

Sobre Fins e Começos

Cristina Soreanu Pecequilo*

No artigo anterior, destacamos a dificuldade que as forças americanas e britânicas estavam encontrando para atingir seus objetivos militares e estratégicos no Afeganistão devido ao poder de resistência do talibã. Contudo, alguns dias depois observamos uma profunda reversão nesta tendência, com o acúmulo de vitórias da Aliança do Norte auxiliada pelas forças internacionais, levando a conquista da capital Cabul e de Kandahar. Apesar do caos, motins e mortes associadas a estes avanços, as perdas foram menores do que o esperado, muitas vezes evitando-se o enfrentamento direto pela obtenção da rendição talibã ou pelo seu abandono dos centros. Somado a estes avanços, negociações políticas realizadas em Bonn patrocinadas pelas Nações Unidas visando o estabelecimento de um governo de transição entre as diversas facções representativas do país obtiveram êxito, indicando-se Hamid Karzai para comandar a transição afegão. Neste governo, além da presença de diversas etnias, foram incluídas mulheres, sinalizando a possibilidade de uma nova época no país, seguindo a destruição de mais de vinte anos de conflitos ininterruptos. Mesmo sem a captura de Bin Laden, do Mulá Omar ou a suspensão dos bombardeios, o final de 2001 trouxe a promessa de uma nova fase no país e na luta contra o terrorismo. Mais do que o fim da guerra, talvez esta fase represente a construção de um panorama político local, regional e global diferenciado.

Dentro do Afeganistão, continuam ocorrendo protestos e conflitos contra a instauração do novo governo, havendo também questionamentos sobre a sua capacidade de iniciar o processo de reconstrução. Tal reconstrução, além do político, passa pela completa recuperação da infraestrutura básica de funcionamento do regime, começando pelo fornecimento mínimo de serviços essenciais à população (saúde, educação, moradia), até a garantia da sobrevivência frente à fome e miséria. Apesar da ajuda internacional hoje estar presente, fornecendo soluções momentâneas, deve haver um processo simultâneo de recuperação interna à medida que se consolide a paz, passando-se da sua manutenção à construção da nação (do *peacekeeping* ao *nation building*). Este processo será comandado pela ONU e demais organizações internacionais governamentais e não governamentais, contando com o apoio logístico e militar de forças internacionais. As forças terão um perfil cada vez mais

MERIDIANO
47
Z

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de
Conjuntura em Relações
Internacionais

Nº 19
Jan/fev – 2002



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Sobre Fins e Começos

Cristina Soreanu Pecequilo

O novo orçamento militar dos Estados Unidos

João Fábio Bertonha

Brasil versus EUA: rivalidade crescente

Luiz Alberto Moniz Bandeira

Apenas uma crise fiscal?

Carlos Eduardo Vidigal

As Relações Preferenciais entre a China e a Península Malásia

Paulo Antônio Pereira Pinto

Há uma luz no coração das trevas? Guerra e paz no Congo

Wolfgang Döpcke

* Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e Professora de Relações Internacionais (UNIBERO)

multinacional, observando-se uma transferência de responsabilidades dos EUA para o restante da comunidade internacional. Além disso, elas terão um mandato amplo na região, em termos de alcance e duração. As atividades militares americanas seriam restritas a operações especiais, atingindo um nível mínimo de envolvimento terrestre, visando encontrar Laden e Omar, além de outros líderes talibãs e da Al-Qaeda que não tiverem sido capturados.

Assegurada a vitória militar, as tarefas cotidianas da transição serão exercidas por outras nações, permitindo uma transferência de responsabilidades e divisão de ônus políticos e econômicos. Com isso, haveria o deslocamento de tropas americanas para outros teatros estratégicos, dando-se por encerrada a primeira e segunda fase da Operação Liberdade Duradoura centralizada no Afeganistão. Nestas fases, dois dos três objetivos iniciais colocados como prioridades na guerra anti-terror já teriam sido cumpridos: a queda do regime talibã e a transição interna. Restaria, assim, perseguir o mais complexo propósito, a eliminação de qualquer ameaça terrorista em escala global, contando com o apoio de toda a comunidade internacional.

“Assegurada a vitória militar, as tarefas cotidianas da transição serão exercidas por outras nações, permitindo uma transferência de responsabilidades e divisão de ônus políticos e econômicos. Com isso, haveria o deslocamento de tropas americanas para outros teatros estratégicos, dando-se por encerrada a primeira e segunda fase da Operação Liberdade Duradoura centralizada no Afeganistão.”

Desta forma, seria necessário que todos os países envolvidos no presente combate, aliados dos Estados Unidos, mantivessem suas mobilizações, contando com o apoio de sua população. Como os próprios americanos não se cansam de afirmar, estamos diante de uma batalha multidimensional de longo prazo, demandando tempo, dinheiro e vontade permanentes. O fim da guerra, neste sentido, seria de difícil previsão, consistindo-se de diversas ações simultâneas por todo o mundo em nome da liberdade e da democracia.

Todavia, o próprio caráter abrangente desta guerra e o tipo de operação contínua que ela demanda levarão ao seu esgotamento. Como já havíamos discutido em um artigo passado, à medida que a normalidade retorne e que as ameaças tornem-se menos visíveis, a tendência será a diminuição do apoio a políticas de confronto e exceção. Havendo estabilidade e sensação de segurança existirá um desengajamento natural e um desinteresse frente ao terror. Tal desinteresse somente será quebrado em termos mundiais caso novas explosões de violência similares a 11/9 se repitam e quando os grupos terroristas tradicionais (ETA, IRA) atuem, guiados por suas reivindicações. Novamente observaríamos uma

Como publicar Artigos em Meridiano 47

O Boletim *Meridiano 47* resulta das contribuições de professores, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e profissionais ligados à área, cuja produção intelectual se destine a refletir acerca de temas relevantes para a inserção internacional do Brasil. Os arquivos com artigos para o Boletim *Meridiano 47* devem conter até 90 linhas (ou 3 laudas) digitadas em Word 2000 (ou compatível), espaço 1,5, tipo 12, com extensão em torno de 5.500 caracteres. O artigo deve ser assinado, contendo o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional. Os arquivos devem ser enviados para editoria@relnet.com.br, indicando na linha *Assunto* “Contribuição para Meridiano 47”.

restrição dos limites da guerra ao local, com cada país tornando-se mais focado em seu interesse.

Mais ainda, os EUA poderão retomar os padrões de sua política externa perseguindo um curso unilateral se considerarem que seus objetivos foram realizados (como já pode ser notado na insistência em dar prosseguimento ao escudo anti-mísseis e no rompimento do ABM, além do silêncio sobre a entrada em vigor do euro). Declarações significativas dos EUA sobre a criação do Estado Palestino e de promessas de maior intervenção no Oriente Médio parecem também desaparecer, inexistindo pressões para o encaminhamento do processo de paz, enquanto prossegue a escalada da violência. Adicionalmente, eles poderiam diminuir seu apoio a aliados chave momentâneos como o Paquistão, cujo nível de tensão com a Índia direcionado à Caxemira mantém-se elevado, e entrar em disputas (provavelmente com Rússia e Grã-Bretanha) pela ampliação de seu objetivo não declarado: o aumento de influência na Ásia Central.

Igualmente, os demais intercâmbios e conflitos existentes nas Relações Internacionais passarão a ser revalorizados, com modificações na hierarquia de temas relevantes. Necessariamente, para que possamos ter uma compreensão do sistema precisaremos trabalhar em diversos níveis: não mais falaremos só de globalização ou de guerra, mas idealmente de todos os componentes existentes no cenário e no tipo de relacionamento que se estabelece entre eles. A guerra anti-terror deixaria de ser a “primeira prioridade”, sendo acompanhada por outras questões estratégicas, econômicas e políticas. Além disso, estas questões poderão recuperar sua dinâmica própria sem o enquadramento pelo terror, devendo-se lembrar que os processos continuaram se desenvolvendo independentemente da prioridade em Bin Laden. Tomando por exemplo as negociações comerciais e financeiras: o arrefecimento da guerra levará à diminuição de concessões dos EUA ou mesmo a não consolidação de promessas feitas, como foi o caso de Doha.

Até o momento, apesar de avaliações que consideraram a última reunião da OMC um marco para os países emergentes ao abrir novos espaços de negociação (convocação de uma nova rodada multilateral para discussão de protecionismos e barreiras

não-tarifárias, patentes de medicamentos), observando-se uma diferença entre as posições americanas e europeias, progressos reais não foram feitos. No final do ano, inclusive, Bush conseguiu a aprovação da autoridade de promoção comercial (TPA) que agora aguarda votação pelo Senado, no qual encontram-se previstos mecanismos de proteção à economia. O TPA é essencial para ampliar o poder de ação americano no sistema multilateral e, na América Latina, este TPA e seu papel no impulsionamento da ALCA, assim como a crise político-institucional argentina e o seu colapso econômico, terão impactos significativos sobre o Mercosul e a política brasileira.

Assim, existirá a continuidade do processo de reacomodação de forças e alianças iniciado em 11/9, e embora padrões de comportamento possam ser recuperados, a mudança está presente e se fará sentir. Um mito foi quebrado e os EUA, apesar de sua força militar e política, sustentaram suas operações em uma coalizão de interesses que poderá se quebrar pela ausência de interesses comuns e dispersão de seus membros. A superpotência, portanto, mostrou-se vulnerável e talvez não tenha compreendido em sua totalidade as transformações ocorridas, persistindo o reequilíbrio de forças doméstico. Internamente a sensação de incerteza e insegurança permanece, não se dissipando a sombra de ameaças que variam desde ataques terroristas ao desemprego. Apesar do antraz estar ausente da mídia, nenhum culpado ou motivo foi apontado para explicá-lo, tendo havido um incidente na Flórida com um avião chocando-se com um prédio, pilotado por um adolescente simpatizante de Bin Laden. A indicação do primeiro culpado a ser julgado por 11/9 não trouxe respostas adicionais ou garantias de que novos ataques não ocorrerão. Tornando o quadro ainda mais complexo, o frágil consenso bipartidário pós-atentados também se desmancha rapidamente, impulsionado pelas eleições de meio de mandato em 2002. Embora algumas disputas já tenham ocorrido em 2001 (como a eleição para a prefeitura de NY) uma boa parte dos cargos executivos (prefeituras e estados) e legislativos (parte da câmara e do senado) estará em jogo em Novembro, havendo o início das campanhas com envolvimento direto do presidente.

Recentemente, repetindo um gesto similar de seu pai, Bush afirmou que os democratas somente aumentariam os impostos “passando por cima de seu cadáver”, sendo acusado pelos democratas de irresponsável, destruidor do sistema de previdência e produtor de déficit, definindo-se o atual período como “a recessão dos republicanos”. Por outro lado, os republicanos acusam os democratas de complacência e voltam a atacar um de seus alvos preferidos: o ex-presidente Bill Clinton, que teria sido o responsável, ainda que indiretamente, por Setembro, ao ter tido a chance de capturar e matar Bin Laden e não tê-lo feito. Republicanos e democratas se organizam para a disputa em torno de seus temas conhecidos de campanha. O consenso único permanece sendo a guerra anti-terror e os gastos militares (apesar dos impactos negativos que esta elevação de receita pode trazer para o orçamento), embora divergências estejam surgindo na questão dos direitos civis, nos mecanismos de combate e nos programas de recuperação interna.

Por enquanto, as previsões da imprensa tem evitado se comprometer, apenas ressaltando o fato de que a popularidade de Bush está em alta e que os republicanos tem procurado se aproveitar disso para impulsionar seus candidatos. Ainda não existem sinais de que Bush esteja conseguindo transferir votos, buscando-se capitalizar o momento de forma crescente para os próximos meses. Do lado democrata, a preocupação é separar as questões internacionais e locais, não desmerecendo a liderança internacional de Bush, simultaneamente questionando sua competência interna, dando preferência a temas como déficit, impostos e previdência. Deve-se destacar que estas eleições estão sendo consideradas por ambos fundamentais: para os republicanos seria a oportunidade de repetir a vitória estrondosa de 1994, contando agora com uma presidência sua, conseguindo maioria absoluta para implementar políticas sem resistência; para os democratas, uma chance de consolidar a re-

cuperação das últimas eleições, tentando retomar a maioria no Legislativo, ainda que de forma mínima (mais do que isso, os democratas não querem correr o risco de perder muito terreno).

Terminamos 2001 como começamos 2002, cercados de incertezas e expectativas. Embora os EUA se mantenham hegemônicos, a aparência de solidez

desta liderança esconde fissuras, cujas brechas permitem a continuidade e, por que não, a aceleração do processo de reordenamento de poder em direção à multipolaridade. Enquanto o Afeganistão era bombardeado e buscas eram realizadas por Bin Laden, a Europa entrava em uma nova fase de sua integração, dando início à circulação do euro, podendo consistir-se em um importante desafiador. Mais ainda, o sucesso econômico poderá levar a um aumento de confiança nos campos político e de segurança que se solidificariam no médio prazo. Na Ásia, a China preserva seu curso, agora

na OMC e como líder regional, buscando alianças na Rússia de Putin que ensaia também um novo caminho. A seu lado na área, o Japão luta para sair da recessão, enquanto altera algumas de suas posturas.

Aqui, a Argentina demonstra que o mito do sucesso inerente à universalização dos mercados e das economias não é factível, cabendo uma reavaliação destas “receitas” e de seus impactos sobre as sociedades. No Brasil, estamos diante do desafio argentino, enfrentando suas dificuldades, mas ao mesmo tempo demonstrando um certo descolamento, revelando maior coerência e estabilidade a despeito de problemas sociais e econômicos locais. Neste cenário, nos questionamos a respeito do futuro de nossa política externa e interna também à luz de processos eleitorais como nos EUA. Com isso, 2002 surge em meio a guerras e dilemas que parecem sem fim. Mesmo assim, ele também surge repleto de novidades que podem ou não se consolidar, não se devendo temer a possibilidade e a necessidade de criar e enfrentar, novos começos.

“Por enquanto, as previsões da imprensa tem evitado se comprometer, apenas ressaltando o fato de que a popularidade de Bush está em alta e que os republicanos tem procurado se aproveitar disso para impulsionar seus candidatos.”

O novo orçamento militar dos Estados Unidos

João Fábio Bertonha*

As palavras teriam sido pronunciadas pelo então chefe do Estado Maior conjunto americano, general Shelton. Ao ser indagado sobre que tipo de ajuda ele esperava por parte dos europeus na guerra dos Balcãs, ele respondeu: “Bem, os europeus poderão ajudar as velhinhas a atravessar as ruas em Pristina...”

Sendo verdadeira ou não, essa frase representa muito bem o nível de poder militar a que chegaram os americanos e o triunfalismo e unilateralismo que daí derivam. Na verdade, os americanos são a principal força militar do mundo desde 1945 e estão indiscutivelmente no posto de potência militar hegemônica desde o fim da União Soviética em 1991. Recentes acontecimentos, contudo, como a vitória esmagadora na guerra afegã, têm demonstrado como essa hegemonia está se convertendo rapidamente em onipotência.

O orçamento militar americano para o ano de 2002 deixou isto ainda mais claro. De um orçamento federal de 2,13 trilhões (por si só, um número astronômico e que demonstra a riqueza e o poder da América), cerca de 18% foram destinados ao Pentágono, que receberá nada mais nada menos do que 379 bilhões de dólares. O orçamento dos militares americanos crescerá 48 bilhões do ano passado para este e apenas esse aumento representa uma vez e meia o orçamento das Forças Armadas da França, país de sólidas pretensões internacionais.

No seu conjunto, as verbas destinadas à máquina militar americana equivalem às dos quinze países seguintes que mais gastam com armamentos no mundo. Sozinhos, os Estados Unidos estão gastando quase 40% dos recursos investidos em sistemas militares no planeta. Claro, dinheiro não significa automaticamente eficiência militar, mas é um dos dados fundamentais e simples tabelas de valores demonstram o grau de superioridade atingido pelos EUA. E é uma superioridade que tende a aumentar ainda mais, pois os planos do governo Bush são elevar as despesas com defesa para cerca de 451 bilhões de dólares ao ano em 2007.

Um dado que impressiona é que esse volume de gastos militares é completamente desproporcional às possíveis ameaças à segurança nacional e ao domínio americano no mundo. Eles já dispõem

de poder de fogo, mobilidade e tecnologia para intervir em qualquer parte do mundo e cálculos de acadêmicos americanos já há vários anos indicam que mesmo os recursos para vencer duas guerras ao mesmo tempo (invasões simultâneas do Kuwait pelo Iraque e da Coreia do Sul pela do Norte, por exemplo) já estão disponíveis e que nenhum aumento de gastos seria necessário, pelo contrário. Do mesmo modo, se pensarmos que os aliados europeus e asiáticos dos EUA representam pelo menos outros 40% das despesas militares globais e que os potenciais inimigos (como o

“No seu conjunto, as verbas destinadas à máquina militar americana equivalem às dos quinze países seguintes que mais gastam com armamentos no mundo. Sozinhos, os Estados Unidos estão gastando quase 40% dos recursos investidos em sistemas militares no planeta.”

* Doutor em História Social/Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), pesquisador associado do Centro de Estudos de Migrações Internacionais (CEMI) da mesma Universidade e Professor de História Contemporânea na Universidade Estadual de Maringá/PR.

“Eixo do mal” recentemente abordado por Bush e que incluiria Irã, Iraque e Coréia do Norte) não despendem nem 15 bilhões de dólares por ano em defesa, o aumento é realmente injustificado.

Poderíamos pensar, claro, na ameaça do terrorismo. Os gastos para segurança doméstica, controle do bioterrorismo, etc., foram quase que dobrados no orçamento americano desse ano, chegando a 37 bilhões de dólares. Uma precaução lógica, a meu ver. Mas e os enormes gastos com novos aviões, tanques, porta aviões, etc.? Será que Bin Laden vai atacar Nova York com colunas blindadas?

Na verdade, tenho a impressão de que esse aumento expressivo dos gastos militares reflete mais problemas da política interna do que externa. Esse realmente é o orçamento mais republicano possível: aumento dos gastos militares, corte de impostos dos ricos, diminuição dos fundos para ciência e tecnologia, educação, programas sociais e de meio ambiente, etc.

Toda a ideologia do Partido Republicano está presente aqui: a política internacional como necessariamente unilateral e a ser conduzida com um porrete, recuperação econômica através da alimentação do complexo industrial militar, déficit público e aumento da renda dos ricos, darwinismo social com relação aos pobres, etc.

Evidentemente, não são só os republicanos que respondem favoravelmente à pressão nacionalista do povo americano e à força econômica e política do complexo industrial militar (que fornece empregos, subsídios e votos) e mesmo Clinton investiu em projetos caros e talvez inúteis quando já era claro que as ameaças centrais aos EUA eram o terrorismo, as armas de destruição em massa e a violência e pobreza globais. Mas os ataques de 11/9 deram aos republicanos quase uma carta branca para fazerem o que quiserem e o resultado está aí. Se não estivesse com Alzheimer, Ronald Reagan provavelmente bateria

palmas para as atividades de Bush filho.

Outro ponto impressionante é que os Estados Unidos não correm o risco de falir para manter essa máquina militar. Se, nos anos 60, eles gastavam 9,4% do PIB e 50% do orçamento federal com a defesa, esse número caiu para 6,5% do PIB em 1989 e meros 3% (12% do orçamento federal) na era Clinton. Mesmo o aumento de Bush não arrisca a afundar o

país (ainda que o mesmo não possa ser dito de sua política econômica). Poder militar onipotente, uma riqueza na casa dos trilhões de dólares, controle das regras da economia capitalista mundial, o “soft power” representado pela cultura e pela língua (...) O poder americano pode ser insuficiente para conquistar o mundo diretamente (o que, aliás, eles, sensatamente, se recusam a fazer) ou para ser eterno, mas está presente e ninguém pode ignorá-lo, em qualquer parte do planeta.

Não é à toa o pânico de países que gostariam de conseguir poder

equivalente ao americano, mas que não têm condições para tanto (como a Rússia e a China) e o desconforto dos europeus. Isso já estava ocorrendo quando das iniciativas americanas para o programa “Guerra nas Estrelas” (que, se funcionar, vai garantir a onipotência americana também no campo nuclear) e só se acentuou com a derrota do Taleban e a divulgação do novo orçamento americano. Eu estava na Europa durante a guerra afegã e ficou claro como o fato dos americanos darem um show de poder militar e esnobarem o auxílio das Forças Armadas européias os deixou profundamente abalados. No entanto, parece pouco provável, por vários motivos, que o fato de eles se sentirem ignorados e irrelevantes os estimule a aumentar os gastos militares e a integrar realmente a União Européia no campo da defesa.

Nessa discussão, o Brasil nem sequer é um figurante e nem poderia ser diferente. Mas não deixa

“O poder americano pode ser insuficiente para conquistar o mundo diretamente (o que, aliás, eles, sensatamente, se recusam a fazer) ou para ser eterno, mas está presente e ninguém pode ignorá-lo, em qualquer parte do planeta.”

de me deixar espantado quando leio estatísticas como as que mostram que o orçamento militar americano é umas quarenta vezes maior do que o brasileiro. Do mesmo modo, enquanto o Brasil discute como 24 caças F16 representariam uma profunda renovação de sua Força Aérea (o que é verdade), os americanos utilizam 1500 deles para dar apoio a uma força de caças ainda mais poderosos (como o F15) e que serão substituídos logo por aviões ainda mais avançados como o F22 e o JSF. A lacuna não pode deixar de espantar ou mesmo de assustar.

Essa onipotência militar dos Estados Unidos continuará sendo a base, ainda por muitos anos, do predomínio político americano no mundo. Com certeza, tal onipotência não tem como garantir a invulnerabilidade do território americano (como o 11

de setembro demonstrou). Pelo contrário, serve até mesmo para estimular novos ataques, pois, diante de tal força, o conflito assimétrico, o terrorismo, é a única alternativa para os desafiantes. A sua maior fragilidade, contudo, é que apenas as armas e o poder bruto não vão conseguir anular os riscos potenciais à segurança americana e nem garantir uma ordem mundial justa. Com certeza, força bruta é respeitada e necessária às vezes (como a recente vitória sobre o Taleban deixou claro), mas uma política internacional centrada apenas na resolução de crises via ação militar, sem um trabalho contínuo para erradicar a pobreza, o fanatismo e a violência globais que as originam não vai levar a grandes resultados. As baionetas são fundamentais como instrumento de poder num mundo violento, mas têm limites.



O que é o IBRI

O *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI*, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o *IBRI* desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

Diretoria: Antônio Carlos Lessa, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Luiz Fernando Ligiéro

Para conhecer as atividades do IBRI, visite a homepage em <http://www.ibri-rbpi.org.br>

Brasil versus EUA: rivalidade crescente

Luiz Alberto Moniz Bandeira*

Muitos consideram a política externa do presidente Fernando Henrique Cardoso, como a política econômica, de maneira geral, mero acessório dos interesses hegemônicos dos EUA no mundo e, em especial, na América Latina. Isto se deve decerto ao fato de que há condicionalidades externas que estrangulariam econômica e tecnologicamente o Brasil se não, fossem atendidas, e que pautam e limitam as opções do governo. Dai a adesão ao TNP. Entretanto, a percepção no exterior é de que Brasil e China são os dois únicos grandes países que atualmente mais resistem à hegemonia dos EUA. E atualmente, da mesma forma que em 1967, em Washington não há ilusões quanto ao afastamento cada vez maior do Brasil, “discreto na aparência, perigoso na tendência”, como Oliveiros S. Ferreira observou.

Os EUA, aberta ou disfarçadamente, diversas vezes já se manifestaram hostis às diretrizes da política exterior delineadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, pois obstaculizam a consolidação de sua hegemonia na América do Sul. Recentemente, alto funcionário do Departamento de Estado, tentou instigar a Argentina contra o Brasil, para deter a reaproximação entre os dois países, perguntando a Ricardo Lagorio, ministro-conselheiro da embaixada argentina em Washington: “Vocês vão mimetizar o Brasil? Vão seguir o Brasil? O Brasil vai negociar por vocês no Fundo Monetário Internacional? E quem vai

pôr o dinheiro para sustentar o seu programa econômico? O Brasil?”. A Argentina não tem para os EUA maior importância econômica, política e geoestratégica. Mas, desde queda do Governo Juan Perón, em 1955, os EUA trataram freqüentemente de instrumentalizá-la contra o Brasil, sobretudo durante o governo da dupla Carlos Menem-Domingos Cavallo. E uma das preocupações dos formuladores da política hemisférica norte-americana é a de que a Argentina venha a reforçar a tendência para o protecionismo, que pode não haver no governo brasileiro, mas avança na consciência nacional, sobretudo depois da crise na Argentina, o que dificulta as negociações para a criação da Alca.

O principal nervo do conflito dos EUA com o Brasil apresenta-se nesse projeto norte-americano, visando à formação da ALCA, que envolve profundas contradições, em que interesses econômico, políticos e estratégicos se entrelaçam. O embaixador Samuel Pinheiro Guimarães defendeu a retirada do Brasil das negociações. Porém, uma vez que muitos países têm ilusão na ALCA, imaginando aumentar suas vendas aos EUA, o governo preferiu outra tática, para que o Brasil não fosse acusado de sabotar as negociações. Julgou melhor continuar as negociações e lançar sobre os EUA a culpa pelo fracasso, porquanto eles não vão atender às exigências nem do Brasil nem da Argentina nem dos demais países da América do Sul, como o Trade Power Authority (TPA) aprovado pela

“O principal nervo do conflito dos EUA com o Brasil apresenta-se nesse projeto norte-americano, visando à formação da ALCA, que envolve profundas contradições, em que interesses econômico, políticos e estratégicos se entrelaçam.”

* Cientista político, é ex-professor titular de História da Política Exterior do Brasil da Universidade de Brasília.

Casa dos Representantes já demonstrou. Não manter as barreiras protecionistas não tarifárias, sobretudo contra os produtos agrícolas.

No dia 16 de Janeiro, na OEA, o presidente George W. Bush declarou que os EUA estão dispostos a dar assistência à Argentina, quando ela estiver comprometida com um plano econômico sólido e sustentável, ao mesmo tempo em que reafirmou seu compromisso de estabelecer a ALCA em janeiro de 2005. No mesmo dia, na Ucrânia, Fernando Henrique Cardoso demonstrou sua solidariedade aos argentinos, declarando que não é o momento de cobrar da Argentina um plano econômico, porque isso requer tempo e é preciso primeiro que a situação política se estabilize. Aliás, quando no segundo semestre de 2001, a crise na Argentina se agravou, o próprio Fernando Henrique Cardoso qualificou como “certa hipocrisia”

dizer que ela tinha de resolver seus problemas. “A Argentina fez tudo o que estava prescrito pelo Consenso de Washington. E por que não ajudá-la neste momento?” – salientou.

Com efeito, a Argentina fez tudo o que o Consenso de Washington prescrevera e seu colapso compromete os esforços dos EUA para a criação da ALCA, ao evidenciar o caráter perverso das medidas neoliberais, cujos resultados, para toda a América do Sul, foram desastrosos em termos de crescimento econômico, redução da pobreza, redistribuição de renda e condições sociais. Além do mais, o próprio Fernando Henrique Cardoso reconheceu que é mais fácil, “ideológica e politicamente”, negociar acordos comerciais com a União Européia do que com os EUA cujo poder “oferece risco maior à soberania dos outros países”.



Sobre Meridiano 47

O *Boletim Meridiano 47* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. *Meridiano 47* é uma publicação digital, distribuído exclusivamente em *RelNet - Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais* (www.relnet.com.br), iniciativa da qual o *IBRI* foi o primeiro parceiro de conteúdo. Para ler o formato digital, distribuído em formato PDF (*Portable Document Format*) e que pode ser livremente reproduzido, é necessário ter instalado em seu computador o software *Adobe Acrobat Reader*, versão 3.0 ou superior, que é descarregado gratuitamente em <http://www.adobe.com.br/>.

©2000-2001 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

Apenas uma crise fiscal?

Carlos Eduardo Vidigal*

Decorridos quarenta dias da eleição indireta (e emergencial) de Eduardo Duhalde, a Argentina ainda não encontrou o caminho da estabilidade institucional e tem passado ao largo do admissível em matéria de normalidade econômica. As iniciativas governamentais têm sido brindadas com análises as mais diversas, raramente favoráveis. Boa parte dos analistas da área econômica insiste na tese de que o déficit fiscal é o ponto nevrálgico da crise, minimizando as questões ditas estruturais e tomando as medidas como a desvalorização do peso e a pesificação dos ativos financeiros como grandes equívocos. Outros acreditam no acerto da nova gestão econômica, mas alertam para o perigo do isolamento político interno do governo e para os riscos envolvidos nas negociações externas. É nesse contexto que deve ser analisada a viagem empreendida pelo Ministro da Economia aos EUA.

O ministro Jorge Remes Lenicov – que viajou para Washington no dia 11 de fevereiro – acredita no sucesso das negociações com o titular do Tesouro norte-americano, Paul O'Neill, e com seu par do Fundo Monetário Internacional, Horst Köhler, para firmar um acordo internacional que, em dois meses, habilite a Argentina a obter certa de 25 bilhões de dólares. Embora os argumentos da Fazenda sejam fortes – entre eles, acenam com a experiência da crise do Chile, que exigiu um empréstimo de cerca de 30% do PIB, e da crise mexicana, que foi enfrentada com uma ajuda de 50 bilhões de dólares – os argentinos estão conscientes da dureza que predomina em Washington a respeito do país.

A despeito da sinalização negativa do FMI, acredita-se no sucesso da negociação que, juntamente com a aplicação de um plano econômico “confiável”, tiraria o país da atual letargia e criaria as

condições básicas para a retomada do crescimento. Nessa linha de raciocínio, a atual crise argentina seria apenas uma turbulência, semelhante às crises que atingiram o México (1994), a Tailândia (1997), a Rússia (1998) e o Brasil (1999).

Na imprensa argentina, diversos artigos rejeitam o argumento que atribui ao modelo liberal introduzido por Menem entre 1990 e 1995 a causa da atual situação da Argentina. Consideram que, em seus primeiros anos, o modelo liberal foi muito bem sucedido em algumas áreas – privatizações, aumento dos investimentos externos diretos, aumento das exportações –, mas que perdeu sua eficácia em virtude da incompetência e do desinteresse em encaminhar as reformas estruturais nas áreas fiscal, política e trabalhista.

Joaquín Cottani, por exemplo, afirma que a verdadeira raiz dos males da Argentina é muito mais simples de explicar do que pretendem muitos ortodoxos e heterodoxos, pois está na inconsistência entre o estrito sistema monetário e cambiário e a irresponsável conduta fiscal de um Estado que não fez o que lhe correspondia. Para enfrentar a atual situação, o governo deveria “refundar” a convertibilidade, com o peso desvalorizado, e reverter a decisão de pesificar os ativos financeiros, dado seu caráter claramente inconstitucional¹. Embora tais idéias possam causar um certo assombro, não tem sido raro encontrar manifestações de nostalgia em relação ao modelo liberal dos anos noventa.

O escritor e diplomata Abel Posse captou muito bem essa onda nostálgica, que objetiva o enfraquecimento do atual governo: *“El pasado economicista, la nostalgia del dólar, los grandes intereses y los politiqueros que se ven desaparecer como en el fin de su parque jurásico intentarán*

* Mestre em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).

¹ *La Nación*, 10/02/2002. Joaquín Cottani é economista chefe para a América Latina, do grupo Lehman Brothers.

*arrinconar al Gobierno y jugar la última carta, la electoral*². Posse assinala a necessidade do atual Presidente encarar de frente as reivindicações expressas pela população nos famosos “cacerolazos” e enfrentar a “classe política” argentina, por meio da redução dos gastos políticos, do corte de cargos públicos e da eliminação de prebendas, adicionais misteriosos e outros gastos que revoltam a população.

Antes, porém, de se desejar que Duhalde empunhe a bandeira do combate à “classe política” – o que pode significar o retorno de práticas políticas já condenadas pela população – convém lembrar outras causas da atual situação do país. A crise econômica e social da Argentina resulta da política econômica implantada a partir do golpe de Estado de 1976 e levada às últimas consequências na década menemista. O diagnóstico que aponta o déficit fiscal como o problema maior do país foi o que inspirou uma série de ajustes na economia argentina nos últimos anos, todos eles fracassados.

Neste ponto, as idéias sustentadas pelo economista Aldo Ferrer³ podem servir de base para uma compreensão mais ampla da situação argentina. Segundo Ferrer, a questão econômica central desses últimos anos não é o déficit fiscal e sim a vulnerabilidade fundada na dívida externa e no déficit de conta corrente do balanço de pagamentos. Portanto, a recuperação da economia argentina e a geração de emprego e bem-estar é um problema sistêmico e não conjuntural. Para enfrentá-lo é preciso uma política que remova a dependência externa mediante a melhoria dos preços relativos da produção argentina e de sua competitividade, fomentar as exportações, defender o mercado interno e aumentar a poupança

“A crise econômica e social da Argentina resulta da política econômica implantada a partir do golpe de Estado de 1976 e levada às últimas consequências na década menemista.”

interna. As empresas estrangeiras devem induzir suas filiais a eliminarem o déficit operativo em divisas e se vincular com a produção e o sistema de ciência e tecnologia locais. Quanto ao Brasil, é necessário buscar uma relação simétrica, por meio da divisão do trabalho intra-industrial⁴.

Embora estas recomendações possam parecer utópicas frente à fragilidade da economia argentina, elas decorrem de uma análise profunda da atual situação do país e pode se constituir em um norte para o atual governo, afinal, foi o próprio Duhalde que, no dia de sua posse, falou em recuperar a produção e o mercado interno e colocou como sua principal tarefa terminar com um modelo esgotado. Obviamente que tais idéias contrariam uma série de interesses, notadamente dos que se beneficiaram com a “década liberal”, mas podem contribuir para uma nova conduta na área econômica, distinta da eterna denúncia do déficit fiscal.

As negociações com o FMI e com o tesouro norte-americano, nesse contexto, podem sinalizar para uma mudança mais profunda nos termos das negociações. Embora constituam um fator necessário para a estabilidade, não podem se limitar aos tradicionais receiptuários. Um novo empréstimo, da ordem de 25 bilhões de dólares, certamente servirá para estabilizar o câmbio, retomar a confiança nas instituições e regularizar os pagamentos externos, mas dificilmente gerará uma política de reativação da demanda e de retomada do crescimento. Um esforço de tal envergadura exige uma visão sistêmica da economia argentina e uma política econômica que, com respaldo da sociedade, se configure como uma proposta consistente no médio e longo prazo.

² *La Nación*, 12/02/2002.

³ Aldo Ferrer é professor da Universidade de Buenos Aires, membro da Academia Nacional de Ciências Econômicas e ex-Ministro da Economia, nos breves governos dos militares Roberto Marcelo Levingston (1970-1971) e de Alejandro Agustín Lanusse (1971-1973).

⁴ Ferrer, Aldo. “*La enfermedad argentina*” in Lascano, Marcelo R. *La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo, 2001.

As Relações Preferenciais entre a China e a Península Malásia

Paulo Antônio Pereira Pinto*

Em colunas recentes, procurou-se relacionar a nova fase nas relações internacionais, após 11 de setembro passado, com reflexões sobre a possibilidade de conflito entre civilizações. Tem sido defendida, também, a tese de que estaria em curso a emergência, na Ásia-Pacífico, de um novo paradigma marcado pelo ressurgimento de hábitos e normas de comportamento antigos, que voltariam a ser fator de agregação. Tal evolução, conforme se tem procurado demonstrar, viria a, gradativamente, provocar a coincidência entre uma nova fronteira econômica da RPC e antiga área de influência político-cultural chinesa.

Este processo ocorreria com a preservação de valores culturais que garantiriam uma base de sustentação de novo modelo, que permitiria às sociedades civis da área recuperarem a capacidade de perceber o meio em que vivem como parte da proteção de suas aspirações e interesses individuais e coletivos. Tratar-se-ia, também, de voltar a proporcionar a capacidade de negociação entre civilizações que conviveram, durante séculos, ao Sul da China, sem que o poderoso vizinho meridional procurasse o domínio econômico ou a conquista territorial (à exceção do Vietnã) com o emprego da força.

Nessa perspectiva, no último artigo de 2001, foram feitas considerações sobre como transformações paradigmáticas, em curso na Ásia-Pacífico, levaram Deng Xiaoping a considerar que uma minúscula cidade-Estado, como Cingapura, pudesse fornecer exemplos de gestão para um país-continente, como a China. No exercício de reflexão a seguir - que será dividido em duas partes - procura-se analisar o esforço histórico de composição constante para a manutenção da harmonia e convivência pacífica entre a população de origem chinesa e os de fé islâmica, na Malásia. Tal exemplo poderá servir como inspiração para propostas semelhantes ora existentes na região central da RPC, principalmente na província de Xinjiang, onde há expressivo contingente de muçulmanos, bem como para a necessidade da China de relacionar-se com novas Repúblicas, como a do Tadjiquistão, onde predomina a mesma religião.

“A economia das colônias na península malásia começou a florescer, em função da liberdade de comércio permitido pelos ingleses. O porto livre de Cingapura passou a ser entreposto central para o intercâmbio com o Sudeste Asiático. Com a incorporação de Hong Kong aos domínios britânicos, a partir de 1842, Cingapura passou a integrar sistema de distribuição de produtos chineses para o mercado regional.”

Breve Histórico das Relações entre a China e a Península Malásia

Dois aspectos importantes marcaram a evolução das relações da China com a península malásia, desde a fundação da República Popular, em 1949. Por

* Diplomata de carreira. As opiniões expressas neste artigo são veiculadas a título pessoal e não expressam os pontos de vista do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

um lado, a Federação Malaya foi cenário, desde mesmo antes de sua independência - quando ainda incluía Cingapura - de movimento de insurgência composto basicamente por chineses e inspirado por Pequim¹. Por outro, no plano externo, em 1970, Kuala Lumpur tomou a iniciativa da proposta de criação de área de neutralidade no Sudeste Asiático, bem como foi pioneira, entre os membros da ASEAN (vide coluna anterior sobre “Forças Modernas de Agregação e Desagregação entre a China e o Sudeste Asiático”), no estabelecimento de relações com Pequim, em 1974.

Situando-se a maior comunidade de chineses de ultramar na península malásia, a segurança e o equilíbrio racial daquela área têm dependido do exercício de busca constante de estabilidade regional, em suas relações com a RPC. Em Cingapura, é de 75% a participação de chineses em uma população de 2,7 milhões e, na Malásia, aquele grupo étnico corresponde a cerca de 35% do total de 17 milhões de habitantes².

Historicamente, o comércio chinês com a península malásia é registrado desde a dinastia Tang (618-907), muito antes, portanto, da chegada dos portugueses a Malaca em 1511. Em 1786, o Comandante Francis Light, da Companhia Inglesa das Índias orientais tomou posse de Penang. “Sir” T.S. Raffles, representando a mesma empresa da Inglaterra, instalou-se em Cingapura em 1819. Penang, Malaca e Cingapura passaram a formar, em 1826, os “Straits Settlements”, administrados pelos britânicos, a partir da Índia³.

A economia das colônias na península malásia começou a florescer, em função da liberdade de

comércio permitido pelos ingleses. O porto livre de Cingapura passou a ser entreposto central para o intercâmbio com o Sudeste Asiático. Com a incorporação de Hong Kong aos domínios britânicos, a partir de 1842, Cingapura passou a integrar sistema de distribuição de produtos chineses para o mercado regional.

Paralelamente, cresceu de forma exponencial a imigração chinesa, com o incentivo dos colonizadores, que dirigiam aquele grupo étnico para o comércio, pequenas empresas, bem como para a agricultura. Logo, foram formadas comunidades que não apenas controlavam o funcionamento interno da economia, como também serviam de classe intermediária entre os ingleses e a população indígena

As relações sino-malásias continuaram a prosperar, até a Segunda Guerra Mundial, quando os japoneses conquistaram a península e interromperam o fluxo comercial existente, a partir de 1942⁴. Os conquistadores nipônicos passaram então a perseguir e massacrar as minorias chinesas, que gradativamente vieram a reforçar a União Popular Malásia Anti-Japonesa, controlada pelo Partido Comunista da Malásia. O PCM chegou a receber apoio dos países aliados, durante a guerra. Com a derrota japonesa, os britânicos procuraram recuperar a autoridade nas antigas colônias e, neste processo, foi desencadeada luta contra o movimento de insurgência comunista, que passou a atuar a partir de bases rurais. A questão do PCM foi definida pelo ex-Primeiro-Ministro Zhao Ziyang, quando de viagem a Malásia em 1981, como “um problema deixado pela História”⁵.

¹ A respeito do apoio chinês a movimentos de insurgência na Federação Malaya, vide “The China Threat”, por Michael Yahuda, publicado pelo ISIS-MALAYSIA, em 1986, pag. 24 e seguintes.

² Estatísticas sobre a composição étnica dos países do Sudeste Asiático, bem como a dos demais Estados da Ásia-Pacífico, são regularmente publicadas no “Asia-Yearbook”, da revista “Far Eastern Economic Review”, de Hong Kong.

³ Um breve resumo da História da Península Malásia e da fundação dos “Strait Settlements” é encontrada na publicação “Singapore 1993”, pelo Ministério das Comunicações e Informação daquele país. Pag. 28 e seguintes.

⁴ Ver “Southeast Asia’s Growing Trade Relations with China”, por John Wong, “Asian Survey”, Vol 17 Nr 4, 1977.

⁵ Em excelente estudo sobre o apoio da RPC aos movimentos de insurgência no Sudeste Asiático, Leo Suryadinata, em “Patterns of Chinese Political Participation in Four ASEAN States”, analisa a questão do legado histórico do Partido Comunista da Malásia. “Contemporary Southeast Asia”, Vol 15, Nr 3, dez. 1993. Pag 292 e seguintes.

O comércio bilateral

No plano comercial, a borracha foi, desde a proclamação da República Popular, o produto de maior exportação da Malásia para a China. Esta matéria prima teve seu apogeu durante a guerra da Coréia, cujo término provocou sensível redução nas vendas do Sudeste Asiático. Tal cenário era agravado pelo boicote imposto pelas Nações Unidas ao intercâmbio com a RPC. Além do mais, os chineses passaram simplesmente a dirigir suas encomendas para outros fornecedores, como o Ceilão e Sri Lanka. Quando a Indonésia eliminou suas próprias restrições à venda de borracha à China em 1956, o Governo colonial na Malásia foi submetido a fortes pressões para seguir o mesmo caminho, com a conseqüente liberação das exportações malásias para Pequim, ainda naquele ano.

Em seu estudo, “The Political Economy of China’s Changing Relations with Southeast Asia”⁶, John Wong analisa as características específicas do intercâmbio da República Popular da China com Malásia e Cingapura, bem como o contexto político que o cercou. Segundo o autor, o término da participação da península malásia, no embargo econômico imposto à China, ocorreu justamente quando aquele país procurava fugir da excessiva dependência dos mercados socialistas e buscava parceiros alternativos no Sudeste Asiático. Tratava-se do momento em que os chineses colhiam os frutos de seu primeiro Plano Quinquenal, que os habilitara a exportar grande quantidade de produtos alimentícios e manufaturados leves. O arroz chinês, por exemplo, era exportado por valor 25% inferior ao cobrado pelos tailandeses, então os maiores fornecedores da área.

Os têxteis procedentes da China, por outro lado, eram oferecidos a preços tão baixos que sufocavam qualquer indústria local nascente. Datam deste período os “Chinese Emporia”, grandes lojas ainda existentes, mas, nos dias de hoje, sem a grande participação que contavam no mercado, na década de 1960.

Paralelamente ao incremento das trocas sino-

malásias — com o reinício da venda de borracha aos chineses e a contrapartida da invasão dos produtos daquele país — o cenário regional vinha sofrendo processo de evolução difícil. A partir de 1963, houve a ameaça da “confrontação” entre a Malásia e a Indonésia, esta a principal aliada de Pequim no Sudeste Asiático. Além do mais, exacerbava-se a luta dos insurgentes na península malásia, sob a inspiração dos ensinamentos de Mao-Zedong.

A evolução política regional determinou que acontecesse a separação de Cingapura da Malásia,

em 9 de agosto de 1965. A partir da independência da nova cidade-estado, preocupações distintas com relação à RPC começaram a emergir nas duas capitais – Cingapura e Kuala Lumpur. Para a Malásia, recém-independente, o grande desafio era fazer continuar a prevalecer o sentimento de unidade nacional, circunstancialmente obtido durante a fase da emancipação do domínio britânico, em função justamente da polarização contra a imagem do colonizador, em detrimento das questões raciais e problemas de desenvolvimento do país. Kuala Lumpur daria prioridade aos problemas internos, em relação aos externos. Tal preocupação demonstrou-se bem fundamentada com a explosão de conflitos étnicos, em 1969⁷.

Quanto a Cingapura, a separação deixou-a livre para lidar diretamente com Pequim, sem o incon-

“A evolução política regional determinou que acontecesse a separação de Cingapura da Malásia, em 9 de agosto de 1965. A partir da independência da nova cidade-estado, preocupações distintas com relação à RPC começaram a emergir nas duas capitais – Cingapura e Kuala Lumpur.”

⁶ St. Martin’s Press, New York. 1988. Pág. 65 a 119.

⁷ “Readings in Malaysian Politics”, Editado por Bruce Gale. Pelanduk Publications, Malásia. 1987. Pag. 201 e seguintes.

veniente da dependência anterior de autorização do Governo Federal, em Kuala Lumpur. Na condição de cidade-estado, desprovida de recursos naturais, sua principal vocação era a de manter uma economia aberta com a adoção de sistema de livre empresa. Dispondo de uma maioria populacional de origem chinesa, Cingapura teve de enfrentar problemas com maior conotação social do que étnica e, portanto, de solução menos complexa do que os malásios. O Governo cingapureano pode, desta forma, concentrar grande dose de energia em seu intercâmbio com o resto do mundo, inclusive com a China.

Como conclusão, é possível verificar que Malásia e Cingapura mantiveram o fluxo de seu comércio com a China, apesar de, durante o período de radicalização política na RPC, ter prevalecido contexto

regional bastante desfavorável. Esse esforço veio a ser compensado, hoje, pela preferência que é dada aos dois países como esteio principal para as transações chinesas com o Sudeste Asiático.

A experiência histórica adquirida, em termos de estender ao máximo o fator estabilizador provocado pelos interesses comerciais, contribuiu, portanto, não apenas para evitar que a confrontação ideológica chegasse a ponto de não reversão, como também consolidou relacionamento, que muito tem contribuído para a manutenção da estabilidade e o diálogo entre civilizações, naquela parte do mundo.

Na próxima coluna serão analisados aspectos da iniciativa malásia para a formação da Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade no Sudeste Asiático e suas repercussões no relacionamento com a China.



Assine a Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI

Assinatura Anual (2 Edições)

Pessoa Física: R\$ 40,00 – Pessoa Jurídica: R\$ 60,00 – Exterior: US\$ 30,00

Envie o cupom de assinatura e a forma de pagamento escolhida (cheque ou cópia de depósito bancário) para:

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI

Caixa Postal 4400 – 70919-970 – Brasília-DF – Brasil – Telefax: (55 61) 307 1655

E-mail: ibri@unb.br <http://www.ibri-rbpi.org.br>

Cupom de Assinatura:

Nome: _____

Instituição: _____

CPF: _____

Endereço: _____

Bairro: _____ CEP: _____ Cidade: _____ UF: _____

Tel.: () _____ Fax.: () _____

País: _____ E-mail: _____

Período de assinatura: () 1 ano () 2 anos () 3 anos () 4 anos () 5 anos

Envie junto com este cupom depósito bancário no valor da(s) assinatura(s) em favor do **IBRI – Instituto Brasileiro de Relações Internacionais**, efetuado na conta 437552-1, agência 3603-X, Banco do Brasil.

Há uma luz no coração das trevas? Guerra e paz no Congo

Wolfgang Döpcke*

“O horror, o horror” – nada caracteriza melhor os 100 anos de depravação e sofrimento humano numa vasta região africana, chamada Congo, do que estas últimas palavras do personagem chave, morrendo nas trevas da selva africana, do famoso romance de Joseph Conrad. O autor, que tinha trabalhado durante cinco anos num barco a vapor no Rio Congo, testemunhando as atrocidades do colonialismo belga, situou a metáfora sobre o coração negro da humanidade e sobre o diabólico inerente à existência humana, mascarado só superficialmente pela “civilização”, num contexto muito concreto: o do Congo Belga, colônia de propriedade particular e exclusiva de Leopoldo II, rei dos Belgas.

O *Coração das Trevas*, publicado pela primeira vez em 1899, tanto é uma parábola sobre a natureza humana quanto uma manifestação contra o colonialismo na África – apontando sensivelmente para uma dualidade complexa entre o *interior* e o *exterior*, entre a antropologia humana e a intervenção externa –, uma dualidade que permanece ainda hoje autêntica para a compreensão do destino da região. Com uma enorme força de previsão, Conrad não somente compreendeu profundamente a natureza destrutiva do encontro violento entre o Ocidente colonizador e o interior da África no final do século XIX, mas também, implicitamente, conseguiu esboçar as vertentes do futuro horrórico desta inserção

enforcada da África Central na modernidade. Este longo mergulho nas trevas, iniciado na Conferência de Berlim em 1884/5, culminou recentemente numa guerra de extensão quase continental, envolvendo sete Estados africanos e sendo apostrofada como a *primeira guerra mundial* da África.

Os fios condutores do romance de Conrad se revelam ainda como as principais vertentes dos 100 anos seguidos desta terra na África Central, que chegou a ser denominada sucessivamente de Estado Livre do Congo, Congo Belga, República do Congo, Zaire e,

finalmente, de República Democrática do Congo. Uma destas vertentes é a exploração sem entraves dos recursos naturais que motivou tanto os primeiros colonialistas belgas como os senhores de guerras da atualidade – e seus parceiros multinacionais –, só que o marfim e a borracha de então foram substituídos pelo ouro, coltan, cobre, cobalto, pelos diamantes e pela madeira de lei. O Congo de Leopoldo virou símbolo do continente africano pilhado nos princípios do *novo colonialismo* – provocando, aliás, a primeira moderna associação anti-colonial internacional, a *Congo Reform Association*. Igualmente, o Zaire de Mobuto (1965-1997) se tornou símbolo e maior exemplo da cleptocracia africana, do país roubado pela nova elite africana depois da independência. Hoje, o saque dos recursos naturais e minerais pelos *warlords* e pelos governos africanos envolvidos na atual guerra criou

“ Bem como o romance de Conrad, a história do Congo no século XX parece como uma tragédia sem heróis – somente teria perpetradores e vítimas.”

* Professor adjunto do Departamento de História da Universidade de Brasília (UnB).

um dos principais exemplos de um novo tipo de conflito violento na África pós-Guerra Fria, envolvendo recursos facilmente comercializáveis, como diamantes, não somente como motivo, mas também como alimento dos atritos.

Uma outra vertente, a tradição autocrática do governo, centrando todo poder em uma pessoa ou numa pequena clique, e mesclando poder político com propriedade e exploração de recursos e riquezas, caracteriza também o Congo desde os tempos de Conrad. A autocracia foi fundada por Leopoldo, que se disse imperador e *proprietário* do vasto país – uma combinação que não existia mais na Europa desde o fim da Idade Média. –, reforçada pelo paternalismo belga e culminou no regime de Mobuto e no despotismo dos dois Kabilas (desde 1997). Estes últimos governaram (um ainda governa) sem respeitar as leis, sem consultar o parlamento e sem reconhecer na prática a separação constitucional dos poderes. Isto não quer dizer que praticassem governos

efetivos. Pelo contrário, desde o início dos anos 1990, o poder efetivo do “governo central” em Kinshasa encolheu sucessivamente, dando lugar a um conglomerado de poderes locais, chefiados por *warlords*, *big men*, líderes étnicos, grupos armados de “libertação”, braços armados de refugiados dos países vizinhos ou exércitos estrangeiros.

Bem como o romance de Conrad, a história do Congo no século XX parece como uma tragédia sem heróis – somente teria perpetradores e vítimas. O número destas vítimas, não somente no Congo, mas também na região inteira da África intralacustre, interconectada nos seus conflitos violentos, é tão imenso que torna a região mundialmente como o maior campo de matança depois da Segunda Guerra Mun-

dial: além do dois e meio milhões de pessoas estimadas mortas, direta e indiretamente, nas guerras no próprio Congo, o genocídio em Ruanda de 1994 deixou cerca de um milhão de mortos, a guerra civil em Burundi matou cerca de 200 mil pessoas desde 1993, as vítimas do governo Idi Amin em Uganda (1971-1979) estão estimadas entre 150 e 500 mil e os mortos na “guerra de libertação” do NRM (do atual presidente de Uganda, Yoweri Museweni) somam-se a outros 200 mil. Finalmente, a guerra civil no Sudão, vinculada aos conflitos na região dos grandes lagos, deve ter tirado, desde a sua ressurreição em 1983, outras 2 milhões de vidas.

Não somente o mero número de vítimas arrasa, também a incomensurável brutalidade nos assassinatos contra a população civil, indefesa e muitas vezes em fuga, faz ressurgir outro motivo condutor da obra de Conrad: o abandono da moralidade, dos valores humanos e da “civilização” no coração das trevas. Esta renúncia dos valores da “civilização ocidental” ou, se quiser, da “civilização humana”, revela-se hoje não somente nos massacres, mas também na maneira absurda, até cínica, como os conceitos e os símbolos chaves da existência humana são manipulados, apropriados e esvaziados de qualquer significado.

Esta absurda manipulação do significado de palavras começou, mais uma vez, no Estado “Livre” de Leopoldo. O rei ganhou o aval colonial dos participantes da Conferência de Berlim em nome da civilização e do combate ao tráfico de escravos – só para substituir a caça aos escravos por um regime, igualmente brutal e desumano, de mão-de-obra forçada. A Bélgica, que assumiu o “fardo” colonial depois do fim da aventura africana do rei, também governou

“O emprego de conceitos chaves da emancipação social e política europeia nas representações políticas do Congo também beira a uma peça de teatro absurdo: “Revolução”, “democracia” e “nacional” são os termos mais favoritos neste jogo de palavras.”

em nome dos valores da civilização ocidental, mas não conseguiu formar nem dez congolese com grau acadêmico, nenhum médico, nenhum engenheiro, em mais de 50 anos desta cruzada civilizadora.

O engano das palavras e o teatro absurdo das aparências sobreviveu sem danos a descolonização e chegou a experimentar seu clímax absoluto depois do segundo golpe de Mobuto em 1965. Mobuto, o novo rei cleptocrático do Congo, investiu os bilhões roubados em castelos e outros imóveis franceses, contas bancárias no mundo inteiro, uma frota de Mercedes Benz, roupa, comida, bebida e todos os artigos de alto consumo imagináveis, importados diretos da Europa – enquanto se vestia em pele de leopardo para demonstrar publicamente a sua rejeição aos valores ocidentais e enfatizar a sua luta pela “autenticidade” africana.

O emprego de conceitos chaves da emancipação social e política europeia nas representações políticas do Congo também beira a uma peça de teatro absurdo: “Revolução”, “democracia” e “nacional” são os termos mais favoritos neste jogo de palavras. O Mobuto, por exemplo, intitulou o seu “partido”, como partido único um dos instrumentos chaves na repressão política e um dos pilares da cleptocracia congolese, de *Mouvement Populaire de la Révolution*.

Seus adversários recorreram também ao idioma revolucionário e conseguiram enganar até personagens tão ilustres como o próprio Che Guevara. O revolucionário argentino, que desembarcou no Congo em 1965, juntamente com cerca de 100 cubanos para dar uma mãozinha à “revolução” dos seus companheiros africanos, resumiu, no seu diário, a sua aventura no coração das trevas com as seguintes palavras: “Esta é uma história de um fracasso!” Os grupos “revolucionários” no Congo, escreve Che, seriam na verdade grupos tribais e o “Exército Revolucionário do Povo” seria um bando parasitário, que nem trabalha, nem luta mas extorquia, com bastante brutalidade, alimentos e serviços da população camponesa local. O Laurent Désiré Kabila, personagem que em 1997

iria se tornar Presidente do Congo depois da queda de Mobuto, destacou-se na época, segundo as memórias do Che, pela sua predileção por mulheres e álcool e pelo seu consumo de *muti*, “remédio” que protegia contra balas.

O mesmo Kabila que, em maio de 1997, chegou a conquistar o poder em Kinshasa depois de um “Blitzkrieg” de somente sete meses (também caracterizado como “excursão pela floresta”), chamou o seu grupo agora de *Alliance des Forces Democratiques por la Libération du Congo-Kinshasa* (AFDL). Atrás deste nome pomposo esconde-se uma “aliança” de duas tendências étnicas (os “ex-Gendarmes de Katanga”, ligados ao exército de Angola, e a ADF dos Banyamulenge) com alguns remanescentes da “fase revolucionária” dos anos 60 - Kabila tinha sobrevivido desde o fracasso dos primeiros anos revolucionários como contrabandista de ouro e proprietário de um prostíbulo. Na verdade, trata-se de uma empresa de fachada dos exércitos de Ruanda e Uganda que invadiram o território do Congo e venceram o conglomerado estrangeiro (partes do exército do governo Hutu de Ruanda, derrubado em 1994, a *Interahamwe*, milícia que perpetrou o genocídio em Ruanda, tropas da UNITA e mercenários, principalmente da Sérvia) que lutou, junto com os poucos sobreviventes do exército zairoês, ao lado de Mobuto.

Nem “aliança”, mas até menos democrática: já no caminho para Kinshasa, a AFDL atacou os campos de refugiados no leste do Congo e massacrou, junto com a *Rwanda Patriotic Army*, uma grande parte dos mais de 200 mil refugiados que desapareceram no decorrer desta libertação do Congo. Nas cidades conquistadas, a AFDL adaptou uma forma de democracia popular e direta – elegendo prefeitos e oficiais municipais em assembléias – até o momento em que o povo começou a votar nos candidatos da UDPS (aliás mais um grêmio que não resistiu a incluir a “democracia” na sua sigla), grupo de oposição “não-violenta” ao regime de Mobuto. Acabou o surto de democracia. Uma vez instalado em Kinshasa e milagro-

samente progredido de “porta-voz” da AFDL para presidente do grupo e finalmente para Presidente do Congo, Kabila decidiu de governar a, agora redenominada, “República Democrática do Congo”, junto com alguns poucos membros da sua família – o que demonstra que “revolucionário” também tem família – por decretos presidenciais, banindo os partidos políticos, fechando jornais, perseguindo e encarcerando opositores, jornalistas e ativistas de direitos humanos. Kabila domina o seu território – que se restringiu, em função da desintegração do Estado do Congo, às cidades maiores e a alguns lugares estratégicos e economicamente importantes – como um pai autocrático no topo de uma empresa familiar, como observou um analista. Ele concentra todos os poderes legislativos, executivos e judiciais nas suas mãos e segura sua “ditadura pessoal” através das armas das forças estrangeiras “convidadas”, principalmente aquelas de Zimbábue. O Presidente Kabila, resume o jornal sul-africano *Mail and Guardian*, parece cada vez mais com o homem que ele tinha substituído, menos o chapéu de pele de leopardo – afirmação que só parcialmente reflete a verdade porque, ao contrário de Mobutu, o Presidente Kabila usa o instrumento de prisão não somente contra adversários mas também para enfocar a sua vontade em cima de aliados e amigos.

Para terminar este mergulho na democracia congoleza: como sucessor de Kabila I, assassinado em janeiro de 2001 por um guarda-costas, foi “escolhido”, na “República Democrática do Congo” (ninguém sabe exatamente quem fez esta escolha) o seu filho, Joseph Kabila.

Sem surpreender, a oposição armada contra os Kabilas, que a partir de agosto de 1998 levou o país à segunda guerra de “libertação”, evocou também o nome de democracia para representar o seu projeto. *A Rassemblement Congolais por la Démocratie* (RCD) por exemplo, fala em nome da democracia congoleza mas representa os interesses dos Banyamulenge/Tutsi no Congo. Na realidade, trata-se de mais uma inven-

ção da política de segurança de Ruanda, que nasceu quando em 1998 o regime de Kabila e seus ex-aliados (Uganda e Ruanda) entraram em conflito. Da mesma maneira, a RCD-ML (ML=movimento de libertação), produto de um cisma na RDC, representa na verdade os interesses estratégicos e econômicos de Uganda no leste do Congo e surgiu quando os antigos camaradas-em-armas, Uganda e Ruanda, se enfrentaram, – política- e militarmente – a partir de 1999. A RDC principal, agora denominada de RDC-Goma, além de representar somente minúsculas parcelas da sociedade ruandesa, conduz a sua luta pela democracia em profundo desrespeito aos direitos humanos da população civil: matanças arbitrárias, estupros e a prática de enterrar vítimas ainda vivas foram observados.

Mesmo um grupo tão obscuro como as ADF (*Allied Democratic Forces*) que, financiado pelo Sudão e dominado pela seita islâmica fundamentalista *Salaf Tablic*, mantém bases no leste do Congo na sua luta contra o regime de Museveni em Uganda, recorre à imagem da democracia na sua luta. E para terminar esta viagem pelo mundo dos sentidos invertidos: a empresa(!) fundada pelo exército(!) de Zimbábue, com a finalidade de pilhar os recursos do Congo, ganhou o bonito nome de “Operation Sovereign Legitimacy”.

Foi nesta terra sofrida que eclodiu, a partir de 1997, uma guerra que nas suas dimensões quantitativas e qualitativas a África ainda não tinha visto. Quais são os momentos principais desta guerra? Em primeiro lugar, ela tem uma forte vertente pré-colonial e até geográfica. Tem como seu cerne geográfico uma região (a África interlacustre), cujo bom clima e cujas boas terras permitem uma alta densidade de população, o que, em função disto, provocou, no período pré-colonial, muitas migrações e conquistas, e a formação de reinos complexos e bastante militarizados e sociedades competitivas, hierarquizadas e até violentas. O período colonial contribuiu bastante com as interferências nos processos autóctones, com a política fundiária e a manipulação das complexas, mas bastante situativas identidades étnicas e lealdades

políticas. A competição por recursos escassos (terra, isto é: sobrevivência), e a manipulação destas preocupações existenciais pelas elites, representa um elo básico, material e ideológico neste conflito.

Em segundo lugar, esta guerra tem suas raízes no domínio político e na exploração econômica sem precedentes do Congo/Zaire por uma minúscula elite

cleptocrática. Foi estimado que em 1982, as aplicações particulares no exterior somente do clã de Mobuto já somavam entre US \$ 4 e 6 bilhões, o equivalente ao montante da dívida externa do Zaire na época. O modo de governar se baseava na sistemática exclusão da participação efetiva – política e econômica – da população: o Zaire foi governado por uma elite de poucas centenas de pessoas que instrumentalizaram o poder político para enriquecer. A partir de 1973, Mobuto tentou, com os programas de “nacionalização” (mais uma vez uma palavra com significado ridicularizado), ampliar a base

social do seu domínio, incluindo entre os beneficiários a até então fraca “burguesia comercial”. Esta medida e a sistemática pilhagem das riquezas do país, junto com choques econômicos externos (queda dos preços do cobre) rapidamente levaram o país à beira da falência. O socorro temporário veio do FIM que, motivado pelos interesses geo-estratégicos dos EUA, demonstrou inesgotável paciência com o falido.

Entretanto, a queda do Muro de Berlim fez desmoronar também o escudo de proteção da cleptocracia mobutista. Sem o patrocínio externo, o regime de Mobuto, e o Estado em si, junto com a economia, rapidamente entraram em colapso. A atividade econômica do país diminuiu em 40% só entre 1988 e 1995. O Estado desintegrou fisicamente e simplesmente se afastou do cidadão, não fornecen-

do mais um mínimo de serviço. Uma boa parte do exército também sumiu, ou recolheu seu pagamento em saques contra a população. A infra-estrutura física do país desmoronou. Por exemplo, em 1985 somente 15% das poucas estradas herdadas do colonialismo belga ainda eram passáveis. Confrontado com o colapso da economia, do patrocínio exter-

no e da capacidade repressiva do seu regime e, assim, ameaçado não somente pela oposição “democrática” mas também pelo crescente poder dos *big men* provinciais, o Mobuto optou, na sua luta pela sobrevivência política, por uma estratégia de descentralização política e militar. Esta política de “dividir e dominar”, principalmente entre regiões e etnias, sempre fazia parte do seu cálculo político. Porém, depois de 1990, virou elemento chave para adiar o colapso final do seu regime. A soberania, no sentido tradicional do termo, argumenta o cientista político Reno, virou pura ficção: não im-

plicava mais domínio efetivo do território do Zaire, mas se limitava ao poder de distribuição - isto é: a “privatização” - dos recursos do país na forma de concessões. Conceder o direito de rapidamente enriquecer virou a última arma de Mobuto. O Estado do Zaire, embora se tornasse símbolo do gênero “Estado falido” na África (antes era o protótipo do “Estado predador”), na realidade não desintegrou mas *foi desintegrado*. Desordem civil, colapso do Estado e perda de controle efetivo de boas partes do território nos anos finais de Mobuto não eram idênticos com anarquia. Foram, ao contrário, elementos de uma estratégia consciente que visava ocupar, destruir e desorganizar rivais na luta pelo poder.

Esta estratégia comprou tempo (e causou, em função da sua eficácia de evitar a democratização do

“Entretanto, a queda do Muro de Berlim fez desmoronar também o escudo de proteção da cleptocracia mobutista. Sem o patrocínio externo, o regime de Mobuto, e o Estado em si, junto com a economia, rapidamente entraram em colapso. A atividade econômica do país diminuiu em 40% só entre 1988 e 1995.”

Congo, bastante perplexidade entre os observadores), mas encerrou também o destino de Mobuto. Ao final, a política de incitar competição étnica, especialmente no leste do país nas províncias de Kivu, virou-se contra o seu criador. Num ato de autodefesa, os Banyamulenge pegaram as armas e conduziram os exércitos de Ruanda e Burundi, apoiados por uma ampla coalizão anti-Mobuto, até Kinshasa. A tensão entre as populações “autóctones” (Hunde, Nyanga, Tembo) e migrantes de língua ruandesa (os chamados Banyarwanda na província North Kivu e os Banyamulenge no South Kivu) era de mais longa data e se baseava em competição econômica, principalmente por direitos em terra. Até os princípios dos anos 80, Mobuto apoiava os Banyarwanda contra os grupos locais, só para depois mudar de lado e incitar os sentimentos étnicos contra eles. A politização da etnicidade aumentou dramaticamente quando depois de 1990 Mobuto tentou minar as fortes pressões de democratização por uma política diabólica que visava destruir uma potencial oposição, dividindo-a regional e etnicamente. Com o transbordo, em 1994, do genocídio ruandês para as províncias de Kivu, as tensões étnicas ganharam a sua dinâmica final, o que levou os Tutsi de origem ruandesa, agora ameaçados pelos grupos locais, pelos Banyarwanda de descendência Hutu, pelos refugiados ruandeses e as suas milícias de origem Hutu e pelo regime mobutista, a formar uma aliança com os governos de Ruanda (Tutsi) e de Uganda.

Em terceiro lugar, a guerra tem uma incrível dimensão regional, situando-se no centro de uma região conflituosa que se estende do sul de Angola até o Sudão. Sem considerar as repercussões das guerras civis em Angola, Burundi, Uganda e Ruanda e do genocídio neste país, a natureza e dinâmica da guerra no Congo fica incompreensível. Sete países, na sua maioria vizinhos, têm (ou tinham) tropas no Congo (Uganda, Ruanda, Burundi, Zimbábue, Angola, Namíbia, Chad), outros estão envolvidos indiretamente (África do Sul, Sudão, Quênia, Tanzânia, Libya, Congo-

Brazzaville). As razões deste envolvimento são diversas e vão desde questões de segurança e de combate a insurreições (Uganda, Burundi, Ruanda, Sudão, Angola), motivos econômicos e pilhagem dos recursos congolezes (Zimbábue, Ruanda, Uganda) a questões de hegemonia e prestígio regional (Zimbábue, Ruanda, Uganda, Angola). A primeira guerra no Congo (1997), que levou a substituição de Mobuto por Kabila I, embora conduzida por uma ampla coalizão dos países vizinhos (mais o Zimbábue e a Namíbia), já provocou uma grave crise entre a (nova) África do Sul, sendo o hegemom “natural” do sub-continente, e o seu vizinho Zimbábue de Robert Mugabe, também com aspirações políticas e econômicas regionais. O envolvimento, principalmente de Zimbábue, neste conflito causou também uma profunda crise institucional na SADC (Southern African Development Community) e atrapalhou bastante o processo de integração regional na África Austral. Já o segundo confronto no território fez com que entrassem em choque dois grupos de países vizinhos: Zimbábue, Angola, Namíbia do lado de Kabila, contra Ruanda e Uganda como forças “não convidadas”.

O princípio que governa as relações regionais é simples: “o inimigo do meu inimigo é meu amigo”. Construiu-se uma rede de grupos oposicionistas armados e governos apoiando as insurreições nos seus países vizinhos, desequilibrando a região inteira. As fronteiras são, a grosso modo, pura ficção – os vínculos políticos, étnicos, econômicos e, principalmente os milhões de refugiados, permanentemente atravessam os limites dos Estados. As alianças não são fixas, mas sujeitas a rápidas mudanças, embora o elemento estável seja a instabilidade e insegurança da população civil. Para começar no Norte, a guerra da SPLA contra o governo no Sudão é apoiada por (entre outros) Uganda. Khartoum, em contrapartida, apoia os diversos movimentos contra o governo de Uganda, atuando principalmente no norte e no oeste do país a partir de bases no Congo (o Lord Resistance Army, a West Nile Bank Front, as Allied Democratic Forces). O

governo de Uganda sob Museveni manteve relações muito íntimas e até fraternais com a oposição Tutsi ao governo Hutu em Ruanda. Estas relações profundas entre o National Resistance Army (Uganda) e a Rwanda Patriotic Front (Uganda) datam de longo tempo. Quando Museveni começou a sua campanha em 1980 para derrubar o governo Obote por uma guerra de guerrilha, ele recrutou bastante entre a população (Tutsi) de origem ruandesa, domiciliada no oeste de Uganda desde os massacres no Ruanda em 1959. Muitos líderes da NMR, inclusive o mais tarde Presidente de Ruanda, Paul Kagame, eram *de facto* refugiados (ou seu filhos) de Ruanda. Quatro anos depois de tomar o poder em Kampala, Museveni “autorizou” os Tutsis da Rwanda Patriotic Front a iniciarem a sua própria campanha militar contra o governo Hutu em Ruanda. Por isto, Uganda e Ruanda se tornaram inimigos, até a conquista do poder pelo grupos Tutsi em 1996.

O regime de Mobuto manteve, durante muito tempo, relações amigáveis com o governo islamista no Khartoum, e assim apoiava os grupos que atuavam contra Uganda. Mobuto, nos seus últimos anos de governo, também não se manteve neutro nos conflitos em Ruanda e Burundi, que refletiam regularmente para o território do Zaire. Apoiava os movimentos “Hutu” contra os “Tutsis”. Mobuto também sempre apoiava aberta e diretamente a oposição armada ao governo angolano do MPLA, inicialmente a FNLA do seu cunhado Holden Roberto. O exercito zaironês interveio direto na guerra civil angolana ao lado da FNLA e da África do Sul, levando o MPLA à beira de um colapso em 1974/5. Mais tarde, depois do *de facto* desaparecimento da FNLA, Mobuto mudou este apoio para a UNITA de Savimbi, fornecendo segurança, ba-

ses, apoio material e treinamento. Mais importante, ele cedeu a base e o aeroporto de Kamina no sul do país aos Estados Unidos da América, facilitando, assim, o apoio desta superpotência à UNITA. Angola, por sua parte, desenvolveu uma certa animosidade contra a cleptocracia mobutista, culminando no patrocínio de duas tentativas de invasão armada do Zaire

pelos ex-“Gendarmes de Katanga” (invasões na província de Shaba em 1977 e 1978). Depois do fim da Guerra Fria e do sistema do apartheid na África do Sul e, como consequência, com o fim do apoio internacional à “causa” da UNITA, as relações entre Savimbi e Mobuto se tornaram crescentemente comerciais. Mobuto garantia um corredor de escoamento dos diamantes angolanos minados e contrabandeados pela UNITA, tão vital para a continuação da insurreição contra o governo de Angola.

E, finalmente, a inserção no esquema global da Guerra Fria,

representa a quarta raiz estrutural do conflito. Sem o forte envolvimento dos EUA na região, desde a descolonização nos princípios dos anos 60, o regime do Mobuto seria simplesmente impensável. Os Estados Unidos e a França, durante quase todo o tempo, desde o nascimento dos Estados independentes na África Central, atuando de mãos dadas na defesa do livre mundo respectivamente do *pré-carré* francófono na África, consideravam o Congo estrategicamente importante. Eles levaram Mobuto ao poder (mais os EUA do que a França) e o defenderam contra qualquer tipo das chamadas conspirações comunistas. A exceção a esta aliança franco-americana foi a primeira crise no Congo (1960-1965), quando a França e a Bélgica demonstraram bastante simpatia (e apoio) à causa separatista de Tschombé, enquanto os EUA (co-

“O clientelismo da Guerra Fria, além de permitir a prosperidade da cleptocracia congoleza, ignorar a repressão política e servir diretamente aos interesses econômicos ocidentais, surpreendentemente criou uma certa estabilidade, embora superficial, na região.”

mandando *de facto* as tropas da ONU enviadas para o país para acabar com a secessão) optaram por apoiar a ala supostamente anticomunista do governo central. O clientelismo da Guerra Fria, além de permitir a prosperidade da cleptocracia congoleza, ignorar a repressão política e servir diretamente aos interesses econômicos ocidentais, surpreendentemente criou uma certa estabilidade, embora superficial, na região. Era uma estabilidade que não apagava, mas limitava geograficamente, as guerras e os conflitos e que reprimia, se fosse necessário, com intervenção militar, qualquer tipo de oposição contra o regime de Mobuto. Esta “tradição” de intervenção armada, desde o início dos anos 60 no interesse geo-estratégico dos EUA e realizada por alianças “anticomunistas”, incluindo os próprios EUA, Bélgica, França e Marrocos, representa mais uma vertente de longa duração na história pós-independência do Congo.

O fim da Guerra Fria transformou o elo global da região. De um lado, os antigos padrões finalmente chegaram a perder a paciência com seu cliente, e insistiram – totalmente em vão – em reformas econômicas e democratização. Também, as alianças anti-comunistas enfraqueceram e deram lugar a uma decente competição entre França (mais Bélgica) e os EUA na região. Mais ainda, o fim da bipolaridade mundial criou um certo vácuo de poder e, com isto, espaço para a articulação de interesses africanos no Congo e para a reordenação de lideranças e hegemonia regional. Geopoliticamente, a região perdeu a sua inércia e entrou num estágio de fluxo e indefinições.

Uma quinta vertente dos últimos 40 anos de conflitos na África interlacustre deve ser mencionada também: a atuação desastrosa da comunidade internacional através da ONU. A primeira intervenção de mais de 20 mil tropas no início dos anos 60 foi, no mínimo, parcial. Com dificuldades, ou pouca vontade, de exercer o seu mandato (acabar com a secessão de Katanga), não conseguiu evitar o assassino do Primeiro Ministro Lumumba, nem a morte do seu pró-

prio Secretário Geral, Dag Hamerskøl, vítima da derubada do seu avião. Depois, em 1994, o genocídio ruandês, anunciado e previsível, aconteceu enquanto o contingente multi-nacional neste país estava sendo reduzido de 2000 para 300 tropas. Esta redução, inspirada aliás pelo então desastre das tropas de paz em Somália, foi comandada pelo, mais tarde, ganhador do Prêmio Nobel de Paz, Kofi Annan. Recentemente, em fevereiro de 2000, o Conselho de Segurança da ONU autorizou o depoimento de até 5.500 pessoas no leste do Congo, formando a MONUC – United Nations Mission in the Democratic Republic of the Congo – para supervisionar a retirada das tropas estrangeiras do território, um número de soldados considerado inadequado considerando o tamanho do território e a dificuldade da tarefa.

O desdobramento da atual guerra aconteceu em etapas distintas. A primeira, e com isto, o fim do Mobutismo, está intimamente ligada ao genocídio em Ruanda em 1994. A curto prazo, o envolvimento na guerra civil em Ruanda e seu epílogo deram Mobuto tempo para respirar. A “pré-história” deste complexo conflito em Ruanda é extensa. A chamada “revolução social” dos Hutu em 1959 provocou a fuga de milhares de Tutsi, na tentativa de escapar dos massacres, para os países vizinhos, entre eles a região de Ankole em Uganda. De lá, em 1990, os refugiados, muitos sendo já de segunda geração, iniciaram, apoiados pelo governo Muzeweni, uma campanha militar para derubar o governo Hutu em Kigali, capital de Ruanda. Inicialmente, o exercito ruandês, apoiado por tropas de elite de Mobuto e da França, conseguiram conter o avanço da Rwandan Patriotic Front (RPF). Enquanto combatia as incursões vindo de Uganda, o regime Hutu em Kigali, cada vez mais corrupto e autocrático, ergueu uma segunda frente doméstica, através da militarização da sociedade ruandesa e da formação de milícias étnicas dos Hutu. Ao mesmo tempo em que se intensificavam os ataques da RPF, aumentavam também as matanças de civis pelas forças governamentais em Ruanda, culminando no genocídio

de abril até junho de 1994, deixando provavelmente um milhão de vítimas. Logo depois, a RPF conquistou Kigali, o que provocou mais uma onda de refugiados. Desta vez, cerca de 3 milhões de Hutu, entre eles os responsáveis e executores do genocídio, fugiram para os países vizinhos, a maioria deles para o leste de Zaire. Entre 20 e 25 mil ex-membros do exército ruandês e cerca de 40 mil membros da milícia dos Hutu se esconderam entre os cerca de 1,5 milhões de refugiados em Zaire.

Mobuto aproveitou-se, no primeiro momento, imensamente da situação em Ruanda. Havendo sido muito isolado, mundial e regionalmente, pela sua recusa em permitir reformas foi, de repente, catapultado de novo à preeminência na região. O eixo Paris-Kinshasa se renovou. A França, que apoiava até o último dia o regime assassino dos Hutu e ainda tinha usado as suas tropas para criar um corredor de fuga para os perpetradores do genocídio (a chamada *Opération Turquoise*), dependeu agora do apoio do Mobuto na defesa dos seus interesses na região. Um ângulo desta defesa de interesses francófonos se dirigiu contra o avanço do poder “anglófono”, representado por Uganda e pelo novo governo dos Tutsi em Ruanda. Mobuto conseguiu se projetar também na percepção da comunidade internacional, hospedando agora até dois milhões de refugiados no seu país, como peça chave para reconstruir a estabilidade na região.

Mas o velho maquiavelista não soube jogar muito bem as cartas desta vez. Ele não manteve neutralidade na situação altamente explosiva que tinha se construído na região fronteiriça, e para ganhar vantagens a curto prazo ele antagonizou os três países vizinhos (Ruanda, Burundi e Uganda), que depois avançaram contra ele. O momento pós-genocídio até maio de 1997 representa a segunda etapa no desdobramento da guerra no Congo. O êxodo dos refugiados e a construção de imensos campos de refugiados no Zaire perto das fronteiras ruandesas – desrespeitando absolutamente as regras internacionais de assistência hu-

manitária – tinha dois efeitos imediatos: criou sérios problemas de segurança para o novo regime em Kigali e abalou profundamente as complexas relações étnicas no leste de Zaire.

Os perpetradores do genocídio em Ruanda, os ex-FAR e a ex-militia, chegaram a controlar os campos de refugiados, recrutando combatentes e usando-os como bases para suas incursões armadas em Ruanda, criando rapidamente um sério problema de segurança e estabilidade para a população e o novo regime em Kigali. Mobuto tolerou e até apoiou, estas atividades, obedecendo os seus próprios cálculos políticos. Indiretamente, a assistência humanitária internacional aos campos de refugiados também forneceu amplos recursos nas mãos dos Hutus radicais e armados. Mas Mobuto não somente patrocinou a oposição armada aos regime Tutsi em Kigali, ele também apoiou as campanhas militares contra os governos de Burundi (conduzida pelas *Forces pour la Défense de la Démocratie*, FDD) e de Uganda.

Em segundo lugar, a presença dos refugiados desequilibrou dramaticamente as relações étnicas no leste do Zaire, intensificou a briga por recursos escassos e criou amplas oportunidades de enriquecimento. De repente, os Hutu se tornaram grupo dominante em muitos lugares das províncias de Kivu. Ex-milícias de Ruanda, antigos Hutu colonos e grupos autóctones atacaram a população Tutsi no leste do Zaire, roubando suas terras e expulsando-a da região. Já em 1995, estas lutas causaram centenas de vítimas. Mobuto tacitamente acompanhou estes confrontos, sentindo vantagens políticas na fragmentação étnica do país. Em abril de 1995, a cidadania congoleza foi retirada da população de língua ruandesa e, em outubro de 1996, finalmente, a administração regional deu carta branca para um ataque generalizado contra a vida e a propriedade dos Banyamulenge, grupo origem Tutsi na província de Kivu Sul. Em vez de fugir, os Banyamulenge pegaram as armas. Ruanda (e Uganda) se juntaram à causa étnica, vendo a chance de aniquilar a ameaça à segurança dos seus países. Em setem-

bro de 1996, o exército ruandês (RPA), junto com os guerreiros Banyamulenge começaram a atacar os Hutu armados, os campos de refugiados e o exército congolês no leste do Zaire. Estes ataques levaram, pela perspectiva de Ruanda, a um sucesso dramático: no decorrer de um mês a RPA havia obrigado entre 500 e 700 mil refugiados a retornarem para Ruanda e havia estabelecido controle numa ampla região ao lado congolês da fronteira. Depois de Mobuto ter rejeitado uma proposta de paz feita por Muzeweni, Presidente de Uganda, Ruanda e Uganda conquistaram Kisangani, capital provincial importante, em março de 1997 e prepararam-se para derrubar o regime mobutista. A questão se a conquista do poder em Kinshasa tinha existido como objetivo desde o início da campanha está sujeita a debates. O certo é que, para realizá-la, os dois países tinham que criar uma imagem mais legítima do seu esforço militar no Congo. Nasceu a ADFL e começou a mutação do Kabila I, de um obscuro contrabandista e cáften num presidente de uma república democrática. No dia 17 de maio, as forças da ADFL e

de Uganda e Ruanda, apoiadas por uma ampla coalizão dos Estados da sub-região entraram em Kinshasa, depois de terem devastado amplas regiões e massacrado talvez 200 mil refugiados de origem Hutu.

A terceira etapa da guerra no Congo se iniciou quando a aliança que tinha derrubado Mobuto começou a se desintegrar em meados de 1998, levando, no dia 2 de agosto deste ano, à eclosão da “segunda guerra de libertação” do Congo. Desta vez, a libertação do Congo foi conduzida por uma aliança

“A terceira etapa da guerra no Congo se iniciou quando a aliança que tinha derrubado Mobuto começou a se desintegrar em meados de 1998, levando, no dia 2 de agosto deste ano, à eclosão da “segunda guerra de libertação” do Congo. Desta vez, a libertação do Congo foi conduzida por uma aliança de grupos étnicos locais (Tutsi) e os exércitos de Uganda e Ruanda contra o governo de Kabila, que recebe apoio principalmente de tropas do Zimbábue e Angola. ”

de grupos étnicos locais (Tutsi) e os exércitos de Uganda e Ruanda contra o governo de Kabila, que recebe apoio principalmente de tropas do Zimbábue e Angola. As razões da desintegração da aliança são

múltiplas. Em primeiro lugar, e apesar da concentração das muitas tropas no leste do Congo, as incursões dos grupos armados em Ruanda, Burundi e Uganda continuaram. Em segundo lugar, Kabila, depois de ter se firmado como Presidente, tentou diminuir o poder, os privilégios e a preeminência que especialmente os ruandeses tinham conquistado em Kinshasa. Da mesma maneira, Kabila I tentou se livrar da dependência dos Banyamulenge e dos seus soldados, na bem conhecida maneira de instigar animosidade étnica. A decepção de Uganda e Ruanda com Kabila I reflete também críticas mais profundas e principais acerca do estilo de governo que, em vez de gerar consenso e união, criaria divisões étnicas e regionais e monopolizaria o processo político. Outro fator contribuiu também, segundo muitos observadores. Uganda e Ruanda teriam se beneficiado substancialmente, durante

a ocupação das Províncias de Kivu, das riquezas minerais, e queriam manter por razões econômicas o controle militar e econômico desta região.

As relações entre Kabila I e seus ex-aliados deteriorou rapidamente quando, no início de 1998, Ruanda retirou a maioria das suas tropas de Kinshasa para, de novo, enfrentar os Hutu radicais no leste do Congo. No dia 27 de Julho, Kabila I finalmente ordenou todas as tropas ruandesas a saírem do país. Seis dias mais tarde, as tropas Banyamulenge, tendo sido

integradas no novo exército congolês, se rebelaram e avançaram, junto com tropas de Uganda e Ruanda que, depois de alguma hesitação, mais uma vez se juntaram à causa rebelde. A rebelião do Banyamulenge foi a resposta à marginalização e às ameaças que este grupo continuou sofrendo mesmo depois da vitória do Kabila I. Somente a maciça intervenção de tropas de infantaria e de artilheira e da força aérea de Zimbábue, Angola e (menos) de Namíbia evitou a conquista de Kinshasa pelos rebeldes. Depois disto, a frente entre as tropas se estabilizou, cada grupo segurando a sua região de controle. Uma multiplicidade de grupos, frações e “exércitos” se enfrentaram. Por incrível que pareça, a aliança principal da época de Mobuto, aquela entre o governo do Congo e as milícias e o exército Hutu, renasceu. Além destas forças de origem Hutu, unidas desde 1997 sob o nome de Armée de Libération du Rwanda (ALiR), são os ex-“Gendarmes” de Katanga, membros do antigo exército do Mobuto, os movimentos anti-Museweni com bases no Congo, e milícias locais, supostamente “tradicionalistas” – os Mai Mai – que lutam no lado do governo em Kinshasa. Uganda e Ruanda se juntaram aos seus aliados sob o nome de Rassemblement Congolais pour la Démocratie – RCD.

A quarta, e até agora última, fase da guerra no Congo eclodiu com o confronto dos ex-aliados Uganda e Ruanda a partir do final de 1998. Esta cisão provocou três batalhas entre os dois exércitos em Kisangani (em 1999 e 2000), capital da província Oriental, extensas destruições e a perda de vida de civis na região. Ruanda começou a apoiar a oposição ao regime de Museweni – e vice-versa. Em 2001, finalmente, Uganda classificou Ruanda como “Estado hostil”. Os padrões internacionais dos dois Estados, sendo, com a Grã-Bretanha, EUA e o FMI os mesmos, ameaçaram com gravíssimas conseqüências, caso os dois países se enfrentassem numa plena e aberta guerra. O atrito entre os dois aliados começou sobre questões de estratégia na campanha contra Kabila. A este motivo se juntou logo um mais forte: a

competição pelos ricos recursos minerais (principalmente de diamantes) do leste do Congo. Uganda não se consolidou com a ocupação de Kisangani pelo exército ruandês. A competição pela liderança regional, complicada por “complexos” de inferioridade e superioridade enraizados no passado comum de luta, aumentou as tensões.

Esta fricção entre Uganda e Ruanda intensificou a fragmentação e a luta entre si da oposição armada contra Kabila nos Kivus. No início de 1999, Uganda dividiu a oposição, criando o *Mouvement de Libération du Congo* (MLC), que até maio de 2001 se dividiu mais, seguindo lealdade étnicas. A RCD principal também se dividiu entre as frações de Wamba dia Wamba, que se aliou com Kampala, e Ilunga, cujo grupo ficou, sob o nome de RCD-Goma, com Ruanda. A guerra se “atomizou” em múltiplas campanhas dos diversos grupos locais, aliados aos principais exércitos. O inteiro leste do Congo se fragmentou política e militarmente e se transformou numa ampla zona de “low intensity warfare”, onde *warlordism* chegou a substituir a guerra convencional, impulsionado por uma complexa mesclagem de motivos econômicos, lealdades étnicas, competições de *big men*, e questões de segurança e política regional.

Mas as tensões entre aliados não se limitam à oposição contra Kinshasa. No lado do governo, Angola e Zimbábue desconfiam profundamente um do outro. Depois da morte do Laurent Kabila no dia 16 de janeiro de 2001, Zimbábue, suspeitando de um envolvimento angolano no assassinato, chegou a prender muitos congolezes associados com Angola.

Ainda restam duas perguntas a serem respondidas: qual é o futuro do Congo e da guerra e se o Congo representaria o futuro da África.

A primeira questão, sobre o futuro da guerra, está bastante ligada aos esforços de paz, conduzidos pela comunidade internacional através da ONU e por países africanos. Em julho de 1999, todos os Estados envolvidos com o Congo assinaram o Acordo de Cessar Fogo de Lusaka, seguido pelo plano Kampala e o

sub-plano de Harare. Esta iniciativa de paz estipulou um cessar fogo, a separação das forças militares inimigas, a libertação de prisioneiros, o desarmamento das milícias, o início de um processo de reconciliação e de um amplo “diálogo” intra-congolês, a retirada das tropas estrangeiras e o depoimento de um contingente de missão de paz da ONU. Embora tenham assinado o acordo, durante mais de um ano, todos os combatentes, especialmente Kabila I, ignoraram a iniciativa de paz e buscaram uma solução militar. A substituição de Laurent Kabila pelo seu filho Joseph (existem aliás várias interpretações que atribuem ao assassinato do Kabila I ao seu boicote do processo de paz) mudou o cenário. Joseph Kabila se aproximou rapidamente das tendências mais pacíficas na sub-região, visitou vários países ocidentais numa viagem de “good will”, pagou tributo ao FIM e ao Banco Mundial, permitiu o depoimento de tropas da ONU para supervisionar o cessar fogo e iniciou o chamado diálogo congolês. As tensões sub-regionais começaram também a relaxar. Como efeito colateral da briga entre Ruanda e Uganda, este último país melhorou as suas relações junto ao Congo e à Angola. Este *rapprochement* foi visto, obviamente, como traição por Ruanda, que passou a ficar crescentemente isolada na diplomacia regional. Quando o Conselho de Segurança da ONU, em meados de 2001, autorizou o

depoimento de até 5,500 soldados de paz (MONUC), as tropas de Uganda e Ruanda iniciaram a sua retirada parcial. Ambos os países ainda mantêm uma presença militar no Congo, mas muito reduzida (no caso de Uganda) e distante do exército congolês e das forças “convidadas”. Parece que também o Zimbábue, confrontado com uma profunda crise econômica e política internamente, está começando a buscar uma retirada “honrosa”. Mas este destrincamento e a retirada parcial das tropas, embora seja uma pré-condição, não devem ser confundidos com a paz. As chances de uma paz duradoura no leste do Congo, a curto e médio prazo, são minúsculas, considerando o profundo enraizamento dos conflitos estruturais e suas dimensões regionais. Sem uma reconstrução democrática da sociedade congoleza, mas também sem uma solução dos conflitos étnicos em Burundi e Ruanda, sem a severa punição dos responsáveis pelo genocídio ruandês e sem uma reconciliação honesta da sociedade ruandesa, sem a repatriação dos refugiados e sem o fim das insurreições em Uganda e da guerra civil em Angola, a guerra no leste do Congo continuará – e vice versa. Muito mais provável do que a paz – a médio prazo – seria, na nossa opinião, o enraizamento permanente de uma “low intensity war” auto-sustentável, nutrida pelos recursos facilmente exportáveis da região. O *War lordism* poderia ser per-



Meridiano 47

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Editor: Antônio Carlos Lessa

Conselho Editorial:

Alcides Costa Vaz, Amado Luiz Cervo, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Estevão R. Martins, Francisco Doratioto, José Flávio S. Saraiva, Luiz Fernando Ligiéro, Argemiro Procópio Filho, Virgílio Caixeta Arraes.

Diagramação e Editoração Eletrônica: Samuel Tabosa de Castro – 9956-1028

pétuo numa ampla zona onde as oportunidades de enriquecimento e redefinição de poder, criadas pela guerra, motivam os combatentes. Lamentavelmente, o *war lordism* e uma guerra de “baixa intensidade” são, muitas vezes, até mais mortais para a população civil do que uma guerra convencional. Parece que a luz no coração das trevas brilha, ainda, muito fraca.

O atual drama no Congo indica o caminho futuro do continente africano como um todo? A resposta a esta pergunta seria: sim e não. A guerra no Congo demonstra a existência de perspectivas generalizáveis para toda a África mas mantém, ao mesmo tempo, especialmente na sua dimensão quantitativa, fortes elementos específicos. Da mesma maneira em que a superexploração do Congo na época de Leopoldo II simbolizou a exploração colonial *per se*, o drama no Congo manifesta, porém de expressão exagerada, o destino de uma boa parte do continente africano no pós-Guerra Fria. Entre os traços generalizáveis, alguns se destacam. Em primeiro lugar, o colapso do Estado e a política de exclusão representam as causas profundas da desintegração de sociedades e, com isto, de conflitos duradouros, não somente no Congo, mas também em outras regiões africanas. A etnicidade seria um dos idiomas principais, nos quais se articulam estes conflitos nos Estados desintegrados. Segundo, o impacto do fim da Guerra Fria reduziu a capacidade do Estado neopatrimonial de manter as relações clientelistas em muitos Estados africanos. O fim da patronagem externa diminuiu tanto os recursos repressivos quanto os ideológicos ou economicamente redistribuíveis e

aumentou dramaticamente, de outro lado, a competição por recursos escassos. Em terceiro lugar, a guerra no Congo esboça também uma transformação dos conflitos armados na África. Elementos chaves deste novo tipo de guerra, também perceptíveis em outros conflitos como na Libéria ou em Serra Leoa, são: 1) o forte e aberto envolvimento de interesses africanos até o ponto de múltiplas intervenções diretas; 2) a vinculação de conflitos individuais e a construção de amplas zonas de guerra, ignorando as fronteiras entre Estados; 3) a competição intra-capitalista, principalmente entre a França e os EUA como uma dimensão do ambiente global; 4) o papel chave de recursos facilmente comercializáveis como motivos e sustentação dos conflitos; 5) o surgimento do *war lordism* (fenômeno que aliás não se limita à África), em função da desintegração dos Estados e da relevância de redes econômicas/comerciais clandestinas, 6) a perpetuação da violência como elemento endêmico que se reproduz em função das oportunidades econômicas e políticas criadas por ela; e 7) vinculado a isto, o surgimento de guerras “auto-sustentáveis” e de “baixa intensidade”, nutridas pelos recursos locais e sem capacidade e motivação interna de solução e paz. Estas tendências mais recentes não representam em si mesmas momentos radicalmente novos. Porém, no seu conjunto, caracterizam a transformação da África em função do fim da Guerra Fria. No Congo, elas se manifestam, sem dúvida, sistematicamente e de forma muito clara. Neste sentido, o Congo se tornou um paradigma para um possível futuro do continente. Futuro possível, porém, não inevitável.

