

VIII Diplomacia Econômica

”

A diplomacia econômica já foi definida como

“um processo de tomada de decisão e negociação em relações internacionais econômicas concentrado em temas tais como comércio, investimento e finanças”.¹

Além de comércio, investimentos e finanças, algumas definições de diplomacia econômica, como se faz neste curso, incluem também a cooperação econômica entre países.² Em alguns países, tais como Austrália, Canadá Países Baixos e Dinamarca, houve fusões de ministérios de cooperação para o desenvolvimento com o ministério do exterior.³

Trata-se de área relativamente nova na longa história da diplomacia. Talvez mais do que outros tipos de diplomacia, a econômica exige conciliar políticas nacionais com internacionais⁴ uma vez que, quase todas as negociações econômicas internacionais envolvem algum tipo de reciprocidade, como objetivo explícito ou implícito.⁵ Essa característica poderia explicar também a necessidade de especial coordenação entre o ministério do exterior e outros ministérios. Para melhorar a coordenação, alguns países experimentaram o estabelecimento de arranjos interministeriais formais, como foi o caso dos Países Baixos.⁶ Na maioria dos assuntos da diplomacia econômica, no entanto, os ministérios do exterior estão em segundo lugar e as vezes têm de lutar para se fazerem ouvidos.⁷

No âmbito do sistema da ONU, as discussões e deliberações econômicas se dão na Segunda Comissão da AGNU, onde o Grupo dos 77, composto pelos países em desenvolvimento, domina, na fase final, a votação de resoluções relativas ao desenvolvimento econômico⁸, ainda que os

¹Stephen WOOLCOCK, “Economic Diplomacy”, In: Kerr e Wiseman, *Diplomacy in a Globalizing World*, 2013, p. 209.

²Maaike OKANO-HEIJMANS, “Economic Diplomacy”, In: *The Sage Handbook of Diplomacy*, 2016, p. 556.

³OKANO-HEIJMANS, 2016, p. 558-559.

⁴WOOLCOCK, 2013, p. 213.

⁵WOOLCOCK, 2013, p. 222.

⁶OKANO-HEIJMANS, 2016, p. 558.

⁷Stephen WOOLCOCK e Nicholas BAYNE, “Economic Diplomacy”, In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 389.

⁸WISEMAN e BASU, p. 327.

temas provenham de outros foros, tais como o Conselho Econômico e Social da ONU, em Genebra.

A criação das cúpulas econômicas dos países ocidentais constituiu uma inovação em coordenação diplomática. Tiveram origem na crise do petróleo e na recessão econômica mundial após 1973.⁹ As reuniões começaram na França em 1975 e foram formalizadas em 1977 com a participação de Estados Unidos, Reino Unido, França, Itália, Alemanha Ocidental e Japão. Seriam incluídos progressivamente o Canadá, a Comunidade Europeia e, duas décadas mais tarde, a Rússia, expulsa após invadir a Crimeia.¹⁰ Têm sido convidados para reuniões de “alcance” (*reach out*) países em crescimento mais rápidos, tais como China, Brasil, México e África do Sul, bem como alguns líderes africanos.¹¹

Alguns dos foros exercem influências sobre outros. Assim, por exemplo, na década de 1970, os trabalhos da OCDE em barreiras técnicas ao comércio e compras governamentais foram transferidos para o GATT durante a Rodada Tóquio. Estudos da OCDE sobre agricultura, serviços e investimentos da década de 1980 teriam moldado a Rodada Uruguai, assim suas iniciativas em matéria de acordos de investimentos serviriam de base para as negociações do Acordo Multilateral de Investimentos.¹²

Em alguns dos foros econômicos internacionais atuam não apenas diplomatas de carreira, mas também outros representantes governamentais especializados. Assim, por exemplo, na preparação de cúpulas, tais como a do G-20, os membros do serviço exterior atuam como *sherpas* ou *subsherpas*.¹³

O G-20 teve origem em 1999, com reuniões de ministros das finanças e presidentes de bancos centrais de 19 países e a União Europeia. Seu objetivo era expandir o G-8 em resposta a críticas de sua falta de representatividade. A partir da crise financeira de 2008, o G-20 passou a se reunir como cimeira. Coletivamente, passaria a representar 85% do PIB global.¹⁴

⁹ Ivor ROBERTS, “The G8/G7, G20, BRICS, WTO, OECD, IMF, and the World Bank”, in *Satow’s Diplomatic Practice*, Oxford University Press, 2017, p. 377.

¹⁰ BARSTON, 2019, p. 119.

¹¹ ROBERTS, 2017, p. 377.

¹² WOOLCOCK, 2013, p. 214.

¹³ WOOLCOCK, 2013, p. 217.,

¹⁴ ROBERTS 2017, p. 378.

Outro foro relevante, o BRICS, teve origem. como relata Roberts, num acrônimo utilizado pela economista Jim O'Neill, em relatório sobre as perspectivas de crescimento das economias do Brasil, Rússia, Índia e China, países que, em conjunto, representavam percentual considerável do PIB mundial.¹⁵ Em 2006, os quatro países decidiram reunir-se anualmente para coordenação. Em 2009, decidiram elevar os encontros a reuniões de cúpula. Em 2014, lançaram seu Novo Banco de Desenvolvimento.¹⁶

Diplomatas atuam também na OCDE, uma organização que teve origem no Plano Marshall, após a II Guerra Mundial e teve o objetivo inicial de assistência mútua no âmbito da economia europeia. Criada em 1948, ampliou sua atuação em 1959 quando a então República Federal da Alemanha, a França, o Reino Unido e os Estados Unidos acordaram que seus próximos passos seriam tomados para tratar de políticas para comércio e desenvolvimento de países menos desenvolvidos. Dois anos depois, em 1961, alterou seu nome para OCDE. Sua missão atual é a de ajudar países membros a alcançarem desenvolvimento econômico sustentável e elevar seu padrão de vida ao mesmo tempo em que mantêm estabilidade financeira.¹⁷

A. Comércio

O comércio exterior tem sido tema de interesse tradicional da diplomacia¹⁸, ainda que a política comercial ou a promoção de exportações não venham sendo tratadas em muitos países por diplomatas de carreira, e sim por funcionários provenientes de ministérios do comércio ou de outros órgãos governamentais. Em alguns países, tais como o Canadá, Austrália, Nova Zelândia¹⁹ e Argentina²⁰, os ministérios do exterior e do comércio se fundiram²¹ e mantém uma só estrutura na capital e nos postos no exterior, embora cada uma dessas pastas tenha um titular diferente, algo possível em sistemas parlamentaristas de governo. Os países têm apresentado soluções diferentes para a questão d) a responsabilidade pelas negociações comerciais. Assim, no Japão, o ministério do exterior tem a liderança; na Noruega, o do exterior trata das negociações

¹⁵ ROBERTS, 2017, p. 379.

¹⁶ ROBERTS, 2017, p. 380.

¹⁷ ROBERTS, 2017, p. 382.

¹⁸ BARSTON, 2019, p. 212.

¹⁹ Greg MILLS, "Trade and Investment Promotion", In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 407.

²⁰ OKANO-HEIJMANS, 2016, p. 558.

²¹ WOOLCOCK, 2013, p. 218.

multilaterais e o do comércio, as bilaterais; nos Estados Unidos, o Escritório do Representante Comercial (USTR na sigla em inglês), subordina-se diretamente à Presidência.²²

1. Política comercial

Após práticas protecionistas terem agravado a grande depressão mundial da década de 1930, os erros cometidos por tais políticas ensinaram lições que o século XX tentou corrigir logo após a II Guerra Mundial com a assinatura do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (1947), conhecido por sua sigla em inglês *GATT*.

O GATT deu início a prática, depois continuada pela OMC, de rodadas de negociações periódicas. Como observou Narlikar, na chamada “a maldição de Genebra”, cada rodada tardava mais do que anterior.²³ De fato, a Rodada Kennedy durou três anos (1964-1967); a de Tóquio, seis anos (1973-1979) e a Uruguaí, se prolongaria por oito anos (1986-1994).

As negociações comerciais sobre tarifas e de acesso a mercados, observou Freeman, assumiram uma importância cada vez maior. Os esforços para liberalizar os termos do comércio privado passaram a envolver ministérios do exterior e do comércio, bem como embaixadores especializados, além dos residentes e funcionários consulares.²⁴

Na década de 1980, as regras multilaterais de comércio, essencialmente tarifárias, foram ampliadas para tratar também de medidas não-tarifárias, tais como subsídios industriais, barreiras técnicas ao comércio e compras governamentais. Na década seguinte, passaram a incorporar medidas fitossanitárias, serviços, direitos de propriedade intelectual relacionadas ao comércio e medidas de investimentos relativas ao comércio.²⁵

Depois da desintegração da União Soviética em 1990, como notou Tussie, aumentaram as negociais comerciais regionais, entre os quais, o Acordo de Livre Comércio da América do Norte – NAFTA (1990), o MERCOSUL (1991) e a fracassada Área de Livre Comércio das América ALCA.²⁶

²² OKANO-HEIJMANS, 2016, p. 559.

²³ Amrita NARLIKAR, “The Doha Development Agenda”, *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 858.

²⁴ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

²⁵ WOOLCOCK e BAYNE, 2013, p. 392.

²⁶ TUSSIE, 2013, p. 629.

Como resultado da Rodada Uruguai, o *GATT* seria substituído pela Organização Mundial do Comércio (1995).²⁷ Na nova organização seriam negociadas regras multilaterais para todas as formas de comércio, bens industriais, agricultura e serviços.²⁸ Além disso, os compromissos passariam a ser obrigatórios, sob pena de custo considerável, se não fossem cumpridos.²⁹ Aprovou-se, para essa finalidade, um Entendimento da OMC sobre Solução de Controvérsias. Houve também um crescimento de regimes de nível plurilateral tais como um Acordo sobre Tecnologia da Informação e um Acordo sobre Compras Governamentais.³⁰

As reuniões multilaterais passaram, observou Malone, a ser administradas principalmente por negociadores sêniores enviados das capitais, ainda que essas equipes fossem apoiadas por diplomatas acreditados na OMC em Genebra, ou junto a UE, em Bruxelas.³¹

A medida em que a OMC ganhava importância e aumentava seu número de membros, na opinião de Tussie, tornou-se mais controversa, tal como as manifestações em Seattle de novembro de 1999 demonstraram de maneira clara.³²

A reunião ministerial no Qatar na qual teve início a Rodada Doha (2001), não foi conturbada pois não houve manifestações pelo público.³³ A segunda reunião ministerial, durante a Rodada, realizada em Cancun (2003), foi considerada um fracasso³⁴. Nela destacou-se a participação dos países do Globo Sul. Na opinião de Johnson, as pressões das ONGs e o crescimento exponencial do número de membros da OMC haviam abalado o terreno diplomático e permitiam as manifestações do público fora das salas de reunião.³⁵ Surgiram, entre outras, quatro coalizões: o G20, o G33, o Grupo Central dos Temas de Cingapura e o Grupo do Algodão. O G33 composto de pequenos fazendeiros, ONGs, acadêmicos para os quais a liberalização econômica havia sido negativa a segurança alimentar e comunidades rurais. O G20 dirigido pelo agronegócio, formado em reação à inadequação dos Estados Unidos e as propostas da EU para liberalizar a agricultura

²⁷ MALONE, 2013, p. 127.

²⁸ WOOLCOCK e BAYNE, 2013, p. 390.

²⁹ WOOLCOCK e BAYNE, 2013, p. 391.

³⁰ WOOLCOCK e BAYNE, 2013, p. 393.

³¹ MALONE, 2013, p. 129.

³² Diana TUSSIE, "Trade Diplomacy", In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013. p. 627.

³³ TUSSIE, 2013, p. 628.

³⁴ NARLIJAR, 2013, p. 858.

³⁵ TUSSIE, 2013, p. 633.

nas vésperas da reunião de Cancun.³⁶ Esses grupos conseguiram que, pelos três dos temas de Cingapura fossem retirados das negociações (investimentos, política de concorrência e transparência em compras governamentais), restando apenas o relativo a facilitação de comércio.³⁷

Paralelamente, havia crescido o número de organizações não-governamentais que se faziam representar em reuniões ministeriais. Assim, por exemplo, para a reunião ministerial de Hong Kong (2005) o número de ONGs acreditadas foi de 1065, das quais 836 compareceram ao encontro.³⁸ Algumas como *Consumer Project on Technology*, *Médecins sans Frontières* e *Oxfam* pressionaram para a aprovação de uma declaração sobre medidas de propriedade intelectual relacionadas ao comércio que eram consideradas excessivamente parciais em favor dos interesses das indústrias farmacêuticas.³⁹ Não foram convocados encontros do mesmo nível em 2007 e 2008.⁴⁰

Dificuldades para a conclusão da Rodada de Doha (2001) da OMC revelaram divergências de visão sobre regras de comércio em diversos setores, inclusive acesso a mercados e agricultura. Como apontou Tussie, o sistema de reuniões não abertas de países mais influentes (*green room*) não mais funcionaria depois da “implosão” ocorrida em Seattle.

Desde a crise financeira de 2008-2009, tem-se observado significativo retrocesso em muitos países para políticas de protecionismo.⁴¹ A partir de então, poucos resultados seriam obtidos apesar de negociações extensas. Várias causas, segundo Barston, teriam contribuído para a paralização pós Doha, entre as quais a complexidade das agendas,⁴² mas sobretudo a falta de desejo político das capitais.

Diante dessa realidade, muitos países reduziram sua atuação multilateral e voltaram-se para negociações de âmbito regional ou bilateral⁴³. Cerca de 300 acordos regionais seriam registrados

³⁶ TUSSIE, 2013, p. 635.

³⁷ JOHNSON, 2013, p. 635.

³⁸ TUSSIE, 2013, p. 631.

³⁹ TUSSIE, 2013, Op. 632.

⁴⁰ TUSSIE, 2013, p. 628.

⁴¹ MAHBUBANI, 2013, p. 250.

⁴² BARSTON, 2019, p. 214.

⁴³ BARSTON, 2019, p. 213.

na OMC, desde o ano 2000.⁴⁴ Por um tempo, restou à OMC sua atuação no processo de solução de controvérsias, mas também este sofreria revezes políticos.

Nesse quadro de desalento nas negociações comerciais, seria uma exceção a conclusão em 2019 do acordo MERCOSUL – União Europeia

2. Promoção comercial

Alguns países apoiam exportadores, facilitam espaço em embaixadas para promoção de produtos e serviços e divulgam possibilidades de exportação. Empresas buscam orientações sobre o país, seu mercado, sugestões de pessoas a encontrar, e visões políticas locais que possam vir a afetar a situação.⁴⁵

Em países dotados de certas características, a promoção comercial pode ser útil. Noutros os resultados são desiguais. Geram mais benefícios para empresas de pequeno e médio porte que podem se beneficiar, por exemplo, de missões comerciais.⁴⁶

Kleiner lembra que as embaixadas podem expressar seu interesse genérico de que uma companhia de seu país obtenha um contrato, mas devem evitar que o próprio governo garanta a capacidade econômica e financeira da empresa.⁴⁷

B. Investimentos

Na segunda metade do século XX, os fluxos de investimentos transfronteiriços excederam os de comércio nos seus efeitos positivos e tem se provado maiores do que os do comércio de bens e serviços.⁴⁸

A atração de investimentos externos encontra-se, em muitos países, entre as tarefas a serem desempenhadas por postos no exterior. Os diplomatas recebem, nesses casos, tarefas de identificar oportunidades para buscar investimentos estrangeiros.⁴⁹

Acordos bilaterais de investimentos, dos quais havia recentemente cerca de 3.000 em vigor, impõem obrigações a governos sujeitos a arbitragem internacional e podem sujeitar governos

⁴⁴ BARSTON, 2019, p. 215.

⁴⁵ ROBERTS, 2017, p. 26-27.

⁴⁶ MALONE, 2013, p. 129.

⁴⁷ KLEINER, 2010, p. 63.

⁴⁸ MALONE, 2013, p. 127.

⁴⁹ ROBERTS, 2017, p. 27.

nacionais ao pagamento de indenizações a companhias investidoras.⁵⁰ A UNCTAD, e não a OMC, desenvolveu um papel nesse tema, com secretariado e um registro público de acordos de investimentos.⁵¹

Após a Rodada Uruguai de negociações, entidades da sociedade civil passaram a concentrar-se, no final da década de 1990, em negociações de um Acordo Multilateral de Investimentos (2001), com o intuito de fortalecer o regime de investimentos desenvolvido nas três décadas anteriores no âmbito da OCDE que usariam como modelo para regime mais amplo.⁵²

C. Finanças

A tradição de ser a diplomacia financeira exercida não por diplomatas, mas por funcionários de ministérios das finanças ou de bancos centrais, advém dos documentos constitutivos das organizações de Bretton Woods, o FMI e Banco Mundial (1945). Assim, por exemplo, segundo os artigos do acordo que criou o FMI, seu principal órgão decisório é a Junta de Governadores (Artigo12). Consiste em um governador e um vice-governador nomeados por cada país membro do FMI, normalmente o ministro das finanças ou presidente do banco central.⁵³

A partir da reunião do G-7 realizada em Toronto em 1987, quando se politizou a questão da dívida externa de vários países, diplomatas foram envolvidos em reuniões financeiras⁵⁴, em especial as relativas a dívidas estatais discutidas no Clube de Paris. Também nas reuniões de cúpula, ainda que essencialmente financeiras, os diplomatas receberam incumbências ao serem nomeados para serem um de dois sub-sherpas das reuniões do G-8, sendo o outro um funcionário do ministério das finanças.⁵⁵

Em 2009, as crises bancárias financeiras, assim como o crescimento rápido de economias emergentes colocaram em questão o formato do G-8 e este seria suplantado pelo G-20.⁵⁶ Conduzidos, até então sem publicidade, dada a volatilidade dos mercados financeiros, os encontros se tornariam frequentes e se expandiriam até atingirem o nível de reuniões de cúpula.

⁵⁰ WOOLCOCK, 2013, p. 222.

⁵¹ BARSTON, 2019, p. 73.

⁵² WOOLCOCK e BAYNE, 2013, p. 392.

⁵³ BARSTON, 2019, p. 174.

⁵⁴ WOOLCOCK e BAYNE, 2013, p. 396.

⁵⁵ WOOLCOCK e BAYNE, 2013, p. 395.

⁵⁶ BARSTON, 2019, p. 119.

Para prepará-las, alguns países nomearam diplomatas, seja nas capitais, seja em alguns postos no exterior.⁵⁷

Apesar dessas incursões episódicas de diplomatas em algumas reuniões financeiras, a interação entre diplomatas de carreira e funcionários da área financeira, embora cordial por ocorrer entre pessoal preparado, continuou a apresentar alguma dificuldade, pois os primeiros tendem a ver os segundos como despreparados para tratar de assuntos técnico-financeiros.⁵⁸

D. Cooperação

1. *Evolução*

Como observou Kleiner, depois da II Guerra Mundial tornou-se uma tarefa aceita de política internacional reduzir a diferença entre o Norte e o Sul, isto é, países desenvolvidos assistirem aos em desenvolvimento. Os industrializados passaram a ver como de seu interesse prover tal assistência. Ainda segundo Kleiner, esse interesse aumentou com a pressão da migração do Sul para o Norte, pois passaram a prestar assistência na esperança de que as pessoas prefeririam continuar nos seus países e contribuir para seu desenvolvimento.⁵⁹

Desde a crise financeira de 2008, tem se percebido um declínio da cooperação prestada por países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que aumentou aquela prestada por países como China, Índia e África do Sul.⁶⁰

2. *Objetivos*

A cooperação para o desenvolvimento pode ser, na visão de Okano-Heijmans, uma expressão da diplomacia econômica de duas maneiras distintas, mas não exclusivas quando vistas da perspectiva do país provedor da assistência. A primeira maneira seria a voltada a empregar a assistência para promover objetivos políticos, tais como governança, democracia e direitos humanos. A outra seria dar ênfase a objetivos econômicos do país assistido ao vincular a

⁵⁷ MALONE, 2013, p. 128.

⁵⁸ ROZENTAL e BUENROSTRO, 2013, p. 242.

⁵⁹ KLEINER, 2010, p. 69.

⁶⁰ MALONE, 2013, p. 130.

assistência ao comércio e aos investimentos.⁶¹ Concluiu terem os países desenvolvidos aumentado essa ligação pragmática entre diplomacia comercial e cooperação econômica.⁶²

3. *Formas*

Na visão de Kleiner, a ajuda para o desenvolvimento se dá principalmente por meio de assistência técnica ou financeira. A financeira por meio de empréstimos de juros baixos ou de concessões não reembolsáveis. A técnica tem por objetivo aumentar a capacidade de organização por meio do ensino de ofícios e habilidades.⁶³

Muitos países desenvolvidos administram programas de assistência a países em desenvolvimento. A administração de ajuda externa é relevante para embaixadas de países desenvolvidos,⁶⁴ e crescentemente para alguns em desenvolvimento também. Quanto as embaixadas se envolvem depende, na visão de Kleiner, da maneira pela qual os programas de assistência são administrados e distribuídos.⁶⁵ Assim, quando a cooperação envolve o financiamento de organização internacional, como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional, a participação das embaixadas do país que assiste, poderá ser menos direta.⁶⁶

⁶¹ OKANO-HEIJMANS, 2016, p. 556.

⁶² OKANO-HEIJMANS, 2016, p. 561.

⁶³ KLEINER, 2010, -. 69/

⁶⁴ BERRIDGE, 2002, p. 127

⁶⁵ KLEINER, 2010, p. 70.

⁶⁶ KLEINER, 2010, p. 71.

