

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de
Conjuntura em Relações
Internacionais

N^{os} 32/33
Março – Abril – 2003



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

S U M Á R I O

A GUERRA DE BUSH CONTRA
O IRAQUE

AMADO LUIZ CERVO

O MOMENTO DA VERDADE
CRISTINA SOREANU PECEQUILO

GUERRA DO GOLFO: NOVA ORDEM
OU ANTIGO PROJETO?
VIRGÍLIO CAIXETA ARRAES

ASPECTOS MILITARES DA CAMPANHA
AMERICANA NO IRAQUE
JOÃO FÁBIO BERTONHA

A PNEUMONIA E OS DOIS LADOS DO
ESTREITO DE TAIWAN
PAULO ANTÔNIO PEREIRA PINTO

A ARROGÂNCIA DA HEGEMONIA
ROBERTO DI SENA

A ONU, HUMILHADA, PERDURARÁ
ANA FLÁVIA BARROS PLATIAU

O BRASIL E O FMI:
MEIO SÉCULO DE IDAS E VINDAS
PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

A guerra de Bush contra o Iraque

Amado Luiz Cervo*

O pensamento de direita no Brasil interpreta a guerra dos Estados Unidos contra o Iraque como uma campanha em favor das liberdades, como também em favor da expansão da economia de mercado. Portanto, justa e modernizadora.

Uma visão histórica do assunto leva a conclusões muito distintas. A guerra de George W. Bush contra o Iraque reveste-se de três qualificativos: ilegal, imoral e covarde. Certamente muitos presidentes norte-americanos nunca tomariam decisões dessa natureza. A guerra é movida por Bush e um grupo de dirigentes que conseguiram apropriar-se do governo com idéias que têm algum respaldo na opinião americana, mas que não se confundem com os parâmetros da cultura política do país.

Nos dias atuais, uma guerra movida em desrespeito à carta das Nações Unidas é considerada ilegal. A presente guerra em termos de legalidade não difere da guerra movida por Saddam Hussein contra o Kuwait em 1991. A comunidade internacional condenou esta última e a ONU autorizou uma ação de força. Como não existe possibilidade real de agir contra a ilegalidade do poder imperial dos Estados Unidos, a presente ofensa ao direito internacional fica sem punição. O velho argumento de Rui Barbosa, a prevalência do direito sobre a força nas relações internacionais, mais uma vez está sendo encaminhado para o reino da utopia.

A guerra é imoral porque se move por motivos aparentes e enganosos e por motivos reais escusos. Não são as armas de destruição em massa, tampouco a ditadura, ou a liberdade, as razões da guerra, mas os interesses econômicos e estratégicos dos Estados Unidos. Caso aqueles argumentos fossem válidos, guerras estariam sendo movidas pela mesma lógica contra dezenas de países nos dias atuais. As campanhas do passado não avalizam a moralidade da ação externa dos Estados Unidos. Mesmo o envolvimento na aliança contra a Alemanha durante a Segunda Guerra Mundial explica-se, em última instância, por preocupações de segurança própria, tanto é que os Estados Unidos se associaram ao regime comunista para combater um regime totalitário. Essas e outras campanhas do passado, particularmente a ação dos Estados Unidos na América Latina, durante a Guerra Fria, combatendo regimes democráticos e

* Professor titular de História das Relações Internacionais da Universidade de Brasília e Editor da *Revista Brasileira de Política Internacional*.

semeando ditaduras, o treinamento de terroristas, o subsídio a governos corruptos, eliminam o elemento da liberdade, que daria revestimento moral à ação no Iraque. Aliás, a guerra afronta a liberdade de expressão e de manifestação artística dentro dos Estados Unidos de George W. Bush. O princípio imoral que guia a ação externa é a contribuição do outro aos interesses norte-americanos, pouco importando o sacrifício de vidas inocentes e de princípios humanistas.

A política exterior dos Estados Unidos não incorporou os valores de sua civilização. Democracia e liberdade apenas para si, dominação ou castigo para fora.

A guerra é covarde. O governo dos Estados Unidos obteve da ONU um boicote econômico e militar que asfixiou o inimigo por doze anos. Depois, exigiu uma resolução que o desarmasse do que restava de capacidade defensiva eficiente. Isso consumado, traindo a própria ONU, atacou-o com uma superioridade estratégica quase infinita. Nisso consiste a covardia. Ademais, aquele governo faz a guerra para caçar um homem, repetindo o que fez no Afeganistão. Impõe sofrimentos cruéis a civis inocentes e indefesos, que assistem embasbacados e sem saber o que ocorre à exibição das poderosas armas de destruição. Se houvesse honra envolvida na guerra americana, tudo seria diferente. Caçar um homem se faz por meio de uma operação de inteligência, não se justificando por título algum impor os sofrimentos da guerra ao povo inteiro.

Felizmente, o pensamento de direita não prevalece no mundo, fora dos Estados Unidos e, no seu interior, quando não se está observando uma exibição de superioridade tecnológica contra o inimigo. O pensamento de direita inclinou-se em direção aos parâmetros do nazismo. O nazismo correspondeu a uma doutrina de dominação, envolvendo a presunção de superioridade. O neonazismo comporta a mesma doutrina de dominação envolvendo semelhante presunção de superioridade. É nisso que consiste a aproximação entre a dominação nazista e a dominação pretendida por George W. Bush.

Existe um perigo concreto rondando a sorte dos povos. Esse perigo somente poderá remover-se por

meio da construção de um equilíbrio capaz de pôr limites ao poder imperial. Com total desenvoltura e arbítrio, esse poder já deu demonstrações inequívocas de ameaças globais desde o fim da Guerra Fria, período em que a OTAN tornou-se subserviente e a Rússia retirou-se de cena. A guerra contra o Iraque despertou, finalmente, a consciência dessa ameaça real, provocando a manifestação das massas e a reação política da maioria dos governos no mundo.

A esperança da humanidade está nas mãos das grandes potências, porque delas depende a configuração de outra ordem global, distante do unilateralismo ameaçador. O futuro que se deseja corresponde precisamente àquele que no momento o jogo das forças torna possível. Situa-se em um ponto de equilíbrio, ancorando-se, de um lado, os Estados Unidos e seu agregado natural, a Grã-Bretanha, e, de outro, França, Rússia e China, com o respaldo da Alemanha. Essas quatro potências medem-se com os Estados Unidos em capacidade estratégica e são superiores em capacidade econômica, em razão da força do eixo franco-alemão em controlar a União Européia. Essas quatro potências, observando a insensatez da guerra contra o Iraque e seus verdadeiros objetivos, deixaram entender que enfrentarão o unilateralismo das relações internacionais. Resta saber de que lado penderá o Japão, mas seu passado permite supor que não será outro agregado da hegemonia atual.

Sem esse novo equilíbrio, permanecendo solta a vontade dominadora dos Estados Unidos, a ONU não tomará mais decisões de bom senso, sequer tomará decisões. Estabilizando-se a coalizão anti-hegemônica, uma nova ordem erguer-se-á sobre parâmetros benéficos. O mundo poderá assistir ao retorno da negociação multilateral com o reforço da ONU e dos demais órgãos regulatórios, como a OMC, a Conferência do Desarmamento etc. Os povos mais fracos, vítimas naturais das ações de caráter covarde empreendidas pelos Estados Unidos, estarão ao abrigo, podendo tirar novamente vantagem do equilíbrio de poder.

O Momento da Verdade

Cristina Soreanu Pecequilo*

Em 17 de Março de 2003, o presidente dos Estados Unidos dirigiu-se à nação americana e à comunidade internacional anunciando, finalmente, o encerramento dos esforços diplomáticos para o desarmamento do Iraque. De acordo com Bush, na ausência de atitudes mais firmes das Nações Unidas e da reticência de diversos membros do Conselho de Segurança diante da necessidade de eliminar uma ameaça real à paz e estabilidade mundial, o ditador Saddam Hussein e seu arsenal de armas de destruição em massa, os Estados Unidos e seus aliados liderariam uma coalizão para libertar o Iraque deste jugo ditatorial. Com isso, mesmo na ausência de uma nova resolução da ONU que autorizasse o início de operações militares, o caminho da guerra ficou definido como a opção preferencial americana, fazendo-se uso da resolução anterior, a 1441 para justificar estas ações. Porém, ainda em uma demonstração de “boa vontade”, os americanos ofereceram a Saddam Hussein e sua família um prazo de 48hs para abandonar o território iraquiano.

Tal sugestão foi oficialmente repudiada por Hussein e um pouco depois de vencido este prazo de 48hs pudemos assistir os primeiros bombardeios de Bagdá. Imediatamente, Bush entrou novamente no ar em um pronunciamento curto, anunciando o início da guerra. Segundo o presidente, a guerra foi escolhida por ter sido a única forma real de preservar a segurança nacional americana diante da ameaça do regime de Hussein e para libertar o povo iraquiano, como mencionamos (o nome da operação é Liberdade do Iraque). Bush também acrescentou que a guerra durará o quanto for preciso e que os Estados Unidos não possuem qualquer ambição econômica ou territorial naquela região. Trata-se, apenas, da prevenção do perigo, nos moldes estabelecidos pela

Doutrina Bush em 2002. Realizou-se na prática, portanto, o que todos receavam: a aplicação prática da nova perspectiva estratégica americana elaborada pelos falcões conservadores e a alteração real do comportamento do país no sistema, abandonando conceitos clássicos como dissuasão e contenção. Com isso, os EUA estão “atacando primeiro, para perguntar depois” e estamos assistindo hoje à primeira guerra preventiva dos EUA, cujas implicações serão profundas no presente e futuro do sistema internacional e da hegemonia.

No caso, aqui precisamos distinguir entre o curto, médio e longo prazo destas possíveis implicações. Em termos de curto prazo, trabalhamos com elementos que foram abordados recentemente em vários artigos desta coluna, em especial no de Fevereiro. Neste sentido, os primeiros momentos da guerra e a maneira como chegamos até ela revelaram os limites das organizações internacionais, subordinadas à vontade de seus membros, e as restrições práticas à ação dos que se opõem à liderança dos Estados Unidos diante de seus significativos recursos de poder, principalmente os militares. Além disso, pudemos observar mais uma vez que a integridade do relacionamento euro-atlântico é bastante sensível a crises e que estas crises tem se tornado cada vez mais frequentes, existindo uma polarização entre os eixos anglo-americano e franco-germânico na União Européia e na Organização do Tratado do Atlântico Norte. Igualmente, esta polarização foi acompanhada pelo papel subordinado do leste e de algumas nações como a Espanha que optaram pela aliança com o país forte como forma de se beneficiar. Declarações como a de Donald Rumsfeld de que a atual coalizão liderada pelos EUA é mais importante que a da Operação Tempestade por contar com o apoio de mais 30 nações não

* Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), Professora de Relações Internacionais (UNIBERO) e Pesquisadora Associada NERINT/UFRGS.

minimizam os desentendimentos existentes e superestimam a importância destes novos amigos. Afinal, quem seria mais importante conquistar como aliados, dada a configuração de forças global e os recursos de poder de cada Estado. o Uzbequistão, a Eritréia e a Estônia, ou a China, a França e a Rússia?

Estes impactos, principalmente as manifestações anti-americanas, poderão ser relativamente minimizados no médio prazo caso a campanha militar seja extremamente bem sucedida. Desta forma, haveria um repensamento de posições dos opositores á guerra e uma tentativa de realinhamento como parecem revelar algumas comunicados oficiais de diplomacias como a alemã e outras: embora repudie a guerra, a Alemanha eventualmente poderá participar de esforços de reconstrução no pós-guerra ou auxílio a operações de cunho humanitário. No caso francês, Chirac demonstrou suas preocupações com as condições humanitárias que serão criadas¹, havendo, todavia, declarações adicionais da diplomacia que se o Iraque usasse armas químicas haveria um reposicionamento. Esta mudança de atitude, seria gerada pela inevitabilidade da vitória americana e do surgimento de uma nova realidade no Iraque, buscando garantir a realização de interesses políticos e econômicos na reconstrução regional. Os próprios Estados Unidos, inclusive, também buscariam este realinhamento com estas nações e a ONU, afirmando que estas organizações e aliados são essenciais na transição de poder no Iraque (e na disseminação da democracia no Oriente Médio, passando pela estabilidade Israel/Palestina). Contudo, os EUA

poderiam também partir para o caminho oposto: a comprovação da eficiência da guerra preventiva levaria a possibilidade de mais campanhas similares, abrindo-se um perigoso precedente². A cada problema ou choque de interesses entre os EUA e um país do mundo, a partir da identificação deste país como ameaça pela diplomacia, poderiam surgir novos alvos preventivos, selecionados a partir de uma agenda que incluiria novos e velhos inimigos (Coreia do Norte e Irã, por exemplo, já estão no Eixo do Mal).

Por outro lado, o fracasso das operações militares poderia levar a um novo Vietnã e á criação de um terreno cada vez mais favorável á formação de coalizões anti-hegemônicas e a um distanciamento profundo entre sociedade e governo dentro do país³. Todavia, nestes estágios iniciais fica bastante difícil afirmar de que forma se encaminhará a guerra ou se dará a resistência iraquiana, devendo-se aguardar os acontecimentos para podermos avaliar o sucesso e/ou fracasso da campanha militar.

Contudo, ainda que possa existir o realinhamento pró-EUA devido á possibilidade da concretização de um resultado positivo da operação, o longo prazo indica uma aceleração da multipolaridade. Independentemente da vitória ou não, o desgaste americano foi efetivo. Na política, nem amigos ou inimigos são permanentes, mas as lembranças, principalmente as associadas á arrogância do poder hegemônico, á perda de influência e margem de manobra e á submissão, são duradouras. A aquiescência, ou o silêncio, as atividades eventuais de cooperação que surjam nos próximos dias, semanas

¹ O Brasil em nota oficial do Itamaraty e discurso da presidência expressou similar preocupação, lamentando a eclosão do conflito, reafirmando a importância do multilateralismo.

² Se analisarmos os discursos de Bush e de Rumsfeld, a idéia é que os Estados Unidos possam fazer ambos: utilizar a ONU e outros organismos como ajuda no pós-guerra, ao mesmo tempo em que continuam se dedicando a perseguir unilateralmente seus interesses.

³ Internamente, esta hipótese faria com que a política americana sofresse uma importante reviravolta e talvez fornecesse aos democratas, e mesmo aos republicanos moderados, uma nova agenda. Atualmente, a pressão patriótica pró-guerra é bastante grande e aqueles que se opõem a ela, nos meios artísticos e intelectual mais diretamente, tem sofrido represálias com a criação de listas negras como na época do Macarthismo. Do lado da opinião pública, a guerra sem a ONU foi apoiada pela maioria, porém os números tem se alterado bastante diante dos fatos e não são tão confortáveis quanto a Casa Branca desejaria (o sucesso militar rápido seria um elemento essencial na sustentação e aumento deste apoio).

ou meses, não representarão necessariamente o consenso ou uma aceitação dos EUA, mas sim, como destacamos, a procura de interesses próprios de cada nação que será obrigada a reajustar sua política externa às circunstâncias existentes. Além disso, uma vez aberta a possibilidade da prevenção e comprovada a falta de confiabilidade e credibilidade das instituições em momentos críticos, a maioria das nações buscará as suas próprias estratégias de proteção, visando a manutenção de sua soberania.

Neste cenário, a estabilidade aparente esconderá uma insegurança quase que constante e a busca aberta e secreta de instrumentos militares (corrida armamentista, desenvolvimento de tecnologias de destruição em massa) e políticos (alianças e coalizões) que preservem a autonomia dos agentes individuais. E, caso haja a necessidade, cada nação poderá realizar as suas próprias guerras preventivas contra seus alvos escolhidos, fazendo uso das mesmas justificativas

americanas, como observamos na Coreia do Norte, abordada em artigos anteriores. Enquanto isso, nos Estados Unidos, a menos que tenhamos uma mudança de posição dos falcões (o que parece improvável caso se confirme a vitória) ou uma alternância no poder e de visões de mundo, o unilateralismo e unipolarismo se reforçarão, mantendo-se as tensões internacionais⁴.

Analisar as implicações da guerra do Iraque nestes primeiros dias de campanha é, mais do que uma tentativa de “acertar previsões”, uma busca de perguntas, cujas respostas certamente estarão disponíveis somente bem depois. Para Bush, hoje, vivemos um momento da verdade e devemos aguardar para descobrir qual realidade este momento nos legará. E, ainda fazendo uso das palavras do presidente americano, “Em qualquer conflito, seu destino dependerá de suas ações”⁵.



⁴ Para uma interessante avaliação da trajetória de ascensão e afirmação destes novos falcões ver GOLUB, Philip. “United States: inventing demons”. *Le Monde Diplomatique*, English Edition, March 2003.

⁵ BUSH, George. Speech, March 17, 2003. www.whitehouse.gov. Tal trecho não se aplica aos americanos, consistindo-se em um alerta aos militares iraquianos, indicando que qualquer resistência ou agressividade de sua parte será reprimida.

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”.

Guerra do Golfo: nova ordem ou antigo projeto?

Virgílio Caixeta Arraes*

“Let our position be absolutely clear: An attempt by any outside force to gain control of the Persian Gulf regions will be regarded as an assault on the vital interests of the United States of America. And such an assault will be repelled by any means necessary, including military force”

Jimmy Carter¹

Na abordagem da política internacional, faz-se mister a construção de uma hierarquia de forças, cuja validade pode alterar-se com o amplo passar do tempo. Com a progressiva consolidação da interdependência mundial, reforçada com o fim da Guerra Fria, há pouco mais de uma década, a preponderância dos fatores econômicos, associados ao desenvolvimento da sociedade de consumo, no pós-II Guerra, faz com que não só o acesso, mas o controle de determinadas matérias-primas seja primordial ao(s) país(es) que anseia(m) pela manutenção de sua capacidade de liderança ou até mesmo de hegemonia.

Do período multipolar mais recente ao fim do bipolar, o Oriente Médio foi considerado área de influência anglo-saxã, notadamente norte-americana, explicitada pela maciça presença de corporações petrolíferas, que opera(va)m em parceria com vários governos locais. Com a emergência de nova configuração mundial no final do século passado, que facultaria novas perspectivas comerciais, com parceiros diferentes, houve a impressão de que antigas alianças poderiam esmorecer ou serem modificadas, salvo se um acontecimento inesperado ocorresse – novo adversário, que poderia ser vislumbrado em um país ou força transnacional como o terrorismo, por exemplo.

No caso da região, isto teria sido proporcionado pela ruptura diplomática do Iraque com um de seus vizinhos, o Coveite, visando a ampliação de seu território, e, por conseguinte, beneficiar-se da incorporação de substantivas reservas petrolíferas, não obstante ser

proprietário da segunda maior reserva do mundo, e da dilatação de sua faixa litorânea.

Como resultado da intempestiva ação unilateral iraquiana, haveria a formação de uma coligação militar, capitaneada pelos Estados Unidos, sob aval da Organização das Nações Unidas, que consagraria o reestabelecimento da soberania coveitiana, ao mesmo tempo que restringiria a iraquiana, sob invocação da Resolução nº 688/91 da ONU, ao delimitar zonas de exclusão em seu território, sob justificativa de proteção a determinados segmentos da população, fosse étnico, como os curdos, ao norte, fosse religioso, como os xiitas, ao sul.

Assim, a aliança anglo-saxã com os países da região teria sido mantida, ao comprovar a disposição de manter o *status quo* da região. Todavia, a ação por parte dos Estados Unidos, com seu acólito, a Grã-Bretanha, visto sob perspectiva temporal maior, seria mais uma – talvez a mais vistosa – de outras, já esboçadas desde meados dos anos 70, para garantir a sua presença cada vez mais direta na região, fitando um objetivo mais econômico que político: o acesso a jazidas de gás e petróleo. Destarte, a I Guerra do Golfo não iniciou a participação do governo americano na área, mas a cristalizou, de sorte que aquele acontecimento representou mais uma de uma série de significações que remontariam aos anos 70, quando da súbita crise do petróleo, provocada pelas conseqüências políticas da Guerra do Yom Kippur (1973).

* Mestre e doutorando em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e professor do Departamento de Relações Internacionais da mesma universidade.

¹ CARTER, Jimmy (23 jan. 1980), Mensagem Presidencial de. *Apud* ISENBERG, David. *The Rapid Deployment Force: the few, the futile, the expendable. Policy Analysis*, v.44, 8 nov 1984. www.cato.org/pubs/pas/pa044.html. Dele, extraíram-se, também, as informações sobre a estratégia militar.

Com o choque, dos três centros principais econômicos do Ocidente – EUA/ Europa Ocidental/ Japão-, apenas os Estados Unidos poderiam absorver parte substantiva do custo, em razão de suas corporações multinacionais do setor petrolífero, ainda que, naquele momento, não se percebesse tão claramente isto, em decorrência das dificuldades militares no Vietnã, do surgimento de movimentos nacionalistas/socialistas no 3º Mundo e da aparente tranquilidade da economia soviética, que podia contar com enormes reservas de petróleo e gás natural descobertas em meados dos anos 60². Desde a Guerra da Coreia, o acesso constante a determinadas matérias-primas já era visto como fator de segurança nacional e, portanto, o petróleo seria naturalmente um dos elementos-chaves.

Em 1979, três acontecimentos importantes influenciariam a política energética internacional: a Revolução Iraniana, em fevereiro, que alijaria do poder um dos mais fiéis aliados dos Estados Unidos, o Xá Reza Pahlevi; os aumentos gradativos do preço do petróleo, que chegaria a 24 dólares o barril em dezembro; a invasão do Afeganistão pela União Soviética no Natal. Ante tudo isto, em janeiro de 80, o Presidente Jimmy Carter, em mensagem ao Congresso, proclamaria, no último ano de sua gestão, que a região seria definitivamente área de influência americana: cunhava-se a Doutrina Carter, inspirada por Zbigniew Brzezinski, Assessor-Chefe do Conselho de Segurança Nacional, que sobrepujava Cyrus Vance, Ministro das Relações Exteriores, de inclinação mais moderada. Sua primeira medida prática seria a criação de uma unidade militar especial – *Rapid Deployment Force* (RDF), que seria transformada, algum tempo depois, na *U.S Central Command* (CENTCOM), cujo raio de atuação se daria da África Oriental até o Afeganistão – talhada para conduzir rapidamente milhares de militares, caso houvesse crise política na região. Somando-se a isso, na gestão Reagan, esboçou-se o estabelecimento de uma aliança anti-

comunista que incluiria, principalmente, Turquia e Arábia Saudita, a qual receberia quantidades maciças de armamentos americanos até o final daquela década.

Todavia, a presença de tropas americanas em território árabe/muçulmano não havia sido aceita. Apenas o sultanato de Omã, a sudeste da Arábia, no oceano Índico, permitia a estocagem de material militar. Mesmo a Arábia Saudita, parceiro próximo dos Estados Unidos, diversificava-se militarmente, buscando outros países como Grã-Bretanha e França. A primeira Guerra do Golfo mudaria a situação, ao estabelecer a presença permanente de tropas ocidentais, especialmente americanas, em países árabes. Uma década depois, a Guerra do Afeganistão, após o atentado terrorista de 11 de setembro de 2001, propiciaria a oportunidade, com rápida vitória militar, para a consolidação do país em antiga área de influência soviética/russa, já incluídas as recém-independentes repúblicas do Uzbequistão e Quirguistão.

No Relatório do Grupo de Desenvolvimento de Política Energética Nacional, há inúmeras recomendações que contemplam literalmente a manutenção de uma política energética global, preconizando sobremodo que o setor seja prioridade comercial e de política externa, de sorte que o Oriente Médio torna-se cada vez mais de suma importância para os interesses do país. Nesse sentido, a recomendação ao governo seria utilizar tanto a diplomacia multilateral – OCDE, OMC e outros – como a bilateral para a liberação aos investimentos externos privados, proporcionando a eliminação de barreiras comerciais³.

Assim, a visualização de longo prazo da política externa americana demonstra que a insistência do governo com determinadas atitudes estaria ‘coerente’ com sua pauta há muito planejada e executada tanto por republicanos como democratas, que, no caso, se diferenciariam apenas na intensidade das ações a serem empreendidas.

² VIZENTINI, Paulo, org. *A grande crise. A nova (des)ordem internacional dos anos 80 aos 90*. Petrópolis: Vozes, 1992, p.12-4. Na época, estas corporações americanas foram vistas, em face do aumento de preço, contra os interesses do seu país. GILPIN, Robert. *The political economy of international relations*. New Jersey, USA: Princeton, 1987, p.244.

³ Strengthening global alliances. Enhancing national energy security and international relationships. In: *Report of the national energy policy development group*, c.8, p.4;18. May 2001 www.whitehouse.gov/energy/Chapter8.pdf

Aspectos militares da campanha americana no Iraque

João Fábio Bertonha*

Uma campanha militar americana no Iraque (com os subservientes britânicos na rabeira) parece hoje quase que inevitável. Mesmo que não seja ainda possível, pelo menos para mim, estabelecer com total clareza os motivos que levam a administração Bush a essa obsessão com o Iraque (ver meu artigo “George W. Bush e Saddam Hussein: quando sinto falta de trabalhar com o passado”, publicado na revista eletrônica *Espaço Acadêmico*, nº 17, 10/10/2002, www.espacoacademico.com.br), não é difícil perceber que ela vai ocorrer, com ou sem o aval da ONU. Se algo inesperado acontecer e refrear os falcões de Washington, tanto melhor, mas esta perspectiva me parece muito pequena nesse exato momento.

Ao mesmo tempo em que a maior parte dos analistas concorda que a guerra é altamente provável, boa parte das preocupações parece convergir no Iraque pós Saddam Hussein. Um Estado democrático ao estilo ocidental, uma Estado laico aos moldes turcos, uma confederação de etnias...; várias hipóteses estão sendo discutidas, mas todas tomam como certeza que a conquista americana do Iraque será rápida. O presente texto, apesar de não discordar, em essência, dessa conclusão, gostaria de aprofundá-la, de forma a esclarecer os leitores menos versados em temas militares o que está acontecendo. Para isso, devemos, inicialmente, examinar como se deu a guerra do Golfo em 1991 no aspecto militar.

Em 1991, o Iraque era efetivamente o maior poder militar do Oriente Médio. Suas forças armadas, enrijecidas por anos de guerra com o Irã e abastecidas com quantidades inacreditáveis de armas européias, soviéticas e de outras fontes (inclusive o Brasil) nos dez anos anteriores, podiam com certeza ser

consideradas o melhor que o mundo árabe tinha a oferecer. Além de 1 milhão de soldados, elas tinham mais de 5.500 tanques, 800 aviões de combate, milhares de canhões e uma densa rede de defesa aérea.

Frente a esta força, os Estados Unidos interviram na região com um número de soldados menor (ainda que substancial), mas equipado com tecnologia superior. Realmente, enquanto os iraquianos lutavam com tanques T-72 soviéticos (ou mesmo velhos T-62), os soldados americanos contavam com M1 Abrams, com seu avançado sistema de tiro. Na aviação, apesar da ameaça de alguns Mirage e de alguns modelos mais recentes da ex-União Soviética, os americanos logo conseguiram superioridade aérea com seus aviões F-15, F-16 e F-18 (para não falar dos Awacs e outros sofisticados aviões de guerra eletrônica) baseados em terra e nos porta aviões. Essa superioridade aérea também permitiu o uso das forças de ataque ao solo, baseadas em aviões Thunderbolt II e helicópteros Apache e Cobra. Ou seja, durante a guerra do Golfo, os americanos lutavam com armas no mínimo uma geração à frente das iraquianas, o que, por si só, já dava uma vantagem imensa a eles.

O fator tecnológico, contudo, não é tudo. Em termos de doutrina operacional, como mostra o instigante artigo de Domício Proença Jr. e Eugênio Diniz (“Os caminhos de Marte – Sobre a guerra, na paz e a defesa do Brasil” in *Novos Estudos Cebrap*, nº 43: 129-156, 1995) sobre a doutrina militar do século XX, os iraquianos utilizaram largamente a antiga doutrina militar soviética, de forças maciças e compactas estabelecidas em zonas de defesa em profundidade e protegidas por densa rede de defesa aérea, mas pouco flexíveis e coordenadas. Já os americanos utilizaram a sua doutrina *Airland Battle*,

* 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.

criada justamente para dar conta do poder soviético e sua doutrina militar, enfatizando coordenação de poder aéreo e terrestre, mobilidade e troca de informações em tempo real. Mesmo não a tendo utilizado em todo o seu potencial (separando, por exemplo, as fases aérea e terrestre da campanha), os militares americanos foram extremamente bem sucedidos, o que, aliás, não poderia ser diferente: se essa doutrina e toda uma tecnologia de armamentos tinha sido criada para enfrentar um inimigo muito mais poderoso, a União Soviética, eliminar um inimigo com número e qualidade de armamentos muito inferior, mas lutando com a mesma doutrina da matriz, era quase que inevitável.

Hoje, parece haver poucas dúvidas de que as forças armadas iraquianas têm muito menos capacidade de responder a um ataque ocidental do que dez anos atrás. Em termos numéricos, elas caíram para cerca de 400 mil homens, com apenas 3 mil tanques e uns 300 aviões. Mais importante do que isso, seu reequipamento, feito centralmente por contrabando das sucatas do antigo bloco soviético, não conseguiu repor o que foi perdido em 1991 e nem diminuir a lacuna tecnológica frente aos ocidentais. Algumas centenas de tanques russos T80 e alguns modelos recentes de caças Mig e Sukhoi e canhões, além de um melhor treinamento de algumas forças especiais, aliviam o quadro, mas não, a meu ver, o suficiente.

A maioria dos soldados e oficiais, além disso, vive no risco iminente de ser fuzilado por suspeita de traição e está desmoralizada e sem treinamento. Para piorar, seu sistema de defesa aérea é apenas uma fração do que era em 1991 (apesar da aquisição de algum material recente dos russos, como mísseis SA 10, que poderão dar algum trabalho aos aviadores americanos), o que facilita e abrevia o trabalho dos militares americanos para conseguir a necessária superioridade aérea. Em termos de doutrina militar, os iraquianos não têm mais a massa numérica e de material necessária para se manterem fiéis à velha doutrina soviética, mas também não têm condições tecnológicas para repetir o modelo americano, o que

os parece deixar num limbo em termos táticos. Como força de combate de alguma relevância, resta a Guarda Republicana, mas também esta sofre dos problemas gerais, ainda que em menor escala, das forças armadas iraquianas.

Do outro lado, as forças americanas que darão caça a Saddam Hussein desta vez não só aprofundaram e aperfeiçoaram suas técnicas de batalha combinada, como já sofreram uma notável atualização tecnológica em apenas uma década. Apenas para se ter uma idéia, na Guerra do Golfo, cerca 9% das armas utilizadas eram dotadas de sistemas de guiagem. Dessa vez, o total deve estar perto de 60% e estas “bombas inteligentes”, associadas a uma melhoria substancial no sistema de controle do tráfego aéreo e reconhecimento (incluindo o uso de aviões sem piloto), permitem bombardeios mais efetivos com menor número de aviões. Os tanques e canhões também estão muito mais precisos e mortíferos.

Nesse sentido, como prega a doutrina militar americana, o primeiro passo será estabelecer a superioridade aérea, o que será muito mais simples do que da primeira vez. Além de destruir a infraestrutura militar, parece ser a intenção do Pentágono quebrar a cadeia de comando e controle dos militares iraquianos, o que estimularia deserções e também rebelião de unidades inteiras contra Saddam, abreviando a guerra. Como é a intenção dos Estados Unidos ocupar o Iraque e conseguir o apoio da sua população a um novo governo, parece razoável acreditar que eles tentarão evitar ataques a centros urbanos e a infraestrutura civil, como foi feito na Guerra do Golfo. Uma invasão por terra, partindo do Kuwait e, provavelmente, da Turquia, completará o quadro.

Evidentemente, não posso ter certeza dos detalhes dos planos, pois não tenho acesso à sala de guerra do Pentágono. No entanto, não acredito existir a possibilidade de variações muito substanciais disto. A questão passa a ser, então, como Saddam e seu Exército responderão a isto.

Quero crer que os militares iraquianos aprenderam, em 1991, que é suicídio enfrentar os

soldados americanos em campo aberto, onde sua superioridade tecnológica e aérea são esmagadoras. Há indícios de que a saída encontrada pelo regime será trazer as tropas, especialmente as mais fiéis, para as cidades, notadamente Bagdá, para levar os americanos a uma guerra urbana. Como mostra a recente experiência dos russos em Grozny e dos próprios americanos em Mogadíscio, a guerra urbana é o pesadelo dos militares, pois é um tipo de guerra onde o fraco tem condição de golpear o forte, na qual a superioridade tecnológica perde importância e que produz efeitos políticos terríveis para uma democracia, como morte de muitos civis e maiores baixas entre os atacantes. Dada a situação, parece ser a única resposta disponível para o regime iraquiano.

Eu tendo a acreditar que esta resposta não será efetiva, por motivos de ordem política mais do que militar. Em primeiro lugar, tenho dúvidas que a população civil iraquiana (e mesmo a maioria dos militares) vá aceitar ser imolada num banho de sangue em Bagdá por um regime que aterroriza a vida dos iraquianos e levou miséria a sua população nos últimos vinte anos. O medo e o terror provocam obediência, mas acredito que, assim que a estrutura repressiva do regime começar a ruir e os soldados americanos chegarem aos portões de Bagdá, a maioria das pessoas começará a acertar as contas com os antigos opressores e não defende-los. Do mesmo modo, muitos comandantes militares fiéis a Saddam começarão a mudar de lado rapidinho quando perceberem que a derrota é certa. Os Estados Unidos estão jogando com essa perspectiva e ela me parece razoável.

Várias forças militares (como a Guarda Presidencial) e outros organismos e pessoas mais ligados ao regime hão de resistir mais, já que sabem que o acerto de contas será inevitável. Mas, sem o apoio popular (e, volto a insistir, por mais que os

iraquianos possam não apreciar Tio Sam, não acredito que eles estejam dispostos a morrer por Saddam), ela tende a se extinguir.

O problema, então, passa a ser Saddam. Se ele aceitar fugir para o exílio (e os americanos o permitirem) ou for morto num ataque, o regime tende a se decompor e a guerra estará vencida, surgindo daí outros problemas, para os Estados Unidos, decorrentes da ocupação de um país muçulmano. No entanto, se essas hipóteses não se concretizarem, me preocupa profundamente o uso de armas de destruição em massa. Ao contrário do que dizem os falcões de Washington, não acredito que o Iraque tenha um arsenal de armas nucleares, químicas ou biológicas de gigantescas proporções (apesar de estar caminhando para isto antes de 1991) e parece evidente que destruir esse arsenal inexistente é pura desculpa para uma guerra que tem causas mais profundas. No entanto, não é impossível que Saddam tenha algumas armas biológicas e químicas guardadas para alguma emergência e os riscos de que ele resolva utilizá-las contra Israel, as tropas americanas ou a própria população civil iraquiana me deixam assustado, dadas as possíveis conseqüências humanas e políticas.

Concluindo, parece razoável acreditar que os americanos vencerão a guerra e não derramarei uma só lágrima se uma bomba, inteligente ou não, cair em cima de Saddam Hussein e sua turma, mas talvez alguns revezes dos planejadores americanos, militares ou políticos, fossem até úteis para diminuir um pouco esse triunfalismo perigoso que domina Washington nesse momento. Além disso, as perdas humanas serão inevitáveis, assim como as conseqüências políticas e geopolíticas. Uma pena que isso não seja capaz de conter os ânimos dos falcões da administração Bush e seu ímpeto de resolver o problema iraquiano unicamente pela força.



A Pneumonia e os Dois Lados do Estreito de Taiwan

Paulo Antônio Pereira Pinto*

Seria impossível, no momento, escrever algo sobre a Ásia-Pacífico, sem fazer referência à pneumonia que assola esta parte do mundo. A doença, com o nome técnico de Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG), em Taiwan, segundo noticiário local, representa crise que causará maiores prejuízos econômicos do que o violento terremoto que abalou a ilha, em 21.09.99, ou do que a guerra contra o Iraque.

“Crise”, no entanto, segundo o conhecido símbolo da língua chinesa que a representa, significa perigo, mas também oportunidade.

Nessa perspectiva, pouparei detalhes já amplamente divulgados sobre as perdas, provocadas pela SRAG, para o comércio com a China, incluindo Hong Kong, turismo e investimentos taiwaneses no continente. Deixarei, também, de fazer considerações sobre as origens da doença e quanto a fatos que facilitaram ou não sua propagação.

Procurarei efetuar exercício de reflexão, apenas, com respeito às oportunidades que a crise oferece, por exemplo, para a reunificação da ilha de Formosa ao continente chinês.

Os 23 milhões de taiwaneses, como se sabe, encontram-se estreitamente vinculados à China continental, tendo em conta: a condição insular do território que ocupam, a 145 kms do litoral de um país, com 1.3 bilhões de pessoas; o fato de que este vizinho gigantesco considera Taiwan uma província chinesa; a existência de cultura compartilhada que persiste em unir as sociedades civis das duas margens, em função de valores, hábitos e até laços familiares; e a crescente integração econômica, que fortalece a tendência no sentido da formação de “uma grande China”.

Lembra-se, a propósito, que a separação da ilha do continente chinês tem sido sustentada, por um lado pela convivência com um ideário da Guerra-Fria, que leva ao esforço de manutenção, através do Estreito de Taiwan, das estruturas de confrontação então vigentes. Por outro, a esperança taiwanesa de obter legitimidade internacional, como Estado independente, tem sido alimentada por novas crenças, trazidas pela globalização, como a de que seria suficiente padronizar as formas de governança e de organização do mercado, de acordo com o ditado no Ocidente, para obter êxito nesse sentido.

Até o momento, segundo esta linha de raciocínio, tem sido possível analisar a evolução em curso da questão através do Estreito de Taiwan, em quatro dimensões principais: a de segurança, a política, a econômica e a cultural.

Cenário favorável futuro para a questão taiwanesa, na dimensão de segurança, dependeria da consolidação de tendências como “não à independência, não à utilização da força”, de forma que nem Taipé tomasse a iniciativa de secessão do continente, nem Pequim persistisse com a ameaça de reintegração da ilha por meios militares.

Em seu patamar político, para os chineses, a evolução mais favorável seria a do acordo entre as duas margens do estreito de que existe apenas “uma China”, representada pela RPC, da qual Taiwan faz parte. Em contrapartida, para os formosinos, o ideal seria que a ilha fosse tratada em condições de igualdade, pelo continente, não como uma província chinesa, mas, sim, como um Estado, tal como a China.

Na dimensão econômica, a tendência mais favorável, para um cenário futuro ideal, nas relações

* Diplomata de carreira e já serviu por mais de treze anos na região da Ásia-Pacífico, sucessivamente, em Pequim, Kuala Lumpur, Cingapura e Manila, em missões permanentes, e Xangai e Jacarta, provisoriamente. Em setembro de 1994 foi o coordenador da primeira missão acadêmica brasileira que visitou Cingapura, Pequim e Hong Kong. Atualmente é o Diretor do Escritório Comercial do Brasil em Taipé, Taiwan. As opiniões expressas no presente texto são exclusivamente as de seu autor.

através do estreito, seria aquele em que, a partir da adesão da China e Taiwan à OMC, em janeiro de 2.002, e a outros órgãos reguladores da economia mundial, normas de mercado venham a ser arbitradas por entidade supranacional.

Na dimensão cultural, as sociedades civis, em ambas margens do estreito, agiriam em benefício da unidade nacional, conforme tem prevalecido historicamente. Isto é, nessa esfera de relacionamento, existe somatório de interesses compartilhados, entre chineses e taiwaneses, que servirão de cimento para resgatar a identidade de uma nação. Entre esses mecanismos de cooperação, encontra-se a capacidade chinesa, demonstrada através da História, de fazer prevalecer, diante de adversidades variadas, os valores mais importantes de sua civilização.

Essa moldura, no entanto, tem sido permeada pelo fortalecimento de uma noção de cidadania, que se consolida, a partir do ressurgimento de hábitos e normas de comportamento antigos, que permitem a pessoas de origem comum recuperarem a capacidade de perceber o meio em que vivem, como parte da

proteção de suas aspirações e interesses individuais e coletivos.

Nesse quadro, passam a inserir-se articulações entre grupos de pessoas com passado histórico, obrigações morais e deveres comuns em ambas as margens do estreito, que não podem permanecer indiferentes aos efeitos da epidemia que assola parte do continente chinês.

Espera-se, portanto, que iniciativas conjuntas, entre chineses residentes no continente e na ilha, possam ser tomadas, no sentido de combate, controle e prevenção da doença. Tal desenvolvimento atropelaria obstáculos de segurança, políticos e econômicos, ora existentes.

De repente, assim como a SRAG não tem respeitado fronteiras fictícias, dentro de uma mesma nação chinesa, muros imaginários através do estreito – como herança da Guerra Fria – poderão também ser derrubados, por ação da sociedade civil, diante da adversidade ora compartilhada.

A crise atual poderia vir, então, a representar impulso imprevisto para facilitar a reunificação de Taiwan à China.



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>

A Arrogância da Hegemonia

Roberto Di Sena*

Enquanto o mundo assiste aos preparativos da guerra no Iraque, os pacifistas se questionam o que mais pode ser feito para evitar o conflito. Os protestos que estão sendo realizados em todo o mundo, inclusive nos Estados Unidos, dão prova da intolerância da sociedade civil internacional à guerra e, ao mesmo tempo, atestam a insensibilidade de alguns líderes mundiais aos reclamos das populações que os elegeram.

A surdez dos políticos face ao clamor das massas não é algo *sui generis* no Brasil. Nos Estados Unidos, entretanto, país que reclama para si o título de bastião das liberdades civis e tutor da democracia no mundo, este é um fato de importância ímpar, não em virtude de sua singularidade, mas devido à própria contradição política que ele evidencia. Afinal, por que acreditar em alguém que se diz pronto para libertar o povo iraquiano da opressão de Saddam Hussein, quando ele próprio faz vista grossa aos protestos realizados em seu território e reduz paulatinamente as liberdades e garantias da população?

Desde o início do governo Bush, os Estados Unidos têm endossado políticas unilaterais e tratado com desdém muitos de seus aliados históricos. O atual abismo que caracteriza as relações entre Estados Unidos, de um lado, e França e Alemanha, de outro, não surgiram nos últimos meses. A escalada do unilateralismo tanto na seara militar, quanto no âmbito econômico-comercial, tem sido uma característica da atual administração da Casa Branca.

Logo após os atentados ao World Trade Center e ao Pentágono, o mundo reuniu forças para combater o terrorismo e eliminar a ameaça representada por Osama bin Laden. França e Alemanha manifestaram seu apoio à ofensiva norte-americana no Afeganistão e, desde então, têm se empenhado no combate ao

terrorismo dentro dos limites de seus respectivos territórios. Entretanto, isso parece não satisfazer a potência hegemônica do Norte.

Os Estados Unidos têm, reincidentemente, ignorado os apelos da comunidade internacional e desacreditando as organizações intergovernamentais na busca de um pretexto para invadir o Iraque. A justificativa da libertação do povo iraquiano não é digna de crédito, pois inúmeros outros países ao redor do mundo padecem das agruras das ditaduras militares (tais como o Paquistão, aliado dos Estados Unidos na guerra contra o Talibã, e a Coreia do Norte) e nem por isso estão sendo ameaçados de invasão.

Os Estados Unidos acusam a Europa de ingratidão, afinal, eles tiveram que socorrer o continente em quatro oportunidades distintas: I e II Guerras Mundiais, Plano Marshall e durante a Guerra Fria. Até mesmo no conflito da Iugoslávia, os europeus precisaram de apoio militar norte-americano. Não sem razão, portanto, a Casa Branca reluta em levar em conta a opinião de países praticamente insignificantes do ponto de vista militar.

O jogo de George Bush, entretanto, também possui seu lado trágico. Além de todas as mazelas que a guerra certamente acarretará, tanto do ponto de vista humanitário, quanto econômico, a decisão dos Estados Unidos de atacarem o Iraque sem o respaldo da ONU poderá conduzir o mundo a uma espiral de violência e militarização sem precedentes.

Ao privilegiar a ação unilateral em detrimento do consenso intergovernamental, os Estados Unidos alimentam o anti-americanismo e contribuem para anarquia global. Lastimavelmente, o esforço de décadas para a construção de um sistema internacional mais eqüitativo e solidário está prestes a ruir face à arrogância da hegemonia.

* Mestre em Direito e Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina e professor de Direito Internacional (UNIVALI/SC).

França e Alemanha podem até não conseguir evitar a guerra com seus pronunciamentos, mas ao menos têm contribuído para que o debate não seja conduzido de forma maniqueísta, como que numa “luta do bem contra o mal”.

O mundo se tornou um lugar bem mais perigoso após 11 de setembro de 2001, só não se

sabe mais ao certo se devido a Osama bin Laden ou à política externa de George W. Bush. Fica então a indagação: a guerra contra o Iraque é mais um passo necessário na luta contra o terrorismo ou apenas uma desculpa para os Estados Unidos desfilarem suas tropas no Oriente e reafirmarem sua hegemonia?



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 *ReINet – 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/>.

© 2000-2002 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

A ONU, humilhada, perdurará

Ana Flávia Barros Platiau*

Em face de uma nova etapa da crise iraquiana vencida com o voto da Resolução 1483 de 22 de maio de 2003, o papel da ONU na promoção da segurança coletiva e sua relação com as organizações regionais constituem um debate marcado por grandes controvérsias. Além disso, elas foram conseqüência da dificuldade de se compreender que a década de 90 constituiu uma nova ordem internacional que de “nova” não tinha praticamente nada, e que portanto as esperanças depositadas na capacidade da ONU de responder aos grandes desafios da segurança coletiva por meio de operações de paz legais e legítimas eram impossíveis de serem realizadas pela Organização.

A primeira controvérsia é se a ONU deveria continuar exercendo esse papel decepcionante, notadamente nas operações de paz, porque afinal de contas ela não é mais do que o reflexo do cenário internacional contemporâneo, identificado pela crise do Estado como ator internacional, o paradoxo da soberania e da ingerência internacional, a falta de referenciais teóricos acerca do verdadeiro significado do conceito de segurança coletiva, a instabilidade de certas organizações internacionais, a hegemonia norte-americana e a difícil definição da União Européia como uma potência política mundial. Alijada pela assimetria de poder no cenário internacional contemporâneo, não seria melhor dotá-la imediatamente de mecanismos fortes de *compliance* com o direito internacional?

A segunda controvérsia foi gerada pela ausência de uma definição clara do que são as operações de paz. Vários autores tentaram defini-las ou classificá-las, usando, por exemplo, o termo de “primeira geração” e “segunda geração”, sendo que essa última começou com a intervenção onusiana na Namíbia, em 1989, e continuou com missões em Angola, Salvador, Camboja, Somália, Moçambique e Ruanda.

Timor Leste, nesse sentido, poderia ser considerado como uma operação do tipo de “terceira geração”, marcando a evolução do *peacekeeping* ao *nation-building*. Entretanto, a controvérsia não nasceu dessa evolução, mas do fato de que cada operação foi diferente, demonstrando a falta de estratégias de segurança coletiva definidas, de conceitos operacionais, de continuidade política por parte dos Estados-membros, entre outros fatores. De tal modo que os grandes fracassos atribuídos às operações da ONU na Somália, Ruanda e Bósnia foram previstos por vários cientistas políticos e observadores do sistema onusiano.

A terceira controvérsia está relacionada à presença decisiva de algumas organizações regionais, principalmente da OTAN, da OSCE e da UE. Uma análise das operações de paz na década passada demonstra que o papel da ONU foi reduzido sempre que tais Organizações tiveram interesse em participar da resolução de conflitos em regiões prioritárias. Esse fenômeno foi chamado por Thierry Tardy de “renacionalização das operações de paz” para retratar a participação de Organizações regionais e Estados ou coalizões deles, colocando a ONU como uma simples legitimadora da ação multilateral. Exemplos são a Operação Turquesa em Ruanda, Alba na Albânia e Interfet no Timor Oriental. Na África, o ECOWAS desafiou a ONU com intervenções na Libéria e Serra Leoa.

No caso da OTAN, duas operações que representam o poder atual da Organização foram a IFOR/SFOR na Bósnia e KFOR no Kosovo. Aliás, nesse primeiro caso, com o aval da EU, a ONU foi substituída pela OTAN, e a FORPRONU pela IFOR. O caso de atuação da OTAN no Kosovo foi justificado com o discurso do Secretário-Geral, Annan, em setembro de 1999, fundamentado na conclusão da Convenção

* Professora do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB).

Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS) sobre a “responsabilidade de proteger”. Indagou ele sobre a intervenção de outros países para salvar vidas caso o único órgão capaz de legalizar esse tipo de operação, o Conselho de Segurança, estivesse impedido de agir por causa de vetos, e no caso do Kosovo, a ameaça de veto era russa.

Ademais, o desenvolvimento de operações de paz teve duas grandes conseqüências, a participação de atores não-estatais e a aproximação dessas operações do capítulo VII da Carta da ONU, ou seja, a preponderância da visão norte-americana e européia de que as operações de paz podem ser justificadas

com base no imperativo de combater as ameaças à paz e à segurança internacionais, contrariamente à posição dos países nórdicos, que preferem situá-las no âmbito do capítulo VI da referida Carta. Conseqüentemente, o papel atual da ONU não é comparável ao papel de protagonista que ela teve no início da década de 1990, e suas atuais operações (ou a sua ausência) na África são a prova disso. Ao menos o contexto no qual está inserida a evolução das operações de paz se tornou mais claro agora. Resta saber como a ONU será reformada para coexistir com organizações regionais tão poderosas e outras tão debilitadas.



Assine a Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI

Assinatura Anual (2 Edições)

Brasil: R\$ 30,00

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.

O Brasil e o FMI: meio século de idas e vindas

Paulo Roberto de Almeida*

O Brasil participou, em 1944, da conferência de Bretton Woods que criou o FMI e o Banco Mundial, assim como viria a participar da conferência de Havana, em 1947-48, que criou o primeiro embrião da atual OMC, à época não concretizada, mas substituída “provisoriamente” (durante meio século) pelo GATT. Nosso papel em Bretton Woods limitou-se a demandar, sem sucesso, mecanismos estabilizadores dos preços de produtos primários, consoante nossa então vocação primário-exportadora (de certa forma ainda não de todo superada), mas em Havana tivemos um papel mais ativo na definição de políticas indutoras de desenvolvimento, dimensão que em Bretton Woods praticamente não existiu.

No decurso do último meio século, nossas relações com o Banco Mundial, o agente por excelência de projetos de desenvolvimento, foram bem mais tranqüilas e lineares do que nossa interface algo errática no âmbito do FMI, o guardião ortodoxo das políticas de responsabilidade monetária e, até 1973, de estabilidade cambial. Em capítulo que escrevi para o livro recém publicado *O Brasil e os acordos econômicos internacionais* (organização de Roberto L. Silva e Valério O. Mazzuoli; Ed. Revista dos Tribunais), retracei a história desse relacionamento entre o Brasil e o FMI, desde as primeiras operações de crédito, nos anos 50, até o último acordo, concluído em setembro do ano passado, com esse objeto preferido da demonização ideológica de setores hoje convertidos a um novo realismo em matéria de políticas públicas.

Depois de descrever a evolução do sistema monetário e financeiro internacional desde a conferência de Bretton Woods e sua crise a partir dos anos 70, de analisar em seguida as condicionalidades econômicas associadas ao chamado modelo de “Bretton Woods”, bem como as dificuldades em torno da definição de uma “nova arquitetura financeira internacional”, dedico o essencial de minha contribuição ao exame

das relações do Brasil com essa severa “senhora da rua 19”, em Washington, onde são supostamente traçadas as regras de bom comportamento macroeconômico. Algumas constatações são interessantes.

Registrei, por exemplo, o comportamento algo esquizofrênico do FMI em sua primeira fase (até meados dos anos 50), caracterizado por nítidas inconsistências sistêmicas no seguimento das políticas cambiais dos países membros, quando ele era muito mais leniente em relação às desvalorizações notoriamente ilegais efetuadas por sócios poderosos como Grã-Bretanha e França, e bem mais exigente no caso dos países latino-americanos, então desejosos de criar mecanismos de *clearing* (pagamentos compensados) no âmbito dos acordos preferenciais negociados nos anos 50 e 60. Nossos principais problemas, então como agora, eram os déficits de transações correntes e as dificuldades eventuais em atender adequadamente às obrigações financeiras externas, o que podia levar a renegociações no quadro do incipiente Clube de Paris ou demanda de créditos temporários ao FMI.

Foi Juscelino Kubitschek quem deu início à demonização histórica do FMI, ao preferir continuar o caminho da irresponsabilidade fiscal na construção de Brasília, em lugar de se submeter ao “regime de emagrecimento” orçamentário então recomendado. As relações continuarão precárias até 1964, quando o regime militar inicia uma fase de boas relações com o FMI, curiosamente sem qualquer dependência financeira. Com efeito, os vários acordos *stand-by* concluídos na primeira fase do regime militar tiveram um grau mínimo ou inexistente de saques efetuados e eram contratados mais como aval às políticas ortodoxas seguidas do que por estrita necessidade de recursos.

O Brasil redemocratizado de 1985, ao contrário, entreterá más relações com o FMI, no quadro de uma

* Doutor em ciências sociais pela Universidade de Bruxelas e mestre em planejamento econômico. É diplomata de carreira desde 1977. As opiniões expressas no presente texto são exclusivamente as de seu autor.

flagrante dependência de recursos externos (depois das duas crises do petróleo dos anos 70 e a séria crise da dívida externa iniciada em 1982). Ainda no início dos anos 80, as relações de declinante regime militar com o FMI eram suficientemente “cordatas” para justificar a assinatura de uma sucessão de cartas de compromisso com o único objetivo de conseguir extensão de créditos da própria instituição ou novos pacotes de ajuda dos bancos comerciais. Os encontros e desencontros continuarão nos anos 90, mas o Brasil praticamente não buscou o aval do FMI para renegociar seus créditos no âmbito do Clube de Paris ou estender suas obrigações juntos aos bancos privados.

A fragilidade externa continuou, entretanto, o que revelou-se de modo dramático na sucessão de crises financeiras que se abateram sobre os países emergentes a partir da nova *débâcle* do México em 1994-95. O Brasil se sustentou enquanto pôde nos três anos seguintes, mas a hora da verdade da dependência financeira soou novamente em outubro-dezembro de 1998, no seguimento da moratória da Rússia em agosto: o Brasil volta ao FMI, depois de muito relutar durante quase dez anos. O pacote negociado em novembro desse ano teve de ser renegociado em fevereiro seguinte, depois da crise da desvalorização do real, mas o desempenho do Brasil revelou-se extraordinariamente bem sucedido, a ponto de devolvermos em abril de 2000 a maior parte do dinheiro sacado preventivamente.

Os dois outros pacotes negociados pelo Ministro Pedro Malan e o presidente do Banco Central Armínio Fraga, em 2001 e 2002, também tiveram essa característica de socorro preventivo, o que nos livrou das piores agruras enfrentadas pelos países

asiáticos desde 1997 ou recentemente pela Argentina. O Brasil de certa forma tornou-se um “cliente” do FMI, mas os memorandos de entendimento negociados desde 1998 significam apenas o necessário “dever de casa” que já deveríamos ter feito desde o início do Plano Real, tanto em termos de ajuste fiscal e de responsabilidade orçamentária, como no plano cambial.

Conclui meu histórico do relacionamento com o FMI (o capítulo também comporta um quadro dos acordos formais estabelecidos com o FMI de 1958 a 2002), com algumas reflexões sobre o Brasil, a globalização financeira e o papel do sistema de Bretton Woods. O registro histórico das relações entre o Brasil e seus credores internacionais indica experiências variadas de inadimplências, de renegociações financeiras e de moratórias eventuais, desde o Império aos dias atuais, sem um padrão uniforme de comportamento.

Em geral, o Brasil manteve seus compromissos externos, sem rupturas dramáticas das obrigações assumidas com os credores externos. Nenhuma das crises financeiras alterou dramaticamente a qualidade e a direção de sua política econômica externa, mas todas elas influenciaram de algum modo os elementos de política econômica interna, num ou noutro sentido, desde o *funding loan* de Campos Sales em 1898, passando pela “denúncia” do acordo com o FMI por Juscelino Kubitschek em 1958, até as mais recentes crises e acordos com o FMI. A História não tem o dom de se repetir, mas ela sempre coloca desafios novos em circunstâncias talvez não muito diferentes daquelas enfrentadas pelos nossos antepassados.

Paulo Roberto de Almeida

(pralmeida@mac.com; www.pralmeida.org) é autor de *Formação da Diplomacia Econômica no Brasil* (Senac-SP, 2001) e colaborador no livro *O Brasil e os acordos econômicos internacionais* (Ed. Revista dos Tribunais, 2003)



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