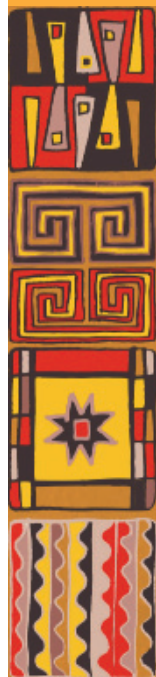


O funcionamento do Mercosul como coalizão internacional



Walter Antonio Desiderá Neto

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
e-mail: walter.desidera@ipea.gov.br



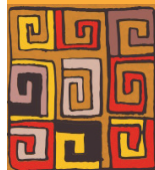
1. Introdução

Em outubro de 2003, os recém-empossados presidentes do Brasil e da Argentina, Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner, em encontro histórico, assinaram uma declaração que ficou conhecida como Consenso de Buenos Aires. Afiançando que o bem-estar dos povos constituiria a partir de então o objetivo prioritário de seus governos, em nome dos dois maiores países sul-americanos foi reafirmada a vontade de intensificar a cooperação bilateral e regional para garantir a todos os cidadãos o pleno gozo de seus direitos e liberdades fundamentais, incluindo o direito ao desenvolvimento, com base na justiça social.

O novo consenso emergiu após o principal contexto de crise econômica e turbulência política na história da integração regional do Cone Sul. Como é conhecido, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi criado em 1991 entre os dois países ora mencionados, mais o Paraguai e o Uruguai, e apresentou resultados excelentes em termos de fluxos de comércio e de investimentos até 1997. Com o estremecimento dos mercados internacionais em função da crise financeira asiática naquele ano, depois a crise russa no ano seguinte, o bloco não mais conseguiu dar resultados econômicos positivos nos anos posteriores.

Em 1999, o governo brasileiro perdeu a capacidade de sustentar seu regime de bandas cambiais. A forte desvalorização da moeda do Brasil foi apenas mais um fator a atingir a economia da vizinha Argentina, a qual, diante da escassez de liquidez no sistema financeiro internacional, também encontrou dificuldades para manter a paridade artificial do peso em relação ao dólar. Dessa forma, acusações de um lado a outro da fronteira fizeram com que analistas chegassem a pensar que o bloco desapareceria naquele momento.

Após um interregno de crise, a ascensão dos novos governos em ambos os países em 2003, com orientações políticas críticas às experiências passadas, configurou um cenário propício ao relançamento do projeto de integração regional sobre novos símbolos. Apontando possíveis erros do passado, os novos presidentes insistiram na ocasião do Consenso de Buenos Aires sobre a necessidade de trazer para a agenda da integração alguns novos temas, por exemplo: combate à pobreza; erradicação da fome; redução do desemprego; arrefecimento dos desequilíbrios e desigualdades regionais; e a concertação dos países do Mercosul na política internacional, para além dos temas econômicos e comerciais.



Sobre este último aspecto, a política externa do governo Lula (2003-2010), com o objetivo de somar recursos de poder para aumentar a efetividade da defesa de interesses comuns no curto ou médio prazos na política internacional, caracterizou-se pela formação de grupos com países em desenvolvimento (Sul-Sul) para atuação conjunta nos mecanismos multilaterais de negociação das diversas regras que orientam a governança global. Entre essas coalizões internacionais, além daquelas com parceiros regionais, como o próprio Mercosul e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) criada em 2008, destacaram-se em âmbito global o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), as Cúpulas América do Sul—África (ASA), as Cúpulas América do Sul— Países Árabes (ASPA) e as Cúpulas Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC).

Neste artigo, o funcionamento do Mercosul como coalizão internacional durante o governo Lula (2003-2010) será contextualizado com a criação dessas coalizões Sul-Sul globais. Dessa forma, após esta introdução, na segunda seção é analisada a convergência de votos dos quatro países do Mercosul na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em comparação com a convergência dos votos do Brasil com Rússia, Índia, China e África do Sul no mesmo organismo internacional, de forma a verificar em qual destes contextos o Brasil apresentou maior afinidade de posicionamentos políticos.

Em seguida, na terceira seção é comparado o conteúdo das colocações presentes nos comunicados conjuntos resultantes das cúpulas semestrais do Mercosul de 2003 a 2010 com aquele exibido nas declarações finais produzidas nos outros fóruns Sul-Sul dos quais participou o Brasil: ASPA (2005 e 2009), ASA (2006 e 2009), IBAS (2006, 2007, 2008 e 2010) e BRIC (2009 e 2010).

Por último, a quarta seção busca trazer algumas considerações finais a título de conclusão.

2. Convergência de Votos em Resoluções da Agnu

Diferentemente de algumas outras instituições do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), a AGNU é um órgão plural, constituído por todos os países membros da ONU. Desde 1945, quando foi aberta sua primeira sessão, diferentes questões relativas à paz e à segurança internacionais têm sido discutidas em seu âmbito, conforme está previsto no art. 11 da Carta das Nações Unidas. Além disso, a AGNU também tem promovido estudos e recomendações

com vistas a fomentar a cooperação internacional no plano político e no domínio econômico, social, cultural, educacional e da saúde, em conformidade com o art. 13 da Carta.

Neste fórum, a cada país cabe um voto com mesmo peso. Dessa maneira, em toda sessão anual da AGNU são aprovadas algumas centenas de resoluções —em média, dois terços delas sem votação, as demais por maioria absoluta— sobre os mais variados temas da política internacional. Em função dessa amplitude temática, geográfica e temporal, a análise do padrão de votação dos países em resoluções da AGNU se caracteriza como um bom indicador do perfil de inserção política internacional dos países. Para o objetivo deste artigo, serve ainda como indicador da convergência ou da afinidade de posições e preferências políticas entre nações pertencentes a coalizões no sistema internacional.

A tabela 1 abaixo apresenta os dados sobre o número de resoluções, apenas entre aquelas em que houve votação, no período entre 2003 e 2010, em que houve convergência ou divergência de votos entre os países do Mercosul. A tabela 2, por sua vez, apresenta os mesmos dados para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS). Considerou-se como convergente todos os votos iguais para uma resolução (sim, não ou abstenção), enquanto divergente a existência de pelo menos o voto de um país diferente dos demais para a resolução¹.

Tabela 1
Comportamento dos votos dos países do Mercosul na agnu
2003-2010

Ano	Convergente	Divergente	Total	% Divergente
2003	56	20	76	26%
2004	50	22	72	31%
2005	61	13	74	18%
2006	75	12	87	14%
2007	65	12	77	16%
2008	61	12	73	16%
2009	58	11	69	16%
2010	53	9	62	15%
2003-2010	479	111	590	19%

Fonte: Strezhnev e Voeten (2013). Elaborada pelo autor.



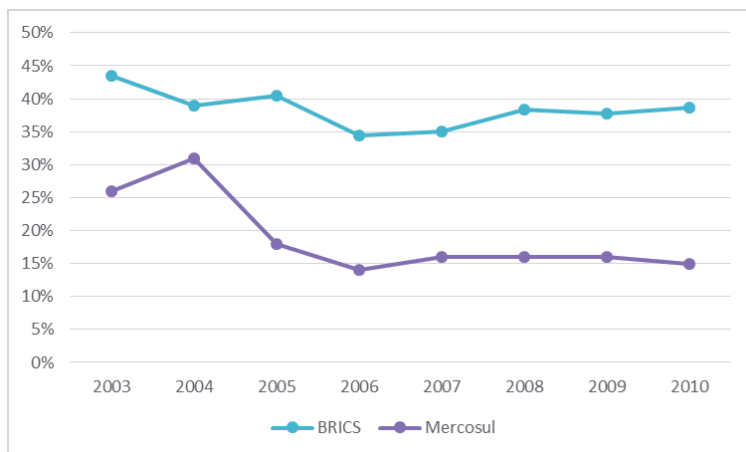
Tabela 2
Comportamento dos votos dos brics na agnu
2003-2010

Ano	Convergente	Divergente	Total	% Divergente
2003	43	33	76	43%
2004	44	28	72	39%
2005	44	30	74	41%
2006	57	30	87	34%
2007	50	27	77	35%
2008	45	28	73	38%
2009	43	26	69	38%
2010	38	24	62	39%
2003-2010	364	226	590	38%

Fonte: Strezhnev e Voeten (2013). Elaborada pelo autor.

Verifica-se nestas duas tabelas que, para o período pesquisado, as divergências entre os países do Mercosul em votações da AGNU é a metade (19%) das divergências entre os BRICS (38%). Além disso, observa-se uma acentuada redução das divergências no Mercosul a partir de 2004, mantendo-se estável em torno dos 16% a partir de 2006. Com os BRICS, por outro lado, as divergências mantiveram uma média bem mais alta, em torno de 38% das resoluções em todo o período (gráfico 1). Desta maneira, os dados revelam maior afinidade de posicionamentos políticos do Brasil com os parceiros do Mercosul do que com os BRICS.

Gráfico 1
 Percentual de divergência em votações
 na agnu – brics e Mercosul
 2003-2010



Fonte: Strezhnev e Voeten (2013). Elaborado pelo autor.

A tabela 3 abaixo apresenta o número de casos para o período todo (2003-2010) em que cada país do Mercosul foi responsável pela divergência em votações de resoluções da AGNU. Em outras palavras, esses dados se referem à quantidade de casos em que determinado país foi o único a votar de maneira diferente dos demais naquele período. Como se pode observar, a Argentina foi responsável por um terço das divergências no bloco, enquanto o Brasil respondeu por um quarto delas. Os casos em que os dois países foram responsáveis pela divergência como par (não discriminados na tabela), por seu turno, representaram apenas 1,8% do total. Portanto, os dados demonstram que, quando houve divergências no Mercosul (19% das resoluções votadas no período), ela ocorreu na maior parte das vezes (60%) na forma de polarização entre, de um lado, um dos dois maiores sócios, em contraposição, de outro, aos três demais parceiros.

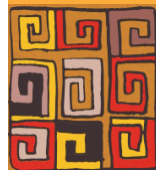


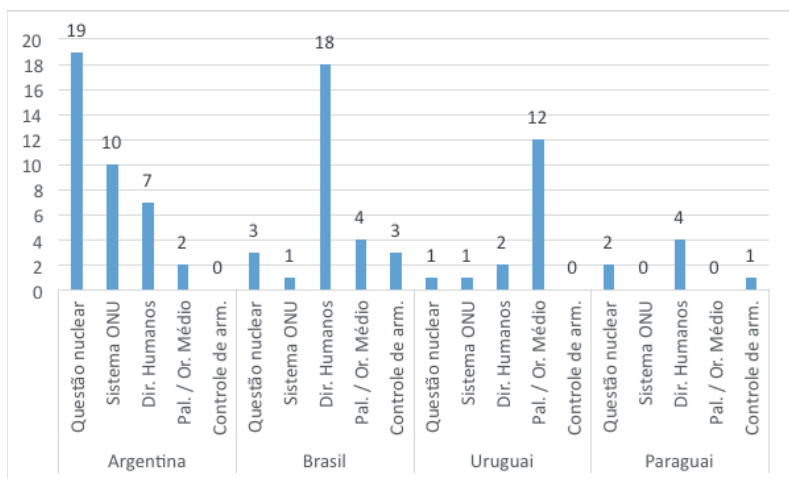
Tabela 3
Número de casos em que cada país do mercosul é responsável pela divergência no bloco em votações na agnu 2003-2010

País	Casos	%
Argentina	38	34%
Brasil	29	26%
Uruguai	19	17%
Paraguai	7	6%
Pares de países	18	17%
Total	111	100%

Fonte: Strezhnev e Voeten (2013). Elaborada pelo autor.

No gráfico 2 são decompostos os dados presentes na tabela 3 entre as áreas temáticas² da política internacional a que pertencem as resoluções em que houve divergência. Dos casos em que a Argentina foi responsável pela divergência entre os países do Mercosul, 50% se referiram a resoluções que versavam sobre a questão nuclear. No caso brasileiro, 62% dos casos foram sobre direitos humanos. Os casos do Uruguai foram em sua maioria sobre Palestina e Oriente Médio e os do Paraguai, por seu turno, acerca de direitos humanos. Nesta seção, cumpre apenas identificar os temas para, na próxima seção, verificar a maneira como eles foram tratados nos comunicados conjuntos das cúpulas semestrais do Mercosul.

Gráfico 2
Número de casos por tema em que cada país do mercosul é responsável pela divergência no bloco em votações na agnu 2003-2010

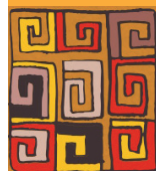


Fonte: Strezhnev e Voeten (2013). Elaborado pelo autor.

A tabela 4 apresenta o número de casos em que cada país dos BRICS foi responsável pela divergência em votações de resoluções da AGNU. Entre 2003 e 2010, os principais países a se encontrarem nessa posição foram a Rússia, com quase um terço dos casos, e a Índia, com quase um quarto deles. Vale notar que, à diferença do caso do Mercosul, aqui não houve polarização entre os dois principais responsáveis, mas alguma afinidade entre eles. Como dupla (não discriminado na tabela), Rússia e Índia responderam por ainda mais 10% dos casos de divergência, totalizando juntos por volta de 65% dos casos. Nota-se, portanto, que dobraria a convergência entre África do Sul, Brasil e China na coalizão na ausência dos outros dois países.

Tabela 4
Número de casos em que cada país dos brics é responsável pela divergência no bloco em votações na agnu 2003-2010

País	Casos	%
Rússia	70	31%
Índia	52	23%
Brasil	27	12%

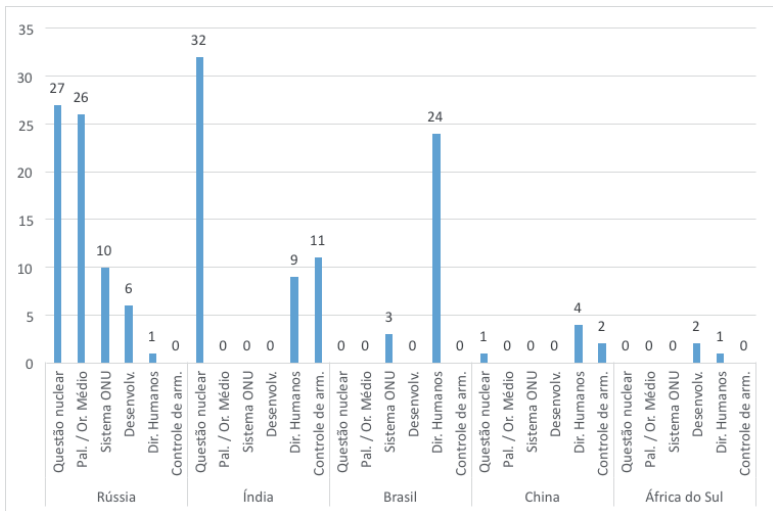


China	7	3%
África do Sul	3	1%
Pares de países	67	30%
Total	226	100%

Fonte: Strezhnev e Voeten (2013). Elaborada pelo autor.

No gráfico 3 abaixo, os dados da tabela 4 são decompostos por área temática. Para a Rússia, a questão nuclear e Palestina e Oriente Médio corresponderam a 39% e 37%, respectivamente, dos casos em que o país foi responsável pela divergência na coalizão. No caso indiano, 62% dos casos corresponderam a resoluções relacionadas à questão nuclear. O Brasil respondeu pela divergência com os BRICS em 90% dos casos em resoluções sobre direitos humanos. Esta foi a mesma situação chinesa, porém com um percentual bem menor, 57%. Por fim, a África do Sul, que quase não foi responsável pela divergência na coalizão, quando esteve nesta posição foi em função de resoluções que versavam sobre comércio e desenvolvimento.

Gráfico 3
Número de casos por tema em que cada país dos brics é pivô da divergência no bloco em votações na agnu 2003-2010



Fonte: Strezhnev e Voeten (2013). Elaborado pelo autor.

A tabela 5 abaixo apresenta a quantidade de casos por tema em que houve divergência entre os países do Mercosul no período analisado (2003-2010) em votações na AGNU. Observa-se um equilíbrio na distribuição de número de casos de divergência entre os temas direitos humanos e questão nuclear, uma vez que ambos são os temas de maior incidência de responsabilidade da divergência de Brasil e Argentina, respectivamente. Portanto, no caso do Mercosul, a distribuição por temas reflete a polarização anterior dos países, pois há uma concentração nesses temas por parte de cada um dos dois maiores sócios.

Tabela 5
Número de casos por tema em que há divergência entre os países do Mercosul em votações na agnu 2003-2010

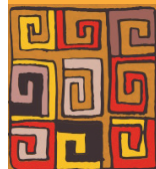
Tema	Casos	Importância no período
Direitos humanos	38	34%
Questão nuclear	31	28%
Palestina / Oriente Médio	22	20%
Sistema ONU	13	12%
Controle de armamentos	7	6%

Fonte: Strezhnev e Voeten (2013). Elaborada pelo autor.

Por fim, a tabela 6 abaixo apresenta o número de casos por tema em que houve divergências entre os BRICS entre 2003 e 2010 na AGNU. A soma dos casos em que a Rússia e a Índia foram responsáveis pela divergência no tema da questão nuclear fizeram com que este tema concentrasse 41% da distribuição do número de casos de divergência na coalizão. A China, portanto, apesar de também ser detentora de armas nucleares, coloca-se ao lado do Brasil e da África do Sul nesses temas.

Tabela 6
Número de casos por tema em que há divergência entre os brics em votações na agnu 2003-2010

Tema	Casos	Importância no período
Questão nuclear	93	41%
Direitos humanos	53	23%
Controle de armamentos	32	14%



Palestina / Oriente Médio	27	12%
Sistema ONU	13	6%
Desenvolvimento	5	2%

Fonte: Strezhnev e Voeten (2013). Elaborada pelo autor.

Os dados analisados nesta seção levam a três principais conclusões. Em primeiro lugar, eles demonstram haver em ambos os blocos mais convergências do que divergências em votações da AGNU. Em segundo lugar, no caso das divergências, em ambos os blocos os temas em que elas ocorrem são comuns, confirmando serem essas questões muito sensíveis de uma maneira geral na política internacional. Em terceiro e último lugar, os dados revelam a existência de maior afinidade de preferências do Brasil com os sócios do Mercosul do que com os BRICS para o período pesquisado.

3. Conteúdo dos comunicados conjuntos e das declarações conjuntas resultantes das reuniões de cúpula sul-sul regionais e globais

Esta seção tem como objetivo comparar as abordagens de temas da política internacional presentes em comunicados conjuntos do Mercosul e em declarações conjuntas de cúpulas IBAS, ASPA, ASA e BRIC. A ideia é demonstrar em quais dessas coalizões Sul-Sul —de âmbito regional e global— o Brasil, no governo Lula (2003-2010), apresentou maior afinidade de posições políticas, com base no conteúdo das declarações resultantes desses encontros.

Desde sua criação pelo Tratado de Assunção em 1991, no Mercosul foi adotada a rotina de se realizar encontros semestrais do Conselho do Mercado Comum (CMC) com a finalidade de discutir os avanços e as dificuldades do processo de integração no período compreendido pela presidência *pro tempore* em vigência. Desde o princípio das atividades do bloco, esses encontros se tornaram reuniões de cúpula, pois, como argumenta Malamud (2010), em função da institucionalidade intergovernamental do Mercosul, a intervenção presidencial se caracterizou como importante fator estimulador do processo de integração e também como catalizador de toda sorte de controvérsias.

No período analisado (2003-2010), de cada cúpula realizada pelo Mercosul ao final dos semestres (em geral, uma em junho e outra

em dezembro), resultaram como documentos dois comunicados conjuntos: um emitido pelos presidentes dos Estados partes do Mercosul e outro pelos Estados partes do Mercosul e Estados associados³.

A análise dos comunicados conjuntos semestrais exclusivos dos Estados partes mostra que eles versam essencialmente sobre assuntos relacionados aos avanços realizados no processo de integração propriamente dito. Em raras exceções são mencionados posicionamentos sobre temas de política internacional. Porém, nos comunicados em que assinam também os países associados, a aparição de questões globais é frequente e preferências políticas são destacadas. Portanto, foram estes comunicados os mais utilizados nesta análise.

No caso das reuniões de cúpula dos fóruns IBAS, ASA e ASPA, há uma semelhança entre as declarações conjuntas no que diz respeito ao seu formato: quantidade equilibrada de posicionamentos políticos e de declarações sobre áreas para avanço da cooperação para o desenvolvimento entre as partes. Já as declarações das cúpulas BRIC se concentram no estabelecimento de posições políticas para um conjunto menor de temas. Como o impacto político para a ordem internacional das declarações emitidas por esse fórum é maior, isso se deve provavelmente a um maior cuidado das partes envolvidas. Além disso, reflete maiores divergências, conforme demonstrado na seção anterior.

A tabela 7 abaixo contém a lista dos temas que aparecem tratados de maneira muito semelhante em uma ou mais cúpulas semestrais do Mercosul e em alguma dessas cúpulas Sul-Sul globais das quais o Brasil participou no governo Lula (2003-2010), à exceção das cúpulas BRIC. Deve-se ressaltar, portanto, que nem todos os temas da tabela 7 aparecem em todas as cúpulas, mas em nenhuma delas alguma dessas questões apareceu com tratamento divergente do que este apresentado abaixo. Para o caso das cúpulas BRIC, dessas oito matérias, foram mencionadas apenas mudanças climáticas, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, Rodada Doha e crise financeira de 2008.

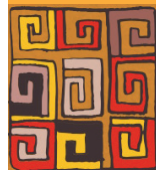


Tabela 7
*Temas com abordagem muito semelhante em cúpulas do
 Mercosul e em cúpulas IBAS, ASA E ASPA
 2003-2010*

Tema	Abordagem
Tráfico de drogas	Enfoque integral e dentro do princípio da responsabilidade comum e compartilhada (regional e global), com respeito ao direito internacional
Migrantes	Visão não-discriminatória, independente da condição do migrante e de sua família, na busca da garantia, do respeito e da promoção de seus direitos humanos
Mudanças climáticas	Abordagem inserida no contexto da Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudança Climática (CMNUMC) e do Protocolo de Quioto, com respeito ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades
Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	Para que sejam alcançados, enfoque na necessidade de contar com projetos e recursos regulares e previsíveis de cooperação por parte dos países desenvolvidos, de maior acesso de seus produtos de exportação aos mercados internacionais, bem como da criação de mecanismos inovadores de financiamento
Propriedade intelectual	Visão incorporada ao desenvolvimento e às políticas públicas, tendo preocupação com relação a direitos sobre recursos biológicos e/ou conhecimentos tradicionais a eles vinculados
Rodada Doha	Enfoque vinculado ao desenvolvimento. Condenação de barreiras tarifárias, de apoio doméstico e de subsídios à exportação por parte dos países desenvolvidos a produtos agrícolas, os quais distorcem o comércio internacional e impedem o avanço do sistema multilateral

Crise financeira de 2008	Responsabilização dos países desenvolvidos pelo estopim da crise, com enfoque na necessidade de reforma, de fortalecimento da legitimidade, de capitalização e de aumento de recursos das instituições financeiras internacionais
Palestina	Apoio ao direito do povo palestino de constituir um Estado, com base nas linhas de 1967, vivendo lado a lado com o Estado de Israel

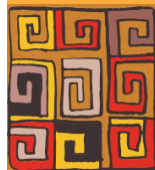
Fonte: Comunicados conjuntos de cúpulas semestrais do Mercosul e declarações conjuntas de cúpulas IBAS, ASA e ASPA. Elaboração do autor.

Resgatando os dados da seção anterior, é importante salientar que nenhuma dessas questões globais se caracterizou como tema frequente de divergência entre os países do Mercosul ou entre os BRICS na votação de resoluções da AGNU durante o mesmo período. Isso revela que os dados apresentados na seção anterior deste capítulo são, do ponto de vista metodológico, bons indicadores para afinidade de preferências políticas.

A esse respeito, vale adicionar ainda que os temas “questão nuclear”, “direitos humanos” e “controle de armamentos”, os principais em que houve divergência entre os BRICS na AGNU conforme os dados da seção anterior, também não tiveram menção alguma no texto das declarações conjuntas das duas cúpulas BRIC (2009 e 2010).

Retornando às questões da tabela 7 e a suas abordagens, uma visão de conjunto permite afirmar que, nesses casos, o Brasil conseguiu alcançar um consenso mínimo com os parceiros do continente sul-americano e com africanos, árabes e emergentes, sob uma perspectiva que se pode denominar terceiro-mundista e desenvolvimentista, com viés demandante perante os países desenvolvidos quanto a várias questões da política internacional. Nesses temas, o exame dos comunicados e das declarações revela existir uma visão comum do Sul, vinculada ao desenvolvimento.

Entretanto, existem outros temas nos quais há diferenças de abordagem quando se compara o texto de comunicados conjuntos do Mercosul e de declarações conjuntas IBAS, ASA, ASPA e BRIC. Quando se trata de armas de destruição em massa, terrorismo, direitos humanos e reforma da ONU, o tratamento dessas matérias de um a outro fórum apresentou importantes nuances de tratamento que não permitem agrupá-los numa abordagem única.



Em primeiro lugar, com relação às armas de destruição em massa, nos comunicados conjuntos do Mercosul, o tema apareceu apenas desde o segundo semestre de 2007 e tratado sob a discussão da Resolução 1540/2004 do CSNU⁴. Depois, a partir de 2010, passou a ser assinalada a importância da Conferência de Exame do Tratado de Não-Proliferação (TNP) como oportunidade para avançar nos compromissos previamente estabelecidos na matéria.

Já no contexto das cúpulas IBAS, o texto reflete o posicionamento indiano a respeito dessa temática. Como a Índia é detentora de armas nucleares e não é signatária do TNP, este regime internacional do qual fazem parte a África do Sul e o Brasil não recebe menção nas declarações conjuntas. O posicionamento demandante com relação ao desarmamento perante as potências tradicionais, visto como uma condição para a não-proliferação, é colocado de maneira explícita.

Os líderes reiteraram seu compromisso com o objetivo da completa eliminação das armas nucleares e expressaram preocupação com a falta de progresso na realização desse objetivo. Enfatizaram que o desarmamento nuclear e a não-proliferação são processos que se reforçam mutuamente e exigem progresso contínuo e irreversível em ambas as frentes, e reafirmaram a esse respeito que o objetivo da não-proliferação seria melhor servido pela eliminação sistemática e progressiva das armas nucleares de maneira abrangente, universal, não-discriminatória e verificável (I Cúpula do Fórum de Diálogo IBAS, 2006).

No caso das cúpulas ASPA e ASA, o discurso é semelhante ao do Mercosul, pois há inclusive um chamado para aqueles que ainda não assinaram o TNP acederem ao regime. Isso não quer dizer que o perfil demandante não esteja presente, mas apenas que este não é o foco do discurso. Nas cúpulas BRIC, por sua vez, o tema não aparece.

Em segundo lugar, em se tratando do terrorismo, a questão é abordada nos comunicados conjuntos do Mercosul em uma perspectiva vinculada ao âmbito do direito internacional e ao respeito aos direitos humanos. Nesse sentido, deve-se salientar que as nações da região apontam que o fenômeno é condenado sob todas suas formas e manifestações, mas defendem que o combate deve ser realizado em respeito ao direito interno, à soberania e à integridade dos países — seguindo, portanto, uma posição de cautela diante de potenciais investidas americanas, seja contra guerrilheiros associados ao narcotráfico identificados como terroristas na região andina, seja contra atividades acusadas de terrorismo na tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai.

Essa posição cautelosa é similar no caso das cúpulas ASPA. Nesse fórum, chama-se atenção inclusive para o fato de que é necessário estudar o fenômeno para chegar a uma definição do crime de terrorismo. Como elemento adicional, porém não contraditório à posição do Mercosul, rejeitam a conexão entre o terrorismo e qualquer povo ou religião específicos. Este tratamento também se faz presente nas cúpulas ASA. Em ambos os casos, reflete uma posição defensiva em relação à islãnofobia, a qual coaduna com os princípios da política externa brasileira de autodeterminação dos povos e de não-intervenção nos assuntos internos, não complacente com a política americana da Guerra Contra o Terror.

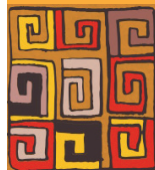
Contudo, há uma nuance importante quando se trata das cúpulas IBAS e BRIC. Nesses contextos, além de se considerar o terrorismo uma das mais sérias ameaças à paz e à segurança internacionais, expressa-se apoio à conclusão de uma Convenção Abrangente sobre Terrorismo Internacional. É necessário levar em conta que, de acordo com dados do portal *Global Terrorism Database*⁵, a Índia foi o terceiro país do mundo que mais recebeu ataques terroristas em 2010 (Mello e Souza; Moraes; 2013).

A partir da III Cúpula IBAS, realizada em outubro de 2008, em função da ocorrência de ataques contra a embaixada indiana em Cabul em julho daquele ano, consta na declaração conjunta a condenação das atividades do Talibã e da Al Qaeda no Afeganistão —uma acusação nominal contra esses grupos que não é típica da política externa brasileira. Observa-se, neste caso, que o Brasil se afastou de suas posições tradicionais em solidariedade à Índia.

Em terceiro lugar, quando o tema é direitos humanos, o tratamento conferido pelos comunicados conjuntos do Mercosul geralmente aparece na forma de valores, logo na introdução, de maneira genérica, sem muito detalhamento conceitual e sem maiores vinculações no que tange a obrigações.

Em três ocasiões (segundo semestre de 2005, segundo semestre de 2007 e segundo semestre de 2010), a questão apareceu relacionada às ditaduras militares que vigoraram na região no passado recente, voltada aos direitos à memória e à verdade. Dessa maneira, o compromisso com a democracia, como um importante pilar da dimensão política da integração, vem associado ao compromisso com os direitos humanos. Esta é a ênfase dada pela região ao tratar do tema, evitando outros aprofundamentos.

Nas cúpulas ASA, ASPA e IBAS, por seu turno, o tema dos direitos humanos é abordado com maior detalhamento conceitual,



reafirmando a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência e o inter-relacionamento de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. Ademais, a matéria é tratada em vinculação com o desenvolvimento. No contexto das cúpulas IBAS, especificamente, a criação do Conselho de Direitos Humanos na ONU, em substituição à Comissão de Direitos Humanos, é saudada.

Embora pareçam diferenças sutis de abordagem, é forçoso colocar que o passado comum no caso regional faz com que o posicionamento para esse tema em comunicados conjuntos do Mercosul tenha mais afinidades com posições tradicionais da política externa brasileira —corroborando os dados da seção anterior deste capítulo, os quais mostravam ser este o tema em que o Brasil foi responsável pela divergência tanto no bloco regional como com os BRICS. Historicamente, opais evitou se vincular a regimes de direitos humanos, mas desde a redemocratização acabou assinando e ratificando os principais mecanismos internacionais vigentes na matéria, cabendo destaque à recente aceitação da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos. De toda forma, a diplomacia brasileira evita assinar resoluções nas quais países sejam acusados de desrespeitá-los, apontando que os países desenvolvidos têm duplo comportamento nesta matéria —acusam os demais, mas têm problemas domésticos. Nas palavras do ministro das relações exteriores durante todo o governo Lula (2003-2010), Celso Amorim (2009, p. 67), “defendemos uma abordagem para o tema que privilegie a cooperação e a força do exemplo como métodos mais eficazes que a simples condenação”.

Por fim, o único caso em que houve maior afinidade do Brasil com os parceiros do IBAS do que com os do bloco regional se refere à reforma da ONU. De um lado, nos comunicados conjuntos do Mercosul, nas cúpulas BRIC e nas cúpulas ASA e ASPA se estabelece apenas que, para cumprir seu papel, a ONU precisa de uma reforma ampla, integral e urgente, especialmente na Assembleia Geral, no Conselho de Segurança e no Conselho Econômico e Social, que os tornem mais eficientes, democráticos, representativos e transparentes. De outro lado, apenas no caso das cúpulas IBAS, há um detalhamento com relação ao CSNU, como se segue:

Os líderes enfatizaram que a reforma do Conselho de Segurança é fundamental para esse processo, para assegurar que o sistema das Nações Unidas reflita a realidade contemporânea. Expressaram seu apoio total a uma autêntica reforma e expansão do Conselho de Segurança, nas categorias de membros permanentes e não-permanentes, com maior representação para países em desenvolvimento em ambas as categorias. Reiteraram que

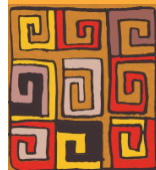
negociações intergovernamentais sobre a questão da reforma do Conselho de Segurança devem ser iniciadas imediatamente. Concordaram, igualmente, em fortalecer a cooperação entre os seus países e com outros Estados membros interessados numa autêntica reforma do Conselho de Segurança (II Cúpula do Fórum de Diálogo IBAS, 2007).

Neste tema, os pleitos indiano e sul-africano por vagas permanentes no CSNU em eventual expansão deste órgão conferem maior afinidade com o discurso brasileiro neste fórum em relação ao contexto regional. Ressalte-se que, uma vez que os argentinos não apoiam a candidatura brasileira de representar permanentemente o continente sul-americano no conselho, o discurso no Mercosul se torna mais superficial. No caso das cúpulas BRIC, em função das posições russa e chinesa, ambos já membros permanentes do CSNU, afirma-se nas declarações apenas “compreender e apoiar as aspirações de Brasil e Índia no sentido de desempenharem um papel mais importante na ONU” (I Cúpula BRIC, 2009).

Uma última ressalva deve ser feita com relação a esta análise dos comunicados conjuntos e das declarações conjuntas das reuniões de cúpula dessas coalizões Sul-Sul. Cabe salientar que existem temas que somente foram abordados em um ou outro encontro, uma vez que cabiam ao escopo geográfico daquele fórum. São exemplos Área de Livre Comércio das Américas (Alca) no Mercosul, Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (Nepad) na ASA, a operação de paz da ONU no Líbano na ASPA, entre outros. Certamente, estas matérias, por não apresentarem comparabilidade, não foram o foco desta análise.

4. Considerações finais

A combinação da análise da convergência de votos na AGNU com a do conteúdo dos comunicados conjuntos do Mercosul e das declarações conjuntas dos fóruns Sul-Sul globais dos quais participou o Brasil no governo Lula (2003-2010) leva a três principais conclusões. Em primeiro lugar, conforme apontado anteriormente, há uma consistência de posições para uma série de temas tanto no contexto regional como no contexto global Sul-Sul, de acordo com a lista da tabela 7. Nestes temas, há uma visão vinculada ao desenvolvimento e um perfil demandante perante os países desenvolvidos — característica histórica de coalizões terceiro-mundistas, a exemplo do Movimento dos Não-Alinhados e do G-77.



Em segundo lugar, em função principalmente do passado e da cultura comuns, da maior proximidade das relações e do processo de integração regional, a afinidade de preferências políticas com os vizinhos, de uma maneira geral, é maior se comparado com os parceiros extrarregionais. Portanto, de acordo com o que mostram os dados, o Mercosul funcionou como coalizão internacional durante o governo Lula (2003-2010) para temas que vão além do espectro econômico-comercial.

Em terceiro lugar, deve-se esclarecer que o retorno em impacto político da soma de recursos de poder é menor no contexto da coalizão regional se comparado às coalizões Sul-Sul em âmbito global, principalmente IBAS e BRIC. Observou-se nestes dois casos, contudo, que quanto maior o ganho em recursos de poder da coalizão, maior a quantidade de arestas a serem aparadas com os parceiros no que tange a alguns discursos tradicionais da diplomacia brasileira.

Feitas essas considerações, cabe por fim uma breve reflexão sobre o comportamento brasileiro *vis-à-vis* esses agrupamentos nos primeiros anos da década seguinte ao período analisado. Como se sabe, terminados os dois mandatos do governo Lula, com a chegada de Dilma Rousseff à presidência em 2011, a transição não foi acompanhada da expectativa de que grandes mudanças ocorressem na política externa do país. Como Dilma era pertencente ao mesmo partido do presidente antecessor e fora ministra-chefe da Casa Civil no seu governo de 2005 a 2010, sua eleição apontava para um quadro de continuidade das investidas brasileiras em política externa.

De toda forma, poucos dias após o anúncio oficial de sua vitória no segundo turno das eleições de 2010 e o seu primeiro pronunciamento (no qual Dilma afirmou que seu primeiro compromisso seria honrar as mulheres brasileiras), a presidenta eleita fez uma declaração a respeito do caso da iraniana Sakineh Mohammadi Ashtiani —condenada à morte primeiramente por apedrejamento, em função de adultérios, depois por enforcamento, em razão do homicídio de seu marido— na qual considerava as penas impostas àquela mulher uma barbaridade. Em janeiro de 2011, já empossada, após receber uma carta da deputada iraniana Zohreh Elahian na qual era informado que a pena de Sakineh havia sido suspensa, Dilma reiterou que o caso deveria ser tratado como questão de preservação dos direitos humanos.

Em função da atuação da presidenta naquele caso, criou-se então a expectativa de que ocorreriam alguns ajustes na política externa brasileira no tocante aos temas relacionados aos direitos humanos (incluindo e enfatizando questões de gênero). Corroboravam essa expectativa o passado da presidenta —marcado pela tortura nos

tempos da ditadura militar— e o fato de ser a primeira mulher a alcançar o mais alto posto político do Brasil.

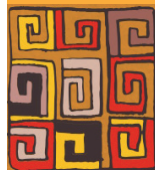
Uma primeira análise geral do comportamento das votações em resoluções da AGNU em 2011 e 2012 revela que as divergências entre os países do Mercosul seguiram caindo, chegando a 13%, enquanto que entre os BRICS subiram para 40%. Para o objetivo destas reflexões finais, vale ressaltar que a responsabilidade do Brasil pela divergência entre os BRICS caiu de 20% para apenas 2% dos casos nesses dois anos. Especificamente, reduziu-se consideravelmente o número de resoluções sobre direitos humanos em que a nação divergiu dos BRICS de um período a outro, indicando uma provável mudança de comportamento nesse tema, conforme apontavam as expectativas. Uma investigação mais aprofundada deverá ser objeto de trabalho futuro.

No que concerne às cúpulas das coalizões Sul-Sul globais de que participa o Brasil, é notória a expansão da quantidade de posicionamentos políticos estabelecidos nas declarações conjuntas de todas elas, revelando um processo de amadurecimento da coordenação de visões. A esse respeito, vale destacar especificamente que, a partir da entrada da África do Sul para o agrupamento BRICS em 2011, neste ano e nos dois seguintes as declarações das cúpulas foram gradativamente se assemelhando em teor político e amplitude temática às do Fórum IBAS⁶. Entre outras razões, isso explicaria o fato de não terem ocorrido mais reuniões de cúpula do Fórum IBAS depois de 2011.

Em comparação com os posicionamentos presentes nos comunicados conjuntos semestrais do Mercosul (2011-2013), uma primeira análise geral aponta para a tendência de manutenção dos temas em que há convergência completa de posições com os fóruns Sul-Sul globais (ver tabela 7). As nuances, por sua vez, permaneceram ocorrendo em relação aos BRICS, com destaque para o tema do terrorismo.

Notas

1. Existem casos em que, por alguma razão, os diplomatas que representam o país se ausentam no momento da votação e o país não vota para a resolução (voto ausente). Estas ausências não foram consideradas como divergências.
2. O tema “Sistema ONU” se refere a questões ou assuntos que se relacionam com a criação ou modificação dos poderes e funções de qualquer um dos órgãos da ONU. A AGNU tem prerrogativa



para fazê-lo, segundo o art. 10 da Carta das Nações Unidas. O tema “Questão nuclear”, por sua vez, envolve desarmamento, não-proliferação e uso pacífico da tecnologia nuclear.

3. Ressalte-se que até 2003 não havia essa denominação, portanto se dizia “Estados partes do Mercosul, Bolívia e Chile”. No primeiro semestre de 2004, inclui-se esta nomenclatura, compreendendo a partir de então o Peru. No semestre seguinte, associaram-se também Colômbia, Equador e Venezuela, permanecendo estes os Estados associados até o final do período (2010).
4. Proíbe, entre outras medidas, países de apoiarem atores não-estatais que busquem desenvolver, adquirir, industrializar, possuir, transportar, transferir ou usar armas nucleares, químicas ou biológicas e seus meios de entrega, em particular para objetivos terroristas.
5. Disponível em: <<http://www.start.umd.edu/gtd/>>.
6. Por exemplo, entraram na agenda colocações sobre questões regionais de segurança.

Referências

- Amorim, C. (2009). O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. *Política externa*, v. 18, n. 2, p. 67-75, set./nov. 2009.
- Malamud, A. (2010). La diplomacia presidencial y los pilares tradicionales de Mercosur: un examen empírico. *Relaciones internacionales*, Madrid, n. 15, out. 2010.
- Mello E Souza, A.; Moraes, R. F. (2013). A relevância do terrorismo na política internacional contemporânea. In: Mello E Souza, A.; Moraes, R. F. (Orgs.). *Do 11 de setembro de 2001 à Guerra Contra o Terror: reflexões sobre o terrorismo no século XXI*. Brasília: IPEA, 2013. No prelo.
- Strezhnev, A.; Voeten, A. (2013). *United Nations General Assembly voting data*. 2013. Disponível em: <<http://thedata.harvard.edu/dvn/dv/Voeten/faces/study/StudyPage.xhtml?studyId=38311&versionNumber=7>>. Acesso em: 15 out. 2013.