ocupados e Jordânia – 15 a 18 de março de 2010", *Nota do MRE n. 110*, 12 mar. 2010; "Presidente Piñera se reunió con Mahmud Abbas", *Boletín de la présidence chilienne*, 5 mar. 2011; "Presidente Piñera se reúne con su homólogo israelí Shimon Peres", *Boletín del MINREL*, 6 mar. 2011.

1328 Essa iniciativa partiu do presidente Lula durante sua viagem aos países árabes, em dezembro de 2003, com o objetivo de fazer o Brasil participar ativamente do processo de paz israelo-palestino. Um exemplo do que estava em jogo nesse assunto, é que se trata de uma das pouquíssimas entrevistas que não nos foram concedidas durante nossa pesquisa de campo em Brasília, em maio de 2009. "Embaixador Extraordinário do Brasil para o Oriente Médio", *Nota do MRE n. 160*, 16 abr. 2004.

Em suma, os três países organizaram ou se associaram a eventos que tratavam do conflito entre Israel e a Palestina: o Brasil participou das Conferências de Paris e de Annapolis em 2007 e posteriormente na do Egito em 2008, enquanto o Chile esteve presente na de Paris[1329]. Na medida da escala de cada política externa, o Brasil recebeu o XVII Seminário internacional de mídias sobre a paz no Oriente Médio, em julho de 2009, e organizou uma reunião entre o representante da Autoridade Palestina para a política externa e o Fórum de Diálogo Ibas, em abril de 2010[1330]. Os governos venezuelanos foram muito ativos nesse tema no Conselho de Direitos Humanos da ONU. Para encerrar, dirigentes palestinos foram convidados a uma Cúpula da Alba[1331].

Cada governante se manifestou também sobre a solução do conflito israelo-palestino. Com o reconhecimento da Palestina como Estado, precedido pelo voto favorável ao Relatório Goldstone e suas fortes críticas ao ataque contra a Flotilha da Liberdade em 2010, as diplomacias desses Estados se posicionaram mais em favor do campo

1329 "Chile participó en conferencia de donantes de Palestina", *Boletín del MINREL*, 18 dez. 2007.

1330 "XVII Seminário Internacional de Mídia sobre Paz no Oriente Médio – Rio de Janeiro, 27 e 28 de julho de 2009", *Nota do MRE n. 332*, 21 jul. 2009; "Reunião de Ministros do Ibas com o Chanceler da Autoridade Nacional Palestina – Brasília, 15 de abril de 2010", *Nota do MRE n. 197*, 14 abr. 2010.

1331 "Venezuela invita a Palestina a próxima Cumbre del ALBA", *MINCI Prensa presidencial*, 27 nov. 2009; "Venezuela reiteró respaldo a causa palestina ante Consejo de Derechos Humanos de la ONU", *Boletines del MPPRE*, 22 mar. 2010; "Venezuela apoyará investigación del CDH de la ONU en torno a ataque israelí a Flotilla de la Libertad", *Boletines del MPPRE*, 2 jun. 2010; "ONU debe buscar nuevos mecanismo para que Israel responda a desacatos sobre Palestina", *Boletines del MPPRE*, 28 set. 2010; "Gobierno Bolivariano garantiza su apoyo a la causa Palestina", *Boletines del MPPRE*, 9 mar. 2011.

palestino[1332]. Suas decisões sobre esses três eventos revelaram, de fato, divergências com a visão israelense da situação[1333].

No entanto, a aparente semelhança entre as posturas dos três casos de estudo oculta estratégias e motivações muito diversas. Essa heterogeneidade se manifesta em torno de dois pontos principais. O Chile reconheceu a Palestina, mas posiciona-se com prudência quanto à questão da definição de limites territoriais. Enquanto o Brasil de Lula e a Venezuela de Hugo Chávez deixaram claro seu apoio ao estabelecimento das fronteiras traçadas em 1967, o governo de Sebastián Piñera recusou-se a incluir essa definição e se limita à seguinte declaração:

> 1. O Estado de Chile apoiou de forma permanente e consistente o direito do povo palestino de constituir um Estado independente, coexistindo em paz com o Estado de Israel. Além disso, apoiou plenamente o direito do estado de Israel de existir dentro das fronteiras seguras e reconhecidas internacionalmente.
> 2. Para alcançar estes objetivos, o Governo do Chile apoia firmemente e considera indispensável a retomada do processo entre as duas partes, com o apoio da Comunidade Internacional, para conseguir um acordo de paz pleno, definitivo e satisfatório, em conformidade com as Resoluções adotadas pela Organização das Nações Unidas.

1332 Cf. conclusão do capítulo 3, p. 435. "Venezuela y Palestina establecen relaciones diplomáticas", *Boletines del MPPRE*, 27 abr. 2009; "Reconhecimento do Estado Palestino nas Fronteiras de 1967 / Recognition of the Palestinian State along the 1967 Borders / Reconnaissance de l'Etat de Palestine dans les frontières de 1967", *Nota do MRE n. 707*, 3 dez. 2010; "Declaración del Gobierno de Chile sobre el reconocimiento del Estado de Palestina", *Boletín del MINREL*, 7 jan. 2011; "Ataque israelense à 'Flotilha da Liberdade'", *Nota do MRE n. 349*, 31 maio 2010; "Chile deplora ataque a embarcaciones civiles que se dirigían a las costas de la Franja de Gaza", *Boletín del MINREL*, 31 maio 2010; "Gobierno y pueblo venezolano repudian masacre perpetrada por Israel contra flotilla humanitaria", *Boletines del MPPRE*, 31 maio 2010.

1333 "Après le Brésil, l'Argentine reconnaît la Palestine", *Le Monde*, 6 dez. 2010; "Conselho da ONU endossa texto sobre Gaza", *Folha de S. Paulo*, 17 out. 2009.

3. Neste contexto, o governo do Chile decidiu hoje conceder seu reconhecimento da existência do Estado da Palestina, como um Estado livre, independente e soberano[1334].

Ao citar as decisões da ONU que continuam a recordar a Resolução 242 de 1967, a declaração chilena se refere implicitamente àquela questão. Deixa, porém, uma margem mais ampla de manobra aos atores, pois uma nova votação poderá ir além dos objetivos de 1967.

Em segundo lugar, os três Estados não abordam de maneira semelhante as relações com Israel. As diplomacias chilena e brasileira tratam de conservar bom entendimento bilateral e afirmam o direito à existência do Estado hebreu. Tanto Luiz Inácio Lula da Silva quanto Sebastián Piñera visitaram Israel e os Territórios Palestinos. A visita do presidente chileno proporcionou ocasião para o aprofundamento de projetos de cooperação, enquanto o Brasil, no âmbito do Mercosul, assinou um acordo de liberalização do intercâmbio com Israel em 2007[1335]. Ao contrário, os laços entre a Venezuela e Israel se deterioraram muito desde 2006. Nesse ano, Hugo Chávez criticou a belicosa reação israelense após o recrudescimento das tensões com o Líbano[1336]. No momento da Operação Chumbo Duro executada por Tsahal na Faixa de Gaza entre final de 2008 e inicios de 2009, o governante venezuelano resolveu dessa vez romper relações

1334 "Declaración del Gobierno de Chile sobre el reconocimiento del Estado de Palestina", *Boletín del MINREL*, 7 jan. 2011.

1335 Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/oriente-medio/israel/pdf> e <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/oriente-medio/palestina/pdf>. Acesso em: 1º dez. 2010. MINREL, *Memorias anuales 2005*; "Larraín defiende ingreso de Israel a la OCDE y minimiza impacto de la crisis", *El Mercurio*, 31 maio 2010; "Becas Galilee College – Departamento hispano", *Boletín de la AGCI*, 29 mar. 2010.

1336 O presidente chamou de volta seu encarregado de assuntos comerciais, em Israel, depois das tensões com o Líbano. "Presidente Chávez ordenó retiro del encargado de Negocios de Venezuela en Israel", *MINCI Prensa presidencial*, 3 ago. 2006.

diplomáticas com Israel em sinal de protesto[1337] e reconheceu a Palestina como Estado alguns meses mais tarde. Esse gesto não significou um questionamento da existência do Estado de Israel, mas sim oposição às decisões tomadas pelos atores políticos desse país[1338]. Nesse sentido, o engajamento do líder venezuelano foi mais vigoroso do que os de seus homólogos brasileiro e chileno.

4.2.2.3. Posturas interessadas

A diversidade das reações entre os governantes dos três países a propósito do conflito entre Israel e a Palestina recorda que a sua atenção a essa questão não é desinteressada e que remete às reivindicações e mesmo às ambições internacionais de cada um[1339].

As posturas pró-Palestina da Venezuela estão relacionadas com a visão bolivariana do sistema mundial que pretende ser solidária e anti-hegemônica. Nessa visão, a política de Israel está ligada à dos Estados Unidos, devido aos estreitos laços bilaterais. Hugo Chávez mencionou explicitamente esse ponto: "Não podemos dizer que seja culpa do povo de Israel, não podemos dizer que seja o povo palestino. Não! A culpa fundamental recai sobre o império norte-americano, que é o império que armou e apoiou os desmandos da elite de Israel"[1340]. Os diferentes governos chilenos

1337 A Venezuela não é o único país a adotar essa decisão. Foi acompanhada notadamente pela Bolívia, Qatar e Mauritânia. "Venezuela rompe relaciones diplomáticas con Israel por su repugnante ensañamiento en Gaza", *Nota da Embaixada da República Bolivariana da Venezuela na França*, 14 jan. 2009; "Qatar e Mauritânia anunciam ruptura com governo israelense", *Folha de S. Paulo*, 17 jan. 2009.

1338 Assim como no caso da primeira potência mundial, o presidente Hugo Chávez fez questão de diferenciar entre sua crítica das políticas do Estado hebreu e seu respeito pelo povo judeu. Um incidente contra a sinagoga de Caracas suscitou numerosas indagações sobre os laços de seus governos com o antissemitismo, rejeitados categoricamente por meio de declarações públicas e em comunicados sobre encontros com a comunidade judaica. "Detenidas 11 personas relacionadas con ataque a la sinagoga", *MINCI Prensa presidencial*, 8 fev. 2009; "Presidente Chávez niega que sea antisemita y llama a respetar a la comunidad judía venezolana", *Boletines del MPPRE*, 17 set. 2010.

1339 Cf. capítulo 3.1.2, p. 353-375.

1340 "Presidente Chávez condenó agresiones de Israel contra el Líbano", *MINCI Prensa presidencial*, 15 jul. 2009.

aproveitaram suas declarações para recordar sua dedicação ao direito internacional e à solução pacífica dos conflitos, mantendo dessa forma sua imagem de "bom cidadão" do mundo. Durante sua viagem pela região, Sebastián Piñera defendeu uma solução negociada para o conflito entre Israel e a Palestina e associou seu reconhecimento da Palestina a um gesto em favor de negociações. Esse propôs o diálogo entre as partes em conflito como o melhor meio para chegar a uma paz duradoura[1341]. O interesse especial por essa questão revela também a influência de uma numerosa comunidade de descendentes de palestinos no Chile[1342].

O Brasil de Lula, por sua vez, procura promover uma visão sobre solução de conflitos que permita a seu país obter, ao mesmo tempo, um *status* de ator global. As potências médias, com as quais o Brasil está tradicionalmente ligado, são frequentemente consideradas como forças mediadoras em potencial[1343]. Alan H. Herikson enumera três funções características desses Estados: conciliar, interconectar e integrar[1344]. O Brasil goza efetivamente de uma situação rara nas relações internacionais. Não experimenta – pelo menos até a Declaração de Teerã[1345] – nenhuma tensão com países da região do Oriente Médio. Assim, em novembro de 2009, os presidentes de Israel, da Autoridade Palestina e do Irã viajaram sucessivamente a Brasília[1346]. As autoridades brasileiras

1341 "President Piñera in the Middle East: 'Chile's desire is to contribute towards Israel and Palestine reaching an agreement'", *Boletín de la presidencia chilena*, 4 mar. 2011; "Chile: Piñera hace un llamamiento en Israel a favor de la paz", *Efe*, 6 mar. 2011.

1342 Cf. capítulo 6.1.3, p. 617-623.

1343 BADIE, Bertrand. *Le diplomate et l'intrus*. Paris: Fayard, 2008, p. 221.

1344 HENRIKSON, Alan H. "Middle Powers as Managers: International Mediation within, across, and outside Institutions". In: COOPER, Andrew F (Org.). *Niche Diplomacy*. Nova York: St Martin's Press, 1997, p. 55.

1345 Cf. conclusão do capítulo 4, p. 496-515.

1346 Cf. anexo nº 4, v. II, p. 205-211.

aproveitaram essa situação para oferecer sua mediação e ao mesmo tempo, projetar-se no cenário mundial.

4.2.2.4. Brasil: uma proposta a serviço de sua ascensão internacional

Os governos de Luiz Inácio Lula da Silva propuseram um método que podemos denominar como "diálogo inclusivo", para obter progresso na questão israelo-palestina, preferem aparecer como promotores do consenso e não como quem impõe a paz. Uma Declaração do Ibas afirma: "Os conflitos no Oriente Médio continuam a ser essencialmente de natureza política e não podem ser resolvidos pela força"[1347]. Em sua opinião, para que o diálogo se torne possível, é preciso que os pontos de discórdia sejam negociáveis. Por esse motivo, os diplomatas brasileiros se posicionaram a respeito dos desafios desse conflito: recusam-se a circunscrevê-lo a uma desavença religiosa ou de civilização em favor de uma abordagem focalizada no nacionalismo e em fatores econômicos[1348].

Explicam também que as discussões devem ser inclusivas. O presidente Lula defende uma visão ampla da mesa de negociação. Esse propugna a participação de todos os atores locais, estejam ou não integrados no seio da comunidade internacional, o que significa estabelecer contatos com organizações como o Hamas e o Hezbollah[1349]. Em 2010, Celso Amorim foi também enviado à Síria na viagem presidencial a Israel, Jordânia e Territórios Palestinos, havendo estado anteriormente no Egito no momento da volta das

1347 "Comunicado Conjunto dos Ministros do Ibas sobre a situação no Oriente Médio", *Nota do MRE n. 203*, 15 abr. 2010: §6.

1348 Entrevista com um diplomata brasileiro, realizada em Brasília, em 21 maio 2009.

1349 "Brasil foi convidado a discutir a paz no Oriente Médio, diz Lula", *Folha Online*, 22 mar. 2010.

tensões entre Israel e a Faixa de Gaza[1350]. O governante brasileiro explicou: "Nós precisamos aproximar os interlocutores que podem achar a solução e que não acham porque estão distantes uns dos outros" e o seu ministro de precisar: "a negociação tem que envolver todos os atores, dos mais radicais aos menos radicais, ou seja, você tem que juntar todos para estabelecer uma regra, porque isso pressupõe compromissos e todos precisam aceitar"[1351]. Concretamente, a diplomacia brasileira aproveita seu bom entendimento com todos os Estados da região para sugerir que sejam convidados à mesa de discussão organizações menosprezadas tanto pelos Estados Unidos quanto pelo Quarteto[1352]. Nessa perspectiva, o líder brasileiro suscitou a ideia de organizar uma reunião sobre a situação na Faixa de Gaza com todas as partes no conflito, aos quais se juntariam terceiros países, segundo o modelo da Conferência de Annapolis de 2007[1353].

Os representantes brasileiros esforçaram-se, consequentemente, para manter relações fluidas com seus parceiros, a fim de preservar sua vantagem. Com esse objetivo, apelaram para a noção de "equidistância" para descrever sua estratégia[1354]. Por exemplo, Celso Amorim foi enviado a Tel-Aviv logo depois da Cúpula Aspa, que havia suscitado comentários negativos de parte do governo israelense sobre a Declaração Final, que este último considerava desfavorável a seu respeito[1355].

1350 "Lula envia Amorim à Síria para discutir paz", *ANBA*, 18 mar. 2010; "Visita do Ministro Celso Amorim ao Egito – Cairo, no dia 27 de dezembro de 2009", *Nota do MRE n. 672*, 24 dez. 2009.

1351 "Lula envia Amorim à Síria para discutir paz", *ANBA*, 18 mar. 2010.

1352 "O Quarteto" é um grupo constituído por Estados Unidos, Rússia, União Europeia e Nações Unidas. Criado em 2002, serve de mediador no processo de paz israelo-palestino.

1353 "Palestino quer que Brasil medie processo de paz", *Folha de S. Paulo*, 1º abr. 2009.

1354 DOS SANTOS, Norma Breda. As posições brasileiras nas Nações Unidas com relação ao Oriente Médio (1945-2002): Equidistância, pragmatismo e realismo. *Cena Internacional*, 5(2), 2003, p. 7-11.

1355 "Amorim vai a Israel para desfazer mal-entendidos sobre a cúpula América do Sul-Países Árabes", *O Globo*, 29 maio 2005; "Sharon mostra descontentamento com Brasil", *O Globo*, 31 maio 2005.

A promoção do "diálogo inclusivo" se impôs também na diplomacia do presidente Lula, porque concorreu para a construção do Brasil como ator global. Ao promoverem a ampliação do número de interlocutores à mesa de negociação, os representantes brasileiros justificaram, ao mesmo tempo, sua própria inclusão e uma melhor participação de seu país nas questões mundiais. Em suas intervenções para jovens diplomatas, Celso Amorim explica que "com esse tipo de atuação, a posição – o *status* – do próprio mediador melhora, o país ganha mais prestígio, o que torna mais apto a participar de outras negociações em que seu interesse direto pode estar em jogo e acho que essa capacidade de articulação é *soft power*"[1356]. É nessa perspectiva que se pode compreender a integração dos membros do Ibas nas negociações[1357] e a ênfase conferida à participação na Conferência de Annapolis. Para o ministro, o convite para aquele encontro era um reconhecimento[1358]. Os dirigentes justificaram seu projeto assinalando que foram solicitados pelas partes no conflito. De fato, as mais altas autoridades sírias, palestinas e israelenses se mostraram interessadas na mediação brasileira[1359]. No entanto, ao contrário da questão iraniana, a diplomacia brasileira limitou-se nesse caso a oferecer seus bons ofícios, sem dedicar-se a uma atuação mediadora concreta.

1356 Ele acrescenta, a propósito, os entendimentos no setor comercial: "Acho que essa capacidade de articulação é *soft power*". AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011, p. 352 e 494. Ver também BURGES, Sean W. Brazil as a Bridge Between Old and New Powers?. *International Affairs*, 89(3), 2013.

1357 Em abril 2010, foi organizada em Brasília uma reunião sobre esse tema. "Conferência de Annapolis – 27 de novembro de 2007 – Discurso do Ministro Celso Amorim", *Nota do MRE n. 568*, 27 nov. 2007; "*Exceção*", *Folha de S. Paulo*, 25 nov. 2007.

1358 AMORIM, Celso, *op. cit.*, p. 145-146.

1359 "Brasil foi convidado a discutir a paz no Oriente Médio, diz Lula", *Folha Online*, 22 mar. 2010; "Brasil: Simon Peres invita a Lula a sumarse a proceso de paz en Oriente Medio", *Infolatam*, 11 nov. 2009; "Palestinos querem Brasil no processo de paz", *ANBA*, 6 jan. 2010; "El presidente sirio subraya el potencial de la UE y Latinoamérica para mediar en Oriente Medio", *Infolatam*, 5 jul. 2010.

A motivação das posições do Brasil, do Chile e da Venezuela no conflito israelo-palestino nestes últimos anos são, portanto, múltiplas, ainda que tenham chegado a decisões semelhantes. A principal contribuição dessas diplomacias não estava na proposta de novas soluções para vencer a crise, mas sim no método utilizado para promovê-las. Assim, os governos de Lula aprovaram, em geral, a retomada do diálogo entre Israel e a Autoridade Palestina, inclusive quando não foram convidados[1360]. A *Coalición por el Cambio* chilena fez a mesma coisa[1361]. Esse apoio não impediu críticas às práticas do Quarteto.

Em conjunto, a ausência de relações bilaterais históricas densas se transformou em uma vantagem para as diplomacias sul-americanas. Não obstante, a aproximação em curso há uma dezena de anos relativiza essa situação e cria novas tensões.

4.2.3. Tomadas de posição potencialmente onerosas

Interessar-se pelas questões mundiais em nome da defesa de certas aspirações, implica que os atores em apreço façam escolhas. Se o Brasil promover uma postura equidistante entre Israel e a Palestina, permanecerá o fato de que esta é de difícil manutenção em relação às exigências de cada uma das partes involucradas. O ministro israelense das Relações Exteriores, Avigdor Liberman, boicotou a visita do presidente brasileiro após a recusa deste de depositar flores no túmulo de Theodor Herzl, fundador do sionismo, embora ele tenha reverenciado as de Yitzakh Rabin e de Yasser Arafat. Por seu turno, os dirigentes da Autoridade Palestina

1360 "Processo de Paz no Oriente Médio", *Nota do MRE n. 288*, 9 maio 2010; "Retomada do diálogo direto entre israelenses e palestinos", *Nota do MRE n. 548*, 25 ago. 2010.

1361 "Chile comunica su posición frente a iniciativa estadounidense de reanudar negociaciones entre israelíes y palestinos", *Boletín del MINREL*, 15 mar. 2010; "Reinicio de conversaciones directas de paz entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina", *Boletín del MINREL*, 2 set. 2010.

pediriam ao Brasil para não fazer solicitações ao Hamas e convencer o Irã de suspender o apoio ao movimento[1362].

Voltar-se para os países em desenvolvimento não significa, certamente, que seu apoio seja automático[1363]. As candidaturas brasileiras a cargos internacionais também sofreram alguns reveses, como por exemplo na OIT em 2003, no BID e na OMC em 2005 e posteriormente na UIT em 2006[1364]. Da mesma forma, as posturas radicais de Hugo Chávez lhe valeram algumas decepções. Por ocasião de seu deslocamento à China em 2006, as autoridades de Pequim deixaram claro que os contatos com a Venezuela não se baseavam em ideologia e nem eram dirigidos contra qualquer terceira parte. Essa declaração contradizia proposições que o líder venezuelano acabara de emitir e que criticavam os Estados Unidos[1365].

Observamos, principalmente, que certas tomadas de posições em favor de um parceiro do Sul podem prejudicar as relações com outro. Com efeito, numerosos conflitos determinaram oposição entre Estados. O Marrocos experimentou contratempos potenciais na aproximação Sul-Sul. A evolução do envolvimento de Rabat com a América do Sul denotou certa decepção. Em um primeiro momento, os governantes marroquinos se mostraram receptivos em relação às mãos sul-americanas que lhes eram estendidas. O rei Mohammed IV viajou à região, em novembro 2004.

1362 "Incidente diplomático na chegada", *O Globo*, 15 mar. 2010; "Canciller de Israel decide 'boicotear' visita de Lula", *Infolatam*, 15 mar. 2010; "Abbas quer que Lula dê recado a Teerã". *Folha de S. Paulo*, 20 nov. de 2009; "Análise: Ambição mediadora de Lula depara-se com complexidade do Oriente Médio", *Folha Online*, 19 mar. 2010.

1363 Essa estratégia mesmo assim permitiu obter importantes aliados. Cf. capítulo 3.1.1.2, p. 342-345.

1364 PRADO, Lídia Domingues Peixoto. *A política externa do primeiro governo Lula (2003-2006)*. Tese (Mestrado) – Relações internacionais. Campinas: Programa San Tiago Dantas, 2007, p. 76-77; VISENTINI, Paulo G. Fagundes; SILVA, André Luiz Reis da. Brazil and the Economic, Political, and Environmental Multilateralism: The Lula years (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 53, número especial, 2010, p. 57-58.

1365 "Pekín es chévere", *El Nacional*, 26 set. 2008.

Marrakech acolheu uma importante reunião preparatória da primeira Cúpula Aspa em março de 2005 e o país apresentou sua candidatura para receber o segundo encontro de chefes de Estado e de governo, que deveria realizar-se três anos mais tarde. No entanto, os laços pareceram estar esfriando posteriormente, devido a um recuo marroquino: uma visita de Lula prevista para 2007 foi adiada e nunca se realizou; a embaixada do Marrocos, em Caracas, foi transferida para a República Dominicana em 2009 e o Marrocos desistiu de sediar a reunião Aspa II[1366]. Embora não tenha ainda havido explicação oficial, esse recuo pode ter-se devido a duas dissabores do Marrocos em relação a certas decisões de Estados sul-americanos. Primeiramente, quando o país era candidato a receber a Exposição Internacional em Tanger, em 2012, representantes marroquinos fizeram gestões junto a vários países da região, inclusive o Brasil, que preferiu apoiar a cidade sul-coreana de Yeosu[1367]. Em segundo lugar, o Marrocos não conseguiu obter apoio sul-americano para sua ambição de controlar o Saara ocidental. Historicamente, os governos da região têm se inclinado mais para o lado saarauí[1368]. Hoje em dia, as posições oscilam em geral entre o não comprometimento e o apoio ao projeto da Frente Polisário[1369]. Hugo Chávez declarou-se publicamente, por diversas vezes, favorável aos saarauís[1370].

1366 A viagem estava prevista de 5 a 7 de junho 2007. "Viagem do Lula ao Marrocos é adiada", *ANBA*, 30 maio 2007; "Cúpula de sul-americanos e árabes muda", *Folha de S. Paulo*, 6 jan. 2008; "Maroc-Algérie: Encore le Polisario", *Jeune Afrique*, 21 set. 2010.

1367 "Marrocos e Brasil: Agenda intensa nos próximos meses", *ANBA*, 30 abr. 2007; VAGNI, Juan José. *Marruecos y su proyección hacia América Latina a partir de Mohamed VI*. Tese (Mestrado) – Relações internacionais. Huelva: Universidade Internacional de Andaluzia, 2009, p. 136.

1368 Cf. capítulo 1.1.2, p. 93-94.

1369 Juan José Vagni observa uma redução dos apoios latino-americanos nos anos 1990, seguida de nova mudança, principalmente com a chegada de governos de esquerda ao poder (Equador, Uruguai). VAGNI, Juan José, *op. cit.*, p. 105.

1370 "Venezuela y Cuba reiteran apoyo inquebrantable a lucha del pueblo Saharaui", *Boletines del MPPRE*, 11 nov. 2010.

A Venezuela reconhece a República Saarauí desde 1983, o que significa que para a diplomacia bolivariana existe um quinquagésimo quarto Estado africano, enquanto as organizações internacionais contam apenas cinquenta e três[1371]. Seu presidente, Mohammed Abdelaziz, chegou a visitar Caracas em 2004[1372]. O Marrocos esteve assim subrepresentado na Segunda Cúpula Asa na Ilha Margarita, à qual a Frente Polisário fora convidada[1373]. Afinal, o país do Maghreb anunciou o fechamento de sua embaixada em 2009 e publicou uma nota na qual justifica sua decisão mencionando um sentimento de "crescente hostilidade" venezuelana para com sua integridade territorial, com referência à questão do Saara ocidental[1374]. As autoridades brasileiras são muito mais discretas nessa questão e não reconhecem oficialmente a República Saarauí. Não obstante, dão assistência a refugiados e tampouco apoiam abertamente o Marrocos[1375]. Tudo isso simboliza as tensões potenciais ligadas ao aprofundamento dos vínculos de nossos três casos de estudo com países em desenvolvimento. O engajamento em algumas questões mundiais modificou-se e tornou mais complexas e, às vezes, dificultou as relações Sul-Sul.

Esses exemplos permitem observar a progressão do interesse dos governos sul-americanos para com os principais desafios

1371 O Sudão do Sul não está incluído nesse total porque se encontrava ainda em fase de criação no momento da redação deste trabalho.

1372 "Venezuela apoyará autodeterminación del pueblo saharaui", *MINCI Prensa presidencial*, 2 set. 2004; "Vice-ministro Bolívar: Venezuela aboga por solución pacífica del conflicto entre Saharaui y Marruecos", *Boletines del MPPRE*, 12 ago. 2005.

1373 O Marrocos enviou apenas um vice-chanceler. "Chávez contraria Marrocos e esvazia cúpula na Venezuela", *Folha de S. Paulo*, 26 set. 2009.

1374 O governo venezuelano recusou o uso do termo "hostilidade" para descrever sua posição para com o Marrocos, recordou seu respeito às resoluções da ONU e admitiu fornecer ajuda humanitária aos refugiados. "Reinaldo Bolívar: Acusaciones del gobierno de Marruecos contra Venezuela son falsas y tendenciosas", *MINCI Prensa presidencial*, 19 mar. 2009.

1375 Essa ajuda é encaminhada por meio do Programa Mundial de Alimentos (PMA). "Assistência humanitária aos refugiados dos campos de Tindouf", *Nota do MRE n. 470*, 26 jul. 2010.

internacionais e sua vontade de dar a conhecer suas percepções. O apreço à soberania, assim como a promoção da conciliação na solução de conflitos, revela o reformismo das diplomacias brasileira, chilena e venezuelana, que não procuram escapar ao quadro estabelecido, e sim remodelá-lo. Nesse sentido, suas reivindicações trazem também consigo aspirações renovadas, como ocorre no caso do desenvolvimento.

4.3. Uma inovação: a escolha do desenvolvimento pela integração

As questões econômicas ocasionaram a inclinação da América Latina para o Terceiro Mundo. Apesar da Guerra Fria, que levava à divisão do mundo em esferas de influência, numerosos Estados do Sul se congregaram em torno da temática do desenvolvimento[1376]. Com efeito, partiu deles seu impulso no cenário mundial, por meio da UNCTAD[1377].

A contradição da situação econômica atual dos três países estudados reside no fato de que o período de crescimento excepcional por eles experimentado não anula os desafios do desenvolvimento[1378]. Este continua a ser um tema central para esses atores. Que interpretações defendem eles em um mundo assimétrico no qual muitas respostas são trazidas por outros em seu lugar? As visões dos representantes de nossos três casos de estudo se adaptam ao contexto liberal internacional. As relações

1376 Cf. capítulo 1.1.1.2, p. 87-90.

1377 ALBARET, Mélanie. *Le Brésil et le Mexique dans le multilatéralisme onusien depuis 1945*. Tese (Doutorado) – Ciência política das relações internacionais. Paris: IEP, 2010, p. 27, 114, 210-236, 241--242, 270-274, 316 e 348; LOPES, Carlos. "Uma nova configuração ao Sul". In: REIS VELLOSO, João Paulo dos (Org.). *O desafio da China e da Índia*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005, p. 51.

1378 Cf. anexo nº 1, v. II, p. 168. Segundo Paul Krugman, prêmio Nobel de economia em 2008, e Maurice Obstfeld, "explicar por que motivo certos (países) permanecem dramaticamente pobres e identificar quais são as políticas capazes de promover o crescimento continua a ser um dos maiores desafios para a ciência econômica". In: Économie internationale. Paris: Pearson Education, 8. ed., 2009, p. 699.

Sul-Sul proporcionam a prova de uma integração na economia mundial e não de uma busca de alternativas.

4.3.1. O desenvolvimento sempre no horizonte

Os governantes do Brasil, do Chile e da Venezuela ainda hoje enfatizam o lugar importante ocupado pelo desenvolvimento em suas políticas externas. Em sua posse, Lula afirmou: "No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento de desenvolvimento nacional"[1379]. Hugo Chávez colocou a questão de maneira semelhante em uma entrevista em 2004: "O combate à pobreza é a essência de nossa revolução"[1380].

À diferença da visão dominante nos foros intergovernamentais, no momento dos planos de ajuste estrutural, os governantes estudados não propugnam um modelo de desenvolvimento, mas que esse imperativo seja levado em consideração de maneira mais adequada na agenda internacional. Em contraposição, desejam proteger seu direito de escolher os métodos utilizados para consegui-lo. A ideia de apropriação do modo de desenvolvimento tornou-se um *leitmotiv* dos discursos, como indica a declaração feita pelo presidente brasileiro ao diretor do Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2006: "Um país só encontra o caminho do desenvolvimento sustentável quando cria condições para caminhar com as próprias pernas, quando consegue crescer do modo sólido com seus próprios recursos"[1381]. Da mesma forma, seu homólogo

1379 Discurso de posse perante o Congresso Nacional, em Brasília, em 1º jan. 2003. In: SILVA, Luiz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *A política externa do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2003, p. 39.

1380 Entrevista de Hugo Chávez a Al-Jazeera, em dezembro de 2004. In: HERRERA NAVARRO, Ramón. *Chávez y el mundo árabe*. Caracas: El Perro y la Rana, 2008, p. 146.

1381 Discurso pronunciado durante uma reunião com o diretor-geral do FMI, Rodrigo Rato, em Brasília, em 10 jan. 2006. In: *Repertório de Política* Externa. Brasília: FUNAG, 2007, p. 230.

venezuelano descreveu o processo bolivariano como "um caminho em direção a nosso desenvolvimento endógeno e a construção de um modelo econômico próprio"[1382]. Com toda lógica, eles exigem os benefícios de uma melhor participação nos foros mundiais. Esse exemplo mostra de que maneira as reivindicações do Sul se fortaleceram mutuamente.

Essa vontade de liberdade na tomada de decisões não deixa de recordar as aspirações à autonomia, mas ela se inscreve em uma história recente específica relativa às questões econômicas. A região latino-americana foi de fato um dos alvos infelizes da aplicação do Consenso de Washington nos anos 1990. Trata-se de um conjunto de medidas às quais as instituições financeiras internacionais subordinaram a concessão de empréstimos aos países em dificuldade na esteira da crise da dívida. O economista John Wiliamson o formalizou em 1989. O Consenso representa a teoria neoliberal que, esquematicamente, favorece o livre funcionamento do mercado sem, no entanto, significar um recuo total do Estado, principalmente nas questões sociais[1383]. Não obstante, as consequências sociais desse programa foram globalmente negativas: em 1980, haviam 120 milhões de pobres na América Latina e vinte anos depois já haviam passado a 220 milhões[1384].

1382 "Hemos tomado el camino hacia el desarrollo", *MINCI Prensa presidencial*, 30 jun. 2007.

1383 Cf. capítulo 1.2.1.1, p. 140-143. As dez medidas essenciais são: disciplina orçamentária; reorientação das despesas públicas para setores que ofereçam retorno do investimento ou melhoria das desigualdades de renda (cuidados básicos, educação primária, infraestrutura), reforma fiscal (ampliação da base fiscal, diminuição das taxas marginais), liberalização financeira (taxas de juros), taxa de câmbio única e competitiva, liberalização do comércio exterior, liberalização dos IDE, privatização das empresas públicas (para pagar a dívida), desregulamentação dos mercados, proteção da propriedade privada, inclusive direitos intelectuais. Disponível em: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/banque-mondiale-fmi/glossaire.shtml>. Acesso em: 20 jun. 2015; MAYAUX, Pierre-Louis. L'Amérique latine en perspectives. Les Etats face à la crise, *Political Outlook*, OPALC, 2009, p. 56.

1384 Estimativa do Banco Mundial, referida em: UZUNDINIS, Dimitri. Les pays en développement face au 'Consensus de Washington'. *Annuaire français des relations internationales*. v. 6, 2005, p. 871. Ver também: MADELEY, John; SULLIVAN, Dee; WOODROFFE, Jessica. *Who Runs the World?* London: Christian Aid, 1994.

Após uma década, passou-se a falar na "virada à esquerda" na América Latina em referência à eleição de uma maioria de presidentes que se ergueram contra o neoliberalismo e advogavam o retorno à medidas nacionais. Os novos governantes assinalavam o papel indispensável do Estado nas questões econômicas, porém em graus diferentes. O Estado logístico brasileiro conciliou a intervenção do Estado na estratégia nacional de desenvolvimento com a economia de mercado[1385], o que contrasta com as críticas incisivas do dirigente bolivariano em relação aos planos de ajuste. Diante da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2005, ele recordou que "o capitalismo neoliberal, o Consenso de Washington, foi o que gerou o maior nível de miséria, de desigualdade e uma tragédia infinita para os povos deste continente"[1386]. Finalmente, até mesmo no Chile, frequentemente considerado como exemplo da aplicação antecipada do neoliberalismo, o Estado nunca se retirou completamente do campo econômico. Em resposta a uma pergunta sobre como seu país dava seguimento aos princípios das instituições financeiras internacionais, o presidente Ricardo Lagos explicou: "Não, o Chile teve êxito justamente porque não seguiu a receita do FMI. Sem dúvida, o Chile aceitou alguns aspectos das reformas neoliberais, mas essencialmente as combinou com suas próprias políticas"[1387]. Assim, a exploração do cobre permaneceu parcialmente pública, em mãos da empresa Codelco.

A temática do desenvolvimento é ainda prioritária para as políticas externas dos três países; mas embora demonstrem vontade de reapropriar-se de seu modelo de desenvolvimento, a definição que adotam para ele se inscreve em uma visão econômica dominante.

1385 CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: Um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45(1), 2002, p. 6-10 e 18.

1386 Discurso transcrito em: *Política Exterior y Soberanía*, 1(1), jan.-mar. 2006, p. 19-23.

1387 "Lagos ignoró mis consejos sobre el TLC", *La Nación*, 1º abr. 2007.

4.3.2. A interiorização de uma visão dominante

Tendo em vista as experiências brasileiras, chilenas e venezuelanas e apesar de seus perfis diversos, observamos o surgimento de políticas econômicas sincréticas, que mesclam a herança de um Estado intervencionista (com o modelo ISI) e as influências do período de tratamento neoliberal. "Estado logístico", "desenvolvimentismo neoliberal"[1388], "novo desenvolvimentismo"[1389] para o Brasil; "neoestruturalismo"[1390], "modelo socioliberal"[1391] para o Chile; e "capitalismo organizado do Estado"[1392] para a Venezuela, são outras tantas tentativas de teorização dessa nova experiência econômica sul-americana.

No que respeita ao Brasil, existe consenso em afirmar que o presidente Lula não modificou as medidas ortodoxas adotadas por seu antecessor, notadamente no domínio orçamentário, com uma política rigorosa que visava gerar um superávit primário (fora do serviço da dívida) de 4,25% do PIB (obrigação que ia além das recomendações do FMI antes da crise). Considera-se que o Chile foi melhor cumpridor dos critérios de Maastricht do que os próprios membros da União Europeia. Por exemplo, nos anos anteriores à crise econômica mundial o país não apresentava *deficit* público. A inflação era inferior a 5%, o desemprego estava estacionado em 7-9% de sua população ativa e o crescimento evoluía entre 3% e 6% por ano, em média[1393]. Apesar de suas diatribes, Hugo Chávez

1388 SALLUM Jr, Brasilio. Ebauche d'un nouveau type d'Etat au Brésil: Les présidences de Cardoso et Lula. *Alternatives Sud*, v. 17, 2010, p. 60.

1389 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Mondialisation et compétition*. Paris: La Découverte, 2009, p. 21.

1390 FERNÁNDEZ JILBERTO, Alex E. Neoliberalised Sout-Sout Relations: Free Trade between Chile and China. In: FERNÁNDEZ JILBERTO, Alex E; HOGENBOOM, Barbara (Orgs.). *Latin America Facing China*. Oxford: Berghahn Books, 2010, p. 81.

1391 FIORI, José Luis. *O Poder Global*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007, p. 258-259.

1392 *Ibid.*, p. 258-259.

1393 Disponível em: <http://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/home.aspx>. Acesso em: 10 jun. 2011.

deu atenção à manutenção dos equilíbrios macroeconômicos pelo menos até 2008. Além disso, seu país pagou as dívidas multilaterais, embora fossem consideradas injustas. Esses três percursos nos permitem afirmar a existência de uma importante margem de manobra entre a volta do intervencionismo estatal e o abandono completo dos preceitos neoliberais[1394].

Essa orientação mostra, no entanto, que para esses atores o desenvolvimento continua a ser considerado através do prisma, uma visão dominante. Mesmo quando defendem a execução de um modelo próprio, este último continua prisioneiro dessa "crença ocidental" em dois sentidos[1395]. Para começar, interiorizaram a ideia de que o desenvolvimento é perceptível por meio de indicadores socioeconômicos, o que denota certo evolucionismo, sendo o objetivo a transformação em país "desenvolvido". Segundo Gilbert Rist, o desenvolvimento é uma noção que pertence à cultura "ocidental", em referência aos países do Norte e cuja definição atual foi elaborada no século XIX. Modernamente, o desenvolvimento nasceu a partir do pensamento a respeito do evolucionismo social, sendo então entendido como um processo que visa o bem-estar e o florescimento do indivíduo graças ao progresso, à justiça social e ao crescimento econômico[1396]. Essa concepção ignora as especificidades socio-históricas das sociedades e, portanto, a maneira subjetiva pela qual o ser humano compreende o que o autor chama de "condições ideais de existência". Em contrapartida ao desenvolvimento, surge sua antinomia: o subdesenvolvimento. Ora, as autoridades brasileiras, chilenas e venezuelanas procuram

1394 As análises não são unânimes quanto à orientação econômica da Venezuela de Hugo Chávez. Ver: PARKER, Dick. Chávez and the Search for an Alternative to Neoliberalism. *Latin American Perspectives*, 32 (2), mar. 2005, p. 39-50; e SCAGLIONE, Matías D. Behind the Discourse: Economic Policy and Performance in Chávez's Venezuela, *Lateinamerika Analysen*, 19(1), 2008, p. 55-94.

1395 Neste subparágrafo, nos baseamos nas pesquisas de Gilbert Rist, em: *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presses de Sciences Po, 3. ed., 2007.

1396 RIST, Gilbert, *op. cit.*, p. 80-89.

legitimar suas políticas sociais retomando indicadores constitutivos do conceito "ocidental" de desenvolvimento. A preponderância que lhes é atribuída denota uma visão quantificada e quantificável do desenvolvimento. Esta indica a interiorização de uma qualificação do desenvolvimento oriunda do exterior. Por exemplo, os governos dos três países apresentam seus avanços em função dos Objetivos do Milênio para o Desenvolvimento (OMD). Seus esforços são apreciados pela proporção dos PIBs nacionais dedicada aos OMD e pela evolução de múltiplos indicadores[1397]. Vimos que os dirigentes políticos de nossos três casos de estudo eleitos durante a última década criticam a imposição externa das modalidades de desenvolvimento. Não obstante, de fato, suas ações indicam a retomada de uma visão do desenvolvimento elaborada alhures.

Essa percepção desemboca em outro processo de reapropriação que é o do vínculo entre desenvolvimento e crescimento econômico. A definição dominante do desenvolvimento apresenta um forte viés economista segundo o qual o progresso e o crescimento geram o bem-estar[1398]. Não se trata aqui de avaliar a pertinência dessa escolha, mas de assinalar de que forma as reivindicações dos países estudados seguem as normas elaboradas no centro do poder mundial, neste caso pelas organizações intergovernamentais e certos Estados desenvolvidos. Por meio da pesquisa do crescimento econômico e da expansão do comércio internacional[1399], os políticos brasileiros, chilenos e venezuelanos reforçam a definição de

1397 Os OMD são, entre si, uma expressão de um desenvolvimento quantificado. CARTIER-BRESSON, Jean; DESTREMAU, Blandine; LAUTIER, Bruno. Les mots du développement, *Revue Tiers Monde*, n. 200, out.-dez. 2009, p. 730. "ONU destaca logros de Venezuela en metas del milenio", *MINCI Prensa presidencial*, 15 jan. 2011; "Brasil avança no cumprimento de metas do milênio e fica à frente de países emergentes", *Agência Brasil*, 29 mar. 2011.

1398 RIST, Gilbert, *op. cit.*, p. 89.

1399 Por exemplo, o G20C exige o desmantelamento das barreiras para a entrada de produtos agrícolas nos mercados desenvolvidos. QUENAULT, Béatrice. Le développement durable comme pierre d'achoppement des relations Nord/Sud au sein des négociations commerciales multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce. *Mondes en développement*, 32(127), 2004, p. 17.

desenvolvimento existente. O ex-presidente chileno Ricardo Lagos escreveu um artigo no qual transparece claramente a associação entre a vocação transformadora e a retomada de conceitos exógenos:

> *Não confundamos crescimento econômico com o desenvolvimento moderno duradouro com distribuição equitativa. [...] Conforme disse recentemente a Cepal, é preciso haver crescimento com igualdade, mas isso se consegue por meio da igualdade pelo crescimento*[1400].

Os países que estudamos desejam compartilhar os ganhos derivados do crescimento, sem necessariamente formular seu entendimento do desenvolvimento.

Em particular, seus governantes aceitam a ideia de uma economia aberta para o mundo. Em 2005, o chefe de Estado brasileiro assim explicou sua visão ao público francês: "Globalização não é sinônimo de desenvolvimento. Globalização não é um substituto para o desenvolvimento. Mas a globalização pode ser um instrumento de desenvolvimento, desde que os seus benefícios possam ser repartidos entre todos"[1401]. O ex-presidente chileno, Eduardo Frei, já havia afirmado: "Sabemos que a globalização não é guiada pela compaixão nem pela solidariedade. Que tem duas fisionomias, uma formosa e outra que não o é. Retificá-la, torna-la justa, é a responsabilidade e a tarefa, e não culpá-la por nossos males"[1402]. De fato, nenhuma das economias que estudamos é fechada. Segundo cálculos da OMC, o grau de abertura (soma das exportações e importações divididas pelo PIB) da Venezuela entre

1400 "Los nuevos desafíos de América Latina", *El País*, 19 abr. 2011.

1401 Discurso de abertura do Colóquio "Brésil: Acteur global", em Paris, em 13 jul. 2005. In: *Repertório de Política Externa*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 35.

1402 Declaração de Eduardo Frei, em "El Mercurio", em 28 fev. 1997. Citada em: FERMANDOIS, Joaquín. *Mundo y fin de mundo*. Santiago: Universidade Católica do Chile, 2005, p. 500.

2007 e 2009 foi de 45%, comparados com 24,8% para o Brasil e 77,8% para o Chile. A título de comparação, essa taxa é de 53,1% para a França e 45% para os Estados Unidos[1403]. Mais uma vez, aqueles países se inscrevem em um quadro estabelecido, dentro do qual procuram um lugar, sem tentar criar um novo. Nesse sentido, a evolução do intercâmbio Sul-Sul também é permitida por um processo de integração no sistema mundial.

4.3.3. O Sul-Sul revelador da integração na economia mundial

As relações econômicas Sul-Sul simbolizam dois movimentos: são, ao mesmo tempo, a consequência de abertura econômica e de resultados econômicos positivos dos três países estudados, entre 2003 e 2008, e uma das causas da expansão de seu comércio exterior, sobretudo na esteira da crise econômica e financeira a partir de 2008. A boa saúde econômica tornou possível um maior intercâmbio Sul-Sul que contribuiu, por sua vez, para o crescimento e o desenvolvimento.

4.3.3.1. Um modelo que favorece o aumento do intercâmbio Sul-Sul

Historicamente, os períodos de crescimento econômico facilitaram os fluxos Sul-Sul. Por exemplo, foi por ocasião do *boom* do petróleo que a Venezuela ampliou sua política externa com Carlos Andrés Pérez[1404]. Da mesma forma, o "milagre econômico" brasileiro tornou necessária a abertura de novos mercados

1403 Uma taxa baixa não significa necessariamente a existência de fortes barreiras aduaneiras, mas depende de outros fatores, como o tamanho do país e sua situação geográfica. Significa que a evolução da economia está mais ligada ao mercado interno. Disponível em: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=VE,BR,CL>. Acesso em: 1º jun. 2011.

1404 Cf. capítulo 1.1.1.1, p. 76-79.

no Terceiro Mundo para escoar a produção de certos bens manufaturados[1405].

O atual relançamento Sul-Sul se desenvolveu em um contexto no qual, novamente, uma conjuntura econômica favorável para o Brasil, o Chile e a Venezuela coincidiu com a chegada ao poder de governos inclinados a aproximar-se do mundo em desenvolvimento. O PIB mundial aumentou entre 2% e 4% por ano de 1995 a 2008[1406]. Segundo José Antonio Ocampo, o impulso recente das economias latino-americanas se explica por dois fatores externos que não haviam mais ocorrido simultaneamente desde os anos 1970: a explosão dos preços das matérias-primas (principalmente hidrocarbonetos e produtos minerais) e a existência no exterior de condições financeiras muito favoráveis[1407]. As três economias que nos interessam participaram dessa onda de expansão. Experimentaram um crescimento importante, ainda aquém dos recordes asiáticos. Entre 2000 e 2008, o PIB cresceu em 3,6% anuais no Brasil, 4,3% no Chile e 4,5% na Venezuela[1408]. A variação dos termos de troca aumentou de maneira significativa entre 2002 e 2007: 8% pra o Brasil, 180% para o Chile e 132% para

1405 Cf. capítulo 1.1.1.1, p. 80-81. Variação do PIB a preços constantes de 1970 (1968-1970) e em seguida a preços constantes de 1980 (1971-1980): 11,2%, 9,9%, 2,5%, 11,3%, 1,2%, -5,6%, 1%, 5,2%, 10,3%, 4,9%, 5%, 6,8%, 10,2%. CEPALSTAT, Caderno n. 37: América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas (1950-2008). Disponível em: <http://www.eclac.cl/deype/cuaderno37/esp/index.htm>. Acesso em: 15 jun. 2011.

1406 Disponível em: <http://databank.worldbank.org/ddp/html-jsp/QuickViewReport.jsp?RowAxis=WDI_Series~&ColAxis=WDI_Time~&PageAxis=WDI_Ctry~&PageAxisCaption=Country~&RowAxisCaption=Series~&ColAxisCaption=Time~&NEW_REPORT_SCALE=1&NEW_REPORT_PRECISION=0&newReport=yes&ROW_COUNT=1&COLUMN_COUNT=14&PAGE_COUNT=1&COMMA_SEP=fales>. Acesso em: 15 jun. 2011.

1407 OCAMPO, José Antonio. La macroéconomie de l'essor économique latino-américain. *Revista de la CEPAL*, Número extraordinário em francês, 2010, p. 134.

1408 PIB a preços constantes de 2000. CEPALSTAT, Caderno n. 37: América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas (1950-2008). Disponível em: <http://www.eclac.cl/deype/cuaderno37/esp/index.htm>. Acesso em: 15 jun. 2011.

a Venezuela[1409]. Essas elevações, ligadas a expressivas entradas de fluxos financeiros no Brasil e no Chile, permitiram a esses países melhorar seu grau de endividamento, às vezes de forma histórica. Com efeito, em 2008, o Brasil se tornou pela primeira vez credor internacional[1410]. Conforme já havíamos mencionado, em fins de 2005 o país resgatou sua dívida com o FMI, que representava na época 60% de seu endividamento externo, isto é, US$ 15 bilhões. A Venezuela também o fez no ano seguinte[1411]. Enfim, as reservas de divisas aumentaram entre o final de 2002 e o final de 2008, passando de US$ 28 a US$ 197 bilhões para o Brasil, de US$ 15 a US$ 22 bilhões para o Chile e de US$ 12 a US$ 37 para a Venezuela[1412]. Sua situação econômica, consequentemente, também melhorou de maneira considerável[1413].

Verificamos novamente, portanto, o papel do contexto mundial na formulação de políticas externas latino-americanas autônomas[1414], pois serviu de pano de fundo para a retomada do intercâmbio Sul-Sul, o qual participou, por sua vez, do aprofundamento da integração dos países estudados em um sistema econômico globalizado.

1409 Dados de l'*Economist Intelligence Unit*, citados em: QUENAN, Carlos; TORI-ZANE, Edgardo. L'Amérique latine face à la crise économique internationale. In: COUFFIGNAL, Georges (Org.), *Amérique Latine. La nouvelle donne politique et économique*. Paris: La Documentation Française, 2009, p. 16-17.

1410 Cf. anexo nº 34, v. II, p. 482-484.

1411 RAHMOUNI-ROUSSEAU, Imène. Les marchés émergents sont-ils désormais à l'abri des crises financières?. In: JAFFRELOT, Christophe (Org.). *L'enjeu mondial, les pays émergents*. Paris: Presses de Sciences Po, 2008, p. 325.

1412 QUENAN, Carlos; TORI-ZANE, Edgardo, *op. cit.*, p. 17.

1413 Mesmo assim, os três países enfrentaram ameaças inflacionárias, riscos de movimentos financeiros especulativos e desafios sociais persistentes. FRENCH-DAVIS, Ricardo. Las reformas económicas en América Latina y los desafíos del nuevo decenio. *Estudios Internacionales*, 35(138), jul.-set. 2002, p. 37-54; MARQUES, Rosa Maria; NAKATANI, Paulo. La politique économique du gouvernement Lula: changement ou continuité?, *Revue Tiers Monde*, n. 189, jan.-mar. 2007, p. 51-64.

1414 Cf. capítulo 3.2.2.1, p. 387-395.

4.3.3.2. O papel do Sul para as economias sul-americanas

Depois das reformas induzidas pelas instituições financeiras internacionais no Brasil e na Venezuela, ou aconselhadas por peritos formados na Escola de Chicago no Chile, as três economias se abriram para o exterior, embora de forma mais relativa no que respeita ao Brasil. O resultado dessas medidas foi o aprofundamento das relações com o resto do mundo. Aumentando seu intercâmbio direto com os países em desenvolvimento, no nível comercial para o Brasil e o Chile e até no nível financeiro também para a Venezuela[1415], essas economias se integraram ao sistema existente, fortalecendo-o. Os governos da *Concertación* lançaram à assinatura de tratados de livre comércio com países do Sul de forte crescimento, depois de haver concretizado tais acordos com seus principais pilares econômicos[1416]. Essa estratégia Sul-Sul decorre, pois, de um processo de integração chilena na economia global. Por seu turno, o presidente Lula afirmou repetidas vezes que os fluxos do Brasil com seus parceiros tradicionais estavam chegando a seu limite e que, por conseguinte, seu país não precisava buscar alternativas[1417].

Outras regiões em desenvolvimento experimentaram, além disso, uma conjuntura econômica muito favorável, paralelamente à América Latina, o que facilitou também a ampliação das relações[1418].

1415 Cf. capítulo 2.2, p. 219-262.

1416 Foram assinados acordos com o Canadá em 1996, com a União Europeia em 2002, com os Estados Unidos e a Associação europeia de livre comércio (Suíça, Noruega, Liechtenstein, Islândia) em 2003 e em seguida, o Japão em 2007. Disponível em: <http://www.direcon.cl/acuerdo/1458>. Acesso em: 20 jun. 2015.

1417 "Lula se mostra determinado a consolidar parceria com os países árabes", *ANBA*, 3 maio 2004.

1418 Já mencionamos o caso dos países emergentes, cf. capítulo 3.3.2.1, p. 420-422. Em 2006-2007, 27 economias africanas cresceram pelo menos 6%. "África renasce", *O Globo*, 18 mar. 2007; CARMODY, Pádraig. *The New Scramble for Africa*. Londres: Polity, 2011; SARAIVA, José Flávio Sombra. "Desafios Africanos para 'O Mundo que vem aí': A África Contemporânea na Fronteira Atlântica do Brasil". In:

Numerosos economistas assinalaram a importância da demanda asiática e especialmente da China para o aumento das exportações e dos preços das matérias-primas. Esse fenômeno acentuou o crescimento dos três países sul-americanos[1419]. Rhys Jenkins selecionou os quinze principais produtos de base exportados pela América Latina e concluiu que a região ganhou entre US$ 42 e 75 bilhões graças à incidência do crescimento chinês sobre a alta de preços desses bens. Ele explicou que o efeito da China sobre os preços das matérias-primas é mais importante do que a elevação do intercâmbio econômico direto entre a região e aquele país. Outra pesquisa concluiu, no mesmo sentido, que o crescimento do PIB chinês entre 2000 e 2004 participou em 7% para o aumento das exportações da América Latina e especialmente na América do Sul[1420]. Essas taxas atingiram 14% e 20% para o Brasil e o Chile de 2000 a 2007[1421]. Os vínculos Sul-Sul simbolizam, hoje em dia, a inserção desses dois países em uma economia mundial. Essa estratégia se viu fortalecida após a crise financeira internacional em 2008.

4.3.3.3. O intercâmbio Sul-Sul, fator atenuante da crise econômica e financeira

A crise econômica e financeira que eclodiu nos Estados Unidos no setor de hipotecas de risco durante o verão de 2007 e que depois se estendeu ao mundo inteiro a partir da falência do banco

II CNPEPI. Brasília: FUNAG, 2008, p. 113-138: O autor sublinha a importância de um contexto africano dinâmico no relançamento das relações econômicas Sul-Sul.

1419 Nem todos os países saíram ganhando com essa situação, especialmente a América Central. JENKINS, Rhys. El "efecto China" en los precios de los productos básicos y en el valor de las exportaciones de América Latina. *Revista de la CEPAL*, n. 103, abr. 2011, p. 77-93.

1420 GALLAGHER, Kevin P.; PORZECANSKI, Roberto. China Matters: China's Economic Impact in Latin America, *Latin American Research Review*, 43(1), 2008, p. 187.

1421 JENKINS, Rhys; DUSSEL PETERS Enrique; MESQUITA MOREIRA, Mauricio. The Impact of China on Latin America and the Caribbean, *World Development*, 36(2), fev. 2008, p. 237.

de investimentos Lehman Brothers em setembro de 2008, não foi a primeira turbulência originada em um país desenvolvido. Já abordamos os efeitos, em geral, devastadores das crises econômicas para as trocas comerciais, política e solidárias entre Brasil, Chile e Venezuela e os países em desenvolvimento[1422]. A originalidade da situação desde 2008 reside na resistência do intercâmbio Sul-Sul num primeiro momento, nos casos do Brasil e do Chile.

Nenhum dos países estudados escapou da crise, como provam as variações de seus PIBs, assim como os planos de recuperação lançados por seus governos. Carlos Quenan e Edgardo Tori-Zane distinguem duas etapas em sua propagação na América Latina e o Caribe: uma primeira em 2008, durante a qual a região resistiu ao contexto internacional; e uma segunda, a partir do final de 2008, que marcou sua entrada na tormenta com deterioração das variáveis financeiras, queda das exportações e baixados preços de matérias-primas[1423]. Os principais canais de transmissão foram a retração do setor financeiro (entrada de capitais, acesso aos créditos)[1424], redução da demanda externa, diminuição das transferências de fundos e flutuação dos preços das matérias-primas[1425]. As três economias sul-americanas reagiram de maneira diferente diante da crise. O Brasil e o Chile foram afetados tardiamente mas de forma muito dura pela recessão, porém encontraram rapidamente o caminho do crescimento, antes de voltar a padecer dificuldades. A Venezuela também resistiu durante muito tempo; em troca,

1422 Cf. capítulo 1.2.1, p. 138-153.

1423 QUENAN, Carlos; TORI-ZANE, Edgardo, op. cit., p. 24-27.

1424 A acumulação de reservas internacionais permite em geral resistir melhor à turbulência financeira. A América Latina ficou menos integrada no sistema financeiro mundial, o que limita os efeitos dominó; no entanto, o acesso mais difícil aos créditos internacionais constitui fator de crise.

1425 TORRE, Augusto de la. Latin America and the Changing External Context: A Test for the New Immune System? Conférence, Maison de l'Amérique latine, Paris, 10 jun. 2008.

sofreu de forma mais duradoura a síndrome recessiva[1426]. Os motivos dessa diversidade, em nossa opinião, devem ser buscados em seus perfis variados.

A diversificação do comércio exterior, tanto pela variedade de exportações quanto pelo número de parceiros, permitiu mitigar os efeitos das contrações econômicas do Norte. Os fluxos Sul-Sul representaram uma válvula de escape para a crise. Para começar, o dinamismo de diversas economias em desenvolvimento, em particular o dos emergentes, foi o que permitiu sustentar o crescimento mundial[1427]. Numerosos relatórios chegaram à conclusão de que a recuperação econômica global se deve essencialmente a certos países do Sul: dois exemplos são *Global Economic Prospects. Fiscal Headwinds Recovery*, do Banco Mundial e *Perspectives de l'économie mondiale*, do FMI, de abril de 2011[1428]. Para o economista Javier Santiso, "a crise global de 2008 se transformou em aceleradora da transição iniciada no início da década em direção a um mundo no qual os emergentes desempenham um maior protagonismo"[1429]. Os governos aproveitaram bem essa tendência já que em 2009, por exemplo, o presidente Lula solicitou a sua equipe ampliar os esforços em direção aos países em desenvolvimento para compensar as perdas no Norte[1430].

Com efeito, a evolução do intercâmbio com certos países do Sul permitiu preservar a situação das balanças comerciais do Brasil

1426 Cf. anexo nº 35, quadro nº 73, v. II, p. 485. Existem outros indicadores da crise como o nível da poupança pública e a fuga de capitais. "Brasil volvió a recibir dólares en 2009 tras la fuga de divisas en 2008", *Infolatam*, 6 jan. 2010; "Brasil: El ahorro fiscal cayó a la mitad en 2009", *Infolatam*, 27 jan. 2010.

1427 Os países Brics tiveram uma recuperação muito forte, assim como outros emergentes em 2010: 2,8% para a África do Sul, 7,5% para o Brasil, 10,3% para a China, 10,4% para a Índia, 4% para a Rússia e, por exemplo, 5,3% para o Chile. FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, abr. 2011, p. 78-90.

1428 Banco Mundial, *Global Economic Prospects. Fiscal Headwinds Recovery*, Relatório anual, verão 2010, p. 86; FMI, *op, cit.*

1429 "Brasil: Un efecto Olímpico", *Infolatam*, 10 mar. 2010.

1430 "Preocupado, Lula quer ampliar exportações para emergentes". *Folha de S. Paulo*, 28 jul. 2009.

e do Chile, cujos perfis são diversificados em termos de parceiros. Sem dúvida suas exportações se reduziram com quase todas as regiões do Sul em 2009, com exceção da China, mas a queda foi em geral menor do que com as zonas desenvolvidas. As vendas para os destinos tradicionais diminuíram em 20% a 40%; mas para a África, Ásia (sem a China) e Oriente Médio se retraíram em 8% a 18% apenas[1431]. Inversamente, as exportações para a China aumentaram em 21% para o Brasil e em 36% para o Chile. Graças a isso, os dois países atenuaram os efeitos da crise, pelo menos em seus aspectos comerciais. As economias exportadoras de matérias-primas foram as maiores beneficiárias, notadamente na América do Sul, para as quais a demanda asiática se tornou uma das principais fontes de crescimento[1432].

Em contrapartida, os governos de Hugo Chávez tiveram de administrar uma situação mais delicada. A concentração do número de destinatários das exportações, assim como a concentração do petróleo nesses fluxos, levou o país a um crise mais duradoura, em consequência da contração das trocas com os Estados Unidos e da queda dos preços do óleo negro. A Venezuela ficou presa na rede da doença holandesa, segundo a qual a dependência de uma economia nacional em uma atividade rentável (como a extração de petróleo) gera uma apreciação da moeda em épocas de *boom*. Seguindo-se, consequentemente, a desindustrialização do país porque com a moeda supervalorizada os outros setores não conseguem

1431 Cf. anexo nº 35, quadro nº 74, v. II, p. 486. Não incluímos a Venezuela nessa comparação devido a problemas com os dados.

1432 No entanto, somente quatro países latino-americanos (Brasil, Chile, Colômbia, Uruguai) compensaram a queda das exportações para os Estados Unidos mediante o aumento das vendas à China (sem levar em conta as consequências chinesas sobre a alta dos preços). JENKINS, Rhys. Chinese Competition, Latin American Exports and the Economic Crisis. Intervenção durante o XXIX Congresso internacional da LASA, Toronto, 6-9 out. 2010; Cepal, La crisis y su impacto futuro en la economía internacional. In: *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009*, 2009, p. 55.

mais ser suficientemente competitivos para poder exportar[1433]. O resultado desse perfil econômico é uma vulnerabilidade extrema do recurso exportado. Com efeito, o crescimento venezuelano depende em grande parte das receitas do petróleo. Em 2005, 52% do rendimento fiscal do Estado venezuelano veio da venda de petróleo, o que correspondeu a 34% do PIB[1434].

O aumento no preço do petróleo se intensificou desde 1999, passando de US$ 17,48 o barril para chegar a US$ 94,45 em 2008, mas caiu na esteira da crise para US$61,06 em 2009, isto é, o mesmo nível de 2006[1435]. Entre junho e dezembro de 2008 o preço do barril desabou aproximadamente em 75%, caindo de quase US$ 130 para pouco mais de US$ 30. Essa volatilidade teve repercussões para a economia venezuelana: em março de 2009, o presidente Hugo Chávez anunciou uma redução de 6,7% do orçamento do Estado[1436]. A inflação, que já era elevada, continuou a crescer e o governo parece decidido a aumentar a dívida[1437]. Em

1433 LYNN KARL, Terry. *The Paradox of Plenty*. Berkeley: University of California Press, 1997; PIRELA, Arnoldo. *Venezuela: El desafío de innovar*. Caracas: Fundación Polar/Cendes, 2003;CORRALES, Javier; PENFOLD, Michael. *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*. 2. ed. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2015.

1434 Conforme já mencionamos, não é fácil obter dados numéricos sobre o setor petrolífero venezuelano. Há um debate sobre a verdadeira produção do país. No entanto, parece que os hidrocarbonetos continuam a ser a principal fonte de receitas do Estado. ROMERO, Carlos A. *Jugando con el globo*, Caracas: Ediciones B, 2006, p. 25. "La 'révolution bolivarienne' n'est pas parvenue à réduire la dépendance à l'égard du pétrole". *Le Monde*, 1º dez. 2007. O petróleo sempre representaria 27% do Produto Interno Bruto, 47% das receitas do Estado e 90% das exportações nesta data.

1435 A Opep criou uma cesta de preços do petróleo, com o valor do bruto dependendo do refino necessário após a extração. O petróleo venezuelano é quase sempre qualificado como pesado, às vezes superpesado, notadamente porque contém muita areia; seu valor é portanto inferior à média elaborada pela Opep. Disponível em: <http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/40.htm>. Acesso em: 20 jun. 2015.

1436 As previsões orçamentárias projetavam um preço do barril de US$ 60. VERA, Leonardo. Venezuela: anatomía de una recesión profunda y prolongada. *Nueva Sociedad*, n. 228, jul.-ago. 2010, p. 18; "Caracas recorta el presupuesto casi un 7% por la caída del crudo", *El País*, 22 mar. 2009.

1437 Os preços ao consumo (inclusive, além dos bens de consumo, também as matérias-primas, as receitas, a construção e os bens de capital) sobem constantemente: 12,5% (2001), 22,4% (2002), 31,1% (2003), 21,7% (2004), 16% (2005), 13,7% (2006), 18,7% (2007), 31,4% (2008), 28,6% (2009), 29,1%

janeiro de 2010, teve de conformar-se em desvalorizar o "Bolivar Fuerte", diante dos persistentes problemas econômicos[1438].

Se as relações Sul-Sul não geram turbulências, naquele período econômico sensível, elas não representaram tampouco uma panaceia[1439]. O desenvolvimento depende de numerosas outras variáveis[1440]. Não obstante, esse intercâmbio parece hoje fazer parte da solução para nossos três casos de estudo. Sua pujança, no que concerne ao Brasil e ao Chile, atenuou os efeitos iniciais da crise internacional e, por conseguinte, desempenha um papel na evolução econômica desses países.

A promoção do desenvolvimento atesta que as visões dominantes se interiorizaram no Brasil, no Chile e na Venezuela. Dessas percepções, decorre um processo de inserção na economia global expresso e até mesmo facilitado por seus vínculos econômicos com o mundo em desenvolvimento. Se os atores decidem integrar-se, é, principalmente, por terem interesse nisso. Beneficiar-se do crescimento econômico permite levar adiante políticas externas reformadoras e proporciona meios para se aproximar de novos parceiros. Não existem, portanto, dicotomias entre diplomacias Sul-Sul e adaptação ao ambiente econômico mundial.

(2010). Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG>. Acesso em: 20 mar. 2015. "Venezuela: La deuda exterior sube un 10 por ciento", *Infolatam*, 23 nov. 2010; "Venezuela: PDVSA emite US$ 3.000 millones en bonos al 2022", *Efe*, 10 fev. 2011.

1438 A taxa oficial de câmbio do *bolívar fuerte* em relação ao US$ foi dividida por dois: de 2,15 bolívares por US$ 1 a 2,60 para as importações prioritárias (alimentos, saúde, equipamento, etc.) e 4,30 Bolívares para o restante (em janeiro 2011, o câmbio foi unificado em 4,30). "Venezuela: Chávez devalúa y lleva la paridad oficial a 2,60 y a 4,30 bolívares por dólar", *Infolatam*, 9 jan. 2010.

1439 Veremos no próximo capítulo que elas também criam novos desafios. Cf. capítulo 5.2.2.1, p. 582-592.

1440 SALAMA, Pierre. Argentine, Brésil, Mexique face à la crise internationale, *Revue Tiers Monde*, n. 197, jan.-mar. 2009, p. 183-202; JENKINS, Rhys; EDWARDS, Chris. How Does China's Growth Affect Poverty Reduction in Asia, Africa and Latin America? *Working Paper n. 34*, LAEBA-BID/BAD, dez. 2004.

A aceitação de determinada definição de desenvolvimento e do papel atribuído ao fator econômico não significa que os representantes desses três Estados reapropriem-se deles passivamente. Pelo contrário, essa dinâmica pertence a sua estratégia transformadora. Ao retomar as regras dos donos do jogo, procuram obter um lugar no coração do sistema mundial, continuando ao mesmo tempo a reivindicar mudanças a partir do interior.

4.4. Conclusão do capítulo

Conforme sublinhamos na introdução desta segunda parte, cada faceta da diplomacia dos países estudados está interligada. Por isso resolvemos concluir com um exemplo que permite compreender o quebra-cabeça constituído pelos interesses de uma política externa. Os desafios em torno do Irã nos parecem especialmente representativos. Para começar, as motivações por trás das diferentes posições tomadas pelo Brasil, Chile e Venezuela devem ser relacionados com o estado dos vínculos bilaterais existentes com o Irã. Em seguida, a questão nuclear iraniana serve como oportunidade para reclamar melhor participação nas decisões mundiais, porém igualmente para apresentar suas visões na solução dos conflitos. Esses atores se beneficiam de um contexto favorável, sem no entanto atingir necessariamente seus objetivos.

Desde o início dos anos 2000, a República Islâmica se dedicou a laboriosas negociações com diversas potências a respeito de seu programa nuclear. Os governos iranianos são acusados de manter uma ambiguidade suspeita sobre a possível utilização dessa energia para fins militares, isto é, para produzir uma bomba atômica. O P-5+1, que reúne os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança mais a Alemanha, procura encontrar um terreno de entendimento com aquele país a fim de assegurar o respeito às normas internacionais. Uma importante dificuldade é

o relacionamento do Irã com Israel e os Estados Unidos; as relações diplomáticas foram rompidas desde o final dos anos 1970[1441].

As reações dos três países estudados foram muito diversas: as autoridades chilenas se contentaram em seguir os debates multilaterais e apoiaram em geral os trabalhos do P-5+1. Ao contrário, a Venezuela de Hugo Chávez tomou decididamente o partido do Irã, sendo o único país que votou contra três resoluções da Agência Internacional da Energia Atômica (AIEA) sobre o Irã, em 2005, 2006 e 2009[1442]. O presidente Hugo Chávez utiliza a imagem de seu homólogo para inscrever-se em uma lógica de confrontação e de denúncia da política externa dos Estados Unidos. Em 2009, o governante bolivariano recebeu Mahmud Ahmadinejad, descrevendo-o como um "gladiador nas lutas anti-imperialistas" e um ano depois, declarou: "A Venezuela compreende claramente a luta do Irã, porque é a mesma luta por nossa soberania"[1443]. Quanto ao Brasil sob a presidência de Lula, inicialmente discreto, lançou a partir do final de 2008 uma ofensiva para conseguir, em parceria com a Turquia, a assinatura do Irã em um texto que previa a troca de urânio pouco enriquecido por combustível em maio de 2010[1444]. Esse documento é mais conhecido pelo nome

1441 O Aiatolá Khomenei rejeitou o reconhecimento de Israel ao chegar ao poder e designa esse Estado como inimigo do Islam, principalmente devido ao apoio proporcionado pelo governante iraniano anterior, o Xá Mohammad Reza Pahlavi (entre outros aliados dos Estados Unidos). No que toca à primeira potência mundial, as relações foram rompidas por ocasião da crise dos reféns: em 1979, após a hospitalização do Xá nos Estados Unidos. A embaixada desse país em Teerã foi tomada de assalto por estudantes e 56 pessoas foram feitas reféns, entre as quais, muitas, durante 444 dias.

1442 Trata-se das Resoluções GOV/2005/77 de setembro de 2005, GOV/2006/14 de fevereiro de 2006 e GOV/2009/82 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC55/Documents/>. Acesso em: 20 jun. 2015.

1443 "Presidente Chávez recibe a su par iraní Mahmud Ahmadineyad", *Boletines del MPPRE*, 25 nov. 2009. "Jesús Pérez asumirá Secretaría Permanente de la ASA", *MINCI Prensa presidencial*, 11 fev. 2010.

1444 As relações não se encontravam em um ponto morto, como atestam os encontros informais do presidente Lula com Mohammad Khatami à margem de uma Cúpula do G15 em Caracas, em 2004 e depois com Mahmoud Ahmadinejad na posse de Rafael Correa no Equador, em janeiro de 2007.

de Declaração de Teerã[1445]. Os analistas não estão de acordo sobre o êxito ou o fracasso representado por esse texto[1446]. Dentro da perspectiva desta conclusão, nosso interesse está principalmente na significação desse gesto para as relações internacionais: o que essa iniciativa revela a respeito da diplomacia brasileira? Como se situaram os homólogos chileno e venezuelano? Que potencial reformador do cenário mundial deriva desse episódio?

Engajamento variável em função dos laços bilaterais

A evolução das relações bilaterais com o Irã permite compreender a diversidade das posições tomadas na América do Sul. As autoridades chilenas se comprometeram pouco, ao contrário do que fizeram com a Palestina, porque não têm contatos importantes com a República Islâmica. Uma tímida aproximação foi iniciada por ocasião da presidência de Mohammed Khatami, mas cessou após a eleição de Mahmud Ahmadinejad, cujas orientações mais radicais esfriaram os atores chilenos[1447]. O governo da *Concertación* criticou publicamente certas declarações do novo governante sobre o povo judeu[1448]. O da *Coalición por el cambio*, em seguida, copatrocinou, junto aos Estados Unidos, um projeto de resolução no Conselho de Direitos Humanos da ONU que propunha a designação de um

1445 O projeto previa especialmente o envio à Turquia pelo Irã de 1.200 kg de seu urânio pouco enriquecido a 3,5%, para que lá fosse trocado em um prazo máximo de um ano por 120 kg desse combustível enriquecido a 20% necessário ao reator nuclear de pesquisa do Téerã. "Accord entre l'Iran, le Brésil et la Turquie sur le nucléaire", *Le Monde*, 17 maio 2010.

1446 "Was the Iran Nuclear Deal a Victory for Brazil?", *Latin America Advisor*, 20 maio 2010. Interpretações diferentes de três debatedores (Peter Hakim, Paulo Sotero e Matias Spektor).

1447 Houve um encontro entre Ricardo Lagos e Mohammad Khatami à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas em 2004. Entrevista com um ex-diplomata chileno, realizada em Paris, em 25 out. 2010.

1448 A comunidade judaica do Chile teria tido algum papel no resfriamento das relações bilaterais; "Chile rechaza enérgicamente negación del Holocausto por parte del Presidente de Irán", *Boletín del MINREL*, 21 abr. 2009.

relator especial sobre o Irã[1449]. Inversamente, o apoio venezuelano se situou na perspectiva de intensificação das relações bilaterais após a chegada de Hugo Chávez ao poder. O presidente celebrou diversos acordos de transferência de tecnologia com o Irã e viajou dez vezes a esse país como chefe de Estado[1450]. Não havia, portanto, interesse em se distanciar da República Islâmica na questão nuclear. Enfim, o Brasil de Lula era animado, principalmente, por ambições mais globais. O país aproximou-se bilateralmente do Irã, em parte devido à vontade brasileira de participar do tema nuclear iraniano. Até 2008, os representantes brasileiros conservaram certa distância em relação a Teerã; seus votos se alinhavam com a maioria e o Itamaraty teria até mesmo evitado a realização de uma visita de Ahmadinejad a Brasília em 2007[1451]. O ressurgimento da questão nuclear na agenda internacional em 2009 fez parte do despertar do interesse brasileiro. Em novembro de 2009, o presidente iraniano foi recebido no Brasil e, na primavera seguinte, Luiz Inácio Lula da Silva retribuiu a visita a fim de assinar a Declaração de Teerã.

O fortalecimento das relações bilaterais uniu mais ainda os parceiros. Os temores brasileiros e venezuelanos a respeito das sanções contra o Irã pesavam cada vez mais para a defesa de seus interesses econômicos. Em 2008, o Irã era o terceiro destino das exportações brasileiras para o Oriente Médio e o primeiro fornecedor das importações venezuelanas oriundas dessa região[1452]. Na Venezuela, o avanço de certos projetos conjuntos tornou-se difícil devido ao embargo contra o Irã[1453].

1449 "Declaración Conjunta del Presidente Sebastián Piñera y el Presidente Barack Obama con ocasión de su Visita a Santiago, Chile", *Boletín del MINREL*, 21 mar. 2011.

1450 Cf. anexo nº 4, quadro nº 15, v. II, p. 185.

1451 AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*, São Paulo: Benvirá, 2011, p. 281; "Itamaraty dribla líder do Irã, mas quer diálogo", *O Estado de S. Paulo*, 25 set. 2007.

1452 Para dados detalhados, cf. anexo nº 14, quadro nº 35, v. II, p. 343-344.

1453 Cf. capítulo 5.1.1.2, p. 539-540.

Além disso, a República Islâmica era aliada do governo bolivariano na Opep. Os dois países tinham aspirações comuns, como o fim da preponderância do dólar norte-americano no mercado do petróleo e a utilização do cartel para objetivos políticos. Quanto ao Brasil, Celso Amorim viajou a Teerã, em novembro de 2008, na primeira visita ao Irã de um ministro das Relações Exteriores após treze anos. O presidente Lula declarou a seu círculo mais próximo que temia as consequências de novas restrições da ONU para o futuro do intercâmbio com o Irã[1454]. Durante sua viagem a Teerã em maio de 2010, aliás, o comércio ocupou as conversas nos primeiros encontros, antes que a questão nuclear fosse abordada. O governante brasileiro propôs a abertura de uma linha de crédito de um bilhão de euros ao longo de cinco anos para apoiar o intercâmbio bilateral. Tratava-se de facilitar o comércio com o Irã, sem passar pelos bancos estadunidenses que estavam submetidos às condições do embargo. Da mesma forma, a Petrobras tinha projetos no Irã, a despeito das pressões dos Estados Unidos[1455]. De fato, a primeira potência mundial aplicava uma política mais severa do que a adotada pelo Conselho de Segurança da ONU.

A estratégia brasileira parecia, ademais, duplamente interessada. A aproximação irano-venezuelana e sua difusão aos demais membros da Alba pode haver suscitado o interesse do Brasil pelas intenções iranianas, com o objetivo de observar os assuntos sul-americanos[1456]. Além disso, os governos Lula apoiavam o direito iraniano de desenvolver um programa de energia nuclear para fins pacíficos e ao mesmo tempo asseguravam sua própria capacidade de fazê-lo. Durante seus dois mandatos, o Brasil recusou-se a aderir

1454 "Brasil teme que sanções ameacem comércio bilateral com o Irã", *Folha Online*, 9 jul. 2010.

1455 "Em entrevista, Lula e Ahmadinejad falam de comércio, mas evitam questão nuclear", *Folha Online*, 16 maio 2010; "Lula anuncia financiamento de exportações de alimentos ao Irã", *O Globo*, 16 maio 2010; "Petrobras under US pressure over Iran", *The Financial Times*, 30 mar. 2007.

1456 Cf. capítulo 5.2.1.1, p. 566-567.

ao Protocolo Adicional da AIEA, que fortalece as inspeções. Essa atitude suscitou algumas tensões a propósito das instalações de Resende em 2004. A AIEA queixou-se de ter obtido acesso apenas parcial a essa fábrica de enriquecimento de urânio. As autoridades argumentaram que procuravam proteger a segurança nacional e seus segredos industriais. As divergências com a AIEA e os funcionários brasileiros, no entanto, foram resolvidas em poucos meses[1457]. O que mostra explicitamente a evolução cronológica do olhar brasileiro sobre o Irã é, acima de tudo, a vontade brasileira de participar da tomada de decisões mundiais.

Uma reivindicação reformadora de participação nas decisões mundiais

A tomada de posição sobre a questão nuclear iraniana deu maior visibilidade às três diplomacias e permitiu-lhes melhor fazer ouvir suas demandas, que mais uma vez se inscrevem no quadro estabelecido.

Historicamente, os países latino-americanos se engajaram nos temas de não proliferação nuclear. A entrada em vigor do Tratado de Tlatelolco, que criou uma zona livre de armas nucleares na América latina e no Caribe, remonta a 1969. Não obstante, nessa época, nem todos os Estados da região seguiram essa orientação. Os governos brasileiros do regime militar, principalmente, levaram adiante pesquisas clandestinas, assim como seus homólogos argentinos, devido a tensões nas relações bilaterais. Após a transição democrática e a reconciliação entre os dois parceiros (simbolizada pela criação do Mercosul em 1991) os dois Estados anunciaram sua renúncia aos usos militares da energia nuclear. De fato, em 2011 todos os países latino-americanos já haviam

1457 MUXAGATO, Bruno. Les relations Brésil/Iran et la question du nucléaire, *Politique étrangère*, n. 2, 2010, p. 404-405; JESUS, Diego Santos Viera de. Emancipation through Mediation: Brazil and the Tehran Declaration. *The Global Studies Journal*, 4(3), 2012.

se tornado membros do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), de 1968, inclusive o Brasil desde 1998. Esse texto autoriza a posse de armas nucleares por parte dos cinco Estados que as detinham no momento de sua criação. Correspondem de fato aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Os demais signatários renunciaram os usos militares da energia nuclear, mas conservaram o direito de desenvolver essa energia com objetivos civis, com a ajuda dos cinco possuidores da arma atômica. Em contrapartida de seu privilégio, estes últimos aceitaram desmantelar progressivamente seu arsenal militar atômico. A Agência Internacional da Energia Atômica (AIEA) foi encarregada de fazer respeitar o Tratado.

As posições do Brasil, do Chile e da Venezuela a esse respeito inscrevem-se no âmbito do direito internacional, como atesta sua adesão ao TNP. Uma vez eleito presidente, Luiz Inácio Lula da Silva retomou a defesa do desarmamento nuclear: foi mantida a participação do Brasil na Coalizão da Nova Agenda (com a África do Sul, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia e Suécia) em favor da desnuclearização global, assim como no Grupo de Supridores Nucleares (*Nuclear Suppliers Group* – NSG), cujos membros se comprometem a controlar o intercâmbio nuclear a fim de evitar a proliferação. O Brasil não foi o único, entre nossos três casos, a pronunciar-se sobre essa questão; no seio dos Não Alinhados, o ministro das Relações Exteriores chileno, Mariano Fernández, sugeriu que o Movimento fosse mais ativo durante as Conferências de Exame do TNP[1458]. Os representantes brasileiros e chilenos confirmaram sua política ao condenar a decisão norte-coreana de retirar-se do TNP e realizar ensaios nucleares. Apesar de seu apoio

1458 "Canciller resalta posición de Chile sobre crisis financiera y reformas multilaterales", *Boletín del MINREL*, 29 abr. 2009.

ao Irã, Hugo Chávez continuou a participar dos trabalhos da AIEA e do TNP[1459].

Apesar de , esses atores denunciarem a ausência de respeito aos compromissos assumidos pelos membros do Conselho Segurança estes não reduziram seu arsenal nuclear bélico, principalmente os Estados Unidos e a Rússia. Uma intervenção de Celso Amorim exprime sem ambiguidade a percepção de seu país durante uma Conferência de Exame do TNP em 2010:

> *O Tratado de Não Proliferação é um tratado intrinsecamente injusto, que divide os países entre os que 'têm' e os que 'não têm' [...]. Quarenta anos após a entrada em vigor do TNP, o objetivo fundamental de um mundo livre de armas nucleares continua a ser quase uma miragem*[1460].

As visões chilenas e venezuelanas são idênticas a esse respeito[1461].

Mais do que respeitar as regras existentes, os governos dos três casos de estudo exigem, na realidade, sua aplicação mais estrita. Assim, os presidentes Lula e Hugo Chávez solicitaram a Israel – país que não é membro do TNP – a renunciar a sua suposta arma atômica e aderir às normas internacionais[1462]. Nessa lógica, defendem o direito do Irã – que aderiu ao TNP – de desenvolver

1459 "Teste nuclear norte-coreano", *Nota do MRE n. 238*, 25 maio 2009; "Gobierno rechaza segundo ensayo nuclear realizado por la República Democrática de Corea", *Boletín del MINREL*, 25 maio 2009.

"Desarme nuclear y no proliferación debe realizarse de manera multilateral", *Boletines del MPPRE*, 28 set. 2010; "Grupo de Embajadores acreditados en Viena visitan instalaciones nucleares en Irán", *Boletines del MPPRE*, 19 jan. 2011.

1460 "Discurso do Ministro Celso Amorim na 8ª Conferência de Revisão do TNP – Nova York, 3 de maio de 2010", *Nota do MRE n. 276*, 3 maio 2010.

1461 "Caracas califica de discriminatorio sanciones selectivas en materia de desarme nuclear", *Boletines del MPPRE*, 5 maio 2010; "El hemisferio sur alza la voz en el tema nuclear", *La Nación*, 29 maio 2010.

1462 "Venezuela defiende el derecho inalienable de los países a la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos", *Boletines del MPPRE*, 11 jun. 2010.

a energia nuclear civil, sempre respeitando os controles da AIEA sobre a verificação em suas instalações. O governante brasileiro sublinhou, perante a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2007:

> *O Irã até agora não cometeu nenhum crime contra a orientação da ONU sobre armas nucleares. Portanto, se ele quer fazer o enriquecimento do urânio e tratar a questão nuclear como uma coisa pacífica, como o Brasil faz, é um direito dele. Agora, todos nós, Brasil, Irã e qualquer outro país, estamos subordinados às orientações da ONU*[1463].

Ademais, o governo brasileiro anunciou que respeitaria a Resolução 1929 do Conselho de Segurança sobre o fortalecimento das sanções de junho de 2010, às quais havia se oposto[1464]. As reivindicações dos três países baseavam-se, portanto, em regras existentes, o que não invalida suas aspirações à mudança, especialmente a respeito da solução de conflitos.

A solução de conflitos por meio da sedução

Os representantes brasileiros, chilenos e venezuelanos no poder há uma década propugnam por resolver as crises de uma forma que evite, também na questão iraniana, o uso da coerção representada pelas sanções e as intervenções militares. Não rejeitam esses métodos, que são previstos pela Carta das Nações Unidas; não obstante, estimam que sejam menos eficazes para chegar a uma solução do que via diplomática. As divergências se referem mais ao método do que aos resultados visados. A Declaração de Teerã, de maio de 2010, retomava efetivamente as soluções desejadas pelo P-5+1 nas conversações com o Irã em outubro de

1463 "Lula e o Irã", *Folha de S. Paulo*, 26 set. 2007.

1464 "Amorim apela a Ahmadinejad por americanos", *O Globo*, 23 set. 2010.

2009. O próprio presidente Lula explicou, em 2006, que o Brasil e os Estados Unidos têm objetivos semelhantes no Oriente Médio, mas que privilegiam maneiras diferentes de promovê-los[1465].

As autoridades da *Concertación* e os governos de Hugo Chávez também promoviam o caminho do diálogo[1466], mas foi principalmente o Brasil de Lula que tornou visíveis suas percepções sobre essa questão, ao tentar uma mediação coordenada com a Turquia, que resultou na Declaração de Teerã.

Não estando convencida a respeito do mecanismo do isolamento, a diplomacia brasileira propôs-se a levar o Irã a negociar graças a contatos diretos e diversos que o comprometiam e que o estimulavam a não se desligar da comunidade dos Estados. Celso Amorim assim indagou: "Como influir no comportamento de alguém se você não conversa com essa pessoa?"[1467]. Ao contrário, a secretária de Estado dos Estados Unidos, Hillary Clinton, afirmou que a adoção de sanções é o que levava o Irã à mesa de negociação[1468]. Os atores brasileiros defenderam sua estratégia assinalando que graças a ela fora possível chegar a discutir os principais pontos de tensão que haviam feito malograr as negociações do acordo de base de 2009. Os iranianos acabaram por rejeitar esse texto devido a desacordos sobre a qualidade de urânio a ser trocada por combustível, o lugar da troca e o calendário. A manutenção de bom entendimento com o regime islâmico permitiu a criação de um clima de confiança, sem o qual os brasileiros consideravam que qualquer tentativa de acordo seria vã[1469]. Celso Amorim

1465 "La voix du Brésil", *Arabies*, abr. 2006.

1466 Entrevista durante o programa "*Hard Talk*" da BBC, 15 jun. 2010.

1467 "Brasil quer dialogar com todos no Oriente Médio", *Folha de S. Paulo*, 21 fev. 2008.

1468 "Barack Obama trata de recuperar el terreno perdido en América Latina", *Infolatam*, 5 mar. 2010.

1469 "Ministro Celso Amorim não acredita em razões para novas sanções ao Irã", *Folha Online*, 17 maio 2010.

relatou, aliás, que a fim de convencer os representantes iranianos, ele apresentou a "amizade" brasileira como uma barreira contra o isolamento[1470]. O ministro utilizou três argumentos principais para explicar como o Brasil e a Turquia tiveram sucesso em fazer com que o Irã aceitasse o texto: a manutenção de boas relações com esse país; a condição de estados não nucleares, que lhes conferia maior legitimidade; e a recusa em afirmar *a priori* que o Irã desenvolvia um programa com objetivos militares[1471]. Esses três argumentos refletem uma posição de inclusão e nenhum deles pressupõe uma ameaça. O segundo, que subentende a necessidade de que os negociadores sejam exemplares a respeito do tema em discussão, contém a reprovação implícita aos Estados Unidos por não respeitar os compromissos assumidos no quadro do TNP. As autoridades brasileiras, por sua vez, renunciaram à energia nuclear para fins militares e inscreveram essa decisão na Constituição de 1988[1472]. Os governos de Lula transformaram dessa maneira sua situação nacional em uma vantagem no plano internacional. A respeito desse último ponto, Celso Amorim declarou publicamente acreditar que o Irã se encontrava longe de preparar uma bomba atômica, o que traduz outra desconfiança a propósito das provas apresentadas pelos Estados Unidos[1473]. Luiz Inácio Lula da Silva e sua equipe demonstraram divergências em relação à primeira potência sobre a maneira de engajar a República Islâmica. Nesse particular, as autoridades brasileiras criticavam de forma

1470 AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011, p. 295.

1471 AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An Overview, *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 53, número especial, 2010, p. 222-223.

1472 O artigo 21, parágrafo XXIII-a, estipula que "toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 16 jun. 2011.

1473 Não se pronunciou, porém, sobre a intenção do Irã, verificada ou não, de utilizar a energia nuclear para fins militares. "Brasil cree que Irán está lejos de fabricar la bomba atómica", *Infolatam*, 25 abr. 2010.

subjacente uma opinião da diplomacia dos Estados Unidos que consideravam demasiadamente estrita. O presidente Lula considerava que "o Irã, que havia sido vendido ao mundo como o demônio [...], sentou-se à mesa de negociações. Quero ver se os outros vão cumprir como queriam que o Irã fizesse. [...]. Há algumas personas que não sabem como fazer política sem um inimigo"[1474].

A assinatura da Declaração de Teerã visava permitir a melhoria das relações entre o Irã, a AIEA e o P-5+1, a fim de restabelecer as negociações com os governantes iranianos[1475]. Para isso, os dirigentes brasileiros e turcos esperavam evitar o voto de sanções suplementares contra o Irã no Conselho de Segurança[1476]. Havia um novo texto em negociação há vários meses. O Brasil e a Turquia, consequentemente, opuseram-se à Resolução 1929, de 9 de junho de 2010. A representante do Brasil no Conselho de Segurança, Maria Luiza Ribeiro Viotti, assim explicou a decisão de seu país: "Estamos votando contra por não vermos as sanções como instrumento eficaz neste caso. As sanções, muito provavelmente, levarão ao sofrimento do povo iraniano e serão usadas por aqueles que, em todos os lados, não desejam a prevalência do diálogo"[1477].

Não obstante, a estratégia brasileira não evitou certas tensões. Para começar, a fim de convencer o Irã de suas boas intenções, o governo Lula se absteve na votação dos textos que condenavam a República Islâmica no Conselho de Direitos Humanos e na AIEA em

1474 "Brasil: Irán mostró disposición a dialogar, afirma el presidente Lula da Silva", *Reuters*, 20 maio 2010.

1475 Nesse sentido, os atores brasileiros não a consideravam uma solução para o conflito e sim como uma etapa em direção a esta. BIATO, Marcel Fortuna. "Brasil, Irã e a paz no Oriente Médio". *Mural Internacional*, 1(2), nov. 2010, p. 3.

1476 "Carta aos membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas", *Nota do MRE n. 320*, 19 maio 2010.

1477 O Líbano se absteve, mas os demais membros votaram a favor. "Intervenção e Explicação de Voto do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas", *Nota do MRE n. 355*, 9 jun. 2010.

2009[1478]. Seu pragmatismo implicou no sacrifício de certos valores, igualmente endossados por sua diplomacia, como a promoção dos direitos humanos. Essa tensão foi percebida por ocasião do oferecimento por parte de Lula de asilo político a Sakineh M. Ahtiani, condenada à morte por apedrejamento pela cumplicidade no assassinato de seu marido, pois a oferta foi recusada pelo governo de Teerã[1479].

Além disso, embora o Brasil gozasse de boas relações com todos os parceiros, não era fácil manter essa situação ao engajar-se na questão iraniana. A aproximação do presidente Lula com Mahmoud Ahmadinejad arranhou a imagem do líder brasileiro. O governo estadunidense e, em particular, o Departamento de Estado aproveitaram essa brecha para desacreditar o Brasil. Por exemplo, vazamentos, cuja origem provável se situou em Washington, recolocaram na agenda as ambiguidades brasileiras em relação à AIEA a respeito das instalações de Resende[1480]. Ainda mais, um telegrama publicado pela Wikileaks indica que, em 2008, o Departamento de Estado já se interessava pelas atividades do Brasil no Oriente Médio, sem duvidar que seus representantes procuravam preservar sua autonomia. De qualquer forma, o documento revela que a ambição brasileira de promover um equilíbrio entre todas as partes era percebida pelas autoridades norte-americanas como em seu desfavor[1481]. Ao manter sua opinião, os atores políticos do Brasil puderam, em troca, marcar pontos com o mundo em desenvolvimento, cuja força numérica

1478 Sobre o voto da AIEA, Cuba, Malásia e a Venezuela votaram contra o Afeganistão; África do Sul, o Egito, o Paquistão e a Turquia se abstiveram, como fez o Brasil; e o Azerbaijão não participou da votação. "Irã isolado, mas não pelo Brasil", *O Globo*, 28 nov. 2009.

1479 "Irán rechaza el asilo en Brasil de la condenada a lapidación", *El País*, 4 ago. 2010; "Apelo referente à senhora Sakineh Mohammadi Ashtiani", *Nota do MRE n. 532*, 13 ago. 2010.

1480 Cf. supra, p. 500-501.

1481 "Whether we like it or not: Brazil in the Middle East", *Site Internet de Foreign Policy*, 7 fev. 2011.

já se mostrara determinante para a reforma dos organismos intergovenamentais[1482].

A questão nuclear iraniana recorda, portanto, as tensões experimentadas pelas diplomacias Sul-Sul à medida que são levadas a posicionar-se devido a sua aproximação. A afirmação das posturas brasileira, chilena e venezuelana foi também facilitada por uma conjuntura internacional estimulante.

Um contexto propício, porém dificultado por fortes resistências do Norte

Segundo confessa o próprio Celso Amorim, o interesse brasileiro pela questão nuclear iraniana surgiu paralelamente ao recrudescimento das tensões em 2009[1483].

Com efeito, voltamos a verificar os efeitos paradoxais da atitude fechada de parte dos governantes do Norte, neste caso dos Estados Unidos[1484], que levaram os do Brasil e da Venezuela a um engajamento mais firme. As reticências da primeira potência mundial se traduziram inicialmente por uma apreciação crítica das relações bilaterais latino-iranianas, emitidas por alguns membros das administrações de George W. Bush e Barack Obama[1485]. Observações negativas eram publicadas regularmente no que

1482 Declaração dos Países Não Alinhados sobre a Questão Nuclear Iraniana, Bureau de coordenação dos ministros dos não alinhados, Putrajaya, Malásia, de 27 a 30 de maio de 2006. Respaldaram o direito do Irã a desenvolver um programa nuclear para fins pacíficos.

1483 AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*, *op. cit*, p. 283.

1484 Focalizamos aqui o caso dos Estados Unidos, mas outros países poderiam ser escolhidos, como a França. Parecia que o presidente Lula tinha negociado o apoio francês em troca da libertação de Clotilde Reiss, mas o governo francês finalmente votou a favor das sanções no Conselho de Segurança. "Amorim chega ao Irã para preparar visita de Lula, que está otimista", *Folha Online*, 14 maio 2010; "Estados Unidos y Europa dan un paso atrás ante el acuerdo con Teherán", *Folha de S. Paulo*, 17 maio 2010.

1485 "Relação entre Brasil e Irã é criticada nos EUA", *Estado de S. Paulo*, maio 2009 (Eliot Engel do Partido Democrata no Congresso); "Lula enfrenta 'montanha' a ser escalada em acordo com Irã, diz Hillary", *Folha Online*, 14 maio 2010.

concerne à parceria irano-venezuelana. Diversas intervenções alarmistas, difíceis de interpretar além do simples boato, suscitaram polêmica[1486]. As reações governamentais tinham também um endereço interno, a fim de responder aos atores mais desconfiados. Tais denúncias, porém, não foram retomadas pelo conjunto de representantes norte-americanos. Em um relatório enviado ao Congresso, o Pentágono alertou para a presença de elites militares iranianas na Venezuela, mas essa informação foi desmentida por membros do Comando Sul (*Southern Command*)[1487]. As autoridades dos estados Unidos se limitaram a sancionar esporadicamente operações econômicas no âmbito do embargo unilateral[1488]. Suas acusações e as medidas tomadas em consequência eram sempre negadas e criticadas pelo governo bolivariano. O presidente Hugo Chávez reagiu veementemente às observações estadunidenses que considerava como uma intromissão na condução de sua política externa e portanto uma ação contrária à soberania venezuelana[1489].

Os governantes dos Estados Unidos também expressaram ceticismo quanto à iniciativa turco-brasileira sobre a questão nuclear iraniana. Segundo a representante permanente do Brasil no Conselho de Segurança, Maria Luiz Ribeiro Viotti, a oposição de

1486 Trata-se principalmente de informações provenientes da CIA em 2008 (trocas de material militar por meio do voo da Conviasa), de uma conferência do representante do Estado junto ao Comitê de Nova York, Robert Morgenthau em setembro 2009 (atividades militares ilegais na Venezuela) ou ainda um texto de Roger Noriega, ex-subsecretário do Departamento de Estado (colaboração nuclear entre os dois países). "Caracas aide au transport du matériel pour des missiles iraniens", *Le Nouvel Observateur*, 21 dez. 2008; Conferência de Robert M. Morgenthau, "The Emerging Axis of Iran and Venezuela", *The Wall Street Journal*, 8 set. 2009; "Obama sobre Cuba, Venezuela y Argentina", *El País*, 28 mar. 2011.

1487 "Paramilitares do Irã atuam na América Latina, diz Pentágono", *Folha de S. Paulo*, 22 abr. 2010; "No Iran military presence in Venezuela – US general", *Reuters*, 27 abr. 2010.

1488 Cf. capítulo 5.1.1.2, p. 539-540.

1489 "Laços da América Latina com Irã são 'péssima ideia', diz Hillary". *Folha Online*, 11 dez. 2009; "Alba chama alerta de Hillary sobre laços com o Irã de agressão", *Folha Online*, 14 dez. 2009; "Venezuela ataca a EEUU por calificar de 'no inteligente' su relación con Irán", *El País*, 10 jul. 2009; "Mientras Chávez habla de paz Estados Unidos amenaza a Venezuela", *MINCI Prensa presidencial*, 1º mar. 2011.

seu governo ao voto de novas sanções contra o Irã, em 9 de junho de 2010, foi em parte devido ao fato de que os esforços recentes não tivessem sido levados em consideração[1490]. A Declaração de Teerã foi ainda analisada pela AIEA às vésperas da adoção da Resolução 1929, o que praticamente não permitiu tempo para tomar conhecimento do texto[1491]. Em nossa opinião, esse comportamento por parte de vários atores políticos estadunidenses estimula, paradoxalmente, a afirmação de visões diferentes, quando elas existem no Sul.

A análise da atuação de maio de 2010 demonstra que o Brasil de Lula confirma sua exigência de participação nas decisões mundiais e que se considera capaz de assumir responsabilidades. No entanto, na perspectiva brasileira, agir de maneira "responsável" não significa endossar posições ou interpretações semelhantes às dos países ricos, como estes parecem esperar. Para o presidente brasileiro, "ser democrata no plano global é acreditar que todos têm direito a ser atores, que cada ator tem suas razões e que, enfim, nem sempre a razão do mais forte é a mais forte das razões"[1492].

Aparentemente, houve um mal-entendido entre os governos brasileiro e estadunidense em relação ao ponto cinco sobre a troca de 1.200 quilos de urânio enriquecido. Aos olhos dos dirigentes norte-americanos, a Declaração de Teerã não era aceitável porque o volume de urânio previsto para a troca já não era mais suficientemente significativo. Em outubro de 2009, essa

1490 "Intervenção e Explicação de Voto do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas", *Nota do MRE n. 355*, 9 jun. 2010.

1491 Conferência "Brazil and the New International Order" realizada na Academia Diplomática de Viena, na Áustria, em 21 jun. 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursosartigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/o-brasil-e-a-nova-ordem-internacional-palestra-do-ministro-celso-amorim-na-academia-diplomatica-de-viena-21-de-junho-de-2010>. Acesso em: 17 jun. 2011. Ver também AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha, Memórias da Política Externa Ativa e Altiva*. São Paulo: Benvirá, 2015, p. 84-91.

1492 Discurso pronunciado perante a Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York, em 19 nov. 2006. In: *Repertório de Política Externa*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 36.

quantidade equivalia, segundo as estimativas da AIEA, a 70% do estoque iraniano; no entanto, representaria menos de 50% em junho de 2010[1493]. Parece surpreendente que as autoridades brasileiras tenham ignorado aquela evolução. Pode ser também que tenham interpretado de maneira muito ampla a disposição dos Estados Unidos em favor de sua iniciativa junto à Turquia. Após a Conferência sobre a questão nuclear de abril de 2010 em Washington, as informações filtradas pela imprensa deixavam já entrever as reticências dos Estados Unidos[1494]. O Itamaraty divulgou posteriormente uma carta enviada por Barack Obama na qual ele convidava seu homólogo a convencer o Irã que aceitasse a proposta do P-5+1[1495]. Com esse gesto, os representantes brasileiros procuravam demonstrar sua boa-fé e dar ênfase ao jogo duplo dos Estados Unidos. Também se permitiram essa ruptura do protocolo porque a imagem da primeira potência mundial já se encontrava desgastada. Naquele momento de tensão, a atitude de fechamento do Norte estimulou também a diplomacia brasileira a tornar público seu desacordo e prosseguir em seu engajamento.

Esse fechamento estadunidense revelou-se, além disso, contraproducente para a legitimidade das organizações internacionais. Com efeito, a severidade em relação ao Irã e a reticência diante de qualquer alternativa levou os atores brasileiros e venezuelanos à frustração. Por vezes, estes chegaram a bloquear as engrenagens do multilateralismo. Seus votos na AIEA em

1493 "Declaração Conjunta de Irã, Turquia e Brasil – 17 de maio de 2010", *Nota do MRE n. 310*, 17 maio 2010; Olivier Dabène, "Iran: le surprenant faux-pas de la diplomatie brésilienne", *OPALC*, 15 jun. 2010. As autoridades iranianas, aliás, continuavam a afirmar a continuação do enriquecimento após o acordo. "Após acordo, Irã diz que continuará a enriquecer, urânio a 20%", *Folha Online*, 17 maio 2010.

1494 O presidente Barack Obama não se comprometeu a rejeitar as sanções no Conselho de Segurança, ainda que não se opusesse a uma solução negociada. "Cumbre Nuclear: Lula y Erdogan proponen a Obama frenar sanciones a Irán", *Infolatam*, 13 abr. 2010.

1495 "Leia íntegra traduzida da carta de Barack Obama a Lula sobre acordo com o Irã", *Folha Online*, 27 maio 2010. Já haviam alguns sinais anteriores: "Obama quer que Brasil dê exemplo ao Irã", *Folha de S. Paulo*, 10 jul. 2009.

2009 demonstram-no, por marcarem a recusa desses dois países em transferir a questão iraniana para o Conselho de Segurança, criticado por sua falta de transparência funcional[1496]. Os textos de Celso Amorim a respeito do assunto são eloquentes:

> *O chamado quarto ciclo de sanções contra o Irã foi autorizado em uma atmosfera de barganha e de sigilo totalmente incompatível com o papel que o Conselho de Segurança deveria desempenhar, provando para o mundo inteiro que a reforma deveria ir além do tema da composição: os métodos de trabalho do Conselho precisam ser mais transparentes e mais responsáveis em relação à comunidade internacional como um todo. [...] De certa maneira, há um paralelo entre o episódio iraniano e Cancun: nas duas vezes, o Brasil procurou encontrar soluções construtivas e pragmáticas para problemas reais que afetam a comunidade internacional (ainda que em Cancun nosso próprio interesse material estivesse em jogo). Nas duas vezes, esses gestos foram percebidos como pura obstrução ou um perigoso desvio de um caminho pré-estabelecido. Depois de Cancun, foram necessários aproximadamente cinco meses para que nossa posição fosse inteiramente compreendida por alguns de nossos parceiros. [...] Esperemos para ver se nossos esforços, que resultaram na Declaração de Teerã, serão apreciados da maneira apropiada*[1497].

O fracasso turco-brasileiro em introduzir a Declaração de Teerã nos debates do Conselho de Segurança recorda também a

1496 MPPRE. *Libro amarillo 2007*, p. 555; "Venezuela rechaza sanciones contra Irán por parte del Consejo de Seguridad", *Boletines del MPPRE*, 16 set. 2010.

1497 AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An Overview, *op. cit.*, p. 224-225.

falta de peso de diversos países emergentes para conseguir impor-se sozinhos no tratamento dos principais temas globais.

Fragilidade do Brasil emergente e necessidade do Sul

O voto das sanções contra o Irã no Conselho de Segurança desde junho de 2010 mostra que, mesmo emergente, a diplomacia brasileira tem dificuldade em fazer-se ouvir fora de um grupo. Celso Amorim concluiu, a propósito desse episódio: "No tocante à paz e segurança, não sei se o mundo já estará maduro para receber novos atores como o Brasil, a Índia, a Turquia, a Argentina, a África do Sul e muitos outros. Nesse sentido, o Brasil é ainda o país do futuro"[1498].

A Declaração de Teerã foi negociada somente por dois Estados do Sul[1499] que não conseguiram fazer a balança pender a seu favor no Conselho de Segurança da ONU. A força numérica parece continuar a ser um fator indispensável para levar os países mais poderosos à mesa de negociação. O presidente Lula pediu apoio da região, mas depois de negociar a Declaração; seus vizinhos na verdade não haviam sido incluídos nas tratativas[1500].

O exemplo da questão iraniana ilustra as divergências de método e de opinião entre as potências tradicionais e certos países em desenvolvimento. Revela igualmente a dificuldade desses últimos em fazer reconhecer seus papéis no campo da paz e da segurança internacionais, diante das posições do Norte. O desejo

1498 Conferência "Brazil and the New International Order", *op. cit.*

1499 Sobre os motivos de Brasil e Turquia, ver: SILVA, André Luiz Reis da; LEAS, Ricardo. A Convergência Turco-Brasileira na Declaração de Teerã. *Mural Internacional*, 5(2), jul.-dez. 2014.

1500 "Lula pide apoyo a la Unasur y a México para el acuerdo con Irán", *Infolatam*, 26 maio 2010.
Diversos países se mostraram favoráveis à iniciativa, mas somente puderam fazê-lo de modo retórico.
"Gobierno de Venezuela respalda acuerdo entre Irán Turquía y Brasil sobre programa nuclear", *MINCI Prensa presidencial*, 20 maio 2010; "Brasil e Qatar buscam consolidar relações", *ANBA*, 13 maio 2010.

de participar das grandes decisões não resume as motivações dos atores sul-americanos. Seus esforços de reconhecimento internacional não devem tampouco apagar os interesses em jogo por trás de sua mobilização no tocante à questão iraniana, pois fazem parte de atitudes mais engajadas.

CONCLUSÃO DA SEGUNDA PARTE

As posições brasileiras, chilenas e venezuelanas sobre a questão nuclear iraniana confirmam uma vontade transformadora reformista. A criação de um novo sistema, ou a via revolucionária, não foram contempladas durante o último decênio pelos governos dos três países estudados, apesar de uma retórica às vezes radical. O objetivo desta, utilizada principalmente por Hugo Chávez, parece ser mais fazer-se ouvir e mostrar a profundidade do descontentamento. Retomando a tipologia de Robert Gilpin, as exigências das diplomacias Sul-Sul aqui estudadas levam a uma mudança sistêmica (*systemic change*)[1501]. Traduzem o desejo de modificar a distribuição do poder de decisão em escala global e de expressar interpretações por vezes diferentes da aplicação das regras existentes, conforme demonstramos para a soberania, a solução de conflitos e os temas de desenvolvimento. Os governantes do Brasil, do Chile e da Venezuela podem até mesmo parecer mais apegados à norma do que aqueles que a estabeleceram, porque as distorções em sua aplicação enfatizam as assimetrias políticas internacionais. O quadro proposto é aceito, mas é considerado

1501 Cf. introdução da segunda parte, p. 333-334; e GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989 [1981], p. 39 e 47.

insatisfatório e portanto esses atores procuram modificá-lo a partir do interior.

Assinalamos também que suas reivindicações se inserem em uma lógica histórica, o que nos permite retirar duas conclusões suplementares. Para começar, as transformações induzidas pela união do Sul inscrevem-se em uma dinâmica lenta, assim como a evolução das relações bilaterais. As múltiplas solicitações de ontem, às vezes concretizadas no seio das organizações intergovernamentais – como a ampliação do Conselho de Segurança ou a obtenção de tratamento diferenciado na OMC –, servem de trampolim para as de hoje, em uma lógica de *path shifting*. Não obstante, o vínculo com um contexto mundial favorável denota uma debilidade de parte das políticas externas do Brasil, do Chile e da Venezuela, que é a de serem capazes de expressar suas visões das relações internacionais de maneira contínua e consequentemente duradoura. Isso explica em parte por que motivo a mudança pelo Sul ocorre aos arrancos. Aliás, o relançamento de numerosas reclamações destes últimos anos nem sempre resultou em sua completa satisfação. O processo de emergência desses países do Sul ainda está em curso e o espírito de não alinhamento persiste porque continua cheio de aspirações.

Em seguida, Robert Gilpin associa a guerra à ocorrência de grandes perturbações mundiais, e a negociação a modificações incrementais e menos importantes[1502]. As demonstrações constantes destes dois últimos capítulos levam a afastarmo--nos dessa filiação. Não é indispensável realizar uma revolução para modificar uma situação de forma significativa. A integração progressiva dos três Estados estudados e as evoluções provocadas por suas percepções e suas práticas de relações internacionais representam uma transformação profunda do cenário interestatal.

1502 Cf. introdução, p. 26-27.

Não obstante, o fato de que esses atores se consideram vítimas das estruturas e das normas estabelecidas pelas potências do Norte, mas que continuam a participar nelas, constitui uma proeza do sistema existente[1503].

No entanto, o relançamento da dinâmica Sul-Sul não ocorre sem entraves e barreiras. Já mencionamos que os vínculos de nossos casos de estudo com o mundo em desenvolvimento são fonte de tensões e mesmo de contradições entre os eixos de suas políticas externas. Convém, pois, interrogarmo-nos mais precisamente sobre os desafios que essa aproximação implica e o que necessita enfrentar.

1503 Essa ideia foi defendida principalmente por John Ikenberry: « A ordem ocidental contemporânea é, em suma, difícil de se reverter e fácil de se aderir ». Ele diferencia claramente a ordem "ocidental" e os Estados Unidos. Isso significa que os Estados do Norte nem sempre têm certeza de sair sempre ganhando das negociações que ocorrem nesse âmbito. IKENBERRY, John G. The Rise of China and the Future of the West, *Foreign Affairs*, 87(1), jan.-fev. 2008, e depois em: The Illusion of Geopolitics. The Enduring Power of the Liberal Order. *Foreign Affairs,* 93(3), 2014.

TERCEIRA PARTE
DESAFIOS AO SUL, AUTENTICIDADE E CONSOLIDAÇÃO

O relançamento das relações Sul-Sul metamorfoseia simultaneamente as diplomacias brasileira, chilena e venezuelana e o sistema internacional como um todo. No entanto, como a história já demonstrou no âmbito de nossa temática, a vocação para a mudança não se inscreve automaticamente no cerne das reivindicações dos atores considerados. A aspiração à reforma pode também evoluir, tanto na natureza dos objetivos a atingir quanto nas modalidades de sua aplicação. Assim, a aproximação Sul-Sul não é isenta de desafios e devemos agora nos debruçar sobre aquilo que questiona, ou mesmo o que falta, a esse processo de interdependência. Assim fazendo, verificaremos em que esses desafios minimizam a mudança que ele pressupõe.

O próprio Émile Durkheim enumera os preconceitos que possam existir na execução do trabalho social. Ele identifica três "formas anormais" de adensamento quando ele não produz solidariedade. A divisão anômica do trabalho resulta de uma ausência de contato entre as unidades que impede qualquer

regulamentação das relações sociais[1504]. A divisão do trabalho como obrigação remete, por sua vez, a uma situação na qual as trocas sociais são marcadas pela diferença entre a distribuição de funções e a dos talentos, ou seja, por uma desigualdade no acesso a certos papéis[1505]. O sociólogo distingue uma terceira patologia, à qual não dá um nome específico, e que decorre da má distribuição das funções entre as entidades, quando esta não proporciona "matéria suficiente para a atividade social dos indivíduos"[1506]. Para nossos casos de estudo, parece-nos útil somente a primeira patologia identificada por Durkheim, à qual acrescentaremos, no entanto, uma nuance. A nosso ver, dois desafios principais perturbam o aprofundamento dos vínculos materiais e morais Sul-Sul: a autenticidade e a fixação.

As três diplomacias estudadas, porém, sobretudo a brasileira e a venezuelana, mencionam de forma recorrente a "originalidade" das relações no seio do Sul. Em matéria de cooperação ou de intercâmbio econômico, por exemplo, os projetos seriam diferentes dos realizados no contexto Norte-Sul. Os atores insistem frequentemente no caráter horizontal das relações Sul-Sul, o que presume igualdade e reciprocidade entre os parceiros. Impõe-se, pois, uma análise mais profunda dessa noção de horizontalidade. Interrogamo-nos sobre a natureza das relações entre países em desenvolvimento: como poderão progredir essas interações sem perder suas especificidades, quando tentam inserir-se em um sistema mundializado já existente? Argumentamos que elas devem participar da integração internacional do Brasil, do Chile e da Venezuela e não pretendem criar outro quadro. Neste

1504 Por esse motivo, insistimos na durabilidade do relançamento no início do capítulo 2, p. 187-188.

1505 Essa situação corresponde, por exemplo, ao caso das relações Norte-Sul, cf. capítulo 3.1 e 3.2, p. 338 e seguintes.

1506 DURKHEIM, Émile. Les formes anormales. In: *De la division du travail social*, Paris: PUF, 4. ed., 1996, p. 343-390. Citação p. 383.

ponto, introduziremos uma nuance, e mesmo um complemento, à análise de Émile Durkheim. Sua reflexão não coloca a questão das mudanças que podem ocorrer durante a formação da solidariedade orgânica no seio da sociedade, e que complicam, e até mesmo modificam o perfil da densidade dinâmica.

Até o momento, nosso estudo se concentrou na escala intergovernamental. Ora, como assinala o sociólogo, para que possa existir, a densidade dinâmica precisa ter contatos suficientes e contínuos no tempo[1507]. Os representantes de nossos três casos são eleitos por seus povos e a durabilidade dos vínculos Sul-Sul não poderia, consequentemente, depender apenas da boa vontade dos governos. Torna-se necessário que mais além das autoridades políticas centrais, essas iniciativas sejam difundidas no seio das sociedades. Evocaremos a importância de seu enraizamento social e demonstraremos que isso constitui a "última fronteira" desse processo.

Depois de tratar das transformações em curso sobre a natureza das relações Sul-Sul, interessamo-nos pelas fragilidades do atual relançamento.

1507 DURKHEIM, Émile, *op. cit.*, p. 360-361.

CAPÍTULO 5
ENTRE RETÓRICA TRADICIONAL E APLICAÇÃO DESNATURADA

Apesar de um discurso enfático a respeito de sua originalidade, o relançamento Sul-Sul parece, ao contrário, questionar certos fundamentos conceituais. Os representantes dos governos de Lula, Hugo Chávez e da *Concertación* e, posteriormente, da *Coalición para el Cambio* – de forma menos enfática para esses últimos – apegam-se frequentemente à noção de horizontalidade para justificar a especificidade das relações Sul-Sul e, portanto, distingui-las de seu antônimo Norte-Sul, que seria caracterizado pela verticalidade. Com efeito, Joseph Nye e Robert Keohane explicam em sua reflexão sobre a interdependência que esta não exige a igualdade entre os parceiros[1508]. Porém, segundo os atores estudados, contrariamente às assimetrias tradicionais, a aproximação entre os países em desenvolvimento respeitaria uma lógica de reciprocidade. Mais ainda, ao contrário das relações Norte-Sul unilaterais, que favorecem os Estados desenvolvidos, a aproximação se basearia no benefício mútuo. Este último remete a uma noção de troca ou

1508 KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. Nova York: Longman, 3. ed., 2001, p. 8.

de ganhos compartilhados, enquanto que a primeira originalidade introduz adicionalmente a questão da necessária simetria entre as funções de cada participante. A reciprocidade exprime a busca de igualdade e o benefício mútuo pressupõe a repartição dos ganhos. Celso Amorim escreve, a respeito da cooperação Sul-Sul: "Buscamos tornar realidade uma visão nova das relações entre os países em desenvolvimento, inspirada na comunhão de interesses e na ajuda mútua"[1509]. Nisso, as autoridades sul-americanas retomam o conceito lançado na Conferência de Bandung em 1955 e reatualizado pelos diplomatas chineses sob a denominação *win--win diplomacy* a propósito de sua política para com a África[1510].

No entanto, observamos uma tensão entre a continuidade dessa retórica e a concretização dos acordos Sul-Sul. Em sua análise das "formas anormais" da densidade dinâmica, Émile Durkheim se interessa pela ausência de regulamentação, porém igualmente pela má regra: "Não basta que haja regras, pois às vezes as próprias regras são a causa do mal"[1511]. Ele somente menciona o problema da regra quando ela institui desigualdades sociais[1512]. Acrescentamos que pode surgir um desafio durante a aplicação da regra e da evolução das interações sociais. No caso das relações com o mundo em desenvolvimento, os governantes dos três países estudados recordam o caráter mais recíproco dos vínculos. Mas essa igualdade é alterada para pior à medida que se intensificam e realizam-se os projetos Sul-Sul. A elaboração de uma regra nunca é definitiva e, por conseguinte, sua modificação pode tornar-se um entrave ao processo de densidade dinâmica. Convém, então,

1509 AMORIM, Celso. A cooperação como instrumento da política externa brasileira. In: "Cooperação bilateral com América Latina e Caribe", *ViaABC*, jun. 2006, p. 16.

1510 MOUSSOURS, Mélanie. *Un pré carré sauce aigre douce? La Chine en Afrique: analyse d'une relation Sud-Sud*. Tese (Mestrado) – Relações internacionais. Lille: IEP, 2006.

1511 DURKHEIM, Émile. *De la division du travail social*. Paris: PUF, 4. ed., 1996, p. 367.

1512 *Ibid*., p. 370.

debruçar-se sobre a evolução das normas mais do que sugere a análise de Durkheim da divisão do trabalho social. Abordamos para isso diferentes desafios com os quais os governos favoráveis ao aprofundamento das relações Sul-Sul de nossos três casos se veem confrontados em torno de dois pontos principais.

O impulso terceiro mundista foi criticado por não ter conseguido realizar os compromissos anunciados de maneira retórica, assim como os que resultaram na assinatura de acordos. Em que medida o relançamento consegue ultrapassar essa primeira dificuldade? Vemos que o efeito do anúncio continua a ser um instrumento do qual os representantes políticos se servem para estimular artificialmente a intensificação dos contatos Sul-Sul. No entanto, apesar desse escolho, os esforços consentidos a serviço dessa aproximação são sentidos concretamente pelo Brasil, Chile e Venezuela. Essa melhoria constitui um fator importante no enraizamento das relações com a África, a Ásia em desenvolvimento e o Oriente Médio, mas paralelamente ela suscita novos questionamentos a respeito da evolução da natureza desses vínculos. Em outras palavras, a melhor aplicação dos acordos Sul-Sul ocorre em detrimento de certas características originais essenciais, tais como o respeito à reciprocidade.

Uma segunda questão deriva dessa tensão e diz respeito ao aspecto altruísta ligado à lógica do benefício mútuo. As estratégias brasileiras, chilenas e venezuelanas para com o mundo em desenvolvimento respondem cada vez mais a lógicas egoístas, com algumas variações conforme os países. Dois exemplos revelam esse paradoxo: o envolvimento de seus vizinhos em suas iniciativas Sul-Sul e as consequências competitivas da escolha de um modelo neoliberal de trocas econômicas.

5.1. Cooperação Sul-Sul e constrangimentos

Conforme já mencionamos, a retração dos anos 1980 prejudicou a imagem das diplomacias Sul-Sul. Foram principalmente acusadas de limitar-se a um simples discurso, sem concretização dos comprometimentos anunciados[1513]. Hoje em dia, o desafio da execução dos acordos Sul-Sul persiste para o Brasil, o Chile e a Venezuela. Nota-se, porém, uma tomada de consciência por parte dos governos a esse respeito e, por conseguinte, uma melhoria na execução dos projetos. Essa evolução abre, ao mesmo, tempo o caminho para uma nova tensão com o afastamento do conceito original de cooperação Sul-Sul.

5.1.1. Uma característica infeliz: o persistente desafio da concretização

Dois escolhos principais revelam as dificuldades dos países estudados para colocar em prática os acordos assinados com seus parceiros em desenvolvimento: o recurso ao efeito de anúncio e a persistência de obstáculos específicos dos vínculos Sul-Sul.

5.1.1.1. O efeito de anúncio sempre presente

A retórica não é utilizada nesse caso para inflar enganosamente relações que não decolariam: ela revela, na verdade, ambições demasiadamente elevadas. Os presidentes Lula e Hugo Chávez são os que mais se destacaram nessa área. Essa falta de realismo quanto à factibilidade dos programas contemplados é ilustrada de três maneiras complementares.

Inicialmente, prisioneiros da vontade de aproximar-se rapidamente das demais regiões em desenvolvimento, os governantes brasileiros e venezuelanos estimularam muito a criação

1513 Um desvio pela história também nos levou a matizar essa visão, cf. capítulo 1.2, p. 136-178.

de foros de debate, especificamente Sul-Sul, que se acrescentaram aos já existentes. Esses novos encontros inflam as agendas diplomáticas de certos países, que não podem acompanhar o ritmo das visitas. A multiplicação das reuniões tampouco assegura necessariamente a qualidade dos trabalhos nelas levados a cabo. Os grupos tradicionais, como o Movimento Não Alinhado (NAM), o G77 e o G15 não conseguiram resolver seus problemas de participação e continuam a ser deixados de lado por representantes de alto nível. Os presidentes chilenos, por exemplo, participaram das Cúpulas Aspa e ASA; em contraposição, não estiveram presentes nas do MNA em 2006 e 2009. O líder venezuelano, que é um dos atores mais ativos, tampouco participou da Cúpula dos Não Alinhados em Sharm-el-Sheik e do G15 em 2010[1514]. Da mesma forma, somente a metade dos chefes de Estado convidados compareceram pessoalmente à Aspa I. Essa proporção foi ainda menor na ASA I, embora haja melhorado na Segunda Cúpula, na Ilha Margarita, em 2009[1515]. Finalmente, o Fórum de Cooperação América Latina-Ásia Oriental (Focalae) está ainda subexplorado[1516], devido aos múltiplos processos inter-regionais que coexistem, como a Apec[1517], o PEBC[1518], PECC[1519], as reuniões com a Asean, etc.

O ingurgitamento das agendas diplomáticas é ainda agravado pela amplitude de certos projetos que os países procuram viabilizar.

1514 "Presidente Chávez lamentó no asistir a las cumbres del G15 y ALC-UE", *Boletines del MPPRE*, 16 maio 2010.

1515 Entre quinze e dezenove presidentes estavam anunciados. "En II Cumbre Sur-Sur Morales buscó aliados africanos para inversión y relación comercial", *Los Tiempos*, 3 dez. 2006; "Presidente Chávez en Margarita para instalar Cumbre ASA", *Boletines del MPPRE*, 25 set. 2009.

1516 WILHELMY, Manfred. La trayectoria de Chile frente a la región Asia-Pacífico, *Estudios Internacionales*, 43(167), set.-dez. 2010, p. 132.

1517 Cooperação Econômica dos Países da Ásia-Pacífico.

1518 Conselho Econômico da Bacia do Pacífico.

1519 Conferência de Cooperação Econômica do Pacífico, organismo tripartite.

Por um lado, diversos programas de ação abarcam um grande número de temáticas, o que torna sua execução laboriosa e demasiadamente extensa no tempo. O G77 e o MNA já eram criticados por sua vocação demasiado universal em detrimento de atividades mais diretas e concretas[1520]. Hoje em dia, o Fórum de Diálogo Ibas simboliza essa particularidade[1521]. Interessa-nos aqui o aspecto muito amplo de suas declarações, que recordam a diversificação das políticas externas dos três países membros[1522]. Contudo, um dos pilares desse grupo, dedicado ao fortalecimento dos laços entre o Brasil e seus parceiros sul-africanos e indianos, articula-se em torno de nada menos que dezesseis grupos temáticos de trabalho, cuja finalidade é a elaboração de programas comuns[1523].

As declarações oficiais assinalam que se a maioria possibilitou esboçar os projetos[1524], alguns não produziram efeitos, por motivos

1520 BERG, Eugène. *Non alignement et nouvel ordre mondial*. Paris: Presses universitaires de France, 1982.

1521 Contrariamente aos grupos tradicionais, o Ibas não dispõe de secretaria permanente, seu funcionamento depende dos governos. A crítica à dispersão da agenda do Ibas é recorrente de parte de brasileiros, indianos e sul-africanos. LANDAU, Georges D. Reflexões sobre a atual política externa brasileira. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, 8(16), jan. 2010, p. 40; ALMEIDA, Paulo Roberto de. Never Before Seen in Brazil: Luiz Inácio Lula da Silva's Grand Diplomacy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 53, número especial, 2010, p. 168; BERI, Ruchita. Ibsa Dialogue Forum: An Assessment. *Strategic Analysis*, 32(5), set. 2008, p. 823; MILLS, Greg. Para hoy, no mañana: Evolución de los vínculos entre África y América Latina. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 74, jun. 2005, p. 189-201.

1522 Cf. capítulo 4.2.2.1, p. 436-464. Lembrando que os três pilares do fórum são o diálogo político, a cooperação setorial e o Fundo Ibas. A estes, pode-se acrescentar a criação de ligações transnacionais. SOULÉ-KOHNDOU, Folashadé. Coopération Sud-Sud et lutte contre la pauvreté: Le cas du Forum Ibas (Inde-Brésil-Afrique du Sud). *Ceriscope Pauvreté*, 2012.

1523 Os grupos abordam os seguintes temas: administração pública e governança, administração fiscal e aduaneira, agricultura, comércio e investimento, cultura, defesa, desenvolvimento social, educação, energia, meio ambiente e mudança do clima, habitação, saúde, ciência e tecnologia (e pesquisa antártica), sociedade da informação, transporte e turismo. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/forum-ibas>. Acesso em: 3 ago. 2011. BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. *Política externa brasileira e coalizões do Sul: O Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBSA)*. Tese (Mestrado) – Relações internacionais. São Paulo: Programa San Thiago Dantas, 2010, p. 84-90.

1524 Por exemplo, mencionamos Ibasmar (cf. capítulo 2.4.2, p. 315) ou ainda a pesquisa científica. Outros progressos são dificilmente apreciáveis, como o intercâmbio de experiências sobre o combate ao

específicos como mudanças de pessoal, mas também porque se tona difícil para as altas esferas do poder executivo controlar e estimular o conjunto das atividades. Assim, ao final de seus encontros, os ministros ou chefes de Estado e de governo indicam os grupos que têm problemas para funcionar. Por exemplo, por ocasião da Cúpula Ministerial de Somerset West de 11 de maio de 2008, os grupos de trabalho (GT) de saúde e de defesa foram chamados à ordem (§37). A Declaração de Nova Delhi de 15 de outubro 2008 pede aos GT sobre energia, saúde, administração fiscal e transporte (aviação civil) reunirem-se o mais rapidamente possível (§44). Os ministros reunidos em Brasília em setembro de 2009, por sua vez, repreenderam os GTs sobre energia, saúde, administração fiscal, transporte e turismo[1525].

O planejamento sobrecarregado relativo a projetos muito amplos complica, naturalmente, o seguimento adequado das cúpulas e dos documentos assinados. De maneira geral, não são difundidas informações globais sobre o acompanhamento dos compromissos assumidos pelo Brasil, Chile e Venezuela; essas somente podem ser verificadas ao sabor de publicações ocasionais, declarações oficiais ou por meio da imprensa[1526]. No que se refere às reuniões de alto nível, Sergio Danese explica que "o *follow up* é o pior momento da diplomacia de cúpula: porque não tem a atenção e visibilidade da atividade da cúpula, nem a premência e a força catalizadora dos encontros"[1527]. O acompanhamento é

HIV-AIDS. Para uma análise concreta no campo da saúde, ver: MARCHIORI BUSS, Paulo; FERREIRA, José Roberto. Ibas: Coordenação e Cooperação entre Países em Desenvolvimento. In: *Ibas*, Brasília: FUNAG, 2009, p. 193-215.

1525 Em troca, a Cúpula de abril de 2010 não faz nenhuma observação similar. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/view>. Acesso em: 3 ago. 2011.

1526 Já havíamos observado essa situação por ocasião da análise da diplomacia solidária, cf. capítulo 2.3, p. 266-267.

1527 DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999, p. 111.

frequentemente menosprezado entre as prioridades ministeriais. A comparação entre a evolução dos processos Aspa e ASA é instrutiva a esse repeito[1528]. A continuidade do diálogo inter-regional entre cada Cúpula efetivamente ocorreu, e por esse motivo preferimos falar em "processo", mais do que de "cúpulas". Com efeito, essa última denominação não traduz as relações que existem permanentemente. Não obstante, os resultados de um e de outro diferem. Nos dois casos são previstas reuniões temáticas nos intervalos entre os encontros de chefes de Estado e de governo, especialmente no que se refere aos assuntos externos, à economia, às questões sociais e à cultura. Enquanto que para a Aspa os encontros foram organizados desde o encerramento da Cúpula de Brasília, o desenvolvimento da ASA mostrou-se mais laborioso. Entre 2005 e 2010, ocorreram dez reuniões ministeriais no âmbito da Aspa, contra apenas cinco para a ASA no período de 2006 a 2010[1529]. Os grupos de trabalho desta última começaram a funcionar em 2009[1530]. A presidência venezuelana da ASA dedicou-se a estruturar o processo antes de começar a discutir ações mais concretas. Os relatórios das reuniões traduzem as diferenças de agenda entre os dois processos. A ASA patina desde 2007 porque se atolou no desejo de institucionalizar os grupos de trabalho a partir dos campos estratégicos estabelecidos por ocasião da primeira Cúpula em Abuja, assim como na ideia de criar um secretariado permanente. Consequentemente, ao tornar demasiadamente complexa a estrutura do ASA, com o louvável objetivo de torná-la mais duradoura, os coordenadores na verdade atrasaram o seguimento do Plano de Ação de Abuja. Hugo Chávez reconheceu

1528 Para o detalhamento dos processos, cf. anexo nº 6, v. II, p. 265-312.

1529 As reuniões da Aspa interessavam aos ministros das Relações exteriores (5), da Economia (2), da Cultura (2), das Questões Sociais (2), do Meio Ambiente (1) e aos que tratam de recursos hídricos e do combate à desertificação (1). As reuniões da ASA trataram de assuntos exteriores (3), energia (1) e comércio (1).

1530 Cf. anexo nº 6, v. II, p. 304-311.

em 2010: "Temos aqui um plano de trabalho inicial, mas é preciso haver mais constância"[1531].

Outra consequência das ambições às vezes desmesuradas reside no abandono, esquecimento ou malogro de vários projetos. Esta afirmação somente é possível graças à difusão de informações por parte dos organismos públicos a respeito dos acordos em negociação. Essa estratégia de comunicação confirma o uso da retórica como efeito de anúncio. Dentre os três países estudados, obtivemos maior quantidade de dados sobre a Venezuela, cujo Ministério das Relações Exteriores publicou relatórios anuais de suas atividades. Ao contrário, as autoridades chilenas utilizam muito menos o instrumento retórico, mas disso resulta uma coleta de informações mais difícil. Não esqueçamos que nem todas as declarações dos atores políticos constituem obrigações sistemá-ticas. Nem todos os textos assinados contêm compromissos jurídicos de execução e podem servir para marcar a intenção dos governos de buscar uma proposta de cooperação[1532]. Apesar dos limites impostos a nossa análise, podemos tirar algumas conclusões a partir dos dados de que dispomos. Certos projetos, frequentemente entre os mais ambiciosos, parecem ter permanecido letra morta. Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva propôs a negociação de uma zona de livre comércio entre todos os países do G20C e, no ano seguinte, a criação de um centro internacional para o desenvolvimento. Tanto quanto sabemos, essas duas sugestões não tiveram seguimento[1533]. No discurso que pronunciou perante a União Africana em 2006, em Banjul, Hugo Chávez enumerou uma

1531 "Venezuela y Libia buscarán concretar convenio para el intercambio estudiantil", *MINCI Prensa presidencial*, 23 out. 2010.

1532 MESQUITA, Mauricio Moreira (Org.). India: Latin America's Big Thing? Special Report on Integration and Trade, BID, 2010, p. 85. Sobre os tipos de acordos irano-venezuelanos, por exemplo, cf. anexo nº 7, quadro nº 18, v. II, p. 318-319.

1533 "Lula propõe a criação de um centro internacional para o desenvolvimento", *ANBA*, 14 jun. 2004; "Lula defende criação de área de livre comércio entre países do G20", *ANBA*, 12 dez. 2003.

lista de projetos para fortalecer os laços afro-latino-americanos, segundo o modelo dos organismos regionais *Petrosur* no campo dos hidrocarbonetos e da economia (inspirado pela *Petroamérica*), da *Corporación de Televisión del Sur* (Telesur), sobre os meios de comunicação, *Banco del Sur* (lançado somente em nível regional) para as questões financeiras e *Universidad del Sur* para a educação[1534]. Nenhum deles foi realizado. Sem dúvida, observamos associações pontuais entre meios de comunicação, e o intercâmbio acadêmico se aprofundou, mas essas atividades permanecem aquém das ideias iniciais. Da mesma forma, o presidente venezuelano empreendeu a diversificação das capacidades de refino da empresa petrolífera nacional PDVSA, prometendo a construção de refinarias (muitas vezes em parceria) na Síria – com o Irã e potencialmente atores privados da Malásia –, mas também na China, no Vietnam e ainda na Mauritânia[1535]. Somente encontramos traços do projeto posto em prática na China; o do Vietnam teria sido completamente abandonado e o da Síria, lançado em 2007, encontra-se ainda em fase de estudo preliminar[1536]. Os governos bolivarianos adotaram uma estratégia de aproximação em todas as direções com o mundo em desenvolvimento; a multiplicação de acordos é, portanto, parte de sua política, ainda que em um segundo momento os dilemas

1534 Intervenção de Hugo Chávez durante a VII Cúpula da União Africana, em Banjul, em Gâmbia, em 1º jul. 2006. In: MPPRE. *Libro amarillo 2006*, p. 651-652. Os desafios da cooperação venezuelana se estudam também em MEDINA OJEDA, Tahina. La cooperación sur-sur venezolona: mucho más que un proyecto, mucho menos que un proceso consolidado. In: AYALA MARTÍNEZ, Citlali; RIVERA DE LA ROSA, Jesús (Orgs.). *De la diversidad a la consonancia: La Cooperación Sur-Sur Latinoamericana*. México, Instituto Mora/Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, v. 2, 2014.

1535 A Venezuela foi igualmente convidada a investir na África do Sul, mas não encontramos resposta a essa oferta. "Alianza estratégica en puerta". *IPS*, 4 set. 2008; "Venezuela y China sostienen una alianza estratégica", *MINCI Prensa presidencial*, 7 abr. 2009; "Venezuela proyecta construir refinería en costa occidental de África", *MINCI Prensa presidencial*, 14 set. 2009.

1536 "Aprobada refinería entre China y Venezuela", *El Mercurio*, 22 jan. 2010; "Venezuela: PdVSA exits Petrovietnam refinery plan", *El Universal*, 9 out. 2009; "Venezuela participará, junto con Irán y Malasia, en refinería en Siria", *Apporea.org*, 30 out. 2007; "Gobiernos de Caracas y Damasco se unen para construcción de una refinería", *Boletines del MPPRE*, 27 jun. 2010; "Refinería en Siria sin estudio financiero", *El Nacional*, 29 jun. 2010.

da concretização se tornem mais agudos. Outros programas mais modestos também foram abandonados, como a criação de uma empresa conjunta de produção de azeite de dendê na Malásia[1537]. É certo que as relações com esse país asiático não são prioritárias, mas há exemplos similares com parceiros estratégicos, como o Irã[1538].

Apesar de sua estratégia mais prudente, o Chile não escapa a essa tendência. A embaixada chilena na Jordânia reconhece que os acordos assinados em 2008 não foram (ainda) aplicados[1539]. No conjunto, porém, a diplomacia chilena respeita mais seus compromissos do que os outros dois países estudados, em particular quando se trata de países alvo[1540]. No que se refere à Ásia em desenvolvimento, o Chile não faltou a nenhuma das Cúpulas da Apec e aproveita sua participação para lançar novos projetos com outras economias de países membros[1541]. O Chile foi o país que mais institucionalizou suas relações com essa região no nível econômico, por meio de tratados de livre comércio[1542]. A título de comparação, o Mercosul lançou maior número de negociações, mas em 2001 concluiu menos do que os governos chilenos[1543]. O efeito de anúncio é sempre uma tentação à qual os governantes de pelo menos dois de nossos casos ainda sucumbem. A esse

1537 MPPRE. *Libro amarillo 1999*, p. 199; *Libro amarillo 2001*, p. 214-215.

1538 Cf. anexo nº 36, v. II, p. 487-488, para exemplos de projetos não concretizados entre Venezuela e Irã.

1539 Disponível em: <http://chileabroad.gov.cl/jordania/relacion-bilateral/cooperacion-internacional/>. Acesso em: 20 jun. 2015.

1540 Recordemos que o Chile adota uma estratégia mais seletiva do que nossos dois outros casos, cf. capítulo 2.1.1.2, p. 195-196.

1541 A focalização na Ásia não lhe permite estar presente em todas as frentes. WILHELMY, Manfred; LAZO, Rosa María. La política multilateral de Chile en Asia-Pacífico, *Estudios Internacionales*, 30(117), jan.-mar. 1997, p. 18.

1542 Cf. anexo nº 18, v. II, p. 366-368.

1543 *Ibid.*

escolho, junta-se o da persistência de dificuldades específicas às relações Sul-Sul para implementar os acordos.

5.1.1.2. A persistência de obstáculos específicos do Sul

O fato de ser país em desenvolvimento não facilita a concretização dos projetos contemplados, por quatro motivos principais[1544].

A lentidão burocrática

Para começar, existem falhas administrativas nos Estados do Sul que afetam o conjunto de suas interações internacionais. Estas se acentuam quando dependem de contatos de sua própria ação e não de uma resposta de outro parceiro. O progresso na implementação de certos acordos padece com a lentidão dos sistemas internos. Por exemplo, o presidente Lula comprometeu-se a construir uma fábrica de medicamentos genéricos antirretrovirais em Moçambique no final de 2003; ao regressar em 2008, queixou-se publicamente da falta de avanços a respeito de sua promessa. De fato, o projeto somente foi aprovado pelo Congresso brasileiro em 2009[1545].

As atividades da diplomacia solidária brasileira são também paralisadas por uma regulamentação pesada. Segundo a Constituição de 1988, os compromissos do Poder Executivo, que geram despesa pública, devem ser previamente aprovados pelo Parlamento. Principalmente por essa razão, o Brasil não desenvolveu uma cooperação financeira significativa[1546].

1544 Cf. introdução sobre a especificidade dos países em desenvolvimento, p. 31-37.

1545 "Visita Presidencial à África", *Nota do MRE n. 536*, 11 nov. 2003; "Lula se emociona ao encontrar Mandela". *O Globo*, 17 out. 2008; "Brasil ajudará na construção de fábrica em Moçambique", *Portal Fiocruz*, 15 dez. 2009.

1546 Há exemplos positivos. Recentemente, verificamos a outorga de um empréstimo de US$ 95 milhões à Gana no quadro de um acordo de cooperação técnica assinado em janeiro 2011. Deveria permitir

É impossível ao governo solicitar autorização parlamentar para todos os seus projetos de cooperação; por conseguinte, tem de encontrar subterfúgios para contornar essa barreira legal. Assim, negociou com o PNUD para que este aceitasse servir de intermediário. Certos financiamentos que as autoridades brasileiras concedem a esse Programa são em seguida revertidos aos atores brasileiros da diplomacia solidária, especialmente a Agência Brasileira de Cooperação (ABC)[1547]. Durante nosso trabalho de campo, havia um texto em preparação a fim de remediar essa situação. No entanto, devido à complexidade do sistema brasileiro, há demora em sua concretização.

A lentidão burocrática brasileira prejudica também a eficácia da fase crucial de implementação. Às vezes, por causa disso, uma ação pode caducar. O governo de Lula propôs enviar um avião à África Ocidental a fim de combater uma invasão de gafanhotos. O aparelho somente foi disponibilizado um ano mais tarde, devido ao labirinto administrativo[1548]. Os problemas de coordenação entre diferentes repartições explicam também o laborioso avanço de certos grupos de trabalho do Ibas[1549].

Na Venezuela igualmente, diversos programas demoram a ser iniciados ou não funcionam regularmente. O obstáculo burocrático

a compra de equipamentos brasileiros, acompanhada de assistência técnica, com o objetivo de modernizar a agricultura familiar desse país africano. "Brasil e Gana firmam acordo de cooperação de US$ 95 milhões para agricultura familiar", *Blog do Planalto*, 27 jan. 2011; COOPER PATRIOTA, Thomas; PIERRI, Francesco Maria. Brazil's Cooperation in African Agricultural Development and Food Security. In: CHERU, Fantu; RENU, Modi (Orgs.). *Agricultural Development and Food Security in Africa*. Londres: Zed Books, 2013.

1547 GALA, Irene Vida. *A Política Externa Do Governo Lula Para A África. A Política Externa Como Instrumento De Ação Afirmativa ... Ainda Que Não Só*. Tese – Diplomacia. Brasília: Instituto Rio Branco, 2007, p. 171-172.

1548 "Voo da Força Aérea Brasileira a países africanos", *Nota do MRE n. 236*, 7 abr. 2006; "Entrevista Celso Amorim: Agora vamos buscar os tigres asiáticos", *Nota da ABC*, 27 nov. 2006.

1549 SOULÉ-KOHNDOU, Folashadé. Coopération Sud-Sud et lutte contre la pauvreté: Le cas du Forum IBAS (Inde-Brésil-Afrique du Sud), *Ceriscope Pauvreté*, 2012.

é frequentemente mencionado, inclusive por Hugo Chávez[1550]. Com a África, aparentemente, a assinatura de múltiplos acordos-quadro de cooperação resulta em poucos projetos bilaterais; essa situação não é facilitada pela ausência de uma agência de cooperação venezuelana, pois são esses organismos os que geralmente se ocupam destes temas, como nos casos brasileiro e chileno[1551].

Deficiências práticas paralisadoras

À confusão administrativa acrescentam-se limitações práticas imprevistas na elaboração dos projetos. Assim, numerosos estudantes africanos não terminam seus programas de intercâmbio no Brasil por não conseguirem subsidiar suas necessidades no país[1552]. O governo, no entanto, reagiu por meio do Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes) lançado em 2003, que inclui os beneficiários do programa brasileiro PEC-G[1553]. Os estudantes, essencialmente africanos, recebem bolsas pelo menos desde 2009[1554].

As parcerias privilegiadas escolhidas pela diplomacia bolivariana também sofrem com esse contexto "barreira", para retomar a terminologia de Gary Goertz[1555]. Ele recorda as dificuldades específicas experimentadas pelos países em desenvolvimento em sua inserção internacional. A propósito da China, Hugo Chávez

1550 "Retardo en instalación de plantas iraníes es responsabilidad de Venezuela", *MINCI Prensa presidencial*, 18 mar. 2007.

1551 As duas entidades são a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a Agência de cooperação internacional do Chile (AGCI).

1552 FONSECA, Dagoberto José. A tripla perspectiva: a vinda, a permanência e a volta de estudantes angolanos no Brasil. *Pro-Posições, Campinas,* 20(1-58), jan.-abr. 2009; "Gira de Lula intensifica cooperación", *IPS*, 8 abr. 2005.

1553 Cf. capítulo 2.3.2, p. 289-292.

1554 "Africanos podem ter bolsa no Brasil", *ANBA*, 24 dez. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=545&id=12284&option=com_content&view=article>. Acesso em: 20 jun. 2015.

1555 GOERTZ, Gary. *Contexts of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

prometeu aumentar as exportações de petróleo para esse mercado alternativo ao dos Estados Unidos. Concretamente, é difícil atingir esse objetivo em prazo curto, devido a obstáculos estruturais. Para começar, a China ainda não possui refinarias capazes de processar o óleo superpesado venezuelano. Assim, uma parcela importante desse petróleo é refinada no território norte-americano graças à filial Citgo, da PDVSA. Finalmente, o ouro negro somente pode ser exportado da Venezuela para a China em quantidades limitadas porque os maiores navios petroleiros não podem passar pelo Canal do Panamá[1556]. A questão do custo do transporte agrava as deficiências estruturais. Enquanto o petróleo venezuelano chega aos Estados Unidos em quatro dias, são necessários pelo menos 24 para chegar à China via Panamá e 44 via África[1557]. As autoridades dos dois países se esforçam para atenuar esses constrangimentos: uma empresa de Hong Kong iniciou obras de modernização no Canal e os governos chineses lançaram um estudo com seus homólogos, para a instalação de uma refinaria conjunta na Venezuela em 2008. Por seu turno, aprovaram a construção de uma refinaria própria para o hidrocarboneto superpesado em 2010[1558].

Quanto ao Irã, a implementação de diversos acordos foi prejudicada devido ao embargo imposto à República Islâmica pela

1556 CORRALES, Javier. China and Venezuela's Search for Oil Markets, or Why Venezuela is Trapped, for Now. In: FERNÁNDEZ JILBERTO, Alex E.; HOGENBOOM, Barbara (Orgs.). *Latin America Facing China*, Oxford: Berghahn Books, 2010, p. 115-133; PAZ, Gonzalo Sebastian. China and Venezuela: Oil, Technology, and Socialism. In: HEARN, Adrian H, LEON-MANRIQUEZ, José Luis (Orgs.), *China Engages Latin America. Tracing the Trajectory*, Londres, Lynne Rienner, 2011, p. 225.

1557 JUBANY, Florencia; POON, Daniel. Recent Chinese Engagement in Latin America and the Caribbean: A Canadian Perspective, *Research Report*, FOCAL, mar. 2006, p. 25.

1558 O projeto na Venezuela resulta de um acordo com a Sinopec a cerca de uma refinaria em Cabruta próximo à Faixa do Orinoco. ELLIS, Evan R. La relación de Venezuela con China: Implicaciones para el régimen de Chávez y la región, *Air and Space Journal en español*, 22(3), 2010, p. 36; "Chavez: Un allié encombrant mais nécessaire pour Pékin", *RFI*, 27 ago. 2006; "Niños chinos del Colegio San Litun leen a Bolívar y conocen más a Venezuela", *MINCI Prensa presidencial*, 24 set. 2008.

ONU, pela União Europeia e sobretudo pelos Estados Unidos[1559]. Uma sucursal do Banco de Desenvolvimento das Exportações (BDE) iraniano, instalada em Caracas, e o Banco Internacional de Desenvolvimento S.A. (BID) foram também objetos de sanções pela primeira potência mundial, pelo Conselho de Segurança da ONU e ainda pela União Europeia desde 2008. Seus ativos estão congelados nos Estados Unidos e na UE e não tem autorização para trabalhar com o sistema bancário norte-americano[1560]. Empresas venezuelanas foram alvo de sanções por parte da primeira potência mundial: por exemplo, a Companhia Anônima Venezuelana de Indústrias Militares (Cavim) em 2008[1561], e, ultimamente, a PDVSA foi visada por causa de suas vendas de gasolina ao Irã[1562]. Essas medidas, porém, afetaram apenas pontualmente o conjunto dos vínculos bilaterais[1563].

Ausência de infraestruturas inter-regionais

Esses desafios se amplificam em um terceiro momento devido à falta de infraestruturas inter-regionais[1564]. Trata-se de um elo essencial na análise de Durkheim sobre a densidade dinâmica:

1559 Esses países adotaram medidas mais restritivas do que as que foram votadas pelo Conselho de Segurança da ONU.

1560 "Iran's Global Foray Has Mixed Results", *The Wall Street Journal*, 28 set. 2009; "Sancionaron a entidad iraní en Venezuela", *El Nacional*, 28 jul. 2010.

1561 "EE UU sanciona a Cavim por supuesta venta de tecnología militar", *Aporrea.org*, 24 out. 2010; "Irán y Venezuela: No es PDVSA… es CAVIM", *Diploos*, 26 maio 2011.

1562 "EE UU sanciona a Petróleos de Venezuela por negociar con Irán", *El País*, 25 maio 2011; "Venezuela: Trabajadores y seguidores de Chávez marchan contra sanciones de EE.UU a PDVSA", *Efe*, 29 maio 2011.

1563 ROMERO, María Teresa. "Las sanciones a PDVSA: más allá del tinglado antiimperialista", *Infolatam*, 27 maio 2011.

1564 Os três países estudados caracterizam-se igualmente por problemas de infraestrutura interna (a soja brasileira perde competitividade diante da norte-americana devido a uma rede rodoviária deficiente, por exemplo); esse defeito penaliza o conjunto das trocas no campo internacional. Concentramo-nos, porém, na questão dos vínculos entre a América do Sul e as demais regiões em desenvolvimento. AVENDAÑO, Rolando; BJERKHOL, Gøril; SANTISO, Javier. Asian Opportunities?

> *Porque quando as diversas partes da população tendem a aproximar-se, é inevitável que abram caminhos que permitam essa aproximação e, por outro lado, as relações não podem estabelecer-se entre pontos distantes da massa social senão quando essa distância não seja obstáculo, isto é, seja de fato eliminada*[1565].

A distância não representa um elemento suficiente para justificar essa situação; entretanto, a falta de ligações diretas constitui um obstáculo mais determinante. Nem todas as regiões em desenvolvimento, aliás, são fisicamente afastadas. Apenas 3.500 quilômetros separam as cidades de Natal, no Brasil, e de Dakar, no Senegal[1566]. Os Estados Unidos se acham fisicamente distantes dos mercados asiáticos mas existem conexões muito mais densas e diretas devido ao volume do intercâmbio comercial. Por conseguinte, a falta de transporte direto entre a América do Sul e o restante do mundo em desenvolvimento prejudica o aprofundamento das relações. Por exemplo, para chegar à Índia a partir do Brasil, é preciso fazer pelo menos uma escala, o que eleva os custos e torna as trocas bilaterais menos atraentes. A empresa South African Airways (SAA) é a única a voar no interior do Ibas, tanto ao Brasil quanto à Índia, o que permite uma conexão via Johanesburgo. Em 2008, 20% dos passageiros que utilizaram o voo África do Sul-Índia viajaram também ao Brasil[1567]. Da mesma

An Outlook for Latin American Trade. *Working Paper*, Centre de Développement de l'OCDE, mar. 2008, p. 16-17; BATISTA, Jorge Chami. "The Transport Costs of Brazil's Export: A Case Study of Agricultural Machinery and Soybeans". *INT Working Paper n. 12*, BID, 2008, p. 1 e 8; Cepal, La crisis y su impacto futuro en la economía internacional. In: *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009*, out. 2009, p. 46.

1565 DURKHEIM, Émile. *Les règles de la méthode sociologique*. Paris: PUF, 18. ed., 1973, p. 113.

1566 ROELOFSE-CAMPBELL, Zélia. Brazil and the creation of the IBSA Dialogue Forum (the G3). *UNISA Latin American Report*, 19(2), 2003, p. 26.

1567 DE, Prabir. Deepening IBSA Trilateral Cooperation: The Role of Communication Services. *India Quarterly*, 61(4), out.-dez. 2005, p. 86; *Trinity of the South*. New Delhi: RIS, 2008, p. 186.

forma, os brasileiros e venezuelanos que vão à China têm de passar pela Europa e enfrentam situações semelhantes para numerosos destinos africanos.

As autoridades políticas se veem diante de um círculo vicioso, pois a debilidade da rede de comunicações não estimula o desenvolvimento do intercâmbio, o que por sua vez não facilita a criação de novas ligações marítimas ou aéreas. Os governos estudados tomaram consciência desse desafio e multiplicaram os acordos visando aumentar as linhas de transporte Sul-Sul[1568] ou melhorar as conexões no interior da região[1569]. Com exceção da rota Caracas-Damasco-Teerã[1570], que em setembro de 2011 não aparecia mais no sítio da empresa venezuelana Conviasa, todas as linhas criadas funcionam: a SAA, principalmente, informa uma taxa de ocupação de 79% entre abril de 2004 e março de 2005, enquanto o ponto de equilíbrio é estimado em 64%[1571].

Falta de conhecimento recíproco

Quase todos os atores do mundo diplomático, do setor privado e da área acadêmica assinalam que a falta de conhecimento recíproco impede o avanço das relações Sul-Sul[1572]. No sentido inverso, os países que possuem um ponto cultural comum tecem vínculos mais densos. No caso do Brasil, a primazia atribuída aos países lusófonos ilustra perfeitamente a importância do idioma comum na escolha das prioridades políticas. De 2005 a julho de 2010, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) destinou

1568 Cf. anexo nº 38, v. II, p. 513-514.

1569 Voltamos a esse segundo ponto, cf. infra, p. 568-570.

1570 Disponível em: <http://www.conviasa.aero/2011/>. Acesso em: 15 set. 2011.

1571 "SAA coloca cargueiro na rota Brasil-África do Sul", *Valor Econômico*, 29 mar. 2005.

1572 MYBURG, Emile. Doing Business in Brazil – The Cost of Ignoring the Differences, *UNISA Latin American Report*, 19(2), 2003, p. 53-56; CUTS-CITEE. *South-South Economic Cooperation*: Exploring the IBSA Initiative, Report, 2006, p. 82.

15,78% de seu orçamento a Moçambique, 15,16% a Timor-Leste, 14,43% a Guiné-Bissau, 9,7% a Cabo Verde, 6,99% a São Tomé e Príncipe e 4,76% a Angola. No total acumulado, esses seis países consumiram 66,71% dos montantes despendidos pela Agência[1573]. O denominador comum da língua portuguesa não deve ocultar a diversidade existente em seu uso em função das sociedades. Assim, a assistência à alfabetização levada a cabo pela ONG brasileira Alfasol em Moçambique não teve êxito completo devido à utilização de manuais escolares brasileiros, cujas expressões idiomáticas diferem das que são empregadas naquele país africano[1574]. O hiato cultural[1575] e a falta de conhecimento dos sistemas políticos e econômicos permanecem sendo obstáculos poderosos para a aproximação do Brasil, do Chile e da Venezuela com o mundo em desenvolvimento. Não são, porém, intransponíveis, como demonstram as empresas agroalimentíciais brasileiras, que assimilaram as regras *halal* em seus processos de produção a fim de poder exportar para os países árabes, coisa que têm feito com êxito desde os anos 1970[1576].

Em última análise, o efeito de anúncio que os presidentes Lula e Hugo Chávez tendem a utilizar também se explica pelas barreiras impostas a diplomacias limitadas, paralisadas pelas

1573 Itamaraty, Anexo. Cooperação Internacional. Cooperação bilateral prestada, Ficha preparatória n. 7.1.1. do *Balanço de Governo 2003-2010*, 2010, p. 18.

A China, ademais, lançou um fórum de cooperação com os países lusófonos em 2003, em Macau.

1574 MORAIS, Michelle Garciela de. South South Cooperation, Policy Transfer and Best-Practice Reasoning: The Transfer of the Solidarity in Literacy Program from Brazil to Mozambique, *Working Paper General Series n. 406*, ISS, fev. 2005, p. 32.

1575 LETELIER, José T. Pasado, presente y futuro de las relaciones entre América Latina y el Asia Pacífico, *Diplomacia*, n. 73, 1997, p. 9.

1576 CUSTÓDIO DA COSTA, Denise Cristina. *A influência do islamismo nas relações comerciais entre o Brasil e os países árabes*. Tese (Mestrado) – Comércio internacional. São Paulo: FAAP, 2008, p. 75; BARAT SEIDLER, Pauline de Pina. Exportações brasileiras de carne bovina para o mundo Muçulmano do Oriente Médio e Norte da África. Tese (Mestrado) – Agronegocios. Brasília: UnB, 2012; "Irã envia cheques a frigoríficos brasileiros", *Folha de S. Paulo*, 6 set. 2009.

múltiplas deficiências e pela falta de meios para sobrepujá-las. A instrumentalização da retórica permite à vontade governamental atual enfrentar esses escolhos. Essa utilização não deve, porém, levar-nos a negligenciar os esforços construtivos em curso. Estes nos interessam também porque revelam novos paradoxos que questionam as especificidades dos vínculos Sul-Sul.

5.1.2. Uma nova interrogação: implementação e perda de originalidade

Apesar de todas as limitações que acabamos de indicar, é igualmente forçoso reconhecer que os projetos efetivamente deram resultado. Mesmo assim, sua execução coloca em risco uma característica fundamental das relações no seio do Sul, que é a da horizontalidade.

5.1.2.1. A concretização progride apesar de tudo

Afirmar a persistência do desafio da concretização não significa, no entanto, que nenhum projeto chegue a materializar-se ou que tenha êxito. Da mesma forma, as menções às dificuldades de realização dos acordos pressupõe implicitamente a existência de uma vontade de implementá-los. O anexo nº 37 apresenta alguns exemplos de atividades que surgiram e que estão atualmente em funcionamento[1577]. Seu número e diversidade demonstram que a cooperação Sul-Sul não se resume a simples retórica, o que jamais foi inteiramente verdade[1578]. As ambições desmesuradas não impedem a construção de uma multidão de projetos.

1577 Cf. anexo nº 37, v. II, p. 489-491.

1578 Seguindo a argumentação, o capítulo 1 abordou projetos que existiram, alguns até os dias de hoje. Pensamos, por exemplo, no programa brasileiro de intercâmbio universitário com a África (PEC-G e PEC-PG).

Conforme já assinalamos, é impossível, por enquanto, fazer balanços definitivos quanto à proporção entre os acordos implementados e os que foram abandonados. Além disso, as negociações podem estender-se durante vários anos. Mesmo assim, é possível fazer uma observação pontual. Por exemplo, o intercâmbio universitário entre o Brasil e a África é florescente: 1.190 estudantes de Guiné-Bissau foram formados no Brasil entre 2000 e 2009[1579]. O lançamento da Universidade Federal de Integração Luso-Afro-Brasileira (Unilab) em Redenção, no estado do Ceará, deverá dinamizar mais ainda o intercâmbio com jovens africanos[1580]. Os esforços de acompanhamento são visíveis na Venezuela: segundo fontes oficiais, em fins de 2010, 21 das 26 fábricas encomendadas ao Irã estavam instaladas em solo venezuelano, dentre as quais treze para laticínios, de um total de dezesseis, e oito de transformação de milho, de um total de dez[1581]. Em outubro de 2010, dez delas já tinham sido inauguradas[1582].

A intenção dos governos de cumprir suas promessas também se nota na evolução de alguns projetos que são realizados de maneira diferente em relação a sua concepção original. Durante sua viagem ao Mali em 2006, Hugo Chávez propôs instalar no país uma sucursal do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social Venezuelano (Bandes)[1583]. No entanto, não encontramos o seguimento dado a esse compromisso. Um diretor do banco, porém, explicou-nos durante uma entrevista que devido à forte

1579 "Visita ao Brasil do Presidente da Guiné-Bissau, Malam Bacai Sanhá – Comunicado Conjunto – Brasília, 25 de agosto de 2010", *Nota do MRE n. 550*, 26 ago. 2010.

1580 "Brasil quer ajudar no 'renascimento africano'", *ANBA*, 10 maio 2010.

1581 "Instalada reunión Venezuela e Irán", *Boletines del MPPRE*, 9 dez. 2010; "74% de 200 plantas socialistas se concluyeron en el año 2010", *MINCI Prensa presidencial*, 15 jan. 2011.

1582 "Gobierno venezolano inauguró planta procesadora de leche en Portuguesa", *MINCI Prensa presidencial*, 31 out. 2010.

1583 MPPRE. *Libro amarillo 2007*, p. 489.

presença de bancos internacionais em Bamako e por questões de custo, o Bandes desistiu de implantar-se fisicamente no Mali. Suas atividades foram implementadas a partir da sede em Caracas[1584].

Finalmente, para uma avaliação correta da execução dos acordos, a variável tempo parece essencial. A natureza dos projetos determina a duração de sua implementação. As autoridades brasileiras se comprometeram a ajudar seus homólogos africanos no campo agrícola, no contexto do Diálogo Brasil-África para a Segurança Alimentar de maio de 2010. O primeiro curso da Embrapa foi organizado menos de seis meses depois, com a participação de vinte e cinco países africanos[1585]. Ao contrário, os programas que preveem apoio do Irã para a construção de fábricas na Venezuela necessitam em geral mais de um ano de trabalhos preparatórios entre construção do prédio, importação de peças vindas do Golfo Pérsico, montagem e formação dos primeiros funcionários. A fábrica de tratores Verian, por exemplo, foi projetada em julho de 2003 e inaugurada em março de 2005, embora se tratasse de reativar uma estrutura ociosa e não de criação a partir do zero[1586].

A concretização de acordos, portanto, tampouco se resume a uma simples miragem. Nossa coleta de dados nos permitiu, porém, verificar a existência de um hiato entre o sentido dado pelos atores à cooperação Sul-Sul e o perfil que dela surge quando aplicada. A resolução parcial desse primeiro desafio à aproximação dos países em desenvolvimento suscita paralelamente um novo questionamento sobre o respeito à suposta especificidade dessa cooperação.

1584 Entrevista com um funcionário do Bandes, realizada em Caracas, em 22 abr. 2009.

1585 "Árabes são treinados pela Embrapa", *ANBA*, 28 out. 2010.

1586 Disponível em: <http://www.veniran.com.ve/about.htm>. Acesso em: 20 jun. 2015.

5.1.2.2. Concretização *versus* igualdade ou doação sem contrapartida

Antes de debruçarmo-nos sobre as distorções que surgem na realização da cooperação Sul-Sul em relação a seus objetivos originais, é preciso fazer algumas precisões. Para começar, essa atividade não é sinônimo de altruísmo[1587]. Os próprios representantes políticos de nossos três casos reconhecem que suas intenções obedecem a interesses. Um oficial de gabinete do ministro Celso Amorim afirmou com grande clareza: "A cooperação Sul-Sul do Brasil não é altruísta"[1588]. O sítio da internet da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) é explícito: "A atuação de CGPD constitui importante instrumento de política externa, do qual o Brasil tem-se servido para assegurar presença positiva e crescente em países e regiões de interesse primordial"[1589]. O ex-ministro das Relações Exteriores do Chile, Miguel Insulza, qualificou a cooperação internacional como instrumento a serviço da captação de recursos para o desenvolvimento nacional e fortalecimento da imagem do país no exterior[1590].

Os interesses em pauta variam em função das diplomacias. Entre aqueles está a procura de apoios multilaterais pelos três países[1591], cujo símbolo é a busca pelo Brasil de um assento permanente no Conselho de Segurança. Objetivos econômicos estão igualmente presentes na diplomacia solidária. O Chile forma peritos angolanos em profissões ligadas à exploração de petróleo porque esse país se posiciona regularmente entre seus principais

1587 Teremos oportunidade de voltar aos comportamentos egoístas, cf. capítulo 5.2, p. 560-598.

1588 Entrevista com um diplomata brasileiro, realizada em Brasília, em 20 maio 2009.

1589 Disponível em: <http://www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGPDIntroducao.asp>. Acesso em: 1º ago. 2011.

1590 INSULZA, Miguel. *Ensayos sobre política exterior de Chile*. Santiago: Los Andes, 1998, p. 152.

1591 Cf. capítulos 3.1.1.2 e 3.1.2.1, p. 342-345 e 361-362.

fornecedores de ouro negro. A ambição brasileira de criar um mercado mundial para o etanol é motivo de grandes debates no quadro de sua estratégia africana[1592]. Da mesma forma, a Embrapa se instalou em Gana a fim de coordenar projetos de cooperação iniciados por autoridades políticas, mas também com a perspectiva de oferecer serviços mediante pagamento[1593]. Os governos também se servem da cooperação Sul-Sul para cuidar de sua imagem internacional. O Brasil e o Chile impulsionam programas nacionais de excelência para obter uma reputação de "modelo". No campo da educação, os programas *Escola para Todos* e *Bolsa Família*, lançados no Brasil, são exportados para vários Estados do Sul[1594]. As poucas atividades extrarregionais chilenas ocorrem frequentemente nos setores em que o Chile é considerado como um dos países em desenvolvimento de maior êxito. Assim, ajudou Moçambique a modernizar o funcionamento de sua administração. Os governos de Hugo Chávez atribuíram grande importância à legitimação do modelo bolivariano, especialmente devido às reticências de sua oposição nacional a aceitá-los[1595]. A construção de habitações sociais no Mali, a ampliação da *Operación Milagro* e o lançamento de um projeto de apoio escolar na África são outros tantos gestos inspirados em iniciativas nacionais por meio das *Misiones Sociales*. Vários estudantes africanos recebidos na Venezuela integraram-

1592 MEDEIROS, Daniela Marques. *O etanol e o petróleo no processo de inserção internacional do Brasil no governo Lula*. Intervenção no II Simpósio de pós-graduação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas, São Paulo, 16-18 nov. 2009, p. 9-15; FREEMANTLE, Simon; STEVENS, Jeremy. Brazil Weds Itself to Africa's Latent Agricultural Potential, *Economics BRIC and Africa*, Standard Bank, 1º fev. 2010.

1593 GALA, Irene Vida. *A Política Externa Do Governo Lula Para A África. A Política Externa Como Instrumento De Ação Afirmativa ... Ainda Que Não Só*. Tese – Diplomacia. Brasília: Instituto Rio Branco, 2007, p. 170.

1594 Especialmente nos países lusófonos para o primeiro programa e nos países árabes para o segundo. "A Cooperação com os países de Língua Portuguesa", *ViaABC*, out. 2005, p. 12; e "Árabes e sul-americanos aprovam plano social", *ANBA*, 2 mar. 2010.

1595 Cf. capítulos 6.2.1 e 6.2.2, p. 625-633.

-se nesse último programa[1596]. Uma Comissão de Ligação para a Internacionalização das Missões Sociais (CEIMS) foi criada em setembro de 2005, filiada no mês seguinte ao gabinete do ministro das Relações Exteriores. A legitimação internacional do projeto faz parte dos eixos diretores da *Agenda África* organizada pelo vice-ministério para a África[1597]. Trata-se de "desenvolver ações de difusão dos êxitos da Revolução Bolivariana na África". O aspecto estratégico da cooperação Sul-Sul, portanto, é explicitamente assumido pelos representantes políticos. Consequentemente, as tensões atuais quanto à concretização de acordos residem alhures, em particular nas assimetrias que eles pressupõem.

Se os atores reconhecem que sua atuação obedece ao interesse, também insistem muito nas diferenças da cooperação Sul-Sul em relação à que ocorre entre o Norte e o Sul[1598]. Entre as características da primeira distinguem-se: os interesses compartilhados; as bases não lucrativas das atividades[1599]; a ausência de condicionalidades políticas ou a não ingerência nos assuntos internos; a inclusão dos parceiros na elaboração dos acordos ou a recusa de gerir a assistência; além do fato de que os projetos respondem a solicitações e não são o único resultado da oferta[1600]. No entanto, a noção de condicionalidade precisa ser matizada. Não parece haver a imposição de condições políticas (*policy conditionality*) nem quanto ao modo de governança nem a propósito de medidas econômicas. Existem, porém, outras obrigações, como a aquisição de produtos

1596 Cf. anexo nº 37, v. II, p. 497. "Egresados 30 malienses de la Misión Che Guevara", *Prensa MINEC*, 3 abr. 2008.

1597 MPPRE, Relaciones internacionales Venezuela-África 2005-5008, Powerpoint interno, 14 out. 2008, p. 9.

1598 Já abordamos a questão da diversidade das formas da cooperação Sul-Sul, cf. capítulo 2.3, p. 262-304.

1599 O que não impede a busca de interesse econômico no longo prazo, como acabamos de ver.

1600 Para uma análise detalhada das características da cooperação Sul-Sul, ver os relatórios da ONU a respeito dessa temática (Ecosoc, Escritório do Conselheiro Especial para a África, PNUD), assim como a obra de Bruno Ayllón e Iara Costa Leite sobre o Brasil, mais particularmente.

provenientes do país doador para as necessidades do projeto ou o apoio a aspirações bilaterais ou globais do doador (*political conditionality*)[1601]. Essa diferenciação permite compreender de que maneira a cooperação pode ser interessada mesmo demonstrando respeito pela soberania do recebedor.

Nossos dois países mais engajados na diplomacia solidária, o Brasil de Lula e a Venezuela de Hugo Chávez, são os que fazem mais questão de diferenciar-se dos países desenvolvidos. Nessa lógica, os governos venezuelanos se recusam a colaborar com o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE; em Acra, os representantes brasileiros impuseram um parágrafo sobre a especificidade da cooperação Sul-Sul por ocasião de uma reunião sobre a eficácia da assistência em 2008[1602]. O parágrafo final da Declaração Final estipula na alíneas b) e c):

> b. Reconhecemos as contribuições do conjunto de atores em desenvolvimento e reconhecemos em particular o papel desempenhado pelos países de renda média, tanto como provedores quanto como beneficiários da assistência. Temos consciência *da importância e das particularidades da cooperação Sul-Sul* e reconhecemos que podemos retirar lições da experiência dos países em desenvolvimento. Estimulamos a busca do desenvolvimento e da cooperação triangular.
>
> c. A cooperação Sul-Sul no campo do desenvolvimento visa garantir o princípio da não ingerência nos assuntos internos dos países, *a igualdade entre os parceiros no*

1601 As duas expressões em inglês foram retiradas de: LENGYEL, Miguel; MALACALZA, Bernabé. What do We Talk When We Talk about South-South Cooperation? The Construction of a Concept from Empirical Basis. Intervenção durante a Conferência conjunta IPSA-ECPR, São Paulo, 16-19 fev. 2011, p. 15-16.

1602 Cf. capítulo 3.2.1.2, p. 381-382. JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea. Brasil en Accra: Una apuesta firme por la cooperación Sur-Sur, *Nota*, FRIDE, 11 set. 2008.

> *desenvolvimento* e o respeito a sua independência, soberania nacional, diversidade cultural, a identidade e o conteúdo local. Ela desempenha um papel importante na cooperação internacional para o desenvolvimento e constitui um precioso complemento para a cooperação Norte-Sul[1603].

No momento da Conferência de Alto Nível das Nações Unidas realizada em Nairobi por ocasião dos trinta anos do Plano de Buenos Aires sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento[1604], o vínculo entre cooperação Sul-Sul e igualdade foi novamente mencionado no parágrafo 18:

> *Reafirmamos que a cooperação Sul-Sul representa um esforço comum dos povos e dos países do Sul, resultante de experiências e simpatias compartilhadas, baseada em seus objetivos comuns e em sua solidariedade, e guiada,* inter alia, *pelos princípios de respeito pela soberania nacional e de apropriação, e isento de qualquer condicionalidade. A cooperação Sul-Sul não deve ser considerada como de ajuda pública ao desenvolvimento. Trata-se de uma parceria entre iguais, baseada na solidariedade*[1605].

Dessas características depreendem-se valores subjacentes que diferenciariam a cooperação Sul-Sul, especialmente a reciprocidade e a igualdade[1606]. Essas duas noções servem para evocar relações

1603 Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2015. Grifos nossos.

1604 Com esse plano surgiu a noção de relações "horizontais". Cf. capítulo 1.1.1.2, p. 92-93.

1605 Disponível em: <http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2010/01/GA-resolution-endorsed-Nairobi-Outcome-21-Dec-09.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2015. Grifos nossos.

1606 Émile Durkheim explica, aliás, que para o bom funcionamento das sociedades, o "ideal" é "colocar cada vez mais equidade em nossas relações sociais, a fim de garantir o livre desenvolvimento de todas as forças socialmente úteis". DURKHEIM, Émile. *De la division du travail social*, Paris: PUF, 4. ed., 1996, p. 381.

respeitosas e livres, marcadas pela horizontalidade. Nessa definição, todo constrangimento, sinônimo de assimetrias, é rejeitado. Para poder gozar de sua liberdade de ação e seu *status* de igual, cada participante deve, por esse motivo, contribuir com alguma coisa para o intercâmbio. A igualdade, assim, é exercida através da reciprocidade. Como enfatiza um ex-diretor da Agência Brasileira de Cooperação, Luiz Henrique Pereira da Fonseca,

> *o intercâmbio de experiências e de conhecimentos, objeto final da cooperação técnica, não beneficia somente os países receptores da cooperação brasileira, mas igualmente o Brasil, pois nesse processo ninguém possui tanto conhecimento que não precise aprender mais*[1607].

A cooperação Sul-Sul simboliza, então, a originalidade da aproximação entre os países em desenvolvimento no seio do sistema internacional e, consequentemente, representa um vetor importante de mudança na maneira pela qual os atores sociais se relacionam entre si.

O aspecto de relacionamento da cooperação foi analisado em sociologia por Marcel Mauss em seu estudo sobre a doação nas sociedades tribais. Influenciado por Émile Durkheim[1608], ele defende a existência de cada unidade no seio de um grupo social graças ao conjunto e não contra a coletividade. Componente essencial das sociedades, a doação se divide em três obrigações, conforme o ator: dar, receber e retribuir. Esse ato serve, pois, para criar o vínculo social. Com efeito, aquele que recebe se compromete a proporcionar uma "contradoação"; caso contrário, não ocorre a reciprocidade e a igualdade entre os parceiros se rompe. Ainda

1607 Luiz Henrique Pereira da FONSECA, La visión de Brasil sobre la cooperación internacional, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n. 22, primavera-verão 2008, p. 72.

1608 BESNARD, Philippe. La colaboration entre Durkheim et Mauss. In: Études durkheimiennes, Genève: Librairie Droz, 2003, p. 319-328.

que se apresentem em forma de presentes, "livres e gratuitos", as doações têm um caráter "vinculante e interessado"[1609]. Aquele que não retribui uma oferta coloca em risco o "mana", isto é, a honra, o prestígio e a autoridade do chefe e de seu grupo[1610]. Recusar a "contradoação" significa colocar-se em uma situação de submissão e, por conseguinte, criar uma assimetria. Para Marcel Mauss, "o dom não retribuído torna inferior aquele que o aceitou especialmente quando é recebido sem espírito de retribuição"[1611]. Como o doador tem um direito sobre o que está oferecendo, não responder a seu gesto significa que ele obtém uma forma de supremacia sobre aquele que recebeu a doação.

> *Entre chefes e vassalos, entre vassalos e detentores, a hierarquia se estabelece mediante essa doação. Dar significa manifestar sua superioridade [...] aceitar sem retribuir ou sem retribuir com mais significa subordinar-se, tornar-se cliente e servo, apequenar-se, rebaixar-se*[1612].

Para nós, no cumprimento de seus compromissos, os atores dos três países estudados, particularmente os do Brasil de Lula e do Chile da *Concertación*, tendem a negligenciar a noção de reciprocidade, característica essencial da cooperação Sul-Sul. Os acordos implementados não respeitam sistematicamente essa lógica. Iara Costa Leite assinala uma tensão equivalente entre o espírito de intercâmbio que reinou por ocasião de elaboração do Plano de Buenos Aires em 1978 e uma impressão de unilateralismo

1609 MAUSS, Marcel. Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques. In: *Sociologie et anthropologie*. Paris: PUF, 1968, p. 147.

1610 Termo empregado pelas tribos da Polinésia. *Ibid.*, p. 155.

1611 *Ibid.*, p. 258.

1612 *Ibid.*, p. 269.

que emana das concretizações atuais[1613]. Seguindo o espírito de Mauss, as relações se tornam dependentes e vinculantes para os países receptores.

Émile Durkheim desenvolve uma abordagem semelhante: no entanto, dissociamo-nos da conclusão a que ele chega. "O que constitui a vinculação é toda espécie de desigualdade nas condições externas da luta"[1614], quer dizer, as entidades beneficiárias já não se encontram em pé de igualdade para negociar suas relações com esses "novos" doadores. Por essa via, sua liberdade de decisão corre o risco de ser afetada. Mas enquanto o sociólogo acredita que com a divisão do trabalho essa desigualdade é levada a reduzir-se, nós observamos, ao contrário, que é no aprofundamento dos laços que ela cresce entre os países em desenvolvimento.

O Brasil e o Chile adotam perfis de cooperação diferentes conforme os parceiros do Sul. Enquanto se evidencia uma busca de igualdade com os países emergentes, as ações executadas parecem mais unilaterais em relação a outros Estados[1615]. Por exemplo, o satélite sino-brasileiro CBERS foi construído conjuntamente e as participações são repartidas entre os dois atores: a China financia na proporção de 70% e o Brasil se encarrega dos 30% restantes[1616]. Um projeto do centro sino-brasileiro de pesquisa e inovação em nanotecnologia encontrava-se também em negociação em

1613 LEITE, Iara Costa. Cooperação Sul-Sul: um ensaio conceitual. *Mundorama*, 15 jun. 2010.

1614 DURKHEIM, Émile. *De la division du travail social*. Paris: PUF, 4. ed., 1996, p. 415.

1615 No que concerne ao Brasil, Carlos Alfonso Iglesias Puente constata também que a busca de reciprocidade diz respeito, antes de mais nada, aos projetos que incluem países considerados "emergentes" ou de renda média, tais como a China, a Coreia do Sul, a Índia e a África do Sul. PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa*. Brasília: FUNAG, 2010, p. 128.

1616 Há negociações em curso para passar a participação brasileira a 50%. CUNHA, Lilian Fernandes da. *Em busca de um Modelo de Cooperação Sul-Sul. O caso da Área Espacial Nas Relações Entre O Brasil e A República Popular da China (1980-2003)*. Tese (Mestrado) – Relações internacionais. Brasília: Universidade de Brasília, 2004, p. 127; BECARD, Danielly Silva Ramos. *O Brasil e a República Popular da China*. Brasília: FUNAG, 2008.

2010, assim como a produção conjunta de satélites no âmbito do Ibas[1617]. Da mesma forma, a Embrapa procura internacionalizar sua área de pesquisa por meio de laboratórios virtuais externos, os Labex. Estes últimos têm por missão receber pesquisadores estrangeiros e enviar brasileiros às estruturas de excelência dos países associados. Um Labex foi implantado na Coreia do Sul[1618], um acordo semelhante está em discussão com a China e existem parcerias de pesquisa agrícola com a África do Sul[1619]. O objetivo é duplo e exprime uma reciprocidade real: os cientistas aprendem novas técnicas ao mesmo tempo em que difundem conhecimentos em suas especialidades[1620]. Ora, todos os parceiros desse tipo de projeto fazem parte dos emergentes. Por seu turno, as autoridades chilenas perseguem uma estratégia similar para que a China aceite abrir seu mercado no campo agrícola, os chilenos montaram, com a ajuda do consórcio Ludsik, uma fazenda experimental na província de Hebei a fim de exibir seus conhecimentos a seus colegas chineses[1621]. Com a Malásia, os diplomatas em formação são intercambiados entre os Ministérios, e pesquisadores trabalham juntos no estudo de micro-organismos que vivem na Antártica

1617 "Visita ao Brasil do Presidente da República Popular da China, Hu Jintao, 14 e 15 de abril de 2010", *Nota do MRE n. 204*, 15 abr. 2010: §15 e 21.
Disponível em: <http://www.ibsa-trilateral.org/index.php?option=com_content&task=view&id=102&Itemid=46>. Acesso em: 1º set. 2011.

1618 Disponível em: <http://www.Embrapa.br/a_Embrapa/labex>. Acesso em: 1º set. 2011.

1619 "Embrapa fortalecerá cooperação com a África do Sul", *Nota da Embrapa*, 8 abr. 2008; cf. capítulo 2.3.2, p. 286-287.

1620 No entanto, essa troca não é fácil, principalmente devido à barreira do idioma ou das regras internacionais. FILHO, Edmilson de Jesus Costa. *Dinâmica da cooperação espacial Sul-Sul: O caso do programa CBERS (China-Brazil Earth Resources Satellite)*. Tese (Doutorado) – Política científica e tecnológica. Campinas: Universidade de Campinas, 2006, p. 271.

1621 "Chile looking to cement bilateral ties". *People's Daily Online*, 8 abr. 2008. A exploração situada a uns vinte quilômetros de Pequim tem uma extensão de 20 hectares, onde foram plantadas 5.000 árvores frutíferas provenientes do Chile.

chilena[1622]. A cooperação com os parceiros emergentes se assemelha verdadeiramente a uma lógica de "doação-contradoação", na qual cada um traz sua contribuição.

Em contrapartida, a busca de reciprocidade nem sempre se aplica com os demais países em desenvolvimento. Não encontramos nenhuma retribuição oferecida aos projetos executados pelos governos brasileiros e chilenos nos Estados africanos. Nesses casos, não houve "contradoação"; a cooperação não é recíproca, o que traz à baila a liberdade de ação africana. Não é certo que os representantes brasileiros e chilenos utilizem essa desigualdade a seu favor; não obstante, encontramos aqui uma lógica de assimetria. As relações podem, a qualquer momento, tornar-se vinculantes para os países receptores[1623]. O potencial de constrangimento decorrente é tanto maior quando o ator que se engaja leva adiante aspirações mundiais, como o Brasil. O desnível entre as partes envolvidas no intercâmbio, devido à ausência de "contradoação", coloca, portanto, em perigo suas situações igualitárias. Assim, as antenas da Embrapa criadas em Gana, Moçambique, Mali e Senegal não são Labex e visam, sobretudo, levar conhecimentos brasileiros aos africanos[1624]. Da mesma forma, o programa sino-brasileiro CBERS prevê a entrega gratuita de imagens aos Estados daquele continente, mas não contempla uma eventual atuação mais ativa de parte deles[1625]. A arquitetura

1622 Disponível em: <http://chileabroad.gov.cl/malasia/relacion-bilateral/relaciones-bilaterales/>. Acesso em: 20 jun. 2015.

1623 Essa escolha tem sido, por enquanto, mais analisada no caso da China na África, tendo em vista que os montantes da ajuda são muito mais importantes. Alguns autores falam em um "reservatório de votos" para a República Popular na ONU, referindo-se aos países africanos que quase não teriam escolha em seus posicionamentos nas questões sensíveis para Pequim. "Relations internationales: Le temps des émergents", *Courrier de la planète*, n. 84, abr.-jun. 2007, p. 5-35.

1624 Disponível em: <http://www.Embrapa.br/a_Embrapa/labex>. Acesso em: 1º set. 2011.

1625 Posto isso, esta colocação e disposição de certas imagens permitiu uma evolução a todo o domínio; anteriormente, os dados foram vendidos pelos países que possuíam satélites equivalentes. BRITO, Lana Bauab. *Da exclusão à participação internacional na área espacial: O programa de satélites sino-*

do Ibas revela também essa hierarquização entre os parceiros, com um pilar abarcando os acordos trilaterais, inclusive os programas de excelência tecnológica, enquanto outro é consagrado às atividades efetuadas em terceiros países, via Fundo Ibas.

A decifração de diversos textos básicos dos projetos confirma o unilateralismo da cooperação brasileira: por exemplo, o acordo sobre o combate à AIDS, assinado com a República do Congo em 2007, prevê no artigo III que os governos brasileiros enviem técnicos ao Congo e formem congoleses no Brasil, enquanto cabe às autoridades congolesas somente o apoio logístico[1626]. Num caso semelhante, o primeiro documento final do Diálogo Brasil--África sobre Segurança Alimentar reparte as funções de cada parte. Dos sete pontos que se referem à participação africana, nenhum menciona eventuais contribuições ao desenvolvimento brasileiro, e dos dez pontos relativos a ações conjuntas, somente três pressupõem uma eventual reciprocidade: a criação de uma rede de instituições de pesquisa (g e i) e troca de experiências no campo da segurança alimentar e agricultura familiar (j)[1627].

Uma fácil objeção a esse argumento é o fato de que os países cujas estruturas permanecem frágeis têm dificuldade em fazer contradoações[1628]. Ora, essa opinião significa aceitar certo evolucionismo que leva a crer que somente é possível obter lições nas sociedades "mais avançadas". O espírito de cooperação Sul--Sul é diferente na origem: a Declaração de Acra deixa claro, aliás,

-brasileiro como instrumento de poder e de desenvolvimento (1999-2009), Tese (Mestrado) – Política internacional. Rio de Janeiro: Faculdade do Estado de Rio de Janeiro, 2011, p. 88.

1626 "Acordos assinados por ocasião da visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à República do Congo – Brazzaville, 15 e 16 de outubro de 2007", *Nota do MRE n. 494*, 16 out. 2007.

1627 "Diálogo Brasil – Africa sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural: Adoção de Documento Final", *Nota do MRE n. 302*, 13 maio 2010.

1628 PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias, *op. cit.*, p. 75 e 115. O autor considera difícil a horizontalidade completa da cooperação Sul-Sul por razões de diferentes "graus" de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, precisando que a verticalidade seja menor do que com os países desenvolvidos.

que os atores "reconhece(m)" ser capazes de "retirar lições da experiência dos países em desenvolvimento"[1629]. Considera-se que cada um pode trazer alguma coisa. O hiato entre os Estados do Sul é real e criador de tensões; não poderia servir de justificação para a hierarquização dos parceiros em desenvolvimento por parte das diplomacias brasileira e chilena. Esse argumento vai de encontro à especificidade de uma cooperação Sul-Sul que aspira à igualdade e à reciprocidade, que elas próprias invocam para qualificar seus gestos.

Essa evolução se destaca tanto mais quando outros atores conseguem acompanhar melhor o espírito original desse conceito. Colocando em perspectiva a prática venezuelana com as atividades brasileiras e chilenas, podemos constatar diferenças de apreciação da cooperação Sul-Sul. Com efeito, os projetos da Venezuela de Hugo Chávez ambicionam dar e receber simultaneamente para com seus homólogos do Sul, sem contar os emergentes. Assim, estudantes venezuelanos são acolhidos na Argélia para especializar-se na exploração de gás[1630]. O país do Maghreb exporta esse hidrocarboneto e, por conseguinte, possui certa especialização útil para a Venezuela, cujas descobertas de jazidas têm aumentado. Em troca, os beneficiários venezuelanos vão aos campos de refugiados saarauís e realizam atividades socioculturais.

A diplomacia solidária da Venezuela tampouco está isenta de percalços. Seus projetos podem levar ao surgimento de constrangimentos potenciais ou reais. O exemplo do Mali serve para nos recordar: Hugo Chávez empenhou-se pessoalmente no apoio a projetos sociais naquele país e outorgou uma doação financeira para a construção da Cidade bolivariana e estimulou o

1629 Artigo 19, alínea b), cf. citação supra, p. 550.

1630 O acordo prevê a formação de um total de 420 estudantes venezuelanos. "Egresó primer grupo de vencedores capacitados en materia de gas en Argelia", *Boletines del MPPRE*, 9 mar. 2009; MPPRE. *Libro amarillo 2010*, p. 267.

estabelecimento de um sistema de intercâmbios universitários[1631]. Em troca, não temos notícia de atividades do Mali para com a Venezuela. Ocorre, inversamente, que os governos venezuelanos, por vezes, veem-se apanhados na armadilha da ausência de "contradoações". As autoridades chinesas fizeram consideráveis investimentos em atividades de cooperação na Venezuela, sem uma verdadeira reciprocidade por parte de seus homólogos. Ora, já explicamos que o funcionamento do fundo binacional não é necessariamente favorável aos representantes venezuelanos, minoritários em termos de votos[1632]. Surge, portanto, um constrangimento para a Venezuela, resultado de uma relação demasiadamente desequilibrada com a China.

Nem todas as atividades brasileiras com os países em desenvolvimento em seu conjunto são unilaterais. Encontramos alguns acordos nos quais os parceiros não emergentes contribuem para os desafios brasileiros. A Embrapa, por exemplo, obtém desses países novas sugestões de pesquisa, a fim de melhorar a produtividade da agricultura nacional. A empresa assinou diversos textos que lhe permitem importar animais da Síria que se adaptam ao território semiárido do Nordeste e também intercambiar variedades de trigo com a Tunísia[1633]. Da mesma forma, inspira-se na técnica árabe de blocos multinutritivos, que são misturas alimentícias complementares para ruminantes em

1631 "Mali-Vénézuela: Chávez promet pétrole, projets et...". *Le Républicain* (Mali), 4 ago. 2006. Existe uma situação semelhante com a Gâmbia. MPPRE, Relaciones internacionales Venezuela-África 2005-2008, Powerpoint interno, 14 out. 2008, p. 45-47; MATA CARNEVALI, Maria Gabriela. Venezuela's African Agenda in a South–South Context: The Cases of Algeria, Gambia and South Africa, 2005–2010. *Africa Insight*, 41(4), mar. 2012, p. 24-27.

1632 Cf. capítulo 2.2.2.3, p. 259-260.

1633 "Embrapa fecha convênio com a Síria para pesquisar rebanhos de caprinos e ovinos do Nordeste", *ANBA*, 12 nov. 2003 e "Parceria pemitirá intercâmbio de material genético de trigo com a Tunísia", *Nota da Embrapa*, 6 nov. 2008.

zonas semiáridas[1634]. Esses exemplos, porém, são apenas pontuais em relação à totalidade das ações realizadas pelas autoridades brasileiras com todos os países do Sul.

Finalmente, quanto mais se aperfeiçoa a implementação dos acordos, maior é o risco de aumento da desnaturalização da cooperação Sul-Sul. Dentre nossos três casos, os governos de Hugo Chávez são os que conservam maior número de atitudes tradicionalmente consideradas como obstáculos na cooperação Sul--Sul, tais como a instrumentalização da retórica ou o planejamento de projetos superdimensionados. São, porém, também os que mais procuram respeitar o espírito original dos projetos entre países em desenvolvimento. Diante dessa evolução, a realização da cooperação tal como inicialmente definida não parece mais poder ser contemplada sem uma vontade política determinada. Surge, assim uma tensão que leva a indagar se o afastamento dos conceitos originais, das relações Sul-Sul não será impossível sem o aprofundamento dos vínculos. Essa conclusão se confirma em relação a outro desvio que ocorre em torno da noção de egoísmo.

5.2. Relações Sul-Sul e egoísmo

Na análise proposta por Émile Durkheim, o indivíduo não se opõe à coletividade; ao contrário, é produto da sociedade. Por conseguinte, quanto mais se aprofunda o adensamento, mais o sujeito encontra espaço para crescer. É o processo que permite a existência da individualidade. O sociólogo assim escreveu:

> *A diversidade funcional acarreta uma diversidade moral que nada pode impedir; e é inevitável que uma aumente ao mesmo tempo em que a outra [...] os sentimentos coletivos, portanto, tornam-se cada vez mais impotentes*

1634 "Tecnologia árabe é testada no semiárido do Brasil", *ANBA*, 15 jun. 2006.

para conter as tendências centrífugas que a divisão do trabalho deve engendrar[1635].

Embora não utilize o termo, Émile Durkheim descreve o desenvolvimento do individualismo que traduz as tendências egoístas do ser humano em sociedade[1636].

Em escala internacional, os Estados defendem interesses nacionais que exprimem suas prioridades em matéria de política externa. Um dos principais debates teóricos nesse campo trata justamente da construção desses interesses e da tomada em consideração das circunstâncias do ambiente em sua elaboração (contexto, presença de assimetrias, possibilidade de ações coletivas)[1637]. Os autores tendem a concordar entre si a respeito da função representativa desses interesses; de qualquer forma, eles expressam a existência de um Estado no cenário mundial. Duas correntes, a dos Realistas e a dos Liberais, opõem-se a respeito da possível compatibilidade entre a defesa de interesses e a busca de cooperação. Para os primeiros, a orientação da diplomacia se define a partir de considerações egoístas: o Estado é um ator individualista que procura maximizar seus ganhos nas relações internacionais. Inversamente, os segundos afirmam que a busca de seus interesses não impede ao Estado levar em conta as posições de seus homólogos. A cooperação pode até mesmo mostrar-se mais favorável do que o comportamento egoísta para a consecução de suas ambições. A interpretação dos interesses nacionais elaborada pelos Realistas entra em aparente contradição com a promoção do benefício mútuo. Com efeito,

1635 DURKHEIM, Émile. *De la division travail social*. Paris: PUF, 4. ed., 1996, p. 352-353.

1636 Outros, em troca, atravessaram essa fronteira: BOUDON, Raymond. *Dictionnaire critique de la sociologie*. 4. ed., 1994, p. 201 e 204.

1637 DEVIN, Guillaume. *Sociologie des relations internationales*. Paris: La Découverte, 2007 (2002), p. 34; BATTISTELLA, Dario. *Théories des relations internationales*. Paris: Presses de Sciences Po, 2. ed., 2006, p. 393-426.

este último pressupõe que todas as partes empenhadas em uma interação ganham algo no intercâmbio. Essa característica Sul-Sul induz certa forma de cooperação a fim de assegurar a repartição dos ganhos, e assim confirmaria a "visão" liberal das relações internacionais[1638].

A situação parece paradoxal. Por um lado, há uma tendência para que a aproximação entre os países em desenvolvimento seja acompanhada por uma elevação dos comportamentos egoístas. Por outro, as relações Sul-Sul são definidas pelos atores como resultante de uma estratégia que promete a obtenção de benefícios mútuos. De que maneira os representantes do Brasil de Lula, do Chile da *Concertación* e, posteriormente, da *Coalición para el Cambio* e da Venezuela de Hugo Chávez articulam suas aspirações nacionais com a vocação inclusiva dos vínculos Sul-Sul? Notamos uma tensão crescente entre esse diferentes objetivos no seio das três diplomacias. Duas áreas principais põem à prova as boas intenções e nos servirão de ilustração: o desafio da participação de outros Estados sul-americanos para o aprofundamento das relações com a África, a Ásia em desenvolvimento e o Oriente Médio e a questão da escolha do neoliberalismo econômico no intercâmbio Sul-Sul. No tocante a nossos casos de estudo, as análises de Émile Durkheim nos convidam a matizar o autoposicionamento das autoridades políticas em favor de propostas liberais. Ao mesmo tempo, essa argumentação ilustra a utilidade da transdiciplinariedade como metodologia.

5.2.1. O dilema do *spillover* regional

Para Émile Durkheim, uma das condições para que a densidade dinâmica ocorra consiste na presença de um volume constante de unidades a serem relacionadas entre si. A durabilidade do

1638 Terminologia original de BATTISTELLA, Dario, *op. cit.*, p 155.

relançamento Sul-Sul depende, portanto, do número de atores que dela participam. É importante que esse processo se inscreva em um movimento de conjunto que não dependa unicamente de ações isoladas e que ocorra um efeito de engrenagem, ou *spillover*. Essa noção, inventada pelos funcionalistas, inspira-se no efeito dominó: foi principalmente utilizada para analisar o processo de integração europeia[1639]. A associação de alguns setores econômicos – por exemplo com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca) em 1951 – acarreta a comunitarização de campos suplementares, pois as trocas econômicas são interdependentes. Transposto para as relações Sul-Sul, um efeito dominó significa no nível regional que as gestões de alguns Estados incitam seus vizinhos a aproximar-se do mundo em desenvolvimento. No entanto, contrariamente ao contexto europeu, no qual a integração adquire, em teoria, um caráter inexorável, insistimos na necessária existência de uma vontade política de parte dos governos sul-americanos a fim de criar uma dinâmica regional favorável aos contatos Sul-Sul.

Resolvemos estudar três casos que apresentam um ativismo especial na aproximação com a África, a Ásia em desenvolvimento e o Oriente Médio. Porém, terão eles feito igualmente esforços para estimular seus vizinhos a acompanhá-los? Com essa indagação, não estamos insinuando que as políticas externas dos países sul-americanos dependam das escolhas feitas pelo Brasil, Chile e Venezuela. Certos Estados, aliás, têm sido muito ativos no interior do Terceiro Mundo[1640]. Preferimos observar se nossos exemplos tentam fixar a região em um movimento Sul-Sul ou se os Estados adotam gestões individualistas. Em outras palavras, interessamo-nos pelas ações brasileiras, chilenas e venezuelanas

1639 DEVIN, Guillaume. Traditions et mystères de l'interdépendance internationale. In: MORVAN, Pascal (Org.). *Droit, politique et littérature*, Bruxelles: Bruylant, 2008, p. 252-253.

1640 Para uma justificação de nossos casos de estudo, remetemos à introdução, p. 37-41.

que pudessem demonstrar que suas estratégias diplomáticas vão além de seus simples interesses egoístas, em prol da durabilidade do relançamento Sul-Sul.

É forçoso precisar, antes de qualquer coisa, que existe uma tendência latino-americana a intensificar as relações com o mundo em desenvolvimento[1641]. O intercâmbio comercial aumenta, às vezes em ritmos superiores aos do Brasil, do Chile e da Venezuela, conforme apresenta o quadro nº 1 abaixo. O aumento do número de visitas presidenciais confirma o adensamento dos vínculos entre a América do Sul e os países em desenvolvimento extrarregionais[1642].

Quadro nº 1: Evolução das relações comerciais durante o relançamento (em %)

	Brasil (2003-2008)	Chile (2000-2008)	Venezuela (1999-2008)	América Latina e Caribe (1999-2008)	América do Sul (1999-2008)
África	321,13	244,30	69,32	672,44	645,42
Ásia em des. sem China	300,41	329,24	692,99	361,40	392,89
China	411,61	770,93	*1750,77*	1276,05	1324,82
Oriente Médio	219,80	291,22	697,97	428,19	439,32

Fonte: Elaboração própria a partir de UN Comtrade

Nossa hipótese de partida nos levava a pensar que o dinamismo dos Estados latino-americanos resultava de estratégias individualistas, tendo em vista a superioridade das ações bilaterais sobre as induzidas por uma lógica regional. À medida que

1641 Concentramo-nos aqui na América do Sul e somente evocaremos casos da América Central de maneira pontual.

1642 Cf. anexo nº 39, quadro nº 78, v. II, p. 515-518.

progrediam a pesquisa, fomos levados a rever essa visão categórica sem, no entanto, recusá-la inteiramente.

5.2.1.1. Iniciativas pontuais inclusivas

Identificamos cinco efeitos principais de recrutamento suscitados pelas diplomacias brasileiras, chilenas e venezuelanas durante a última década. Vemos que a orientação dessas três políticas externas está incluída nas estratégias de *spillover*. Por exemplo, enquanto as motivações econômicas têm grande importância na política externa chilena, argumentos ideológicos e afinidade partidárias influenciam mais os atores venezuelanos, a serviço da Revolução Bolivariana. O grau de engajamento direto exigido varia em função dos casos, que apresentamos em ordem de sua importância.

Inicialmente, certas gestões têm por objetivo explícito recrutar a região sul-americana para o relançamento Sul-Sul[1643]. Os processos América do Sul-Países Árabes (Aspa) e América do Sul-África (ASA) são exemplos disso. A ideia de organizar um encontro entre a América do Sul e os países árabes foi mencionada por Luiz Inácio Lula da Silva. Ela denota sua intenção de seguir seu esforço diplomático com relação aos membros da Liga Árabe. Essa decisão teve repercussões positivas, pois foi objeto de diversas visitas presidenciais sul-americanas inéditas ao Oriente Médio, por ocasião da realização da segunda Cúpula em Doha em março

1643 Mais tradicionalmente, o Grupo do Rio serve de foro para reuniões com outros Estados e organismos do Sul, à margem da ONU, assim como para emitir declarações conjuntas. MPPRE. *Libro amarillo 2003*, p. 298; "Declaração do Grupo do Rio sobre a situação na República de São Tomé e Príncipe", *Nota do MRE n. 291*, 21 jul. 2003; "Grupo de Río repudia operación militar israelí en contra de los barcos mercantes de carácter civil", *Boletín del MINREL*, 10 jun. 2010; "Declaración del Grupo de Río sobre el hundimiento del buque de la armada de la República de Corea Cheonan", *Boletín del MINREL*, 20 jul. 2010; "Grupo de Río condena atentados terroristas en Uganda", *Boletín del MINREL*, 14 jul. 2010; "Declaración del Grupo de Río con motivo del reinicio de conversaciones directas entre el Estado de Israel y la Autoridad Nacional Palestina", *Boletín del MINREL*, 6 set. 2010.

de 2009[1644]. Além disso, ela resultou na criação de um projeto semelhante para a África (ASA)[1645]. Precursor dos dois processos, o Fórum de Cooperação América Latina-Ásia Oriental (Focalae) foi lançado em 2001, graças às vontades governamentais de Singapura e do Chile de criar canais de comunicação inter-regionais e não apenas bilaterais.

Em segundo lugar, existem incitações diretas por vias bilaterais por parte dos governos brasileiros e venezuelanos. Estas traduzem também uma vontade de ver difundida a dinâmica Sul-Sul. Ao contrário dos processos da Aspa e da ASA, que englobam todos os países sul-americanos, esses apoios se dirigem a um ou vários Estados vizinhos. A Venezuela de Hugo Chávez estimula, dessa maneira, os membros da Aliança Bolivariana para as Américas (Alba)[1646] a aproximar-se dos países com os quais ele estabeleceu vínculos especialmente importantes. O perfil ideológico dos chefes de Estado sul-americanos que viajaram ao Irã confirma a influência venezuelana. Com exceção do Brasil, viajaram ao Irã somente membros da Alba, a saber, os presidentes da Bolívia e do Equador[1647]. Uma feira comercial da Alba chegou a ser realizada em Teerã em dezembro de 2010[1648]. O líder venezuelano assumiu esse papel porque, em geral, é ele quem propõe convidar certos

1644 Cf. anexo nº 39, quadro nº 78, v. II, p. 515-518.

1645 A ASA provém de uma sugestão africana que, inicialmente, contemplava a organização de encontros Brasil-África. Segundo Celso Amorim, o governo brasileiro solicitou a adoção de um esquema mais inclusivo. AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011, p. 323 e 486.

1646 A Aliança Bolivariana para os povos de nossa América – Tratado de comércio dos povos (ALBA-TCP) é uma organização que visa à integração regional a partir de critérios sociais, mais do que econômicos. Surgiu como alternativa à Zona de Livre Comércio das Américas (ALCA), promovida pelos Estados Unidos. Oficialmente lançada em 2005, foi constituída cinco anos depois pela Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua, Dominica, São Vicente e Granadinas, Antígua e Barbuda e Equador.

1647 O presidente nicaraguense Daniel Ortega e governante cubano Fidel Castro também o fizeram.

1648 "Inaugurada primera fase del Complejo Refinador de Plástico", *MINCI Prensa presidencial*, 15 dez. 2008; "Iran-ALBA seminar held in Tehran", *Tehran Times*, 21 dez. 2008.

parceiros do Sul para participar de reuniões da Alba, como foi o caso em relação ao Vietnam, Palestina e Síria[1649]. Enfatizamos aqui a vontade venezuelana sem omitir que as relações no sentido inverso ocorreram igualmente no âmbito dessa estrutura. Por exemplo, as autoridades cubanas aconselham a Venezuela em sua expansão internacional, especialmente na África[1650]. Em uma lógica similar, Luiz Inácio Lula da Silva convidou o presidente da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, o ex-governante argentino Eduardo Duhalde, para acompanhá-lo durante seu primerio giro pelos países árabes[1651]. Mais recentemente, o ministro brasileiro iniciou consultas com o Peru sobre sua estratégia africana[1652]. Em conjunto, essas iniciativas continuam, entretanto, a ser pontuais. Os dois primeiros tipos de esforços revelam uma vontade explícita de parte de representantes brasileiros e venezuelanos. Existem outros efeitos dominó, porém resultantes de incitações menos diretas.

Terceiro, detecta-se também uma influência, não exercida diretamente pelos governos brasileiros na presidência de Lula sobre certas posições sul-americanas. Esta foi determinante a propósito do reconhecimento da Palestina como Estado. Certos países da região já o haviam feito anteriormente, como Cuba e Nicarágua em 1988 – data do lançamento dessa solicitação pela Autoridade Palestina –, Costa Rica em 2008 ou a Venezuela em

1649 "Venezuela invita a Vietnam a sumarse al ALBA como observador", *MINCI Prensa presidencial*, 21 nov. 2008; "Viceministra Mendoza recibió Declaración de Siria para integrarse como invitado permanente de la Alba-Tcp", *Boletines del MPPRE*, 4 nov. 2010.

1650 Cf. capítulo 2.3.3.1, p. 294-295. Além dos projetos triangulares executados graças à experiência cubana na África, pudemos constatar, por ocasião de nossa pesquisa de campo em Caracas, em abril de 2009, que vários diplomatas seguiram cursos de formação em Cuba antes de iniciar suas funções, principalmente no departamento africano.

1651 "Lula se acerca a Egipto", *BBC Mundo*, 9 dez. 2003.

1652 Disponível em: <http://kitplone.itamaraty.gov.br/eventos/fevereiro/brasilia-reuniao-de-consultas-brasil-peru-sobre/print-nota>. Acesso em: 16 set. 2011.

2009. A especificidade da decisão brasileira de estabelecer laços com a Palestina por meio da Autoridade Palestina reside na onda de reconhecimentos que se seguiu em sua esteira na América do Sul. Nove Estados, a saber, Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname e Uruguai acompanharam seus passos, além de qualquer fronteira ideológica[1653]. Tanto quanto sabemos, somente a Colômbia não seguiu esse movimento. Esse efeito bola de neve não significa absolutamente que o Brasil tenha feito pressão sobre seus vizinhos, porém demonstra a influência do gigante sul-americano na escala regional. Os nove países não mencionaram a escolha brasileira para justificar sua decisão; no entanto, não existiu nenhum outro elemento deflagrador naquele momento nas negociações entre Israel e a Palestina, o que permitiria compreender essa tomada coletiva de posição. A Autoridade Palestina reclamava o reconhecimento desde 1988, e mesmo a questão da Flotilha da Liberdade em julho de 2010, que provocou vivas reações na América do Sul[1654] somente resultou em condenações retóricas.

O quarto efeito de recrutamento confirma o argumento de Durkheim, segundo o qual a existência de regras assegura a permanência perene das relações esboçadas. O Brasil se engajou em um processo de integração por meio do Mercosul desde 1991. Quatro anos depois, os membros assinaram o Protocolo de Ouro Preto, que atribui personalidade jurídica a essa organização, inclusive a faculdade de estabelecer acordos de natureza econômica

1653 Há nuances quanto à menção explícita às fronteiras de 1967, cf. capítulo 4.2.2.2, p. 467-468. "Venezuela y Palestina establecen relaciones diplomáticas", *Boletines del MPPRE*, 27 abr. 2009; "Declaración del Gobierno de Chile sobre el reconocimiento del Estado de Palestina", *Boletín del MINREL*, 7 jan. 2011; "La República argentina ha reconocido a Palestina como Estado libre independiente", *Communiqué du Ministère des relations extérieures de l'Argentine n. 559/10*, 6 dez. 2010; "Après le Brésil, l'Argentine reconnaît la Palestine", *Le Monde*, 6 dez. 2010; "Bolívia reconhece a Palestina", *ANBA*, 22 dez. 2010; "Colombia reconocerá al estado palestino si logra acuerdo de paz con Israel", *El Nacional*, 2 jan. 2011; "Paraguay reconoce a Palestina como estado, con las fronteras de 1967", *La República*, 29 jan. 2011.

1654 Cf. capítulo 4.2.2.2, p. 466.

com os Estados e organizações internacionais. Em consequência, nenhum país pode assinar individualmente tratados de livre comércio sem a participação de seus associados do Mercosul; trata-se de uma obrigação jurídica[1655]. Por esse motivo, todos os atos brasileiros de liberalização passam pelo Mercosul[1656]. A diplomacia brasileira está obrigada a envolver seus vizinhos do Cone Sul em tais projetos econômicos Sul-Sul, devido a esse compromisso regional. O presidente uruguaio Tabaré Vasquez, por exemplo, viajou duas vezes a países do Oriente Médio que pertencem ao Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), com o qual o Mercosul está negociando um acordo de livre comércio[1657]. Ele procurava abrir esses mercados para os produtos nacionais, especialmente a carne bovina[1658]. Inversamente, o Brasil se vê comprometido sempre que outros países e membros fazem sugestões[1659]. As regras vinculantes estimulam, portanto, o aprofundamento dos laços, mais além dos atores tomados individualmente.

O quinto e último ponto trata do que chamamos "efeito dominó indireto". Os três países estudados elaboram projetos a partir de objetivos egoístas, mas cuja implementação necessita da coordenação de diversos parceiros regionais. A fim de aumentar o comércio Sul-Sul, os governos brasileiros, chilenos e venezuelanos lançaram-se à melhoria das infraestruturas do subcontinente. Desde o ano 2000, existe a iniciativa em favor da Integração da

1655 OVIEDO, Eduardo Daniel. Crisis del multilateralismo y auge de la diplomacia bilateral en la relación Mercosur-China. Intervenção durante o VI Encontro do REDEALAP (BID/INTAL), Buenos Aires, 12-13 out. 2005, p. 3-5.

1656 Cf. anexo nº 18, v. II, p. 366-367.

1657 O presidente viajou ao Qatar e aos Emirados Árabes Unidos em maio de 2007 e à Arábia Saudita em dezembro de 2008. Cf. anexo nº 39, quadro nº 78, v. II, p. 517.

1658 AMORIM, Celso, *op. cit.*, p. 329.

1659 A ideia de um acordo com o Marrocos seria de origem argentina, por exemplo. VAGNI, Juan José. *Marruecos y su proyección hacia América Latina a partir de Mohamed VI*. Tese (Mestrado) – Relações internacionais. Huelva: Universidade Internacional da Andaluzia, 2009, p. 103.

Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) no campo dos meios de comunicação entre os Estados da América do Sul. Devido à explosão do intercâmbio com a África e a Ásia, especialmente com a China, diversas trajetórias visam facilitar o acesso dos produtos sul-americanos aos oceanos. Estima-se, assim, que 20% das exportações brasileiras para a China passaram pelo Peru em 2005[1660]. A IIRSA propôs um projeto na zona andina que pretende ligar o Pacífico colombiano com a Faixa do Orinoco na Venezuela[1661]. Um eixo da iniciativa é dedicado aos corredores transoceânicos com cinco trajetos principais que incluem a Argentina, o Brasil, a Bolívia, o Chile, o Paraguai e o Peru[1662]. Outros projetos estão esboçados fora desse quadro. A equipe de Hugo Chávez avalia há vários anos a possibilidade de construção de um oleoduto que ligaria a Venezuela à costa do Pacífico. Seu traçado original passaria pela Colômbia, mas parece ter sido reorientado recentemente em benefício da Nicarágua[1663]. Por isso, com o objetivo de chegar à Ásia ao menor custo e mais rapidamente, surgem obras que necessitam a colaboração de diversos Estados, o que ao mesmo tempo envolve a integração regional. Embora em novembro de 2010 os presidentes brasileiro, boliviano e chileno tenham inaugurado um trecho do corredor bioceânico que permite ligar por via terrestre o porto chileno de Iquique ao de Santos, no Brasil, o progresso das obras exige ainda muito tempo[1664].

1660 SANTISO, Javier. "La emergencia de China y su impacto en América Latina". *Política Exterior*, n. 107, set.-out. 2005, p. 105.

1661 Trata-se do chamado G4. Disponível em: <http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/grup_and.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2015.

1662 Outros projetos têm objetivo semelhante ainda que não tenham nome, como os que estão agrupados nos eixos *Capricornio*, *Amazonas*, *Eje del Sur* e *MERCOSUR-Chile*. No total, seis entre nove eixos da IIRSA incluem uma dimensão interoceânica.

1663 MPPRE. *Libro amarillo 2008*, p. 1.492. Disponível em: <http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/grup_ioc.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2015.

1664 "Piñera, Lula y Morales inaugurarán el corredor bioceánico en noviembre", *Infolatam*, 18 ago. 2010; "Salida al Pacífico de Brasil, entre el mito y el ferrocarril", IPS, nov. 2010.

Existem iniciativas de inclusão por parte das equipes governamentais de nossos três casos de estudo, mas permanecem pontuais no conjunto das estratégias Sul-Sul. A imensa maioria desses vínculos é feita bilateralmente. Dos cinco efeitos mencionados, três são mais o produto de influência indireta do que de uma vontade política explícita. Paralelamente, os países sul-americanos são igualmente receptores de relações Sul-Sul. A isso se acrescenta o surgimento de fenômenos centrífugos novos na lógica do processo de adensamento.

5.2.1.2. Engajamento pelos demais

A inserção regional no relançamento Sul-Sul decorre também de fatores externos. Os governos sul-americanos devem reagir à chegada de atores do Sul interessados em aproximar-se deles. Já observamos que numerosos governantes da África, da Ásia em desenvolvimento e do Oriente Médio viajam ao Brasil, Chile e Venezuela em retribuição a visitas realizadas anteriormente pelos líderes desses três países[1665]. Costumam aproveitar esse deslocamento para fazer um giro pela região[1666]. Outros Estados executam verdadeiras estratégias de aproximação para com a América Latina e o Caribe. O Ministério do Comércio da Índia lançou o programa *Focus on Latin America* desde 1997[1667] e as autoridades chinesas publicaram um Livro Branco sobre as relações com a

1665 Cf. capítulo 2.1.1.5, p. 205-207.

1666 Para um resumo sobre essa visitas, cf. anexo nº 39, quadro nº 79, v. II, p. 519-521.

1667 OLIVEIRA, Henrique Altemani de. India: Politica Externa y Relaciones con América Latina. Intervenção durante o VII Encontro do REDEALAP (BID/INTAL), México, 24 maio 2007, p. 12.

Outros estudos interessam-se também pelos casos de Turquia e Vietnam: TUAN, Ta Minh. Vietnam's Policy towards Latin America after the Cold War. In: DOSCH, Jörn; JACOB, Olaf (Orgs.). *Asia and Latin America. Political, Economic and Multilateral Relations.* Nova York: Routledge, 2010. GONZÁLEZ LEVAGGI, Ariel S., Turkey and Latin America: A New Horizon for a Strategic Relationship. *Perceptions*, 18(4), 2013.

região em 2008. Assim, as relações da América Latina e do Caribe com o Sul dependem também de inciativa extra-hemisféricas.

Diversos motivos constituem o fundamento dessas políticas. Desde os anos 1980, os Quatro Dragões asiáticos partiram em busca de portas de saída e possibilidade de investimento[1668]. O presidente sul-coreano visitou a região em 1996 e esse Estado se tornou membro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2005, assim como da Cepal dois anos mais tarde[1669]. A lógica econômica não é a única variável explicativa. O fim do *apartheid* na África do Sul permitiu a retomada dos contatos com a América Latina e o Caribe. Desde 1998, Nelson Mandela e, logo seus sucessores fizeram viagens ao Brasil e ao Chile (além de Cuba). O projeto de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Aduaneira da África Austral (Sacu) remonta, aliás, a esses primeiros encontros[1670].

Nos últimos anos, dois atores se mostraram especialmente dinâmicos. Desde logo, o Irã aproveita a porta de entrada venezuelana para estabelecer novos vínculos com a América Latina e o Caribe. De fato, o presidente Mahmud Ahmadinejad tem viajado quase anualmente à região depois de sua primeira eleição; aqui esteve em 2006, em 2007 (duas vezes) e em 2009. Em um primeiro momento, a atenção brasileira não se voltou especificamente para a República Islâmica[1671]. Diversos fatores são relevantes para compreender essa mudança na posição brasileira:

1668 Igualmente chamados de Novos Países Industrializados (NPI), trata-se da Coreia do Sul, Singapura, Taiwan e Hong Kong.

1669 CHACÓN, Alejandra. Percepciones de la Política Exterior Coreana hacia Argentina, Brasil y Chile. In: MIN, Wonjung (Org.). *Corea, una visión interdisciplinaria*, Santiago: Andros Impresores, 2010, p. 91--112.

1670 Cf. anexo nº 18, v. II, p. 366-367; ROELOFSE-CAMPBELL, Zélia. Reaffirming Policy, Reasserting Priorities: President Tabo Mbeki's Visits to Latin America, *UNISA Latin American Report*, 17(2), 2001, p. 44; "Visita Oficial ao Brasil do Presidente da África do Sul, Thabo Mbeki", *Nota do MRE n. 581*, 8 dez. 2000.

1671 Cf. capítulo 4.4, p. 498.

um deles pode ser o ativismo iraniano para com os países da Alba. Diante das preocupações expressas pelos Estados Unidos, Brasília teria agido daquela maneira para evitar que a primeira potência se imiscuísse na América do Sul. Outra motivação para os representantes brasileiros poderia ser, consequentemente, seu desejo de conservar o controle, ou pelo menos um olhar, sobre os assuntos regionais.

A China também se mostrou extremamente interessada na América latina e no Caribe em um ritmo muito intenso a partir de 2001. Mais além da explosão do intercâmbio econômico, os representantes chineses homenagearam regularmente a América Latina com sua presença. A primeira *tournée* de um presidente chinês ocorreu em 1990[1672], mas o deslocamento mais importante se deu em 2001 e as visitas se multiplicaram depois disso. A título de comparação, os diversos governantes chineses vieram mais vezes à região do que seus homólogos estadunidenses[1673]. Os primeiros também fortaleceram os vínculos de seu país com as instituições regionais[1674]. Graças ao dinamismo desses atores externos, um efeito dominó às avessas ocorre na América Latina e no Caribe. Assim, países mais atrasados na dinâmica Sul-

1672 A viagem de 1990 incluiu o México, o Brasil, o Uruguai, a Argentina e o Chile.
LEWIS, Peter M. La presencia de China en América Latina. Un tema controvertido, *Estudios Internacionales*, 39(º156), jan.-mar. 2007, p. 27-53.

1673 Cepal, La República Popular de China y América Latina y el Caribe: Hacia una relación estratégica, *Documento nº LC/L.3.224*, abr. 2010, p. 24.

1674 Em 1990, a China se tornou membro observador do Grupo do Rio, em 1993 da Associação latino-americana de integração (Aladi), em 2004 da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Parlamento latino-americano e em 2009 do BID. Mantém, ainda, mecanismos de diálogo com o Mercosul e a Comunidade andina (CAN). RODRÍGUEZ, Mario Esteban. La batalla diplomática de Beijing y Taipei en América Latina y el Caribe, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 81, mar.-abr. 2008, p. 224-225; "China joins IDB in ceremony at Bank headquarters", *Nota do Banco interamericano de Desenvolvimento*, 12 jan. 2009.

-Sul, como a Colômbia, não escapam às ambições desses novos interlocutores[1675].

No entanto, nem todos os governos sul-americanos brindam a mesma recepção a esses atores, o que revela discordâncias regionais. Diversos países, por exemplo, não reagiram às propostas de Teerã[1676]. As divisões suscitadas pela República Islâmica em nível internacional refletem-se na América do Sul. O Irã é frequentemente considerado um Estado importante no Oriente Médio, cuja diplomacia pretende ser globalizante, mas as características do regime no poder impedem o aprofundamento das relações. Com efeito, o Peru votou em favor da condenação do Irã na Agência Internacional da Energia Atômica (AIEA) em 2009[1677]. A posição argentina é mais delicada, porque remete a questões bilaterais: em 1992 e 1994, a Argentina foi alvo de dois atentados, o primeiro contra a embaixada de Israel em Buenos Aires, com 29 mortos e 242 feridos, e o segundo contra a Associação Mutuária Israelita-Argentina (Amia). Dessa vez, morreram 85 pessoas e mais de duzentas outras ficaram feridas. Embora a investigação tenha sido laboriosa[1678], uma das pistas leva a suspeitar de representantes da República Islâmica e ainda mais quando, em outubro de 2006,

1675 Cf. anexo nº 39, quadro nº 78, v. II, p. 519-521, sobre as visitas de presidentes sul-americanos à China.

1676 O Irã dispõe de embaixadas em nove Estados: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, México, Nicarágua, Uruguai e Venezuela. Disponível em: <http://www.mfa.gov.ir/cms/cms/Tehran/en/Missions/S.America.html>. Acesso em: 21 jan. 2011. Somente o Chile e a Colômbia não reciprocaram. As relações com a Argentina são conduzidas por encarregados de comércio.

1677 "Irã isolado, mas não pelo Brasil", *O Globo*, 28 nov. 2009.

1678 Um problema da investigação foi que nem todas as provas de que dispõe a Argentina teriam sido descobertas por suas instituições e sim proviriam dos serviços secretos estadunidenses e israelenses, o que dá um rosto político ao caso. Esses dois acontecimentos suscitaram numerosos caminhos de pesquisa, pois os dois atentados ocorreram durante a presidência de Carlos Menem, cuja política externa foi controvertida, especialmente no Oriente Médio. Para um relato detalhado das diferentes etapas, ver ALCONADA MON, Hugo. The Shadow of Iran in Argentina Takes a Suspicious Shape. In: ARNSON, Cynthia (Org.). Iran in Latin America: Threat or Axis of Annoyance? *Reports on the Americas n. 23*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010, p. 51-64; "Et le Proche-Orient fait irruption en Argentine", *Le Monde diplomatique*, mar. 2007.

o Bureau Central Nacional argentino acusou oficialmente os dirigentes iranianos, assim como o Hezbollah libanês, de estarem envolvidos nos dois atentados. Essa gestão resultou na expedição pela Interpol, em 2007, de mandados internacionais de captura contra seis dignitários iranianos e um libanês. O caso envenenou as relações intergovernamentais entre a Argentina e o Irã, a tal ponto que Néstor Kirchner se recusou a participar da cerimônia de posse de Rafael Correa em 2007 devido à presença de Mahmud Ahmadinejad[1679]. Os representantes argentinos utilizaram regularmente a tribuna da ONU para exigir colaboração mais firme do Irã durante a investigação[1680]. A nomeação de Ahmad Vahidi para ministro da Defesa iraniano em 2009, quando este estava sendo procurado pela Interpol justamente devido ao caso Amia, provocou vivas reações por parte do governo argentino[1681]. A solução desse caso determinará, portanto, a evolução das relações bilaterais. As tensões entre o Irã e a Argentina chegaram a criar fricções – sem dúvida rapidamente resolvidas – com a Venezuela. O embaixador Roger Capella teve de abandonar seu posto em 2006 após haver defendido o Irã no caso Amia[1682].

A região sul-americana não é apenas palco de dissensões com parceiros em desenvolvimento. A chegada de novos atores também resultou em iniciativas interessantes em uma perspectiva de cooperação. Confrontados com os desafios provocados pela emergência da China, diversos países latino-americanos resolveram juntar-se a fim de melhor coordenar suas diplomacias em relação à potência asiática. Os analistas reprovam regularmente

1679 "Iran rejects lack of cooperation with Argentina over AMIA case", *IRNA*, 27 set. 2007.

1680 Esse foi o caso, por exemplo, em 2007 e 2010. "Argentina solicita a la ONU que interceda ante Irán en caso de atentado en Buenos Aires", *Centro de notícias da ONU*, 25 set. 2007; e "Ante la ONU, Cristina le propuso a Irán juzgar a los acusados por la AMIA en un país neutral", *La Razón*, 24 set. 2010.

1681 "Irán tiene una histórica ministra y un polémico secretario de Defensa", *La Nación*, 4 set. 2009.

1682 "Embajada venezolana en La Habana genera tensiones", *El Universal*, 24 jul. 2011.

o fato de as autoridades políticas mostrarem-se demasiadamente individualistas em sua política em relação à China. Assinalam que em conjunto os países sul-americanos poderiam ter mais peso, especialmente nas questões comerciais[1683]. Em 2008, por exemplo, a Argentina, o Brasil e o Uruguai foram os principais fornecedores de soja em grão à China (61% das importações chinesas desse produto), e o Chile e o Peru de farinha de peixe (78%) e de minério de cobre (50%)[1684]. Ao longo dos anos, surgiram atividades coletivas pontuais, como a associação entre a V Região Chilena e a de Mendoza, na Argentina, com o objetivo de realizar missões binacionais na Ásia[1685]. Diante das reticências chinesas em permitir a entrada de certos produtos agroalimentares, a Argentina e o Brasil contemplaram uma ação comum sobre o óleo de soja em 2010[1686].

Em seguida, no início de 2011, surgiu um processo de cooperação institucionalizado. A assinatura do Acordo do Pacífico em abril, entre os governos do Chile, Colômbia, México e Peru, resultou de uma verdadeira vontade política de agir em conjunto no quadro de uma relação Sul-Sul. Foi criada uma área para integração profunda a fim de facilitar a circulação de bens, serviços e pessoas entre seus territórios. Entre os objetivos oficiais figura a conquista de novos mercados na Ásia[1687]. Esse Acordo foi influenciado por outro espaço, o Fórum sobre a Iniciativa da Bacia do Pacífico

1683 OVIEDO, Eduardo Daniel. Crisis del multilateralismo y auge de la diplomacia bilateral en la relación Mercosur-China. Intervenção durante o VI Encontro do REDEALAP (BID/INTAL), Buenos Aires, 12--13 out. 2005, p. 27.

1684 Dados de UN Comtrade.

1685 Uma foi realizada em 2004 na Coreia do Sul. MINREL, *Memorias anuales 2005.*

1686 "Argentina y Brasil estudian reclamar conjuntamente frente a las trabas de China al aceite de soja", *Infolatam*, 18 abr. 2010.

1687 "Perú, Colombia, Chile y México concretarán esta semana Acuerdo del Pacífico", *Andina*, 24 abr. 2011; "Arco del Pacifico: Chile, Perú, Colombia y México se lanzan a la conquista de Asia", *Infolatam*, 26 abr. 2011.

Latino-Americano ou Arco Pacífico Latino-Americano (Arco), lançado por onze países em 2007, a fim de coordenar e reforçar o intercâmbio com a Ásia-Pacífico[1688]. Apesar de tudo, as diversas reações às solicitações vindas do exterior não permitem concluir uma resposta coletiva por parte dos estados latino-americanos, principalmente quando surgem indícios de egoísmo.

5.2.1.3. Efeitos centrífugos emergentes

Duas tendências principais revelam comportamentos individualistas na aproximação entre a América do Sul e o mundo em desenvolvimento por parte dos três países estudados e seus vizinhos.

Um primeiro sinal de egoísmo reside no uso que se faz do argumento regional. O presidente Lula foi, sem dúvida, o iniciador do processo Aspa, mas graças a sua ideia ele projeta uma imagem positiva do Brasil, utilizando a América do Sul como trampolim. A organização de um encontro inter-regional confere maior ressonância às propostas brasileiras, o que legitima as aspirações mundiais desse país. Símbolo forte dessa promoção foi a receptividade do primeiro encontro de chefes de Estado e de governo na capital brasileira[1689]. Tampouco por acaso a Venezuela foi o primeiro país sul-americano a acolher uma Cúpula ASA, fazendo eco a seu dinamismo para com a África. Em consequência do laborioso acompanhamento, diversas reuniões foram organizadas em

1688 Os países envolvidos são Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Peru. Disponível em: <http://www.arcodelpacifico.org/>. Acesso em: 16 ago. 2011. José Briceño Ruiz enxerga uma faceta mais política no Arco, analisando-o como uma alternativa à Alba, de iniciativa venezuelana. BRICEÑO RUIZ, José. La Iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano. *Nueva Sociedad*, n. 228, jul.-ago. 2010, p. 50, 55 e 58.

1689 Vania Pinto Carvalho considera a Aspa como um dos pilares da diplomacia brasileira para com o Oriente Médio. CARVALHO, Vania Pinto. Brasil e países árabes: uma parceria estratégica, inovadora e ousada? Rumo a uma clarificação conceitual. In: LESSA, Antonio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de Oliveira (Orgs.). *Parcerias estratégicas do Brasil: a dimensão e parcerias emergentes*. Belo Horizonte: Fino Traco, v. 2, 2013.

Brasília, o que pode explicar-se pelo grande número de embaixadas africanas na cidade[1690]. Alguns relatórios disponíveis mostram que o Brasil oferece o financiamento das reuniões para garantir sua realização; assim fazendo, a diplomacia brasileira retoma o controle da ASA[1691]. Um representante empresarial chileno nos fez a seguinte confidência: "No Chile, existe a percepção de que esse processo está ainda demasiadamente concentrado no Brasil"[1692]. O envolvimento da região, portanto, não é isento da expectativa de contrapartidas por parte dos atores mais ativos.

Paralela e contrariamente aos esforços de inclusão, elementos de competição se introduzem entre os países sul-americanos no relançamento Sul-Sul. Nos últimos anos, os diferentes governos peruanos se aproximaram bastante da Ásia em desenvolvimento[1693]. A assinatura de tratados de livre comércio com a China, Coreia do Sul, Singapura e Tailândia, o acolhimento da Cúpula da Apec e as diversas visitas presidenciais dão uma ideia de seu dinamismo[1694]. Os diplomatas peruanos, assim como seus homólogos chilenos, desejam transformar seu país

1690 Cf. cronologia do processo ASA no anexo nº 6, v. II, p. 296-311.

1691 Outras pesquisas mencionam até mesmo projetos que os atores brasileiros teriam dificultado porque não os controlam. Não recolhemos exemplo disso em nossa pesquisa mas a onipresença brasileira nos processos Aspa e ASA nos parece suficiente para justificar suas intenções igualmente egoístas. MATTHEIS, Frank. Latin America's South-South Engagement: The Potential of South--Atlantic Relations. In: Hacia la interdependencia: las relaciones exteriores latinoamericanas con los otros países en desarrollo. Painel durante o VI Congresso do Conselho europeu de pesquisas sociais da América Latina (CEISAL), Universidade do Mirail, Toulouse, 30 jun.-3 jul. 2010, p. 71 e 78.

1692 Entrevista com um representante da Confederação da Produção e do Comércio (CPC), realizada em Santiago do Chile, em 26 de agosto de 2008.

1693 Nota-se também um renovado interesse pelo Oriente Médio desde 2009-2010: o país se comprometeu a receber a III Cúpula América do Sul-Países Árabes (Aspa), inicialmente prevista para fevereiro de 2011, mas adiada devido à Primavera Árabe; o ministro das Relações Exteriores realizou uma visita inédita à região em 2010 e uma câmara de comércio foi inaugurada. "Peruvian foreign minister visits Arab world to strengthen relations", *Andina*, 2 abr. 2010; "Peru inaugura câmara árabe", *ANBA*, 18 ago. 2010.

1694 Cf. anexo nº 39, quadro nº 78, v. II, p. 519-521; "Perú y Corea del Sur culminan las negociaciones para suscribir un TLC", *Infolatam*, 30 ago. 2010.

em uma plataforma entre a Ásia-Pacífico e a América do Sul[1695]. Por enquanto, ao que parece, as autoridades políticas desses dois países não contemplam constituir uma porta de entrada conjunta; cada qual procura posicionar-se como o principal *hub* em escala sub-regional. Essa competição subjacente surge também no âmbito do Arco e do Acordo do Pacífico. O presidente peruano Alan Garcia considera ter originado o Arco, assim como a escolha do local de assinatura do Acordo do Pacífico. Ao mesmo tempo, os representantes chilenos afirmam ter tido, igualmente, a ideia de criação desse grupo e o Chile exerceu o primeiro secretariado *pro tempore* da Área de Integração Profunda[1696].

As tensões existentes entre os atores extrarregionais podem mesmo, às vezes, dividir os atores sul-americanos. Por exemplo, quando a República Popular da China estabelece relações diplomáticas com um Estado, exige o reconhecimento político de "uma só China". Em outras palavras, impede ao parceiro continuar a manter contatos oficiais com a República da China (igualmente chamada Taiwan). Ora, a metade dos Estados que reconhecem Taiwan situam-se na América Latina e no Caribe, entre os quais o Paraguai[1697]. Essa situação impede o aprofundamento de vínculos coletivos sul-americanos com a China. Devido aos

1695 A ideia de servir de intermediário entre Ásia e América Latina constitui uma das pontas de lança da diplomacia chiliena atual. "Lagos en gira: Chile debe ser puente entre Latinoamérica y China", *La Nación*, 23 out. 2001; "Chile se está transformando en una plataforma de conexión en la Cuenca del Pacífico", *Boletín del MINREL*, 9 maio 2007; "Chile se consolida como entrada hacia América Latina desde el Asia Pacífico", *Boletín del MINREL*, 26 nov. 2008.

1696 PORTALES, Carlos. Desafíos para la política exterior en las próximas décadas: Chile y la región en un mundo global, *Estudios Internacionales*, 44(169), maio-ago. 2011, p. 188; "Canciller Moreno recibe a Secretarios de Estado de países fundadores de Arco del Pacífico", *Boletín del MINREL*, 6 jan. 2011; "Arco del Pacifico: Chile, Perú, Colombia y México se lanzan a la conquista de Asia", *Infolatam*, 26 abr. 2011.

1697 Em 2008, vinte e três Estados reconheciam Taiwan em todo o mundo, dos quais doze na América Latina e no Caribe. PÉREZ EXPÓSITO, Francisco Luis. Taiwán y América Latina: Estrategia de aproximación y situación actual, *Discussion paper*, UNISCI, jan. 2004, p. 22; RODRÍGUEZ, Mario Esteban. "La batalla diplomática de Beijing y Taipei en América Latina y el Caribe", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 81, mar.-abr. 2008, p. 209-231.

constrangimentos jurídicos impostos pelo Mercosul, a manutenção de laços entre o Paraguai e Taiwan impossibilita a negociação de um acordo econômico por parte dos demais Estados-membros. Um diálogo China-Mercosul foi iniciado em 1997, mas tanto quanto sabemos, o último encontro remonta a 2004[1698]. Portanto, o envolvimento regional não acarreta apenas repercussões virtuosas para o dinamismo e durabilidade das relações com os Estados da África, da Ásia em desenvolvimento e do Oriente Médio.

Em suma, o relançamento Sul-Sul não dá origem a uma explosão dos egoísmos sul-americanos. Além disso, os países se apoiam na maioria das vezes. Embora os governos venezuelanos tenham sido parceiros privilegiados do Irã, Hugo Chávez apoiou a tentativa turco-brasileira de maio de 2010[1699]. Os representantes chilenos defenderam o projeto do Arco do Pacífico, de vocação *win-win*, porque objetiva fortalecer o peso dos participantes diante do gigantes chinês. Não obstante, faltam iniciativas semelhantes para que se possa concluir quanto à existência de um verdadeiro efeito de *spillover* nas diplomacias de nossos três casos, exceto talvez no que respeita à aproximação do Irã com a maioria dos Estados-membros da Alba. A integração de seus vizinhos na dinâmica Sul-Sul deriva mais de motivações individuais e de causas indiretas do que de uma vontade coletiva sul-americana. Nossa hipótese de partida permanece parcialmente confirmada porque coexistem tendências inclusivas e egoístas nas ações dos três países estudados. O egoísmo dos atores surge mais claramente no que toca aos vínculos econômicos.

1698 CESARIN, Sergio. La seducción combinada: China e India en América Latina y el Caribe. *Working Papers – Programa Asia & Pacífico*, CAEI, jul. 2007, p. 14.

1699 "Gobierno de Venezuela respalda acuerdo entre Irán, Turquía y Brasil sobre programa nuclear", *MINCI Prensa presidencial*, 20 maio 2010.

5.2.2. Uma lógica de competição comercial ascendente

As relações Sul-Sul se exprimem, entre outros canais, por meio da elevação às vezes fulgurante do intercâmbio comercial. Estas são, além disso, facilitadas pela ausência quase generalizada de conflitos entre as diferentes regiões em desenvolvimento. No entanto, quanto mais os países se aproximam, maior é o risco de fricções. Émile Durkheim recorda esse raciocínio lógico em sua apresentação da divisão do trabalho social: "Quanto mais se aproximam as funções, mais aumentam os pontos de contato entre elas e mais, por conseguinte, estão expostas a combater-se"[1700]. O sociólogo defende, no entanto, que a criação de regras permite moderar e harmonizar as relações sociais: "Mas não é necessário, e nem mesmo possível, que a vida social seja isenta de lutas. O papel da solidariedade não é suprimir a concorrência, mas moderá-la"[1701]. Ele menciona a possibilidade de existência de normas más, quando elas prejudicam a livre repartição de funções entre os indivíduos[1702]. Gostaríamos de demonstrar, a partir do campo econômico, que as normas que servem para aprofundar as relações podem resultar em tornar mais agudo o egoísmo dos atores e não a limitá-lo.

O impulso do intercâmbio Sul-Sul faz parte da integração do Brasil, do Chile e da Venezuela no sistema econômico mundial e, por conseguinte, em sua inserção na moldura neoliberal[1703]. Tal como atualmente aplicado, o neoliberalismo econômico pressupõe que cada participante procure vender cada vez mais no âmbito internacional, o que favorece a intensificação dos vínculos mundiais.

1700 DURKHEIM, Émile. *De la division du travail social*. Paris: PUF, 4. ed., 1996, p. 250.

1701 *Ibid.*, p. 250 e 357-358. Citação p. 357.

1702 Ele usa o exemplo da luta de classes. *Ibid.*, p. 367.

1703 Para uma defesa desse argumento, cf. capítulo 4.3, p. 478-496.

Esse objetivo global implica em duas estratégias complementares: tratar de penetrar em terceiros mercados e conseguir vender mais do que comprar a fim de obter uma balança comercial superavitária. A escolha do neoliberalismo introduz, portanto, a noção de competição nos laços entre países em desenvolvimento. Os preceitos neoliberais, então, contradizem e perturbam a busca do benefício mútuo, promovido por nossos casos de estudo. A maximização dos interesses comerciais dificulta a coordenação com esse conceito. O objetivo aqui não é denunciar a concorrência como tal, e sim destacar as tensões que emergem, mais uma vez, entre o aprofundamento material das relações Sul-Sul e a manutenção de sua originalidade conceitual. Abordamos duas temáticas que explicitam as contradições criadas pela aceitação de uma regulamentação neoliberal dos vínculos econômicos Sul--Sul: o intercâmbio com a China e os tratados de livre comércio.

5.2.2.1. Aprofundamento da concorrência com a China

Assinalamos o papel preponderante da China na aproximação econômica dos três países estudados com a Ásia e com os países em desenvolvimento em geral[1704]. O intercâmbio com a China abarca por si só quase a metade do comércio Sul-Sul extrarregional da América do Sul. Essa elevação é acompanhada por novos desafios para essas economias, que se reagrupam em torno de três temáticas principais: o "perigo" de que as economias se tornem demasiadamente dependentes de produtos primários, a "concorrência" interna e a "competição" nos mercados americanos[1705]. Interessa-nos particularmente a maneira pela qual os atores percebem e reagem a esses desafios.

1704 Cf. capítulo 2.2.1.1, p. 230-231.

1705 Outro debate gira em torno da questão dos investimentos: as análises estão de acordo em concluir que o mercado chinês não desviou os fluxos de investimentos diretos estrangeiros das economias

Para começar, a China é acusada de "primarizar" as economias dos países sul-americanos. Segundo a visão neoliberal da economia, o crescimento e estabilidade do intercâmbio depende da mais valia dos produtos exportados. Quanto mais elaborados os bens, mais produzem lucros e menos são sensíveis aos preços das matérias-primas, caracterizados por sua volatilidade. Dotados de territórios ricos em hidrocarbonetos, minerais e superfícies aráveis, os governos brasileiros, chilenos e venezuelanos há muito procuram escapar da monoprodução. Por seu turno, a estratégia das autoridades chinesas visa transformar seu país em uma potência manufatureira. Apesar de sua superfície, o gigante asiático possui fraca dotação de matérias-primas e depende atualmente da importação de diversas dentre estas, como é o caso do petróleo a partir de 1993 ou dos produtos alimentícios agrícolas. A América do Sul apresenta, assim, uma complementaridade econômica interessante para a China.

Dessa forma, a necessidade chinesa de matérias-primas reforça a importância destas nas economias sul-americanas. A China se tornou um dos principais parceiros do Brasil, do Chile e da Venezuela; a composição das compras chinesas é, por conseguinte, cada vez mais importante no perfil das exportações totais desses países. Ora, os principais produtos exportados pelos três países concentram-se no setor primário: soja e minerais no

latino-americanas. Por isso os excluímos de nossa argumentação. O afluxo de IDE chineses na América Latina certamente ocasionará novas discussões, mas sua intensificação é demasiadamente recente (2010) e ainda faltam análises.

CHANTASAWAT, Busakorn; FUNG, K.C.; LIZAKA, Hitomi; SIU, Alan. Foreign Direct Investment in East Asia and Latin America: Is There a People's Republic of China Effect?, *Institute Discussion Paper n. 17*, Banco Asiático de Desenvolvimento, nov. 2004, p.2; GARCÍA-HERRERO, Alicia; SANTA BÁRBARA, Daniel. Does China Have an Impact on Foreign Direct Investment to Latin America? *Documentos de Trabajo n. 0517*, Banco da Espanha, 2005, p. 25; CRAVINO, Javier; LEDERMAN, Daniel; OLARREAGA, Marcelo. Substitution between Foreign Capital in China, India, the Rest of the World, and Latin America: Much do about Nothing?, *Policy Research Working Paper n. 4.361*, Banco Mundial, set. 2007.

caso do Brasil, cobre no do Chile e petróleo no da Venezuela[1706]. A parcela de matérias-primas nas exportações em direção à China é, além disso, superior às vendas aos Estados Unidos, tanto quanto para a América Latina e o Caribe nos casos do Brasil e do Chile[1707]. As matérias-primas e os produtos manufaturados à base de matérias-primas representam 93,3% dos produtos chilenos vendidos à China, enquanto essa proporção é de 90,6% para os Estados Unidos e de somente 73,3% para a região. Quanto ao Brasil, esses produtos constituem 83,6% das exportações para a China, contra apenas 31,9% para os Estados Unidos e 18,9% para a América Latina e o Caribe. A China se encontra agora entre os principais importadores desses bens, o que lhe confere uma margem de manobra em relação a esses mercados, potencialmente em detrimento dos países sul-americanos[1708].

As economias chilena e venezuelana são, de maneira geral, muito concentradas[1709] e o debate sobre a ameaça chinesa diz respeito, sobretudo ,ao Brasil. Em 2010, os produtos de base (44,6%) ultrapassaram os bens manufaturados (39,4%) no perfil das exportações brasileiras[1710]. As sondagens do Latinobarómetro[1711] confirmam que esse tema preocupa principalmente os brasileiros.

1706 Cf. anexo nº 16, quadros nº 45 e 46, v. II, p. 353-354.

1707 Cf. anexo nº 40, v. II, p. 522.

1708 AVENDAÑO, Rolando; BJERKHOL, Gøril; SANTISO, Javier. Asian Opportunities? An Outlook for Latin American Trade, *Working Paper*, Centro de Desenvolvimento da OCDE, mar. 2008, p. 9-10 e 14.

1709 Não possuímos dados fidedignos sobre a Venezuela, mas tratamos do caráter extremamente concentrado das exportações desse país no capítulo 4, cf. 4.3.3.3, p. 493-495. No tocante ao Chile, Jonathan Barton concluiu que existe pouca concorrência entre as exportações chilenas e chinesas no exterior, mas recorda os desafios existentes para alguns setores nacionais, intensivos em mão de obra, como o têxtil. BARTON, Jonathan R. A Study of the Impact of China's Global Expansion on Chile. *Working paper n. 6*, ESRC, fev. 2009 .

1710 Secretaria da Presidência da República, Desenvolvimento inclusivo e erradicação da pobreza extrema, *Mensagem ao Congresso Nacional 2011*, Capítulo II, 2 jan. 2011, p. 34.

1711 ONG baseada no Chile que realiza pesquisas junto a 19.000 cidadãos de dezoito países latino-americanos.

Em 2008, 53,7% das pessoas interrogadas acreditavam que a China representa um rival econômico, enquanto 80,4% e 83,3% dos ouvidos no Chile e na Venezuela a definem como aliada e parceira nesse campo[1712].

Essa percepção brasileira da China indica a retomada dos princípios neoliberais pelos atores. Estes estimam que a super-representação dos produtos primários nas exportações ameaça anular os esforços sul-americanos de diversificação, tanto mais quando a pressão chinesa se expressa duplamente, através da "primarização" das compras, por um lado, e pela concorrência manufatureira no mercado mundial, por outro.

Há um debate entre os economistas a respeito da extensão da presença chinesa no mercado nacional brasileiro e nos de seus clientes tradicionais, especialmente os Estados Unidos e a região latino-americana, que são os principais destinos das exportações com elevado valor agregado desse país[1713]. Alguns tendem a dar ênfase ao efeito de competição provocado pela emergência chinesa[1714], outros recordam que a concorrência proveniente dessa economia se limita a alguns setores. Estes últimos defendem que a China acentua as debilidades sul-americanas e brasileiras em termos de infraestruturas, de taxas de câmbio, de estímulo governamental, de inovação e de formação[1715]. Em todos os casos, as

1712 Cf. anexo nº 41, quadro nº 83, v. II, p. 525.

1713 Cf. anexo nº 40, quadro nº 80, v. II, p. 522. Um estudo dedicado ao estado da pesquisa concluiu que os ganhadores nas relações com a China são os países exportadores de matérias-primas e os perdedores são os exportadores de produtos manufaturados, especialmente os situados na América Central. JENKINS, Rhys; DUSSEL PETERS, Enrique; MESQUITA MOREIRA, Mauricio. The Impact of China on Latin America and the Caribbean. *World Development*, 36(2), fev. 2008, p. 235-253.

1714 JENKINS, Rhys. China's Global Growth and Latin American Exports, *Research Paper n. 104*, UNU-WIDER, nov. 2008, p. 22; GALLAGHER, Kevin P.; PORZECANSKI, Roberto. *The Dragon in the Room*. Stanford: Stanford University Press, 2010, p. 51.

1715 Eis dois exemplos entre muitos outros enumerados na bibliografia: BLÁSQUEZ-LIDOY, Jorge; RODRÍGUEZ, Javier; SANTISO, Javier. Angel or Devil? China's Trade Impact on Latin American Emerging Markets, *Working Paper n. 252*, Centro de Desenvolvimento da OCDE, jun. 2006, p. 54;

análises econômicas mostram concretamente que o comércio Sul--Sul não é mutuamente benéfico para todos os setores. Por exemplo, Alexandre Barbosa e Ricardo Mendes estimam que as empresas chinesas sejam responsáveis por 29% das perdas de mercado para as exportações brasileiras ao Chile e 11% para as destinadas à Argentina, assim como por 36% da redução do *market share* com os Estados Unidos. Os mesmos autores reconhecem que entre 2002 e 2004 as perdas se concentraram em produtos específicos como calçados, telefones portáteis e aparelhos de ar condicionado[1716]. No mercado interno, os setores mais afetados pela importação de produtos chineses são o têxtil, o de calçados e o de brinquedos[1717]. Outra pesquisa confirma esses resultados e conclui que entre 1998 e 2006 a China foi responsável por até 4% das perdas de empregos no Brasil. Embora as exportações tenham permitido o aumento de 2,5% nos contratos, a subida das importações em contrapartida levou a um declínio de 6,1% dos postos de trabalho na indústria[1718]. Apresentamos esses números a título de ilustração porque a rápida evolução das relações comerciais não permite tirar conclusões definitivas[1719]. Estamos mais interessados nas reações dos atores

LEDERMAN, Daniel; OLARREAGA, Marcelo; PERRY, Guillermo E (Orgs.). *China's and India's Challenge to Latin America. Opportunity or threat?* Washington D.C.: Banco Mundial, 2009. "Brasil: 69 por ciento de industrias sufre por falta de mano de obra cualificada", *Efe*, 6 abr. 2011.

1716 BARBOSA, Alexandre de Freitas; MENDES, Ricardo Camargo. A ascensão chinesa e os desafios da política externa brasileira, *Nueva Sociedad*, número especial em português, out. 2008, p. 43. Para um relato detalhado da concorrência no mercado estadunidense, ver especialmente: FILGUEIRAS, Marina; KUME, Honorio. A competitividade do Brasil e da China no mercado norte-americano: 2000-2008. In: BAUMANN, Renato (Org.). *O Brasil e os demais Brics: Comércio e Política*. Brasília: Cepal-Brasil/IPEA, 2010, p. 48-59.

1717 Estes não correspondem aos principais bens importados da China, que são compostos de produtos elétricos e de máquinas. Cf. anexo nº 16, v. II, p. 353-354; NEGRI, Fernanda de. Concorrência chinesa no mercado brasileiro: Possíveis impactos da concessão, para a China, do *status* de economia de mercado, *Boletim de conjuntura n. 68*, IPEA, maio 2005, p. 90.

1718 SASLAVSKY, Daniel; ROZEMBERG, Ricardo. A Study of the Impact of China's Global Expansion on Brazil, *Working paper n. 8*, ESRC, fev. 2009, p. 18.

1719 Segue o debate sobre a desindustrialização, sobretudo no caso brasileiro. SALAMA, Pierre. *Les économies emergentes latino-américaines*. París: Armand Colin, 2012; JENKINS, Rhys. BARBOSA,

e dos governos diante dessa situação e sobre o que isso revela a respeito de seu entendimento dos vínculos econômicos com a China. Como reagem e o que propõem? Apelarão para soluções que convenham a todos os parceiros?

A lógica egoísta é a que prevalece nas diversas tomadas de posição. Várias federações empresariais brasileiras insistem na "competição" chinesa e apresentam conclusões que focalizam os setores "em perigo". Retomam, assim, em sua argumentação o entendimento de que qualquer economia assegura a prosperidade mediante a produção de bens com elevado valor agregado. Ainda que a produção esteja em aumento, certos grupos se preocupam com o rápido aumento das importações, por exemplo no ramo têxtil[1720]. Uma das principais associações patronais brasileiras, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) publicou um relatório em 2010 que avalia as perdas brasileiras líquidas devido à "concorrência" chinesa em US$ 6,2 bilhões na Europa, US$ 5 bilhões nos Estados Unidos e US$ 1,4 bilhão na Argentina[1721]. Outra entidade, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), sediada em Brasília, possui um Observatório Brasil-China para acompanhar a evolução do intercâmbio[1722]. Esse órgão realizou uma sondagem junto a 1.500 empresas em outubro de 2010 a qual concluiu que 28% das entidades auscultadas afirmavam estar em concorrência com os produtos chineses no mercado nacional e que 67% das exportadoras em competição com a homólogas chinesas

Alexandre de Freitas. Fear for Manufacturing? China and the Future of Industry in Brazil and Latin America. *The China Quarterly*, n. 209, mar. 2012; GAULARD, Mylène. Les causes de la désindustrialisation brésilienne. *Revue Tiers Monde*, 1(205), jan. 2011.

1720 "Importações ameaçam indústria têxtil nacional", *Folha de S. Paulo*, 14 jul. 2010.

1721 "Brasil: productos chinos restan 12.600 millones de dólares a las exportaciones", *Infolatam*, 8 jun. 2010.

1722 Disponível em: <http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF808081314EB36201314F2266C70136.htm>. Acesso em: 10 set. 2011.

haviam perdido clientes por esse motivo. Em 2006, essa proporção era de somente 54%[1723].

Portanto, uma parte dos setores industriais brasileiros, entre os quais a FIESP, opõe-se publicamente a que seja reconhecido o *status* de "economia de mercado" à China, contrariamente à promessa feita pelo presidente Lula desde 2004. Para a Federação, essa decisão reduziria as possibilidades de sanções *antidumping* contra a concorrência desleal dos produtos chineses[1724]. Começam até mesmo a emergir observações que mencionam uma "competição" chinesa na África[1725]. Também no Chile, o Instituto Têxtil do Chile (INTECH) voltou-se para seus representantes políticos a fim de obter medidas de proteção[1726]. Tanto as reações quanto as soluções propostas para essa situação mostram uma postura autocentralizada dos atores econômicos afetados pela chegada de produtos chineses nos mercados internos e mundiais.

Diante das queixas de diversos setores econômicos, os governos brasileiros preferiram a adoção de sanções unilaterais, como medidas *antidumping*, em vez de conversações com o parceiro chinês, como seria de supor na busca do benefício mútuo. Ocorreram negociações

1723 CNI, Especial China, *Sondagem Especial*, ano 9, n. 1, 1º fev. 2011.

1724 Quando um país é a sede da Organizacão Mundial do Comércio (OMC), é-lhe reconhecido um *status* de acordo com o alinhamento de suas práticas com as regras da Organização. A China é considerada "economia em transição" até 2016, mas seus governantes batalham pelo reconhecimento do *status* de mercado, afim principalmente de evitar sanções sobre as exportações nacionais. Com efeito, para uma economia em transição, os parceiros podem utilizar os preços e custos de um terceiro país exportador afim de calcular o prejuízo presumido para sua economia, mas no caso de uma economia de mercado devem utilizar os preços e custos do país considerado responsável. COITEUX, Martin. La découverte de l'Amérique du Sud par la Chine, *La Chronique des Amériques*, n. 1, jan. 2005, p. 4; "Brasil: patronal pide que China no sea reconocida como economía de mercado", *Infolatam*, 15 abr. 2010.

1725 "Brasil na África esbarra na China", *O Globo*, 17 maio 2010.

1726 O setor têxtil chileno viu o número de seus empregados cair de cerca de 167.500 em 1995 a 117.000 em 2005, devido à concorrência internacional, inclusive a chinesa. Após o pedido do l'INTECH, 80% das importações têxteis para o Chile foram penalizadas. BARTON, Jonathan R. A Study of the Impact of China's Global Expansion on Chile. The Copper and Textile Value Chains, *Working paper n. 7*, ESRC, fev. 2009, p. 35 e 38.

pontuais, especialmente a respeito das importações de têxteis e vestuário e nas exportações de soja. Em 2005, foram abolidas as quotas provisórias consentidas pelo Acordo sobre Têxteis e Vestuário na Organização Mundial do Comércio (OMC). Perante o temor de uma avalanche de produtos chineses no mercado nacional, as autoridades dos dois países assinaram um acordo em 2006 que prevê a limitação de 60% nas importações de têxteis chineses pelo Brasil pelo menos até 2008[1727]. No que se re-fere à soja, as autoridades chinesas impõem restrições sanitárias sobre as exportações de produtos agrícolas superiores às exigências da OMC. Às vezes usam esse instrumento para bloquear as compras de produtos brasileiros. Esse foi o caso da quase totalidade da soja importada desse país em 2004. Essa medida acarretou a queda da cotação e terá custado quase US$ 1 bilhão aos produtores brasileiros[1728]. Desde então, os atores políticos do Estado sul-americano procuram com grande dificuldade negociar acordos de reconhecimento de todos os seus controles sanitários por parte de seus homólogos chineses. Essa questão figura na agenda de todas as visitas presidenciais[1729].

Mais frequentemente, no entanto, os responsáveis políticos agem unilateralmente para proteger os setores nacionais. Segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em setembro de 2011, 37,8% das medidas de defesa comercial, essencialmente *antidumping*[1730], tomadas

1727 "Acordo entre Brasil e China entra em vigor nesta segunda-feira", *Nota do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)*, 3 abr. 2006.

1728 AMORIM, Renato. The New Axis of Trade. A Brief Assessment of Sino-Brazilian Economic Relations since 2000. Documento preparado por ocasião de um seminário organizado pela FOCAL, Ottawa, 10 fev. 2006, p. 7; JALES, Mario; JANK, Marcos Sawaya; YAO, Shunli; CARTER, Colin A. Agriculture in Brazil and China: Challenges and Opportunities, *Occasional Paper n. 44*, BID, out. 2006, p. 41.

1729 "Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China, 2010-2014", *Nota do MRE n. 205*, 15 abr. 2010.

1730 Existem vários instrumentos à disposição das autoridades políticas, mas o *antidumping* é o que atinge mais diretamente as empresas visadas. THORSTENSEN, Vera. A Defesa Comercial dos Brics (Brasil, Índia e China): Algumas lições para a política brasileira. *Texto para discussão n. 1.635*, IPEA, jul. 2011, p. 14.

pelas autoridades brasileiras visavam a produtos chineses. Os bens provenientes dos Estados Unidos, que acumulam 12,2% dessas restrições, constituem o segundo alvo, muito distante. No total, a China é afetada por 31 medidas. Diversos países em desenvolvimento aparecem na lista brasileira, porém de maneira mais esporádica. A Índia somente comparece cinco vezes, a Tailândia e a Indonésia três vezes, a Coreia do Sul, Taiwan e Bangladesh somente duas. Nenhum Estado africano é apontado[1731]. O ritmo das sanções, além disso, aumentou fortemente, pois entre 1988 e 2003 o Brasil havia tomado somente 25 medidas contra produtos chineses dos quais onze ainda em vigor no final de 2004[1732]. Além disso, em dezembro de 2011 os representantes brasileiros ainda não haviam incluído em um texto legal vinculante sua promessa de reconhecer a China como "economia de mercado". Essa atitude não é isolada: os governantes chineses também impõem sanções unilaterais sobre a entrada de produtos brasileiros. Mencionamos anteriormente as barreiras às importações de óleo de soja, além de outros obstáculos permanentes. Finalmente, no campo comercial, a defesa egoísta dos interesses prevalece sobre a lógica de cooperação; esse fenômeno ultrapassa o âmbito das relações sino-sul-americanas.

O intercâmbio Sul-Sul em sua globalidade é considerado um grande terreno de competição. Por exemplo, a Cepal estimula os

1731 Disponível em: <http://www.mdic.gov.br//sitio/interna/interna.php?area=5&menu=234>. Acesso em: 8 set. 2011.

1732 FURLAN, Fernando de Magalhães; FELSBERG, Thomas Benes. Panorama das Relações Brasil-China: Direito, Comércio e Economia; e CARDOSO, Renato Silva. A Defesa Comercial no Âmbito das Relações Brasil-China. In: FURLAN, Fernando de Magalhães; FELSBERG, Thomas Benes (Orgs.). *Brasil--China*, São Paulo: Lex Editora, 2005, p. 11 e 106. Entre 1981 e 2001, os governos chilenos, por sua vez, lançaram 22 investigações contra produtos chineses, ou seja, 6% do total, principalmente nas áreas têxtil, de produtos metálicos e plásticos e da agricultura. Quinze resultaram em medidas de defesa comercial. Somente o Brasil, a Argentina, o Peru e a Coreia do Sul foram mais atingidos. DEVLIN, Robert; ESTEVADEORDAL, Antoni; RODRÍGEZ, Andrés. *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: BID, 2006 .

países latino-americanos a fortalecer os projetos industriais e intraindustriais com a China e a Índia diante da "concorrência" das economias da Asean. Estas últimas são também importantes exportadoras de matérias-primas e concluíram um tratado de livre comércio com o primeiro gigante asiático, que entrou em vigor no início de 2010[1733].

As reações dos atores brasileiros e chilenos denotam uma abordagem de seus parceiros em desenvolvimento segundo uma lógica de competição; os termos "concorrência" e "ameaça" se tornam *leitmotiv* para descrever as relações comerciais Sul-Sul. Os vínculos não são mais definidos em termos de benefício mútuo mas sim qualificados em função de "ganho" ou "perda" de mercados. No relatório da sondagem realizada pela CNI junto a empresas brasileiras, está escrito:

> *O impacto sobre a indústria brasileira é claro: quase metade (45%) das empresas industriais expostas à competição com produtos chineses perdeu participação no mercado doméstico. [...] Embora as pequenas empresas estivessem menos expostas à concorrência com produtos chineses, foi esse grupo de empresas que mais sofreu os impactos da concorrência*[1734].

O presidente Lula retomou essa maneira de ver durante uma viagem à Índia, quando declarou a empreendedores de seu país: "Em se tratando de comércio, ninguém faz favores para ninguém"[1735]. Essa percepção se situa em discordância com o discurso da horizontalidade das trocas Sul-Sul em relação às que ocorrem no

1733 ROSALES, Osvaldo; KUWAYAMA, Mikio. América Latina al encuentro de China e India, *Revista de la CEPAL*, n. 93, dez. 2007, p. 100 e 104; Cepal, Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011. La región en la década de las economías emergentes, Relatório anual, set. 2011, p. 105.

1734 CNI, Especial China, *Sondagem Especial*, ano 9, n. 1, 1º fev. 2011, p. 3. (grifo nosso).

1735 "Desafio a empresários", *O Globo*, 28 jan. 2004.

sentido Norte-Sul. Aliás, ela é confirmada pelas dificuldades pelas quais passa a negociação de acordos econômicos.

5.2.2.2. Egoísmos intensificados nos projetos de livre comércio

A negociação de tratados de liberalização econômica é outro palco de expressão dos egoísmos nacionais. O presidente Hugo Chávez é muito crítico a respeito desses tratados, ainda que tenha apoiado por pragmatismo a entrada da Venezuela no Mercosul e assinado tratados de facilitação do intercâmbio com a Colômbia. Em contraposição, não assinou nenhum documento semelhante com Estados extrarregionais do Sul. Portanto, somente abordamos neste segmento os casos brasileiro e chileno.

Árdua corrida aos mercados

A multiplicação de tratados de livre comércio entre países em desenvolvimento resulta de um processo que cada vez mais se assemelha a uma corrida aos mercados. O Chile ilustra melhor essa estratégia, por ser o país que assinou maior número de tais acor-dos em todo o mundo[1736]. A argumentação dos diplomatas chilenos em favor de tais tratados traduz explicitamente uma lógica de competição. Em sua opinião, as pequenas dimensões da economia chilena reduz em seu potencial de competitividade. A tarefa consiste, portanto, em favorecer o posicionamento dos produtos nacionais nos mercados emergentes antes que outros o façam, a fim de assegurar a permanência do modelo chileno. Não obstante, os esforços feitos pelo Chile são mínimos em vista da abertura de sua economia. Desde 2003, os direitos

1736 Em setembro de 2011, o Chile assinou 21 acordos que incluem 58 países; mais de 90% de seu comércio exterior está regulado por esses tratados. Disponível em: <http://www.direcon.gob.cl/pagina/1897>. Acesso em: 10 ago. 2011; "Chile compensa pequeña economía con récord de TLC", *The Economist*, 25 jan. 2007; "91% de las exportaciones chilenas se destinó a países o bloques con acuerdos comerciales". *Boletín de la DIRECON*, 18 ago. 2010.

aduaneiros se elevam a apenas 6% em média[1737]. As concessões que o país outorga não constituem, pois, sacrifícios importantes, especialmente quando esses acordos são examinados em detalhe.

O aumento do número de tratados de liberalização Sul-Sul não significa que as negociações sejam fáceis. Uma primeira visão de conjunto dá a impressão de que ocorrem longas e tortuosas discussões com os países desenvolvidos em contraste com negociações rapidamente concluídas com os parceiros do Sul. Isso é o que poderia fazer crer o Chile, cujas conversações com os Estados Unidos duraram onze anos contra somente dez meses com a China[1738]. Da mesma forma, enquanto o projeto de acordo entre o Mercosul e a União Europeia (EU) foi lançado em 1995 e ainda não chegou a um resultado, outros tratados foram nesse período assinados com a União Aduaneira da África Austral (Sacu) após quatro anos de negociações, com a Índia após sete meses e com o Egito ao cabo de seis anos[1739].

Convém, porém, matizar esse estado de coisas. Para começar, o texto negociado entre o Mercosul e a EU mostra-se muito mais ambicioso, do que os concluídos com os três parceiros do Sul. A EU propõe um acordo de associação que inclui a esfera política, a econômica e a de cooperação[1740]. A parte econômica e o desacordo em torno da questão agrícola é o que está bloqueando o progresso

1737 SÁEZ, Raul E. Hacia el libre comercio: treinta años de apertura comercial en Chile. In: JANK, Marcos Sawaya; SIMÃO DAVI, Silbes (Orgs.). *Políticas comerciais comparadas*. São Paulo: Singular, 2007, p. 237.

1738 HEINE, Jorge. China, Chile and Free Trade Agreements, *Estudios Internacionales*, 38(152), jan.-mar. 2006, p. 143-147.

1739 Disponível em: <http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/mercosurprincipal.htm>. Acesso em: 9 set. 2011.

1740 Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/latin_america/r15013fr.htm>. Acesso em: 10 set. 2011.

das discussões[1741]. Inversamente, os projetos do Mercosul com os países em desenvolvimento são encetados progressivamente. Os documentos assinados representam somente etapas em direção a uma liberalização mais completa do intercâmbio[1742]. Assim, os primeiros textos tratam apenas produtos e deixam de lado os serviços e os investimentos. A diferença de método explica em grande parte a diversidade dos resultados das negociações do Mercosul em função dos parceiros.

De qualquer forma, a maior parte das discussões lançadas pelo Mercosul ainda não chegou ao final. Essa observação nos permite mostrar que as negociações entre Estados em desenvolvimento não são menos árduas do que as realizadas com países desenvolvidos. Algumas se arrastam devido à falta de interesse ou por inércia. As negociações com o Marrocos experimentaram um hiato de vários anos: o projeto foi lançado em 2004, mas a primeira reunião de discussões somente ocorreu em 2008[1743]. Outras tardaram em concretizar-se: um dos principais anúncios feitos por ocasião da primeira Cúpula Aspa em 2005 tratou do lançamento de conversações preliminares entre o Mercosul e o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG)[1744]. Houve reunião em ritmo constante após aquele encontro[1745]. No então nenhum documento foi ainda

1741 As divergências sobre os temas agrícolas se repetem nas negociações no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC). Durante certo tempo, a Comissão Europeia vinculou diretamente a conclusão da Rodada da Doha com a do acordo Mercosul-UE. Após o reinício das reuniões em maio 2010, essa interpretação foi retirada do *site* da internet da organização europeia. Disponível em: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/mercosur/>(nouvelle version). Acesso em: 19 set. 2011.

1742 Cf. capítulo 2.2.1.2, p. 241.

1743 Secretaria da Presidência da República, Política Externa, *Balanço de Governo 2003-2010*, Eixo IV, Livro 1, dez. 2010, p. 51.

1744 O Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) é uma organização regional que agrupa seis países da Península Arábica desde 1981: Arábia Saudita, Bahrein, Emirados Árabes Unidos, Kuwait, Omã e Qatar.

1745 Cf. cronologia do processo Aspa no anexo nº 6, v. II, p. 265-295.

finalizado devido às reticências do setor petroquímico brasileiro, que teme a concorrência de seus homólogos da Península Arábica[1746]. Nos acordos concluídos, as concessões outorgadas se mostram limitadas.

Concessões mínimas acordadas

Os textos assinados pelo Mercosul não terão grande alcance para o desenvolvimento do intercâmbio comercial. As análises econômicas explicam esse fato por três motivos principais. Para começar, o número de produtos incluídos na primeira fase de negociações é muito reduzido. Na oferta do Mercosul à Índia, 70% dos produtos correspondem a produtos químicos orgânicos, para o Sacu, 74% do valor das preferências são combustíveis e minerais. Em ambos os casos trata-se das principais importações brasileiras provenientes desses dois países[1747]. O acordo de dezembro de 2004 com a Índia menciona 450 produtos incluídos pela Índia e 452 pelo Mercosul. A oferta sul-americana ao Sacu elevava-se inicialmente a 958 bens, antes de ser ampliada em abril de 2009[1748]. Tais propostas são fracas em relação ao número de produtos existentes. Igualmente, os tratados assinados pelo Chile têm, às vezes, alcance limitado, como no caso do acordo parcial com a Índia, no qual o parceiro asiático somente concede preferências para 178 mercadorias e o Chile para apenas 296[1749].

1746 "Petroquímica vê risco em acordo com países do Golfo", *Folha de S. Paulo*, 18 maio 2009.

1747 VALLS, Lia Pereira. Os acordos comerciais do Mercosul-SACU e Mercosul-Índia: Uma avaliação geral na perspectiva brasileira, Sage Publication, 2005, p. ii.

1748 As categorias de produtos nesse nível de descrição chegam a cerca de 5.000. VALLS, Lia Pereira, *op. cit.;* p. 28 e 39; CUTS-CITEE, *South-South Economic Cooperation*: Exploring the IBSA Initiative, Report, 2006, p. 61. Disponível em: <http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/mercosurprincipal.htm> . Acesso em: 9 set. 2011.

1749 "Autoridades de Chile e India se reunen para revisar desempeño de acuerdo comercial", *Boletín de la DIRECON*, 3 fev. 2009.

Em seguida, as margens de preferência consentidas são pequenas[1750]. As taxas se escalonam em geral de 10, 20 a 100 por cento. No conjunto, as percentagens mais elevadas dizem respeito a produtos que já ingressam no território mediante tarifas aduaneiras pouco dissuasórias. Além disso, 82,7% das ofertas do Mercosul à Índia concedem uma margem de apenas 10% contra 74,7% das ofertas indianas que se concentram em torno de 20%[1751]. Para onze dos treze produtos incluídos pela Índia com preferência de 100% e para nove dos vinte e um do Mercosul, os direitos aduaneiros já eram anteriormente inexistentes[1752]. Entre as mercadorias propostas pela Índia, o Mercosul somente apresenta ao final uma vantagem comparativa para 25,3% do total[1753].

Finalmente, certos bens que compõem parte importante do intercâmbio no total das exportações dos países não figuravam nas primeiras listas. Nos acordos com a Índia e o Sacu, não aparecem produtos agrícolas e os setores automobilístico, siderúrgico, de vestuário e da aviação estão completamente excluídos[1754]. No entanto, os veículos representam uma parte importante das exportações brasileiras, especialmente para a África do Sul, onde os direitos alfandegários dessa categoria são elevados, podendo atingir 13%[1755]. A liberalização do intercâmbio Sul-Sul, portanto,

1750 Nas negociações de liberalização do intercâmbio de bens, cada parte negocia dois elementos principais: a lista dos produtos a serem incluídos no acordo e as margens de preferência (em percentagem) que serão outorgadas a esses bens em relação às tarifas aduaneiras que cada uma aplica para entrada em seu território. Quanto mais elevada a taxa, mais importante a preferência outorgada, que pode ir até a supressão total dos direitos alfandegários (100%).

1751 Em troca, como o SACU, o Mercosul concede uma margem de preferência de 100% a 78,5% dos produtos. VALLS, Lia Pereira, *op. cit.*, p. 28.

1752 KUME, Honorio; PIANI, Guida; MIRANDA, Pedro. Índia-Mercosul: Perspectivas de um acordo de preferências comerciais. *Texto para discussão n. 1.120*, IPEA, out. 2005, p. 21.

1753 KUME, Honorio; PIANI, Guida; MIRANDA, Pedro, *op. cit.*, p. 20.

1754 VALLS, Lia Pereira, *op. cit.*, p. 48; GUIMARÃES, Edson Peterli; ZEIDAN, Rodrigo M. Acordos do Mercosul com terceiros países, *Documento n. LC/BRS/R.192*, IPEA/CEPAL, jul. 2008, p. 13.

1755 VALLS, Lia Pereira, *op. cit.*, p. 43.

mostra-se de difícil realização. Os pesquisadores do IPEA concluem: "Para o Mercosul, as negociações comerciais 'Sul-Sul' não tem revelado dificuldades menores do que as enfrentadas no âmbito 'Norte-Sul'"[1756].

Os governos da *Concertación*, assim como os de Sebastián Piñera, tampouco escapam a essas limitações malgrado a multiplicação de acordos que conseguiram concretizar. A estratégia do Chile visa obter as melhores reduções tarifárias possíveis para os produtos-chave da diversificação de sua cesta de bens de exportação, principalmente no campo agroalimentar. Em certa medida, seus representantes atingiram os objetivos. A carne bovina, os peixes, as frutas secas, por exemplo, entrarão livremente na Malásia[1757]; o salmão faz parte dos produtos que se beneficiam de 20% de preferência outorgada pela Índia[1758]. No entanto, raramente as negociações se concluem sem condições. As mercadorias chilenas como o salmão, uvas e maçãs se beneficiam de tarifas preferenciais para entrada no mercado turco, mas são submetidas a quotas[1759]. O tratado de livre comércio assinado com a China compreende um número elevado de bens: 2.805 obtiveram desgravamento desde a entrada em vigor do texto, seguidos por 1.947 outros em outubro de 2007. No entanto, as autoridades chinesas impuseram uma redução tarifária escalonada ao longo de dez anos, isto é, a margem mais longa incluída no acordo, para outros produtos significativos para o processo chileno de diversificação, a saber o salmão, uvas e maçãs. Ora, sendo o Chile o primeiro fornecedor desses dois

1756 KUME, Honorio; PIANI, Guida; MIRANDA, Pedro, *op. cit.*, p. 30.

1757 "Canciller Moreno firma Tratado de libre comercio con Malasia", *Boletín de la Direcon*, 15 nov. 2010.

1758 Disponível em: <http://www.direcon.gob.cl/sites/rc.direcon.cl/files/bibliotecas/anexo%20IV.pdf>. Acesso em: 10 set. 2011.

1759 Disponível em: <http://www.direcon.gob.cl/sites/rc.direcon.cl/files/bibliotecas/anexo%20IV.pdf>. Acesso em: 10 set. 2011.

últimos produtos à China, essas limitações são um entrave ao potencial de expansão desses setores[1760].

5.3. Conclusão do capítulo

A evolução do intercâmbio comercial com o mundo em desenvolvimento revela os objetivos egoístas do Brasil e do Chile. Símbolo das contradições existentes nessa aproximação, a definição da cooperação Sul-Sul tende a incluir todas as atividades econômicas, mesmo as que mostram uma competição entre os países do Sul. Diversos relatórios da ONU atestam essa inserção:

> *Considera-se normalmente que a cooperação Sul-Sul abarca a cooperação técnica entre países em desenvolvimento, centrada na troca de dados da experiência ou fortalecimento das capacidades e da assistência técnica, e a cooperação econômica entre países em desenvolvimento, que compreende os investimentos e os fluxos financeiros, comerciais e tecnológicos. Por conseguinte, a expressão "cooperação Sul-Sul" é frequentemente utilizada como sinônimo de cooperação econômica e técnica entre países em desenvolvimento. Ao longo do tempo, a natureza e o alcance da cooperação Sul-Sul evoluíram, estendendo-as a esferas não tradicionais como a paz e a segurança, direitos humanos e assistência eleitoral, etc*[1761].
>
> *No exame dessas questões, é preciso não perder de vista a natureza integrada que caracteriza certas atividades das economias emergentes na África, especialmente a China,*

1760 DIRECON, Relaciones económicas entre Chile y China: Evaluación a cuatro años del TLC, Relatório, 1º out. 2010, p. 11 e 26.

1761 Escritório do Conselheiro Especial para a África, *South-South Cooperation in Support of the New Partnership for Africa's Development: experiences of Africa-Latin America and the Caribbean*, Relatório, 2004, p. 1. Texto bilíngue.

> *mas também a Índia associando a ajuda (objeto da Declaração de Paris e do Programa de Ação de Acra) ao comércio e ao IED (Investimento Externo Direto). Nesse ponto, elas se afastam consideravelmente das práticas instituídas e estimuladas pelos doadores tradicionais*[1762].

O risco de tal assimilação reside em uma perda de especificidade das relações Sul-Sul que se diluiria paradoxalmente à medida que se intensifica. Isso reduz proporcionalmente o alcance transformador das diplomacias dos três atores que estudamos.

Os desafios na realização dos compromissos assumidos, o dilema de envolvimento regional ou ainda as consequências da integração na economia mundial tornam explícita uma tensão entre a vontade simultânea de conservar a originalidade das interações Sul-Sul e a ambição de ultrapassar os obstáculos tradicionais. A integração desses vínculos no sistema internacional pressupõe o surgimento de esquemas de relação mais clássicos, marcados por assimetrias e imposição de interesses nacionais.

A fragilidade do relançamento coloca também em evidência a falta de fixação dessas relações. Como assinala Émile Durkheim: "Onde o sentimento de solidariedade é demasiado débil para poder resistir à influência dispersiva da concorrência, esta engendra outros efeitos que a divisão do trabalho. [...] A divisão do trabalho somente aparece no seio das massas policelulares que já são dotadas de certa coesão"[1763]. A durabilidade da aproximação Sul-Sul depende, portanto, do enraizamento dessas políticas, além dos governos que as executam, o que nos conduz à análise da implicação das sociedades brasileira, chilena e venezuelana na dinâmica Sul-Sul.

1762 Escritório do Conselheiro Especial paraa África. *La coopération de l'Afrique avec les partenaires de développement nouveaux et émergents: options pour le développement de l'Afrique*, Relatório, 2010, p. 37.

1763 DURKHEIM, Émile. *De la division du travail social*. Paris: PUF, 4. ed., 1996, p. 260-261.

CAPÍTULO 6
O ENRAIZAMENTO SOCIETAL COMO ÚLTIMA FRONTEIRA

Émile Durkheim insiste na importância do número de indivíduos em interação para que as entidades sociais se tornem realmente interdependentes.

> *Se a sociedade, ao condensar-se, determina o desenvolvimento da divisão do trabalho, este, por seu turno, aumenta a condensação da sociedade [...]. Se a quantidade de unidades sociais tem influência na divisão do trabalho é porque o número de relações sociais aumenta geralmente com o número de indivíduos. Não é suficiente que a sociedade possua muitos sujeitos, mas é preciso ainda que esteja intimamente em contato*[1764].

O sociólogo elabora a forma anômica da divisão do trabalho para as situações nas quais o adensamento não cria solidariedade e onde persiste uma falta de vínculos entre as unidades sociais[1765]. Transposta para a política internacional, essa afirmação pressupõe

1764 DURKHEIM, Émile. *De la division du travail social*. Paris: PUF, 4. ed., 1996, p. 241 e 243. Grifo nosso.

1765 *Ibid.*, p. 360.

que para que seja "íntima", e portanto viável, a densidade dinâmica deve levar os cidadãos mais além dos governos. Conforme assinalamos desde a introdução desta parte, as personalidades políticas do Brasil, do Chile e da Venezuela têm uma função representativa; a durabilidade das relações Sul-Sul necessita ainda mais de um ponto de ancoragem no cerne das sociedades.

As análises de política externa (*Foreign policy Analyses*) evoluíram igualmente a partir de estudos considerados tradicionais, que se interessam pela tomada de decisões das autoridades estatais vista de forma racional, a fim de incluir o papel dos atores sociais e a percepção dos representantes políticos, além de outras variáveis[1766]. A influência dos fatores societais e cognitivos continua, porém, a constituir um campo de pesquisa pouco explorado no que concerne às diplomacias brasileiras, e ainda menos às chilenas e venezuelanas. Autores sul-americanos assinalam essa lacuna: a importância das variáveis externas para os países da região, sob o jugo de uma inserção mundial assimétrica, tende a obnubilar a atenção acadêmica desde a Teoria da Dependência[1767].

Essa constatação, em evolução[1768], se explica principalmente pelo pouco interesse que os desafios de política externa suscitam em geral no seio das populações. No entanto, as últimas sondagens realizadas por Latinobarómetro[1769] aprovam a existência de uma

1766 WHITE, Brian; CLARKE, Michael. *Understanding Foreign Policy*, Aldershot: Elgar, 1989, p. 222; COHEN, Samy. Pouvoir, décision et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère. In: SMOUTS, Marie-Claude (Org.). *Les nouvelles relations internationales*. Paris: Presses de Sciences Po, 1998, p. 75-101.

1767 LORUSSO, Fabrizio, La interpretación de la relación externa en América Latina: Los patrones de continuidad y retorno en el análisis social de la región, *Universum*, 23(2), 2008, p. 128-135; SERBIN, Andrés. Latin American Foreign Policies: Incorporating Civil Society Perspectives. In: BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline (Org.). *The Foreign Policies of the Global South*. London: Lynne Rienner, 2003, p. 107-108.

1768 GIACOLONE, Rita. Latin American Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal Circumstances. *Foreign Policy Analysis*, 8(4), 2012.

1769 ONG sediada no Chile que realiza pesquisas junto a19.000 cidadãos de dezoito países latino-americanos.

atenção crescente em relação a essa temática. Em 2008, 50% das pessoas interrogadas declaram ter "um pouco de interesse" ou "muito interesse", pelas questões internacionais no Brasil, contra 35% em 2004; a percentagem cresce de 54,4% para 55,9% no Chile e de 41% a 62% na Venezuela no mesmo período[1770].

Diante da falta de dados precisos sobre a receptividade social da dinâmica Sul-Sul proposta pelos governos brasileiro, chileno e venezuelano, concentramo-nos nas "comunidades internacionais", expressão que designa o conjunto de atores que têm interesse direto na elaboração das políticas externas[1771]. Como tratamos do enraizamento social das relações Sul-Sul, excluímos de nossa análise os diplomatas, diretamente ligados à ação governamental. Consideramos, assim, cinco tipos de atores.

Primeiro, os demais representantes políticos, em particular os parlamentares e representantes locais eleitos, têm um papel a desempenhar na criação de vínculos com a África, a Ásia e o Oriente Médio; ou, inversamente, na adoção de um caminho diferente do propugnado pelas diretrizes governamentais.

Em segundo lugar, a ação do setor privado importa para a manutenção das relações Sul-Sul, porque as empresas estabelecem projetos com parceiros do mundo em desenvolvimento que vão além do puro intercâmbio comercial. A evolução dos investimentos diretos no exterior provenientes do Brasil, do Chile e da Venezuela permite verificar a tendência à internacionalização desses atores. Esses dados mesclam as atividades das empresas públicas e

1770 Para o detalhamento dos dados, cf. anexo nº 41, quadro nº 82, v. II, p. 523.

1771 Inspiramo-nos na obra de Amaury de Souza que realizou uma pesquisa de opinião junto ao que chamou a "comunidade brasileira de política externa". Esta reúne atores que trabalham com temas internacionais ou pessoas que influenciam a opinião nesse campo. O autor inclui ao mesmo tempo autoridades governamentais, parlamentares, representantes de grupos de interesses, organizações não governamentais (ONGs), pesquisadores, jornalistas e finalmente diretores de empresas. SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/CEBRI, 2009, p. 2.

privadas, mas demonstram mesmo assim o estabelecimento de contatos transnacionais Sul-Sul. A abertura de escritórios de representação indica também um engajamento durável da firma nos países involucrados. Durante a pesquisa de dados, tivemos obstáculos semelhantes aos enfrentados pelos IDE que ingressam, devido à falta de estatísticas públicas ou do desvio dos fluxos via paraísos fiscais. Os investimentos chilenos no exterior nos anos 1990, por exemplo, seriam duas vezes superiores aos números oficiais[1772]. Apesar desses limites, assinalamos que as primeiras ondas de expansão mundial de empresas sul-americanas remontam aos anos 1960[1773], mas que seu alcance foi menor do que o existente atualmente. Os IDE que partem da América Latina e do Caribe chegaram a cerca de US$ 15 bilhões por ano de 1991 a 2000 e elevaram-se a uma média de 48 bilhões por ano entre 2003 e 2009, com participação preponderante do Brasil e do México[1774]. No conjunto dos IDE Sul-Sul, os fluxos transregionais provenientes da América do Sul permanecem muito minoritários. Segundo a UNCTAD, o principal canal parte da Ásia em desenvolvimento em direção à África. De 2000 a 2008, os IDE originários da América Latina e do Caribe representavam apenas 0,7% do total de investimentos que ingressavam no continente africano, enquanto que os da Ásia somavam 15,2%[1775].

Terceiro, as Organizações Não Governamentais (ONGs) se multiplicam no campo social em nossos três casos de estudo e participam diretamente do êxito de certos programas, como

1772 AYKUT, Dilek; GOLDSTEIN, Andrea. Developing Country Multinationals: South-South Investment Comes of Age, *Working Paper n. 257*, Centro de Desenvolvimento da OCDE, 2006, p. 87.

1773 BEAUSANG, Francesca. *Third World Multinationals*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003, p. 256; UNCTAD, World Investment Report, Relatório anual, 2006, p. 132.

1774 UNCTAD, World Investment Report, Relatório anual, 2010, p. XX.

1775 A Ásia inclui todos os países da zona no relatório da UNCTAD. UNCTAD, World Investment Report, Relatório anual, 2006, p. 117-118; UNCTAD, World Investment Report, Relatório anual, 2010, p. 34.

os que tratam de atividades de alfabetização no Brasil. Torna-se interessante observar sua inserção no impulso atual da diplomacia solidária Sul-Sul e suas reações às políticas públicas elaboradas.

Em quarto lugar, as sociedades latino-americanas são em geral verdadeiros cadinhos. O Brasil, o Chile e a Venezuela possuem uma herança social, em parte resultante de movimentos migratórios Sul--Sul[1776]. Esses *melting pots* se compõem de comunidades presentes desde a independência, como os descendentes de africanos no Brasil e na Venezuela, mas igualmente de diásporas, entendidas aqui como "populações que conservam laços institucionalizados, objetivos ou simbólicos, além das fronteiras dos Estados-nação"[1777], especialmente com o Líbano, a Síria e os Territórios Palestinos. Portanto, a atuação dessas comunidades e diásporas, assim como sua relação com as diplomacias atuais, parece indispensável a qualquer adensamento Sul-Sul. Veremos que em troca, as políticas externas, sobretudo as conduzidas pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Hugo Chávez, suscitam desafios nacionais. Só estudamos as relações entre as comunidades e essas estratégias internacionais e não sobre a função dos grupos sociais ou seu papel em política interna. Existem outras diásporas na América do Sul, como por exemplo as chinesas e indianas, cujos contatos com seus territórios de origem abriram recentemente novas perspectivas de pesquisa[1778]. Da mesma forma, pequenas comunidades brasileiras se instalaram no mundo em desenvolvimento, especialmente na

1776 Cf. introdução, p. 50-52.

1777 SCHNAPPER, Dominique; COSTA-LASCOUX, Jacqueline; HILY, Marie-Antoinette. De l'État-Nation au monde transnational. Du sens et de l'utilité du concept de diaspora. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 17(2), 2001.

1778 CESARIN, Sergio. Economía de redes y redes económicas. Las comunidades chinas en América Latina. *Nueva Sociedad*, n. 228, jul.-ago. 2010, p. 112-115; CESARIN, Sergio. La seducción combinada: China e India en América Latina y el Caribe. *Working Papers - Programa Asia & Pacífico*, CAEI, jul. 2007.

África ocidental e no Líbano[1779]. No entanto, não as incluímos a fim de concentrarmo-nos melhor nos processos de difusão das relações Sul-Sul no seio de nossos três casos de estudo.

Finalmente, os vínculos transnacionais nem sempre são legais, como no caso do tráfico de drogas. Segundo fontes da imprensa, 40% da cocaína fabricada na América Latina e destinada ao mercado europeu passou pela África ocidental em 2010, contra 10% em 2006[1780]. Os fluxos ilegais Sul-Sul participam também do adensamento e é interessante observar as respostas trazidas pelos governos estudados, sempre em uma perspectiva de fixação.

Os atores governamentais têm de fato um papel importante a desempenhar na propagação, no seio das sociedades, dos objetivos e desafios de suas diplomacias Sul-Sul. Se desejam que as repercussões de suas ações ultrapassem o quadro de seus mandatos eleitorais, terão interesse em convencer e estimular as populações a sustentar essa aproximação e nela engajar-se[1781]. Indagamos, portanto, qais esforços são realizados nesse sentido por parte dos representantes políticos centrais.

A extrema variedade de situações conforme os países estudados constitui o primeiro resultado de nossa pesquisa. A apresentação caso por caso nos pareceu, assim, a mais capaz de tratar dos desafios do enraizamento das relações Sul-Sul, em

1779 "Crianças vivenciam cultura brasileira no Líbano", *ANBA*, 26 jul. 2010.

1780 "L'Afrique de l'Ouest se mobilise contre le trafic de drogue", *La Croix*, 16 fev. 2010.

1781 Outros governos do Sul desenvolvem estratégias de difusão em sua própria sociedade e a respeito dos países latino-americanos, o que participa da inclusão de atores na América do Sul, mais além das vontades locais. Esse é principalmente o caso da China, que estimulou a criação de vínculos com partidos políticos na América Latina e no Caribe e começa a implantar numerosos centros culturais. No entanto, limitamos nosso estudo às ações executadas pelos representantes políticos sul-americanos.

SHIXUE, Jiang. Una Mirada china a las relaciones con América Latina. *Nueva Sociedad*, n. 203, maio-jun. 2006; CESARIN, Sergio. El poder de China en relación con América Latina. *Archivos del Presente*, 12 (46), 2008.

função das estruturas econômicas e sociais e das estratégias governamentais de cada um. O Chile apresenta o perfil mais completo dentre os três países; seus dirigentes gozam de um amplo consenso social em torno de sua política externa e, ao mesmo tempo, a participação dos atores não governamentais se concentra no âmbito empresarial. Ao contrário, na Venezuela a vontade de integração do povo à diplomacia bolivariana se choca com a extrema polarização provocada pelo projeto de Hugo Chávez. Essa situação acarreta uma ruptura *de facto* da comunicação com uma parte dos atores não governamentais. O Brasil se situa em posição mediana: as autoridades precisam negociar com uma gama mais diversa de entidades prontas a internacionalizar-se no Sul. O consenso, porém, mostra-se menos unânime do que no Chile, essencialmente no que toca à maneira pela qual devem ser executadas as atividades em relação ao mundo em desenvolvimento.

Para cada um de nossos três países, o enraizamento social das relações Sul-Sul parece ainda frágil, e representa o calcanhar de Aquiles do processo de adensamento em curso. A inclusão dos atores sociais por parte dos governos não é em nada automática. Sua participação se assemelha mais a associações pontuais, e às vezes a recuperações instrumentais, salvo eventualmente no caso chileno. Essa constatação nos leva a terminar este capítulo sobre o desafio da personalização dessas iniciativas encetadas com a África, a Ásia em desenvolvimento e o Oriente Médio, que continua a fragilizar as vontades de ligação dessa orientação diplomática.

6.1. Consenso social em torno da política externa no Chile

Existe, em geral, um amplo consenso entre os atores da "comunidade internacional" chilena quanto às modalidades de inserção de seu país no cenário mundial, que regularmente atinge até mesmo um grau muito elevado de coesão. Somente uma pessoa

do mundo acadêmico, entre todas as que foram interrogadas durante nosso trabalho de campo em 2008, mostrou-se mais crítica em relação à estratégia oficial. Todas as demais adotaram posições próprias das do governo, tanto diplomatas quando universitários dirigentes de empresas ou, ainda, presidentes de associações de empreendedores[1782].

A coesão, além disso, ultrapassa o espectro desses iniciados: uma pesquisa de opinião realizada em 2008 pela Universidade do Chile e a Universidade Católica do Chile concluiu que 57% das pessoas interrogadas estavam de acordo com a diplomacia desenvolvida pela equipe de Michelle Bachelet, contra 38% que disseram discordar[1783]. Se a taxa de aprovação não parece tão elevada quanto esperado, em troca, o consenso fica muito mais claro quando são abordados os temas que concentram as atenções. Assim, no que concerne às questões internacionais, 51% das pessoas sondadas se interessavam pela atualidade econômica, contra apenas 13% pelos temas políticos e 29% pelos acontecimentos culturais. Sobretudo, porém, 83% acreditavam que o livre comércio era positivo para a economia chilena. A visão dessa amostra coincidia plenamente com a orientação adotada pelas autoridades que privilegiam a diplomacia comercial[1784]. O consenso entre governo e opinião ocorre a respeito das relações Sul-Sul, e mais particularmente no caso da China. Segundo a mesma pesquisa, 62% dos chilenos entrevistados atribuíam alto grau de preferência aos vínculos com a China, 32%

1782 Entrevistas realizadas em Santiago do Chile, entre julho e outubro de 2008. Cf. lista de entrevistas, v. II, p. 161-162.

1783 No detalhe, isso significa 30% de acordo e 27% parcialmente de acordo, contra 27% em desacordo e 11% parcialmente em desacordo. A margem de erro dos resultados é estimada em +/- 2,9%.

1784 Universidade do Chile/Universidade Católica do Chile, *Chile, las Américas y el mundo. Opinión pública y política exterior 2008*. Santiago: AGCI, Fundo conjunto de cooperação Chile-México, 2008, p. 22, 35 e 47.

uma preferência pequena e somente 3% não desejavam desenvolver qualquer parceria específica com aquele país[1785].

No Parlamento, as questões de política externa geram, por vezes, coesão quase perfeita entre os diferentes protagonistas. Segundo o artigo 54.1 da Constituição de 1980, o Congresso recebeu a atribuição de ratificar os tratados e os acordos de livre comércio[1786]. A aprovação dos tratados com a Coreia do Sul em 2003 e com a China e a Índia em 2006 recebeu 95 votos para a primeira, 96 para a segunda e novamente 96 para a última. Nenhum parlamentar votou contra os projetos de tratado com a Coreia do Sul e a Índia e houve somente uma oposição ao relativo à China. As abstenções foram muito pouco numerosas: três para a Coreia do Sul e a China e uma para a Índia[1787]. A coincidência de percepções entre os parlamentares e o poder executivo se confirma quando se trata de reagir a acontecimentos internacionais, como por ocasião da crítica à decisão israelense de atacar a Flotilha da Liberdade em junho de 2010[1788]. A estratégia dos governos repercute igualmente nos escalões locais, por exemplo, no estabelecimento de uma geminação entre a V Região chilena, em torno de Valparaíso, e a província chinesa de Guangdong[1789]. Aliás, a Diretoria de

1785 *Ibid.*, p. 39. Encontradas proporções semelhantes para os Estados Unidos, a Europa em geral e para o Brasil.

1786 Disponível em: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>. Acesso em: 20 jun. 2015.
No entanto, foram necessárias negociações para a ratificações dos tratados de livre comércio com o Peru e o Mercosul, aceitos em troca de uma redução unilateral de tarifas em 1998.

1787 RIBEIRO, Pedro Feliú; PEREIRA, Manoel Galdino Neto; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Política de comércio exterior, ideologia partidária e interesses locais: Um estudo sobre o caso chileno, *Cena Internacional*, 9(2), 2007, p. 44. Os autores observam que os parlamentares da esquerda tendem a votar mais em favor dos tratados de livre comércio (p. 52).

1788 "Senado chileno también condenó asalto israelí a flotilla", *La Nación*, 2 jun. 2010.

1789 SEPÚLVEDA ALMARZA, Alberto. Diplomacia y globalización: El caso de Chile, *Diplomacia*, n. 115, 2008, p. 28; "Valparaíso firmó convenio con provincia china", *La Nación*, 23 ago. 2007. Para um balanço dos acordos entre regiões, ver ARTAZA, Mario Ignacio. Chile-China: mucho más allá de las expectativas. In: ARTAZA, Mario; ROSS, César (Orgs.). *La política exterior de Chile, 1990-2009*. Santiago de Chile: USACH/RIL, 2012, p. 740-748.

Coordenação Regional do Ministério participou da primeira Escola de Formação em questões internacionais dedicada às regiões, realizada em Arica em 2010[1790]. Outros organismos percorreram o país para divulgar informações sobre as atividades executadas pelos órgãos centrais, especialmente em matéria comercial[1791].

Esse consenso não deve ocultar o fato de que existem nuances e mesmo desacordos entre os diferentes partidos políticos. No interior da *Concertación*, o Partido Socialista (PS) se mostra mais favorável do que a Democracia Cristã (DC) a seguir uma diplomacia Sul-Sul ainda mais dinâmica. Devido à influência desses atores mais comprometidos com a esquerda, o Chile continua a participar do Movimento não Alinhado (entre outras razões)[1792]. O PS emitiu declarações em favor de um engajamento mais forte na questão Israel-Palestina. Por exemplo, propôs o envio de "Capacetes Azuis" à Faixa de Gaza após um recrudescimento do conflito em 2008[1793]. Finalmente, os debates sobre as relações Sul-Sul parecem se desenvolver mais no seio da antiga coalizão no poder e quase não suscitaram oposições entre os grupos partidários durante a última década.

Os governos da *Concertación* se esforçam por acompanhar o estado da opinião pública em relação a sua atuação internacional. Por ocasião da apresentação do estudo *Chile, as Américas e o Mundo*, o subsecretário das Relações Exteriores, Alberto Van Klaveren, declarou:

1790 "En Arica se realizó Escuela de Capacitación en Asuntos Internacionales", *Boletines del MPPRE*, 9 ago. 2010.

1791 "Equipo negociador de DIRECON sale a regiones a explicar acuerdos con Asia", *Boletín de la DIRECON*, 30 ago. 2007; "Difunden beneficios de los acuerdos comerciales con Asia", *Boletín de la DIRECON*, 22 nov. 2007.

1792 Entrevista com um ex-diplomata chileno, realizada em Paris, em 25 out. 2010.

1793 "PS plantea envío de 'Cascos azules' a Gaza", *La Nación*, 2 jan. 2009. A principal tensão entre o PS e a DC parece ter sido a relação com a Cuba. A DC é mais favorável a críticas, mas o PS lhe acusa de não ser sistemático o suficiente nas denúncias sobre os direitos humanos, especialmente concernindo à China. Ainda assim, a DC afirma ter votado a favor da condenação dos acontecimentos no Tibet em 2008. "Duro choque DC con PS-PPD por proyecto de condena Cuba", *El Mercurio*, 8 jan. 2009.

"É impossível executar uma política externa dando as costas aos cidadãos"[1794]. A diplomacia chilena adotou uma estratégia controlada e com alvos específicos, focalizando em particular as questões econômicas. Os atores da sociedade civil para os quais os governos mais se voltaram foram, consequentemente, os empresários.

6.1.1. Cooperação especialmente estreita com dirigentes de empresas

Historicamente, a diplomacia chilena favoreceu a coordenação com as grandes firmas nacionais para aproximar-se da Ásia[1795]. Ora, assinalamos que essa política externa é a mais constante dentre os três países estudados. Essa observação confirma a hipótese de Durkheim segundo a qual quanto mais as relações se enraízam socialmente, mais elas impregnam as sociedades e, portanto, mais duradouras serão.

Algumas grandes empresas chilenas internacionalizaram suas atividades, especialmente em direção à Ásia em desenvolvimento[1796]. O Banco do Chile foi o primeiro banco de capital privado a abrir um escritório na China em 2006[1797]. Esses atores têm interesse em que os governos estejam presentes nessa região e servem de pontos de apoio, por exemplo, para facilitar gestões administrativas. Durante uma entrevista realizada em Santiago em agosto de 2008, um representante patronal reconheceu: "Temos uma comunicação bastante fluida com o governo"[1798]. Os contatos entre o poder político e o setor privado se fortaleceram mais com

1794 "Chilenos revelan alto interés en las relaciones internacionales", *Boletín del MINREL*, 16 abr. 2009.

1795 Cf. capítulo 1.1.4.1, p. 124-125.

1796 Cf. anexo nº 42, quadro nº 94, v. II, p. 530-531.

1797 "Autoridades chinas y chilenas en arribo del Banco de Chile a Pekín", *La Nación*, 21 set. 2006.

1798 Entrevista com um representante da Confederação da Produção e do Comércio (CPC), realizada em Santiago do Chile, em 26 ago. 2008.

a eleição de Sebastián Piñera, que é um dos homens de negócios mais importantes do país[1799]. O novo chefe de Estado nomeou Alfredo Moreno, ex-membro da diretoria da grande loja Falabella, para o cargo de ministro das Relações Exteriores[1800]. Hernán Sommerville, outro empresário e presidente da Associação de Bancos e Instituições Financeiras (ABIF) já havia supervisionado o pavilhão chileno durante a Exposição Universal de Xangai em 2010 antes de ser nomeado embaixador na China[1801].

O Ministério das Relações Exteriores executou também programas de estímulo à internacionalização de Pequenas e Médias Empresas (PME) com parceiros em desenvolvimento. A Diretoria-Geral de Relações Econômicas Internacionais (Direcon) possui desde 1974 uma agência, a ProChile, cuja vocação é principalmente estimular a participação de empresas chilenas no comércio exterior[1802]. Já mencionamos as atividades da agência a serviço da imagem externa do Chile[1803]. Desde 2007, multiplicaram-se os escritórios de representação da ProChile nos Estados do Sul, com

1799 Sebastián Piñera faz parte da classificação da *Forbes* das pessoas mais ricas do mundo. Disponível em: <http://www.gob.cl/presidente/fr/>. Acesso em: 21 set. 2010; MAILLET, Antoine. Nouveau gouvernement chilien: Le monde des affaires au pouvoir? *OPALC*, 15 fev. 2010.

1800 Essa nomeação, aliás, suscitou críticas de diplomatas e de políticos que apontavam sua falta de experiência na matéria, assim como erros nas designações. "Oposición crea consejo para monitorear política exterior ante análisis crítico de RR.EE", *El Mercurio*, 19 jul. 2010.

1801 No entanto, ele rapidamente renunciou a suas funções, em desacordo com o governo sobre questões orçamentárias. Foi logo substituído por outro empresário e ex-presidente da Federação Nacional dos Produtores de Frutas (Fedefrutas), Luis Schmidt Montes. Este assinalou as mesmas falhas de seu antecessor. "Discrepancias por recursos marcaron renuncia de Hernán Sommerville a la embajada en China", *El Mercurio*, 13 jul. 2010; "El presupuesto de la embajada no se condice con la importancia que está teniendo el comercio internacional", *El Mercurio*, 17 out. 2010.

1802 ProChile, ou Diretoria de Promoção das Exportações, visa aprofundar a política comercial chilena em quatro rumos principais: apoio à internacionalização das PME, a definição das oportunidades oferecidas pelos tratados de livre comércio, a associação público-privada e o posicionamento da imagem do Chileno exterior. Em 2008, ProChile afirma que 65% das PME chilenas usaram seus serviços. Disponível em: <http://www.prochile.cl/servicios/servicios_al_exportador.php>. Acesso em: 9 set. 2011; "Notable crecimiento de PYMES exportadoras", *Boletín de la DIRECON*, 19 ago. 2008.

1803 Cf. capítulo 2.4.1, p. 307-308.

inaugurações na China, Vietnam, Emirados Árabes Unidos, Índia e ainda na Turquia[1804]. A Agência tem, além disso, antenas na Coreia do Sul, Indonésia, Malásia, Singapura, Tailândia e Taiwan[1805]. Essa reorientação foi confirmada com o fechamento de um escritório em Atlanta, substituído pela abertura de outro na China. O bom conhecimento desse mercado pelas firmas chilenas já presentes no território dos Estados Unidos serviu de justificação oficial para a decisão das autoridades[1806]. ProChile é uma das agências mais ativas em nível regional entre nossos três casos de estudo e a que dispõe da rede mais extensa no seio do mundo em desenvolvimento. O ativismo da ProChile foi recompensado pela coordenação, em Santiago, do primeiro fórum empresarial China-América Latina, que reuniu mais de quatrocentos empresários[1807].

Essa política voluntarista se fez necessária, pois em 2007 vinte entidades abarcavam sozinhas 92,4% das exportações chilenas para a China. Isso mostra que o intercâmbio está ainda pouco ancorado no tecido econômico nacional[1808]. Publicações da Cepal chamam regularmente a atenção para a falta de rede de estabelecimentos inter-regionais, inclusive para os países da orla do Pacífico[1809]. A debilidade dos laços transnacionais se reflete na

1804 ProChile mantem quatro escritórios na China: Guangzhou, Hong Kong, Pequim e Xangai. "Chile inauguro hoy su primera oficina comercial en Vietnam", *Boletín de la DIRECON*, 20 mar. 2007; "Moderno centro de negocios abre Chile en China para apoyar a las PYMEX", *Boletín de la DIRECON*, 26 mar. 2007; "Directora de ProChile inaugura oficina comercial en Dubaï", *Boletín de la DIRECON*, 20 maio 2008; "Nuevos mercados: Chilenos participarán por primera vez en feria de Nueva Delhi", *Boletín de la DIRECON*, 20 ago. 2009. Disponível em: <http://chilebroad.gov.cl/turquia/relacion--bilateral/comercio-relaciones-bilaterales/>. Acesso em: 20 jun. 2015.

1805 Disponível em: <http://rc.prochile.gob.cl/oficina/list>. Acesso em: 9 set. 2011.

1806 "ProChile se reestructura, cierra oficina en Atlanta y abre dos en China", *El Mercurio*, 9 ago. 2010.

1807 "Primera cumbre empresarial China-América Latina", *Boletín de la DIRECON*, 27 nov. 2007.

1808 DIRECON, Relaciones económicas entre Chile y China: Evaluación a dos años del TLC, Relatório, 1º out. 2008, p. 9.

1809 Cepal, El arco del Pacífico latinoamericano y su proyección a Asia-Pacífico, *Documento n. LC/L.2.950*, 2008, p. 97.

repartição dos Investimentos Diretos Externos (IDE) que partem do Chile. Entre 1990 e junho de 2010, o montante acumulado de IDE chilenos na China atingiu apenas 0,4% do total investido no mundo, ou seja, US$ 212 milhões[1810]. Da mesma forma, entre 1990 e junho de 2011, dez países concentravam 93% dos IDE chilenos, porém nenhum deles na África, na Ásia ou no Oriente Médio[1811]. A coordenação dos governos com o setor privado parece frutífera para o enraizamento das relações Sul-Sul. Resta, no entanto, aumentar o número de empresas envolvidas nessa dinâmica.

6.1.2. Setores sociais menos solicitados

Os laços tecidos com outras categorias da sociedade civil parecem muito débeis no que se refere à esfera da política externa. Ao contrário do Brasil[1812], as autoridades chilenas se associam menos com entidades caritativas ou com Organizações Não Governamentais (ONGs) locais para levar adiante projetos de cooperação. Esse tipo de parceria ocorre esporadicamente como, por exemplo, quando três nacionais executaram trabalhos comunitários na África do Sul com diversas associações, das quais duas chilenas, Futbol Más e Red Salud UC[1813].

No mandato de Ricardo Lagos, foi instituído um sistema de consultas com atores sociais paralelamente às discussões de tratados de livre comércio. Os participantes eram divididos por salas: uma para os representantes patronais, uma para as PME e

1810 DIRECON, Relaciones económicas entre Chile y China: Evaluación a cuatro años del TLC, Relatório, 1º out. 2010, p. 24.

1811 Os dez primeiros eram Argentina, Brasil, Peru, Colômbia, Estado Unidos, México, Panamá, Austrália, Uruguai e Venezuela. "Inversión chilena directa materializada en el exterior. Período 1990 – Junio 2011", *Boletín de la DIRECON*, 2011.

1812 Cf. infra, p. 656-660.

1813 "Canciller Moreno destaca labor de voluntarios chilenos en Sudáfrica", *Boletín del MINREL*, 2 jun. 2010.

outra para os sindicatos. Notamos que as ONGs e os militantes mais críticos do livre comércio não foram convidados. Além disso, os dois últimos grupos se queixaram de não terem sido ouvidos pelos diplomatas[1814]. Segundo Benedict Bull, essa situação deriva do fato de que os representantes das PME e dos sindicatos utilizam o acesso aos representantes políticos para fazer valer reivindicações não relacionadas com as negociações em curso[1815]. Quanto aos governos, apoiam-se nas empresas já presentes na Ásia para compensar sua falta de conhecimento da região. Essa experiência do terreno se transforma em vantagem para as firmas multinacionais chilenas, em detrimento de outros atores sociais.

Em 2010, a primeira Semana Africana do Chile foi realizada em Santiago; tanto quanto sabemos, o Ministério não participou da comissão organizadora[1816]. A convidada de honra era a República Saarauí, o que revela a orientação política assumida desse evento[1817]. Esse posicionamento se situa em rumo diametralmente oposto à estratégia governamental conciliadora e prudente, por vezes mesmo de recuo quanto à questão do Saara ocidental. A organização do evento indica, mesmo assim, um interesse da sociedade chilena por regiões com as quais os laços sociais são marginais. Abundam diversos indícios nesse sentido, como o êxito de cursos e espetáculos de danças árabes[1818] ou ainda o aumento

1814 A Central Única dos Trabalhadores (CUT) recusou a assinatura do tratado com a China devido às consequências potencialmente negativas para os setores têxteis e metalomecânicos chilenos. Queixou-se também de não ter tido conhecimento do texto durante a fase preparatória. "CUT rechaça firma de TLC Chile-China", *La Nación*, 19 nov. 2005.

1815 BULL, Benedicte. Policy Networks and Business Participation in Free Trade Negotiations in Chile, *Journal of Latin American Studies*, 4(2), maio 2008, p. 219-223.

1816 "Primeira Semana África-Chile 2010", *El Ciudadano*, 9 ago. 2010. Disponível em: <http://africachile.blogspot.com/>. Acesso em: 8 ago. 2011.

1817 O Jornal *Le Monde Diplomatique* faz parte do comitê organizador; ele é considerado uma publicação próxima da esquerda radical.

1818 O festival internacional *Alf Leyla* existe desde 2008. "La otra invasión de Oriente", *Primera Línea*, 6 jun. 2002; "Chilenos hipnotizados con *boom* árabe", *La Nación*, 19 maio 2006. Disponível em: <http://

do número de estudantes de mandarim[1819]. A aprendizagem dessa língua é mencionada no Tratado de Livre Comércio com a China, que previa o estabelecimento desse curso, o que demonstra a atenção pontual dos governantes de fixar suas iniciativas no seio da população. O número de aulas de chinês existentes desde então ultrapassa amplamente o que estava previsto no acordo[1820].

Os resultados da sondagem *Chile, las Americas y el Mundo* testemunham a existência de maior atenção para com a África do que a atribuída pelas autoridades. As respostas dadas a duas perguntas da pesquisa o indicam. Para começar, as pessoas interrogadas se mostram em geral favoráveis ao aumento ou ao menos à manutenção do número de embaixadas chilenas naquele continente, qualquer que seja sua filiação política[1821]. 45% dos membros da *Concertación* preferiram manter o número de embaixadas na África, enquanto 44% optaram por seu aumento. 45% dos partidários da principal coalizão opositora de centro-direita, *Alianza para Chile*, pronunciaram-se pela manutenção e 40% pelo aumento. Finalmente, a terceira força política do país, apoiada na esquerda, *Juntos Podemos,* apresenta um perfil semelhante, com 35% dos entrevistados favoráveis à manutenção e 48% pela criação de novas embaixadas. Em seguida, o continente africano se situou antes do Oriente Médio no interesse dos

www.alfleylafestival.cl/organiza>. Acesso em: 8 jun. 2010.

1819 Mil e duzentas pessoas estariam estudando mandarim no Chile. "Auge del mandarín en Chile", *BBC Mundo*, 16 out. 2007.

1820 A Universidade Católica do Chile chegou a lançar um curso de direito asiático. MINREL, *Memorias anuales 2005*; "Crece interés por aprender chino mandarín en Chile". *La Tercera*, 3 jan. 2008; "Enseñan Derecho asiático para poder negociar mejor con japoneses y chinos". *La Nación*, 17 jun. 2009; ELLIS, Evan R. *China in Latin America*, London: Lynne Rienner, 2009, p. 46.

1821 Universidade do Chile/Universidade Católica do Chile. *Chile, las Américas y el mundo. Opinión pública y política exterior 2008*. Santiago: AGCI, Fundo conjunto de cooperação Chile-México, 2008, p. 38.

entrevistados pelas diferentes regiões em desenvolvimento[1822]. Se a Ásia se colocou em primeiro lugar com 10%, 7% dos interrogados mencionaram a África e somente 2% o Oriente Médio[1823]. Essa repartição entre a África e o Oriente Médio é intrigante porque não está conforme com as prioridades que os empreendedores chilenos nos comunicaram durante nossas entrevistas. Estes colocam sem hesitação na Ásia (inclusive o Japão) como primeiro alvo; em seguida, assinalam a emergência de interesse nos mercados do Oriente Médio e ao contrário, reconhecem mirar pouco o continente africano[1824]. Ora, recentemente os governos se voltaram mais para o Oriente Médio do que para a África, o que confirma seus vínculos mais estreitos com os atores econômicos nacionais, mas igualmente com um componente não desprezível do tecido social desse país: a diáspora palestina.

6.1.3. Influência crescente da comunidade palestina

A sociedade chilena apresenta, com efeito, uma característica muito particular, porque possui uma importante comunidade de origem palestina; trata-se da mais numerosa fora do mundo árabe. Essas pessoas, cujo número é estimado por suas associações em cerca de 350.000, representariam 2,3% da população chilena em 2002[1825]. A presença de descendentes de palestinos marca a vida social: um clube de futebol, *El Palestino*, faz parte da

1822 Os resultados globais mostram que os chilenos dão prioridade à América Latina (32%) e à Europa (30%). Em troca, a Ásia com 10% quase empata com a América do Norte (12%).

1823 Universidade do Chile/Universidade Católica do Chile, *op. cit.*, p. 69.

1824 Questionários e entrevistas com diplomatas chilenos de várias repartições, realizadas em Santiago do Chile, entre julho e outubro de 2008.

1825 Esse número corresponde ao informado pelas associações comunitárias; outras fontes estimam que a diáspora palestina se compõe de 60.000 à 75.000 pessoas. Uma tese recente analisa especificamente os descendentes de origem palestina no Brasil, no Chile e em Honduras a fim de compreender a relação dessa diáspora com seus territórios de origem: BAEZA, Cecilia. *Les Palestiniens d'Amérique Latine et la cause palestinienne (Chili, Brésil, Honduras – 1920-2010).* Tese (Doutorado) – Ciência política das relações internacionais. Paris: IEP, 2010, p. 16.

paisagem esportiva nacional e diversos parlamentares são de ascendência árabe-palestina. Em seu conjunto, essa comunidade é tradicionalmente muito mais ativa na esfera econômica do que no campo político[1826]. Essa discrição no engajamento partidário não significa que os palestinos ou seus descendentes sejam indiferentes aos acontecimentos que ocorrem em seus territórios de origem. A ausência de uma forte participação em política não impede tampouco a diáspora palestina de exercer influência pontual sobre a diplomacia. Recordemos apenas a abstenção chilena na votação sobre a partição da Palestina em 1947 na ONU[1827].

Não obstante, segundo Cecilia Baeza, o cerco de Mukata, onde Yasser Arafat se encontrava refugiado, em Ramallah, em abril de 2002, despertou a comunidade palestina chilena. A manifestação diante do palácio presidencial de Santiago, que reuniu milhares de pessoas, simbolizou o início de uma mobilização inédita[1828]. A pesquisadora menciona até mesmo o surgimento de um "*lobby* étnico" que milita junto às autoridades políticas em favor da causa palestina[1829]. A diáspora palestina chilena não forma, no entanto, um conjunto homogêneo, o que lhe permite obter entradas políticas nas diversas agremiações[1830]. Por exemplo, as grandes famílias de empreendedores são tradicionalmente próximas das ideias

1826 Os parlamentares descendentes de Palestinos eram, afinal, pouco numerosos em 2006: Rafael Tarud Siwady e seu filho Jorge Tarud Daccarett, assim como Eugenio Tuma Zedan. BAEZA, Cecília. Les identités politiques à l'épreuve de la mobilité. Le cas des Palestiniens d'Amérique latine. *Raisons politiques*, n. 21, fev. 2006, p. 89-90.

1827 Cf. capítulo 1.1.3.3, p. 119.

1828 BAEZA, Cecilia. *Les Palestiniens d'Amérique Latine et la cause palestinienne (Chili, Brésil, Honduras – 1920-2010)*, *op. cit.*, p. 428.

1829 Ela define o *lobby* étnico como "a ação de grupos de interesses organizados em bases étnicas, cujo objetivo é influir na elaboração para política externa do país de residência, em favor da causa do país de origem – real ou imaginado como tal". BAEZA, Cecilia, *op. cit.*, p. 422.

1830 "Rendirse, Hamas", *La Nación*, 5 fev. 2006.

de direita, desde a época da ditadura[1831]. Inversamente, diversos estudantes de ascendência palestina criaram associações mais próximas da ala esquerda do tabuleiro político, como a União Geral de Estudantes Palestinos (Ugep) e a Associação de Jovens para a Palestina (AJPP), desde 1998 até 2004[1832]. Sua criação objetivava promover o conhecimento da causa palestina no Chile e a manter vínculos com o território de origem.

Três razões principais permitem compreender por que motivo os chilenos descendentes de palestinos se interessam pela política externa de seu país e como chegam a influenciar a tomada de decisões nesse campo[1833]. Primeiro, a reorientação da diplomacia do Chile para com o Oriente Médio repercute no engajamento político da comunidade palestina. As eleições gerais de dezembro de 2009 suscitaram maior mobilização por parte das organizações comunitárias. Os candidatos à eleição presidencial, principalmente, foram convidados a expressar-se diante da Federação Palestina e do Clube Palestino. Embora exista um Grupo Interparlamentar chileno-palestino no Congresso[1834], os eleitos oriundos dessa comunidade não formaram ainda um conjunto formal; em troca,

1831 Cf. capítulo 1.1.3.3, p. 119.

1832 BAEZA, Cecilia, *op. cit.*, p. 433-435.

1833 Por ocasião de uma de nossas entrevistas, o papel do *lobby* israelense durante os governos da *Concertación* foi também assinalado. Seu ativismo teria sido importante para o resfriamento dos vínculos com o Irã a partir de 2005. A influência dos dois grupos explica em parte o motivo pelo qual todo representante chileno em visita ao Oriente Médio procura ir tanto a Israel quanto aos Territórios Palestinos. Cf. anexo nº 4, v. II, p. 223-226; Entrevista com um ex-diplomata chileno, realizada em Paris, em 25 out. 2010. As relações entre as comunidades judaicas e palestinas do Chile se tornaram pontualmente tensas desde o aumento da mobilização, sem, no entanto, chegar a prejudicar a relativa harmonia entre os dois grupos. Os representantes judeus se queixaram, por exemplo, das posições governamentais em favor dos palestinos e as associações chilenas pró-Palestina, e fizeram manifestações diante da embaixada de Israel em Santiago. "Israelíes y palestinos en Chile: el conflicto desde lejos", *La Nación*, 30 dez. 2008.

1834 Esse grupo foi dirigido durante algum tempo por um deputado de ascendência palestina, Eugenio Tuma Zedan. O Congresso se pronuncia regularmente em favor da causa palestina. RUMIÉ, Fuad. El Estado chileno ante el conflicto en Palestina, *Hoja de ruta*, n. 25, jul. 2009, p. 3-5.

suas ações comuns se diversificaram. Conseguiram fazer aprovar textos favoráveis à causa palestina. Em abril de 2010, o Senado votou unanimemente para pedir ao presidente para excluir os produtos israelenses provenientes dos territórios ocupados do Tratado de Livre Comércio entre o Mercosul e Israel[1835]. De maneira geral, as diversas organizações comunitárias aproveitam a intensificação dos contatos intergovenamentais para encontrar dirigentes árabes que visitam o Chile. Organizaram também um jantar por ocasião da segunda visita de Mahmud Abbas em 2009[1836] e um encontro com o ministro das Relações Exteriores dos Emirados Árabes Unidos, Abdallah Bin Zayed al-Nahyan, durante sua visita ao Chile em dezembro de 2010[1837].

Além disso, diversas grandes famílias de ascendência palestina que fizeram fortuna no Chile – com base na indústria têxtil – são favoráveis a uma aproximação com o mundo árabe. Agem, portanto, nesse sentido e utilizam seu poderio econômico para aceder à esfera governamental. O empresário José Said[1838], por exemplo, foi o primeiro presidente do Conselho Empresarial Árabe-Chileno (ChileArab), lançado em 2007 em colaboração com La Sofofa, uma federação de empresas chilenas[1839]. O objetivo principal desse Conselho era aprofundar as relações econômicas e de cooperação com o mundo árabe. Para isso, coordenou algumas

1835 BAEZA, Cecilia, *op. cit.*, p. 448-450; "Senado aprueba por unanimidad proyecto de acuerdo sobre exclusión de beneficios arancelarios a productos israelíes originarios de Palestina Ocupada". *Oficina de Información Chileno – Palestina (OICP)*, 12 ago. 2010.

1836 "Mahmud Abbas es recibido por Bachelet con honores", *La Nación*, 25 nov. 2009.

1837 "Canciller de Emiratos Árabes se suma a debate por Palestina", *La Segunda*, 14 dez. 2010.

1838 José Said é cofundador do Banco del Trabajo, que se tornou um dos cinco principais bancos do Chile. Seu *holding* Parque Arauco S.A. investiu na indústria de imóveis e possui centros comerciais no Chile e na Argentina. Para um resumo de seu percurso, ver: <http://www.palestine-family.net/index.php?nav=92-115&cid=186&did=3789>. Acesso em: 21 set. 2011.

1839 "Se constituyó el Consejo Interempresarial Chileno-Árabe", *Boletín del MINREL*, 22 nov. 2007. Disponível em: <http://www.chilearab.cl/nosotros.htmlhttp://www.chilearab.cl/nosotros.html>. Acesso em: 21 set. 2011.

de suas ações com os atores diplomáticos. O diretor-executivo do Conselho, Jorge Dacarett, participou da organização da visita do rei Abdullah II da Jordânia ao Chile, em outubro de 2008, e representou o setor privado chileno por ocasião da segunda Cúpula Aspa em Doha, em 2009[1840].

Finalmente, muitas pessoas mantiveram vínculos ativos com seus territórios de origem e, por isso, definimos essa comunidade como uma diáspora. A maior parte de suas lojas fecharam as portas em sinal de luto ao ser anunciada a morte de Yasser Arafat em 11 de novembro de 2004[1841]. O próprio José Said, acompanhado por dois outros empresários de ascendência palestina, Alberto Kassis e Mario Nazzal, contribuiu para a criação da Fundação Palestina-Belém 2000 em 2001[1842]. Financiada primordialmente por donativos da comunidade palestina, essa associação apresentava inicialmente um perfil humanitário; suas atividades se expandiram em seguida com o envio de médicos aos Territórios Palestinos e também com o financiamento da escolaridade de crianças palestinas e a reconstrução de habitações[1843]. Pouco a pouco, a Fundação passou a um engajamento político mais marcante em favor da promoção do conhecimento e da visibilidade da diáspora no Chile e do desenvolvimento das relações com os Territórios Palestinos[1844]. Projetos comuns foram executados com representantes políticos,

1840 "Chile busca acordo com o Golfo", *ANBA*, 25 mar. 2009. Pudemos observar os esforços de Jorge Daccarett, principalmente na preparação do encontro empresarial, por ocasião da vinda do rei da Jordânia, que coincidiu com nossa pesquisa de campo no Chile.

1841 A autora assinala a coincidência desse gesto em diversos países da América Latina, embora não tenha havido coordenação explícita. BAEZA, Cecilia, *op. cit.*, p. 89.

1842 Disponível em: <http://www.fundacionbelen2000.cl/esp/la-fundacion/origenes>. Acesso em: 9 set. 2011. BAEZA, Cecilia, *op. cit.*, p. 385-386, 432-433 e 436.

1843 Disponível em: <http://www.palestinos.com/portada/cl fundacion/3869.asp?menu=proyectos>. Acesso em: 9 set. 2011; "Misión de médicos chilenos viaja a Gaza y Cisjordania", *El Mercurio*, 15 jul. 2001.

1844 Nesse sentido, ela compete com outra associação mais antiga, a Federação Palestina, nascida em 1984 e tende a substituí-la.

tais como o seminário "América Latina e mundo árabe: diálogo entre líderes", inaugurado pela presidente Michelle Bachelet em 2007[1845]. A cooperação médica iniciada pela Fundação Palestina-Belém 2000 institucionalizou-se com um projeto negociado entre os Ministérios da Saúde do Chile e da Autoridade Palestina[1846]. Finalmente, a associação substituiu às vezes a atuação do governo, como quando organizou uma missão empresarial a Ramallah em 2009[1847].

Foi, portanto, principalmente a partir da esfera econômica que os representantes da comunidade palestina puderam até agora obter mais influência junto aos governos. Diversos diplomatas e atores do setor privado com os quais tivemos entrevistas mencionaram espontaneamente o papel dos descendentes de árabes na tomada de certas decisões[1848]. O único parceiro do Oriente Médio com o qual o Estado chileno estabeleceu projetos de cooperação é a Autoridade Palestina, o que ilustra a existência de relações especiais. Essas interações explicam igualmente, em parte, a continuidade da política externa desse país apesar da alternância política, em 2010, e o fato de que tivesse sido um representante eleito da direita, Sebastián Piñera, o primeiro a viajar à Palestina na primavera de 2011. Aliás, ele anunciou a viagem no Clube Palestino[1849]. Os laços entre o governo e a diáspora palestina tiveram importante participação no desenvolvimento dos contatos entre o Chile e os Estados árabes, além das ambições

1845 A Universidade Católica do Chile também fez parte dos organizadores. "Ministro Foxley participa en seminario mundo Árabe-América latina", *Boletín del MINREL*, 30 out. 2007.

1846 "Canciller Foxley resaltó posición chilena en favor de la paz en el Medio Oriente", *Boletín del MINREL*, 11 dez. 2008.

1847 "Comunicado Conjunto entre Presidenta Bachelet y Mahmud Abbas, Presidente de la Autoridad Nacional Palestina", *Boletín del MINREL*, 26 nov. 2009, §13.

1848 Entrevistas realizadas em Santiago do Chile, em 8, 19 e 20 de agosto de 2008.

1849 "Presidente anuncia inédita visita a territorios palestinos y apoya Estado autónomo", *La Tercera*, 22 nov. 2010.

comerciais e financeiras chilenas. Não obstante, as posições entre os dois não coincidem sistematicamente: por exemplo, o presidente da Federação Palestina criticou o acolhimento dado pelo Chile a refugiados palestinos em 2008, principalmente por motivos religiosos e a propósito do direito dessas pessoas a poder regressar a sua terra[1850]. No conjunto, entretanto, a coordenação sobrepuja as dissensões.

6.1.4. Relações Sul-Sul ilegais, mas pouco perturbadoras

Para concluir, o Chile não é o país mais afetado por fluxos ilegais Sul-Sul. Ao contrário dos casos brasileiro com a Tríplice Fronteira e venezuelano com a aproximação intergovernamental com o Irã, os representantes chilenos parecem ter sido raramente interpelados por autoridades dos Estados Unidos a respeito da presença em seu território de grupos definidos como terroristas por esse último país. Apesar disso, participam do comando de segurança formado por Argentina, Paraguai e Brasil em torno da Tríplice Fronteira desde o final de 2001, após os acontecimentos de 11 de setembro em Nova York[1851]. O Estado chileno tampouco esteve isento dos efeitos da mundialização sobre a permeabilidade de suas fronteiras. Assinalamos a chegada de algumas mulheres africanas em busca de uma vida melhor[1852]. Além disso, certamente devido à grande expansão do intercâmbio comercial, certas máfias

1850 A grande maioria dos palestinos do Chile são cristãos. "Presidente de la Federación Palestina: Llegada de refugiados es un desafío", *El Mercurio*, 18 abr. 2007; "Discriminación y estereotipo", *La Nación*, 16 mar. 2008; DELVAL, Raymond. *Les musulmans en Amérique Latine et aux Caraïbes*. Paris: L'Harmattan, 1992, p. 277. Essas críticas não constituem, porém, unanimidade no seio da comunidade palestina.

1851 Voltamos à Tríplice Fronteira, cf. infra, p. 671-672. Por esse meio os governos chilenos pretendem também melhor combater as redes de tráfico de droga que atravessam o norte do território chileno. CARO, Isaac. Fundamentalismos islámicos: conexiones sudamericanas, antisemitismo y rol de Irán en la región. Intervenção por ocasião do XXI Congresso mundial do IPSA. Santiago do Chile, 12-16 jul. 2009, p. 11-13.

1852 "La silenciosa llegada de las Africanas", *El Mercurio*, 15 dez. 2009.

chinesas ter-se-iam implantado no Chile desde os anos 1990[1853]. Oficialmente, esses dois fenômenos não provocaram reações governamentais maciças. Um decreto de expulsão n°1.153, foi exarado pelo Ministério do Interior em 2004 contra um indivíduo, Yongzhe Jin[1854]. No entanto, nenhum acordo foi assinado com parceiros chineses nesse campo.

Com exceção de algumas nuances, existe um consenso bastante excepcional sobre a política externa chilena. Jörg Faust recorda que a pouca diversidade do tecido econômico nacional facilita a coordenação com os governantes[1855]. As sondagens disponíveis atestam a existência de uma ampla coincidência de pontos de vista entre as autoridades políticas e a maioria dos chilenos, especialmente sua "comunidade internacional". A aprovação da política governamental representa um fator favorável à manutenção das relações Sul-Sul. Essa coerência não é encontrada nos dois outros países estudados e certas orientações diplomáticas são mais questionadas e, portanto, potencialmente menos duráveis.

6.2. A durabilidade da política externa questionada por uma sociedade venezuelana polarizada

Existem poucos dados sobre o estado da opinião pública venezuelana e os resultados do Latinobarómetro nem sempre são muito escalrecedores. Por um lado, as pessoas interrogadas definem cada vez menos os Estados Unidos como seu "melhor amigo no mundo". As respostas passaram de 63,3% em 1998 a 9,9% em 2006. Em contraposição, a apreciação positiva de Cuba e Brasil cresceu

1853 "Las tríadas chinas cruzan los océanos", *La Nación*, 29 abr. 2007.

1854 "Denuncian presencia de mafia china en Chile", *La Nación*, 15 fev. 2005.

1855 FAUST, Jörg. Latin American, Chile and East Asia: Policy-Networks and Successful Diversification. *Journal of Latin American Studies*, 36(4), 2004, p. 764.

respectivamente de 0,5% a 26,8% e de 0,8% a 10,4%. Enquanto a China e o Irã não eram mencionados em 1998, a primeira atingiu 8,8% em 2006, ou seja, quase o mesmo nível dos Estados Unidos. Ao contrário, o Irã continua a ser relativamente pouco mencionado, com apenas 1,5% das respostas dos entrevistados[1856]. A visão da amostragem selecionada na Venezuela parece refletir as mudanças de alianças realizadas pelos governos de Hugo Chávez.

As respostas dadas à pergunta sobre a opinião das pessoas entrevistadas a respeito de certos países matizam, porém, os primeiros resultados. Assim, em 2009 a imagem positiva dos Estados Unidos chegou ao máximo de 70,3% contra 33,4% em 2006[1857]. Em troca, a melhoria da percepção da China confirma-se: enquanto em 1996, 45,7% das pessoas não tinham nenhuma confiança nos chineses, 83,6% reconheceram ter opinião favorável sobre esse país em 2009. Ao contrário do caso chileno, é consequentemente difícil concluir pela existência de um consenso entre as autoridades venezuelanas e sua opinião pública a respeito dos assuntos externos.

6.2.1. Uma oposição recalcitrante à diplomacia bolivariana

A ambiguidade da sondagem resulta em parte do fato de que a sociedade venezuelana se vê hoje em dia em uma situação de extrema polarização. A divisão política interna influi sobre o enraizamento da inserção internacional proposta por Hugo Chávez. Seu projeto, de alcance radical, suscita fortes reações de rejeição entre os diversos setores da oposição, tanto nos círculos políticos quanto nos econômicos. A politização dos

1856 Cf. anexo nº 41, quadro nº 90, v. II, p. 528. A pergunta exata era a seguinte: "Que país, em sua opinião, é nosso melhor amigo no mundo?" (¿Qué país diría Ud. que es nuestro mejor amigo en el mundo?).

1857 Para o detalhamento dos dados, Cf. anexo nº 41, v. II, p. 528-529.

debates chegou a tal grau que qualquer ação governamental inspira críticas quase sistemáticas; essa visão negativa se exerce também a respeito da diplomacia bolivariana. A revista publicada por FEDECAMARAS, principal associação patronal do país, denunciou os projetos anunciados pelas autoridades com seus novos parceiros estratégicos, como a China e o Irã[1858]. Da mesma forma, a oposição política congregada em torno da *Mesa de Unidad Democrática* (MUD) se levantou contra a política externa atual. Essa organização publicou um comunicado explícito por ocasião da vinda de Mahmud Ahmadinejad em 2009:

> *Condenamos a recepção dada na terra de Bolívar e com honras não merecidas, de um governante que nega as liberdades fundamentais de seu povo e reprime da maneira mais brutal seus opositores que nada mais fazem senão reclamar mais liberdade e eleições livres, justas e transparentes. Repudiamos a perigosa aliança que o Presidente da República pretende construir com um regime como o do Irã, que nada tem a ver com os motivos de interesse nacional que aconselham uma relação sóbria, prática e mutuamente benéfica com a República Islâmica do Irã em campos como o petrolífero*[1859].

A reorientação da estratégia venezuelana teve por consequência uma substituição quase total do corpo diplomático. A grande maioria dos "barões" da política externa e dos pesquisadores mais conhecidos foram afastados dos postos governamentais a partir de 1998. Diversos antigos embaixadores de carreira pediram demissão na esteira da radicalização iniciada

1858 FEDECAMARAS, Negociando a pérdida por diseño? Compromisos internacionales firmados por Venezuela (2005-2007), *Revue Trimestrielle*, jul. 2007. Esse artigo conclui que os acordos internacionais assinados pelos governos chavistas são frequentemente mais favoráveis à outra parte.

1859 "Mesa de la Unidad considera 'indeseable' la visita de Ahmadinejad a Venezuela", *El Nacional*, 24 nov. 2009.

em 2004 e reuniram-se recentemente, junto com universitários, no Grupo Ávila, que congrega profissionais de diferentes áreas com o objetivo de analisar a inserção internacional do país[1860]. As declarações dessas duas entidades adotam um perfil geralmente negativo em relação à diplomacia bolivariana. Aliás, o Grupo Ávila participou em certo momento da elaboração do programa presidencial da MUD sobre esses temas[1861]. Por ocasião das revoltas na Líbia, esse grupo declarou:

> *A afirmação do ministro Maduro segundo a qual 'há uma secessão' na Líbia é uma prova triste e vergonhosa do desconhecimento dos usos do direito internacional por parte dos responsáveis pela condução das relações exteriores da Venezuela. [...] O Grupo Ávila rejeita categoricamente as expressões de solidariedade do regime venezuelano com o sátrapa líbio, porque elas não representam o sentimento dos cidadãos*[1862].

Os setores de oposição não parecem formar um bloco homogêneo. Embora a falta de coordenação paralise o alcance de sua militância, as críticas entre os diferentes grupos prosseguem. Os grupos que procuravam defender a empresa petrolífera nacional, PDVSA, diante das sanções impostas pela administração estadunidense, em março de 2011, devido a um acordo com o Irã[1863] tiveram de enfrentar principalmente as diatribes de personalidades

1860 A maioria dos universitários venezuelanos já especializados em política externa antes da chegada de Hugo Chávez ao poder analisam negativamente o projeto chavista. Os dois principais jornais do país, *El Nacional* e *El Universal*, adotam também posições geralmente críticas até 2011. Outra iniciativa, denominada *Diploos*, criou um *blog* na internet no fim de 2010, com objetivo semelhante. Disponível em: <http://diploos.com/diploos.html>. Acesso em: 12 set. 2011.

1861 "La Unidad elaborará programa de gobierno en política exterior", *El Universal*, 26 jun. 2011.

1862 "Pronunciamiento del Grupo Ávila sobre la situación en Libia", *Diploos*, 27 fev. 2011.

1863 Cf. capítulo 5.1.1.2, p. 539-540.

antichavistas[1864]. O denominador comum das forças da oposição reside na crítica à diplomacia bolivariana, assim como de sua exclusão dos círculos do poder. O repúdio quase automático a qualquer iniciativa governamental coloca, portanto, em questão a durabilidade das decisões tomadas pelo presidente Hugo Chávez em escala internacional, ainda mais nos casos em que a opinião pública não apoia maciçamente as escolhas dos governantes, como no Irã[1865].

No entanto, quando são levados a ultrapassar a rejeição de princípio, certos membros da oposição, especialmente os universitários, às vezes matizam suas opiniões. Durante nossas entrevistas com pesquisadores que contestam a orientação dos governos de Hugo Chávez, notamos que suas respostas tratavam mais da maneira pela qual as atuais autoridades tecem vínculos com seus parceiros em desenvolvimento e não questionavam fundamentalmente a própria ideia de aproximar-se do Sul. Por exemplo, alguns estimam que a política africana teria sido mais pertinente se fosse mais seletiva: as pessoas interrogadas criticavam então o número de embaixadas abertas. Ao contrário, as relações com o Irã são percebidas com muito mais ceticismo, devido às tensões entre a República Islâmica e as principais potências mundiais. Os atores se inclinam por uma reorientação dos contatos em torno da questão petroleira[1866]. Os universitários pertencentes à oposição não escondiam as reservas que exprimem em suas publicações. Assim, Edmundo Gonzalez escreveu em 2008, a respeito da recomposição das relações exteriores, que "atenção

1864 ROMERO, Carlos A. La política exterior de Venezuela. La respuesta de la oposición democrática. *Nuevo Mundo. Mundos nuevos*, 30 de enero de 2012.

1865 Cf. anexo nº 41, quadro nº 90, v. II, p. 528.

1866 Entrevistas com diversos membros atuais do Grupo Ávila, realizadas em Caracas, em abril de 2009.

semelhante deve ser dada ao caso do Irã como país parceiro da Opep"[1867]. Demetrio Broesner, historiador progressista, pensa que

> *nem a Belarus, nem o Irã, nem os conflitos locais de regiões longínquas deveriam ser objeto de ativismo diplomático venezuelano. Os novos contatos – geralmente positivos – com os países da África e da Ásia devem ser práticos e mutuamente benéficos, e não constituir 'alianças estratégicas' que visem derrubar os impérios e mudar o mundo*[1868].

Em todos os casos, a ligação e a manutenção das prioridades da diplomacia bolivariana não parecem garantidas diante dos discursos da oposição, caso esta chegue ao poder. Sua reticência é, além disso, alimentada pela estratégia governamental a seu respeito.

6.2.2. Governantes que exacerbam a polarização

Hugo Chávez usou uma retórica favorável à inclusão dos atores sociais na continuidade das relações Sul-Sul que ele estabeleceu. Considerava, por exemplo, que as alianças entre as cadeias árabes e sul-americanas de televisão servem "para que nossos povos se conheçam, porque somente assim daremos alma à integração"[1869]. Ele transpunha para seu projeto de inserção uma ação desenvolvida na escala nacional, a saber, a promoção de uma participação direta dos cidadãos na gestão política[1870].

1867 Edmundo González, embaixador até 2004, coordenava o Grupo Ávila quando de sua criação. GONZÁLEZ URRUTIA, Edmundo. La Política Exterior de Venezuela y la Nueva geopolítica internacional. *Série Política Internacional*, ILDIS-FES, abril 2008, p. 7-9.

1868 BROESNER, Demetrio. La Política Exterior de Venezuela desde una perspectiva progresista, Série Política Internacional, ILDIS-FES, julio de 2008, p. 10.

1869 Declaração por ocasião da I Cúpula ASPA, em Brasília, em maio de 2005. In: HERRERA NAVARRO, Ramón. *Chávez y el mundo árabe*, Caracas: El Perro y la Rana, 2008, p. 142.

1870 "A diplomacia dos povos" é outro conceito que, na linguagem bolivariana, remete aos esforços do governo para ligar-se diretamente às populações de diferentes países, fora das redes diplomáticas tradicionais. Não tratamos desse aspecto porque não examinamos exemplos Sul-Sul extrarregionais.

Contudo, os responsáveis governamentais adotam uma atitude de rejeição para com a oposição, usando para isso o pretexto do comportamento dela a seu respeito. A comunicação entre os dois campos parece estar de fato completamente cortada. Concretamente, não encontramos nenhum projeto, nenhuma relação e nenhum financiamento por parte do governo em favor dos setores que não apoiam o projeto bolivariano. A principal federação empresarial venezuelana, a Fedecámaras, reprova o governo por sua preferência por trabalhar com parceiros estrangeiros em detrimento das empresas nacionais que poderiam participar dos projetos de cooperação a um custo mais baixo. Esse é o caso dos projetos com o Irã de construção de moradias e de certos projetos de energia com a China[1871].

Entretanto, nem sempre foi assim. Membros do setor privado, independentes da esfera governamental, acompanharam a delegação presidencial no início do primeiro mandato de Hugo Chávez. Durante seu giro pela Ásia em 1999, a Empresa Polar, firma venezuelana especializada no setor de cerveja e agroalimentar, além da Fedecámaras, estiveram presentes[1872]. Todos esses exemplos que encontramos ocorreram antes do golpe de Estado de abril de 2002. Desde então, a promoção do intercâmbio econômico por parte das autoridades políticas prossegue sem a colaboração dos representantes patronais, se nos basearmos no fato de que sua participação não é mencionada[1873]. A Fedecámaras participou

1871 FEDECAMARAS. Negociando a pérdida por diseño? Compromisos internacionales firmados por Venezuela (2005-2007) e China: el nuevo mercado del petróleo venezolano, *Revista trimestrial*, jul. 2007.

1872 LÓPEZ MÁRTINEZ, Ramón Alfredo. *Un seguimiento a los viajes internacionales de Hugo Chávez Frías, 26 de mayo de 1994-19 de agosto de 2000*. Caracas: Ed. del autor, 2000, p. 219.

1873 MPPRE. *Libro amarillo 2005*, p. 332: Encontros empresariais com a Índia e a Coreia do Sul; MPPRE. *Libro amarillo 2007*, p. 521: II Feira Industrial com o Irã; "Presidente Chávez presentó 20 oportunidades de inversión a empresarios chinos", *MINCI Prensa presidencial*, 24 dez. 2004; "Encuentro con empresarios vietnamitas", *MINCI Prensa presidencial*, 1º ago. 2006; "Presidente Chávez instala Foro Empresarial Venezuela-China", *MINCI Prensa presidencial*, 17 fev. 2009; "Presidentes Chávez y Al-Assad instalan Consejo Empresarial sirio – venezolano", *Boletines del MPPRE*, 21 out. 2010.

diretamente dos acontecimentos de 2002; o presidente interino do país, nomeado durante algumas horas, não foi outro senão Pedro Carmona, diretor executivo da Federação. Esse evento foi a gota d'água nas relações já tensas entre o governo e essa organização. Dali em diante, as declarações de Hugo Chávez assumiram um tom de denúncia e rejeição. Em setembro de 2006, ele pediu desculpas a seu convidado porque "candidatos da direita emitiram um comunicado rejeitando a presença de Ahmadinejad. Evidentemente, são os candidatos do império. Se Bush e os *gringos* viessem, eles os aplaudiriam, porque lá têm a mente, colonizada"[1874].

A polarização política afeta os diversos escalões do poder político. Os partidos de oposição boicotaram as eleições parlamentares de 2005 e por isso estiveram ausentes do Congresso até 2010. Essa falta de oposição permitiu ao Executivo gozar de maior liberdade de ação. Em nível local, as geminações e os projetos de cooperação entre cidades se multiplicaram, mas os respectivos tomadores de decisão pertenciam quase sempre ao partido do governo, o Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV). Assim, a cidade de Caracas assinou acordos com Teerã, Abuja e também Alger antes de 2008, quando a prefeitura estava em mãos de um partidário de Chávez. O Município Independência, então governado por Argenis Alvarado, membro do PSUV, também se irmanou com seu homólogo Tori Bossito, no Benin[1875].

No sentido inverso, as iniciativas Sul-Sul encetadas sem participação governamental se tornaram menos difundidas e mais difíceis de serem conhecidas. A Fundação Fundacea,

1874 "Convenios entre Irán y Venezuela son estratégicos e históricos", *MINCI Prensa presidencial*, 18 set. 2006.

1875 MPPRE. *Libro amarillo 2001*, p. 217; *Libro amarillo 2007*, p. 494; "Caracas y Argel profundizan relaciones con la firma de siete nuevos instrumentos jurídicos", *MINCI Prensa presidencial*, 25 out. 2007; "Municipios de Venezuela y Benín firman convenio de hemanamiento", *Boletines del MPPRE*, 12 ago. 2010.

especializada em agricultura e que pertence à rede *United World Colleges*, forma jovens africanos na Venezuela há vários anos sem que o Ministério a mencione em seu sítio na internet, pelo menos tanto quanto sabemos[1876]. Da mesma forma, somente tomamos conhecimento da existência de cursos de mandarim proporcionados pelas universidades particulares graças à leitura de análises estrangeiras[1877] e ficamos sabendo da organização de semanas culturais pela Universidade dos Andes, em cooperação com embaixadas asiáticas, somente após haver perguntado a pesquisadores dessa faculdade[1878]. Mais do que os desacordos sobre a pertinência de desenvolver uma diplomacia Sul-Sul, a polarização do panorama político venezuelano é o que prejudica diretamente a ancoragem social das relações com o mundo em desenvolvimento. O projeto internacional de Hugo Chávez não conta com a unanimidade no seio da sociedade. Em consequência, a reticência do governo em procurar o consenso fragiliza ainda mais o enraizamento desses vínculos.

Outras dificuldades internas ligadas aos acordos de cooperação Sul-Sul constituem entraves a esse processo. Atores sociais se revoltam contra aplicações negativas do direito dos trabalhadores por parte de parceiros chineses e iranianos[1879]. Nessas situações, a denúncia parte de cidadãos engajados em uma relação Sul-Sul. Desde 2006, os trabalhadores de Veniran, montadora irano-

1876 "Más de 900 agro técnicos formados en Fundacea", *El Nacional*, 11 out. 2010.

1877 Este é o caso da Católica Universidade Andrés Bello (UCAB), de Simón Bolívar e Zulia, por exemplo. A Universidade Central da Venezuela (UCV) também oferece cursos, principalmente para treinar os funcionários. ELLIS, Evan R. *China in Latin America.* Londres: Lynne Rienner, 2009, p. 120-121.

1878 Questionário preenchido por um professor da Universidade dos Andes, recebido em 20 abr. 2009.

1879 O exemplo sul-americano mais conhecido que revela tensões entre empregados locais e dirigentes do Sul diz respeito a Hierro Peru SAA, comprada pela chinesa Shougang. Os mineiros se manifestaram repetidas vezes contra a gestão chinesa. ELLIS, Evan R. El nuevo romance chino com América Latina, comprendiendo la dinâmica y las implicaciones regionales, *Air and Space Power Journal em español*, set. 2006, p. 10; "Los mineros peruanos se plantan ante la gestión de los empresários chinos", *El País*, 2 set. 2010.

-venezuelana de tratores, protestam diante da recusa da direção de assinar o primeiro contrato coletivo e aumentar os salários[1880]. Foram seguidos pelos da empresa de bicicletas Fanabi em 2010, por falta de respeito às obrigações sociais[1881]. Ocorreram conflitos semelhantes entre empregados venezuelanos e gerentes chineses da CNPC em 2008, no âmbito do projeto Gas Anaco[1882]. No entanto, os poucos testemunhos coletados por jornalistas recordam que outros trabalhadores aprovam esses novos laços, que lhes permitem encontrar emprego e melhorar seu nível de vida[1883]. No que toca aos problemas de Veniran, uma visita presidencial acelerou as negociações. A posição governamental não é sempre tão rígida quanto a oposição política.

6.2.3. A mão estendida aos afrodescendentes

A vontade dos representantes bolivarianos de aproximar-se do continente africano coincidiu com uma política interna que aspira a defender as categorias sociais desfavorecidas e que sofreram discriminações ao longo da história nacional, como é o caso dos afro-venezuelanos. Segundo o vice-ministro para a África, Reinaldo Bolivar, a sociedade venezuelana contém quase dois milhões de afrodescendentes. Um estudo mostra que a demografia dessa comunidade nunca foi realmente contabilizada durante os recenseamentos; sua definição permanece, portanto,

1880 O contencioso foi resolvido em favor dos empregados diante da iminência de uma visita dos dois presidentes ao local. "Trabajadores demandan mejoras salariales en planta de tractores iraní", *El Nacional*, 1º set. 2006; "Visita de presidentes aceleró contratación colectiva en Venirán Tractor", *El Nacional*, 21 set. 2006.

1881 "Trabajadores de Fanabi paralizan sus actividades", *Globovisión*, 17 nov. 2010.

1882 "Conflicto laboral amenaza proyecto de gas en Anaco", *El Universal*, 22 maio 2008.

1883 Em 2009 e em 2010, a subcontratista CNPC não pagou os salários, oficialmente porque lhe faltava liquidez devido ao atraso do pagamento pela empresa que a contratara, a PDVSA. "Paralizan 15 taladros de corporación china", *El Nacional*, 5 jun. 2009; "Deuda de Pdvsa agrava iliquidez de empresa china", *El Nacional*, 26 nov. 2009; "Trabajadores protestan en Monagas", *El Nacional*, 14 abr. 2010.

problemática[1884]. Os afro-venezuelanos, frequentemente descendentes de escravos, representam grande parte da população pobre da Venezuela. Os hiatos econômicos elevados entre as categorias sociais acentuam a diferenciação, assim como o desconhecimento – e mesmo a recusa em reconhecer, segundo dizem certos militantes afrodescendentes – a contribuição dessa comunidade para a sociedade venezuelana[1885]. Por ocasião de sua ascensão à presidência, Hugo Chávez propugnou pela revalorização econômica, social, cultural e de identidade das camadas populares, fortemente afetadas pela crise econômica dos anos 1980. Serviu-se da política externa como instrumento para despertar as consciências nacionais acerca da herança africana na identidade venezuelana[1886]. Em nível nacional, representantes afrodescendentes começaram a criar associações desde os anos 1970[1887]. Jesús "Chucho" Garcia, especialmente, desempenhou papel de liderança: esteve, por exemplo, na origem da criação da Fundação Afro-Americana e da Diáspora Africana em 1993[1888] e depois na da Rede de Organizações Afro-Venezuelanas (ROA)[1889]

1884 Um recenseamento geral da população venezuelana levou-se a cabo em 2011, tentando incluir afrodescendentes. "Durante el Gobierno del presidente Chávez se han fortalecido relaciones con Nigeria", *Boletines del MPPRE*, 8 jan. 2007; ISHIBASHI, Jun. Multiculturalismo y racismo en la época de Chávez: Etnogénesis afro venezolana en el proceso bolivariano, *Humania del Sur*, ano 2, n. 3, jul.-dez. 2007, p. 35.

1885 AYALA, Mario; QUEIPO, Ernesto Mora. Reconstrucciones identitarias en el proceso bolivariano: Los Afro venezolanos (1998-2008), *Relatos del Sur*, n. 5-6, dez. 2008, p. 15, 18 e 20; e ISHIBASHI, Jun, *op. cit.*, p. 26-27.

1886 No entanto, a política de Hugo Chávez *vis-à-vis* a essa comunidade não está isenta de falhas: os afrodescendentes não obtiveram o mesmo reconhecimento que a comunidade indígena na Constituição de 1999 e os governos não aplicaram o programa de Durban desde estão, como reconhece o vice-ministro. BOLÍVAR, Reinaldo José. Venezuela-África, las vueltas de la historia, *Política Exterior y Soberanía*, 2(4), dez. 2007, p. 17.

1887 "Los estudios africanos y afrodescendientes en Venezuela", *Aporrea.org*, 26 jan. 2011.

1888 Disponível em: <http://www.fundacionafroamerica.com.ve/quienes.html>. Acesso em: 12 set. 2011.

1889 A Rede das organizações afro-venezuelanas (ROA – *Red de organizaciones afro-venezolanas* em espanhol) participa da Aliança das organizações afrodescendentes da América Latina e do Caribe e esteve presente na Conferência de Durban contra o racismo em 2001. "Los estudios africanos y afrodescendientes em Venezuela", *Aporrea.org*, 26 jan. 2011.

em 2000, que se tornou um dos principais interlocutores das autoridades.

Uma boa ilustração do vínculo entre diplomacia e desafios internos é o papel do vice-ministro para a África, ligado ao Ministério do Poder Popular para as Relações Exteriores, que executa diversas atividades de difusão da herança africana na identidade e cultura nacionais na Venezuela[1890]. Embora essa dimensão de seu trabalho não seja mencionada na *Agenda Africa*[1891], a entidade administrativa multiplicou as atividades em escala local. O vice-ministro Reinaldo Bolivar publicou diversas obras sobre a África ou relativas à herança africana na história da Venezuela. Criou até mesmo um *blog* no qual anuncia manifestações culturais sobre temas africanos. Exposições são regularmente oferecidas ao público, sempre patrocinadas pelo vice-ministério[1892]. Em conjunto, foram realizados dois projetos principais: a organização de um Festival Cultural dos Povos da África e a criação de uma cadeira universitária, a *Catedra Libre Africa*. Lançada em 2006, a cadeira estava presente em quatorze universidades públicas em maio de 2010[1893]. A existência do Festival, por sua vez, remonta

1890 São organizadas atividades culturais e publicações sobre outros parceiros da Venezuela, porém não tão sistematicamente. "Danzas clásicas de India en el teatro Teresa Carreño", *Boletines del MPPRE*, 2 nov. 2007; "Cancillería venezolana inaugura exposición fotográfica 'La Destrucción Cultural de Iraq'", *Boletines del MPPRE*, 18 nov. 2008; "Servicio de Información de la Cultura Árabe", *Boletín del Ministerio del Poder Popular para la Cultura*, 20 dez. 2008: Serviço decorrente do processo ASPA. *Segunda Cumbre de la OPEP*. Caracas: MINPET, 2001; *Irán: cuna de civilizaciones*. Caracas: MPPRE, 2005; RAMÓN CASTELLANOS, Rafael. *Hugo Chávez Frías y la Revolución bolivariana*. Caracas: El Perro y la Rana, 2010, p. 790. O último livro descreve obras das quais algumas afetam os países em desenvolvimento.

1891 Ao menos nas publicações surgidas até 2008.

1892 Cf. anexo nº 43, v. II, p. 543-545, e BOLÍVAR, Reinaldo José. *Venezuela y África. Las nuevas relaciones. Paradigmas de la cooperación Sur-Sur*. Caracas: Gobierno Bolivariano de Venezuela/Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores (MPPRE), 2013. Disponível em: <http://reinaldobolivar.blogspot.com/>. Acesso em: 20 jun. 2015.

1893 Funciona em colaboração com o Ministério do Poder Popular para a Educação Superior. MPPRE. *Libro amarillo 2010*, p. 268.

a 2003, e até 2010 houve quatro edições. O evento acolhe múltiplas manifestações culturais com o objetivo de difundir o conhecimento a respeito da África na Venezuela. Durante vários dias, exposições, conferências, espetáculos e desfiles se sucedem, com o deslocamento de equipes artísticas, nos bairros populares urbanos e em diversas regiões do país. Representantes, artistas e intelectuais de 24 Estados africanos participaram do primeiro festival e 22 nacionalidades africanas do segundo[1894]. A terceira edição institucionalizou a participação de novos grupos sociais, com a organização de uma Ronda de Saberes que compreendia reuniões de mulheres militantes, indígenas, agricultores, estudantes e reitores de universidades[1895]. Seu título "O povo na Cúpula" recorda o vínculo direto entre política externa e ambições internas. Esse festival se realizou simultaneamente com a segunda Cúpula ASA, realizada na Ilha Margarita.

Essas atividades aspiram a sensibilizar a sociedade venezuelana para com sua herança africana e as relações com esse continente. De fato, Ernesto Wong, professor de origem cubana que dirigiu um seminário sobre a África na Universidade Central da Venezuela (UCV) e na Universidade Bolivariana da Venezuela (UBV) de Caracas em 2009, confirma uma numerosa participação em seu curso[1896]. Porém, conforme já assinalamos, a polarização política interna limita o alcance desses eventos[1897].

1894 MPPRE. *Libro amarillo 2005*, p. 314; *Libro amarillo 2007*, p. 512-513.

1895 "III Festival Cultural con los pueblos de África se celebrará este mes Venezuela", *Boletines del MPPRE*, 8 set. 2009.

1896 Por ocasião de nossa passagem pela cátedra *Libre África* da Universidade Bolivariana de Caracas, o curso estava completo, com 52 estudantes. Na UCV, trata-se de um dos grupos mais numerosos nos seminários sobre zonas geográficas, com trinta participantes inscritos. Entrevista com Ernesto Wong, professor da Universidade Central da Venezuela, realizada em Caracas, em 17 de abril de 2009. No entanto, há uma falta de cursos temáticos. Na Universidade Central da Venezuela em 2009, não foi previsto nenhum seminário sobre a Ásia ou o Oriente Médio (por falta de professores, segundo as autoridades da UCV).

1897 ISHIBASHI, Jun, *op. cit.*, p. 25-41. O autor argumenta que os discursos do governo e da oposição

Além de aspirar a despertar uma consciência nacional, é importante que os vínculos transregionais sejam tecidos a fim de consolidar a política africana dos governos de Hugo Chávez. Para isso, procuram ligar a comunidade afrodescendente com seus territórios de origem. Não obstante, a tarefa não é simples, porque a chegada dos africanos remonta à época da colonização espanhola e os contatos dos descendentes com esse continente foram, portanto, muitas vezes rompidos. Mesmo assim, surgiram iniciativas em favor da integração dos afro-venezuelanos na execução dos projetos do vice-ministério para a África. As interações dos diplomatas com as associações comunitárias foram fortalecidas. Assim, Jesús "Chucho" Garcia trabalhou como conselheiro de Reinaldo Bolívar[1898]. A colaboração entre os dois ocorreu especialmente na realização de eventos nacionais que pudessem incluir atores africanos. A Rede de Organizações Afro-Venezuelanas (ROA) coordenou com o vice-ministério a organização de conferências, por exemplo, em janeiro de 2005, sobre a influência do pensamento de Martin Luther King, ou sobre a estratégia da África com sua diáspora sul-americana sete meses depois. Participou sobretudo das reuniões preparatórias do II Festival dos Povos da África e das Semanas Mundiais da África[1899]. Mais pontualmente, representantes de afrodescendentes são estimulados a viajar à África, com apoio, e às vezes em nome do governo. Em janeiro de 2007, as autoridades apoiaram a participação de quatorze organizações sociais, inclusive o ROA,

"racializam" o debate político ("negros, indígenas e pobres" versus "brancos") e carecem de profundidade histórica sobre as causas do racismo na Venezuela. FORITE, Camille. *Chávez et l'Afrique*. Paris: IHEAL, 2011, p. 175.

1898 *Ibid.*, p. 152.

1899 MPPRE. *Libro amarillo 2005*, p. 500 e 540; *Libro amarillo 2010*, p. 268; "Redes afrodescendientes y cátedra Libre África participan en el II Festival cultural con los pueblos de África", *Boletines del MPPRE*, 31 ago. 2007.

no VII Fórum Social Mundial, realizado em Nairobi[1900]. Diversos líderes afro-venezuelanos foram enviados a embaixadas na África, como Jesús "Chucho" Garcia em Angola e Diógenes Díaz na Guiné Equatorial[1901]. Afrodescendentes foram também nomeados como embaixadores ou encarregados de comércio no Benin, na Etiópia, na Nigéria e no Senegal[1902]. Surgem, então, vínculos tímidos, porém sempre sob a égide dos governos. Para estes, essa estratégia tem o duplo mérito de legitimar a inserção venezuelana no continente africano e seduzir os líderes dessa comunidade no plano nacional.

A presença importante de afro-venezuelanos no seio da sociedade é, com efeito, também instrumentalizada com objetivos políticos; Hugo Chávez a ela se referiu para legitimar sua decisão de aproximar-se do continente africano. Durante sua viagem à África do Sul, ele afirmou:

> *Temos consciência de estar visitando uma mãe; para nós, a África é uma mãe, uma boa e grande mãe. E somos parte dos que creem, na América Latina, [...] que é absolutamente imprescindível para conseguir, para construir nosso verdadeiro caminho em direção ao futuro, vir a reencontrarmo-nos com nossas raízes profundas*[1903].

Os dirigentes políticos procuram obter o apoio dos representantes afro-venezuelanos porque estes mostram ser um trunfo indispensável para seu projeto. Podem, assim, servir de intermediários para comunidades às vezes afastadas do campo político. Além disso, negligenciar as associações negras, e mesmo

1900 MPPRE. *Libro amarillo 2007*, p. 507-508.

1901 Diógenes Díaz era coordenador do ROA em 2011. "Los estudios africanos y afrodescendientes en Venezuela", *Aporrea.org*, 26 jan. 2011.

1902 Questionário respondido por um diplomata venezuelano, recebido em 6 ago. 2009.

1903 MPPRE. *Libro amarillo 2008*, p. 1.068.

confrontar-se com elas, prejudicaria muito a credibilidade do programa social governamental. Principalmente por essas razões, os afro-venezuelanos gozam de uma margem de manobra maior do que a de outros atores sociais, isto é, podem expressar certas objeções sem perder contato com os governantes. Diversos representantes afrodescendentes confirmam que a Revolução Bolivariana lhes permitiu dinamizar suas ações e lhes deu maior visibilidade[1904]. A cooperação com as autoridades políticas é facilitada pela defesa de ideias comuns de esquerda, sem que isso impeça a capacidade crítica de certos militantes. As associações de afrodescendentes denunciaram a falta de reconhecimento na Constituição 1999, apesar das sugestões feitas junto aos parlamentares. Esse fracasso explica em grande parte a criação da ROA no ano seguinte, com o objetivo de melhor organizar a militância afro-venezuelana[1905]. Em suas intervenções públicas, Jesús "Chucho" Garcia deu mostras de uma margem de manobra pouco comum no contexto interno venezuelano, em particular no momento do projeto de reforma constitucional de 2007. Por exemplo, declarou:

> *Isso marcou a diferença com outras organizações. De 1999 até agora, o governo ditou a maneira pela qual os movimentos sociais deveriam ser, anulando assim sua própria essência. Por isso, quando o governo criou os*

1904 Esse é especialmente o caso de Diógenes Díaz e de Enrique Arrieta Chourio, que também foi coordenador-geral da ROA. Diógenes Díaz escreveu, por exemplo, "que existe uma memória e uma lógica no surgimento de iniciativas (e a favor dos Afro-venezuelanos), a Revolução bolivariana como contexto histórico somente permitiu que surgissem essas iniciativas". "La Afrovenezolanidad y su abordaje desde la izquierda venezolana", *Aporrea.org*, 4 maio 2009; "Los estudios africanos y afrodescendientes en Venezuela", *Aporrea.org*, 26 jan. 2011. "Para sublinhar também que há uma memória e uma lógica de por que as iniciativas surgem, a Revolução Bolivariana, como contexto histórico, só permite que surjam estas iniciativas".

1905 Essa reivindicação retornou por ocasião do projeto de reforma constitucional em 2007, novamente sem conseguir ser totalmente ouvida. ISHIBASHI, Jun. Multiculturalismo y racismo en la época de Chávez: Etnogénesis afrovenezolana en el proceso bolivariano, *Humania del Sur*, ano 2, n. 3, jul. -dez. 2007, p. 26 e 37; LUCENA MOLERO, Hernán. Consideraciones sobre el movimiento social afrovenezolano, *Humania del Sur*, ano 2, n. 3, jul.-dez. 2007, p. 67-69.

> *círculos bolivarianos, nós não aceitamos transformar-nos em círculo bolivariano; quando criou as unidades de batalha, nós não aceitamos transformar-nos em unidades de batalha; em fim de contas, não aceitamos que nos seja imposta uma agenda que não corresponde ao que deveria ser em nossa opinião, não aceitamos perder nossas subjetividades [...] O revolucionário é revolucionário sem necessidade de ser chavista ou bolivariano. Eu diria mesmo que todo chavista não é revolucionário e todo bolivariano não é revolucionário. [...] Acho que todo o espaço que se abre é um espaço no qual é preciso participar. Mas sempre com uma agenda própria*[1906].

A polarização da sociedade venezuelana não deve, portanto, esconder a diversidade dos posicionamentos que subsistem[1907]. A política oficial em favor de um reconhecimento africano tem fortes repercussões no plano nacional sobre a definição da identidade venezuelana. Essa sensibilização somente pode agir em favor de uma maior presença da África entre os atores sociais. Assim, um museu de arte afro-americano, de iniciativa privada, foi aberto em Caracas em maio de 2011. O projeto não foi respaldado pelo Ministério da Cultura, mas as autoridades difundiram o anúncio de sua inauguração[1908].

A existência de uma importante comunidade afrodescendente constitui um elemento em favor da aproximação da Venezuela

1906 MATA CARNEVALI, María Gabriela. Diálogo con Jesús "Chuch" García. Rede de Organizaciones Afrovenezolanas: En pie de lucha. Entre la confrontación y la persuasión, *Humania del Sur*, ano 2, n. 3, jul.-dez. 2007, p. 140-146.

1907 Numerosos atores chavistas adotaram posições críticas em relação aos governos desde 1998; elas apenas são raramente expressas de maneira tão direta e pública.

1908 O diretor do museu percorreu a África durante 30 anos em busca de peça. "El arte afro-americano tiene su primer museo en Caracas", *Boletines de Ciudad Caracas*, 23 maio 2011; "Le musée d'art afro-américain de Caracas: au coeur des origines africaines du Venezuela", *RFI*, 5 jul. 2011.

com a África caso os vínculos transnacionais que surgem consigam aprofundar-se à imagem de sua crescente coordenação em escala regional[1909]. No tocante às tomadas de contato entre as sociedades, os governantes venezuelanos têm também, cada vez mais, de enfrentar relações Sul-Sul indesejadas.

6.2.4. Venezuela, rota de passagem para relações Sul-Sul ilegais

Devido a sua aproximação com o Irã, os governos de Hugo Chávez despertaram suspeitas de alguns, especialmente nos Estados Unidos, a respeito de uma eventual presença do Hezbollah – que estes últimos definem como organização terrorista – em seu território[1910]. Conforme já mencionamos, os primeiros desmentem formalmente essas acusações e nenhuma cooperação oficial foi iniciada com a primeira potência mundial nesse campo. A Venezuela possui uma comunidade árabe relativamente importante, como no Chile e no Brasil, o que explica as solicitações norte-americanas[1911].

1909 Parece que os afro-venezuelanos estavam mais incluídos na política implementada para com os afrodescendentes em escala regional, em particular no âmbito da Alba. Com efeito, as organizações comunitárias latino-americanas e caribenhas desenvolveram mais vínculos entre si nestes últimos anos do que com associações africanas que lutam contra as discriminações raciais, entre outras. MPPRE. *Libro amarillo 2010*, p. 269; GALA, Irene Vida. *A Política Externa Do Governo Lula Para a África. A Política Externa Como Instrumento De Ação Afirmativa ... Ainda Que Não Só*. Tese – Diplomacia. Brasília: Instituto Rio Branco, 2007, p. 65; BUFFA, Diego. María José Becerra, Reparaciones a un legado de agravios. El colectivo afrodescendiente en Latinoamérica. Transformaciones normativas en un nuevo escenario regional. In: BUFFA, Diego; RUBIOLO, Florencia; BECERRA, María José *et al.* (Orgs.). *Cooperación, integración regional e interregionalismo*. Córdoba: CIECS, 2011.

1910 Cf. conclusão da segunda parte, p. 358-359. Para esses setores, o Irã subvenciona diretamente o Hezbollah e fomenta atividades subversivas por esse canal. KARMON, Ely. Iran Challenges the United States in its Backyard, in Latin America. *American Foreign Policy Interests*, 32(5), 2010, p. 288-289; GOFORTH, Sean. *Axis of Unity: Venezuela, Iran & the Threat to America*. Washington, D.C: Potomac Books, 2012; TORRES SORIANO, Manuel R. La fascinación por el éxito: el caso de Hezbollah en América Latina. *Jihadmonitor.org*, 17 out. 2006, p. 12. O último autor relativiza fortemente os supostos vínculos entre um grupo venezuelano que se autoproclama *Hezbollah en América Latina* e seu homônimo libanês.

1911 Sobre a visão norte-americana a respeito das comunidades árabes sul-americanas, cf. infra, p. 670--672.

Nos anos 1990 esse grupo já representava 400.000 pessoas, principalmente descendentes de emigrantes sírios e libaneses. No entanto, somente 10% dentre eles, em média, adotaram a religião muçulmana[1912].

Em contraposição, as redes dos traficantes de droga multiplicaram-se na Venezuela devido a sua situação geográfica. O país serve de rota de passagem entre a Amazônia e África para uma mercadoria destinada ao mercado europeu. Segundo um relatório do Escritório das Nações Unidas contra a Droga e o Crime (ONUDC), em 2010, 51% dos carregamentos de drogas enviados da América do Sul em direção à Europa transitaram pela Venezuela[1913]. As autoridades reconheceram a extensão do fenômeno, o que levou à assinatura de um acordo de luta contra o tráfico de drogas com a Gâmbia[1914]. A reação a esses fluxos ilegais faz parte da intensificação dos laços com a África, ainda que as medidas tomadas sejam muito pontuais.

Dos três países estudados, a Venezuela é aquele no qual o enraizamento das relações Sul-Sul se mostra mais incerto. Mesmo que os diferentes atores políticos não rejeitem a ideia em si, suas visões críticas da orientação escolhida pelos governos bolivarianos levam a pensar que haveria profundas reestruturações em caso de vitória da oposição em uma eleição presidencial. Essas mudanças perturbariam sem dúvida o adensamento iniciado desde 1999. A situação venezuelana revela um dos problemas das diplomacias Sul-Sul: sua forte correlação com os representantes eleitos. Voltamos a esse ponto após o estudo da situação do Brasil.

1912 Número que retoma dados de associações, frequentemente otimistas. DELVAL, Raymond. *Les musulmans en Amérique Latine et aux Caraïbes*. Paris: L'Harmattan, 1992, p. 251-259.

1913 "Rotas do tráfico de drogas, o maior desafio", *O Globo*, 24 jun. 2010.

1914 MPPRE. *Libro amarillo 2010*, p. 256; "Venezolanos aliados con cubanos y dominicanos para traficar droga", *El Nacional*, 25 jun. 2010.

6.3. Brasil: interesse social crescente e estímulo governamental parcial

O Brasil se encontra em uma situação intermediária em comparação com o Chile e a Venezuela. Por um lado, surge um interesse mais difuso pelas relações com o mundo em desenvolvimento, particularmente no seio da "comunidade internacional", sem no entanto chegar ao grau de consenso do Chile. Por outro, os governos brasileiros procuram responder às demandas às vezes contraditórias dos atores sociais, mas sua ação ainda é muito seletiva.

Um estudo inovador de Amaury de Souza sobre a opinião dessa comunidade[1915], indica uma evolução que se pode considerar favorável na percepção das relações Sul-Sul. Assim, entre 2001 e 2008, os resultados de sondagens mostram que as prioridades internacionais do Brasil se modificaram em favor dos países em desenvolvimento. Em 2001, 82% das pessoas entrevistadas nessa amostra estimavam que o Brasil tinha interesses vitais na China; essa taxa passou a 92% em 2008. Em relação a diversos países do Sul a elevação é mais pronunciada: de 62% a 71% quanto à Índia, de 0 a 54% para a África do Sul, de 26% a 52% no que se refere a Angola ou ainda de 0 a 16% no tocante ao Irã. Inversamente, as percepções a respeito da importância dos alvos tradicionais se reduziram: de 76% a 59% quanto à Alemanha, de 67% a 50% sobre a França e de 59% a 41% no tocante à Inglaterra[1916]. Essa tendência não é unívoca, pois o interesse por Portugal aumentou de 44% a 50% e os Estados Unidos continuaram a ser o país mais mencionado, com 96% em 2001 e 95% em 2008[1917]. Convém deixar claro que a pergunta só

1915 Ele inclui autoridades governamentais ao lado de parlamentares, representantes de grupos de interesse, organizações não governamentais (ONGs), pesquisadores, jornalistas e, finalmente, dirigentes de empresas.

1916 Trata-se certamente de uma referência ao Reino Unido em sua totalidade.

1917 SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/CEBRI, 2009, p. 36.

incluía os parceiros estratégicos do Brasil; ela não dá informações sobre a percepção dos entrevistados sobre a aproximação feita pelos governos de Lula com outros Estados, especialmente os da África. Além dessa amostra específica, surgiu um novo interesse a respeito das culturas árabe, muçulmana e indiana na sociedade brasileira em geral, por ocasião da transmissão, a partir de outubro de 2001, da telenovela *O Clone*, e de *O Caminho das Índias* alguns anos mais tarde[1918]. A primeira chegou a inspirar algumas conversões ao Islam[1919]. Esses fenômenos de moda recordam o potencial dos fatores extragovernamentais para unir as sociedades.

A recepção mais positiva de certas relações Sul-Sul também é perceptível em diversos eleitos brasileiros. Nos últimos anos, a maioria dos estados da federação, assim como as principais cidades, desenvolveram ações internacionais, principalmente no campo da promoção comercial e na coordenação de projetos de cooperação técnica[1920]. Mas os países desenvolvidos são ainda os principais associados; somente a China faz parte dos alvos prioritários no mundo em desenvolvimento[1921]. Mais pontualmente, o estado do Ceará criou vínculos na Ásia, como a China e a Coreia do Sul, e na África, como Cabo Verde e Angola, com o objetivo de desenvolver seu intercâmbio econômico. O estado da Bahia estabeleceu contato

1918 O enredo da primeira, por exemplo, trata do itinerário de uma brasileira de origem marroquina obrigada a voltar a viver no Marrocos e que sofre os contrastes culturais e religiosos entre os dois mundos a que pertence. BAEZA, Cecilia, *op. cit.*, p. 397-398. Disponível em: <http://caminhodasindias.globo.com/>. Acesso em: 5 dez. 2011.

1919 As estimativas variam entre 500.000 e um milhão de muçulmanos no Brasil. A religião islâmica não se limita às populações árabes. Os primeiros muçulmanos chegados ao Brasil eram, aliás, escravos africanos. OUALALOU, Lamia. "L'islam gagne du terrain au Brésil", *Le Figaro*, 5 fev. 2010.

1920 Os estados federados permanecem principalmente como recebedores de ajuda pública para o desenvolvimento. SALOMÓN, Mónica. Los estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n. 22, primavera-verão 2008, p. 157.

1921 *Ibid.*, p. 148.

com a Malásia e a Indonésia, no tema da gestão das florestas[1922]. As missões comerciais são mais numerosas: a Índia recebe visitas dos governadores de Santa Catarina e de Pernambuco desde o início dos anos 2000[1923] e, ultimamente, as perspectivas de comércio com a Península Árabe atraíram os da Bahia, Santa Catarina e Minas Gerais[1924].

Os governos centrais acompanharam esse movimento mediante a criação em 1997 de uma Assessoria de Relações Federativas, que em 2003 se transformou em Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares. O Itamaraty também dispõe de escritórios regionais em diversos estados. O objetivo do Ministério parece ter sido mais observar as atividades para-diplomáticas do que estimular os governos a voltar-se para as parcerias, inclusive Sul--Sul. Existem iniciativas nesse sentido como mostra, por exemplo, a criação em 2008 de um Fórum sobre a governança local no âmbito do Ibas[1925]. No início de 2011, a Secretaria de Relações Institucionais da presidência lançou igualmente um programa que permite às cidades de mais de cem mil habitantes e aos estados federados propor projetos de cooperação com a África e o Haiti, a fim de obter apoio financeiro[1926]. Em nossas entrevistas na prefeitura de São Paulo ficou evidente que frequentemente as entidades locais agem por conta própria, mais ou menos intencionalmente[1927]. As autoridades

1922 As relações comerciais entre o Nordeste brasileiro e a África são facilitadas pela linha aérea Fortaleza--Praia (Cabo Verde). SARAIVA, José Flávio Sombra. A busca de um novo paradigma: Política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47(2), 2004, p. 151-152.

1923 VIEIRA, Maíra Baé Baladão. *Brasil-Índia: O interesse indiano no estreitamento das relações com o Brasil na década de 1990*. Tese (Mestrado) – Relações internacionais. Porto Alegre: UFRGS, 2007, p. 105.

1924 "Santa Catarina quer diversificar vendas ao Kuwait", *ANBA*, 8 nov. 2007; "Bahia espera bons negócios com Emirado", *ANBA*, 29 maio 2008; "Minas Gerais quer parceria com Emirados", *ANBA*, 9 out. 2009.

1925 SALOMÓN, Mónica, *op. cit.*, p. 154.

1926 "Municípios terão cooperação com África", *ANBA*, 13 abr. 2011.

1927 Entrevistas realizadas na prefeitura de São Paulo, em 3 e 19 jun. 2009.

centrais procuram também coordenar sua ação diplomática com parceiros não governamentais.

6.3.1. Integração incompleta do setor empresarial

Entre os atores sociais, algumas grandes empresas brasileiras já estavam presentes no mundo em desenvolvimento bem antes da chegada ao poder do presidente Lula e independentemente das orientações diplomáticas do país. A Petrobras, ainda majoritariamente controlada pelo Estado brasileiro, além da Odebrecht, iniciou suas operações em Angola respectivamente em 1979 e 1984[1928].

Os Investimentos Diretos Externos (IDE) brasileiros, no entanto, aumentaram nos últimos anos a tal ponto que em 2006 os fluxos no sentido do exterior (US$ 28 bilhões) ultrapassaram pela primeira vez os que ingressaram no país[1929]. Não obstante, apenas uma ínfima proporção se destinou às economias da África, Ásia em desenvolvimento e Oriente Médio. Segundo os dados do Banco Central brasileiro (BCB), a maior parte dos IDE brasileiros se concentrou na participação no capital de grupos estrangeiros que somavam US$ 169 bilhões em 2010. Três paraísos fiscais concentram 35,45% dos estoques de IDE brasileiros: o primeiro país receptor é a Áustria, com 21,94%, seguido pelos Estados Unidos em quarto lugar, com 7,8%. Somente um país do Sul aparece entre os 37 principais parceiros: trata-se da China, na 31ª posição, com 0,09%[1930]. O restante dos investimentos brasileiros recebidos por outros Estados do Sul não está detalhado. Tais fluxos estão relegados à categoria "outros" que de qualquer forma chega

1928 Disponível em: <http://www.odebrecht.com/organizacao-odebrecht/historia/internacionalizacao>; <http://www.petrobras.com/en/countries/angola/angola.htm>. Acesso em: 18 set. 2011.

1929 Esse recorde se deve, em grande parte, à compra da empresa canadense de produção de níquel, Inco, pela Vale. UNCTAD, World Investment Report, Relatório anual, 2007, p. XIX.

1930 Estevadeordal, Antoni. *Los caminos a China: la experiencia de las empresas latinoamericanas en el mercado chino*, Relatório, BID, 2012.

a apenas 0,39% do total[1931]. A presença de firmas nacionais nesse contingente será, portanto, extremamente limitada, excetuando-se algum megaprojeto organizado pelos principais grupos nacionais[1932]. Entre estes, a obtenção da permissão para explorar a mina de Moatize em Moçambique pela Vale deve resultar em um investimento total de pouco mais de US$ 1,6 bilhão[1933]. Trata-se do projeto mais importante da empresa na esfera do carvão.

Como se depreende dos dados sobre as IDE brasileiras, em geral o interesse das empresas pelas relações Sul-Sul é ainda muito baixo. Em 2008, a FIESP apresentou um estudo realizado junto a 23 associações empresariais a fim de auscultar suas opiniões a respeito da ideia de assinar tratados de livre comércio com países em desenvolvimento. A China e a Índia atraíram a atenção de todos os entrevistados, mas uma parte não desprezível (vinte no caso da China e dez no da Índia) rejeitou a ideia de um acordo comercial. Os Estados árabes do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) classificaram-se entre as prioridades secundárias, enquanto o sudeste asiático e a Coreia do Sul pouco interessaram ao setor privado.

Este setor não se mostra hostil a estudos de factibilidade para aumentar o intercâmbio. O acordo Mercosul-Sacu desperta interesse de quinze setores, principalmente com o objetivo de penetrar no mercado sul-africano[1934]. Além de sua presença esporádica no mundo em desenvolvimento, as empresas brasileiras concentram suas atividades em alguns campos-chave,

1931 Dados quantitativos (em milhões de US$): Áustria: 37.092; Ilhas Cayman: 29.466; Ilhas Virgens: britânicas 14.724; Estados Unidos: 13.184; Bahamas: 12.353; China: 148; Outros: 664. Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/rex/cbe/port/ResultadoCBE2010.asp>. Acesso em: 20 jun. 2015.

1932 Cf. anexo nº 42, quadro nº 95, v. II, p. 534-542.

1933 Disponível em: <http://www.vale.com/en-us/o-que-fazemos/destaques/pages/projeto-moatize-e-o-maior-em-carvao.aspx>. Acesso em: 19 set. 2011.

1934 "América Latina é alvo prioritário dos empresários paulistas", *Valor econômico*, 6 out. 2008.

como o petróleo, a infraestrutura, os minerais e ultimamente os hidrocarbonetos. Observa-se que esses campos correspondem às especializações das grandes empresas, como a Petrobras, a Odebrecht, a Camargo Corrêa e ainda a Vale. De fato, em 2004, somente quinze empresas se encontravam em atividade na China, contra 4.000 no Canadá[1935]. Ao viajar à Índia naquele ano, o presidente Lula reprovou publicamente a falta de audácia dos homens de negócios nacionais[1936]. Durante uma entrevista, um diplomata nos explicou que tendo em vista as dimensões do mercado interno do país, os empresários tendem a adotar comportamentos introspectivos; cabe então majoritariamente ao governo orientar os olhares para o exterior[1937].

As atividades de algumas multinacionais brasileiras no Sul são, porém, importantes para o enraizamento dos vínculos. Com efeito, essas empresas incitam firmas menores a participar como subcontratistas dos projetos que as maiores executam, o que fortalece a influência do setor empresarial junto ao poder público[1938]. É exatamente o que acontece nas relações entre o Brasil e Angola. A multiplicação de entidades brasileiras que trabalham no país, especialmente após a ação pioneira da Odebrecht, resultou na criação, em 2003, de um grupo patronal, a Associação de Empresá-

1935 SANTISO, Javier (Org.). *The Visible Hand of China in Latin America*. Paris: Centre de Développement de l'OCDE, 2007, p. 12.

1936 "Desafio a empresários", *O Globo*, 28 jan. 2004.

1937 Entrevista com um diplomata brasileiro, realizada em Brasília, em 29 maio 2009.

1938 A Odebrecht em Angola e a Vale em Moçambique também se dedicaram a projetos de cooperação, o que diversifica sua fixação local e pode gerar sinergias com os governos. MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. Perspectivas em relação ao continente africano. In: *I CNPEPI*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 260; "Vale do Rio Doce desenvolve projetos em Moçambique", *Nota da ABC*, 22 jun. 2005. A presença de Odebrecht também gera críticas, em particular seus vínculos com o poder político. GAIO, Gabrieli. "Você imaginou. Nós construímos". Estado, mercado e a participação brasileira na recuperação das infraestruturas angolanas. *Observador On-line*, 7(8), 2012; "Com BNDES e negócios com políticos, Odebrecht ergue 'império' em Angola", *BBC Brasil*, 18 set. 2012.

rios Brasileiros (Aebran)[1939]. Segundo essa organização, em 2007, as atividades ligadas às empresas brasileiras representaram quase 10% do Produto Interno Bruto (PIB) angolano[1940]. As firmas aumentaram também seus contatos transnacionais para o desenvolvimento de operações comuns. Assim, a Vale se associou com a Camargo Corrêa e a Odebrecht para reabilitar a mina de Moatize em Moçambique[1941]. Igualmente, dois bancos, o Banco do Brasil e o Bradesco aliaram-se recentemente para comprar uma parte das operações de seu coirmão português, o Banco Espirito Santo (BES) que dispõe de importante rede na África[1942]. Além disso, esses atores solicitaram apoio de instituições brasileiras para a realização de projetos locais. A Odebrecht voltou-se para o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) em 2007 com o objetivo de lançar um centro de formação técnica em Luanda. Mais recentemente, a Petrobras também utilizou esse serviço para sua implantação na Tanzânia[1943]. Apesar de sua concentração, a presença de empresas brasileiras no mundo em desenvolvimento participa da fixação das relações Sul-Sul sem supervisão governamental.

O mundo empresarial, no entanto, não é unânime. Já assinalamos as reclamações de várias federações a respeito do intercâmbio

1939 A associação agrupava cerca de quarenta empresas em 2009. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/africa/angola/pdf>. Acesso em: 1º dez. 2010. "País tem clima para cana-de-açúcar", *O Globo*, 11 out. 2009.

1940 "Brasil participa de 10% do PIB de Angola". *Valor Econômico*, 6 nov. 2007.

1941 Disponível em: <http://www.camargocorrea.com.br/pdf_ra/camargo_correa_ra_2010_pt.pdf> (p. 13 e 50) e <http://www.odebrecht-ec.com.br/projetos/pais/mocambique>. Acesso em: 19 set. 2011.

1942 Segundo o artigo, o BES possui cerca de trinta agências na Angola, vinte na Líbia, uma representação em Cabo Verde e uma parceria na Argélia com o Banco Exterior da Argélia. "BB e Bradesco compram banco português na África", *Folha de S. Paulo*, 10 ago. 2010.

1943 Banco Mundial/IPEA, *Bridging the Atlantic. Brazil and Sud-Saharan Africa South South Partnering for Growth*, Relatório, dez. 2011, p. 65-66.

comercial com a China[1944]. Essas posturas não significam, porém, que as entidades involucradas rejeitem completamente esses vínculos. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) posicionou-se em favor dos projetos de livre comércio Sul-Sul:

> *Além do aprimoramento das relações comerciais com grandes parceiros, como EUA e a União Europeia, a CNI defende o aprofundamento dos acordos comerciais com os países da Aladi (Associação Latino Americana de Integração) e o estabelecimento de novos acordos com outros importantes mercados em desenvolvimento como, por exemplo, a Índia, a União Aduaneira da África Austral (Sacu) e o Conselho de Cooperação do Golfo*[1945].

Entre 2003 e 2010, os governos brasileiros precisaram, portanto, enfrentar demandas contraditórias oriundas dos atores econômicos, uma parte dos quais propugna pelo desenvolvimento das trocas Sul-Sul enquanto outra parte aconselha mais prudência.

Em resposta a essas múltiplas solicitações, os poderes públicos desenvolveram laços com o setor privado. O presidente Lula nomeou Luiz Furlan para ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior em 2003, quando este último era diretor de uma das principais empresas brasileiras do setor agroalimentar, a Sadia, e ex-vice-presidente da FIESP. Seu sucessor de 2007 a 2008, Miguel Jorge, seguiu uma parte de sua carreira profissional na Volkswagen do Brasil e no Banco Santander. Desde então, Luiz Inácio Lula da Silva não realizou nenhuma viagem oficial ao exterior sem ser acompanhado por representantes do setor privado. Por ocasião de seu deslocamento à China em 2004, liderou a maior delegação presidencial organizada pelo Brasil, com mais de

1944 Cf. capítulo 5.2.2.1, p. 585-591.

1945 Disponível em: <http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF808081272B58C0012730BE3E847CE9.htm>. Acesso em: 18 set. 2011.

quatrocentas pessoas das quais 225, homens de negócios[1946]. Da mesma forma, a abertura da embaixada em Omã coincidiu com a chegada da Vale a esse país, tal como a visita de Lula ao Gabão está relacionada com a candidatura dessa empresa a obter licença de operação no setor mineiro[1947]. As autoridades brasileiras têm estimulado as empresas nacionais a se juntarem a sua atuação por meio de dois métodos principais.

Primeiro, surgiram diversas instâncias de diálogo com os responsáveis governamentais. Uma Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) foi criada em 1996, mas essas interações se reduziram com a chegada ao poder de Luiz Inácio Lula da Silva. Em 2003, foi lançado o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), composição tripartite (política, econômica e social)[1948]. Um grupo de trabalho mais temático denominado *Agenda China* congrega funcionários de diversos ministérios e dirigentes de empresas reunidos no Conselho Empresarial Brasil-China[1949]. O acesso aleatório desses grupos à esfera governamental, em função das equipes dirigentes e da multiplicação de seu número, mostra que o Poder Executivo conserva o controle sobre a integração dos atores societais com sua diplomacia[1950]. Esse domínio constitui uma limitação para a difusão das relações Sul-Sul porque os

1946 DICK PALOSCHI, Patricia. *Relações Comerciais Brasil-China (1994-2002)*. Tese (Mestrado) – Relações internacionais. Porto Alegre: UFRGS, 2006, p. 127.

1947 A Vale acabou por ser desclassificada em proveito de uma empresa chinesa. BARBOSA, Alexandre de Freitas; NARCISO, Thais; BIANCALANA, Marina. Brazil in Africa: Another Emerging Power in the Continent? *Politikon*, 36(1), abr. 2009, p. 75.

1948 OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; PFEIFER, Alberto. O empresariado e a política exterior do Brasil. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Orgs.). *Relações Internacionais do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 400-402.

1949 BARBOSA, Alexandre de Freitas; MENDES, Ricardo Camargo. A ascensão chinesa e os desafios da política externa brasileira. *Nueva Sociedad*, número especial em português, out. 2008, p. 50.

1950 Pode-se fazer uma constatação semelhante a respeito das negociações comerciais. HURRELL, Andrew; NARLIKAR, Amrita. A New Politics of Confrontation: Brazil and India in Multilateral Trade Negotiations, *Global Society*, 20(4), out. 2006, p. 428.

participantes que expressam uma visão demasiadamente diversa a respeito das escolhas feitas pelos representantes políticos podem às vezes ser deixados de lado.

Mais além dos mecanismos de discussão, os governos posteriormente fortaleceram vários órgãos de apoio às exportações e aos investimentos, principalmente em favor de projetos Sul-Sul. Foi lançado em 2008 um grupo de trabalho denominado *Programa Integração com a África,* coordenado pelo Itamaraty, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), a fim de definir objetivos de intercâmbio, investimento e cooperação com o continente africano. O órgão trata também da elaboração de políticas de apoio às exportações e às IDE brasileiras. Dentre o conjunto de órgãos federais existentes, pelo menos três executaram atividades destinadas a apoiar o intercâmbio Sul--Sul e a promover a internacionalização de empresas nacionais no mundo em desenvolvimento. Esses são o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), a Agência Brasileira de Promoção do Comércio e Exportações (APEX-Brasil) e do Programa de Financiamento às Exportações Brasileiras (PROEX)[1951]. A APEX--Brasil aperfeiçoou sua rede no seio do Sul e dispõe hoje de centros de negócios em Dubai, Pequim e Luanda. Os dois últimos foram abertos, respectivamente, em 2009 e 2010[1952]. Desde 2003,

1951 Não incluímos a ABDI porque suas atividades parecem mais pontuais, segundo sua razão de ser. Até 2010, ela se voltava para a participação em missões comerciais e organização de seminários de encontros em torno da questão do desenvolvimento industrial. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Paginas/acao_resumo.aspx?i=69>. Acesso em: 5 dez. 2011. Para maiores detalhes sobre os diferentes programas, ver: Secretaria da Presidência da República, Desenvolvimento produtivo e comercio exterior, *Balanço de Governo 2003-2010*, Eixo I, Livro 4, dez. 2010, p. 139-194. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=1021&refr=438>. Acesso em: 23 ago. 2011.

1952 Os outros centros se encontram em Bruxelas, Havana, Miami e Moscou. Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/portal/publicacao/engine.wsp?tmp.area=696>. Acesso em: 23 ago. 2011; "Superávit com China esconde problemas", *Folha de S. Paulo*, 18 maio 2009.

as exportações brasileiras para a África, sobretudo para Angola, absorvem 62% dos financiamentos concedidos pelo PROEX[1953]. No tocante aos países árabes, entre janeiro e outubro de 2010, a APEX-Brasil estima que 41% das receitas de exportação provêm de empresas que trabalham com a Agência, o que atesta a importância de suas atividades[1954]. Os parceiros que se beneficiam de empréstimos concedidos pelo BNDES também se diversificaram, embora haja uma preponderância com Angola. Até setembro de 2007, o Banco havia apoiado 28 projetos na África, por um montante total de US$ 472 milhões, frequentemente no campo da construção civil[1955]. Por exemplo, uma linha de crédito foi concedida a São Tomé e Príncipe em 2007, o que desbloqueou recursos para um projeto de produção de etanol em Gana[1956]. Em 2009, o Banco prosseguiu atuando no Egito, na Índia e na Turquia, criando até mesmo um departamento especialmente dedicado à utilização de seus recursos destinados à internacionalização de empresas nacionais[1957]. Um documento que nos foi fornecido pela Odebrecht e que enumera os financiamentos públicos concedidos de 1984 a 2008 confirma os algarismos oficiais[1958]. O apoio foi retomado com regularidade sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, mas os montantes concedidos a partir de

1953 "Lula leva à África promessa de mais cooperação", *Valor Econômico*, 28 jul. 2003.

1954 "Apex apoiou vendas de US$ 4 bilhões aos árabes", *ANBA*, 12 dez. 2010.

1955 PATRIOTA, Thomas Cooper. Brésil, un partenaire de l'Afrique qui s'affirme, *Les études*, IFRI, 2011, p. 14-15.

1956 O etanol seria exportado para a Suécia. BARBOSA, Alexandre de Freitas; NARCISO, Thais; BIANCALANA, Marina, *op. cit.*, p. 75. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/africa/sao-tome-e-principe/pdf>. Acesso em: 1º dez. 2010.

1957 BNDES, Annual Report 2009, Relatório anual, 2010, p. 151-152. Disponível em: <http://www.pdp.gov.br/Relatorios%20de%20Programas/Africa1_com.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2011.

1958 A empresa se beneficiou de financiamentos em 1984, 1988, 1989, 1992, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008.

2003 foram mais elevados[1959]. Os empréstimos destinados a Angola se multiplicaram de modo geral durante os dois mandatos de Lula[1960]. O Brasil disponibilizou, assim, US$ 2,5 bilhões em linhas de crédito para financiar projetos e exportações para aquele país[1961].

No entanto, a falta de amplitude das ações governamentais sempre é mencionada nas apreciações do setor privado a respeito dos programas públicos. No tocante à China, é comum entre os atores econômicos e acadêmicos a percepção de que as autoridades são mais passivas do que ativas nas relações comerciais e financeiras bilaterais[1962]. Frequentemente, os representantes nada podem fazer senão constatar os limites de sua atuação diante do gigante asiático, inclusive na África. O montante dos créditos chineses em Angola, por exemplo, é maior do que o dobro da oferta brasileira[1963].

Ademais, os esforços dos governos Lula dirigiram-se principalmente aos grandes grupos e dificilmente chegam a atingir as Pequenas e Médias Empresas (PME)[1964]. A APEX-Brasil possui um

1959 Montantes concedidos, em milhares de US$ – 1996: 131.091; 1997: 69.314; 1998: 9.375; 1999: 126.665; 2000: 50.855; 2001: 48.812; 2002: 188.117; 2004: 322.943; 2005: 126.908; 2006: 296.180; 2007: 292.525; 2008: 531.776.

1960 Uma linha de crédito de US$ 150 milhões foi aberta em 2004, de US$ 580 milhões entre 2005 e 2007 (PROEX), de US$ 750 milhões em 2006 (BNDES) e de US$ 1,5 bilhão em 2008 (BNDES). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/africa/angola/pdf> Acesso em: 1º dez. 2010. "Brasil-África: créditos de US$ 1.500 millones para Angola", *ANSA*, 10 jun. 2008; BNDES, *op. cit.*, p. 103.

1961 "Visita ao Brasil do Presidente da República de Angola, José Eduardo dos Santos – Brasília, 23 de junho de 2010", *Nota do MRE n. 390*, 22 jun. 2010.

1962 Um estudo do IPEA foi lançado em torno desse argumento principal logo antes da visita de Dilma Rousseff à China em abril de 2011. "Brasil precisa de política para a China", *ANBA*, 8 abr. 2011.

1963 WHITE, Lyal. Understanding Brazil's New Drive for Africa, *South African Journal of International Affairs*, 17(2), ago. 2010, p. 231.

1964 OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; PFEIFER, Alberto. O empresariado e a política exterior do Brasil. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Orgs.), *op. cit.*, p. 403. Avaliação de políticas públicas de promoção de exportação: uma análise de microdados para o BNDES-EXIM, PROEX e Drawback entre 2003 e 2007. In: IPEA, *Inserção internacional brasileira:* Temas de política

número muito menor de centros nos países em desenvolvimento do que a agência chilena ProChile; ora, as PME são as que mais necessitam dessas estruturas para internacionalizar-se. Das nossas entrevistas evidenciou-se que os representantes das multinacionais reconhecem não necessitar da ajuda do Estado para executar suas estratégias de implantação em certos países[1965]. Ao mesmo tempo, esclarecem que a boa disposição política sempre facilita seus projetos. Um funcionário da Vale assim observa a respeito do acompanhamento pelo Itamaraty: "A Vale do Rio Doce não precisa mais disso, mas muitas empresas brasileiras precisam"[1966]. De fato, em 2011, Angola foi o único Estado africano a acolher mais de três PME brasileiras em seu território[1967]. Vimos que uma parte importante dos recursos do PROEX em 2007 era destinada a apoiar as exportações para a África, mas esses subsídios foram distribuídos a apenas 38 firmas[1968]. Em termo de fatias de mercado, apoiar as companhias multinacionais permite aos governantes brasileiros aumentar a visibilidade de seu país em escala global, mas no plano nacional o estímulo às pequenas estruturas enraizaria mais as iniciativas Sul-Sul, porque isso envolveria um número maior de unidades sociais nessa dinâmica. Por ocasião de uma feira organizada em São Paulo pela APEX-Brasil em abril de 2010 com parceiros africanos, estavam presentes setenta empresas

externa, Livro 3, v. 1, Brasília: IPEA, 2010, p. 499 e 506-507. Para um exemplo na África, ver STOLTE, Christina. Brazil in Africa: Just Another BRICS Country Seeking Resources? *Briefing Paper n. AFP/AMP BP 2012/01*, Chatham House, nov. 2012, p. 5-7.

1965 Entrevistas com representantes da Odebrecht e da Vale, realizadas no Rio de Janeiro, em jun. 2009. Essa observação é confirmada por: RIBEIRO, Claúdio Oliveira. *Relações político-comerciais Brasil-África (1985-2006)*. Tese (Doutorado) – Ciência política. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007, p. 204-210.

1966 MADEIRA, Yves. A trajetória da Vale do Rio Doce. In: FUJITA, Edmundo (Org.). *O Brasil e a Ásia no* século XXI. Brasília: FUNAG, 2003.

1967 Banco Mundial/IPEA, *Bridging the Atlantic. Brazil and Sud-Saharan Africa South South Partnering for Growth*, Relatório, dez. 2011, p. 86.

1968 *Ibid.*, p. 81.

nacionais, o que deu ensejo à conclusão de contratos por um valor de US$ 25 milhões. Esse acontecimento torna evidente o potencial de aprofundamento do intercâmbio[1969]. Os dois mandatos do presidente Lula dão testemunho de uma vontade política de inclusão dos atores econômicos na aproximação com o mundo em desenvolvimento. Os programas implementados pecam, no entanto, pela modéstia, o que impede a ampliação do número de participantes nessas relações. Outros representantes da sociedade civil também se beneficiam da atenção governamental, com limites semelhantes.

6.3.2. Debilidade da participação dos atores sociais

As instituições de caridade brasileiras estabeleceram pouquíssimos vínculos com parceiros do Sul. Um estudo de 2007 sobre as ONGs dos Estados-membros do Ibas, feito a partir dos sítios da internet, concluiu que mesmo que os governos se mostrem dispostos a integrar os atores sociais, suas intenções se tornam de difícil realização devido ao *deficit* de ligações diretas entre essas organizações nos campos chaves do Fórum, como a saúde pública ou a segurança[1970]. Caso existam, os contatos permanecem, portanto, pontuais e insuficientes para criar uma verdadeira solidariedade. Além disso, por enquanto não interferem na diplomacia brasileira e, por conseguinte, não exercem influência direta em favor da manutenção das relações Sul-Sul. A Igreja Universal do Reino de Deus, do Rio, que pertence às igrejas evangélicas não pentecostais,

1969 *Ibid*., p. 86.

1970 Durante sua pesquisa, Khatchik Derghougassian encontrou apenas um *link* para Viva Rio na página da Gun Control Alliance en Afrique du Sud. DERGHOUGASSIAN, Khatchik. Ibsa no gubernamental: mobilización social, diplomacia ciudadana y gobernabilidad de seguridad en la integración Sur-Sur. In: TOKATLIAN, Juan (Org.). *India, Brazil y Sudáfrica*. Buenos Aires: Del Zorzal, 2007, p. 194-233. Segundo seu *site* na internet, a Viva Rio trabalha com parceiros do Norte em projetos que incluem, às vezes, a análise de países em desenvolvimento (criação da rede *Paz para a cidade* em 1998, estudo *Nem guerra nem paz* e projeto *COAV Cidades* em 2005, consultora do PNUD e Angola em 2006, da l'UNICEF em 2007). Disponível em: <http://www.vivario.org.br/>. Acesso em: 25 ago. 2011.

está atualmente presente em quase todos os estados do mundo, com uma fixação mais profunda nos lusófonos[1971]. Não temos conhecimento de ações comuns com os diplomatas brasileiros.

Além disso, os representantes da sociedade civil não aprovam sistematicamente os novos projetos Sul-Sul. Assim, a Greenpeace Brasil denunciou atividades ilegais que podem ter sido executadas por empresas chinesas como, por exemplo, a fábrica Compensa, acusada em 2001 de extração abusiva de madeira na Amazônia. Tribos indígenas também protestam contra projetos de empresas chinesas demandadoras de água, que conduzem a construção de barragens em Paquiçamba[1972].

Mais uma vez, os governos de Lula procuraram estimular a criação de redes transnacionais Sul-Sul. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) associou-se a ONGs ou instituições privadas nacionais de excelência a fim de levar adiante projetos em vários campos. Assim, todos os centros de formação profissional criados pelo Brasil na África e em Timor-Leste foram organizados com a participação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai)[1973]. Da mesma forma, a exportação do programa Bolsa Escola, que alia a educação à luta contra a pobreza, é conduzido pela ONG Missão Criança, graças a vários apoios, inclusive o

1971 Observamos sua existência na África do Sul, em Angola, em Botsuana, na China, na Índia, em Moçambique, na Namíbia, nas Filipinas ou ainda na Tanzânia. Em Moçambique, está presente desde os anos 1990 e possui principalmente meios de comunicação (rádio, televisão, imprensa escrita). "Igreja Universal completa 32 anos atuando em quase 200 países", *Portal Padom*, 12 jul. 2009.

1972 SILVA, Solange Dias da. Os interesses econômicos-comerciais da República Popular da China nos países amazônicos. *Artigo*, Grupo de Estudos da Ásia-Pacífico/PUC (São Paulo), ca 2004, p. 11; JUBANY, Florencia; POON, Daniel. Recent Chinese Engagement in Latin America and the Caribbean: A Canadian Perspective, *Research Report*, Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL), mar. 2006, p. 6. Em Moçambique, os projetos de produção de biocarburantes são os que suscitam as reticências de diversas ONGs. "Mozambique/Brésil: La 'diplomatie de l'éthanol' critiquée", *Global Voices*, 24 jul. 2010.

1973 Foram instalados centros em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, além de Timor-Leste. ABC, La coopération technique du Brésil en Afrique, Relatório, 2009, p. 7.

da ABC, no que respeita à transferência de conhecimentos[1974]. O apoio das autoridades públicas também pode ocorrer por meio do financiamento, como é o caso da Pastoral da Criança, cujos 70% dos recursos provêm de fundos públicos, especialmente do Ministério da Saúde. A Pastoral da Criança é o órgão de ação social da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que contribui para o apoio ao desenvolvimento de crianças de 0 a 6 anos, sem retirá-las do convívio familiar[1975]. No início de 2010, estava presente em Angola, Guiné-Bissau, Guiné Conacri, Moçambique, Filipinas e Timor-Leste[1976].

Essas parcerias são pertinentes quando são duráveis, além das equipes governamentais que as estabelecem, como ocorreu com o Senai. Em troca, outros exemplos mostram esses limites da ação pública brasileira. Durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, foi lançada uma parceria entre a ABC e a ONG Alfasol, em 2000, com o objetivo de exportar o método de alfabetização aplicado por essa entidade no Brasil para o Timor-Leste e depois para a América Central e a África lusófona (Moçambique, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde a partir de 2002)[1977]. Não encontramos informações sobre o aprofundamento dessa colaboração após a

1974 A ABC não financiou esses projetos. Criada em 1998, o trabalho dessa ONG ultrapassa as fronteiras nacionais desde 2000. Observamos atividades em Moçambique, São Tomé e Príncipe e Tanzânia. Na altura de 2006, a ONG cuidava de 150 famílias em Moçambique e de 400 em São Tomé e Príncipe. Disponível em: <http://www.missaocrianca.org.br/anoano.html>. Acesso em: 23 ago. 2011.

1975 Disponível em: <http://www.pci.org.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=47&Itemid=43>. Acesso em: 25 ago. 2011.

1976 "Leia a íntegra do discurso de Zilda Arns no Haiti", Época, 14 de janeiro de 2010.

1977 O trabalho da Alfasol recebeu na ocasião importante reconhecimento international. Disponível em: <http://www.alfasol.org.br/site/atuacao_internacional.asp>. Acesso em: 23 ago. 2011; MORAIS, Michelle Garciela de. South-South Cooperation, Policy Transfer and Best-Practice Reasoning: the Transfer of the Solidarity in Literacy Program From Brazil to Mozambique, *Working Paper General Series n. 406*, ISS, fev. 2005, p. 1 e 29.

eleição de Luiz Inácio Lula da Silva. Essa ONG é ligada ao Centro Ruth Cardoso, nome da esposa de Fernando Henrique[1978].

Os representantes brasileiros procuram, em geral, incluir diferentes grupos sociais em suas iniciativas. Mesmo que às vezes os gestos não sejam muito amplos, como assinalamos no caso das PME, eles exprimem uma vontade governamental de estender a base social em favor do Sul-Sul. O programa ProAfrica contribui, assim, com suporte financeiro a projetos de pesquisa elaborados entre especialistas brasileiros e africanos. Há interesse em que as candidaturas sejam propostas por atores não governamentais brasileiros[1979]. Em escala inter-regional, os diversos projetos em execução são sistematicamente acompanhados por uniões semelhantes. O presidente Lula declarou a propósito do Fórum de Diálogo Ibas: "A participação de nossas sociedades é indispensável para a consolidação do mecanismo"[1980]. Um fórum empresarial acompanha cada Cúpula Aspa, ASA ou Ibas[1981]. Os dois primeiros também resultaram na multiplicação de eventos na América do Sul, com o objetivo de aumentar o conhecimento da cidadania a respeito do mundo árabe e do continente africano[1982]. Dentre esses três exemplos, o Ibas é o que mais institucionaliza os vínculos sociais;

1978 Certos projetos parecem haver prosseguido, conforme as publicações da ABC. "A Cooperação com os Países de Língua Portuguesa", *ViaABC*, out. 2005, p. 12; "ABC coopera na capacitação de equipe técnica santomense na área de educação", *Nota da ABC*, 3 jul. 2009. Disponível em: <http://www.alfasol.org.br/site/home.asp>. Acesso em: 23 ago. 2011.

1979 Cf. capítulo 2.3.2, p. 287-288.

1980 Discurso pronunciado na Sessão de Abertura da I Cúpula Ibas, no Palácio Itamaraty, em Brasília, em 13 set. 2006. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/discursos/view>. Acesso em: 14 set. 2011.

1981 Esse é também o caso da CPLP e do Focalae. *FOCALAL*. Brasília: FUNAG, 2009, p. 11-12. Disponível em: <http://www.cplp.org/id-938.aspx>; <http://www.cplp.org/Default.aspx?ID=396>. Acesso em: 14 set. 2011.

1982 O Aspa parece mais dinâmico tendo em vista o número de atividades observadas, a maior parte no Brasil. Para exemplos, cf. anexo nº 6, v. II, p. 265-295 e <http://www.bibliaspa.com.br/>. Disponível em: 14 ago. 2011.

em 2011 dispunha, além do Fórum empresarial, de iniciativas de discussão entre pesquisadores, editores, mulheres, parlamentares e PME[1983]. As Cúpulas de chefes de Estado e de governo são também ocasião para manifestações culturais, como os festivais de dança ou a publicação de livros em conjunção ao Ibas[1984]. Os contatos assim criados permanecem, porém, muito dependentes das vontades governamentais. Somente quando escapam a essa tutela essas atividades poderão demonstrar a existência de uma interdependência direta entre si. Outro trunfo das autoridades brasileiras para conseguir enraizar as relações Sul-Sul reside na presença, no seio da sociedade, de várias comunidades oriundas do mundo em desenvolvimento.

6.3.3. Uso retórico das comunidades internas e sua reatividade variada

A mais numerosa diáspora árabe e a mais importante comunidade de afrodescendentes da América Latina habitam, com efeito, o território brasileiro. Historicamente localizados no Nordeste, os descendentes de africanos influenciam as atividades internacionais de alguns dos estados da federação. Mencionamos acima os vínculos comerciais por motivos de proximidade geográfica. O governador da Bahia, no entanto, viajou ao Benin em setembro de 2008 e um ano depois esse estado participou da organização de um colóquio Brasil-África que propôs recomendações para ampliar as relações inter-regionais[1985].

1983 Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/foros/view>. Acesso em: 14 set. 2011.

1984 Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/eventos-no-ambito-do-ibas-2008-a-2010/view>. Acesso em: 14 set. 2011.

1985 Colóquio organizado com o Conselho de Desenvolvimento e Econômico e Social (CDES), entidade federal. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/africa/benin/pdf>. Acesso em: 1º dez. 2010. "Encontro na Bahia discute intercâmbio", *AfroPress*, 24 out. de 2009.

Tal como na Venezuela, os governos de Lula procuraram simultaneamente levar adiante uma política de aproximação com o continente africano e valorizar a herança africana, especialmente mediante a implementação de uma política nacional de luta contra as discriminações raciais[1986]. Em 1999, os afrodescendentes – negros e mestiços – representavam 45% da população total e correspondiam a 64% da população pobre[1987]. A partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva foram aprofundadas as primeiras medidas tomadas no início dos anos 2000: em 10 de janeiro de 2003, a adoção da lei n° 10.639, que tornou obrigatório o ensino da história e das culturas afro-brasileiras e africanas nas escolas elementares e secundárias, e a criação, em 21 de março seguinte, da Secretaria de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), ligada à presidência da República, são os dois principais exemplos[1988]. Os programas de ação afirmativa também foram fortalecidos, inclusive no corpo diplomático[1989].

1986 SUZUKI, Shigeru. Brasil en la época del multiculturalismo: Una polémica en torno a las acciones afirmativas, *Humania del Sur*, ano 2, n. 3, jul.-dez. 2007, p. 73-85.

1987 No Brasil, os recenseamentos sobre questões raciais são feitos mediante autodeclaração; a pessoa interrogada é quem define a categoria a que pertence. Mais recentemente, 90 milhões de brasileiros (de um total de 198 milhões) declaram ter ascendência africana. "Brasil en África: algo más que goles", *Infolatam*, 16 jun. 2010. SUZUKI, Shigeru, *op. cit.*, p. 77.

1988 O presidente Lula também nomeou o primeiro negro, Joaquim Barbosa, para o Supremo Tribunal Federal e inaugurou o Museu Afro-Brasil em 2004. COELHO, Pedro; SARAIVA, Flávio Sombra (Orgs.). *Fórum Brasil-África*. Brasília: FUNAG, 2004, p. 103-104; LECHINI, Gladys. Los estudios sobre África y Afroamerica en América Latina. El Estado del Arte. In: LECHINI, Gladys (Org.). *Los estudios afroamericanos y africanos en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2008, p. 19. Disponível em: <http://www.museuafrobrasil.org.br/>. Acesso em: 20 jun. 2015. Além dessas, há outras manifestações numerosas, como encontros de cinema negro, festivais, exposições ou *sites* da internet de informação. Disponível em: <http://www.buala.org/>. Acesso em: 14 set. 2011. "Vitrine da África na Uerj", *O Globo*, 16 out. 2008; "II Encontro de cinema negro Brasil, África e América Latina", *O Globo*, 14 nov. 2008; "Angola paulistana", *Folha de S. Paulo*, 4 fev. 2009; "Festival expõe e exalta cultura africana no Rio". *Folha de S. Paulo*, 28 ago. 2009; "*Site* sobre cultura africana será lançado hoje na Bienal de SP", *Folha de S. Paulo*, 4 out. 2010.

1989 Essas medidas se inscrevem no âmbito da lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, sobre a igualdade racial. Elas reforçam o programa de 2002 que prevê a concessão de bolsas aos candidatos afrodescendentes aos concursos para o Itamaraty. Em 2010, 198 estudantes foram beneficiados e dezesseis passaram nas provas para admissão à carreira diplomática. "Vagas para candidatos

Essas duas dimensões permaneceram dissociadas durante muito tempo no Brasil. Aliás, a maioria das pesquisas sobre a política africana de Lula não abordam o debate da presença africana nesse país sul-americano. Os estudos africanos têm sido historicamente desenvolvidos no país a partir da Política Externa Independente (1961-1964)[1990]. A defesa da causa afrodescendente remonta igualmente a várias décadas, com intensificação a partir da criação do Movimento Unificado contra a Discriminação Racial (MNU) em 1978[1991]. Pesquisas recentes começam a debruçar-se sobre essa questão, mais particularmente a partir do trabalho de Irene Vida Gala[1992].

Podem-se distinguir diversas facetas na participação política dos afrodescendentes: as interações com os governos, a interiorização do movimento negro e a aproximação com a África[1993]. As associações comunitárias estimularam os partidos políticos, especialmente o Partido dos Trabalhadores (PT), criado por Luiz Inácio Lula da Silva, a incluir as relações com o continente africano em seus programas de governo. Suas reivindicações foram apoiadas pela presença do MNU na Conferência Mundial sobre o Racismo, em Durban, em 2001[1994]. Em contraposição, seus vínculos diretos com a África são quase inexistentes, inclusive durante aque-

afrodescendentes no Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata", *Nota do MRE n. 746*, 28 dez. 2010.

1990 Existe autonomia nos estudos africanos em relação a afro-brasileiros; os primeiros surgem principalmente em função da orientação diplomática escolhida pelos governantes. LECHINI, Gladys, *op. cit.*, p. 15-27.

1991 GALA, Irene Vida. *A Política Externa Do Governo Lula Para A África. A Política Externa Como Instrumento De Ação Afirmativa ... Ainda Que Não Só*. Tese – Diplomacia. Brasília: Instituto Rio Branco, 2007, p. 58-62.

1992 *Ibid.*

1993 Quando mencionamos o movimento negro, temos em mente a pluralidade das organizações comunitárias existentes.

1994 GALA, Irene Vida, *op. cit.*, p. 16.

la Conferência. Os atores brasileiros, com efeito, focalizam mais as problemáticas internas[1995]. Organizações de afrodescendentes viajam para participar do Fórum Social Mundial – assim como suas coirmãs venezuelanas – o que proporciona ocasião para encontrar certos membros da sociedade civil africana[1996].

Diante dessa situação, as autoridades brasileiras, ao contrário de seus homólogos venezuelanos, solicitam menos esses representantes em suas gestões para com o continente africano. Existe, por exemplo, um coletivo de empresários afro-brasileiros, cuja presença de forma apenas pontual observamos nas atividades realizadas entre 2003 e 2010[1997]. Da mesma forma, a Câmara de Comércio Afro-Brasileira (CCBA), criada em 1968, foi muito ativa na aproximação com o continente africano nos anos seguintes, porém parece ter sido menos dinâmica durante o relançamento dos anos 2000[1998]. As autoridades políticas pouco exploraram as possibilidades oferecidas por essas organizações como instrumento de difusão das iniciativas Sul-Sul. Somente alguns eventos pontuais foram desenvolvidos, tais como a organização de encontros entre os atores sociais da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) em Salvador, em julho de 2006[1999]. Durante essa última reunião, no entanto, nenhuma mesa de debates tratou do papel dessa comunidade no estabelecimento de relações com a África[2000]. Essas poucas manifestações não são

1995 *Ibid.*, p. 16.

1996 *Ibid.*, p. 65.

1997 Disponível em: <http://www.ceabra.com.br/>. Acesso em: 14 set. 2011. "II Reunião da Comissão Mista Brasil-Cameroun – Brasília, 4 e 5 de agosto", *Nota do MRE n. 380*, 4 ago. 2005.

1998 As câmaras de comércio entre o Brasil e certos países africanos tornaram-se mais ativas. SANTANA, Ivo de. Relações econômicas Brasil-África: a Câmara de comércio afro-brasileira e a intermediação de negócios no mercado africano, *Estudos Afro-Asiáticos*, 25(3), 2003.

1999 "II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora – II CIAD, Salvador, Bahia, 12 a 14 de julho de 2006", *Nota do MRE n. 358*, 9 jun. 2006.

2000 GALA, Irene Vida, *op. cit.*, p. 178.

suficientes para estabelecer uma verdadeira estratégia de conexão. A participação do movimento negro na política africana dos governos de Lula resumiu-se, segundo Irene Vida Gala, ao diálogo entre o Itamaraty, o SEPPIR e a Fundação Cultural Palmares[2001]. Com efeito, a ministra encarregada do SEPPI acompanhou Celso Amorim em diversas ocasiões durante suas viagens à África.

Outros representantes diplomáticos brasileiros, porém, associam a durabilidade da política inter-regional ao reconhecimento da importância africana para a sociedade brasileira. Alberto da Costa e Silva foi um dos jovens secretários que acompanharam a primeira viagem à África de um ministro das Relações Exteriores, Gibson Barboza, em 1972. Publicou diversas obras sobre os vínculos entre o Brasil e a África, inclusive um livro infantil, a fim de difundir informações sobre a África na sociedade brasileira[2002]. Da mesma forma, o ex-secretário-geral da UNCTAD, Rubens Ricupero, não cessou de recordar a "dívida de sangue" do Brasil para com a África[2003]. Durante o Fórum Brasil-África de 2003, organizado pelo Itamaraty e pelos embaixadores africanos no Brasil, ele declarou: "Um verdadeiro encontro com a África pressupõe um verdadeiro encontro conosco mesmos"[2004]. O despertar da consciência afro-brasileira favoreceria o impulso da diplomacia africana brasileira[2005].

Nos dois mandatos de Lula, a presença de uma comunidade afrodescendente muito importante no Brasil serve também para legitimar a orientação diplomática para com a África. O ministro

2001 Essa Fundação é ligada ao Ministério da Cultura e tem por objetivo estimular as manifestações culturais afro-brasileiras. *Ibid.*, p. 178.

2002 COSTA e SILVA, Alberto da. *Um Passeio pela África*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

2003 Expressão utilizada por ele durante uma entrevista realizada em São Paulo, em 17 jun. 2009.

2004 COELHO, Pedro; SARAIVA, Flávio Sombra, *op. cit.*, p. 102.

2005 Vários pesquisadores com quem conversamos desenvolveram a mesma ideia, como Pio Penna Filho, entrevistado em São Paulo, em 29 jun. 2009.

Celso Amorim escreveu: "Com 76 milhões de afrodescendentes, somos a segunda maior nação negra do mundo, atrás da Nigéria, e o governo está empenhado em refletir essa circunstância em sua atuação externa"[2006]. O presidente Lula gostava de enfatizar as possibilidades dos afro-brasileiros na sociedade nacional ao reiterar a importância do legado africano para seu país. Assim, multiplicou os gestos simbólicos: pediu desculpas pelo papel do Brasil no comércio triangular durante a visita à Casa dos Escravos na Ilha de Gorée, no Senegal e viajou em seguida ao porto de Ouidah, no Benin, de onde partiram numerosos escravos; igualmente, conversou em Gana com a comunidade de Tabom, constituída por descendentes de escravos que regressaram à África[2007].

Os representantes brasileiros abandonaram assim o discurso culturalista que lhes tinha valido muitas críticas no passado[2008]. Essa retórica apresentava um Brasil idealizado, um modelo de democracia racial tendo como corolário a omissão dos debates nacionais sobre a discriminação, o que significava negar as reivindicações do movimento negro. Este se opunha a tal estratégia, apesar de apoiar o aprofundamento dos vínculos com o continente africano[2009]. De 2003 a 2010, os tomadores de decisões políticas passaram a privilegiar o discurso da "dívida brasileira' para com

2006 "O Brasil e o 'renascimento africano'", *Folha de S. Paulo*, 25 maio 2003.

2007 MUNGOI, Dulce; RODRIGUES, Vera. Moçambique e Brasil: o debate das relações etno-raciais, *Revista África e Africanidades*, 13 maio 2008, p. 19; "Viagem do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Cinco Países Africanos", *Nota do MRE n. 161*, 8 abr. 2005.

2008 Enfatizamos que aqui mencionamos as estratégias dos governos, assim como seus objetivos políticos, e não as teses defendidas, ou debatidas, no campo acadêmico. BROCHIER, Christophe. Sur quelques erreurs et impasses dans l'étude des relations raciales au Brésil. *RITA*, n. 5, dez. 2011.

2009 Da mesma forma, os representantes africanos criticaram a nomeação do primeiro embaixador afrodescendente na década, o jornalista Raymundo de Souza Dantas, para um posto na África (em Gana) e não em outra região. Essa estratégia, portanto, não foi muito eficaz. SARAIVA, José Flavio Sombra. *O lugar da África*. Brasília: Universidade de Brasília, 1997, p. 90, 234-243. Essa análise é compartilhada por: Antônio Carlos Peixoto e Florestan Fernandes. SUPPO, Hugo Rogélio. Gilberto Freyre e a imagem do Brasil no mundo, *Cena Internacional*, 5(2), 2003, p. 52-53; GALA, Irene Vida, *op. cit.* p. 42.

a África, o que permite conservar uma vocação legitimadora[2010]. Em companhia de seu homólogo sul-africano, Luiz Inácio Lula da Silva explicou em 2003: "O Brasil tem uma dívida com a África. Uma dívida de reconhecimento pela contribuição, em condições de sofrimento e opressão, que milhões de africanos deram para a construção do Brasil"[2011]. Uma inovação da política africana de seus governos, portanto, foi relacionar a aproximação com o continente e o combate à discriminação racial no Brasil[2012]. Um dos compromissos da campanha eleitoral da coalizão formada em torno da candidatura de Lula era a de "voltar-se para a África". Esse objetivo mencionava explicitamente sua dupla dimensão, interna e externa[2013]. Porém, os vínculos criados entre os afrodescendentes e sua terra de origem são pouco numerosos.

As comunidades árabe-brasileiras, por sua vez, conservaram mais contato com seus territórios de origem e parecem igualmente mais presentes no relançamento das relações Sul-Sul. Os dados sobre a importância das pessoas originárias dos países árabes e as de ascendência árabe que vivem no Brasil variam em função dos interlocutores. Segundo o Itamaraty, em 2003 a comunidade libanesa contava com seis a sete milhões de pessoas e a síria, dois milhões[2014]. Os palestinos são menos numerosos, com cerca de 50.000 indivíduos, em grande parte concentrados no estado do

2010 SARAIVA, José Flávio Sombra. The New Africa and Brazil in the Lula Era: the Rebirth of Brazilian Atlantic Policy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 53, número especial, 2010, p. 180.

2011 Discurso pronunciado no jantar oferecido por Thabo Mbeki, em Pretoria, em 8 nov. 2003. In: *Repertório de Política Externa*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 158-159.

2012 As primeiras medidas nacionais remontam, porém, à presidência de Fernando Henrique Cardoso, mas elas não foram ligadas a um novo dinamismo diplomático para com a África. GALA, Irene Vida, *op. cit.*, p. 11; DÁVILA, Jerry. *Hotel Trópico: Brazil and the Challenge of African Decolonization 1950-1980*. Durham N.C.: Duke University Press, 2010, p. 251.

2013 GALA, Irene Vida, *op. cit.*, p. 44.

2014 "Expectativa de negócios dá o tom da visita de Lula ao Líbano", *ANBA*, 5 dez, 2003.

Rio Grande do Sul[2015]. A maioria dos descendentes de árabes é de religião cristã, salvo os palestinos, cuja maioria chegou mais tarde, após a criação do Estado de Israel[2016].

A coordenação dessas comunidades com os governantes acentuou-se nos últimos anos, como ocorreu no Chile. A diplomacia executada sob a orientação de Luiz Inácio Lula da Silva desempenhou papel relevante nessa evolução: "O que me motiva a dar continuidade a esses esforços de aproximação é o entusiasmo que essa política provoca na comunidade de cerca de dez milhões de árabes e descendentes que temos no Brasil", explicou o governante brasileiro[2017]. Essa interpretação foi confirmada pelo presidente da Câmara de Comércio Árabe-Brasileira (CCAB), Salim Schahin, durante uma homenagem prestada ao líder: "O presidente Luiz Inácio Lula da Silva lançou, com sua política externa, as bases de uma nova etapa do relacionamento entre árabes e brasileiros"[2018].

Em troca, o despertar da diáspora obrigou os representantes políticos a interessar-se pelas questões relativas ao conflito Israel-Palestina. Deputados se reuniram em torno da Liga Parlamentar Árabe-Brasileira, que, sem estar baseada na origem étnica, compõe-se essencialmente de parlamentares de ascendência árabe[2019]. A Liga deu origem a numerosos debates parlamentares sobre o Oriente Médio; sob a presidência de Jamil Murad, que se tornou, segundo Cecilia Baeza, "a porta-voz da causa palestina"[2020].

2015 BAEZA, Cecilia. *Les Palestiniens d' Amérique Latine et la cause palestinienne (Chili, Brésil, Honduras – 1920-2010)*. Tese (Doutorado) – Ciências políticas em relações internacionais. Paris: IEP, 2010, p. 16.

2016 "Brasil tem cerca de quarenta mesquitas, a maioria em São Paulo", *ANBA*, 28 out. 2003.

2017 "Para Lula, países árabes são parceiros fundamentais", *ANBA*, 18 jun. 2008.

2018 "Lula lançou nova relação com árabes, diz Schahin", *ANBA*, 25 mar. 2010.

2019 Entre seus membros estão os deputados de origem libanesa Ricardo Izar, João Herrmann Neto e Jamil Murad.

2020 Em 2007, a Liga se transformou em Grupo Parlamentar Brasil-Países árabes. BAEZA, Cecilia, *op. cit.*, p. 448.

Da mesma forma, a Federação das Entidades Árabes Palestinas Brasileiras (Fepal) obteve a votação de uma resolução que autoriza "o monitoramento por parte das entidades da sociedade civil, com acompanhamento do governo brasileiro, de todas as informações a respeito de violações dos direitos humanos pelas autoridades israelenses nos territórios ocupados da Palestina, assim como sobre todas as questões relativas ao conflito". Uma comissão de aplicação foi criada com esse objetivo em 8 de novembro de 2005[2021].

A existência de uma filiação com o mundo árabe também estimula o desenvolvimento de relações especiais. Esse é, por exemplo, o caso de Gilberto Kassab, prefeito de São Paulo desde 2006, cujos avós eram libaneses[2022]. Sua origem, assim como a concentração de comunidades árabes na cidade por ele governada e seus arredores, explicam em parte sua decisão de viajar ao Líbano[2023]. A primeira viagem pelo mundo árabe realizada por Luiz Inácio Lula da Silva em dezembro de 2003 incluiu aquele país e a Síria. Inversamente, Mahmud Abbas veio ao Brasil em 2009 e deslocou-se até Porto Alegre, onde vive a maioria da diáspora palestina. Em seguida, o governante sírio Bashar al-Assad discursou no Clube Homs, criado por descendentes sírios desde os anos 1920[2024].

Existem estruturas que facilitam os laços entre o Brasil e os países árabes, como faz a Câmara de Comércio Árabe-Brasileira (CCAB), lançada nos anos 1950[2025]. A chegada ao poder de Lula

2021 A Federação participa das CONAPIR. A função dessas Conferências é aconselhar a presidência da República sobre as políticas de promoção da igualdade racial nas escalas nacional e internacional. BAEZA, Cecilia, *op. cit.*, p. 450.

2022 "Kassab recebe ministro sírio", *ANBA*, 4 jan. 2011.

2023 Entrevista realizada na prefeitura de São Paulo, em 3 jun. 2009.

2024 "No Brasil, Abbas busca apoio de Lula para a independência palestina", *O Globo*, 20 nov. 2009; "A coletividade nos aproxima, diz Bashar", *ANBA*, 1º jul. 2010.

2025 Disponível em: <http://www.ccab.com.br/>. Acesso em: 14 set. 2011.

influiu duplamente em sua ação; a Câmara é frequentemente associada às atividades executadas pelas autoridades governamentais e tem de responder às crescentes solicitações de parte de atores brasileiros e estrangeiros. Em 2006, a CCAB e o Ministério das Relações Exteriores assinaram uma parceria no âmbito do seguimento da primeira Cúpula América do Sul-Países Árabes (Aspa). Observamos a realização de diversas missões comerciais a esses países em coordenação com a APEX[2026]. Além disso, a CCAB diversificou suas atividades devido ao impulso dos contatos do Brasil com o mundo árabe[2027]. Organiza principalmente eventos culturais e também promove o turismo inter-regional. Em 2006, criou uma agência de notícias na internet, a Agência de Notícias Brasil-Árabe (ANBA) cujo número de frequentadores não parou de aumentar[2028]. De duzentos mil acessos mensais em 2007, ela passou a quase quinhentos mil dois anos depois[2029]. A ANBA desenvolveu parcerias com agências do Kuwait, Emirados Árabes Unidos, Iêmen e Argélia[2030]. Sua evolução ilustra a maneira pela qual os estímulos governamentais podem resultar em relações transnacionais.

Como no caso dos afrodescendentes, o presidente Lula utilizou essa presença comunitária para justificar certas orientações de

2026 Entre as atividades conjuntas, podemos citar um encontro empresarial arábio-brasileiro, em maio de 2005 (após a Aspa I), uma missão comercial ao Marrocos, Tunísia e Egito, em maio de 2007 e uma missão aos Emirados Árabes Unidos, ao Qatar e Kuwait, em fevereiro de 2008. "Árabes e brasileiros negociam hoje e amanhã em São Paulo", *ANBA*, 12 maio 2005; "Câmara Árabe e governo brasileiro firmam parceria inédita", *ANBA*, 9 mar. 2006; "Brasileiros começam hoje busca por negócios na África", *ANBA*, 28 maio 2007; "Ministros árabes e sul-americanos querem cooperação em energia", *ANBA*, 22 fev. 2008.

2027 "Câmaras árabes ampliam", *ANBA*, 3 abr. 2007.

2028 Aliás, servimo-nos regularmente de seus boletins neste trabalho.

2029 "União para conquistar o mundo árabe", *ANBA*, 21 maio 2007; "O ano bom (ou do boom)", *ANBA*, 27 jan. 2010.

2030 "Existem grandes oportunidades de investimentos entre o Brasil e o Kuwait, diz embaixador", *ANBA*, 3 mar. 2005.

sua política externa. Argumentou com a disposição brasileira de servir de mediador no conflito entre Israel e a Palestina, recordando que "o Brasil tem um papel importante porque nós somos um país de índole pacífica. Porque aqui 150 mil judeus talvez vivam o maior processo de harmonia com 10 milhões de árabes"[2031]. Durante sua viagem ao Líbano, utilizou retórica semelhante: "Somos mais do que países irmãos, mas primos de verdade como vocês falam", em alusão à comunidade libanesa no Brasil, mas também aos brasileiros que vivem no Líbano[2032]. Finalmente, assim como a Venezuela, as autoridades precisam responder ao crescimento de atividades ilícitas Sul-Sul.

6.3.4. Pressões externas contra relações Sul-Sul indesejadas

Devido a suas múltiplas fronteiras e às dimensões de sua economia, o Brasil, entre os três casos estudados, é o país que mais deve enfrentar vínculos transnacionais Sul-Sul ilegais. Além da Venezuela, o Brasil serve de rota de trânsito para o envio de drogas à África ocidental, destinadas à Europa ou diretamente aos Estados Unidos[2033]. Surgiram outras relações fraudulentas; por exemplo, o Brasil estaria em via de tornar-se um centro mundial de tráfico de jovens jogadores de futebol africanos. Com efeito, redes fraudulentas recrutam jogadores, prometendo às famílias que serão integrados no sistema europeu ou em algum grande clube brasileiro. Enquanto isso, são enviados ao Brasil para "formação". Essas atividades são ilegais porque trata-se, na verdade, de contornar as regras da Federação Internacional de Futebol (Fifa),

2031 "O Mundo precisa de diálogo sincero, diz Lula", *ANBA*, 12 mar. 2003.

2032 Trata-se da forma pela qual os brasileiros são chamados no Líbano. "'Somos primos de verdade', diz Lula a empresários no Líbano", *ANBA*, 5 dez. 2003.

2033 "Colombianos enviam droga para África via Brasil", *O Estado de S. Paulo*, 23 mar. 2007; "Brasil se mantiene como destacado país de tránsito de drogas a EE.UU y Europa", *Efe*, 2 maio 2011.

as quais estipulam que um jogador não pode ser vendido se já tiver assinado um contrato. Ora, a maioria dos clubes africanos não é reconhecida pela Fifa; os jovens são, então, enviados ao Brasil para lá se naturalizarem e, portanto, poder ter acesso ao mercado de jogadores de futebol. Beneficiam-se, assim, de melhores salários, pois os jogadores desse país são mais bem pagos[2034]. Não tivemos conhecimento de ações comuns levadas a cabo pelos governos brasileiro e africanos diante desse fenômeno ainda recente.

É no campo do combate ao terrorismo que o Brasil é mais levado a tratar de relações Sul-Sul ilegais. Após os atentados da Amia e os de 11 de setembro de 2001, as autoridades estadunidenses aumentaram a pressão sobre os países da Tríplice Fronteira. Essa é uma zona de múltiplo intercâmbio, mais ou menos controlada e controlável devido a sua situação geográfica, na encruzilhada de limites territoriais argentinos, brasileiros e paraguaios. Diante da multiplicação de diversos tipos de tráfico (contrabando, lavagem de dinheiro, comércio ilegal de armas e drogas)[2035], que coincide com a presença de comunidades alvos do combate antiterrorismo (população árabe e muçulmana[2036], máfias), o Departamento de Estado de Washington reclama melhor vigilância desse espaço pelos serviços estatais locais[2037].

2034 "A conexão brasileira", O Globo, 11 abr. 2010; "FIFA contra el tráfico de jóvenes", *IPS*, nov. 2010.

2035 A propósito, das múltiplas atividades, legais ou não, na Tríplice Fronteira, ver: BARTOLOMÉ, Mariano César. A tríplice fronteira: principal foco de insegurança no cone sul-americano, *Military Review*, 2003, p. 22-35.

2036 A inclusão da comunidade árabe é devida ao fato de que certas pessoas são de origem libanesa e que uma parte contribuiria para o partido político Hezbollah. Ora, o Hezbollah foi considerado organização terrorista pelos Estados Unidos. A primeira potência mundial suspeita igualmente da passagem de membros da Al-Qaeda pelo Brasil, mesmo se os dois grupos não possam ser confundidos. "Scenesetter for SR Farah Pandith's Visit to Brazil: São Paulo's Muslims". *Telegrama n. 09SAOPAULO653 de 20 novembro 2009 revelado por Wikileaks*, 29 nov. 2010; "Cable sobre la presencia de Al Qaeda en Brasil", *El País*, 5 dez. 2010: cable n. 227.899.

2037 A posição estadunidense se reflete em dois relatórios: HUDSON, Rex. Terrorist and Organized Crime Groups in the Tri-Border Area (TBA) of South America. Report, Federal Research Division, Library of Congress, dez. 2010 (2003), p. 87; HUDSON, Rex (Org.). A Global Overview of Narcotrafics-Funded

Diversas associações civis, assim como os responsáveis governamentais do Brasil temem que essa demonização da Tríplice Fronteira seja utilizada pelos Estados Unidos para imiscuir-se nos assuntos sul-americanos[2038]. Oficialmente, os representantes brasileiros rejeitam a interpretação da zona da maneira proposta pela primeira potência mundial, por julgá-la demasiado estigmatizadora e prejudicial à harmonia intercomunitária hoje existente em seu território. De modo mais geral, o combate ao terrorismo não faz parte das prioridades brasileiras[2039]. Não obstante, mais oficiosamente, certas forças de polícia e de informações trabalharam com seus homólogos estadunidenses sobre o acompanhamento da comunidade árabe-muçulmana no Brasil, sobretudo na cidade de São Paulo[2040]. A Tríplice Fronteira, porém, não foi objeto de cooperação Sul-Sul.

No Brasil, o relançamento das relações com os países em desenvolvimento está em mãos de um punhado de atores, cujas atividades participam de seu enraizamento. Entre esses, o governo desempenha papel crucial e preponderante.

Terrorist and Other Extremist Groups. Report, Federal Research Division, Library of Congress, maio 2002, p. 147. Existe cooperação entre a Argentina, o Brasil e o Paraguai desde 1991, mas esta cuida mais dos tráficos de drogas, armas e do contrabando. Os Estados Unidos participam de reuniões desde 2002. FERREIRA, Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat. Brasil e a Guerra Global ao Terrorismo: Percepções e erros de percepções sobre a área da Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai). Intervenção durante o XXIX Congresso Internacional de LASA. Toronto, 6-9 out. 2010.

2038 NORIEGA, Roger. A Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos. In: AMARAL, Arthur Bernardes do (Org.). *A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2010, p. 137-247; ABOUTAHER, Myriem. La Triple Frontière: Construction discursive d'un espace transnational imaginé, *Nota sobre o Site de Análise dos discursos da América Latina*, 28 set. 2010.

2039 FERREIRA, Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat, *op. cit.*, p. 14.

2040 "Cable sobre la lucha antiterrorista en Brasil", *El País*, 5 dez. 2010: telegrama n. 136.564; "Al-Qaida's South American connection", *The Guardian*, 6 dez. 2010.

6.4. Um desafio paradoxal: a dependência para com os governos

Existem esforços conhecidos de difusão das gestões governamentais Sul-Sul no seio das sociedades, ainda que pequem em certos pontos, variáveis em função de cada caso. O corpo diplomático, assim como as mais altas instâncias estatais têm consciência de que a durabilidade de suas políticas exige um enraizamento societal. A intensificação dos vínculos transnacionais Sul-Sul continua, portanto, ainda débil ou pontual. Outra característica infeliz frequentemente ligada a esses fatores reside em sua forte variabilidade no tempo por motivos econômicos, mas também ao sabor das mudanças de governo[2041].

O corolário de uma ancoragem social insuficiente traduz-se em uma excessiva dependência da perenidade das iniciativas Sul-Sul orientadas para o Poder Executivo no Brasil, no Chile e na Venezuela, e especificamente para os presidentes da República e os ministros das Relações Exteriores. As constituições sul-americanas dão amplas prerrogativas aos chefes de Estado na condução das relações externas[2042]. O domínio do Executivo é ainda mais forte quando a vontade política se mostra decisiva na reativação de certas orientações diplomáticas, como as relativas às relações

2041 Cf. capítulo 1 sobre o papel dos golpes de Estado ou das reorientações dos anos 1990, p. 75-85 e 136-153.

2042 Artigo nº 84-VII da Constituição brasileira de 1988: "Compete privativamente ao Presidente da República: VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar em seus representantes diplomáticos"; artigo 32 nº 15 da Constituição chilena de 1980: "São atribuições especiais do Presidente da República: [...] 15º- Conduzir as relações políticas com as potências estrangeiras e os organismos internacionais e dirigir as negociações; concluir, assinar e ratificar os tratados que considere servir aos interesses do país, os tratados serão submetidos à aprovação do Congresso, conforme prescrito no artigo 54 nº 1. Os debates e deliberações sobre esses assuntos serão secretos caso o Presidente assim exigir". Artigo nº 236-4 da Constituição da República Bolivariana da Venezuela, de 1999: "São atribuições e obrigações do Presidente ou da Presidenta da República: [...] 4- Dirigir as relações exteriores da República, celebrar e ratificar tratados, convenções e acordos internacionais". FIGUEIRA RODER, Ariane. *Introdução à análise de Política Externa*. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

Sul-Sul[2043]. Hugo Chávez assumiu a preeminência nesse campo, após o retorno da oposição no Parlamento em seguida às eleições de 2010, sem, no entanto, obter maioria: "A política externa é dirigida pelo Presidente da República; trata-se de uma atribuição exclusiva do Presidente [...] a única coisa importante é que a Assembleia Nacional deve aprovar a nomeação dos embaixadores, mas não precisamos dos dois terços para isso"[2044]. Mais do que às instituições, é ,portanto, às equipes governamentais e ao papel de certos personagens políticos que o adensamento Sul-Sul deve sua atual dinâmica.

6.4.1. Chefes de Estado pessoalmente engajados

Os estudos de política externa (*Foreign Policy Analysis*) atribuem cada vez mais importância às representações dos atores (análises chamadas cognitivas) e à influência dos indivíduos na elaboração da diplomacia de um Estado[2045]. Certos trabalhos sobre as mudanças nas relações internacionais confirmam a importância das personalidades políticas: o papel do líder é, portanto, a primeira causa explicativa da evolução das políticas externas, segundo Charles Hermann[2046]. Nosso objetivo aqui não é voltar às

2043 Mesmo se um número cada vez maior de atores mantém contato com diplomatas, a preponderância destes últimos permanece forte. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: Insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2), 2008, p. 81. O autor enumera seis fatores explicativos: o quadro constitucional, o papel menor do legislativo para medidas vinculantes, o caráter "imperial" do presidencialismo brasileiro, o modelo econômico ISI que não estimula a abrir-se para o mundo, a escolha de uma diplomacia não conflitiva e a profissionalização do corpo diplomático.

2044 "Ochenta mil millones de dólares en la Faja del Orinoco para los próximos dos años", *MINCI Prensa presidencial*, 27 set. 2010.

2045 A obra pioneira nesse campo foi a de: JERVIS, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton: Princeton University Press, 1976; COHEN, Samy. Pouvoir, décision et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère. In: SMOUTS, Marie-Claude (Org.). *Les nouvelles relations internationales*. Paris: Presses de Sciences Po, 1998.

2046 Margaret Hermann se debruçou principalmente no papel dos indivíduos, assim como o historiador francês Jean-Baptiste Duroselle. GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989 [1981], p. 96; HERMANN, Charles F. Changing Course: When

qualidades específicas dos presidentes que marcaram a retomada Sul-Sul, mas sim tratar de sua influência direta nesse processo. Dois personagens estimularam especialmente a reorientação diplomática em seus países: Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e Hugo Chávez na Venezuela. Ambos se beneficiaram de um carisma que teve importância na visibilidade mundial de suas políticas. Devido a sua trajetória e a seu caráter simpático e conciliador, o ex-sindicalista brasileiro obteve mais recompensas internacionais do que seu antecessor[2047]. Por seu turno, os dotes oratórios e a retórica engajada do líder venezuelano fizeram dele uma das figuras mais conhecidas no mundo.

É precisamente na Venezuela que o relançamento Sul-Sul mais depende da vontade presidencial[2048]. A divisão dos Estados em cinco polos elaborada por Hugo Chávez em 2004 foi transcrita no organograma do Ministério do Poder Popular para as

Government Choose to Redirect Foreign Policy? *International Studies Quarterly*, 34(1), 1990; HOLSTI, Kalevi J. Restructuring Foreign Policy: A Neglected Phenomenon in Foreign Policy Theory. In: *Change in the International System*, Aldershot: Elgar, 1991, p. 83-100; GOERTZ, Gary. *Contexts of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, p. 44, 72 e 248; HERMANN, Margaret G.; PRESTON, Thomas; KORANY, Baghat; SHAW, Timothy M. Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals, *International Studies Review*, 3(2), verão 2001, p. 83-131; DUROSELLE, Jean-Baptiste; KASPI, André. La personnalité de l'homme d'État. In: *Histoire des relations internationales de 1945 à nos jours*, 13. ed. Paris: Armand Colin, 2002, p. 284-313.

2047 Entre os numerosos prêmios que recebeu, podemos citar Prêmio Houphouët-Boigny pela paz, da Unesco, o prêmio do Serviço Público do centro privado norte-americano de pesquisa Woodrow Wilson Center, Prêmio "Homem do ano" da *Chatham House*, de Londres e eleição como "Personalidade do ano" do *Le Monde* e da revista *Time*. O ministro Celso Amorim também recebeu muitas recompensas. "Lula é homenageado nos Estados Unidos", *ANBA*, 22 set. 2009; "Brasil: Lula cierra 2009 entre reconocimientos, olímpicos, película y críticas", *Efe*, 29 dez. 2009; "Lula da Silva es elegido la persona más influyente del mundo por la revista Time", *Infolatam*, 29 abr. 2010.

2048 Essa observação não significa que o presidente venezuelano dita sozinho a política exterior de seu país; ele está cercado por conselheiros, na maioria engajados anteriormente em redes militantes de esquerda radical. Por exemplo, Alí Rodríguez Araque foi comandante da guerrilha nos anos 1960. Ocupou diversos postos nos governos chavistas: ministro das Minas e Energias, ministro das Relações Exteriores, ministro da Economia e, ainda, embaixador em Cuba. Serviu também como secretário-geral da Opep. GOTT, Richard. The New Politics of Oil. In: *Hugo Chávez and the Bolivarian Revolution*. Nova York: Verso, 2005, p. 169.

Relações Exteriores (MPPRE) na reforma de 2005[2049]. Além disso, o governante teve dificuldade em encontrar um chefe duradouro para esse ministério. Os primeiros anos do poder chavista foram marcados por uma sucessão de cinco nomeações para esse posto antes da chegada de Nicolás Maduro em 2006. Essa falta de continuidade certamente fortaleceu a marca presidencial nas decisões de política externa[2050]. Além disso, Nicolás Maduro, que entrou na política pela via parlamentar até chegar à presidência da Assembleia Nacional, deve sua carreira ao chavismo e dá a impressão de acompanhar incondicionalmente os passos de seu superior hierárquico. Não tivemos notícia de nenhuma tensão entre Hugo Chávez e seu ministro a propósito da estratégia Sul--Sul. O papel do chefe de Estado parece, pois, incontestável na condução da diplomacia venezuelana. As relações com o Irã o confirmam: o presidente viajou onze vezes a esse país, ou seja, quase uma vez por ano desde sua eleição em 1998. Suas visitas são oportunidades para afinar acordos, debates sobre o sistema mundial e assinatura de novos projetos. Ele está diretamente envolvido no bom desenvolvimento dessa parceria, como demonstra também sua presença física recorrente nos locais das fábricas irano-venezuelanas.

No Brasil, igualmente, a marca presidencial é palpável na revitalização dos vínculos com o mundo em desenvolvimento. Foi o próprio Lula quem teve a ideia de criar o processo Aspa (América do Sul-Países Árabes). No entanto, a visão internacional de Luiz Inácio Lula da Silva retoma as ideias da organização partidária da qual é oriundo, o Partido dos Trabalhadores (PT). Historicamente, esse partido, originado na esquerda radical, defendeu uma interpretação revisionista das relações internacionais e promove o fortalecimen-

2049 Decreto n. 3.402, de 23 de dezembro de 2004. MPPRE. *Libro amarillo 2005*, p. 95.

2050 Entendemos por "marca presidencial" a influência do chefe de Estado e de seu círculo próximo de assessores.

to dos contatos com o Sul[2051]. A aspiração a uma reaproximação com a África é uma característica do PT que provém da causa comum com os povos oprimidos. Vários membros do partido tiveram de exilar-se durante o período da ditadura, inclusive alguns na África, onde estabeleceram laços com movimentos de libertação nacional. Ao mesmo tempo, instaurou-se um diálogo entre o PT e o Movimento Negro Unificado (MNU) por intermédio de militantes engajados nas duas organizações[2052]. Antes de ser eleito, Lula já havia viajado a diversos países em desenvolvimento e manteve contatos, como principal dirigente do PT, com líderes do Sul, como os da África do Sul, da Autoridade Palestina e da China[2053]. Ao chegar ao poder, no entanto, Luiz Inácio Lula da Silva não aplicou ao pé da letra as orientações reivindicadas pelo PT, que continua a inclinar-se por uma ruptura mais pronunciada com os Estados do Norte[2054]. Apesar de tudo, seu engajamento em favor das relações Sul-Sul traduz a influência da organização partidária sobre sua visão do cenário mundial. O governante brasileiro cercou-se de pessoas chave de seu partido, especialmente Marco Aurélio Garcia, que foi nomeado Assessor especial para assuntos internacionais do presidente[2055].

2051 ALMEIDA, Paulo Roberto de. La politique internationale du Parti des Travailleurs, de la fondation du parti à la diplomatie du gouvernement Lula. In: ROLLAND, Denis; CHASSIN, Joëlle (Orgs.). *Pour comprendre le Brésil de Lula*. Paris: L'Harmattan, 2004, p. 221-238.

2052 GALA, Irene Vida. *A Política Externa Do Governo Lula Para A África. A Política Externa Como Instrumento De Ação Afirmativa ... Ainda Que Não Só*. Tese – Diplomacia. Brasília: Instituto Rio Branco, 2007, p. 44-56.

2053 As relações do PT com a China se tornaram mais tensas após os acontecimentos de Tiananmen, mas foram retomadas a partir de 2001. VELASCO e CRUZ, Sebastião; STUART, Ana Maria. Cambiando el rumbo: la política exterior del gobierno de Lula. In: ÁLAVAREZ, Carlos Chacho (Org.). *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2003, p. 121-122; "Lula-Mandela", *Jornal do Brasil*, 21 jul. 1998.

2054 VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação, *Contexto Internacional*, 29(2), jul.-dez. 2007, p. 294.

2055 Marco Aurélio foi secretário de Relações Internacionais do PT de 1996 a 2002. Trabalhou principalmente na esfera regional. VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel, *op. cit.*, p. 296.

6.4.2. Reforço burocrático limitado

Diante da intervenção presidencial determinante, qual poderia ser o papel da burocracia na elaboração das políticas Sul-Sul? Verificamos que os dirigentes brasileiros e venezuelanos souberam remodelar os ministérios a seu favor[2056].

Conforme mencionamos anteriormente em relação à Venezuela, a radicalização esboçada a partir de 2004 provocou um deslocamento das elites diplomáticas com uma mudança quase total de funcionários em prol da nomeação de pessoas favoráveis aos preceitos bolivarianos[2057]. Os espíritos críticos deslocaram seu campo de ação para fora da administração, o que, consequentemente, quase não teve influência na orientação da política externa dos governos de Hugo Chávez[2058].

No Brasil, a diplomacia presidencial também ganhou em importância a partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso, mas foi sempre acompanhada do trabalho de reconhecida qualidade do Itamaraty. O Ministério das Relações Exteriores desempenha papel importante na continuidade da diplomacia brasileira: ao contrário da Venezuela, seu trabalho é majoritariamente profissionalizado[2059]. No entanto, esse órgão não constitui um bloco monolítico. Miriam Gomes Saraiva distingue duas correntes principais no corpo diplomático brasileiro. Por um

2056 Limitamo-nos a mencionar aqui a orientação Sul-Sul em geral, por faltarem ainda estudos sobre a influência da burocratização sobre aquela orientação, especialmente sobre as lutas internas, as reticências ou, ainda, a boa vontade dos funcionários para levar adiante certos projetos.

2057 A importância dos diplomatas não profissionais no total do corpo diplomático remonta a tempos anteriores à presidência de Hugo Chávez. ROMERO, Carlos A. La política exterior de Chávez: Entre lo doméstico y lo global, *Revista Iberoamericana de Análisis Político*, 1(2), dez. 2004, p. 132; VILLA, Rafael Antonio Duarte. Política externa na administração Hugo Chávez, *Política Externa*, 13(1), jun.-ago. 2004, p. 102.

2058 As disfunções internas, porém, conseguiram reduzir a velocidade das vontades presidenciais, como mencionamos anteriormente, cf. capítulo 5.1.1.2, p. 536-538.

2059 CASARÕES, Guilherme. Itamaraty's Mission. *The Cairo Review of Global Affairs*, n. 12, inverno 2014.

lado, os "autonomistas" enfatizam as diferenças Norte-Sul nos assuntos internacionais e insistem em um papel preponderante do Brasil na região, mostrando-se favoráveis ao aprofundamento das relações Sul-Sul. De outro, os "institucionalistas pragmáticos" advogam a inserção mundial do Brasil mediante o apoio aos regimes internacionais e a adoção de uma liderança discreta[2060]. De modo geral, os diplomatas em atividade deixam de lado suas divergências e procuram apresentar denominadores comuns a respeito dos objetivos a atingir. As nuances se referem mais aos métodos para chegar aos resultados desejados[2061]. Assim, no momento de compor sua equipe, Lula logicamente voltou-se mais para os setores autonomistas, cujas percepções se aproximavam mais das suas.

Duas nomeações simbolizam essa estratégia: a de Samuel Pinheiro Guimarães como secretário-geral das Relações Exteriores e a de Celso Amorim para o cargo de ministro das Relações Exteriores. Samuel Pinheiro Guimarães representa a reorientação diplomática escolhida pelos governos de Lula, pois esse diplomata havia sido afastado de postos importantes no mandato de Fernando Henrique Cardoso, devido a sua oposição demasiadamente virulenta ao projeto de Área de Livre Comércio das Américas (Alca)[2062]. Seus escritos retomam os temas caros aos dependentistas: por exemplo, ele vê as interações mundiais em termos de centro e periferia[2063]. Quando dirigiu o Instituto

2060 SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de Cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50(2), 2007, p. 45-46.

2061 SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas, *Mural Internacional*, 1(1), jan.-jun. 2010, p. 48 e 51.

2062 VELASCO e CRUZ, Sebastião; STUART, Ana Maria, *op. cit.*, p. 117.

2063 GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *500 anos de Periferia*, Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. da Universidade/Contraponto, 2007 [1999], p. 166; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Desafios e dilemas dos grandes países periféricos: Brasil e Índia, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41(1), 1998, p. 109-132.

de Pesquisas em Relações Internacionais (IPRI), de 1995 a 2001, estimulou as publicações sobre países emergentes[2064].

Celso Amorim, por sua vez, não era considerado especialmente próximo da visão do PT antes de sua nomeação. A escolha, no entanto, não era anódina: permitiu conservar a imagem profissional do Itamaraty – diplomata de carreira, já havia sido ministro das Relações Exteriores entre 1993 e 1994 – e ao mesmo tempo reforçar a corrente dos autonomistas. Durante sua breve passagem anterior à frente do Ministério, Celso Amorim havia defendido causas próximas das de Lula, como a conquista de um assento no Conselho de Segurança. Na prática, sofreu a frustração da Rodada Uruguai no GATT e envolveu-se consideravelmente nas questões de não proliferação e de desarmamento, especialmente quanto ao Iraque[2065]. A escolha desse parceiro parece haver funcionado, pois não conhecemos nenhuma divergência pública entre o presidente Lula e seu ministro a respeito das relações Sul-Sul.

O exemplo brasileiro permite-nos acentuar que o papel dos personagens políticos não se limita ao dos chefes de Estado. Nos diversos escalões burocráticos, igualmente, os laços com o mundo em desenvolvimento são às vezes fruto de vontades individuais[2066]. A execução de uma política africana pela Venezuela resulta, assim, em grande parte, do labor de pessoas específicas e de sua equipe mais próxima, especialmente o vice-

2064 O IPRI é o Instituto da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), ligado ao Ministério das Relações Exteriores. GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). *Brasil e Africa do Sul*, Brasília: FUNAG, 1996; *Estratégias Índia e Brasil*. Brasília: FUNAG, 1997; *Africa do Sul: Visões brasileiras*. Brasília: FUNAG, 2000; *Brasil-China: Multipolaridade*. Brasília: FUNAG, 2003.

2065 Sobre não proliferação, ver: PATTI, Carlo. Brazil and the Nuclear Issues in the Years of the Luiz Inácio Lula da Silva Government (2003-2010), *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(2), 2010, p. 188.

2066 A propósito da influência de alguns diplomatas sobre os primeiros contatos entre o Brasil e a África, cf. capítulo 1.1.2.1, p. 102.

-ministro Reinaldo Bolívar[2067]. Já abordamos a importância da criação dos vice-ministérios no aprofundamento das relações Sul--Sul da Venezuela[2068]. Após cinco anos de funcionamento, pode-se verificar uma diferença entre os resultados para a África, de um lado, e para a Ásia, Oriente Médio e Oceania, de outro. Enquanto se esboça uma estratégia africana de conjunto em torno da *Agenda* Africa[2069], o outro polo parece limitar-se mais a gerenciar aproximações específicas em função das prioridades presidenciais, em particular com a China e a o Irã[2070]. Ora, desde 2006, o vice--ministério para a Ásia, Oriente Médio e Oceania sofreu com a sucessão de muitas nomeações para sua chefia, enquanto o relativo à África caracterizou-se pela grande continuidade em sua liderança[2071]. Hugo Chávez, afinal, visitou poucos países africanos: a diplomacia venezuelana dispõe, desde 2005, de uma estratégia para com a África principalmente graças ao trabalho do vice--ministro, tardiamente fortalecido com a criação do Secretariado Permanente da ASA (América do Sul-África). O estabelecimento de relações oficiais ou ainda a preparação de objetivos anuais são obra de Reinaldo Bolívar e sua equipe. O vice-ministro, aliás, deslocou--se a 25 Estados do continente entre janeiro de 2005 e outubro de 2008[2072]. A presença venezuelana na África, portanto, muito deve ao trabalho do vice-ministério e de seu chefe.

2067 Ao que parece, o atual embaixador da República bolivariana na França, Jesús Arnaldo Pérez, também secretário executivo da Mesa Presidencial Estratégica da ASA, representa outro pilar da política africana dos governos de Hugo Chávez.

2068 Cf. capítulo 2.1.2.3, p. 217.

2069 Isso não quer dizer que a estratégia africana não tenha falhas. O trabalho de Reinaldo Bolívar é, por exemplo, objeto de críticas internas a propósito da lógica escolhida. Cf. capítulo 2.1.2.2, p. 213-214.

2070 Para o caso da Índia, ver: LUCENA, Hernán. India. Un vacío en la política exterior bolivariana, *Humania del Sur*, ano 4, n. 6, jan.-jun. 2009, p. 141-151.

2071 Temir Porras Ponceleón exerceu uma dupla função: é vice-ministro para a Ásia, o Oriente Médio e a Oceania desde julho de 2008 e chefe de gabinete do ministro, Nicolás Maduro, desde julho de 2007. MPPRE, *Memoria y cuenta año 2009*, Relatório das atividades para a Assembleia Nacional, p. 4-5.

2072 MPPRE, Relaciones internacionales Venezuela-África 2005-5008, Powerpoint interno, out. 2008, p. 30.

Os aparelhos diplomáticos apoiam as iniciativas Sul-Sul dos líderes brasileiro e venezuelano. No entanto, esse reforço aparente resulta de nomeações políticas, ou é também gerido por funcionários, cujas convicções derivam das políticas encetadas, o que o torna tributário das alternâncias políticas. Os esforços de institucionalização dos novos laços criados parecem, portanto, servir mais à durabilidade dessas orientações do que a um consenso no seio dos agentes da administração.

De fato, existe uma forte correlação entre o relançamento Sul--Sul e a vontade de um punhado de atores políticos e diplomáticos. Assim sendo, qual é a importância real dessa situação para a durabilidade e a fixação dessa retomada? Vemos que as consequências são paradoxais.

6.4.3. Uma dependência de dois gumes

Para começar, a margem de manobra atribuída à vontade política torna mais dinâmica a intensificação das relações Sul--Sul. O ritmo das visitas presidenciais e o aumento dos acordos e cooperação o atestam. As aproximações intergovernamentais Sul-Sul, assim como sua rapidez, tornaram-se de certa forma possíveis porque as aspirações individuais tiveram a oportunidade de expressar-se.

Outro efeito positivo do vínculo entre representantes políticos e diplomacia Sul-Sul reside no surgimento de algumas questões internacionais no cerne do debate político interno. Os resultados do Latinobarómetro mostram também que no Brasil e na Venezuela o interesse pela política externa aumentou mais do que alhures nos últimos anos[2073]. As escolhas governamentais

2073 Recordamos que a percentagem de pessoas interessadas aumentou de 35 a 50% no Brasil entre 2004 e 2008 e de 41 a 62% na Venezuela contra uma quase estagnação no Chile, país que, no entanto, apresentava percentagens iniciais mais elevadas: o interesse dos chilenos passou de 54,4 a 55,9%. Para o detalhamento dos dados, cf. anexo nº 41, quadro nº 82, v. II, p. 524.

não são as únicas razões dessa atenção crescente; o retorno da democracia, a inserção na economia mundial e a maior cobertura da temática pela mídia constituem fatores complementares[2074]. O dinamismo dos poderes públicos, porém, desempenha também um papel nesse maior entusiasmo[2075]. Foi a associação da aproximação Sul-Sul – e das orientações diplomáticas em geral – com as tomadas de posição dos presidentes no poder o que permitiu o surgimento dessa temática no debate público. Essa dependência em relação ao Executivo faz parte do reconhecimento da política externa como uma política pública, sujeita a debates e controvérsias.

Não obstante, a demasiada dependência em relação ao executivo ameaça prejudicar a perenidade das iniciativas tomadas quando a equipe deixa o poder ou quando os diplomatas mudam de posto. A politização do processo venezuelano ilustra perfeitamente essa situação[2076]. No Brasil, os debates não são tão polarizados, mas certas escolhas feitas pelos governos de Lula serviram aos candidatos da oposição para marcar posições contrárias. José Serra, do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) denunciou, por exemplo, as decisões tomadas em relação ao Irã, em nome da defesa dos direitos humanos. Por ocasião da visita de Mahmud Ahmadinejad ao Brasil em novembro de 2009, José Serra publicou a seguinte declaração:

2074 SERBIN, Andrés. Latin American Foreign Policies: Incorporating Civil Society Perspectives. In: BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline (Org.). *The Foreign Policies of the Global South*. London: Lynne Rienner, 2003, p. 99-124; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2), 2008, p. 93-94; VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*, 29(2), jul.-dez. 2007, p. 305; ROMERO, José Pereira Júnior. Eleições e política externa. *Mundorama*, 19 abr. 2010.

2075 ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma nova "arquitetura" diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49(1), 2005, p. 6; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de, *op. cit.*, p. 86.

2076 Cf. supra, p. 624-633.

> *É desconfortável recebermos no Brasil o chefe de um regime ditatorial e repressivo. Afinal, temos um passado recente de luta contra a ditadura e firmamos na Constituição de 1988 os ideais de democracia e direitos humanos. Uma coisa são relações diplomáticas com ditaduras, outra é hospedar em casa os seus chefes*[2077].

As críticas sobre as concessões que teriam sido feitas por Luiz Inácio Lula da Silva a certos países em desenvolvimento representam uma falha que a oposição política utilizou, principalmente para uso interno, durante a campanha para a eleição presidencial em 2010. Essas objeções não se limitaram ao simples uso eleitoral. A sociedade civil brasileira se exprimiu também em oposição a esse aprofundamento dos vínculos entre o Irã e o Brasil. A vinda de Mahmud Ahmadinejad suscitou protestos de diversos meios e de associações progressistas[2078]. A República Islâmica e algumas de suas práticas provocaram, portanto, reações que ultrapassaram o âmbito diplomático, embora permanecessem circunscritas a setores engajados.

No interior de uma mesma corrente ideológica, as decisões que dependem demasiadamente de um único indivíduo também podem ser questionadas. A tentativa brasileira de participar da solução da questão nuclear iraniana parece ser resultado de uma estratégia posta em prática entre o chefe de Estado, Lula, e seu ministro, Celso Amorim. Essa estratégia, porém, não obteve unanimidade dentro do Partido dos Trabalhadores. Um dos primeiros gestos de dissociação da nova presidente, Dilma Rousseff, visou justamente às relações com a República Islâmica. Em março de 2011, pela primeira vez em dez anos, o Brasil votou contra o Irã

2077 José Serra, "Visita indesejável", *Folha de S. Paulo*, 23 nov. 2009.

2078 "Passagem do presidente do Irã provoca protestos em Brasília", *Folha Online*, 23 nov. 2009; "Manifestantes no Rio de Janeiro rejeitam visita de Ahmadinejad e criticam Lula", *Folha Online*, 22 nov. 2009.

no Conselho de Direitos Humanos da ONU. Tratava-se de apoiar a proposta de enviar um relator especial ao Irã a fim de investigar violações aos direitos humanos que teriam sido cometidas pelos governos de Mahmud Ahmadinejad[2079]. Esse exemplo confirma a fragilidade de uma diplomacia demasiadamente ligada a certas personalidades políticas.

A introdução das relações Sul-Sul no debate nacional pode, consequentemente, ser contraproducente, pois elas sempre podem servir de argumento em favor da oposição e serem questionadas. Os dois países mais engajados em favor de uma aproximação com o mundo em desenvolvimento são, ao mesmo tempo, aqueles em que esse processo é mais questionado. No Brasil, a investigação feita por Amaury de Souza indica que a aprovação da diplomacia conduzida sob as presidências de Lula é menor (46%, e a de seu antecessor, 62%). Convém deixar claro que, para o autor, esses resultados se explicam também pela menor importância atribuída a essas questões no debate político antes da alternância de 2003[2080]. O aumento da visibilidade das relações Sul-Sul parece, portanto, acarretar mais polarização a respeito do assunto no Brasil.

Finalmente, pode-se indagar se a durabilidade das iniciativas para com os Estados do Sul não dependeria do crescimento de sua autonomia em relação a seus instigadores. Até o momento, não mencionamos o caso chileno neste segmento. Com efeito, sustentados por um consenso societal mais robusto, os representantes políticos tendem a inscrever-se na continuidade de seus antecessores. O Chile busca uma intensificação dos vínculos

2079 A partir de 2002, o Irã deixou de autorizar a renovação do mandato desse relator especial. Já em 2001, o Brasil se abstivera na votação da proposta. "Brasil vota contra Irán en Naciones Unidas por primera vez en una década", *El País*, 24 mar. 2011; "Em votação da ONU, Brasil muda de posição e se mostra favorável à investigação no Irã", *Blog da política externa brasileira*, 24 mar. 2011.

2080 SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil*, Rio de Janeiro: Elsevier/CEBRI, 2009, p. 125.

com o mundo em desenvolvimento menos proclamada e mais seletiva, porém mais progressiva e, ao que parece, mais durável. A eleição de Sebastián Piñeira proporcionou a oportunidade de testar até que ponto as relações Sul-Sul estão fixadas na diplomacia chilena. A chegada ao poder do candidato da *Coalición para el Cambio*, que reuniu diversos partidos de direita por ocasião da eleição presidencial de dezembro de 2009, pôs termo a vinte anos de governo da *Concertación*. Em suas primeiras declarações, Sebastián Piñera reconheceu o legado de seus predecessores em matéria de política externa e inscreveu seu projeto mais no aprofundamento do que na revisão. Assim, declarou que sua equipe agiria em função dos "princípios que têm tradicionalmente orientado a política internacional do Chile, que sempre foi uma política de Estado [...] [que] permaneceu estável mais além das mudanças de governo"[2081]. De fato, durante seu primeiro ano no poder, Sebastián Piñera viajou à China, parceira privilegiada do Chile no Sul, e no ano seguinte realizou uma visita inédita ao Oriente Médio. As negociações de tratados de livre comércio prosseguiram; com a Malásia e o Vietnam já foram concluídas com êxito[2082]. O exemplo da alternância política no Chile simboliza também o amplo leque ideológico dos atores suscetíveis de voltar-se para o Sul. Enquanto no Brasil e na Venezuela a reativação das diplomacias Sul-Sul está ligada à chegada ao poder de presidentes de esquerda, o caso chileno recorda que não existem vínculos exclusivos entre as relações com o mundo em desenvolvimento e ideias políticas específicas na América do Sul[2083].

2081 "Chile: Piñera promete una política exterior 'coherente' con los intereses del país", *Infolatam*, 25 maio 2010. A afirmação foi confirmada por vários atores que observam, não obstante, maior ênfase na promoção do livre comércio. BRIONES, Sebastián; DOCKENDORKK, Andrés. Continuidad y cambio en la política exterior chilena en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014). *Estudios Internacionales*, 47(180), 2015, p. 133-134.

2082 Disponível em: <http://www.direcon.gob.cl/acuerdos-comerciales/>. Acesso em: 20 jun. 2015.

2083 Essa observação vale igualmente para as primeiras experiências Sul-Sul, cf. capítulo 1, p. 73 e seguintes.

O exercício da vontade individual nas tomadas de contato Sul-Sul enfatiza uma contradição. Permite a intensidade da aproximação sem, no entanto, garantir sua durabilidade. Essa margem de manobra pode porém mostrar-se frutífera caso seja utilizada virtuosamente, especialmente quando se dedica a institucionalizar as iniciativas propostas. Paradoxalmente, uma vontade política exercida em determinado período estampa sua marca na inserção internacional de um país quando consegue impedir qualquer retrocesso, isso é, quando consegue influir na liberdade de ação de seus sucessores. Em outros termos, trata-se de criar uma lógica de *path dependency* em relação ao caminho a trilhar no interior dos ministérios e organismos que se internacionalizam em direção ao Sul. Reencontramos aqui a importância dos esforços governamentais para a institucionalização desse relançamento.

As duas facetas do enraizamento, que são a difusão aos atores não governamentais e a fixação nas instituições do Estado se assemelham ainda a grandes canteiros de obras, embora a segunda tenha progredido melhor durante os primeiros anos dessa dinâmica Sul-Sul. Assim, as reformas institucionais no Brasil obrigaram a presidente e sua nova equipe a seguir o caminho traçado pela administração anterior. No início de 2011, Dilma Rousseff viajou à China a fim de participar de uma Cúpula dos Brics e seu ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota, visitou a Índia no âmbito do Ibas[2084]. A existência de uma continuidade diplomática também se traduz na expressão brasileira ao lamentar que o projeto de resolução que condenava a ilegalidade da colonização israelense nos Territórios Palestinos ocupados não foi adotado no início de

2084 "Sétima Reunião da Comissão Mista Trilateral do Fórum Ibas – Comunicado Ministerial – Nova Delhi, no dia 8 de março de 2011", *Nota do MRE n. 94*, 8 mar. 2011; "Comunicado Conjunto entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China – Pequim em 12 de abril de 2011", *Nota do MRE n. 150*, 12 abr. 2011.

2011[2085]. O engajamento das sociedades confirma sua importância graças ao exemplo chileno, em que a melhor coordenação com o setor privado e os descendentes palestinos explica em parte o prosseguimento de vários objetivos internacionais após a eleição de Sebastián Piñera.

6.5. Conclusão do capítulo

A difusão societal das relações Sul-Sul analisadas neste trabalho representa a derradeira fronteira do processo de adensamento. A aproximação transnacional entre os três países estudados e a África, a Ásia em desenvolvimento e o Oriente Médio permanece ainda, em geral, demasiado débil para garantir a durabilidade desse movimento.

Entre nossos casos de estudo, o Chile se destaca graças a um amplo consenso social em torno da política externa e à ampliação do número de atores que participam de sua elaboração. Na Venezuela, ao contrário, a politização da diplomacia, aliada ao controvertido projeto do presidente Hugo Chávez, prejudica a propagação das iniciativas governamentais além do âmbito partidário. A manutenção dos vínculos criados fica então altamente questionada. O Brasil, finalmente, situa-se a meio caminho entre os dois exemplos precedentes. A inserção internacional desse país por meio das relações Sul-Sul penetra cada vez mais no debate político, o que mostra a crescente atenção que desperta no seio da sociedade. Mas os contatos entre os atores sociais e os do mundo em desenvolvimento limitam-se ainda a um número muito pequeno de participantes.

Os governos do Brasil de Lula, do Chile da *Concertación* e depois os da *Coalición para el cambio* e da Venezuela de Hugo

2085 "Votação no Conselho de Segurança sobre os assentamentos israelenses nos Territórios Palestinos Ocupados", *Nota do MRE n. 67*, 18 fev. 2011.

Chávez reconhecem a importância do papel que os parceiros não governamentais podem desempenhar: as respostas que propõem e seu alcance variam conforme os casos. Nenhuma compensa a ausência relativa de comunicação direta entre as sociedades. Os vínculos transnacionais permitem multiplicar a ligações, estimuladas pelas autoridades políticas, exceto quando deixam o terreno da legalidade. O Estado nunca está muito distante das atuais relações Sul-Sul.

Essa consciência governamental a respeito da difusão de suas ações parece indispensável para a durabilidade do relançamento Sul-Sul. Em conformidade com o pensamento de Durkheim, defendemos a opinião de que a integração na dinâmica Sul-Sul de um número cada vez maior de entidades constitui um penhor de sua continuidade. Alguns exemplos existentes o confirmam. Constatamos a evolução simultânea das diplomacias chilena e brasileira em direção ao Oriente Médio com a mobilização crescente de descendentes de árabes. As comunidades aproveitam a oportunidade oferecida por essas inclinações governamentais a fim de requerer a aproximação com seus territórios de origem. Ao mesmo tempo, esse novo dinamismo revela uma tomada de consciência quanto às possibilidades desse estreitamento, às vezes deflagrado pelas iniciativas dos poderes públicos. Os governos e as comunidades se influenciam reciprocamente e suas interações resultam no fortalecimento das relações com o Oriente Médio. Não queremos insinuar que a ação das diásporas árabes seja o único fator de motivação para os representantes políticos, e sim que ela desempenha um papel não desprezível.

O exemplo das comunidades permite igualmente enfatizar um elemento crucial na fixação das políticas externas Sul-Sul. Sua participação suscita questões internas sensíveis para os países involucrados, pois elas levam a refletir a respeito da definição

da identidade dos povos brasileiro e venezuelano. A mobilização mais complexa dos afrodescendentes recorda que a situação social de certas populações restringe seu engajamento político. Ao contrário, é especialmente graças a seu poderio econômico que os descendentes de árabes têm acesso às esferas governamentais. A decisão de aproximar-se de regiões em desenvolvimento desperta paralelamente desafios que ultrapassam os da diplomacia.

A presença de empresas nacionais nas regiões favorece também o impulso das relações Sul-Sul. Apesar de seu número ainda muito reduzido em relação às dimensões do setor privado do Brasil e do Chile, as atividades em curso levam os governos a orientar-se mais especificamente em direção aos países onde elas operam. Além disso, seus projetos atraem, às vezes, diversos atores nacionais; portanto, exercem um efeito multiplicador nos laços transnacionais.

Os demais componentes das "comunidades internacionais" participam muito menos do adensamento das relações com o mundo em desenvolvimento. Os representantes políticos mostram um interesse duplamente limitado. Por um lado, os textos jurídicos frequentemente lhes atribuem apenas um papel limitado na condução da política externa, em particular no caso dos parlamentares. Por outro, as autoridades locais eleitas recebem, mais do que criam, contatos com a área internacional e suas ações por vezes devem ser ligadas à ação dos Ministérios das Relações Exteriores. Essa influência se expressa mediante as atividades públicas ao formar, difundir e propor ideias, ou de forma mais ideológica, em função das lógicas partidárias.

Nossa conclusão sobre os vínculos transnacionais desenvolvidos pelos setores associativos brasileiros, chilenos e venezuelanos se aproxima das de vários estudos já realizados nesse

campo e que identificam a falta de ligação entre os atores sociais[2086]. Chris Alden, Sally Morphet e Marco Antônio Vieira verificaram, por exemplo, que

> *a crença de que a sociedade civil do Sul tenha contribuído para lançar uma reforma fundamental da política mundial afastada da centralidade do Estado, pelo menos no Sul, parece errônea. [...] Assim, a noção de um 'Sul dos povos' parece ser mais uma aspiração do que uma realidade*[2087].

Para concluir, as relações ilegais Sul-Sul se desenvolvem sem que resultem em reações Sul-Sul específicas. Os governos de nossos três casos reagem a esses fenômenos, mas esses últimos parecem, paradoxalmente, por enquanto, serem mais criadores de cooperação Norte-Sul.

Diversas sondagens demonstram, não obstante, que as temáticas internacionais involucram cada vez mais as populações. Pessoas entrevistadas no Brasil, no Chile e na Venezuela tendem a conceber as relações Sul-Sul como uma orientação suplementar da política externa de seus países, mais do que como iniciativas que visem a substituir parcerias tradicionais. A percepção positiva simultânea dos Estados Unidos e da China inscreve-se nessa lógica[2088].

Afirmar que a existência de vínculos transnacionais entre nossos três casos e os países em desenvolvimento favorece a manutenção duradoura de contatos novos, leva-nos finalmente a sublinhar a importância determinante da herança na intensificação das relações

2086 WILHELMY, Manfred. China y América Latina, *Estudios Internacionales*, 34(133), jan.-mar. 2001, p. 3-11; ALDEN, Chris; MORPHET, Sally; VIEIRA, Marco Antonio. A South of People. In: *The South in World Politics*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 189-210.

2087 *Ibid.*, p. 209-210.

2088 Cf. anexo nº 41, v. II, p. 524-529.

Sul-Sul, argumentação por meio da qual iniciamos este estudo. O intercâmbio entre o Brasil e Angola conserva uma conotação especial desde o reconhecimento pioneiro do Estado angolano pelo Brasil em 1975. Uma importante comunidade de empresários brasileiros se instalou nesse país, alguns deles desde a época da independência. Não é de se estranhar, portanto, que no momento de uma retomada de uma diplomacia Sul-Sul mais voluntária, os organismos estatais brasileiros tenham concedido importantes empréstimos a seus parceiros angolanos a fim de apoiar as atividades das empresas nacionais que ali trabalham[2089]. Da mesma forma, um dos primeiros projetos de cooperação para com a África, assinados por Fernando Henrique Cardoso, não foi outro senão o da instalação do centro de formação profissional de Cazenga[2090]. O papel da presença de múltiplos atores nacionais teve significação na elaboração desse projeto porque a empresa Odebrecht contratou dezoito dos alunos oriundos da primeira turma[2091].

O surgimento de uma opinião consciente e mais favorável a uma aproximação com o Sul nos leva a concluir que o aperfeiçoamento da participação societal representa um fator decisivo de enraizamento da dinâmica observada nos últimos anos. Mas a constatação de um potencial não é suficiente para garantir a durabilidade das iniciativas lançadas pelos governos. Ainda que surja um real e concreto envolvimento da sociedade, ele continua a ser globalmente demasiado débil.

2089 RIBEIRO, Cláudio Oliveira. A política africana do governo Lula (2003-2006), *Tempo Social*, 21(2), 2009, p. 193-194. A suspensão dos créditos a Angola após a crise da dívida explica grande parte da queda das exportações do Brasil para esse país. GONÇALVES, José. Relações econômicas e cooperação na CPLP. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *Comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP)*. Brasília: IBRI, 2001, p. 156.

2090 Cf. capítulo 1.2.2.2, p. 160.

2091 LIMA, Alexandre Jorge de. *Cooperação Técnica Bilateral Brasil-Angola: o Centro de Formação Profissional do Cazenga e a Política Externa Brasileira*. Tese (Mestrado) – Diplomacia. Brasília: Instituto Rio Branco, 2005, p. 79.

CONCLUSÃO DA TERCEIRA PARTE

O relançamento das relações Sul-Sul encontra antigos escolhos e novos desafios.

As estratégias que as diplomacias brasileira, chilena e venezuelana iniciaram com o mundo em desenvolvimento durante a última década são fragilizadas pela persistência de duas dificuldades principais, já verificadas durante o impulso terceiro-mundista. Primeiro, esses atores não conseguem transformar em realidade todos os seus compromissos. Esse defeito reflete a densidade real criada entre esses parceiros, o que dá origem ao recurso, especialmente de parte dos representantes brasileiros e venezuelanos, a uma retórica generosa que visa legitimar suas ações por meio do efeito de anúncio.

Em segundo lugar, os vínculos criados permanecem majoritariamente intergovernamentais. O risco de uma forma anormal de tipo anômico existe, isto é, de um aprofundamento sem criação de interdependência, ou de "solidariedade", segundo a linguagem de Durkheim. Se o número de entidades em contato não aumenta, nada garante que a atual aproximação perdure mais além dos mandatos presidenciais. O surgimento de relações mais sólidas é questionado pelo intercâmbio ainda demasiadamente

concentrado nas mãos de um grupo muito restrito de atores. A débil integração das sociedades de nossos três casos de estudo significa que a retomada ainda é principalmente resultado da orientação diplomática escolhida pelas autoridades.

Esses dois obstáculos colocam em perigo a durabilidade da dinâmica atual: os acordos que não são concretizados não preenchem sua finalidade de ligação entre os indivíduos e a dependência em relação aos governos submete esse processo às vicissitudes das alternâncias políticas. A mudança induzida pelo relançamento Sul-Sul resulta diminuída, tanto mais quando surgem outros desafios.

Efetivamente, novas tensões se manifestam à medida que se aprofundam os contatos entre os três países estudados e a África, a Ásia em desenvolvimento e o Oriente Médio. Surgem distorções em relação a seu espírito original. Na prática, sua realização é acompanhada por um afastamento dos objetivos de reciprocidade e de benefício mútuo. Essas duas originalidades, no entanto, são sempre reivindicadas pelos atores políticos. Observamos, porém, a introdução de certo unilateralismo no campo do intercâmbio comercial e o surgimento de assimetrias Sul-Sul na elaboração e concretização de acordos de cooperação. Manifesta-se, então, uma contradição entre a execução de relações horizontais e o fortalecimento progressivo de certas formas de egoísmos nacionais.

De fato, os governos brasileiro, chileno e venezuelano atuais se veem ainda confrontados com as dificuldades do exercício da autonomia mediante a expansão das interações entre parceiros com recursos limitados. Mesmo assim, demonstraram estar dispostos a reagir ao encontrar e reconhecer alguns percalços. Nos três casos, as autoridades se esforçam para aumentar o número de acordos executados e sobrepujar as deficiências práticas observadas. Assim,

mais bolsas brasileiras têm sido oferecidas a estudantes africanos, cujos recursos não lhes permitem prosseguir seus estudos universitários. Pareceu-nos, além disso, que os representantes políticos tomaram consciência da importância da inclusão dos atores não governamentais em suas iniciativas Sul-Sul, embora sua atuação nesse sentido encontre numerosas limitações.

Em seu conjunto, a intensificação das relações Sul-Sul enfatiza o potencial da ação política. A dependência em relação aos governos reflete a expressão da vontade, e até mesmo do voluntarismo, dos governantes. Além disso, a preservação da autenticidade dos vínculos do Brasil, do Chile e da Venezuela com o mundo em desenvolvimento depende hoje em dia de reações e de decisões políticas.

CONCLUSÃO

"Se você se acha pequeno demais para fazer diferença, tente dormir em um quarto fechado com um mosquito".
(Provérbio africano)

Propomos uma análise das relações Sul-Sul e sua significação para o sistema internacional a partir dos casos brasileiro, chileno e venezuelano. Este estudo postula que em um contexto de interdependência todos os atores estatais podem participar da mudança internacional, que não pode ser reduzida à atuação das grandes potências. O surgimento do debate sobre os efeitos sistêmicos dos países emergentes reproduz, a nosso ver, a ideia segundo a qual somente os estados dominantes contribuem para evolução do cenário mundial. Pensamos, ao contrário, que as contribuições dos emergentes devem ser identificadas mais além de seus atributos de potências em crescimento e, sobretudo, convidamos a não limitar a análise a essa parte emersa do *iceberg* e a não esquecer o papel menos visível, mas também indispensável, dos demais atores estatais.

A interdependência cria vínculos entre essas entidades que lhes tornam impossível ignorar. Pertencemos à linha de

pensamento de Durkheim segundo a qual "a densidade dinâmica das sociedades, ao tornar mais intensa a vida social, ao ampliar o horizonte que cada indivíduo abarca com seu pensamento e preenche com sua ação, modifica profundamente as condições fundamentais da existência coletiva"[2092]. Nosso trabalho afirma que a aproximação efetuada pelos governos brasileiro, chileno e venezuelano com seus parceiros em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio participa duplamente da transformação do sistema internacional. Quer essas relações se baseiem na noção de solidariedade, quer desenvolvam em um modo de concorrência, elas modificam o sistema internacional, por seu adensamento, descentralizando-o. Servem, ao mesmo tempo, como trampolim para as diplomacias reivindicadoras da reforma de seu funcionamento.

Propusemos três hipóteses para tentar analisar as transformações internacionais induzidas pelos vínculos Sul-Sul. Não obstante, esboçar o "como" da mudança não significa que concordemos que ela seja inelutável, nem com o resultado a que poderia chegar.

A primeira hipótese se baseia no caráter incremental das evoluções resultantes das relações entre nossos três casos de estudo e os países em desenvolvimento. Uma característica histórica das diplomacias Sul-Sul é sua presença flutuante no cerne das políticas externas. As medidas de institucionalização, o aperfeiçoamento da execução dos compromissos assumidos e o estímulo ao aprofundamento dos contatos transnacionais indicam os esforços dos atuais governos a fim de assegurar a continuidade de seus interesses.

Finalmente, verificamos que, para que a mudança ocorra em escala global mediante um processo de *path shifting*, os

2092 DURKHEIM, Émile. *Les règles de la méthode sociologique*. Paris: PUF, 18. ed., 1973, p. 114.

representantes que estejam na origem das iniciativas Sul-Sul devem tentar criar a *path dependence* no interior de sua estrutura diplomática e de suas sociedades. No entanto, o rápido estreitamento que ocorre há mais de dez anos permanece, em conjunto, demasiadamente intergovernamental para que possamos afirmar sua durabilidade. A resistência das relações, inclusive as econômicas, diante da crise financeira e econômica mundial faz pensar que caso haja um refluxo, este apresentaria uma fisionomia diferente do que foi provocado pela crise da dívida nos anos 1990. A entrada no debate interno das escolhas de política externa, porém, mostra que diversas decisões tomadas em relação a certos países em desenvolvimento não gozam de unanimidade.

Uma dedução lógica emana da primeira hipótese: a mudança iniciada pelas relações Sul-Sul tem lugar a longo prazo, por ser incremental[2093]. Nosso primeiro capítulo demonstra que o iniciador da dinâmica de mudança não é o atual relançamento senão a primeira vaga de aproximação dos anos 1950-1980. O refluxo das relações após as dificuldades posteriores tende a fazer esquecer a importância daqueles momentos fundadores, inclusive para a evolução das relações bilaterais – pensemos nos casos do Brasil e Angola, do Chile e China ou ainda da Venezuela e dos países membros da Opep – e para o conteúdo das reivindicações de hoje. Retomamos aqui a observação de Robert Gilpin a propósito da mudança "vinda de cima". Ele constata que o equilíbrio do poder entre os atores evolui mais rapidamente do que o ordenamento das regras do sistema[2094].

2093 Jon Rosenbaum e William Tyler já haviam pressentido essa característica em seu texto de 1975, no qual estimavam que a influência do Sul pode crescer caso esses países se associem, mas que o processo será lento. ROSEMBAUM, Jon H.; TYLER, William G. South-South Relations: The Economic and Political Content of Interactions among Developing Countries. *International Organization*, 29(1), inverno 1975, p. 258.

2094 GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989 [1981], p. 48.

Entre esses momentos fundadores, a Conferência de Bandung merece ser reconsiderada quanto a sua contribuição para as relações internacionais; a atenção que despertou na época não deve ser desprezada[2095]. Com efeito,

> *o discurso dos não alinhados constitui a primeira contra-narrativa geopolítica real contrária à representação dominante produzida pelos ocidentais. Desde o final do século XIX, data da criação pelos europeus de um cenário internacional em escala global, nunca uma nação não ocidental estivera em posição de propor, e muito menos de impor, sua própria visão do mundo*[2096].

O encontro de 1955 marcou a entrada em cena de novos atores estatais e colocou a questão de sua integração em um sistema já regulamentado. Esse processo continua a desenvolver-se hoje em dia e se expressa por maior intensificação dos vínculos Sul-Sul. Na lógica da mudança gradual transformadora, ou *path shifting*, a evolução do cenário mundial não é necessariamente percebida no momento de sua deflagração. Nesse sentido, a conversão do G20 financeiro em órgão de discussão de alto nível sobre as temáticas econômica e financeira não é senão um exemplo concreto de um movimento que está em marcha há sessenta anos. A Conferência de Bandung representa bem mais do que uma simples data a recordar na história do século XX; ela anunciou uma transformação inédita do sistema internacional.

2095 LAURENS, Henri. Les Afro-Asiatiques: acteurs ou enjeux de la scène politique internationale? *Politique étrangère*, 65(3), 2000, p. 894 e 900; SACHS, Ignacy. Bandoung, les non-alignés et le développement: cinquante ans après. *Recherches internationales*, n. 73, mar. 2004, p. 143. Novas pesquisas, aliás, seguem no mesmo sentido, como as de: TAN, See Seng; ACHARYA, Amitav (Orgs.). *Bandung Revisited. The Legacy of the 1955 Asian-African Conference for International Order*. Singapore: NUS Press, 2008; e de LEE, Christopher J. (Org.). *Making a World after Empire. The Bandung Moment and its Political Afterlives*. Athens: Ohio University Press, 2010 .

2096 POSTEL-VINAY, Karoline. *L'Occident et sa bonne parole*. Paris: Flammarion, 2005, p. 118.

A segunda hipótese afirma que a mudança adota um perfil reformista e não revolucionário. Embora os três países estudados apresentem usos diferenciados de suas estratégias Sul-Sul, todos se servem delas para integrar-se ao quadro pré-estabelecido, quer se trate de instituições internacionais ou do intercâmbio econômico mundializado. Sua participação, contudo, não é passiva no cenário mundial. Mesmo quando se apresentam como atores anti-*status quo*, suas aspirações frequentemente se baseiam na reapropriação das regras fundadoras do sistema interestatal e mesmo em uma reivindicação de retorno a seu espírito de origem, como no caso da soberania. A aceitação dessa moldura não deve reduzir o alcance transformador potencial da prática das regras por esses novos atores.

A terceira hipótese se interessa precisamente pelos efeitos das relações Sul-Sul sobre o sistema internacional. Gostaríamos de introduzir aqui uma nuance em nossa postulação inicial. Numerosas modificações sugeridas pelas relações Sul-Sul permanecem ainda em forma potencial nos casos do Brasil, do Chile e da Venezuela, pois suas aspirações nem sempre são ouvidas. Por exemplo, no campo da solução de controvérsias, os atores mais poderosos resistem a aceitar a reforma do Conselho de Segurança. Ainda recentemente as propostas turco-brasileiras sobre o Irã ou as venezuelanas sobre a Líbia não foram levadas em consideração nas estratégias dos interventores tradicionais. Mais ainda, o adensamento dos vínculos Sul-Sul traz também novos desafios para a manutenção da especificidade dessas relações, especialmente nos campos da economia e da diplomacia solidária. Aqui entra em jogo a variável da vontade política à qual voltaremos após haver abordado nossa hipótese secundária inicial.

As relações Sul-Sul operam uma transformação do sistema sem fazer apelo ao fator militar. Em 1977, Bernard Chadenet se interrogava:

> *Poderá nosso globo, condensado pela intensificação das comunicações, dos transportes e do intercâmbio, evoluir sem conflitos quando nele se enfrentam um grupo de países prósperos e uma maioria de países pobres cuja população explode? Essa é a questão política mais grave à qual o mundo terá de responder neste fim do século XX*[2097].

A mudança que estudamos não resulta, no entanto, de um conflito armado e nem de um novo equilíbrio de forças militares no mundo. Nosso terreno de pesquisa contradiz, pois, a associação proposta por Robert Gilpin entre a modificação profunda do cenário mundial e a ocorrência de uma guerra.

Repetidamente ao longo deste estudo pudemos, ao contrário, perceber o vínculo intrínseco entre o campo político e o econômico. Consideramos que ambos são complementares para as diplomacias Sul-Sul brasileira, chilena e venezuelana. As trocas econômicas contribuem, por exemplo, para o enraizamento desses vínculos. Nosso tema nos permitiu ao mesmo tempo recordar a importância e o potencial da vontade política.

Esta se expressa na intensidade do relançamento atual, que é frequentemente fruto das políticas governamentais; e ela nos parece indispensável diante das novas tensões oriundas dessa aproximação. Assim, a assimilação dos países emergentes aos Estados considerados mais poderosos depende das decisões tomadas por seus governantes em favor do diálogo com seus outros parceiros em desenvolvimento. Além disso, somente a atuação

2097 CHADENET, Bernard. Pour l'histoire: développement du Tiers-Monde et nouvel ordre international (1977), *Politique étrangère*, n. 4, inverno 2006, p. 917.

dos atores políticos é capaz de preservar certos traços específicos das relações Sul-Sul, tais como a reciprocidade, a igualdade e o benefício mútuo. Recordemos que a autodesignação faz parte de nossos critérios de pertinência ao Sul: país em desenvolvimento é aquele que se considera como tal[2098]. Com a evolução dos vínculos Sul-Sul e suas repercussões sobre o sistema, parece-nos que essa variável ganha em importância na aquisição do rótulo de "país em desenvolvimento". Pertencer ao mundo em desenvolvimento se torna cada vez mais uma escolha e cada vez menos um estigma.

Em fim de contas, Durkheim proporciona a ferramenta que nos permite apreender a mudança de uma forma mais ampla do que a contemplada pelos estudos clássicos das relações internacionais. Ocorre uma mudança nas relações Sul-Sul, mas ela não se situa necessariamente onde poderíamos esperar que se produzisse. Por isso, a mudança precisa e merece ser estudada. Esses vínculos participam do crescimento e da complexificação da interdependência interestatal em escala global. Por enquanto, surge um estreitamento material e estratégico com potencial para a criação de laços morais. O processo, porém, mostra-se fragilizado por um importante *deficit* de engajamento social.

Este trabalho abre novas perspectivas de pesquisa. Evidentemente, para tentar responder a uma problemática é preciso afastar numerosos outros questionamentos, e leva a suscitar outros. Após dez anos de relançamento, sentimos às vezes a necessidade de mais pesquisas empíricas a fim de decifrar os avanços concretos nos campos mais restritos. As repercussões do trabalho da Embrapa na África constituem um exemplo possível e de maneira geral as reações às iniciativas sul-americanas para com os demais Estados extrarregionais em desenvolvimento permanecem demasiadamente desconhecidas.

2098 Cf. introdução, p. 34-36.

Observamos que a intensificação das relações com o Sul diversifica e globaliza as políticas externas de nossos três casos. Seria igualmente pertinente debruçar-se sobre a evolução das relações com outros parceiros não tradicionais, da Ásia central, da Europa oriental e do Pacífico, a fim de observar se o movimento estudado com os países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio é um fenômeno isolado ou se responde à ampliação mais geral das diplomacias estudadas.

Esboçamos igualmente, no capítulo 4, posições comuns do Brasil do Chile e da Venezuela sobre as temáticas internacionais, frequentemente alinhadas com suas estratégias Sul-Sul. Seria interessante comparar essas posturas com os objetivos defendidos por outros países em desenvolvimento. De que forma seus parceiros da Ásia e do Oriente Médio apreendem as questões do desenvolvimento, da soberania, da solução de conflitos ou ainda do multilateralismo?

Finalmente, estudar as relações Sul-Sul e a inserção internacional dos países em desenvolvimento a partir de seu próprio ponto de vista representa uma oportunidade para fazer progredir epistemologicamente a análise das relações internacionais. Para isso, convém, por um lado, reconhecer a existência de outras visões do mundo e também que compete aos pesquisadores do Norte – entre os quais nos situamos – ouvi-los, estudá-los, e compreendê-los. Por outro lado, temos de admitir que nosso esquema de pensamento nem sempre está apto a compreender realidades que não sejam as nossas. Por exemplo, na análise do estreitamento material entre o Brasil, o Chile, a Venezuela e os países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio, a ruptura representada pelo fim da Guerra Fria em nossa leitura das relações internacionais se mostra infrutífera para analizar o refluxo das relações Sul-Sul. Pelo contrário, a crise da dívida ou

as transições democráticas sul-americanas constituem fatores mais determinantes. Não queremos insinuar que o fim da Guerra Fria não tinha significado para o mundo em desenvolvimento, mas que a pertinência dos eventos internacionais deve de ser contextualizada segundo os casos. Não trata-se de esquecer os conhecimentos e ferramentas das relações internacionais, senão as enriquecer mediante a confrontação com outras situações, e não as decalcar sobre realidades diferentes. Por isso damos grande importância às fontes primárias, aos textos dos atores e às entrevistas realizadas nos países estudados. A análise das diplomacias do Sul supõe e exige ter consciência de nossas grelhas de leitura interiorizadas, a fim de propor novas interpretações, que fundem os acervos e os decobrimentos tradicionais com o saber do mundo em desenvolvimento.

Formato	**15,5 x 22,5 cm**
Mancha gráfica	**10,9 x 17cm**
Papel	**pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)**
Fontes	**AaronBecker 16/22, Warnock Pro 12 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)**