

REORDENANDO AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O FÓRUM DE COOPERAÇÃO CHINA-ÁFRICA

Mamoudou Gazibo e Olivier Mbabia¹

A Emergência da China se tornou evidente durante os anos 2000, momento caracterizado pelo unilateralismo da superpotência americana sob a administração de George Bush Jr.. Essas circunstâncias explicam grande parte das estratégias adotadas pela China para evitar o isolamento e defender seus interesses². É o caso, particularmente, do multilateralismo, anteriormente visto com desconfiança, mas que o país acabou por adotar, chegando a torná-lo um elemento essencial da "grande estratégia diplomática", tendo uma vocação a assegurar, especialmente em nível regional³.

A China, assim, tem se envolvido em uma série de parcerias privilegiadas com grupos regionais como a União Europeia, a Organização de Cooperação de Xangai, a Asean e diversas outras organizações mundiais e regionais⁴. É nesse mesmo contexto que deve-se colocar o lançamento do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) em 2000.

Pode-se entender o FOCAC como um grupo multilateral imperfeito, sabendo que as relações bilaterais estão no centro da interação entre a China e os países africanos, tanto dentro, quanto fora dessa instituição. Nessas condições, a necessidade Chinesa de balancear o unilateralismo americano é o suficiente para explicar adequadamente as razões de ser do FOCAC? Trata-se de uma organização no modelo de outras organizações, como a *Commonwealth* ou a Organização Internacional da Francofonia? Os países africanos são verdadeiros atores nessa

¹ Mamoudou Gazibo é professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de Montreal, Canadá. Olivier Mbabia é pesquisador associado à Cátedra de Estudos Chineses Contemporâneos do Instituto Católico de Paris, França. (austral@ufrgs.br)

² Melvin Gurtov e Peter Van Ness (dir.), *Confronting the Bush Doctrine. Critical Views from South East Asia*, Londres, Routledge, 2005.

³ Avery Goldstein, "The Diplomatic Face of China's Grand Strategy : A Rising Power's Emerging Choice", *The China Quarterly*, vol. 168, 2001, p. 842-844.

⁴ Guogang Wu e Helen Lansdowne, *China Turns to Multilateralism: Foreign Policy and Regional Security*, Londres, Routledge, 2008

instituição, ou eles gravitam em torno da China que, esta sim, define as normas e princípios e se beneficia sozinha?

Nesse artigo, temos dois objetivos. Primeiro, mostrar como o FOCAC participa da estratégia chinesa de construção de alianças, permitindo-lhe resistir melhor ao unilateralismo americano e aos riscos de ser barrado por seus rivais ocidentais em geral⁵. Em seguida, mostrar que, como instituição, o FOCAC é um verdadeiro lugar de socialização, isto é, de construção e difusão de normas, de práticas e de comportamentos para e entre os participantes e que, longe de ser um simples instrumento manipulado pela China, ele é tanto uma estrutura quanto uma ferramenta com impactos compartilhados.

Em um primeiro momento, esboçaremos brevemente o arcabouço teórico e conceitual construtivista que sustenta nosso argumento, recorrendo a conceitos de *soft balancing* e de socialização. Na seção seguinte, recordaremos o contexto de criação do FOCAC destacando características institucionais e seu impacto nas relações sino-africanas. Não se trata de avaliar a adequação deste dispositivo institucional em relação aos objetivos declarados, mas de examinar a capacidade deste grupo de influenciar alguns aspectos da política internacional ao forjar uma identidade comum e privilegiando os interesses e as práticas comuns. Vemos, por fim, que apesar das características paradoxais da instituição que continua fortemente desequilibrada em favor da China, ela oferece aos seus participantes uma plataforma que permite, inclusive aos atores africanos, seguidamente considerados, de maneira equivocada, vítimas, dispor de recursos materiais e simbólicos que os quadros institucionais de cooperação tradicionais não proporcionam.

***Soft Balancing* e socialização: o FOCAC em uma perspectiva construtivista**

Muito tem se falado na hegemonia do poder americano desde o fim da Era bipolar. Como resposta de sobre como os outros Estados reagiriam a este fato, certos observadores sugeriram a adoção de "estratégias de oposição", enquanto outros falavam em "estratégias de acomodação"⁶. Nesse caso, o FOCAC pode ser considerado como um grupo multilateral que visa não somente contrabalançar a

⁵ Mamoudou Gazibo e Roromme Chantal, *Un nouvel ordre mondial made in China ?*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2011.

⁶ Ver Stephen M. Walt, *Taming American Power: The Global Response to US primacy*, New York, Norton, 2005.

primazia americana, mas também construir uma identidade e interesses compartilhados entre os seus membros.

O multilateralismo pode, grosso modo, ser entendido como uma ação coletiva institucionalizada por um grupo determinado de Estados independentes. No entanto, é mais "útil" insistir na dimensão institucional do multilateralismo, que remete a toda ação entre três, ou mais, Estados " com base nos princípios gerais de conduta " (não discriminação, indivisibilidade e reciprocidade)⁷. Soma-se à isso uma dimensão normativa que faz dessa forma institucional uma estrutura capaz de criar e promover normas comuns⁸.

Contrariamente à abordagem institucionalista neoliberal que defende a importância da influência exercida pelas instituições sobre o comportamento dos Estados, os construtivistas afirmam que as instituições participam da constituição das identidades e dos interesses. Nesse sentido, os entendimentos e representações que os agentes sociais tem do mundo são "amplamente compartilhadas"⁹. Na verdade, os padrões cognitivos que orientam as práticas de um agente são intersubjetivas e produtoras de normas, de regras e de instituições. Para os construtivistas, essas normas e regras são forças constitutivas ao invés de simplesmente reguladoras, o que significa que elas possibilitam determinados comportamentos ao intervir na constituição das identidades e dos interesses dos atores¹⁰. As instituições são, então, entidades fundamentalmente cognitivas que não existem para além das ideias dos atores.

Além disso, o conceito de *Soft Balancing* permite explicar como a China baseia-se, em sua estratégia internacional, em fóruns como o FOCAC, o Fórum de Cooperação China-América Latina e o Fórum de Cooperação Sino-Árabe. Por *Soft Balancing*, entende-se geralmente qualquer ação tomada por um Estado fraco para ganhar influência frente a um outro Estado mais forte. Outros limitam a noção aos esforços coordenados entre países menos influentes e ações em resposta à ameaças de segurança por parte da potência hegemônica¹¹. Segundo T.V. Paul, a noção remete a uma "construção de uma coalizão não-defensiva para neutralizar uma potência

⁷ John Ruggie, " Multilateralism: the Anatomy of an Institutional Form", in J. G. Ruggie (dir.) *Multilateralism Matters: the Theory and Praxis of an International Form*, New York, Columbia University Press, 1993, p. 11.

⁸ De acordo com Marie-Claude Smouts, uma das funções do multilateralismo é de construir um " senso comum" . Marie-Claude Smouts, *Les Organisations internationales*, 1995, Paris, Armand Colin, p. 29.

⁹ Alex Macleod, Evelyne Dufault et F. Guillaume Dufour (dir.), *Relations internationales. Théories et concepts*, Montréal, Athéna éditions, 200 (2e édition), p. 32-34

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Para o debate sobre *Soft Balancing*, ver em particular os 4 artigos sobre o conceito em *International Security*, Vol. 30, n°1, Summer 2005.

consideravelmente ameaçadora"¹². Esse autor indica que longe de apresentar um desafio militar, o *Soft Balancing* é um instrumento através do qual as potências médias são capazes de desafiar a superpotência em termos de legitimidade de suas políticas¹³. O *Soft Balancing*, que frequentemente toma forma no uso da diplomacia, das instituições internacionais, do direito internacional, das pressões econômicas, não permite, em geral, frear ou conter a superpotência, mas torna sua tarefa mais complexa e o custo político ou financeiro por ela suportado maior. O FOCAC pode, a partir deste ponto de vista, ser entendido como uma organização multilateral não só reguladora, mas também produtora de normas de interesse.

A institucionalização do Fórum de Cooperação China-África e seus efeitos de estruturação das relações sino-africanas

O Fórum de Cooperação Sino-Africano¹⁴ é, oficialmente, uma plataforma de consultas e diálogos coletivos entre a China e os "países africanos amigos". Apresenta-se como uma estrutura de colaboração igualitária entre os países que sofreram os danos do colonialismo e que querem se inserir, na continuidade do espírito de Bandung, a base do movimento dos Não-Alinhados. Nessa linha, o Fórum se reúne com o objetivo de "combater juntos a hegemonia e a dominação ocidentais" e estabelecer "uma nova ordem mundial"¹⁵.

Três aspectos são dignos de nota: a institucionalização gradual do FOCAC, o efeito estruturante da instituição que ele se tornou com as relações econômicas sino-africanas e a emergência através dele, de questões políticas comuns.

O processo de institucionalização do FOCAC

O FOCAC foi lançado durante a presidência de Jiang Zemin, por ocasião da primeira conferência ministerial realizada em outubro de 2000, em Pequim. O evento reuniu 44 países africanos, organizações internacionais e regionais, bem como

¹² T.V. Paul, "Introduction: The Enduring Axioms of Balance of Power Theory and Their Contemporary Relevance," in *Balance of Power. Theory and Practice in the 21st Century*, ed. T.V. Paul et al. (dir.), Stanford, Stanford University Press, 2004, p. 14.

¹³ *Ibid.*, p. 59.

¹⁴ Estas informações estão disponíveis no site do FOCAC na internet (<http://www.focac.org/>)

¹⁵ "Le nouvel ordre chinois en Afrique", *La Libre Belgique*, 26 avril 2006.

representantes do setor privado. Essa primeira iniciativa contou com a presença, além do Secretário-Geral da Organização da Unidade Africana (OUA), dos chefes de Estado da Argélia, do Togo, da Tanzânia e da Zâmbia.

A coordenação política do Fórum é realizada pela Conferência de Ministros que acontece trienalmente, alternadamente na China e em um país africano. Foi a primeira conferência que aprovou, em outubro de 2000, o texto fundador intitulado "Programa de Cooperação Sino-africana para o Desenvolvimento Econômico e Social", bem como os três Planos de Ação seguintes (Addis Abeba, Pequim e Sharm-el Sheikh).

Depois de Pequim, em 2000, a Segunda Conferência Ministerial foi realizada em Adis Abeba, Etiópia, em dezembro de 2003. Além dos primeiros-ministros Wen Jiabao da República Popular da China (RPC) e de Meles Zenawi da Etiópia, participaram seis chefes de Estado, três vice-presidentes, dois primeiros-ministros, um presidente de senado, o presidente da Comissão da União Africana (UA, Alpha Omar Konaré) e o representante do Secretário-Geral das Nações Unidas.

A partir dessa cúpula, vemos uma verdadeira institucionalização do Fórum. Na terceira Conferência Ministerial, o FOCAC se transformou em uma cúpula de alto nível. O presidente chinês recebeu assim 48 chefes de Estado e de governo africanos em Pequim, em novembro de 2006. No mês de novembro de 2009, elites chinesas e africanas se encontraram no Egito para a quarta Conferência Ministerial do FOCAC, enquanto a quinta conferência acontecerá durante o outono de 2012, na China.

O FOCAC é dotado de um mecanismo de acompanhamento que é resultado das consultas ministeriais entre chineses e africanos realizada na Zâmbia, em 2001. Depois de entrar em vigor em abril de 2002, o mecanismo de acompanhamento é feito de encontros entre o Comitê de Acompanhamento chinês e funcionários africanos. O Comitê de Acompanhamento chinês do Fórum, cujo secretariado está localizado no Departamento Africano do Ministério chinês de Relações Exteriores, é presidido pelos Vice-Ministros de Relações Exteriores e de Comércio.

As conferências ministeriais são uma oportunidade de anunciar as decisões tomadas durante as discussões. Esses anúncios assumem a forma de Declarações e de Planos de Ação¹⁶, que lembram os princípios da parceria sino-africana, retomam as realizações do FOCAC e dão uma orientação de natureza programática à cooperação entre as partes nos três anos que se seguem depois de cada Fórum.

¹⁶ Para ter acesso aos documentos, dirigir-se ao site do FOCAC, <<http://www.focac.org/>>.

Principais medidas anunciadas pelos Planos de Ação, 2003, 2006 e 2009

<p>Plano de Ação de Adis Abeba (2004-2006)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reforçar a cooperação em matéria de exploração de recursos humanos e oferecer treinamentos multissetoriais à 10000 africanos; - Acordar uma tarifa zero para a importação de certos produtos provenientes dos países africanos menos avançados; - Expandir a cooperação turística através da concessão do status de "destino aprovado" à Etiópia, ao Quênia, à Zâmbia, às Ilhas Maurício, Seychelles, ao Zimbábue e à Tunísia; - Multiplicar o intercâmbio entre os povos através da organização em Pequim, em 2004, do Festival das Juventudes Chinesa e Africana.
<p>Plano de Ação de Pequim (2007-2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Duplicar de 2006 à 2009 a ajuda à África; - Fornecer US\$ 5 bilhões de créditos preferenciais; - Estabelecer um fundo de desenvolvimento de 5 bilhões de dólares para encorajar os investimentos chineses na África; - Anular as dívidas dos países pesadamente endividados e menos desenvolvidos; - Remover as tarifas de 440 produtos dos países africanos menos desenvolvidos; - Criar três à cinco zonas de livre-comércio e de cooperação econômica; - Completar, ao longo dos três anos seguintes, a formação de 15000 profissionais africanos, duplicar o número de bolsas de estudos universitários concedidas aos estudantes africanos; - Enviar 100 agrônomos e abrir 10 centros pilotos de técnicas agrícolas; - Construir 300 hospitais e conceder US\$ 30 milhões para o combate à malária; - Enviar 300 jovens voluntários, construir 300 escolas.

Plano de Ação de Sharm el-Sheikh (2010-2012)	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer uma parceria sino-africana de luta contra as mudanças climáticas através da realização de 100 projetos de energia limpa (solar, biogás, pequenas centrais hidrelétricas); - Implementar 100 projetos pilotos de pesquisa científica conjunta e receber 100 pós-doutorandos na China; - Fornecer US\$ 10 bilhões em empréstimos preferenciais, incluindo 1 bilhão para ajudar pequenas e médias empresas africanas; - Dar tratamento tarifário zero à 95% dos produtos provenientes dos países menos desenvolvidos, dos quais 60% antes do fim de 2010; - Elevar para 20 o número de centros agrícolas piloto, enviar 50 missões técnicas agrícolas e formar 2000 técnicos agrícolas africanos; - Fornecer material para os centros anti-malária e formar 3000 enfermeiros e médicos para a África; - Construir 50 escolas, formar 1500 diretores de escola e professores e elevar para 5500 o número de bolsas do governo chinês.
--	---

Fonte : compilação dos autores a partir dos Planos de Ação de Adis Abeba 2003, de Pequim 2006 e de Sharm el-Sheikh 2009.

O FOCAC e a reestruturação das relações econômicas sino-africanas

O FOCAC reestruturou as relações entre a China e a África sob dois ângulos principais. Por um lado, ele produz um efeito de coordenação das intervenções chinesas na África e, por outro, ele literalmente aumenta o nível da cooperação entre a África e a China.

O FOCAC permite, em primeiro lugar, que a China coordene melhor a ação de seus diferentes atores na África. Na verdade, o crescimento dos interesses estratégicos chineses na África desde a segunda metade dos anos 90 colocou em pauta a questão crucial da "orquestração" dos assuntos africanos. Três principais atores desempenham um papel nas relações com o continente: os governos central e provinciais, as empresas multinacionais e seus representantes e, por fim, os atores individuais, sejam eles empresários privados ou trabalhadores. Esses atores com racionalidades diversas (imagem e reputação internacionais para o governo nacional,

prioridade local para as províncias e regiões chinesas, aventurismo ou empreendedorismo dos empresários chineses) representam um verdadeiro desafio à prática da política no local. Nessa lógica, o FOCAC aparece, antes de tudo, como uma resposta organizacional à multiplicação de interesses e aos múltiplos atores que influenciam na definição e execução da política chinesa na África.

O FOCAC permite, também, uma progressão, tanto quantitativa, quanto qualitativa, das interações entre chineses e africanos, sendo possível falar sobre certos aspectos - e no caso de certos países africanos - de reorientação de suas relações internacionais.

É claro, não se pode atribuir a expansão do intercâmbio econômico e comercial, a renovação diplomática e o rápido estabelecimento de comunidades chinesas na África e africanas na China simplesmente às decisões tomadas no FOCAC. É preciso reconhecer, entretanto, que essa instituição atua como um catalisador desses desenvolvimentos. Na verdade, medidas como a eliminação de barreiras tarifárias, o envio de voluntários, a simplificação dos procedimentos consulares ou a concessão de bolsas agora são decididas no FOCAC (ver tabela acima). Como exemplo, conjuntamente ao FOCAC II, foi realizada a primeira Conferência de Empresários Chineses e Africanos, na qual foram celebrados 21 acordos, em um total de 1 bilhão de dólares¹⁷.

No plano comercial, as medidas tomadas em Adis Abeba, em 2003, e em Pequim, em 2006, favoreceram o crescimento do volume de comércio entre a China e a África, que passou de 10 bilhões de dólares em 2000, para 124 bilhões de dólares em 2010¹⁸. Além disso, seis zonas de cooperação econômica estão sendo construídas e cerca de 1600 empresas chinesas se instalaram na África, onde os investimentos diretos chineses atingiram 7,8 bilhões de dólares.

Além da revitalização dos interesses econômicos e comerciais, o FOCAC também oferece uma plataforma de promoção de interações humanas. Pode-se notar um aprofundamento da cooperação cultural e social entre a China e a África (aumento do número de bolsas de estudos do governo chinês para estudantes africanos, cuja presença em instituições acadêmicas chinesas é cada vez mais importante). Como exemplo, quatro das oito medidas anunciadas na 4ª conferência do FOCAC são diretamente associadas à educação e à formação de profissionais. Além disso, os intercâmbios culturais se intensificam através do envio de jovens

¹⁷ “1^{ère} conférence des Entrepreneurs chinois et africains”, disponível em: <<http://www.focac.org/fra/Ita/dejbjzjhy/INFO2/t163432.htm>>.

¹⁸ “Chine-Afrique : un immense potentiel de coopération économique”, *Xinhua*, 27 janvier 2012

voluntários chineses à África, bem como pelo recebimento de artistas africanos em manifestações culturais na China. Ainda, desde a abertura do primeiro Instituto Confúcius em Nairobi, no Quênia, em 2005, vários outros surgiram¹⁹.

Existe um debate sobre a durabilidade do engajamento chinês na África. Alguns, que o consideram ligado a interesses específicos como os hidrocarbonetos ou o isolamento de Taiwan, acreditam que ele será reduzido à medida que esses objetivos forem sendo atingidos. No entanto, tudo leva a crer que a trajetória tomada pelas relações sino-africanas desde o estabelecimento do FOCAC deve ser mantida no longo-prazo. Na verdade, a função de pivô realizada pelo Fórum nas relações entre a China e a África parece expandir-se gradualmente. Mecanismo diplomático único dedicado à promoção do diálogo entre a China e a África, o FOCAC "facilita também o desenvolvimento de uma agenda política e econômica comum, necessária para o estabelecimento de uma cooperação política e econômica Sul-Sul mutuamente benéfica. Instrumento de reforço da cooperação sino-africana, o FOCAC é igualmente uma estrutura que permite desenvolver uma agenda comum em um sistema internacional mais globalizado. As deliberações do FOCAC aproximaram os líderes africanos e chineses e esculpíram uma visão compartilhada em matéria de coordenação política, de maior interação comercial e de prosperidade comum"²⁰.

Além disso, essa institucionalização é vista no fato de que além das relações bilaterais com os países da África ou multilaterais com o conjunto do continente, a China desenvolve também uma cooperação com as organizações regionais ou sub-regionais africanas. Ela tem uma cooperação estreita com a Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD), assim como apoia a União Africana (UA) para que ela desempenhe um papel ativo nos assuntos regionais e internacionais. A construção da nova sede da UA em Adis Abeba constitui, indubitavelmente, uma das manifestações mais simbólicas da atenção crescente que os dirigentes chineses dedicam aos organismos regionais africanos. Na verdade, a China lançou um diálogo estratégico anual com a Comissão da União Africana, em 2008²¹, bem como um fórum econômico e comercial com a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Anteriormente, a China havia nomeado representantes junto à UA, junto à Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), junto à CEDEAO e junto ao Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA).

¹⁹ Confucius Institute Online, <<http://www.confuciusinstitute.net/>>

²⁰ Garth Shelton et Farhana Paruk, *The Forum on China-Africa Cooperation: A Strategic Opportunity*, Johannesburg, Institute for Security Studies, 2008, p. 2.

²¹ Ministério de Relações Exteriores da RPC, "China-AU Strategic Dialogue Officially Launched" 27 de novembro de 2008.

Além disso, Pequim realizou modestas contribuições financeiras às missões da União Africana no Sudão (Darfur)²² e na Somália.

Essa estruturação cada vez mais densa das relações sino-africanas tem como consequência o crescimento dos interesses comuns às duas partes em diversos aspectos.

Aspectos econômicos do FOCAC nos projetos e interesses políticos comuns

Desde a sua criação, o FOCAC foi apresentado como uma instituição voltada a facilitar a cooperação dos membros em matéria de relações internacionais. Como precisa a Declaração de Pequim, de 2000, as partes se comprometem a reforçar o papel das Nações Unidas e de promover ativamente as reformas da ONU e das instituições financeiras internacionais, de maneira a obter uma representação adequada dos países em desenvolvimento, particularmente os africanos. A partir dessa perspectiva, a instituição aparece com um instrumento voltado a contrabalançar o unilateralismo através da criação de relações entre Estados, que rompem diametralmente com o sistema característico da Guerra Fria²³.

Com as transformações recentes no cenário internacional (afirmação de novas potências emergentes e dificuldades econômicas no ocidente), a República Popular da China ambiciona publicamente contribuir para uma redefinição do sistema internacional. Seus objetivos parecem convergir em torno da promoção de uma cooperação Sul-Sul²⁴, que levaria a um mundo constituído de diversos polos de poder. A partir dessa perspectiva, o efetivo africano na Organização das Nações Unidas (quase um terço dos Estados membros) e, por consequência, seus votos potenciais na Assembleia Geral, fazem do continente um ator no qual a China pode confiar. A África, por sua vez, poderia igualmente buscar apoio de Pequim em questões internacionais dentro da ONU.

²² He Wenping, “China’s unceasing efforts to resolve Darfur issue”, *China Daily*, 3 de janeiro de 2008.

²³ Zheng Bijian, “China’s Peaceful Rise to Great Power Status”, *Foreign Affairs*, vol. 84, n° 5, September/October 2005, p. 18-24.

²⁴ Nesse contexto, a cooperação Sul-Sul pode ser definida como a promoção das interações econômicas entre países em desenvolvimento a nível bilateral, regional e global, a fim de alcançar a auto-suficiência coletiva. Considerada nesse contexto, a cooperação é um processo que implica um crescimento do comércio e do investimento juntamente à transferência de tecnologias e uma cooperação política e econômica adequada através de uma sincronização das políticas. Ver Chris Alden, “Southern Africa in South-South Relations”, in Philip Nel, Patrick McGowan (eds.), **Power, Wealth and Global Order**, Rondebosch, University of Cape Town Press, 1999.

Oficialmente, um dos objetivos da diplomacia chinesa é a construção de laços estreitos no Sul, se opondo à uma dominação unilateral global. O reagrupamento multilateral representado pelo FOCAC permite, dessa forma, com a renovação da retórica da luta contra o colonialismo e pela emancipação dos povos, forjar, ou legitimar, uma frente comum contra toda tentativa de hegemonia global. Em Adis Abeba, em 2003, o premiê Wen Jiabao lembrava que "a hegemonia continua seu caminho"²⁵, daí a necessidade de fazer oposição com os esforços unidos. Na verdade, *"Devido à sua percepção de sua própria posição no sistema internacional, a China tem construído uma política externa consistente, focada em prevenir ou limitar o desenvolvimento de "hegemonia", enquanto busca, ao mesmo tempo, criar um espaço para que ela mesmo, assim como sua economia, continue crescendo."*²⁶.

Para além de reforçar os mecanismos de cooperação bilateral e regional com os Estados africanos, a China privilegia igualmente o reforço da cooperação e a consulta entre a China e a África nos fóruns multilaterais como a Organização Mundial do Comércio e a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCED), como forma de coordenar seus pontos de vista e aumentar o poder de negociação dos países em desenvolvimento, como um grupo, na definição do sistema econômico e comercial multilateral e de suas respectivas regras. Dessa forma, Pequim argumenta que a China e a África juntas poderiam contribuir para o estabelecimento de uma nova ordem econômica justa e razoável²⁷.

Certamente, como diz a pesquisadora chinesa He Wenping, a China, em sua progressão rumo ao status de polo que faz diferença no sistema internacional "também terá necessidade de apoio político e moral da África"²⁸. Mas a retórica em favor de um mundo mais justo encontra uma resposta positiva na África, porque corresponde aos objetivos africanos.

Na verdade, a China está comprometida, em parceria com a África, através do FOCAC, em contribuir para a melhoria da posição dos países em desenvolvimento na arena internacional. Daí sua reivindicação pela democratização das relações internacionais e por mais igualdade nas instâncias decisórias, tanto políticas quanto econômicas, especialmente a OMC e a ONU. Observadora assídua dos mecanismos institucionais e do funcionamento da ONU, a China esta, hoje em dia, pronta a

²⁵ Discurso de Wen Jiabao na cerimônia de abertura do FOCAC II, Addis Abeba, 15 décembre 2003.

²⁶ Ian Taylor, *China and Africa: Engagement and Compromise*, London, Routledge, 2006, p. 1.

²⁷ Garth Shelton, "China, Africa and South Africa Advancing South-South Co-operation" in Atilio Boron, Gladys Lechini, *Politics and Social Movements in an Hegemonic World: Lessons from Africa, Asia and Latin America*, Buenos Aires, Clacso, 2005, p. 347-383.

²⁸ He Wenping, "The Balancing Act of China's Africa Policy", *China Security*, Vol. 3, n° 3, 2007, p. 23-40.

pressionar por uma reforma institucional da organização, para promover a entrada de países africanos. Na perspectiva da reforma do Conselho de Segurança da ONU, por exemplo, a China apoia abertamente a admissão de países africanos. O conjunto de países africanos se reúne em torno de uma proposição, apoiada por Pequim, que demanda dois assentos permanentes com direito à veto e dois assentos não permanentes suplementares para a África. A esse respeito, no lançamento do FOCAC III, a Declaração de Pequim - documento adotado em conjunto - é bastante clara: "Nós demandamos uma reforma da ONU e de outras instituições internacionais multilaterais com o objetivo de que elas sirvam melhor todos os membros da comunidade internacional. Essa reforma deve objetivar o aumento do papel da ONU, um maior aproveitamento das funções da sua Assembleia Geral e a dar uma maior atenção à questão do desenvolvimento. É preciso dar prioridade ao aumento da representação e da plena participação dos países africanos no Conselho de Segurança da ONU e em outras instituições das Nações Unidas²⁹.

Podemos ver que o FOCAC se tornou uma verdadeira instituição. Ele fornece um novo contexto às relações sino-africanas que têm progredido consideravelmente nos planos político e econômico, baseadas em interesses comuns. Esta intensificação das relações não é apenas física. Ela também leva, cada vez mais, a uma mudança de visão dos atores que nela estão engajados.

FOCAC, lugar de socialização e promoção de normas

Convém analisar a função de socialização do FOCAC, na acepção da abordagem construtivista segundo a qual uma instituição produz modos de fazer e de pensar sua internalização em um grupo. Ela produz um *habitus*, isto é, um conjunto de disposições profundamente incorporadas, que norteiam as práticas, os gostos, as escolhas e as aspirações dos atores que, por sua vez, também interpretam e influenciam as normas que lhes guiam³⁰.

²⁹ Declaração de Pequim, Cúpula do Fórum de Cooperação Sino-Africana. Pequim, Novembro de 2006.

³⁰ O *habitus* aqui tem o sentido dado por Pierre Bourdieu. Ver Dominique Bolliet et Jean-Pierre Schmitt, *La socialisation*, Rosny-sous-Bois, Bréal, 2008, 2^e édition, p. 21.

O FOCAC e a construção de uma identidade compartilhada

Os mecanismos de construção desta identidade se manifestam através da evocação contínua de um passado comum e, sobretudo, pela auto-identificação da China com o Terceiro-Mundo, do qual a África é parte. O vocabulário engajado, que converge essencialmente em torno de expressões chave, como "interesses comuns", "necessidades mútuas", "confiança mútua", ilustra o desejo de criar um laço de identidade.

Primeiramente, percebe-se uma recorrente lembrança do "passado comum", a partir do qual aspira-se legitimar um destino comum. Tendo vivido a dominação ocidental no passado, o FOCAC é o lugar para recordar (escondendo as dificuldades encontradas em certos países) que a China e a África sempre demonstraram simpatia e apoio às lutas de libertação nacional, e forjaram, entre elas, uma "amizade profunda". Aqui, os dirigentes chineses reforçam a militância revolucionária e a solidariedade terceiro-mundista dos anos 1950 à 1970, e conclamam o surgimento de um "futuro luminoso". Durante o seu discurso na inauguração do FOCAC em Pequim, o presidente Jiang Zemin declarou: "Ao longo do século XX, os povos chinês e africano lutaram firmemente e avançaram em ondas sucessivas até a conquista da independência e da liberdade nacional e para alcançar a paz e o desenvolvimento. (...) Depois de acabar com o jugo da dominação colonial, muitas vezes secular, os povos africanos conquistaram a libertação nacional e tornaram independentes seus Estados.(...) O povo chinês, por sua vez, derrubou três grandes montanhas: o imperialismo, o feudalismo e o capitalismo burocrático, e proclamou a República Popular da China, da qual ele é o mestre³¹.

A história é utilizada para justificar as relações atuais. Os discursos chineses se combinam para fazer ressurgir a origem dos contatos com a África em um passado distante. Como lembrou o presidente Hu Jintao no FOCAC III, em Pequim: "Apesar da distância geográfica, a amizade sino-africana mergulha suas raízes na profundidade do tempo, e não para de se aprofundar com o passar dos anos". É a razão pela qual, quando se fala das relações com a África, sempre há uma referência ao contexto histórico.

Pequim insiste na questão histórica por diferentes razões: enfatizar a antiguidade e a continuidade dessas relações; focar a atenção em um passado de valores comuns (colonialismo, racismo, terceiro mundismo, anti-hegemonismo); conciliar seu *status* de potência mundial emergente com sua identidade terceiro-

³¹"Para uma cooperação sino-africana mais solidária no contexto de um novo século", discurso do presidente Jiang Zemin na cerimônia de abertura do FOCAC I, Pequim, 10 de outubro de 2000.

mundista. Nesse sentido, o premiê chinês, Wen Jiabao, declarou em seu discurso na cerimônia de abertura da quarta Conferência Ministerial do FOCAC, em Sharm el-Sheikh: "Eu gostaria de reforçar aqui que nem a presença chinesa na África, nem o apoio dos países africanos à China datam de hoje. Já nos anos 50 e 60 do século passado, a China e a África combateram lado a lado na luta contra o imperialismo, o colonialismo e o hegemonismo, e avançaram, de mãos dadas, no árduo caminho de recuperação da economia nacional"³².

Assim, a equipe dirigente chinesa tende sempre a apresentar a China aos parceiros africanos do FOCAC reforçando sua natureza de país em desenvolvimento: "a China é o maior país em desenvolvimento do mundo, enquanto que o continente africano, por sua vez, reúne o maior número de países em desenvolvimento"³³. Essa identificação tem uma conotação altamente política, uma vez que, é importante lembrar, é menos sobre os critérios econômicos do que políticos que a China se apresenta como um país do Terceiro-Mundo. Este último é entendido, na verdade, como o mundo dos povos oprimidos e submetidos pela dominação dos Estados imperialistas³⁴. Essa escolha de identidade é feita apesar do fato de a China, pelo seu peso econômico e seus ativos políticos (membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, potência nuclear) ser mais semelhante às grandes potências do norte, que influenciam nas relações internacionais. Essa opção é relativamente facilitada pelo fato de que é difícil classificar a China apenas em uma categoria, uma vez que ela é, ao mesmo tempo, país do Terceiro Mundo e potência de influência mundial. Além disso, ao contrário de vários países do norte, ela produziu em conjunto com os países africanos, em questões essenciais para eles, normas nas quais eles se reconhecem.

O FOCAC como instância de promoção de normas

A China desenvolveu uma visão das relações internacionais que dá uma clara preferência ao respeito da soberania de seus parceiros e à primazia do desenvolvimento econômico. Essas prioridades se opõem diametralmente à primazia das liberdades individuais e à importância de reformas políticas, promovidas pelo mundo ocidental. Uma análise dos documentos importantes do FOCAC (Declarações

³² Discurso de Wen Jiabao na cerimônia de abertura do FOCAC IV, Sharm el-Sheikh, 8 de novembro de 2009.

³³ Discurso do presidente Jiang Zemin na cerimônia de abertura do FOCAC I, Pequim, 10 de outubro de 2000.

³⁴ François Joyaux, *La tentation impériale. Politique extérieure de la Chine depuis 1949*, Paris, Imprimerie nationale, 1994, p. 329.

e Planos de Ação) permite constatar que, dentro da instituição, as partes se comprometem a estabelecer e trabalhar para a implementação de certos costumes e práticas normativas como a sacralização do princípio da soberania do Estado e da reforma do sistema econômico internacional.

Primeiramente, o princípio da soberania se tornou um dos norteadores dos governos chineses desde a fundação da RPC. Ele transparece práticas discursivas e diplomáticas da China, que regular e assiduamente evoca a soberania como sendo a base das relações internacionais contemporâneas e do direito internacional³⁵. O corolário é o de que o princípio da inviolabilidade da soberania estatal é uma característica distintiva da concepção chinesa do direito internacional. O conceito de soberania e, em particular a doutrina de "inviolabilidade da soberania", são desenvolvidos como uma "arma defensiva" contra a ingerência nas questões internas³⁶. Essa doutrina tradicional e rígida do princípio de soberania é lembrada nos discursos e documentos do FOCAC. O presidente Jiang Zemin afirmou, nesse sentido, na inauguração do FOCAC em 2000, que "da história do século passado, nós podemos tirar a seguinte conclusão: os povos da China e da África são ferozmente ligados às suas independências nacionais".

Esse conceito muito se explica pela necessidade de isolar Taiwan, na incapacidade chinesa de incorporá-la à RPC. Daí resulta a "*One China policy*", que estabelece a restrição das relações diplomáticas aos Estados que reconhecem exclusivamente a República Popular da China. Os países africanos membros do FOCAC não estão descontentes, já que apoiam, em suas declarações, o projeto de ver se realizar "a nobre causa da reunificação pacífica da China".

Este é um padrão perfeitamente compartilhado na África. Deve-se lembrar, na verdade, que os princípios da soberania e intangibilidade das fronteiras resultantes da colonização são centrais nas relações interestatais africanas. Eles foram não apenas os princípios fundadores da Organização da Unidade Africana (OUA) nos anos 1960, mas também explicam em grande parte a sobrevivência dos

³⁵ Wang Tieya, "International Law in China", 221 *Collected Courses of The Hague Academy of International Law*, n° 2, 1991, p. 288.

³⁶ Jerome Cohen et Hungdah Chiu, *People's China and International Law: a Documentary Study*, Princeton, Princeton University Press, 1974, p. 117-118; Shan Wenhua, « Redefining the Chinese concept of sovereignty » in Wang Gungwu et Zheng Yongnian (dir.), *China and the New International Order*, London, Routledge, 2008., p. 53-80.

Estados africanos fracos, multiétnicos e com fronteiras recortadas, por vezes ao acaso, definidas pelos colonizadores³⁷.

Em segundo lugar, chineses e africanos exigem uma reforma da ordem econômica internacional. Os dirigentes chineses se comprometem publicamente a promover o estabelecimento de uma "ordem comercial multilateral justa e racional" e a aumentar o poder de voz e de decisão dos países em desenvolvimento nos assuntos financeiros internacionais. De acordo com os termos da Declaração de Pequim de 2006: "(...) Os ministros unanimemente concordam que, tendo em conta a atual ordem internacional, injusta e desigual, a China e os países africanos devem se esforçar para influenciar o estabelecimento de uma nova ordem internacional que responda às suas necessidades e interesses"³⁸.

Lembramos que no início dos anos 1980, a China já havia militado contra a deterioração dos termos de troca e, portanto, para o equilíbrio do comércio internacional entre o preço das matérias-primas e dos produtos manufaturados importados pelos africanos. Na mesma ótica, os chineses, sabe-se, dão prioridade ao desenvolvimento econômico em relação à reforma política. O centralismo político oferece um ambiente estável, sem o qual não pode haver reforma econômica³⁹. Os países africanos que, em parte sob a pressão das potências ocidentais, tem se envolvido, desde o início dos anos 1990, em processos de reforma política com resultados negativos, não podem não ser sensíveis a uma tal concepção. Dentro do FOCAC, a mensagem chinesa ligada a esse princípio é bem recebida na África: "Nós sublinhamos que a diversidade do mundo deve ser respeitada e preservada, que todos os países do mundo, grandes ou pequenos, ricos ou pobres, fortes ou fracos, devem ter grande estima mútua, tratar-se igualmente e viver na paz e na amizade, e que as diferentes civilizações e as diversas formas de desenvolvimento devem se inspirar umas nas outras, progredir conjuntamente e coexistir em harmonia"⁴⁰.

O FOCAC se tornou uma instituição renovadora, em muitos aspectos, das relações internacionais das partes envolvidas. Isso significa que esta instituição afeta as partes, é afetada por elas, ou produz resultados iguais para China e África?

³⁷ Robert H. Jackson and Carl G. Rosberg "Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood», *World Politics*, Vol. 35, No. 1 (Oct., 1982), pp. 1-24.

³⁸ Preâmbulo do Programa de Cooperação Sino-Africana sobre o desenvolvimento econômico e Social. Pequim, outubro de 2000.

³⁹ Zhiming Chen, "La voie chinoise de développement", *Études internationales*, vol. XLI, n° 4, 2010, p. 455-483.

⁴⁰ Declarações da Cúpula de Pequim sobre a Cooperação sino-africana, 16 de novembro de 2006.

O FOCAC: um multilateralismo assimétrico?

Apesar do estabelecimento de uma identidade comum e de normas compartilhadas, o FOCAC, à semelhança de outras instituições multilaterais internacionais, é fortemente instrumentalizado. Essa instrumentalização deve ser considerada tanto no caso do membro mais poderoso do FOCAC - a China - quanto no caso dos membros africanos, *a priori* menos influentes. Se trata mais de desequilíbrio ou de assimetria.

A forma hierárquica dessa instituição torna possível, para a China, defender as causas africanas servindo seus próprios interesses, sejam eles materiais ou simbólicos. Esse reagrupamento permite também aos pequenos Estados da África existir no cenário internacional, compensando a sua falta de poder e, "apesar dos recursos limitados, de sair, mesmo que apenas simbolicamente, de sua própria área geográfica"⁴¹. Esse espaço serve como um amplificador de suas reivindicações (respeito à soberania, melhor representatividade nas instituições financeiras mundiais, etc.). De resto, em um contexto de rarefação da ajuda e da assistência tradicional, a China representa no âmbito do FOCAC, uma alternativa amplamente apreciada pelas autoridades políticas africanas. Altamente significativo a este respeito é a recepção favorável das "generosidades" chinesas e de sua capacidade para cumprir os compromissos atuais e futuros. Isso é ilustrado pelas palavras de Denis Sassou Nguesso, presidente do Congo (Brazzaville) e então presidente em exercício da União Africana: "Como de costume, as autoridades chinesas tem mantido a sua palavra"⁴².

Por causa do desequilíbrio existente entre a líder China e os países africanos, alguns geralmente percebem o FOCAC como um instrumento inteiramente a serviço da nova política econômica da chinesa na África. Falando sobre a Cúpula de Pequim, um autor escreveu: "E é efetivamente a China que convidou seus novos parceiros comerciais a vir passar alguns dias em Pequim"⁴³. Até certo ponto, não podemos refutar a existência de várias formas de assimetria nesse fórum. Dito de outra forma, constata-se efetivamente que a relação é frequentemente apresentada e percebida no sentido China-África, e não África-China, mesmo que a África represente uma parte importante nesse conjunto e forneça recursos imensos ao crescimento chinês.

⁴¹ Bertrand Badie, "Le défi de la puissance" in Bertrand Badie et Guillaume Devin (dir.), *Le multilatéralisme: nouvelles formes de l'action internationale*, Paris, La Découverte, 2007, p. 215-232.

⁴² "Main basse sur l'Afrique", *Marchés Tropicaux & Méditerranéens*, 10 novembre 2006.

⁴³ Antoine Kernén, "Les stratégies chinoises en Afrique : du pétrole aux bassines en plastiques", *Politique africaine*, n° 105, mars 2007, p. 163-180.

No entanto, é a China, com sua forte capacidade econômica e financeira, que investe na África mais do que os países africanos na China. Além disso, é ela que faz promessas e realiza inúmeras obras em todo o continente africano. Na verdade, frente a uma China tão poderosa quanto resoluta a cumprir seus objetivos, os países africanos parecem mover-se em ordem dispersa, com uma visão nem sempre clara da oportunidade que poderia representar a ação coletiva africana em tal instituição. Apesar de algumas iniciativas da União Africana nesse sentido, os africanos não possuem um mecanismo estruturado e aparentam, pelo menos até agora, deixar o comando das operações para a China.

A heterogeneidade dos Estados africanos, que se encontram em diferentes fases de desenvolvimento, torna a operação complicada. A situação é bastante diferente, sendo o país economicamente sólido, ou não. A África do Sul, por exemplo, tem menos dificuldade de influenciar a agenda chinesa, uma vez que o país possui uma das infraestruturas viáveis e instituições capazes de monitorar o comportamento dos investidores estrangeiros⁴⁴. Para os países menos avançados economicamente, a operação é bastante mais difícil, e o risco é que, não podendo influenciar a agenda com a China, as elites se utilizem das realizações do FOCAC para garantir a sua autoridade, em detrimento do desenvolvimento econômico e social de seus países. Este é o centro das preocupações ligadas à transparência e a governança dos fundos atribuídos no âmbito do FOCAC. A adesão à instituição pode, em certos casos, servir apenas para promover retornos financeiros pontuais, sem impacto real sobre a diversificação econômica e os padrões de vida das populações.

A não participação, no Fórum de Cooperação China-África, dos países que reconhecem a República da China (Taiwan), também demonstra o desequilíbrio existente dentro do FOCAC em favor da China. Dado que a política de "uma China" constitui a condição *sine qua non* de cooperação oficial com a China, os únicos Estados africanos ausentes do Fórum são aqueles que mantêm relações com Taipei (Burkina Faso, Gâmbia, São Tomé e Príncipe e Suazilândia). A partir dessa perspectiva, a atitude chinesa é particularmente ambígua, podendo a soberania dos Estados africanos "amigos" ser excepcionalmente contornada quando isso importa para resolver uma questão interna: a questão de Taiwan.

A mesma análise pode ser feita relativamente à auto-identificação chinesa com o Terceiro-Mundo. Fundamentalmente, se trata, para a China, de conciliar sua

⁴⁴ Sanusha Naidu, "The Forum on China-Africa Cooperation: What does the Future Hold?", *China Report*, vol. 43, n° 3, 2007, p. 283-296.

"identidade" de país terceiro-mundista com sua progressão rumo ao *status* de potência de influência mundial. A China, de fato, sempre lutou contra o isolamento e busca manter uma especificidade "chinesa" ao tentar completar a sua integração à comunidade internacional. A política exterior chinesa continua, sobretudo hoje em dia, a ser motivada pelos interesses nacionais mais do que pela ideologia. E a auto-identificação terceiro-mundista contribui para a consecução dos objetivos fundamentais, que não mudaram com a renovação das diferentes equipes dirigentes: preservar a segurança nacional e promover o reconhecimento do lugar e do papel da China no mundo⁴⁵. Desde a fundação da RPC, em 1949, a retórica política de Pequim deu grande prioridade às relações com a Ásia, a África e a América Latina, ou seja, o Terceiro-Mundo. Na realidade, a China tem seguidamente utilizado sua relação com o Terceiro Mundo, no caso com a África, para melhorar sua posição em relação aos EUA ou à União Soviética antes de seu desmantelamento. A teoria dos três mundos de Mao, bem como a oposição à hegemonia americana depois da Guerra Fria, tinham como objetivo criar coalizões capazes de limitar a influência da superpotência. Oficialmente, entretanto, a vontade de pertencer ao Terceiro-Mundo mobilizada dentro do FOCAC objetiva também garantir aos líderes africanos que, apesar de sua emergência à posição de potência mundial, a China continuará fiel aos interesses dos países em vias de desenvolvimento. Há aí, portanto, um dilema de política estrangeira, no qual a história é frequentemente utilizada como solução⁴⁶.

Além disso, sobre a reforma das instituições financeiras e políticas internacionais, pode-se, com razão, ter reservas quanto às declarações oficiais chinesas. A RPC ambiciona verdadeiramente se opor ao clube exclusivo das potências que recorrem cada vez mais a uma "diplomacia de conviência"⁴⁷, uma vez que ela faz parte dele? A universitária chinesa Wang Jisi destaca que seria irracional Pequim questionar diretamente a ordem internacional e as instituições favorizadas pelo mundo ocidental e que, em realidade, tal contestação é improvável⁴⁸. Membro permanente do Conselho de Segurança com direito a veto, os interesses da China são, em certas perspectivas, tão conservadores quanto os dos países ocidentais. No que concerne a reforma da ONU, é provável que a China não tenha nenhum interesse em ver o Japão chegar ao Conselho de Segurança, com medo de que isso interfira em seu destaque no ambiente asiático. Alguns observadores acreditam que os novos aliados

⁴⁵ Craig Harris et Robert Worden, *China and the Third World*, London & Sydney, Groom Helm Ltd, 1986, p. 1-13

⁴⁶ Chris Alden et Ana Cristina Alves, (2008), "History and Identity in the Construction of China's Africa Policy", *Review of African political economy*, vol. 35, n° 115, March, p. 43-58.

⁴⁷ Bertrand Badie, *La diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*, Paris, La Découverte, 2011.

⁴⁸ Jisi, « Searching for Stability with America », *Foreign Affairs*, vol. 84, n° 5, Sept/Oct. 2005, p. 39-48.

africanos poderiam ajudar a China a impedir a entrada do rival japonês no Conselho de Segurança⁴⁹. Isso mostra a capacidade de instrumentalização do FOCAC para servir nas batalhas internacionais da China.

Conclusão

A recepção africana do Fórum de Cooperação China-África tem sido, em geral, positiva, mesmo se, por razões diversas, alguns países têm expressado opiniões reservadas, incluindo a África do Sul que, por intermédio do ex-presidente Thabo Mbeki, continuou a alertar contra os desequilíbrios potenciais da cooperação sino-africana. Vimos que em certa medida, o FOCAC é uma instituição - desequilibrada - de caráter multilateral, que garante a socialização, através de práticas compartilhadas por seus membros, mas também promove interesses e normas compartilhadas, como a soberania, a primazia do desenvolvimento econômico e os princípios de igualdade e equidade nas instâncias internacionais.

Essa concepção parece ser unanimidade entre os membros africanos do FOCAC. Nesse sentido, no lançamento do FOCAC III, o presidente argelino Abdelaziz Bouteflika reforçou esta convergência de pontos de vista nos seguintes termos: "A China e a África podem, de fato, contar com um novo tipo de parceria, mutuamente benéfica e que não sofre as consequências da história colonial e daquela prejudicial, induzida por uma ajuda paternalista ao desenvolvimento"⁵⁰.

Para compensar os desequilíbrios (agenda, política de uma China única, etc.), que são indiscutivelmente favoráveis ao líder chinês no FOCAC, os países africanos deveriam também estar estreitamente envolvidos na administração e na coordenação do acompanhamento das decisões do FOCAC. Pode-se lamentar a timidez do engajamento africano: não existe um comitê de monitoramento em nível regional. Isso reforça a tendência bilateral das negociações tanto dentro quanto fora do FOCAC. Essa tendência ao bilatrealismo - que a China aprecia, paradoxalmente - pode favorecer as práticas clientelistas de certos dirigentes.

O que aparenta ser um multilateralismo de aprendizagem poderia se revelar uma arma particularmente eficaz para tratar em bloco com outros parceiros

⁴⁹ Ver William Leday, "Dimensions politiques du partenariat stratégique Chine-Afrique", *Défense nationale et sécurité collective*, janvier 2007, p. 95-102.

⁵⁰ Declaração do presidente argelino Abdelaziz Bouteflika no lançamento da Cúpula China-Africa, disponível em <<http://www.el-mouradia.dz/>>, novembro 2006.

extracontinentais, bem como em instâncias multilaterais internacionais. A União Africana parece ter compreendido a urgência da situação, adotando uma das recomendações de uma equipe especialmente contratada para refletir sobre as ações a serem adotadas em relação aos países emergentes. A equipe concluiu que a África deveria desenvolver uma estratégia clara para evitar reproduzir uma segunda colonização, e que deveria utilizar seus recursos naturais eficazmente para acelerar a industrialização do continente⁵¹.

Certamente, longe de ser exclusivamente motivado pela partilha idealista de valores e de interesses comuns, o FOCAC constitui um projeto marcado pela utilização do *Soft Power*⁵², ou seja, da potência econômica e persuasiva, bem como da oferta de apoio político-diplomático da China para influenciar as escolhas dos países africanos. Mas essa instituição aparece também como um grupo multilateral que é usado pelos membros como um multiplicador de poder: é um retransmissor das reivindicações dos pequenos Estados africanos e do prestígio internacional da potência emergente que é a China. Se doze anos depois de seu lançamento os horizontes do FOCAC, a longo prazo, são pouco claros - deve-se, sempre, levar em conta os programas trienais Chineses - é certo, no entanto, que esta instituição serve aos seus membros na mesma medida que eles servem à ela.

REFERÊNCIAS

- ALDEN Chris, ALVES Ana Cristina, (2008), “History and Identity in the Construction of China's Africa Policy”, *Review of African political economy*, vol. 35, n° 115, March, p. 43-58.
- BADIE Bertrand, DEVIN Guillaume (dir.), *Le multilatéralisme: nouvelles formes de l'action internationale*, Paris, La Découverte, 2007.
- BADIE Bertrand, *La diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*, Paris, La Découverte, 2011.

⁵¹ “African Countries Draft Plan for Relations with ‘Emerging Powers’ Like China, India and Brazil”, *World Politics Review*, 23 outubro 2006, disponível em <http://www.worldpoliticsreview.com/articlePrint.aspx?ID=279>

⁵² Joseph Nye, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs, 2004., p. 5-11.

- BOLLIET Dominique, SCHMITT Jean-Pierre Schmitt, *La socialisation*, Rosny-sous-Bois, Bréal, 2008 (2^e édition).
- CHEN Zhiming, “La voie chinoise de développement”, *Études internationales*, vol. XLI, n° 4, 2010, p. 455-483.
- GOLDSTEIN Avery, “The Diplomatic Face of China’s Grand Strategy : A Rising Power’S Emerging Choice”, *The China Quarterly*, vol. 168, 2001, p. 842-844.
- GOLDSTEIN Avery, *Rising to the Challenge: China’s Grand Strategy and International Security*, Stanford, Stanford University Press, 2005.
- GURTOV Melvin, VAN NESS Peter (dir.), *Confronting the Bush Doctrine. Critical Views from South East Asia*, Londres, Routledge, 2005.
- HARRIS L. Craig, WORDEN Robert, *China and the Third World*, London & Sydney, Groom Helm Ltd, 1986.
- HE Wenping, “The Balancing Act of China’s Africa Policy”, *China Security*, vol. 3, n° 3, 2007, p. 23-40.
- JACKSON Robert H., ROSBERG Carl G. «Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood», *World Politics*, Vol. 35, No. 1 (Oct., 1982), p. 1-24.
- JOYAUX François, *La tentation impériale. Politique extérieure de la Chine depuis 1949*, Paris, Imprimerie nationale, 1994.
- KERNEN Antoine, “Les stratégies chinoises en Afrique : du pétrole aux bassines en plastiques”, *Politique africaine*, n° 105, mars 2007, p. 163-180.
- KIM Samuel, “China’s International Organizational Behavior”, in ROBINSON Thomas and SHAMBAUGH David (dir.), *Chinese foreign policy: Theory and practice*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 401-434.
- LEDAY William, “Dimensions politiques du partenariat stratégique Chine-Afrique”, *Défense nationale et sécurité collective*, janvier 2007, p. 95-102.
- LI Weijian, *Beijing Summit & Third Ministerial Conference of the Forum on China-Africa Cooperation - Appraisal and Prospects*, Report of Shanghai Institute for International Studies (SIIS), décembre 2008.
- MACLEOD Alex, DUFAULT Evelyne, DUFOUR Guillaume (dir.), *Relations internationales. Théories et concepts*, Montréal, Athéna éditions, 2004 (2^e édition).

- NAIDU Sanusha, “The Forum on China-Africa Cooperation: What does the Future Holds?”, *China Report*, Vol. 43, n° 3, 2007, p. 283-296.
- NEL Philip, MCGOWAN Patrick (dir.), *Power, Wealth and Global Order*, Rondebosch, University of Cape Town Press, 1999.
- NYE Joseph, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004.
- SHAN Wenhua, “Redefining the Chinese concept of sovereignty” in WANG Gungwu, ZHENG Yongnian (dir.), *China and the New International Order*, London, Routledge, 2008, p. 53-80.
- SHELTON Garth, “China, Africa and South Africa Advancing South-South Cooperation”, in BORON Atilio and LECHINI Gladys, *Politics and Social Movements in an Hegemonic World: Lessons from Africa, Asia and Latin America*, Buenos Aires, Clasco, 2005, p. 347-383.
- SHELTON Garth, PARUK Farhana, *The Forum on China-Africa Cooperation: A Strategic Opportunity*, Johannesburg, Institute for Security Studies, 2008.
- T.V. Paul, *Balance of Power. Theory and Practice in the 21st Century*, ed. T.V. Paul et al. (dir.), Stanford, Stanford University Press, 2004.
- TAYLOR Ian, *China and Africa: Engagement and Compromise*, London, Routledge, 2006.
- TULL Denis, “China’s engagement in Africa: Scope, Significance and Consequences”, *Journal of Modern African Studies*, vol. 44, n° 3, 2006, p. 459-479.
- VERMANDER Benoît, *Chine brune ou Chine verte ? Les dilemmes de l’Etat parti*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.
- WANG Gungwu, ZHENG Yongnian (dir.), *China and the new International Order*, London, Routledge, 2008.
- WANG Jisi, “Searching for Stability with America”, *Foreign Affairs*, Vol. 84, n° 5, September/October 2005, p. 39-48.
- WU Guogang, LANSLOWNE Helen, *China Turns to Multilateralism: Foreign Policy and Regional Security*, Londres, Routledge, 2008.
- ZHAO Suisheng (dir.), *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior*, Armonk, M.E. Sharpe, 2003.

ZHENG Bijian, “China’s Peaceful Rise to Great Power Status”, *Foreign Affairs*, vol. 84, n° 5, septembre/octobre 2005, p. 18-24.

*Recebido em 30 de março de 2012.
Aprovado em 6 de abril de 2012.*

*Artigo traduzido por Guilherme Ziebell de Oliveira

RESUMO

A emergência chinesa tornou-se evidente nos anos 2000, em um contexto de unilateralismo dos EUA, comandados por George Bush Jr. Esse contexto explica, em grande medida, as estratégias adotadas pela China para evitar o isolamento e defender seus interesses. É o caso do multilateralismo, anteriormente visto com desconfiança mas que tornou-se um elemento essencial de sua estratégia diplomática, especialmente em âmbito regional.

Nesse contexto, o FOCAC (Fórum de Cooperação China-África) apresenta-se como um grupo multilateral imperfeito, sabendo que as relações bilaterais são o núcleo das relações entre a China e os países africanos, Trata-se de uma organização no modelo de tantas outras, como a *Commonwealth* ou a Organização Internacional da Francofonia? Os países africanos são verdadeiros atores nessa instituição, ou eles gravitam em torno da China que, esta sim, define as normas e princípios e se beneficia sozinha?

Esse artigo tem dois objetivos. Primeiro, mostrar como o FOCAC participa da estratégia de construção de alianças, lhe permitindo resistir melhor ao unilateralismo americano e aos riscos de ser barrado por seus rivais ocidentais em geral. Em seguida, mostrar que, como instituição, o FOCAC é um verdadeiro lugar de socialização, isto é, de construção e difusão de normas, de práticas e de comportamentos para e entre os participantes e que longe de ser um simples instrumento manipulado pela China, ele é tanto uma estrutura quanto uma ferramenta com impactos compartilhados. Em um primeiro momento será esboçado, brevemente, o arcabouço teórico e conceitual construtivista que sustenta o argumento dos autores, recorrendo a conceitos de *soft balancing* e de socialização. Na seção seguinte, retoma-se o contexto de criação do FOCAC, destacando características institucionais e seu impacto nas relações sino-africanas.

PALAVRAS-CHAVE

Multilateralismo; Instituições Internacionais; FOCAC; *Soft Balancing*; Socialização; Relações Assimétricas.