

Índia e Paquistão: guerra nuclear e geopolítica no sul da Ásia

João Fábio Bertonha*

Problemas de fronteira entre Índia e Paquistão são praticamente uma constante desde que os dois Estados foram constituídos a partir da dissolução da Índia britânica nos anos 40. Os dois países também já estiveram envolvidos em várias guerras nas últimas décadas. Aparentemente, o mundo não deveria se preocupar muito com isto. Nos últimos anos, contudo, um elemento novo apareceu: as armas nucleares. Desde os testes atômicos de 1998, os dois países se assumiram como potências nucleares e a possibilidade de uma guerra nuclear volta ao noticiário todas as vezes em que aumenta a tensão entre os dois países. A questão é: esse risco é real ou a comunidade internacional se preocupa a toa?

Numa primeira apreciação, as crises entre Índia e Paquistão seguem um roteiro quase invariável: algum elemento detonador (atentados terroristas, guerrilha na Caxemira, etc.), troca de acusações, ameaças e de alguns rounds de artilharia, pânico mundial, recuo e simulacro de negociações até outra crise surgir. Aparentemente, nenhum dos dois lados leva a sério o risco de ataques nucleares, tanto que não se tomam medidas preventivas, como a retirada da população de centros urbanos ou a construção de abrigos.

Acho difícil imaginar que algum líder indiano ou paquistanês pense seriamente em ordenar um ataque nuclear ao vizinho, pois a retaliação e a repercussão internacionais seriam catastróficas. Também parece evidente que a corrida e a retórica nucleares servem para consumo político interno, reforçando a força e o orgulho nacionais (no que alguns analistas gostam de chamar de “diplomacia do Viagra”). No caso da Índia, além disso, criar um arsenal nuclear é uma forma de manter a paridade estratégica com a China e afirmar sua independência frente às grandes potências, e não necessariamente uma arma a ser usada.

No entanto, parece evidente que os Estados maiores indiano e paquistanês planejam o uso do arsenal nuclear em caso de um

* Doutor em História Social pela 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.

MERIDIANO
47
N

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de
Conjuntura em Relações
Internacionais

Nºs 23 e 24
Junho/Julho – 2002



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ÍNDIA E PAQUISTÃO: GUERRA
NUCLEAR E GEOPOLÍTICA NO SUL
DA ÁSIA

JOÃO FÁBIO BERTONHA

GUERRAS QUE NUNCA TERMINAM
CRISTINA SOREANU PECEQUILO

O BOLETIM DO IMPÉRIO
PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

DESAFIANDO O IMPÉRIO:
BOUTROS-GHALI E BUSTANI NAS
NAÇÕES UNIDAS
GUSTAVO HENRIQUE C. RAMOS

A PRECOCE DECADÊNCIA DA
TERCEIRA VIA NA AMÉRICA LATINA
VIRGÍLIO CAIXETA ARRAES

UM PLANO MARSHALL PARA A
ÁFRICA? A NEPAD NA REUNIÃO
DO G8
WOLFGANG DÖPCKE

ELEIÇÃO À FRANCESA
MÁRCIO C. COIMBRA

SOBERANIA, RESPONSABILIDADE
ESTATAL E CRISES ECONÔMICO-
MONETÁRIAS
MINORU NAKADA

conflito e esse arsenal está se expandindo rapidamente na península indiana. O Paquistão tem mísseis Ghauri, com alcance de 1.500 quilômetros e de chineses M11, enquanto a Índia dispõe de seus Prithvi, com alcance de 250 quilômetros, e desenvolve rapidamente a série de mísseis de longo alcance Agni. O material paquistanês e indiano é tosco, em comparação com os mísseis americanos, por exemplo, pois o sistema eletrônico é pouco miniaturizado e primitivo. Mas é suficiente para atingir o inimigo fronteiriço.

Os dois lados, além disso, dispõem de aviões capacitados para despejar bombas atômicas no inimigo (com uma certa superioridade dos F16 paquistaneses) e, apesar das estimativas variáveis sobre o real número de bombas dos dois rivais (que oscilam de 20 a 50 para o Paquistão e de 60 a 120 para a Índia), não há dúvidas de que os efeitos do seu uso seriam devastadores. Estudos de alguns anos atrás indicam que de 3 a 12 milhões de pessoas morreriam nos primeiros momentos de uma guerra nuclear entre os dois países, com muitas dezenas de milhões morrendo depois como consequência da radiação e de outros efeitos das explosões. De qualquer forma, reafirmo que não consigo imaginar burocratas ou generais decidindo, friamente, iniciar uma guerra nuclear, a não ser em caso de sobrevivência nacional.

A análise do equilíbrio militar e geopolítico indica, aliás, quem, provavelmente, dispararia primeiro numa guerra nuclear: o Paquistão. A Índia é uma potência emergente, que investe cinco vezes mais nos seus militares do que o Paquistão, além de dispor de

massa populacional e territorial muito superior a de sua rival. Boa parte do arsenal indiano é obsoleto e, em caso de uma guerra, muitas tropas indianas teriam que se concentrar na vigilância das fronteiras com a China e interna. Ainda assim, a superioridade convencional das forças armadas indianas sobre as paquistanesas é imensa e a geografia paquistanesa

(com dois centros populacionais no norte e no sul, com uma vasta área aberta entre eles) não ajuda muito a defesa. Mesmo se milhares de soldados chineses descessem a Karakoram Highway para ajudar seus aliados, parece pouco provável, por questões logísticas, que eles pudessem reverter a situação. No caso limite de uma ameaça à sobrevivência do Estado, os paquistaneses poderiam disparar suas armas nucleares e aí os resultados seriam devastadores.

Além disso, como reagiriam as outras potências a uma guerra dessas proporções? Estados Unidos, União Européia, Japão e Rússia provavelmente manteriam distância, mas a China (que disputa com a Índia a posição de grande potência asiática e, por isto mesmo, sustenta o Paquistão) interviria, talvez nuclearmente. O Vietnã e o Irã poderiam ser envolvidos, assim como os Estados peões na disputa entre a China e a

Índia, ou seja, Afeganistão, Burma e Bangladesh. Ou seja, a guerra nuclear seria apenas o mal maior dentro de uma grande catástrofe asiática e nenhum líder, a meu ver, tomaria a decisão de iniciá-la.

É possível imaginar, dentro dessa situação, um cenário semelhante ao da Guerra Fria entre Estados Unidos e União Soviética no século XX: grande

“A análise do equilíbrio militar e geopolítico indica, aliás, quem, provavelmente, dispararia primeiro numa guerra nuclear: o Paquistão. A Índia é uma potência emergente, que investe cinco vezes mais nos seus militares do que o Paquistão, além de dispor de massa populacional e territorial muito superior a de sua rival. Boa parte do arsenal indiano é obsoleto e, em caso de uma guerra, muitas tropas indianas teriam que se concentrar na vigilância das fronteiras com a China e interna.”

acúmulo de armas, riscos de destruição inimaginável, equilíbrio do terror, etc. e quase certeza de que uma guerra nuclear não seria iniciada friamente, a partir de uma decisão tomada por algum líder no café da manhã.

Há vários elementos, contudo, que não permitem que o equilíbrio da guerra fria se repita aqui. Inicialmente, os dois lados compartilham um ódio mútuo (e uma exploração política desse ódio) que não existia entre soviéticos e americanos e uma longa fronteira onde os incidentes são comuns, o que torna os ânimos guerreiros mais aguçados.

Além disso, há questões militares diretas que tornam mais factível o início de um conflito nuclear. Ambos os lados têm uma deficiência crônica em termos de sistemas de comunicação e controle, satélites de reconhecimento e outros instrumentos para prevenir uma guerra por acidente ou por falta de controle das armas. Além disso, a proximidade dos dois beligerantes diminui o tempo de reação a um ataque a quase zero, o que estimula a idéia de atirar primeiro frente a qualquer dúvida. Além disso, paradoxalmente, o relativamente pequeno número de bombas disponível aguça a tensão, pois o risco de perder toda a

capacidade de resposta num primeiro ataque é maior do que se o número de bombas e vetores fosse quatro ou cinco vezes maior. Isso para não falar da idéia que circula tanto na Índia como no Paquistão, ou seja, que, dado o pequeno número de bombas existentes e a imensa população dos dois países, seria possível sobreviver a uma guerra nuclear. Ou seja, militarmente falando, talvez seja até positivo, no interesse da paz, que haja uma escalada nuclear na Península. Os riscos se tornariam maiores, mas talvez isso ajudasse a criar um verdadeiro equilíbrio do terror (a famosa MAD – Mutually Assured Destruction – da Guerra Fria) e a prevenir a guerra por acidente.

Seria muito mais razoável, claro, que indianos e paquistaneses entendessem que eles são, culturalmente falando, mais irmãos do que inimigos e que eles podem encontrar maneiras de conviver pacificamente. Mas se irlandeses católicos e protestantes ou palestinos e judeus não conseguem se convencer disso, talvez seja pedir demais aos ex-súditos da Índia britânica que o façam. Esperemos, ao menos, que eles tenham o bom senso de perceber que uma guerra nuclear realmente resolveria as diferenças entre eles, mas provavelmente ao custo da existência de ambos.



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".

Guerras Que Nunca Terminam

Cristina Soreanu Pecequilo*

Ao longo dos anos, assistimos o início e o término de inúmeras guerras, em especial no século XX. Normalmente, nos utilizamos de acontecimentos históricos específicos para marcar estes eventos, buscando fatos que simbolizem o encerramento de uma era e o início de um novo momento na política internacional. Algumas vezes esta tarefa se torna mais complexa, como vem sendo o caso da Guerra Fria, acumulando-se datas que surgem como as “definitivas” para marcar o seu real desaparecimento. Dentre estas, facilmente nos lembramos da queda do Muro de Berlim em Novembro de 1989, a quebra do império soviético em 1991 e, mais recentemente, o acordo entre a Rússia e a OTAN em Maio de 2002, promovendo a inserção do antigo inimigo na aliança ocidental como um parceiro. Mas, afinal, quando a Guerra Fria terminou?

Considerando-se o perfil da Guerra Fria como um conflito global, abrangente e sistêmico que envolveu a disputa de dois modelos ideológicos, sociais, políticos, econômicos e culturais, o capitalismo e o comunismo, representados respectivamente por EUA e URSS, 1989 deve ser visto como um ponto de virada central. Neste ano, a retirada da URSS da Europa Oriental e o encaminhamento das transições do leste levaram a um processo de mudança irreversível de desmontagem da zona de influência soviética. Com

isso, os soviéticos deixaram de disputar com os EUA a liderança mundial dentro dos parâmetros vigentes desde 1947, provocando o desaparecimento da

bipolaridade e das pressões pelo alinhamento leste/oeste. Desde então, acumulam-se transformações e incertezas. Em suas dimensões originais, a Guerra Fria já terminou em 1989, inaugurando uma era de transição. Embora significativo, o acordo OTAN/Rússia é parte desta transição e não “o final” da Guerra Fria (ainda que russos e americanos assim o caracterizem). Ele é mais um evento representativo do reordenamento do cenário, ligado ao reposicionamento das superpotências, uma hegemônica e outra decadente.

Como já destacamos no artigo anterior, este acordo, formalizado no Tratado de Roma, cria um fórum de contato

entre os membros da OTAN e a Rússia visando a perseguição de uma agenda política e de segurança comum, mas não representa a inclusão plena da Rússia na OTAN como membro votante ou com poder de veto, inexistindo qualquer possibilidade de interferência em seus processos decisórios. Tal situação levaria à quebra da unidade ocidental da aliança, essencial ao seu perfil euro-americano, e poderia enfraquecer o intercâmbio que já enfrenta dificuldades no campo econômico. Oficialmente, definiram-se as seguintes áreas prioritárias de cooperação: guerra contra o ter-

“Considerando-se o perfil da Guerra Fria como um conflito global, abrangente e sistêmico que envolveu a disputa de dois modelos ideológicos, sociais, políticos, econômicos e culturais, o capitalismo e o comunismo, representados respectivamente por EUA e URSS, 1989 deve ser visto como um ponto de virada central.”

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

rorismo, administração de crises, não-proliferação, controle de armamentos e medidas de construção de confiança, negociações sobre o sistema de defesa anti-mísseis, operações de busca e resgate no mar, cooperação militar e reforma nos sistemas de defesa, emergências civis e combate a novas ameaças e desafios.¹

Além disso, não devemos superestimá-lo em sua capacidade de eliminar possíveis confrontações entre a Rússia e o ocidente, bastando-se lembrar que ele não representa uma parceria inédita. Em 1997, já fora criado um processo consultivo, o Conselho Permanente Rússia/OTAN, que se esgotou com a intervenção americana em Kosovo. Na oportunidade, buscava-se uma aproximação com a Rússia visando eliminar suas desconfianças sobre a primeira onda da ampliação da OTAN ao leste com a inclusão de Polônia, Hungria e República Tcheca e as negociações com os países bálticos e membros da CEI como a Ucrânia e a Bielo-Rússia. Do lado americano, as razões para a criação do Conselho muito se assemelham a estas motivações, a despeito da insistência na importância da guerra anti-terror e da parceria para combater estas ameaças à ordem. Em Novembro, estão previstas negociações para a concretização da segunda expansão da OTAN em Praga.

“Ao não mudar a essência de suas posições, a Rússia demonstra que a despeito de suas atuais posturas táticas pró-ocidentais, preserva sua influência diplomática e autonomia, algo visto com preocupação pelos EUA. Dentro das necessidades do país, ainda em processo de reconstrução política e econômica, Putin tem procurado equilibrar as deficiências e potencialidades nacionais, barganhando em troca de vantagens que permitam continuar alavancando as reformas.”

A criação de uma Rússia mais europeia e integrada ao ocidente é funcional aos interesses americanos, assim como dos europeus, buscando-se garantias contra novas tentativas de expansão russas ou uma possível reconstrução do antigo império soviético. Tradicionalmente, esta estratégia é conhecida como “engajar para conter” prevendo-se a reinserção de uma potência inimiga ao sistema (derrotada como a ex-URSS ou ascendente como a China) como um parceiro minoritário, enquadrado à estrutura de poder vigente. Segundo o Departamento de Estado, o que observamos hoje é a construção de uma identidade russo-americana e a obtenção da paz na Eurásia via a integração do antigo inimigo ao ocidente. Dentro desta retórica, nesta nova era da política mundial, a Rússia dá provas de sua confiabilidade, inserindo-se na chamada comunidade das democracias livres e de mercado.

Somando-se a este engajamento para contenção, a aproximação russo-americana envolve dimensões específicas do relacionamento bilateral no qual se incluem o controle de armamentos, a remanescente influência diplomática russa no sistema e a emergente, mas pouco divulgada, cooperação energética. Começando por esta cooperação, um importante diálogo bilateral tem se aprofundando nos últimos anos, criando-se parcerias

¹ De acordo com o texto oficial da OTAN que estabelece a criação do Conselho “No início do século XXI, vivemos em um mundo novo e interdependente dentro do qual novos perigos e desafios sem precedentes requerem respostas comuns. Conseqüentemente, nós, os Estados membros da OTAN e a Federação Russa, estamos abrindo uma nova página em nosso relacionamento objetivando melhorar nossa capacidade de trabalhar juntos em áreas de interesse e contra ameaças e riscos comuns a nossa segurança”. (www.nato.int)

para a modernização do setor petrolífero na Rússia e, conseqüentemente, a penetração dos interesses e de companhias americanas na Ásia Central. Enquanto a Rússia busca recursos e tecnologia com estes intercâmbios, permitindo-lhe maior participação no mercado mundial e a maior exploração de suas reservas, os americanos procuram diminuir sua dependência das reservas da OPEP. Tentam-se alternativas à sensível parceria com a Arábia Saudita e seu status nebuloso que trafega entre a aproximação com o ocidente em busca de recursos, a construção de uma identidade e poder particulares no Oriente Médio e o apoio aos movimentos fundamentalistas.

Em termos de controle de armamentos, foi assinado um novo tratado entre as duas potências nucleares, prevendo-se num prazo de dez anos a redução de ambos os arsenais em 2/3 (de 6000 para 1700 a 2000 ogivas). O corte não prevê a destruição destes armamentos, mas apenas a sua desativação e estocagem. Uma das razões apontadas para a assinatura deste acordo foi buscar uma menor oposição russa ao TMD e à saída americana do ABM. Deve-se destacar, contudo, que este acordo e as negociações do próprio TMD não modificaram o núcleo das posições russas sobre a questão, representando uma trégua. Por outro lado, ele também não se estendeu à parceria nuclear russa com outras nações, mantendo-se o intercâmbio e venda de armas e tecnologia para o Irã, uma política bastante criticada pela administração Bush. Igualmente, apesar do clima de cordialidade Bush/Puni e do apoio americano declarado à entrada da Rússia na OMC e a sua definição como "economia de mercado", os EUA não retiraram as restrições da emenda Jackson-Vanik (1975) que correlaciona o comércio entre os dois países à política russa de imigração de judeus.

Ao não mudar a essência de suas posições, a Rússia demonstra que a despeito de suas atuais posturas táticas pró-ocidentais, preserva sua influência diplomática e autonomia, algo visto com preocupação pelos EUA. Dentro das necessidades do país, ainda

em processo de reconstrução política e econômica, Putin tem procurado equilibrar as deficiências e potencialidades nacionais, barganhando em troca de vantagens que permitam continuar alavancando as reformas. Ainda que internamente setores mais conservadores critiquem esta integração, ela não representou abrir mão da vocação euro-asiática russa ou o abandono da defesa de um mundo multipolar. Mesmo na ausência de dados mais concretos sobre a reorientação da política externa russa, podemos levantar a hipótese de que estamos assistindo um movimento semelhante ao já tentado por outros países, o da "autonomia na dependência" (utilizando-se o termo clássico de Gerson Moura). É preciso cuidado ao exacerbar a "conversão" da nova Rússia ao ocidente como uma figura secundária satisfeita, como *junior partner*, como classificam os americanos, pois ela busca sua independência. Como exemplos podemos citar a preservação dos laços com a China e a mediação que a Rússia procura exercer em zonas próximas de seu interesse como o caso Índia/Paquistão.

Com relação a este conflito, ambas, Rússia e China, funcionam como importantes mediadoras, enquanto os EUA muitas vezes aparecem como um elemento desestabilizador, em especial no pós-11 de Setembro. Desde 1947, Índia e Paquistão reivindicam a posse da Caxemira e várias fases de tensionamento vem sendo observadas, gerando choques esporádicos nas fronteiras e atentados. Tais choques ganharam uma dimensão mais preocupante a partir do momento em que as duas nações se tornaram potências nucleares, com recursos próprios, mas também com a ajuda de tecnologia e armamentos externos. Contudo, hoje, além desta lógica própria do conflito, o confronto ganhou uma dimensão adicional devido à guerra anti-terror que poderá levar à ampliação de sua extensão e profundidade. Tal ampliação seria produto de uma correlação direta entre os acontecimentos nesta região e a guerra contra o terrorismo, procurando justificar operações militares

mais amplas na área com base no combate a fundamentalistas islâmicos.

Como prova deste risco de escalada, recentemente, os EUA anunciaram a possibilidade de enviar não somente diplomatas à Caxemira, como tropas militares ao Paquistão, sob a justificativa de combate a ramificações da Al-Qaeda. Segundo algumas avaliações do Departamento de Estado, os atuais movimentos rebeldes da Caxemira não seriam da população que deseja autodeterminação, ou de partidários de Índia e Paquistão que procuram uma solução definitiva, mas sim tensões artificialmente provocadas por terroristas. Estas tensões teriam como objetivo interferir na dinâmica da região e prejudicar as relações locais, independentemente dos governos indiano e paquistanês, desestabilizando seus regimes, em especial do Paquistão². Acompanhando esta justificativa americana, Musharraf também tem investido pesadamente em sua própria ofensiva diplomática procurando desvincular-se destes movimentos

separatistas violentos, afirmando a vontade oficial de negociar.

Diferentemente de Arafat que é acusado de colaborar com o terror, ou de pelo menos não combatê-lo, Musharraf é apresentado como um parceiro confiável. Na verdade, esta é, no caso, a verdadeira situação artificial da região e mais uma das fontes de seu desequilíbrio, cujas raízes datam realmente de Setembro. Há alguns meses atrás, o Paquistão era definido também como um *rogue state* ao lado dos atuais membros do eixo do mal por ser considerado um refúgio seguro e patrocinador de atividades terroristas, sendo um dos poucos países que reconhecia o governo talibã no Afeganistão. Não podemos nos esquecer que embora a aliança com os EUA tenha sido construída com base em preocupações “comuns”, ela se sustenta em uma troca entre as duas nações, tendo o Paquistão obtido vantagens comerciais e financeiras por seu apoio. Mesclam-se tendências pré e pós 11 de Setembro para explicar a atual crise, que revela

² Poucos dias depois, devido a protestos do governo paquistanês, Rumsfeld retratou-se destas acusações. Contudo, estas oscilações tendem a permanecer na retórica e política americanas. Adicionalmente, em 14/6, o consulado dos EUA em Karachi sofreu um atentado.

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>

formas de reordenamento de poder no sul da Ásia: a tradicional disputa Índia e Paquistão, a preocupação das potências russa e chinesa (que também ocupa a Caxemira), o realinhamento da região com os EUA e o fortalecimento desta hegemonia.

Ainda no campo internacional, e sinal adicional de que os EUA estão abandonando sua posição estabilizadora, anuncia-se a elaboração de uma nova doutrina de segurança nacional que abdicaria da contenção e da dissuasão em nome do que vem sendo definido como “intervenção defensiva”. Ou seja, os EUA estariam prontos e dispostos a agir internacionalmente para prevenir antecipadamente ameaças identificadas a sua segurança provenientes de Estados ou grupos hostis³. Indícios deste novo comportamento vem sendo emitidos pela Casa Branca e os Departamentos de Estado e Defesa, esperando-se para breve a divulgação de uma nova Estratégia de Segurança Nacional que lide com estes elementos externos e também com os internos.

No *front* doméstico, continuando as respostas às acusações de ineficiência das agências de inteligência em prever e impedir 11/9, o Executivo anunciou uma completa reestruturação do FBI, visando um aprofundamento de suas atividades domésticas de combate ao terrorismo e a sua cooperação com a CIA. Por sua vez, a própria CIA recebeu um novo aporte de investimentos ao lado do FBI procurando reformar departamentos de coleta e interpretação de dados, reforçando setores considerados falhos. Dentro deste quadro, também foi criada uma nova agência de proteção interna, sem deixar claro o que aconteceria

com o já estabelecido *Office of Homeland Security* que ficara a cargo de Tom Ridge fundado pelos mesmos motivos e tarefas. Continua-se uma espécie de pedido de desculpas e um relativo *mea culpa* da Casa Branca, enquanto mantém-se os alertas anti-terror interno, a busca a Bin Laden e aos terroristas da Al-Qaeda, demonstrando a existência deste preparo e vontade dos EUA, atingindo dois focos: reverter a queda de apoio da população à guerra e manter o aumento dos orçamentos militares.

Como prova desta “nova eficiência”, recentemente mais um suspeito de terrorismo foi preso. Um americano de origem hispânica, convertido ao islamismo, que estaria construindo uma “bomba suja” seguindo a orientação de fundamentalistas. Mais do que um sucesso, esta prisão representa motivos para uma maior apreensão: por que um cidadão americano desejaria prejudicar seu próprio país? Por que crescem as atividades anti-americanas? Quais as raízes deste processo de fortalecimento dos fundamentalismos, sejam eles de qualquer origem? Seria só a arrogância do império que provoca a crise ou ela possui dimensões estruturais? E, novamente, nos deparamos com um dilema que parece provocado pela exclusão e enfrentamentos estratégicos, sociais, valorativos, políticos e econômicos do cenário. Se algumas guerras terminam, outras ressurgem, e mais frequentes são aquelas que se disseminam como novas dentro de um sistema que gera suas próprias contradições. Aqui, a violência se banaliza e se aprofunda frente à ausência de respostas ou, pior ainda, como resultado destas mesmas respostas e seus caminhos equivocados.

³ Esta doutrina tem ramificações como a revisão da postura nuclear americana, abordada em um artigo anterior desta coluna “Ofensivas globais”

O boletim do império

Paulo Roberto de Almeida*

As situações imperiais são, como é sabido, bastante satisfatórias para os “de dentro”, que passam a usufruir dos benefícios da hegemonia e do poder incontestável do novo centro. Algumas dessas situações são longas e profundas o suficiente para deixar de apresentar um caráter simplesmente conjuntural, passando a assumir então a condição de “estrutural”, como ocorreu com Roma, já “imperial” enquanto República, depois imperial de fato, durante vários séculos. A mesma condição parece beneficiar atualmente o único império remanescente – ou emergente? – da era pós-bipolar.

Os “de fora” dispõem, como reação, de algumas opções, nem sempre compatíveis ou complementares entre si. Alguns vizinhos podem ser levados a entrar em acordo ou aderir incondicionalmente ao novo centro. Outros podem reclamar ou protestar, ainda que acomodando-se com esse tipo de situação, reconhecendo de certa forma que o mundo ainda está mais para Maquiavel e Hobbes do que para Kant ou Locke. Se alguns dos “de fora” forem fortes o suficiente, eles podem preferir contestar a legitimidade do império e recusar seus princípios diretrizes e as suas ações unilaterais, optando por auto-excluir-se de qualquer relação de entendimento com o centro e refugiando-se numa semi-autarquia.

Nenhuma dessas opções ou combinação delas é o ideal, salvo na medida em que o leque conduza à constituição de uma nova situação imperial, com a criação de um sistema independente do primeiro. A história do mundo a partir do Renascimento – até

meados do século XX, basicamente um história da expansão européia – conviveu com subsistemas imperiais rivais, em um constante regime de testes e de desafios entre si (guerras locais ou frontais).

A China, por sua vez, se considerava o centro do mundo – pelo menos do seu mundo, de fato um mundo em si mesmo –, algo admissível na medida em que ela constituía a mais importante economia até o século XVIII. O desempenho econômico superior dos europeus, sua maior produtividade e capacidade de inovação tecnológica, no setor militar principalmente, mudou esse mundo chinês, até o ponto em que a China foi reduzida a potência de terceira classe, tendo sido humilhada e pilhada pela arrogância européia, apoiada em poderosos canhões, durante quase um século. Por outro lado, a China parece constituir-se, atualmente, no único desafiante ao estabelecimento de um sistema imperial verdadeiramente universal.

Segundo algumas interpretações, a Europa foi relegada a um plano secundário na política mundial por ter-se deixado auto-consumir em “guerras inter-imperiais” – que eram derivadas de contradições imperialistas, na terminologia marxista – como aquelas que destruíram seu potencial demográfico, arruinaram seu poderio econômico e militar e lhe retiraram as alavancas da política mundial ao cabo da segunda “guerra de trinta anos”, entre 1914 e 1945 (alguns remontam o início do processo a 1870). Os dois novos impérios que emergiram a partir da erosão do instável “equilíbrio” de poderes europeu mantiveram o *status quo* até que um dos parceiros se auto-excluisse

* Paulo Roberto de Almeida é diplomata de carreira (atualmente é ministro conselheiro da Embaixada do Brasil em Washington) e doutor em ciências sociais pela Universidade de Bruxelas. Em ReINet mantém uma coluna denominada ‘Cousas Diplomáticas’, na qual publica artigos sobre história da política exterior do Brasil e sobre relações internacionais em geral. Conheça o perfil de Almeida visitando sua homepage, disponível em <http://www.pralmeida.org>. As opiniões expressas no presente texto são exclusivamente as de seu autor e não correspondem a posições ou políticas do Ministério das Relações Exteriores ou do Governo brasileiro.

do jogo por implosão econômica e falência política. Desde então o cenário é dominado por uma única potência, ou a “hiperpotência”, segundo os franceses.

Consolidada essa situação, ou condição, pelo futuro previsível, caberia uma interrogante sobre um balanço hipotético desse império. Seria possível estabelecer um boletim, ou seja, uma pontuação qualitativa sobre o desempenho relativo do único império remanescente na história recente da humanidade? Veremos mais adiante quais seriam esses critérios e como se apresenta o império em questão nessa perspectiva de solidão hegemônica. Começamos, entretanto, por tecer algumas considerações sobre o uso e o abuso das situações imperiais, como forma de confrontar os direitos e vantagens derivados dessa situação com os deveres e obrigações que soem acompanhar esse tipo de condição. Com efeito, a assunção de um novo poder imperial não dá a nenhum dos eventuais candidatos o direito de atuar única e exclusivamente com base na imposição ou na força bruta, uma vez que, como ensina Weber, todo poder verdadeiro combina coação e cooptação, monopólio da força e legitimidade política.

Como parece evidente aos observadores do cenário internacional no início do século XXI, o único império remanescente – ou emergente, repita-se – figura sozinho no pódio do poder mundial e demonstra uma certa impermeabilidade – para não dizer indiferença – aos interesses e preocupações de outros países, pelo menos enquanto esses países não apresentam algum interesse instrumental para ele próprio. Não há surpresa aqui, uma vez que essa atitude isolacionista e indiferente ao que se passa no resto do mundo “exterior” é próprio dos impérios, bastando com recordar a atitude da China imperial até que ela encontrasse a vanguarda da expansão européia.

O império atual é vastamente superior, em poder econômico e militar, aos impérios romano e chinês, em suas épocas respectivas. Como nesses casos igualmente, não parece haver um horizonte declinante para a hegemonia do império atual, que já

foi descrita por muitos como benevolente. Poucos recusariam essa realidade: o caráter ao mesmo tempo imperialista e a natureza benevolente da atual hegemonia. Existem, por certo, como nos casos da alegada decadência romana ou da extrema rigidez burocrática da China, aspectos menos positivos no poder imperial atual, que também são de origem interna, como o altamente disseminado problema da “drug addiction”, mas essa questão tem pouco a ver com a discussão de caráter estrutural aqui mantida. De fato, à diferença da natureza predatória e basicamente espoliativa dos antigos impérios, o atual se contenta em assegurar condições ótimas para o desempenho do jogo econômico, objetivo que pode e deve ser alcançado mediante a incorporação das últimas *terrae incognitae* do planeta ao mapa da globalização capitalista.

Alguns argumentam que o império atual não deseja e não pretenderia assumir nenhum papel imperialista e se por acaso ostenta por vezes atitudes desse tipo seria de maneira relutante, algo como no modelo já estudado por Jean-Cristophe Rufin (*L'Empire et les Nouveaux Barbares*. Paris: Editions Jean-Claude Lattès, 1991), de um mundo composto de “novos bárbaros” cujo disciplinamento dependeria de um poder civilizatório disposto a enquadrá-los em normas mínimas de bom comportamento. Como acontece com todos os impérios, o da atualidade pode e de verdade atua de maneira unilateral, mesmo se ele necessita manter um certo grau de cooperação e de diálogo com os demais países relevantes no jogo mundial de poder – como a China e a Rússia, por exemplo – para reduzir os custos da política de segurança, ou com parceiros de importância menor, para assegurar o acesso a recursos estratégicos – como o petróleo, na medida em que nenhuma economia, atualmente, é totalmente auto-suficiente. Na economia internacional contemporânea, todos os países são interdependentes, ainda que – como na fábula de George Orwell sobre a igualdade na fazenda dos animais – alguns, manifestamente, sejam “mais interdependentes” do que outros.

O império atual representa esse parceiro “mais igual” que todos os outros, insuscetíveis de adotar um comportamento mais conforme aos padrões da normalidade multilateral de nossos dias. Poderia ele atuar de forma menos abertamente unilateral, perseguindo seus mesmos objetivos de segurança nacional e de garantias de acesso para suas empresas multinacionais, através da cooperação internacional? Provavelmente, mas isto requereria uma certa restrição de meios, muita paciência e uma disposição para esperar por resultados limitados através de um lento processo de *consensus building*. De fato, os impérios não precisam se justificar ou apresentar aos outros razões para seus atos. A única coerência admissível, do seu próprio ponto de vista, é aquela que o império mantém com seus próprios interesses.

Os impérios normalmente preferem acelerar o curso da história, pretendem atuar mediante *quick fixes* segundo sua própria visão do mundo e, sobretudo, tentam eximir-se de qualquer preocupação com as prioridades e preocupações dos demais parceiros do sistema internacional (que sempre constituem fatores limitativos em termos da sua própria soberania ou liberdade de ação). No entanto, se admitirmos que entramos, a partir do final da Segunda Guerra Mundial numa ordem internacional progressivamente menos hobbesiana – estaremos sendo muito otimistas? – ou tendencialmente mais grociana, no sentido de incorporar os progressos do direito internacional à

prática corrente dos estados e das relações entre estes, teremos de admitir também que os impérios têm obrigações e deveres aos quais não podem furtar-se.

Quais seriam esses deveres imperiais? Em primeiro lugar, obviamente, garantir a ordem, a segurança e a estabilidade internacionais, mediante esquemas militares próprios ou em regime de aliança. Em segundo lugar, manter um ambiente aberto à cooperação e à interdependência econômicas, oferecendo aos seus próprios súditos, a eventuais vassallos e aos estados satélites condições de abertura e acesso sem reciprocidade a seus mercados, bem como receptividade às possibilidades de elevação educacional por parte daqueles que aceitam a dominação imperial. O império romano incorporava, sem questionamentos de tipo étnico, “cidadãos” da periferia a seu próprio esquema de dominação – desde que devidamente “latinizados” –, mas isso obviamente representava uma magra compensação pela colonização direta, pela extração de recursos ou pela escravização direta desses povos satelizados. Um outro dever imperial consiste na fixação de normas e padrões de conduta relativos ao governo mundial, esquemas que podem ser unilaterais ou cooperativos, mas

que podem e devem ser aceitos multilateralmente para um adequado funcionamento da economia global.

Na verdade, se formos examinar o registro histórico, constataremos facilmente como o império contemporâneo sempre atuou – ou quase sempre,

“O registro histórico também reconhece a imensa contribuição do atual império à construção do multilateralismo contemporâneo, não apenas do sistema onusiano, mas sobretudo na esfera econômica, com o regime do GATT e um sistema de pagamentos e de financiamento internacionais aberto e regulado (ainda que não equitável). Da mesma forma, no campo do direito internacional e dos padrões regulatórios não se pode recusar o papel eminentemente positivo desempenhado pelo império na fixação de normas mais elevadas para a conduta dos estados, com ênfase na promoção dos direitos humanos e da democracia (ainda que de maneira seletiva e subordinado a critérios próprios de interesse e segurança nacionais).”

admitamos – segundo uma concepção “benevolente” de sua missão hegemônica mundial. Assim ocorreu em 1917, nos campos do norte da França; foi o caso igualmente na Segunda Guerra Mundial, em primeiro lugar apoiando a resistência da Grã-Bretanha contra o poderio nazista; logo depois comandando a coalizão que veio em socorro da União Soviética e que, com outros aliados nos teatros europeu e asiático, ajudou a libertar os territórios da França e da Itália do jugo nazi-fascista, assim como a China e outros países asiáticos da dominação militar japonesa. Provavelmente não foi o caso de 1898 e de todas as demais ações tomadas no imediato entorno geográfico do nascente império, antes e depois do “corolário Roosevelt” à doutrina Monroe, mas o próprio das potências imperialistas é a falta de coerência (ou, como já se disse, a coerência com seus interesses imediatos unicamente). No final do século XIX e início do XX, o mundo vivia uma “situação imperialista” e não há nada que uma história “revisionista” e falsamente moralista possa fazer a esse respeito.

O registro histórico também reconhece a imensa contribuição do atual império à construção do multilateralismo contemporâneo, não apenas do sistema onusiano, mas sobretudo na esfera econômica, com o regime do GATT e um sistema de pagamentos e de financiamento internacionais aberto e regulado (ainda que não equitável). Da mesma

forma, no campo do direito internacional e dos padrões regulatórios não se pode recusar o papel eminentemente positivo desempenhado pelo império na fixação de normas mais elevadas para a conduta dos estados, com ênfase na promoção dos direitos humanos e da democracia (ainda que de maneira seletiva e subordinado a critérios próprios de interesse e segurança nacionais).

Feitas essas considerações sobre os “ônus e bônus” das situações imperiais, cabe agora examinar o boletim do atual império, ou seja, o *score* que ele faria em função dos dez critérios que são indicados abaixo. Esses critérios correspondem, grosso modo, aos grandes campos da agenda internacional, que deve ser vista aqui mais pelo lado estrutural do que segundo uma listagem conjuntural de temas em debate. De toda forma, o boletim do império tem necessariamente de obedecer a critérios de temporalidade estrita, como convém a qualquer registro escolar digno desse nome, geralmente de bases trimestrais. A pontuação que se segue, de natureza essencialmente subjetiva, corresponde, portanto, a uma apreciação do momento, em função de uma percepção pessoal de como responde o império atual às exigências e requerimentos de toda situação desse tipo. Um outro tipo de administração poderia ser responsável por uma pontuação diferente da que se apresenta a seguir, razão pela qual qualquer boletim deve levar em consi-

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.

deração o tipo de governo e as orientações filosóficas dos dirigentes imperiais, características entretanto dificilmente quantificáveis no sentido estrito do termo.

Vejam, então, numa escala de zero a dez, sem escala intermediária para facilitar o cálculo, quais seriam os pontos logrados pelo império atual no plano das relações internacionais. Cada um pode fazer o seu próprio exercício e compará-lo com este aqui.

Simulação subjetiva de desempenho numa hipotética situação imperial

1. Segurança e estabilidade internacionais: 7 pontos

Boa contribuição para a paz mundial no plano geral dos grandes conflitos militares, mas menor eficiência relativa nos conflitos regionais e guerras civis. Enquanto o mundo esteve entregue aos “senhores da guerra” europeus, que sempre ostentaram um comportamento tipicamente “feudal”, a instabilidade foi a regra absoluta, com alianças contraditórias se superpondo a normas estáveis e ambições mesquinhas se impondo ao interesse geral. O condomínio bipolar, em primeiro lugar, a hegemonia incontestável em segundo lugar resultaram numa situação, senão de paz, pelo menos, de ausência de conflitos destruidores. Avaliação geral positiva.

2. Desarmamento e não-proliferação: 5 pontos

Sucesso relativo em conter a disseminação de armas de destruição em massa, mas ausência de comprometimento com um regime igualitário de não-proliferação, o que é de certa forma compreensível. Não se pode desinventar a bomba atômica e os “mais iguais” tem demonstrado um compromisso aceitável com a não transferência de tecnologia. No período recente, ademais da recusa do CTBT – Comprehensive Test Ban Treaty, proibindo todos os testes nucleares –

, ocorreu uma revisão da postura nuclear imperial que contempla o uso possível da arma atômica mesmo em situações não recíprocas. Resultados medianos, portanto.

3. Promoção do direito internacional e da cooperação entre os Estados: 6 pontos

Em que pese o unilateralismo e a arrogância típicas do império, o direito internacional fez progressos notáveis desde o final da Segunda Guerra Mundial, com a multiplicação de tratados e convenções regulando os mais diversos aspectos da vida econômica e política mundial. Começando pela Declaração Universal dos Direitos do Homem até a Convenção para a Proibição das Armas Químicas – inédita pelo seu caráter não discriminatório e de igualdade efetiva no regime de controle – o império fez avançar a causa do direito internacional, ainda que com uma seletividade manifesta nos objetivos.

4. Contribuição ao consenso através do multilateralismo e de regras comuns: 4

O quadro aqui é bem mais contrastante, com percepções diferentes quanto aos métodos a serem empregados na busca do bem comum. As votações na ONU evidenciam um cenário de relativo isolamento da potência imperial – com poucos aliados constantes – e comportamento obstrucionista da agenda corrente, quando os interesses exclusivos do império estão em jogo. Não há como evitar uma pontuação moderadamente negativa.

5. Elevação dos padrões internacionais em direitos humanos e direitos sociais: 6

O papel do império foi eminentemente positivo quanto à fixação de normas, mas os resultados efetivos são bem menos satisfatórios. Os padrões podem ser (e são) usados de maneira política, com

um “esquecimento” providencial quando se trata de aliados estratégicos ou situações que comprometem a segurança militar ou econômica do poder imperial. Ainda assim, a contribuição geral pode ser aferida positivamente.

6. Defesa dos direitos laborais e dos direitos coletivos: 4

Ostentando uma filosofia pragmaticamente privatista e classicamente liberal, o império não pretende interferir muito nas relações contratuais privadas e nos mecanismos econômicos de promoção social, daí um “welfare state” que funciona mais bem segundo critérios realistas de eficiência econômica e gerencial e bem menos segundo princípios distributivistas, como desejado pelas generosas doutrinas socialistas.

7. Defesa da democracia e promoção da boa governança e da luta contra a corrupção: 5

Os resultados são igualmente equilibrados em campos de grande complexidade social, uma vez que esses objetivos meritórios são implementados em função de critérios próprios ao império, não como resultado de uma discussão multilateral objetiva.

8. Defesa do meio ambiente, preservação de áreas comuns, estabelecimento de padrões: 4

O movimento global em favor da sustentabilidade ambiental tem origem dentro do império e foi por ele promovido segundo a filosofia do “bem público”, em especial a partir de muitas entidades não-governamentais que emergiram a partir dos anos 1960. No entanto, no período recente, adotando uma atitude egoísta e de absoluto desprezo pelos interesses de outros povos, que se esforçam por encontrar soluções cooperativas a problemas percebidos como ameaçadores dessa sustentabilidade, o

império manifestou a intenção de “não sacrificar seu desempenho econômico” em função de ameaças não suficientemente verificadas pela ciência. Em poucos terrenos o unilateralismo tem sido afirmado de maneira tão enfática quanto neste. Quadro deplorável do ponto de vista dos ecologistas.

9. Contribuição ao progresso de outros povos via cooperação ao desenvolvimento: 3

Ainda que o desenvolvimento seja uma tarefa propriamente endógena, não resta dúvida que a cooperação internacional tem servido para minimizar situações de privação relativa e absoluta em países de menor desenvolvimento relativo. O boletim do império nesse particular é particularmente desastroso, como proporção de sua riqueza interna, ainda que os valores envolvidos sejam consideráveis em escala mundial. A generosidade da população contrasta com a frieza dos dirigentes, sendo que grande parte da ajuda oficial ao desenvolvimento retorna ao próprio império via contratação de agentes e mediante o fornecimento de bens e serviços próprios. Tendência declinante constante.

10. Abertura econômica, manutenção do crescimento com estabilidade e acesso dos demais países a seu próprio mercado, sem requerimentos de reciprocidade: 5

Maior comprador e investidor do mundo, o império é a “locomotiva de última instância” da economia internacional, movimentando bens, tecnologia e financiamento em todos os quadrantes do universo. Ao mesmo tempo, tem falhado miseravelmente em promover o acesso irrestrito de bens e serviços estrangeiros a seus próprios mercados, em áreas que são cruciais aos países em desenvolvimento, como agricultura e produtos industriais de tecnologia dominada e uso relativamente intensivo em recursos humanos. O liberalismo geral contrasta com o

protecionismo setorial e a promoção da concorrência se choca com cenas de subvencionismo explícito na produção de bens primários. Decepção.

Em conclusão, e somados os resultados parciais, a média simples do império se apresenta mais com viés de baixa do que de alta: 4,9 pontos, segundo se pode apurar neste exercício impressionista. Em outros termos, o império estaria reprovado, segundo os critérios de admissibilidade nos registros de direitos e deveres dos impérios. Como diriam os mestres-escola franceses: “peut faire mieux”. Por enquanto, o império fica para segunda época, esperando que uma mudança de padrões de comportamento possa trazer uma pontuação mais condizente com o quadro geral de império benevolente.

De toda forma, nenhuma situação de poder relativo ou absoluto é transformada apenas em função da vontade própria do império. São os desafios internos que induzem a mudanças comportamentais. Ou seja, as “situações” mudam, seja por bruscas revoluções “anti-imperialistas”, seja em virtude do lento acumular de transformações estruturais, ao cabo das quais tanto as potências imperiais quanto os povos dominados assumem novos papéis no quadro de um sistema internacional em permanente mutação.

Nesse sentido, há motivos para esperar que o império atual poderá (ou será obrigado a) atuar de maneira menos imperialista um dia. Ele poderá, por exemplo, decidir aderir ao Tribunal Penal Internacional, aceitar a natureza menos que perfeita dos instrumentos existentes e assinar alguns dos arranjos multilaterais em matéria de meio ambiente, de direitos humanos e de desarmamento (o que implica em certos custos internos), assim como passar a cooperar mais intensamente com outros países e organizações internacionais nos esquemas globais em favor do desenvolvimento.

Um império durável necessita de uma clara visão do futuro, de maneira a antecipar desafios presentes e modelar desenvolvimentos futuros. A sociedade global emergiu gradualmente de um mundo ti-

picamente hobbesiano para o império da lei e do direito internacional. Impérios responsáveis sabem atuar de maneira correta, oferecendo sua contribuição para o fortalecimento do direito internacional e das organizações mundiais. O atual império evoluirá (ou será levado) para essa situação de gradual enquadramento em regras multilaterais consensualmente acordadas. No mundo anárquico da atualidade, o império ainda não parece disposto a renunciar a seu papel de polícia global, o que é compreensível do seu próprio ponto de vista. Os demais atores podem não aceitar tal privilégio, mas no mundo atual da *Realpolitik* é o que se pode ter.

Finalmente, o que caracteriza as situações (ou a condição) de preeminência imperial não é necessariamente, ou principalmente, a lucidez e a inteligência de seus líderes, mas a eficiência administrativa e gerencial da máquina imperial como um todo, que é feita da soma de milhares de ações racionais, organizadas e disciplinadas, combinada aos efeitos inovadores de um sistema tecnológico aberto, que resulta por sua vez na melhoria dos índices de produtividade e no aumento qualitativo da competitividade geral. Daí a razão de existirem líderes imperiais absolutamente idiotas – na antiga Roma, como se sabe – ou relativamente incapazes intelectualmente, convivendo com o poder senatorial e dispondo de um aparato burocrático impessoal, o que supre as necessidades da boa gestão imperial. A *nomenklatura* soviética, por exemplo, supria de certo modo as deficiências humanas bastante evidentes da gerontocracia que ocupava o poder político. Os impérios em sua fase madura – como no caso da Inglaterra vitoriana – dispensam brilhantismos ou mesmo o exercício direto do poder por parte do soberano de última instância. O caso histórico mais notório, o do Império romano, conheceu depravados e alucinados no seu comando e nem por isso deixou de ser grande e forte. A decadência vem com a perda tendencial de eficiência do sistema em seu conjunto, não com a menor qualidade intelectual (que pode ser temporária) dos líderes políticos.

Desafiando o Império: Boutros-Ghali e Bustani nas Nações Unidas

Gustavo Henrique Cocentino Ramos*

Analistas da política internacional dificilmente conseguiriam argumentar com eficiência a inexistência de relação ou semelhança entre as campanhas contra a recondução do egípcio Boutros Boutros-Ghali para secretário geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1996, e a destituição do diretor geral da Organização para a Proibição de Armas Químicas (Opaq), o brasileiro José Maurício Bustani, em 2002.

Causaria estranheza a apreciação dos dois episódios como eventos localizados ou completamente distintos entre si. Aquele que supostamente crê nessa hipótese demonstra incapacidade de enxergar a realidade, provavelmente por uma das seguintes razões: por tratar-se de um incurável idealista inocente, não-céptico por natureza, ou então de realista cooptado cuja interpretação, por motivos diversos, encontra-se fortemente engajada e limitada ao projeto de continuidade hegemônica e à estratégia imperial norte-americanos.

A nosso ver, a relação entre os eventos não poderia ser mais patente. Além do fato de os protagonistas desempenharem, ambos, funções como altos dirigentes eleitos na mais importante organização multilateral mundial, em cujo espírito fundador incluem-se as defesas intransigentes da igualdade e da soberania das nações, em seus mandatos foi questionado de forma veemente a interferência dos Estados Unidos na Organização.

Detentor de hegemonia econômica e militar, os Estados Unidos têm exaustivamente exercido influência política nas decisões da ONU. Provenientes

de importantes países do bloco periférico, foi através de diversas ações no exercício de suas respectivas funções que Boutros-Ghali e Bustani demonstraram vontade em desempenhar ao máximo a imparcialidade necessária a seus cargos e de trabalhar para uma preservação possível do equilíbrio de poder, sobretudo evitando as interferências norte-americanas mais descomedidas em atividades da Organização.

Propõe-se, neste artigo, a realização de uma breve análise sobre os episódios acima mencionados e, através de prática comparativa e levantamento de similaridades, demonstrar como ambos possuem características que ilustram a “crise do multilateralismo” por qual passam as Nações Unidas. Trata-se de averiguar factualmente que, neste fórum, quando os interesses norte-americanos são contrariados, a Casa Branca e seus representantes, sob orientação democrata ou republicana, investem vigorosamente na derrubada de dirigentes internacionais responsáveis por fazer-lhes oposição, produzindo argumentos questionáveis e atraindo outras nações para concretizar seu objetivo.

Em seu livro de memórias, *Unvanquished: A U.S.-U.N. Saga* (New York: Random House, 1999) - publicado poucos anos após deixar cargo de secretário geral, e a cujo lançamento, precedido por palestra do autor, tivemos a oportunidade de comparecer, em Washington – Boutros-Ghali afirma que o presidente Clinton e sua Representante na ONU e, posteriormente, Secretária de Estado, Madeleine Albright, foram agentes diretos da crise que levou a sua não-reeleição. Acusa especialmente Albright que, insensível às

* Cientista Político, doutorando do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília (CEPPAC/UnB).

críticas e determinada a abalar sua reputação, promoveu árdua campanha contra a recondução.

De origem africana e árabe, professor de Direito Internacional na Universidade do Cairo, ex-Ministro das Relações Exteriores do Egito, Boutros-Ghali ganhou prestígio no universo das relações árabe-israelenses, sobretudo ao acompanhar Anwar Sadat em negociações de paz e como um dos idealizadores do Acordo de Camp David. Para a diplomacia norte-americana, apontada como “arrogante” também por Boutros-Ghali, não foi fácil habituar-se com um dirigente que tinha a simpatia da maioria dos membros da ONU, vasta experiência internacional e poder de persuasão.

O conhecido perfil de independência, posto em evidência durante os anos à frente da Organização, acabou por contribuir para sua própria derrota em 1996, haja vista o forte ceticismo na Casa Branca quanto à sua atuação e a oposição conservadora no Congresso que, em princípio de campanha eleitoral, acusou o governo Clinton de transferir à ONU a decisão sobre a necessidade de utilização das forças militares americanas, numa referência ao poder de veto do secretário geral sobre a possibilidade de ataque aéreo da OTAN na Bósnia. As fracassadas experiências na Somália e em Ruanda, sob presença da ONU, e uma interferência desastrosa dos Estados Unidos, de fato favoreceram o discurso anti-Nações Unidas e contra Boutros-Ghali. Acusações mais sérias, contudo, foram ainda realizadas.

Recusando-se a sanar dívidas com a ONU, os Estados Unidos alegavam erros administrativos, uso indevido de fundos públicos e a incompetência de Boutros-Ghali no processo de reformas. Revelava-se uma dura campanha para retirar um dirigente percebido como independente e que, no contexto da derrocada do comunismo e do fim da Guerra Fria, tentava, por meio também de discurso contra o etnocentrismo das grandes potências, promover a reinserção dos princípios de paz e multilateralismo imbuídos na Carta da ONU. O *establishment* conser-

vador observava-o como ativista indesejado e a diplomacia americana, como um intelectual subversivo que ampliou participação do bloco dos não-alinhados, apoiou países de Terceiro Mundo e que, em sua concepção, teria que renunciar.

Se a campanha contra a reeleição de Boutros-Ghali desvela a prepotência e arrogância norte-americanas, a recente destituição do diretor geral da Opaq confirma também que os Estados Unidos persistem inclinados em manter sua hegemonia a qualquer custo e, ademais, não demonstram apreço pelo sistema multilateral. Dispostos a perpetrar novo ataque ao Iraque, a retirada de José Maurício Bustani se constituía tarefa fundamental para o governo estadunidense, dessa vez sob liderança republicana e em contexto de acirramento das relações com o Oriente.

Episódio amplamente divulgado na imprensa, a destituição mediante “convocação especial” solicitada pelos Estados Unidos foi analisada principalmente diante a possibilidade de adesão do Iraque à Opaq, que, sob o comando de Bustani, eleito inclusive com o voto norte-americano, conseguiu aumentar de 87 para 145 o seu número de membros e, ainda, reduzir significativamente o estoque de armas químicas no mundo. Em recente audiência pública realizada na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, o embaixador Bustani devidamente classificou sua destituição como um “golpe de Estado”. Semelhantemente ao episódio da reeleição de Boutros-Ghali, o argumento utilizado pelos Estados Unidos foi a “má administração”.

Verifica-se, mais uma vez, que o fim da bipolaridade nas relações internacionais não significou a desejada ascensão de um verdadeiro multilateralismo. Nesse contexto, destacaram-se dois indivíduos cujas ações, vanglórias à parte, desafiaram o Império. Talvez a única diferença significativa entre os eventos é o fato do egípcio Boutros-Ghali haver retirado sua candidatura após maior pressão norte-americana, ao passo que o brasileiro Bustani permaneceu na “batalha” até sua derradeira queda.

A precoce decadência da Terceira Via na América Latina

Virgílio Caixeta Arraes*

Nas últimas semanas, o mercado, que vive de expectativas, coloca o Brasil em estado “pré-falimentar”, ao sinalizar o aumento constante do risco-país – medida relativa à diferença entre os juros dos títulos da dívida dos EUA e dos demais países – e do dólar. Tal situação derivar-se-ia da incerteza do resultado da eleição presidencial, em outubro próximo. Para tanto, chegou-se a criar um índice para medir o risco de vitória do candidato da oposição.

Todavia, a situação desabonadora por que passa o país decorre de medidas correntes e pretéritas da gestão atual, que, conscientemente, se aventurou em um processo político-econômico, em que os pilares trincam há tempos, em vários locais do mundo: a Terceira Via.

Este projeto tornou-se real ao posicionar-se como alternativa viável entre o finado socialismo real do Leste europeu e a direita neoliberal, de inspiração anglo-saxã. Com laivos de social-democracia, a Terceira Via propunha-se a combinar virtudes sociais com a eficiência da competitividade do mercado. Em suma, procederia de forma pendular, não se pautando por dogmatismos, mas por uma pretensa serenidade política, advinda da observação e do estudo de ambas vertentes ideológicas: direita e esquerda.

Nos anos 90, fugazmente, encantou a Europa, principalmente a Grã-Bretanha, onde viceja ainda, os Estados Unidos, com o conservadorismo “esclarecido” de Clinton, já derrotado há dois anos, e a América Latina, notadamente o Brasil, em que a agonia já não pode ser mais atribuída a questões meramente regionais ou nacionais.

O Brasil, apesar de integrar-se tardiamente, em meados dos anos 90, logo se esforçou para efetuar as reformas que o modernizariam e conduziriam à retomada do desenvolvimento, que fora claudicante nos anos 80, com a crise da dívida externa, inflação e queda dos regimes autoritários militares.

Basicamente, as medidas efetuadas pelos países latino-americanos foram, variando a intensidade: austera disciplina fiscal e monetária, com o corte de gastos e reformas administrativas; a desregulação em relação à circulação do capital e o desmonte do modelo de industrialização adotado entre as décadas de 50 e 80, de forma que países periféricos se concentrassem apenas nas atividades em que, sob competição internacional, pudessem obter vantagem real para a produção. Desta forma, aplicando diligentemente os novos preceitos, o crescimento sustentado retornaria, sob a égide do capital privado, ansioso por novas oportunidades de investimento fora da área da OCDE, o que significava, de início, a privatização ou a concessão de boa parte do setor público, inclusive os ligados à rede de solidariedade social, como saúde, educação e previdência.

A aceitação do projeto, por parte da sociedade latino-americana, deveu-se ao relativo controle da inflação, que, durante anos, se tornara um tributo extra para as classes média e baixa. Assim, a sua baixa substantiva significou a aceitação da radical aplicação de medidas “modernizantes” que, em pouco tempo, ocasionaram, em troca, o aumento da dívida tanto interna como externa, o sacrifício do parque industrial erigido em décadas anteriores – à exceção do

¹ Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) e mestre e doutorando em História das Relações Internacionais pela mesma Universidade. É editor-adjunto de RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais.

México, em função do NAFTA –, o realce das desigualdades sociais, com medidas sociais compensatórias iníquas, a ampliação da concentração de renda, com a América Latina tendo por índice de crescimento de milionários 12%, em relação ao ano passado, por exemplo, enquanto o restante do mundo, 3%, e a majoração do ritmo das importações, sem que as exportações pudessem acompanhá-la.

Como já salientado, o quadro não é atributo de um país apenas, mas de uma região. Decorre, deste modo, o risco de contágio, tão propalado pelo mercado. A desintegração da Argentina, com o maior risco país do mundo, aponta para a falência do modelo, visto que o país aderiu entusiasticamente ao ideário “modernizante” e perdeu-se inequivocamente.

O pêndulo da Terceira Via sempre se inclinou no processo todo para o conservadorismo, de modo

que sua atuação não se chocou com o receituário do Consenso de Washington, que basicamente recomendava medidas similares, diferenciando-se, talvez, pelo compasso.

Mesmo diante da dramaticidade do quadro gerado pela crença resoluta no ideário neoconservador, a Terceira Via corrobora o pêndulo para o lado direito, ao considerar alarmante a hipótese de escolher-se, na eleição presidencial, projeto divergente dos desígnios do mercado. Para ela, a democracia não é vista como forma para intermediar, sem viés autoritário, os antagonismos entre diferentes setores da sociedade, com soluções encaminhadas por meio do diálogo, mas como mera protocoladora dos anseios de um setor específico. Desta forma, na América Latina, a Terceira Via, em breve, se confundirá com os demais projetos autoritários esboçados para a região.



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.

Um Plano Marshall para a África? A NEPAD na reunião do G8

Wolfgang Döpcke*

Pela primeira vez na história do G7/G8, a África consta da pauta desta reunião dos Chefes dos maiores Estados industrializados (e a Rússia), graças à nova esperança africana: o plano *New Partnership for African Development* – NEPAD, que promete enfrentar a pobreza e o subdesenvolvimento do continente, através de uma nova parceria com os países industrializados. Antes de ser apresentado, e muito provavelmente apoiado, na atual reunião do G8 em Kananaski, Canadá, o plano recebeu em 2000 seu batismo de fogo junto à cúpula dos países G7 em Tóquio, na reunião dos países G8 em Gênova em 2001, pelo FIM e pelo Banco Mundial.

O que é este plano – a NEPAD - e o que explica sua repentina preeminência em um órgão que certamente não se destaca por uma tradição em prol do desenvolvimento africano? Embora comumente associado ao atual Presidente da África do Sul, Thabo Mbeki, como seu autor, a NEPAD teve também outros pais e um complicado nascimento. O seu primeiro componente surgiu, por volta de 1996, sob o nome de “African Renaissance”, como conceito norteador da nova política africana da África do Sul. No final dos anos 90, Mbeki chegou a concretizar esta filosofia da *African Renaissance* num plano de desenvolvimento continental, intitulado *Millennium Partnership for the African Recovery Programme* – MAP. Associaram-se ainda à MAP os Presidentes da Nigéria, Obasanjo, e da Argélia, Bouteflika e do Egito, Mubarak, transformando-a numa iniciativa multilateral, ancorada nos principais pólos de poder do continente.

Simultaneamente, o Presidente Wade do Senegal, também um dos líderes reconhecidos da

África, tinha idealizado seu próprio plano para o desenvolvimento continental, intitulado de *Omega Plan*. Para terminar a concorrência entre os dois planos e as fricções diplomáticas decorrentes, eles foram fundidos em um único, batizado agora de *New African Initiative* – NAI. A reunião dos Chefes de Estados africanos em Lusaka, em julho de 2001, adotou formalmente a *New African Initiative*, inaugurando-a como a principal estratégia da OUA, em tempos de globalização, para recuperar economicamente o continente e redefinir sua inserção internacional, especificamente as relações de assistência financeira com o Ocidente. Dai para frente, o plano foi novamente batizado, mas sem mudar muito o conteúdo, como *New Partnership for African Development* – NEPAD.

Este “Plano Marshall” para a África é visionário, corajoso e com metas bem audaciosas: busca alcançar, entre muitos outros objetivos, um crescimento econômico de 7% anual durante os próximos 15 anos para o continente africano, a redução pela metade da taxa de pobreza absoluta até 2015 e a matrícula de todas as crianças em escolas primárias no mesmo período. Quais são os seus elementos chaves? Uma leitura crítica do documento gera uma certa perplexidade, porque este combina idéias que parecem antagônicas. É um verdadeiro ser híbrido, mesclando retórica radical com receitas neoliberais. Explicando a *malaise* africana, o plano recorre ao raciocínio africanista e à teoria de dependência. No que concerne aos remédios, aceita o discurso globalista liberal, receitando privatizações, maior integração ao mercado mundial, atração do capital financeiro e investimentos e a participação do continente na revolu-

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

ção da comunicação e informação. Para alcançar as metas ambiciosas, o plano reitera, necessita-se de recursos adicionais no volume de 12% do PIB da África, isto é, US \$ 64 bilhões, a serem mobilizados principalmente através do cancelamento de dívidas, de assistência financeira pelo Ocidente, um aumento das exportações e, mais importante, pelo investimento externo privado nas economias africanas.

Se parasse nesta listagem de prioridades, metas e mobilização de recursos, a NEPAD seria igual aos muitos planos que já fracassaram na África ou nunca saíram do papel. Mas, o que caracteriza o momento inovador do plano NEPAD, e a garantia do seu sucesso, segundo os seus protagonistas, seriam 1) o vínculo inseparável entre democracia, direitos humanos, paz e governabilidade, de um lado, e desenvolvimento econômico de outro; 2) as responsabilidades a serem assumidas pelos participantes e 3) a “propriedade” africana do plano. Para partici-

par da NEPAD, os Estados africanos assumem um forte e explícito compromisso com estes (e outros) valores, cuja realização é vista como pré-condição de qualquer desenvolvimento, da mesma maneira que os países industrializados e as instituições multilaterais se comprometem explicitamente a realizar a sua parte. O plano seria de origem africana, de “propriedade” africana e se basearia em valores consensualmente aceitos, tanto na África quanto nos países industrializados.

Como se explica o surgimento deste novo plano salvador da África e por que ele alcançou tanto reconhecimento em tão pouco tempo? Para entendê-

lo melhor, o plano NEPAD pode ser interpretado em três distintos contextos: 1) a inserção global do continente africano; 2) a política exterior sul-africana depois do fim da apartheid; 3) a política interafricana.

O plano NEPAD, bem como a filosofia do *African Renaissance*, é compreendido pelos seus protagonistas como respostas genuinamente africanas aos desafios da globalização, à crescente marginalização econômica do continente e ao “afro-pessimismo”, visão fundamentalmente negativa sobre o potencial tanto da inserção internacional do continente quanto da capacidade interna de reformar e modernizar as sociedades africanas.

Em primeiro lugar, a NEPAD propôs uma nova base ideal de inserção internacional do continente, depois do fracasso na luta por uma nova ordem econômica internacional e contra a ortodoxia liberal propagada pelas Instituições Financeiras Internacionais – IFIs. O duplo golpe da globalização e do

“ O duplo golpe da globalização e do fim da Guerra Fria, de repente, revelou a grave marginalização mundial do continente, em termos políticos e econômicos. Ao mesmo tempo, fortaleceu-se a hegemonia do ideário liberal na economia (em prol de livres fluxos de mercadorias, capital financeiro, desestatização e liberalização de mercados) e na política (eleições democráticas, pluralismo político e respeito aos direitos humanos individuais). ”

fim da Guerra Fria, de repente, revelou a grave marginalização mundial do continente, em termos políticos e econômicos. Ao mesmo tempo, fortaleceu-se a hegemonia do ideário liberal na economia (em prol de livres fluxos de mercadorias, capital financeiro, desestatização e liberalização de mercados) e na política (eleições democráticas, pluralismo político e respeito aos direitos humanos individuais). Com o *African Renaissance* e o NEPAD, os seus inventores pretendem recuperar a iniciativa no discurso da inserção internacional do continente, iniciativa que tinha sido perdida nos anos 80. E conseguiram isto de forma muito impressionante. A ofensiva diplomática de

Mbeki catapultou o plano NEPAD, dentro de pouco tempo, nos palcos internacionais, e agora influencia profundamente o discurso internacional sobre o continente. Ademais, a NEPAD não somente se apresenta como proposta africana, mas também, explicitamente, como uma iniciativa de Chefes de Governo africanos, tentando, assim, recuperar a legitimidade dos Estados e dos seus dirigentes de conceituação do processo político e o discurso da inserção internacional.

Com quais estratégias o plano NEPAD pretende enfrentar o desafio da globalização e do fim da Guerra Fria? A resposta é simples: o plano considera a globalização como inevitável e não a questiona. Aceita plenamente o discurso hegemônico liberal da globalização e o integra na sua proposta. Embora o plano NEPAD seja comemorado como uma resposta genuinamente africana ao desafio da globalização, trata-se na realidade de uma “africanização” das propostas liberais ocidentais. A mesma apropriação do novo discurso hegemônico é perceptível em relação ao conjunto de valores políticos/sociais como democracia, direitos humanos e *good governance*.

O segundo contexto da gestão do plano NEPAD e da idéia de *African Renaissance* é a libertação da África do Sul do regime da apartheid e a política exterior sul-africana depois de 1994. O *African Renaissance* incorpora valores centrais da luta antiapartheid e da nova África do Sul que se transformaram em orientações na política exterior sul-africana e que a África do Sul exporta como receita para o resto da África. Entretanto, a mesma ambigüidade que caracteriza a política doméstica da nova África do Sul e do Congresso Nacional Africano, isto é, a tentativa de servir dois constituintes opostos: os trabalhadores e as massas urbanas empobrecidas de um lado e o capital e as empresas multinacionais de outro –, reflete-se também na NEPAD, que mistura dois discursos opostos: um radical e africanista e um outro liberal e globalista. A perspectiva africanista se manifesta na medida em que o plano glorifica o passado pré-colonial do continente, atribui o subdesen-

volvimento ao tráfico de escravos e ao colonialismo, fala em restauração da auto-estima e pretende resgatar valores, virtudes e culturas africanas pré-coloniais para superar a presente miséria do continente. Além disto, o *African Renaissance* transmite uma mensagem radical da libertação da África: “We must rebel against the tyrants and the dictators, those who seek to corrupt our societies and steal the wealth that belongs to the people.” (Mbeki).

Mas o “*African Renaissance*” reflete também o lado econômico da interação sul-africana com o resto do continente. Dentro de um período muito curto depois do fim da apartheid, a África do Sul conseguiu abrir os mercados africanos, especialmente aqueles da África Austral e Oriental às suas exportações. A África como mercado tem relevância estratégica para a África do Sul, porque este mercado, ao contrário daquele da União Européia ou dos EUA, recebe principalmente produtos manufaturados sul-africanos. O plano NEPAD e os recursos mobilizados por este beneficiariam a estratégia de inserção econômica da África do Sul no continente africano. O *African Renaissance* acompanha ideologicamente a ofensiva sul-africana de exportação, e veste esta estratégia, que já gerou bastante rejeição e preocupação com tendências hegemônicas sul-africanas, em roupas mais suaves, progressistas e consensuais.

O terceiro contexto do plano NEPAD é constituído pela política entre os Estados africanos. A trajetória do *African Renaissance* para NEPAD revela as complexidades destas relações intra-africanas. Em primeiro lugar, coloca-se mais uma vez a questão da hegemonia sul-africana entre os seus vizinhos. A África do Sul não facilmente adaptou a sua política exterior pós-apartheid ao seu status de *middle power*, que “naturalmente”, pelo seu potencial econômico e militar, exerce hegemonia no seu ambiente regional. Nos primeiros anos depois de 1994, a inserção internacional do país ziguezagueou entre um realismo econômico, um moralismo ético eclético e a recusa de assumir um papel político regional em consentâneo ao seu poder real. Em resposta tanto ao legado da política

exterior agressiva, militarista e dominante do sistema da apartheid quanto às preocupações dos seus vizinhos sobre seu potencial hegemônico, a África do Sul favoreceu sistematicamente a diplomacia multilateral, seja no contexto regional seja globalmente.

Para escapar da armadilha de ser uma potência regionalmente hegemônica, talvez sem querer, Mbeki obviamente tinha que ampliar a base sustentadora da sua proposta de “African Renaissance”. Optou por envolver na primeira fase a Nigéria, outro país potencialmente hegemônico na sua própria região, e que tinha alcançado em 1999, superando 15 anos de ditadura militar, um renascimento democrático um pouco parecido com a transformação da África do Sul. Neste estágio, o plano parece ter entrado em meio do velho cisma entre Estados francófonos e anglófonos, chocando-se também com o avanço político continental da Líbia, focalizando o projeto da União Africana (AU). A França teria condicionado a sua aprovação do plano a uma conciliação entre a NAI de Mbeki e o plano Omega do – francófono – Presidente senegalês Wade. Formou-se uma aliança de interesses entre França, Líbia e Senegal, de um lado, baseada na sua competição com os interesses dos EUA, e a África do Sul – como “aliado” dos EUA na África – e a Nigéria, de outro lado. Mbeki consegue esvaziar esta oposição com uma política de cooptação: o grupo dos Presidentes fundadores foi ampliado por Senegal, Argélia e Egito e, na distribuição das responsabilidades setoriais, a África do Sul cedeu o setor economicamente mais interessante – desenvolvimento infra-estrutural – ao Senegal.

A New Partnership for African Development tem chances de sucesso? Certamente, o plano vai atrair certos recursos financeiros para a África. Além disto, não é provável que estes recursos, e as políticas acompanhantes, vão “salvar” a África ou realizar os objetivos ambiciosos, e altamente não realistas, do plano. É muito mais provável que esta iniciativa se junte às suas predecessoras e termine esquecida no cemitério das boas intenções. Entretanto, por um momento, a África conseguiu recuperar a iniciativa

no discurso sobre a sua inserção internacional e seu desenvolvimento econômico. Mas o preço deste sucesso superficial é alto e se reflete na natureza contraditória do próprio plano. O plano, e o marketing político em torno dele, não são homogêneos. Tenta reconciliar o irreconciliável. Junta um discurso radical, que localiza a miséria africana nos séculos da sua integração na economia mundial e sua exploração pelo Ocidente com uma receita liberal ortodoxa, que pleiteia em favor da intensificação do *nexus* com o mercado internacional, aceitando as regras do jogo, enforcadas em cima dos países pobres. Fala em “propriedade africana” do desenvolvimento do continente e dos valores implícitos, mas apresenta o pensamento ocidental hegemônico pós-Guerra Fria. Festeja a sociedade civil, mas exclui esta mesma sociedade completamente das discussões sobre o plano, que fica firmemente nos círculos dos Chefes dos Estados. Porém, “desenvolver a África” exclusivamente “de cima para baixo” representa um grave anacronismo que completamente ignora a experiência desenvolvimentista dos últimos 35 anos.

Ademais, por enquanto os Chefes de Estado demonstram muito pouca seriedade com o momento mais interessante do plano: o compromisso assumido em prol de democracia, direitos humanos e *good governance*. Quando, em março de 2002, o Presidente do Zimbábue, Robert Mugabe, se reelegeu, desrespeitando plenamente estes celebrados valores, um grande número de governos africanos rejeitava qualquer censura e condenaram as pressões em cima de Zimbábue como interferência ilegítima nos assuntos internos de um país soberano. Este episódio revelou com muita clareza as limitações da iniciativa de Mbeki: a tentativa de recuperar espaço político para a elite e o Estado não se reconcilia muito bem, na prática, com a propagação de valores democráticos. Se um mecanismo independente de avaliação de práticas de governo (chamado de “African Peer Review Mechanism”), criado em reação ao abalo que a crise zimbabuana causou para o plano NEPAD, resolverá o dilema, é sujeito a muitas dúvidas.

Eleição à Francesa

Márcio C. Coimbra*

Os antigos dois principais candidatos ao Palácio Elysée não entusiasmaram. Tanto não o fizeram que o comparecimento às urnas foi pífio. Chirac e Jospin não conseguiram transmitir ao eleitor a importância do voto e a representação que isto que tem para a democracia francesa. O resultado foi uma surpresa. Os disciplinados eleitores de Jean-Marie Le Pen compareceram em peso às urnas. O final não poderia ser diferente: o representante da frente nacionalista assegurou seu lugar no segundo turno.

A França é, tradicionalmente, o berço das modernas teses da esquerda, por isto a perplexidade geral. A sensação à margem esquerda do Sena, a charmosa *rive gauche*, onde se localiza a Sorbonne, no Quartier Latin, é de extrema tristeza. A derrota da esquerda, entretanto, reside em dois aspectos. O primeiro deles gira em torno de uma estratégia equivocada. A esquerda dividiu-se em várias candidaturas, o que levou seus votos a se fragmentarem em diversos candidatos. A segunda está em Jospin.

O primeiro-ministro francês não é uma figura simpática, o que não o ajuda em contabilizar votos. Jospin, contudo, errou quando não decidiu adotar um perfil definido para sua campanha. Oscilou entre uma posição socialista e social-democrata. Este fator, como lembrou a revista *The Economist*, levou a perda de votos tanto de um lado quanto de outro. Aqueles que se identificavam com uma posição mais socialista, depositaram seus votos para os eleitores que estavam mais à esquerda de Jospin. Os social-democratas, mais moderados, podem ter buscado refugio nos braços de Chirac. Assim, o primeiro-ministro permaneceu em uma perigosa zona cinzenta que o deixou fora do segundo turno.

O presidente Chirac também não empolgou. Entretanto, ao contrário de Jospin, conta com um

indelével charme que fascina os franceses há décadas. O atual líder francês sabe melhor do que ninguém quais são os anseios dos franceses. Como vimos, esta eleição lhe foi servida à francesa. Apesar de diversas denúncias de corrupção, a vitória veio fácil, pois Chirac, assim como Amélie Poulain, sabe fazer os franceses sonharem.

O segundo turno ocorreu sob enorme tensão. Manifestações pró e contra Le Pen tomaram as ruas francesas, especialmente em Paris. Os socialistas tiveram que apoiar e votar em Chirac para evitar que o representante nacionalista chegasse ao poder. Os que não apoiavam os dois candidatos imaginaram diversas formas de protesto, que iriam desde enviar cédulas de Le Pen a Chirac, até dobrar as mesmas quatro vezes (todos dobram uma), para assim saber quantos votos Chirac receberia com o simples intuito de barrar Le Pen.

A lição tirada de todo este episódio é a consolidação de democracia. O grande susto do primeiro turno levou mais franceses às urnas e, no futuro, fará com que os políticos se esforcem mais no intuito de apresentar propostas ao invés de somente tentar agradar todos os eleitores. A abstenção de 30% na primeira parte da eleição é algo sintomático e deve ser analisado. Na realidade não houve crescimento da esquerda ou da direita (Le Pen obteve praticamente o mesmo número de votos da última eleição – seu percentual aumentou em razão da forte abstenção). Houve desinteresse. Mas talvez tenha que existir um impacto desta magnitude para mostrar o valor e importância da democracia. Este é o único remédio para se escapar dos radicalismos. Enquanto isso, na bela Paris, o mágico Chirac caminhou triunfante, absoluto e tranquilo para mais alguns anos na condução da Quinta República, apoiado, curiosamente por Jospin. É, a política tem dessas coisas curiosas....

* Professor de Direito Internacional da Universidade Católica de Brasília (UCB).

Soberania, responsabilidade estatal e crises econômico-monetárias

Minoru Nakada*

O GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) foi uma tentativa de regular as barreiras tarifárias e posteriormente as não-tarifárias sob o princípio da não-discriminação embasado na cláusula da Nação Mais Favorecida, visto que o protecionismo e a elevação discriminatória das tarifas alfandegárias entre os países tinham sido uma das causas que deram início à 2ª. Guerra Mundial. Nesse sentido, de certa forma, os países participantes do GATT renunciaram à sua soberania sobre o estabelecimento das barreiras alfandegárias, se submetendo em favor de um acordo multilateral (atualmente no Acordo da OMC). Entretanto, o sistema FMI proposto por White, permitiu que cada país mantivesse a sua soberania sobre a política monetária, desde que vinculado ao dólar (o sistema proposto por Keynes faria com que cada país renunciasse à esta soberania em favor de uma moeda universal denominado de Bancor). Desta forma, as questões de emissão de moeda, juros, câmbio, controle da inflação e orçamento público permaneceu sob o controle e a soberania de cada país. Assim sendo, a irresponsabilidade de alguns governos de Estado nestas áreas, principalmente nos países em desenvolvimento, trouxeram consequências desastrosas como o descontrole inflacionário (que taxa os mais pobres), aumento do déficit público, elevado endividamento, alta carga tributária sob o setor privado e crises de confiança no governo, o que facilitou a ocorrência das recentes crises monetárias nos quatro cantos do mundo, visto que tornou alvo fácil dos especuladores financeiros como os *hedge funds* que “quebraram” os países sem controle nas contas públicas para a reali-

zação de lucros. Deve-se salientar que os países onde o grau de dependência ao capital externo é maior como é o caso dos países emergentes, o risco de se ver envolvido em turbulências financeiras mundiais é maior. E as alternativas a serem tomadas nestes momentos são bastante reduzidos e limitados.

A fuga maciça de capitais, principalmente os especulativos e de curto prazo, foi o que determinou a crise cambial nos diversos países na última década. Nesse sentido, creio que seriam necessários a tomada das seguintes medidas provisórias:

- a) Achar uma fórmula de indexar os juros com o fluxo de capitais para dar maior rentabilidade ao capital produtivo;
- b) Monitoramento e taxação do capital remetido ao exterior conforme o valor, período que esteve no País e se era especulativo ou não. Também, poderia criar regras onde até um certo volume de remessas ao exterior seria livre, sendo que à medida que a quantia aumenta, começaria a taxar com um IOF variável conforme o volume. Outra variante seria sobre o período de permanência do capital. Quanto maior o período de permanência, menor seria a taxa, isto é, faria uma maior taxa sobre o capital de curto prazo mesmo no mercado de ações;
- c) Conceder maior benefício tributário ao investimento direto e produtivo como o das privatizações, criando-se duas regras. Uma para o investimento produtivo e outra para o mercado de capitais.

* Professor de Direito Internacional do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília e mestre em Direito Internacional Público e Econômico pela Universidade de Kyoto.

Aplicando-se estas regras, o volume de investimentos diminuiria, mas creio que poderia obter maior estabilidade sobre o fluxo de capitais, diminuindo os riscos de uma fuga maciça de capitais. O problema também é a de que os fluxos de investimento direto encontra diversas barreiras para entrar no país, como é o caso das privatizações, enquanto que o investimento especulativo está praticamente livre de qualquer regras ou barreiras.

Por outro lado, a fuga de capitais é uma oportunidade única para tentar distinguir o capital especulativo que tem menor grau de fidelidade com os interesses nacionais, do produtivo.

Deve-se deixar claro que estas regras ou medidas são paleativas, sendo que enquanto não houver uma melhora nos fundamentos macroeconômicos do país como a diminuição do déficit público, controle da inflação, melhora no saldo da balança comercial, exugamento da dívida interna e externa entre outros, o país continuaria vulnerável a ataques especulativos, pois ainda não consolidaria a sua credibilidade internacional como uma região atrativa aos investidores tanto nacionais como estrangeiros.

O sistema de câmbio flutuante existente desde o choque de Nixon, idealizado por Friedman, manteve a soberania sobre a política monetária a cada país,

sendo que a credibilidade do país começou a refletir diretamente no valor da moeda, visto que este passou a ser determinado pelo mercado financeiro. Entretanto, a União Econômica e Monetária Européia fez uma guinada neste conceito, visto que os países participantes da moeda única renunciaram à esta soberania, sendo que a política monetária passou a ser conduzido pelo Banco Central Europeu. Ainda, os países integrantes da UEM seguiram uma rígida política econômica para poder consolidar a credibilidade e adotar a moeda única. Assim sendo, a união monetária é uma alternativa importante para que os países emergentes possam sair ilesos de uma turbulência econômica internacional, apesar de ter que se submeter à uma autoridade supranacionais em questões de política econômica e monetária.

Outrossim, o FMI poderia fazer um estudo para formar algo como um Acordo Geral sobre Política Econômica e Monetária ao estilo do GATT (um tratado multilateral com rodadas de negociações para definir os termos das políticas a serem adotadas como são as negociações da União Européia) para que os países entrem num processo de coordenação das políticas macroeconômicas dentro de um sistema multilateral, renunciando parte da sua soberania para evitar que aconteçam novas crises econômico-mo-



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 Edit. Eletrônica: Samuel Tabosa de Castro – samueltabosa@ig.com.br – 9956-1028

netárias a nível internacional. Nesse sentido, poderia averiguar a possibilidade de atrelar as normas orçamentárias com a responsabilidade internacional dos Estados (este, dentro do conceito do Direito Internacional Público) ao estilo da Lei de Responsabilidade Fiscal adotada pelo Brasil no âmbito interno.

Até que ponto a política econômica e monetária de um país é assunto estritamente doméstico? Como fazer com que os países evitem que governantes populistas (“salvadores da pátria”) tomem medidas que acarretem total descontrole nos gastos públicos, instabilidade econômica, inflação, corrupção, ineficiência nos serviços públicos entre outros? São assun-

tos que merecem ser tratados com competência e determinação política, principalmente nos países em desenvolvimento, onde a população mais carente fica à mercê de promessas irresponsáveis de políticos oportunistas que têm pouco ou nenhum compromisso sério perante a sociedade, sendo que a manipulação da mídia é maior e o Estado de Direito é praticamente inexistente. Nesse sentido, a formação de um tratado multilateral que tentem coordenar as políticas econômicas e monetárias a serem implementadas nestes Estados, trariam maior compromisso dos governantes para que executem planos sólidos de desenvolvimento econômico e social.

