



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Volume 15 – Nº 142 – Março-Abril – 2014

ARTIGOS

- 3 O Moralismo Whig, o Poder Negro e o Exército Brasileiro: Uma releitura da Pressão Externa para o fim da Escravidão no Brasil entre 1850 e 1888**

The Whigs' Puritanism, the Black Power and the Brazilian Army: Revisiting the Foreign Pressure to end African Slavery in Brazil between 1850 and 1888

MARIANA ALVES DA CUNHA KALIL

- 10 O Brasil e as grandes tendências do comércio internacional no século XXI**

Brazil and the major trends of international trade in the XXI century

RAFAEL HENRIQUE DIAS MANZI

- 20 A Rússia avança no Ártico**

Russia moves deeper in the Arctic

ALEXANDRE PEREIRA DA SILVA

- 28 Estados Unidos e Síria: da descolonização do pós Primeira Guerra Mundial à Guerra Fria**

United States and Syria: to the decolonization of the post World War I to Cold War

VIRGÍLIO CAIXETA ARRAES

- 39 A Nova Estratégia Nacional de Defesa japonesa**

The New Japan's National Security Strategy

JOÃO FÁBIO BERTONHA

- 45 Autonomia na limitação: instituições multilaterais e promoção da paz na trajetória de Sergio Vieira de Mello**

Autonomy in limitation: multilateral institutions and promoting peace in the path of Sergio Vieira de Mello

DIEGO SANTOS VIEIRA DE JESUS

- 54 O Banco dos BRICS e os cenários de recomposição da ordem internacional**

BRICS Bank's role on remaking of international order

HERMES MOREIRA JÚNIOR

MAURO SÉRGIO FIGUEIRA

- 63 Los Límites de la Defensa Europea**

The Limits of the European Defence

GUILLEM COLOM PIELLA

RESENHAS

- 69 Por que os líderes mentem: toda a verdade sobre as mentiras na política internacional**

EMÍLIO BERNARDON NETO

ELÓI MARTINS SENHORAS

- 71 Teoria das Relações Internacionais**

ALEXANDRE CESAR CUNHA LEITE

Boletim Meridiano 47 é uma publicação bimensal em formato digital do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) dedicada a promover a reflexão, a pesquisa e o debate acadêmico sobre os temas da agenda internacional contemporânea.

© 2000-2014 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não traduz a opinião ou o endosso do IBRI.

Política Editorial

O *Boletim Meridiano 47* publica contribuições inéditas de professores e pesquisadores, na forma de artigos científicos focados em temas da atualidade internacional e estudos de áreas geográficas e resenhas de livros.

Editado pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, o *Boletim* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental e nem se filia a organizações ou movimentos partidários nacionais ou estrangeiros.

Boletim Meridiano 47 é uma publicação bimensal, publicada em formato digital. O *Boletim* publica trabalhos cuja temática se situe na grande área de Relações Internacionais, em que se compreende Política Internacional e Comparada, Direito Internacional, História das Relações Internacionais e da Política Exterior e Economia Política Internacional.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, em sistema de duplo cego (*blind review*). A publicação de contribuições será sempre amparada pelas recomendações do Conselho Editorial e pela análise dos pareceres produzidos.

Como contribuir

1. O *Boletim* publica artigos científicos e resenhas de livros;
2. Os artigos devem conter entre 20 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços) e as resenhas de livros devem conter cerca de 6 mil caracteres (espaços inclusive);
3. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
4. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
5. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
6. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
7. No caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
8. As contribuições devem vir acompanhadas de:
 - a. 3 palavras-chave em português e 3 *key words* em inglês;
 - b. Título em inglês;
 - c. Resumo em português e *abstract* em inglês, ambos com até 50 palavras.
9. O autor deve declarar, no formulário de submissões, que é único responsável pelo conteúdo da contribuição apresentada ao Conselho Editorial do *Boletim Meridiano 47*;
10. O autor deve declarar, no formulário de submissões, que o conteúdo da contribuição não possui nada que possa ser considerado ilegal, difamatório ou que provoque qualquer conflito de interesse ou que possa interferir na imparcialidade da obra apresentada.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, com avaliação de pelo menos dois pareceristas, escolhidos entre os membros do Conselho Editorial ou da comunidade científica especializada, em sistema de duplo cego (*blind review*). Neste processo o anonimato dos autores e dos pareceristas é garantido.

O processo de análise editorial se estende por cerca de 30 (trinta) dias úteis e os artigos aprovados são imediatamente publicados no site do *Boletim* (<<http://www.meridiano47.info>) e depois consolidados na edição em formato pdf, lançada até o final do mês subsequente.

As submissões se fazem por intermédio de formulário específico, acessível em: <<http://meridiano47.info/como-publicar/>>.

Indexação

Os artigos publicados neste veículo estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais / Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:

Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, CSA Worldwide Political Science Abstracts, Francis, Index Islamicus, International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences – IBZ, International Political Science Abstracts, International Security & Counter-Terrorism Reference Center, Peace Research Abstracts, Political Science Complete, Public Affairs Index, Advanced Placement Government & Social Studies Collection, Academic One File, Social Sciences Abstracts, Academic Search Alumni Edition, Academic Search Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, CSA Worldwide Political Science Abstracts, Francis, Index Islamicus, International Bibliography of Periodical

Literature in the Humanities and Social Sciences – IBZ, International Political Science Abstracts, International Security & Counter-Terrorism Reference Center, Peace Research Abstracts, Political Science Complete, Public Affairs Index, Advanced Placement Government & Social Studies Collection, Academic One File, Social Sciences Abstracts, Academic Search Alumni Edition, Academic Search Complete, Academic Search Elite, Academic Search Premier, Current Contents of Periodicals on the Middle East, Current Geographical Publications, Expanded Academic ASAP, Fonte Acadêmica Fuente Acadêmica, Fuente Acadêmica Premier, Handbook of Latin America Studies – Library of Congress, Humanities International Index, Informe Académico, Informe Revistas en Espanol, InfoTrac Custom (Cengage Gale), RePEc: Research Papers in Economics, Scimago Journal & Country Rank, Social Science Research Network (SSRN), Social Sciences Abstracts, SocINDEX, SocINDEX with Full Text, TOC Premier, Ulrich's Periodicals Directory, World History Abstracts, World Scholar: Latin America and the Caribbean, e-Revistas, Cabells Economics and Finance Directory, Directory of Open Access Journals – DOAJ, Geodados, Google Scholar, Latin American Periodicals Tables of Contents (LAPTOC), Latin Americanist Research Resources Project (LARRP), OALIST, Portal Periódicos Capes, Recent Science Index, Scholarly Journals Index, Scientific Commons, Scientific Publications Index, Scientific Resources Database, Scirus, Social Science Information Gateway (SOSIG), Sociological Abstracts, Sumários de Revistas Brasileiras, Summon Content & Coverage, UNESCO – DARE Database – International Social Sciences Directory, World Affairs Online – German Institute for International and Security Affairs, Worldcat, Academia.edu, Academic Journals Database, Academic Papers Database, Bielefeld Academic Search Engine – BASE, Cibera, Contemporary Research Index, Current Index to Scholarly Journals, DataÍndice, Digital Journals Database, Directory of Academic Resources, Elektronische Zeitschriftenbibliothek, Elite Scientific Journals Archive, European Information Network on International Relations and Area Studies, History Journals, IBICT, Infomine – Scholarly Internet Resources Collections, Intute, Journal Tables of Contents – Journal TOCS, La Créée: Périodiques en Ligne, Latindex, LivRe!, Mundorama, NewJour, Open J-Gate, Public Knowledge Project – Open Archives Harvester, SOCOLAR, SUDOC – Le catalogue du Système Universitaire de Documentation, WorldWideScience.org, hzb-Verbunddatenbank.

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: Pio Penna Filho

Diretoria: Carlos Eduardo Vidigal, Tânia Maria Pechir Manzur, Thiago Gehre Galvão
Para conhecer as atividades do IBRI, visite <<http://www.ibri-rbpi.org>>

Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editores-adjuntos: Virgílio Arraes, Pio Penna Filho

Secretaria: Priscilla de Almeida Nogueira da Gama

Conselho Editorial

Amine Ait-Chaalal (Université Catholique de Louvain, Bélgica), Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil), Andrés Malamud (Universidade de Lisboa, Portugal), Carlos Milani (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Cristina Soreanu Pecequillo (Universidade Estadual Paulista, Brasil), Eugênio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil), Estevão Chaves de Rezende Martins (Universidade de Brasília, Brasil), Francisco Doratioto (Universidade de Brasília, Brasil), Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Haibin Niu (Shanghai Institute for International Studies, China), James Green (Brown University, Estados Unidos), Jean Daudelin (Carleton University, Canadá), João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Lincoln Bizzozero (Universidad de la República, Uruguai), Marcelo Coutinho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil), Marcelo de Almeida Medeiros (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil), Marcos Guedes de Oliveira (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Maria Helena Guimarães (Universidade do Minho, Portugal), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Nizar Messari (Al Akhawayn University in Ifrane, Marrocos), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo, Brasil), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Steen Fryba Christensen (Aalborg University, Dinamarca), Rafael Duarte Villa (Universidade de São Paulo, Brasil), Virgílio Caixeta Arraes (Universidade de Brasília, Brasil).

O Moralismo Whig, o Poder Negro e o Exército Brasileiro: Uma releitura da Pressão Externa para o fim da Escravidão no Brasil entre 1850 e 1888

The Whigs' Puritanism, the Black Power and the Brazilian Army: Revisiting the Foreign Pressure to end African Slavery in Brazil between 1850 and 1888

Mariana Alves da Cunha Kalil¹

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 142, mar.-abr. 2014 [p. 3 a 9]

Introdução

Ao iniciar a análise a respeito da pressão externa para o fim da escravidão brasileira no ano de 1850, marco do fim do tráfico negreiro no Brasil, este artigo parte das ideias apresentadas por autores como Leslie Bethell (1965; 2002) e Amado Cervo (1981; 2011) que debatem as influências externas para o fim do tráfico como essenciais para a aprovação da Lei Eusébio de Queirós, contraproducentes em relação ao trâmite da legislação ou, mesmo, indiferentes aos parlamentares brasileiros. Com exceção deste destaque, auferido, sobretudo, por Cervo (1981; 2011), as demais correntes de pensamento destacam a ressonância de interesses, valores e poderes internacionais nos debates parlamentares a respeito do fim da escravidão, transcendendo o entendimento excessivamente racionalista que perpassou as Relações Internacionais ao longo do século XX.

A pressão britânica para o fim do tráfico negreiro, muito enfatizada, parece encolher, de maneira pouco explicada, após 1850. A falha metodológica de autores que deixam de lado os interesses, os valores e o poder britânicos no que tange a pressão pelo fim da escravidão no Brasil e no mundo reside em deixar de perguntar se a pressão londrina exercida sobre o Rio de Janeiro no Primeiro Reinado e no período Regencial tratava-se, somente, de sanar o objetivo de acabar com o tráfico negreiro. Ainda que pautada em argumentos mercantilistas que entendam o fim do tráfico como liberação de mercado consumidor para produtos britânicos, uma resposta positiva a essa pergunta deixaria de considerar que: 1) o fim do tráfico (1850), no Brasil, não significou o fim imediato da escravidão (1888), o que não disponibilizou consumidores para os ingleses; 2) o fim do tráfico (1807), na própria Grã-Bretanha e em seus domínios, levou somente ao fim gradual da escravidão (1838), o que oferecia aos britânicos uma lembrança recente de que novo mercado consumidor não seria, tão cedo, liberado para seus manufaturados. Se, entre a Lei Eusébio de Queirós e a Lei Áurea, houve uma demora, considerada excessiva, de 38 anos, já que o Brasil era o único país Ocidental Cristão a manter, em 1888, a 'odiosa' instituição, o transcurso de quase quatro décadas não diferiu, em demasia, das três décadas que levou o Império Britânico para acabar com a escravatura em suas terras. A discrepância valorativa entre análises que consideram o processo britânico menos anacrônico que o brasileiro se baseia, frequentemente de maneira implícita, na noção de que o regime internacional antiescravista havia-se estabelecido como *status quo* em meados do século XIX.

¹ Doutoranda em Relações Internacionais do Brasil Universidade de Brasília – UnB (marianakalil@gmail.com).

O isolamento esplêndido britânico concorreu para o exercício de uma hegemonia britânica global. A marinha britânica, portanto, era a variável de poder que embasava os valores que se desenvolviam na sociedade britânica e os interesses que se consolidavam entre os súditos da Rainha. Dessa maneira, o regime internacional contra a escravidão africana, nos 1800, de acordo com a noção de Hurrell (2007) a respeito da formação da sociedade internacional, contou com a mobilização de valores, de interesses e do poder da potência global da época. O afastamento britânico de questões europeias destoava de um inquestionável ativismo global – estando a bandeira antiescravista no cerne da atuação de Londres.

Em 1815, o tráfico negreiro foi tema do Congresso de Viena, em que ficou acordado seu cessamento no Atlântico Norte. Uma vez que os britânicos já haviam encerrado a prática em 1807, Portugal permanecia como negador persistente da nova regra. A Espanha, por sua vez, havia observado a independência de suas colônias durante o período Napoleônico e, com exceção de alguns territórios como Cuba, o país ibérico não questionava o desejo britânico – e, quando o fazia, tinha apoio de cidadãos estadunidenses, o que, após a guerra de 1812, resguardava, em alguma medida, os espanhóis do exercício de poder pela marinha britânica.

Na primeira metade do século XIX, Londres havia institucionalizado seus valores e interesses via poder. Com algumas exceções, o país havia garantido seu humanitarismo/moralismo em prol do fim do tráfico de escravos, por meio do exercício de poder naval. Ademais, a maioria das nações recém-independentes da América Latina tinham abolido a escravidão, já em 1826, ano em que o Congresso do Panamá condenava a instituição (VILLAFANE, 2004). Na vaga da revisitação à Escola Inglesa feita por Hurrell, diversifica-se análises sobre a sociedade internacional supostamente restrita à Europa, no século XIX, ao inserir a América do Norte e Latina como locais que diretamente refletiam regimes estabelecidos pelo cerne da Sociedade Internacional, muitas vezes, inclusive, voluntariamente.

Busca-se, assim, compreender os valores, os interesses e o poder britânicos que levaram à constituição de um regime internacional antiescravista no século XIX e a desmobilização da Marinha britânica, na segunda metade do século em questão, que teria diminuído a capacidade de transformação do regime.

O regime antiescravista dezenovesco e a questão brasileira

Uma análise dos motivos levantados pela literatura que teriam levado Londres a apoiar estratégias assertivas para pressionar pelo fim da escravidão aponta em direção que não explica a desmobilização abrupta da política externa do Estado britânico a respeito do tema. Em geral, destacam-se três motivações: *caprichos mercantilistas* – a pressão britânica pelo fim do tráfico negreiro no Brasil resultaria do apetite britânico por novos mercados; *imperialismo navalista* – a pressão britânica pelo fim do tráfico negreiro no Brasil resultaria da vontade de Londres de exercer a hegemonia nos mares, uma vez que, inclusive, teriam-se autoproclamado inspetores legítimos de navios que estariam praticando o ‘comércio odioso’. Já que o Congresso de Viena teria consagrado a condenação do tráfico negreiro, o Atlântico Sul seria nova fronteira para a imposição da hegemonia; *humanitarismo/moralismo* – o ímpeto do *Foreign Office* de encerrar o tráfico negreiro no Brasil ecoaria a pressão *quaker* no Parlamento inglês. William Wilberforce e sua Sociedade para a Mitigação e Abolição Gradual da Escravidão (inaugurada em 1823, também conhecida como *Anti-Slavery Society*) teriam mobilizado a opinião pública britânica, o que teria, então, precedido a atuação de Buxton e da *British and Foreign Anti-Slavery Society* (BFASS), mais adiante no século XIX (KALIL, 2012).

A insatisfação com as explicações para o envolvimento internacional no fim da escravidão no Brasil vem da falta de conexão entre esses três elementos e os resultados da Lei Eusébio de Queirós. O fim do tráfico de escravos não acabou com a escravidão, minimizando a capacidade explicativa do argumento mercantilista. Este é enfraquecido, ainda, quando se considera que os traficantes de escravos eram os maiores possuidores de liquidez no mercado de capitais do Brasil, tendo sido responsáveis por implementar, por exemplo, um incipiente mercado de crédito no país.

A interrupção de suas atividades terminaria por diminuir a capacidade de compra da sociedade brasileira como um todo, ainda que argumentos liberais sejam empregados, tendendo a interpretar o equilíbrio de mercado e a formação de demanda como inerentes à existência de uma oferta que seria provida pelos britânicos.

Ainda, um dos aspectos que sustenta a análise de que os interesses britânicos em torno do fim do tráfico negreiro tinham pouca correspondência com o mercantilismo ou com ideologias liberais é a criação do Partido Liberal. Os liberais resultaram de uma coalizão entre Whigs e Tories que se intitulavam partidários radicais do livre comércio (KAUFMANN & PAPE, 1999). O Partido foi fundado em 1859. Àquela altura, o *Foreign Office* parecia satisfeito com o fim do tráfico negreiro no Brasil e havia arrefecido significativamente a pressão diplomática e militar em prol do regime antiescravista – o assunto raramente apareceu em conversas bilaterais após 1850, embora a Bill Aberdeen tenha-se mantido em vigor até meados da década de 1860. Em 24 anos dos 33 que separam a Lei Eusébio de Queirós e a Lei Áurea, os eleitores e os representantes dos liberais não se importavam com o atraso do fim da escravidão no Brasil a ponto de mobilizarem esforços diplomáticos ou militares para pressionar o Estado brasileiro. Parece improvável, portanto, que o tema fizesse parte primordial de sua agenda. Dessa maneira, mercantilismo e liberalismo perdem capacidade explicativa para a formação dos valores, dos interesses e do poder britânicos que constituíram o regime internacional antiescravista. A questão partidária, por sua vez, é de relevância substantiva para a compreensão da posição britânica sobre o tema.

Ademais, apesar do impasse entre forças armadas britânicas e estadunidenses em 1812, os britânicos prevaleciam sobre os mares, especialmente, se comparados ao potencial de nações recém-independentes como o Brasil (HICKEY, 2012). O exercício de poder da marinha britânica sobre poderes navais que não podiam nem pretendiam desafiar ou minimizar a capacidade dos britânicos seria desproporcional e resultaria em um desgaste político pouco lógico diante de um *Foreign Office* pragmático. No entanto, o argumento humanitário não perde poder explicativo facilmente.

Antes da fundação dos partidos Conservador e Liberal, os Whigs concorriam com os Tories no Parlamento britânico. Aqueles tinham em sua base política os quakers, protestantes que possuíam valores, como a liberdade, e pretendiam espalhá-los pelo mundo afora (KAUFMANN & PAPE, 1999). Acabar com a escravidão seria um de seus maiores objetivos. Até 1850, é possível estabelecer paralelos entre humanitarismo e imperialismo britânico, fruto da influência dos quakers a respeito do imperativo da libertação dos escravos africanos no mundo. Com a criação do Partido Liberal, os *quakers* reuniram-se em grupos de pressão, que aparecerão como protagonistas das relações entre o abolicionismo brasileiro e o britânico.

O argumento mercantilista poderia sustentar-se, se fosse apresentado a partir do Ato de 1843 que proibia cidadãos britânicos de possuíam escravos frutos do tráfico negreiro, em qualquer parte do mundo, havendo, inclusive, o estabelecimento de cortes extraterritoriais para julgar súditos ingleses que eventualmente descumprissem a lei. Com base nisso, pode-se compreender o interesse de produtores de primários britânicos em acabar com o tráfico de escravos, e não, necessariamente, com a escravidão, como forma de salvaguardar sua competitividade em relação à produção de fazendeiros, por exemplo, brasileiros. Não à toa, o pontapé para a constituição de um movimento abolicionista oficial no Brasil foi a denúncia de Joaquim Nabuco à fazenda Morro Velho, cujo proprietário, britânico, teria escravos procedentes de tráfico posterior a 1843 – e, mesmo, a 1850.

Assim, o regime antiescravista, com base na hegemonia britânica, constituiu-se a partir de valores humanitários quakers, de interesses econômicos de produtores de primários britânicos, mais imediatistas que aqueles exportadores de manufaturados que somente lucrariam significativamente décadas após o fim do tráfico negreiro, e da mobilização do poder naval britânico em torno da pressão pelo fim do tráfico, que representaria uma fase de um processo gradual para o fim da escravatura. Na década de 1840, por volta de $\frac{1}{4}$ da Marinha britânica estava envolvido na luta contra o tráfico de escravos e prêmios eram oferecidos a oficiais que aprisionassem a maior quantidade de navios negreiros (NADELMANN, 1990; MARTINEZ, 2007). Nos primeiros 50 anos do século XIX, portanto, as três variáveis reconhecidas por Hurrell como conformadoras de uma sociedade internacional estavam presentes na

política externa exercida pela potência global. A ascensão de Liberais e Conservadores desmontaram as instituições que, de maneira concomitante, pressionavam pela atuação externa do Estado para o fim da escravidão no Brasil e no mundo, mas, àquela altura, não somente grande parte dos Estados do Ocidente já havia adotado o regime antiescravista, como sociedades tinham internalizado valores, desenvolvido interesses e passavam a mobilizar poder nacional para acabar com a escravidão.

O regime internacional contra a escravidão manteve-se vivo na política externa britânica e na brasileira, apesar de as instituições dos Estados responsáveis pelas relações internacionais não tratarem oficialmente do assunto. A BFASS continuou o trabalho dos Whigs e patrocinou ou inspirou grupos de pressão em diversas partes do mundo, sobretudo no Brasil.

A análise da política externa britânica e brasileira no século XIX, se restrita ao agente Estado, encontrará a quase retirada do tema da escravidão da agenda internacional dos países. Enquanto os Estados permanecem os principais atores da sociedade internacional, outras variáveis podem ajudar a compreender as relações internacionais do país. Quando desmobilizado o monopólio legítimo do uso da força da potência global, em ambiente em que é usual a intervenção em assuntos domésticos de Estados de status médio ou pequeno no cenário internacional, o poder, gatilho de transformações que se baseiam em valores e em interesses, aparece em outras esferas para dificultar ou facilitar o cumprimento do regime internacional.

A British and Foreign Anti-Slavery Society (BFASS) é a sucessora da Sociedade para Mitigação e Abolição Gradual da Escravidão nos Domínios Britânicos, ambas sendo compostas por pilares *quakers* do partido Whig. A BFASS engajou-se em um abolicionismo global e suas atividades desabrocharam em países como Estados Unidos e Brasil. Nas relações internacionais do Brasil, percebe-se a participação da BFASS nas conversas do abolicionismo de fraque brasileiro, que, na década de 1880, contou com a Sociedade Britânica para estabelecer a Sociedade Brasileira Contra a Escravidão a partir das atividades políticas de Joaquim Nabuco e das conexões da BFASS com Roma e com governos como o português e o francês (ROCHA, 2008).

Entre 1850 e 1879, a BFASS representava uma inspiração para aqueles que buscavam abrigo para suas cruzadas abolicionistas nacionais. Nos Estados Unidos, a United States' Anti-Slavery Society (1833) refletia o apoio dos britânicos ao ativismo político de William Lloyd Garrison, Harriet Beecher Stowe e de outras figuras proeminentes da sociedade estadunidense. Puritanos americanos fizeram nascer a American Anti-Slavery Society (AASS) na Filadélfia que, posteriormente, também abrigou a Woman's Anti-Slavery Society. Os Estados Unidos, ao corroborarem o regime internacional antiescravista, estabeleciam conexões com movimentos brasileiros, inclusive, por meio do Embaixador no Rio de Janeiro, que, a título pessoal, recorreu a periódico da Sociedade Brasileira para apoiar o abolicionismo no país.

A inauguração da Sociedade Brasileira Contra a Escravidão, em 1879, sem apoio do Estado britânico, que já não contava em sua organicidade com o moralismo *quaker*, significou o encontro entre valores e interesses internacionais, presentes no regime antiescravista, e nacionais. A capacidade e a vontade britânicas de induzir determinados comportamentos eram, indubitavelmente, relevantes na arena internacional. Em 1879, o poder inglês era, certamente, maior que o brasileiro, mas não havia gatilho que o mobilizasse para pressionar o Estado brasileiro a abolir a escravidão.

No Parlamento brasileiro, a denúncia de Nabuco a Morro Velho levou Nabuco a replicar a fórmula da BFASS, mantendo contato direto com o diretor, Charles Allen, que, por sua vez, empenhou-se em organizar o périplo de Joaquim Nabuco por países europeus, para angariar apoio ao abolicionismo brasileiro. Os contatos políticos do abolicionismo britânico apoiaram diretamente o abolicionismo de elite do Brasil, em movimento que destaca o caráter plural das relações internacionais do Brasil já no século XIX. A abolição da escravidão no Brasil fora o último alvo da BFASS a respeito da escravização de africanos nos moldes dezenovescos – a organização continua a existir e luta,

atualmente, contra diversas formas de escravidão. Assim, somente quando valores, interesses e poder internacionais estiveram em concomitância com aqueles existentes no Brasil, a escravidão foi abolida.

A Sociedade Brasileira Contra a Escravidão reunia duas abordagens sobre o tema. A de Joaquim Nabuco enfatizava estratégias políticas e intelectuais e pode ser entendida como a prática de um *abolicionismo de fraque*; enquanto a dos Caifazes recorria a atos de violência, com a abertura de senzalas e o ateio de fogo a plantações e casas-grandes. Na década de 1880, as ações dos Caifazes, ao lado das diversas revoltas de quilombolas e de cidadãos brasileiros que se rebelavam contra o tratamento auferido a escravos, além da proliferação da resistência dos próprios escravos encontravam na liberdade o valor que embasaria o imperativo do fim da escravidão. Ao lado do abolicionismo privado da família real – destaca-se o jornal abolicionista editado pelos netos do Imperador nos porões do Palácio –, encontram-se irmandades católicas abolicionistas, existentes há séculos, e o catolicismo brasileiro que se posicionava, oficialmente e frequentemente, contrário à escravidão, compondo sistema de valores domésticos que se afinava ao regime internacional.

Do lado dos interesses, a alforria de escravos nas fazendas do Oeste paulista ao longo da década de 1880, as abolições no Ceará, em Porto Alegre, dentre outros, com apoio de fazendeiros, demonstravam que os interesses em torno da manutenção do trabalho compulsório de africanos não era mais interpretado como lucrativo para os produtores do principal produto de exportação brasileiro, o café. A cafeicultura, como implantada no Oeste Paulista, é menos intensiva em mão de obra do que em terra. Dessa maneira, a manutenção de escravos em senzalas encarecia a produção e mobilizava capital dos fazendeiros em períodos distantes da colheita. A situação agravou-se com a Lei do Ventre Livre e a do Sexagenário, pois, diante da impossibilidade de importar mão de obra, da não renovação daqueles em cativeiro e da dispensa dos idosos, era necessário fornecer ao escravo em idade produtiva tratamento médico e alimentação diferentes daqueles que eram de costume. Castigos físicos prejudicariam a saúde dos cativos, gerando custos para o instrumento de força que garantia a permanência do escravo na propriedade. Com isso, não havia mais desincentivo crível a rebeliões e a fugas. Ao fazendeiro, portanto, era mais interessante inclusive economicamente contratar trabalhadores livres e, com frequência, temporários. Faltava, no entanto, a variável de poder que corroboraria as tendências dos valores e dos interesses em prol do fim da escravidão, minimizando aqueles que pretendiam mantê-la.

Conclusão

A pressão estatal internacional não foi decisiva para o fim da escravidão no Brasil, mas ajudou a formar valores e a legitimar interesses abolicionistas. Se, até a década de 1860, a escravidão estadunidense legitimava a brasileira, a mobilização de grupos de pressão nos Estados Unidos em torno do abolicionismo permitiu que republicanos se identificassem com o pleito – embora fazendeiros escravocratas tenham retirado apoio à monarquia e se tornado republicanos, após a Lei Áurea. Dessa maneira, um regime internacional que refletia interesses, valores e poder, associado a um cenário doméstico que se movia rumo ao abolicionismo no Brasil encontrava apoio, inclusive, nos nascentes movimentos políticos.

A demora na aplicação do regime internacional antiescravidão no Brasil, em período no qual sua relevância era, relativamente, consensual, reflete a contemporânea desmobilização da capacidade de poder da potência global a respeito do tema, que deve ser atrelada ao fim do partido Whig, que abarcava a pressão humanitária ou moralista *quaker* pelo fim da escravidão, tendo sido substituído pelo Partido Liberal, que abrigada a corrente mercantilista dos Whigs, demonstrando que, de fato, o moralismo era fator essencial à pressão do Estado britânico para o abolicionismo no Brasil. A capacidade de realização do regime foi comprometida com a perda de seu pilar de força, o que não

impediu que valores e interesses se comunicassem entre países. Resta compreender, portanto, o que tornou, em 13 de Maio de 1888, possível a declaração do fim da escravatura no Brasil.

Embora a Questão Militar tenha minado as relações entre a Monarquia brasileira e as Forças Armadas, a negativa do Exército em empregar oficiais para caçar escravos fugidos, a resistência de Deodoro em punir Sena Madureira, que havia condecorado Francisco Nascimento, responsável pela abolição no Ceará, e a exigência do Marechal de que a ficha dos oficiais do Exército envolvidos em movimentos abolicionistas fosse abonada, demonstraram às forças políticas do Império que haveria apoio da instituição que representava o monopólio legítimo do uso da força à lei que finalizaria a escravidão no país. Embora o poder britânico não tenha sido fundamental para o fim da escravidão no Brasil, a variável poder parece ter possibilitado a concretização dos valores e dos interesses brasileiros que se coadunavam com aqueles do regime internacional antiescravista. O poder dos escravos e dos quilombolas, por sua vez, deve ser considerado, já que, na década de 1880, proliferaram revoltas no meio rural e urbano, de tamanhos que variavam de assassinatos de senhores que haviam prometido alforria após sua morte a concertação entre senzalas ou entre a classe média urbana e quilombos próximos a cidades.

Apesar de o poder britânico não ser causalidade direta do fim da escravidão no Brasil, a Marinha londrina foi tão relevante para o reconhecimento e a aceitação global do regime antiescravista, como foram o poder negro e militar para a Lei Áurea, que refletia os valores e os interesses que passavam a predominar na sociedade brasileira, em concomitância com o regime internacional.

Bibliografia

- CERVO, Amado Luiz (1981). *O Parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 254pp.
- CERVO, Amado Luiz (2011). *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 595pp.
- BETHELL, Leslie (1965). Britain, Portugal and the suppression of the Brazilian Slave Trade: the origins of Palmerston's Act of 1839. Oxford University Press: *The English Historical Review*. Vol. 80, n. 317, pp. 761-784.
- BETHELL, Leslie (2002). *A abolição do comércio brasileiro de escravos – a Grã-Bretanha, o Brasil e a Questão do Comércio de Escravos 1807-1869*.
- DICKISON (1977). <<http://library.wur.nl/WebQuery/clc/103148>>. 26/12/2012.
- HICKEY (2012). <<http://www.foreignaffairs.com/articles/138230/donald-r-hickey/small-war-big-consequences>>. 26/12/2012.
- HURRELL, Andrew (2007). *On global order – power, values and the constitution of international society*. Oxford: Oxford University Press, 336pp.
- KALIL, M. A. C. (2012). *O fim da escravidão africana na historiografia brasileira: pressão externa, valores, interesses e poder*. Thesis presented to obtain the author's Master's Degree in Comparative and International Politics at the Institute for International Relations, University of Brasília (IRel-UnB).
- KAUFMANN & PAPE (1999). <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=172973>>. 26/12/2012.
- MARTINEZ, Jenny S (2007). *Anti-slavery courts and the dawn of International Human Rights Law*.
- NADELMANN (1990). <<http://www.criminology.fsu.edu/transcrime/articles/GlobalProhibitionRegimes.htm>>. 26/12/2012.
- ROCHA, Antonio Penalves (2008). *Abolicionistas brasileiros e ingleses – a coligação entre Joaquim Nabuco e a British and Foreign Anti-Slavery Society, 1880-1902*. São Paulo: Editora UNESP, 447pp.

VILLAFANE, Luís Cláudio (2004). *O Brasil entre a América e a Europa – o império e o interamericanismo* (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington). Editora UNESP, 1ª Edição.

Resumo

Debater-se-á a influência externa para o fim da escravidão no Brasil, percebendo que o moralismo quaker tinha maior protagonismo ao mobilizar o poder britânico do que questões militares ou interesses comerciais, identificado-se a relevância do poder para a execução de valores e de interesses que compõem um regime internacional.

Abstract

This article discusses the foreign pressure to end Brazilian Slavery, approaching the partisan role of the Whigs' quakers and their humanitarianism that allegedly supersedes military or commercial interests, underscoring the importance of power to the enforcement of values and interests that shape an international regime.

Palavras-chave: Partidos Políticos; Escravidão; Política Externa Brasileira

Keywords: Political Parties; Slavery; Brazilian Foreign Policy

Recebido em 21/12/2013

Aprovado em 15/01/2014

O Brasil e as grandes tendências do comércio internacional no século XXI

Brazil and the major trends of international trade in the XXI century

Rafael Henrique Dias Manzi*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 142, mar.-abr. 2014 [p. 10 a 19]

Introdução

O comércio internacional vem passando por profundas alterações desde o fim da década de 1940. Entretanto, desde a década de 1980 novas tendências se acentuaram: (1) elevação dos índices de internacionalização econômica nos países e modificações na pauta das exportações mundiais, (2) crescimento do papel das empresas multinacionais no comércio internacional e o surgimento de novas estruturas organizacionais caracterizadas pelo surgimento das Cadeias Globais de Valores (CGVs) e (3) multiplicação dos acordos regionais e bilaterais de comércio internacional em detrimento do aprofundamento do multilateralismo na Organização Mundial do Comércio (OMC). Ao mesmo tempo, a economia brasileira passou por profundas transformações desde a década de 1980 devido ao esgotamento do modelo baseado na substituição das importações e pelo processo de abertura comercial e financeira. O principal objetivo do artigo é analisar as novas tendências do comércio internacional e a inserção do Brasil no cenário internacional.

O artigo é dividido em três seções. Na primeira, examinaremos o crescimento do comércio internacional, a composição das exportações mundiais e o posicionamento do Brasil em comparação aos países do G-20 financeiro¹. Na segunda, a emergência das cadeias globais de valores (CGVs), suas implicações para o comércio internacional e a inserção da economia brasileira. Na terceira, o revigoramento do regionalismo na política internacional e a participação do Brasil no em acordos bilaterais e regionais de comércio.

O Brasil e o comércio internacional

A redução dos custos do transporte internacional de bens e mercadorias, as revoluções tecnológicas, o aprofundamento da divisão internacional do trabalho, a expansão das empresas multinacionais e a redução das barreiras

* Doutorando em relações internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (rafaelmanzi@hotmail.com).

1 O G-20 financeiro foi criado em 1999, com o principal objetivo de aprofundar a cooperação econômica e financeira entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento após as crises financeiras nos mercados emergentes na década de 1990. O G-20 financeiro ganhou maior importância após a crise financeira de 2008 quando se tornou o principal fórum de discussão para assuntos de cooperação econômica entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os países que compõem o G-20 financeiro são: Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, África do Sul, Brasil, Austrália, Canadá, Coreia do Sul, China, Japão, Estados Unidos, Índia, Indonésia, Itália, França, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e União Europeia.

ao comércio internacional propiciaram a expansão do comércio internacional nas últimas seis décadas e elevou os índices de internacionalização das economias nacionais. Desde o fim da década de 1940, as taxas de crescimento do comércio internacional superaram o crescimento do PIB mundial. Enquanto o PIB mundial cresceu em média 3,1% ao ano, entre 1985 e 2011, a taxa média anual de crescimento do comércio internacional foi de 5,6%. (World Trade Organization, 2013).

O crescimento das exportações mundiais em proporção superior ao PIB mundial elevou o nível de internacionalização das economias nacionais. O índice de internacionalização comercial dos países pode ser verificado por meio do coeficiente de abertura comercial². Com a intensificação do processo de globalização comercial a partir da década de 1980, a comercialização de bens e mercadorias ocasionou a elevação do índice de internacionalização das economias nacionais. Entre os países do G-20 financeiro, apenas a Indonésia e a África do Sul registraram diminuição do índice de internacionalização comercial entre 1980 e 2011.

Nas economias desenvolvidas o crescimento do índice de internacionalização comercial foi inferior aos países em desenvolvimento entre 1980 e 2011. Ao mesmo tempo, os países em desenvolvimento pertencentes ao G-20 financeiro aprofundaram seus vínculos comerciais com o exterior. Enquanto China, Turquia, México, Argentina e Índia intensificaram os laços comerciais com o exterior, o índice de internacionalização comercial do Brasil teve pequeno aumento entre 1980 e 2011. Nesse sentido, o processo de globalização comercial foi heterogêneo entre as economias em desenvolvimento. Os dados completos dos países do G-20 financeiro podem ser observados na Tabela 1.

Tabela 1. Evolução do coeficiente de abertura comercial em 1980 e 2011 (% do PIB).

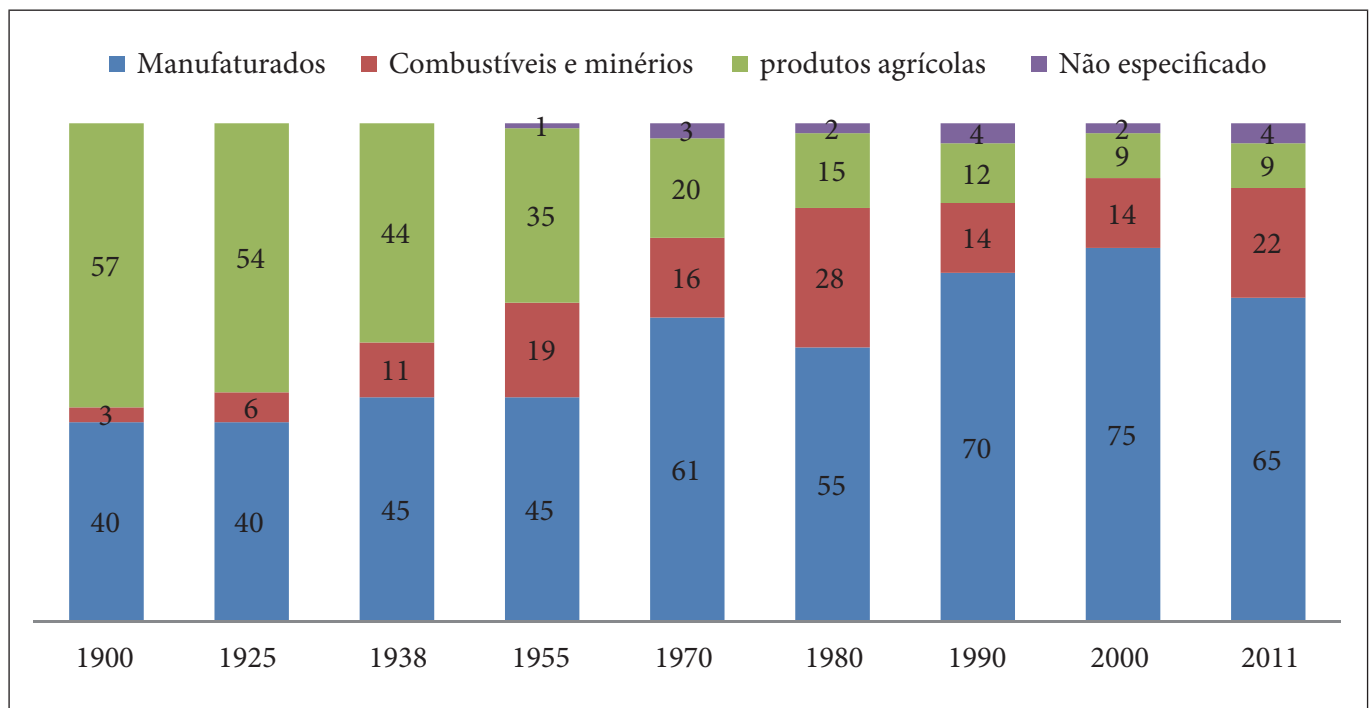
País	1980	2011	Variação entre 1980 e 2011 (%)
Alemanha	45	95	50
Arábia Saudita	91	93	2
Reino Unido	52	66	14
Canadá	54	62	8
África do Sul	62	59	-3
Itália	45	59	14
China	22	58	36
Turquia	17	57	40
França	44	57	13
México	24	55	31
Índia	15	54	39
Indonésia	54	51	-3
Argentina	11	42	31
Austrália	32	41	9
Estados Unidos	21	32	11
Japão	27	31	4
Rússia	-	52	-
Brasil	20	25	5

Fonte: Tabela e cálculos elaborados pelo autor com base em dados obtidos no Banco Mundial. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/NE.IMP.GNFS.ZS>>. Acesso: 10/09/2013.

2 O índice de abertura comercial é calculado por meio da soma dos valores das importações e exportações de um país e da proporção que este valor representa no PIB nacional.

A elevação das taxas de crescimento do comércio internacional desde o fim da década de 1940 ocasionou alterações na pauta das exportações mundiais. O comércio internacional de produtos agrícolas, que em 1900 representou 57% das exportações mundiais, perdeu participação para as transações internacionais de bens manufaturados no decorrer do século XX. Em 2011, o comércio de bens manufaturados representou dois terços das transações internacionais, enquanto o comércio de produtos agrícolas equivaleu a menos de 10% das exportações mundiais. Entre 1950 e 2011, as exportações mundiais cresceram em média 6% ao ano. Todavia, enquanto as exportações de produtos agrícolas cresceram 3,5%, a comercialização de bens manufaturados aumentou aproximadamente 7,5% ao ano no mesmo período (World Trade Organization, 2012). Os dados com as exportações mundiais podem ser observados na Figura 1.

Figura 1. Exportações mundiais por fator agregado entre 1900 e 2011.



Fonte: OMC (2011).

No período compreendido entre a independência do Brasil no início do século XIX até 1929, a inserção internacional do país foi baseada dentro dos parâmetros do paradigma liberal conservador ou do “modelo agroexportador”. Nesse período, o principal objetivo da política externa do Brasil era abrir mercados no exterior para as *commodities* agrícolas brasileiras e manter o crédito internacional do país nos mercados financeiros globais – especialmente no mercado londrino. Entretanto, o crash de 1929 e a retração dos preços e da demanda por *commodities* agrícolas brasileiras no mercado internacional ocasionaram o esgotamento do modelo econômico do Brasil baseado na importação de bens industriais e na exportação de produtos agrícolas – principalmente o café (Cervo; Bueno, 2002).

Segundo Cervo (2008), as estratégias impetradas durante o período permeado pelo estado nacional-desenvolvimentista (1930 – 1989) contribuíram para a industrialização e modernização do parque industrial brasileiro e para a diversificação das exportações brasileiras. A abertura de novos mercados consumidores no exterior e o crescimento da produção industrial nacional contribuíram para a diversificação das exportações brasileiras a partir da década de 1960. Todavia, a tendência de crescimento das exportações de bens manufaturados pelo Brasil se reverteu na última década.

Figura 2. Exportações brasileiras por fator agregado entre 1965 e 2010 (% do total).

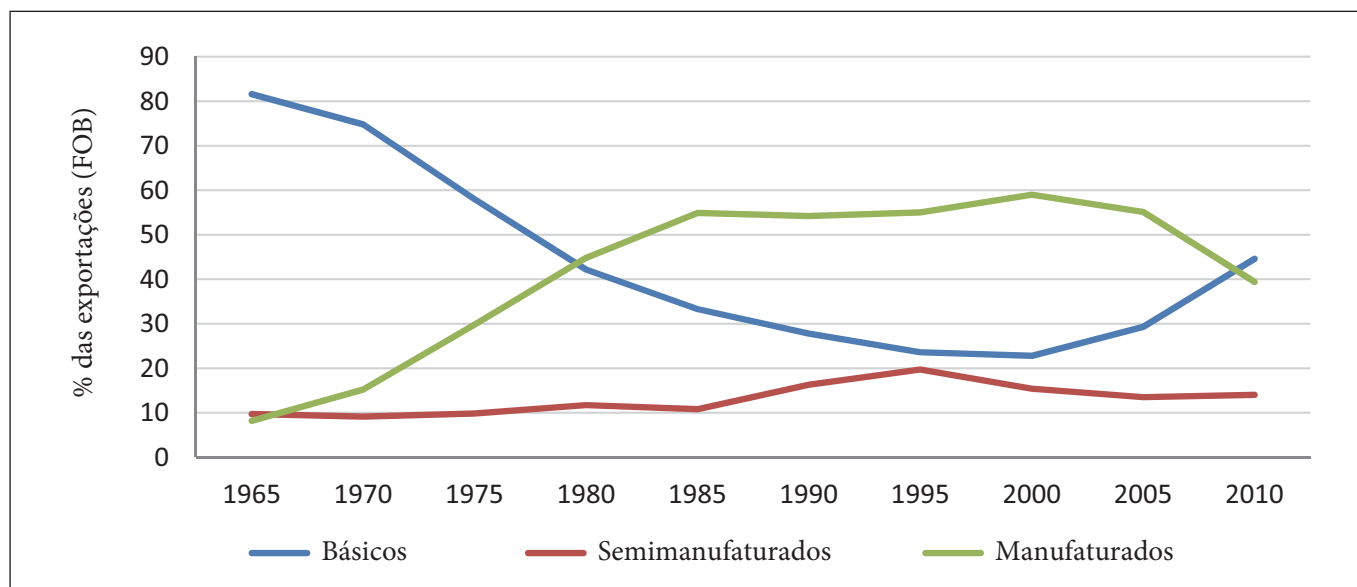


Gráfico e cálculos elaborados pelo autor com base nos dados publicados pelo MDIC/SECEX. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1846&refr=608>. Acesso: 05/09/2013.

As vendas brasileiras de bens manufaturados que representaram menos de 10% das exportações totais em 1965, se elevaram para 44,8% em 1980 e para 59% no ano de 2000. As exportações de bens agrícolas corresponderam à aproximadamente 81% das vendas externas totais em 1965, 42,2% em 1980 e 22,8% em 2000. Entretanto, a tendência observada entre as décadas de 1960 e 1990 se reverteu no início do século XXI. Em 2010, pela primeira vez desde o início da década de 1980, as exportações de *commodities* primárias superaram as vendas externas de bens manufaturados. As vendas externas de bens primários representaram 44,6% do total das exportações nacionais. Ao mesmo tempo, as exportações de bens manufaturados recuaram para 39,4%. A Figura 2 mostra a evolução da pauta das exportações nacionais entre 1965 e 2010.

A primarização das exportações brasileiras se intensificou após a eclosão da crise econômica de 2008. As elevadas taxas de urbanização e crescimento econômico nos países em desenvolvimento – principalmente China e Índia – elevaram os preços e a demanda por *commodities* primárias exportadas pelo Brasil. Um dos efeitos do maior crescimento econômico dos mercados emergentes é manutenção da demanda externa por *commodities* primárias exportadas pelo Brasil. Como resultado, as *commodities* primárias ganharam maior participação nas exportações nacionais (Negri; Alvarenga, 2010).

O comércio internacional de *commodities* primárias representou 11,6% das exportações mundiais em 2000, e 13,4% em 2010. Contudo, houve crescimento do *market share* brasileiro nas exportações mundiais de *commodities* primárias. As vendas externas do Brasil, que equivaleram a 2,7% das exportações mundiais de *commodities* primárias em 2000, cresceram para 4,6%, em 2009. Nesse sentido, enquanto as exportações mundiais de *commodities* primárias perderam espaço no comércio internacional houve um crescimento da participação das vendas externas no Brasil de bens básicos e agrícolas.

A emergência das Cadeias Globais de Valor e a inserção internacional do Brasil.

A intensificação do processo de globalização comercial e produtiva contribuiu para o surgimento de novas estruturas organizacionais. Tradicionalmente, as relações comerciais entre os países eram pautadas pela transação de bens e produtos finais. Contudo, nas últimas décadas novas formas organizacionais alteraram as características das

transações comerciais. As indústrias deixaram de utilizar apenas componentes e insumos produzidos internamente para a produção dos bens finais. Os insumos e componentes utilizados para a produção de um bem final são oriundos de diversas regiões e países. Segundo Sturgeon et al (2013):

Os insumos vêm de dezenas de países, e os produtos acabados são vendidos localmente e exportados para os mercados mundiais. Esses padrões existem em uma ampla gama de indústrias produtoras de bens, como eletrônicos, vestuário, bens domésticos e até mesmo em serviços e software. Estes novos sistemas globais de produção são comumente chamados de cadeias globais de valor, ou CGVs. No comércio internacional, as CGVs são mais evidentes no crescente comércio de bens intermediários e na ascensão de novos e importantes atores no sistema de comércio global, principalmente a China.

O surgimento das CGVs é decorrente de três transformações na conjuntura internacional; (1) a redução das barreiras alfandegárias, a desregulamentação e abertura dos mercados financeiros nacionais aos capitais internacionais de longo prazo e o crescimento dos acordos regionais e bilaterais permitiram a redução dos riscos e custos para a instalação e realocação das empresas multinacionais, (2) a difusão e revolução das tecnologias da informação reduziram as distâncias geográficas e propiciaram a segmentação e fragmentação dos processos produtivos em diferentes regiões e (3) a intensificação do processo de globalização econômica elevou a competição entre as empresas nos mercados domésticos e internacionais. Nesse sentido, as empresas são obrigadas a diminuir os custos e criar novas formas organizacionais que aumentem o grau de competitividade de seus bens e serviços nos mercados domésticos e internacionais (Ernst; Kim, 2001).

Como resultado das novas estruturas organizacionais, o comércio internacional sofreu profundas alterações. Em 2009, as transações internacionais de bens intermediários superaram o valor das exportações de bens finais ao alcançar 51% das exportações mundiais. Da mesma forma, elevou-se a participação das empresas multinacionais no comércio internacional. Estimativas da *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) demonstram que as exportações globais totalizaram aproximadamente US\$ 19 trilhões em 2010. Deste total, as empresas multinacionais são responsáveis por exportações de aproximadamente US\$ 15 trilhões, ou 80% das exportações mundiais. Somente o comércio intrafirma foi responsável por aproximadamente 33% das exportações globais em 2010.

A participação dos países nas CGVs depende de fatores políticos, econômicos e institucionais. A redução das barreiras alfandegárias e técnicas ao comércio internacional, a adoção de políticas econômicas e institucionais que favorecem a entrada ao capital estrangeiro, a qualidade das instituições políticas, a existência de uma infraestrutura física que diminua os custos de transporte e a criação de políticas domésticas que contribuam para a associação entre empresas de pequeno porte nacional e estrangeiras se constituem em importantes fatores que influenciam nas decisões de investimento das empresas multinacionais e na inserção das economias nacionais nas CGVs (OCED, 2011).

O choque econômico causado pela segunda crise do petróleo, o início da crise das dívidas externas, o sucesso econômico alcançado pelos tigres asiáticos, o esgotamento do modelo baseado na substituição das importações e o revigoramento das idéias liberais influenciaram na reformulação das estratégias de inserção do Brasil na economia internacional. No decorrer da década de 1990, os governos brasileiros implementaram reformas econômicas que buscaram promover uma maior inserção do Brasil nos fluxos internacionais do comércio e das finanças. Entretanto, as reformas impetradas pelos governos brasileiros nas duas últimas décadas negligenciaram o papel das CGVs no comércio internacional. Segundo Sato e Cesar (2012):

“Com efeito, é notória a ausência dessa percepção acerca do papel desempenhado pelas CVGs no comércio internacional em documentos como a Estratégia Brasileira de Exportação (2008-2010), a Política de Desenvolvimento Produtivo e o Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (2007-2010)”.

A baixa inserção da economia brasileira é observada por meio da participação das exportações nacionais inseridas nas CGVs. Em 2010, as exportações brasileiras inseridas nas CGVs representaram aproximadamente 37% das exportações nacionais. Em comparação aos países do G-20 financeiro, o Brasil ocupa o penúltimo lugar. A inserção dos países do G-20 financeiro nas CGVs pode ser observada na Tabela 2.

Tabela 2. Participação dos países do G-20 financeiro nas CGVs em 2010.

País	Posição	% das exportações nacionais inseridas na CGVs.
Reino Unido	1°	76
Alemanha	2°	64
Coréia do Sul	3°	63
França	4°	63
China	5°	59
África do Sul	5°	59
Rússia	7°	56
Arábia Saudita	7°	56
Itália	9°	53
Japão	10°	51
Canadá	11°	48
Estados Unidos	12°	45
México	13°	44
Indonésia	13°	44
Austrália	15°	42
Turquia	16°	41
Argentina	17°	39
Brasil	18°	37
Índia	19°	36

Tabela elaborada pelo autor com base nos dados obtidos na UNCTAD (2013).

O ressurgimento do regionalismo e a política comercial brasileira

Na conferência de Havana em 1947, se iniciaram as negociações para a formalização de um acordo multilateral para a regulação do comércio internacional após o fim dos conflitos militares da Segunda Guerra Mundial. As negociações resultaram na assinatura Carta de Havana em 1948, que criou a Organização Internacional do Comércio (OIC). Posteriormente, a recusa por parte do congresso dos Estados Unidos na ratificação do acordo abortou a criação da OIC ainda no fim da década de 1940. Entretanto, um dos capítulos da Carta de Havana, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) se transformou no principal regulador do comércio internacional até a formalização da Organização Mundial do Comércio em 1995 (GILPIN, 2001).

Embora o princípio ordenador do GATT 1947 fosse baseado no multilateralismo comercial, o artigo XXIV se contrapôs ao princípio da Nação Mais Favorecida ao prever cláusulas de escape que permitiram a constituição de acordos bilaterais e regionais de comércio entre os países. A existência do artigo XXIV no GATT assegurou o surgimento dos acordos regionais de comércio como o Tratado de Roma (Finlayson; Zacher, 1995).

No decorrer da década de 1980, o regionalismo ganhou um segundo impulso com o surgimento do protecionismo comercial, com a mudança na orientação da política externa dos Estados Unidos que adotou o regionalismo como estratégia para equilibrar a balança comercial e com os insucessos das negociações multilaterais da Rodada

do Uruguai. Como resultado da nova onda de regionalismo, os países negociaram diversos acordos regionais que culminaram com a criação do Nafta e do Mercosul. (Oman, 1996)

Com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995, os temas abordados nas negociações internacionais se expandiram para a regulação de novos setores. Em novembro de 2001, se iniciou a nona rodada de negociações multilaterais do sistema GATT – OMC. As discussões envolvendo uma nova rodada para a redução das barreiras ao comércio internacional se estagnaram a partir de 2003 com a criação do G-20 comercial. Os países em desenvolvimento reivindicaram maior participação no processo decisório e o atendimento de demandas históricas como a redução dos subsídios, tarifas alfandegárias e maior acesso aos mercados agrícolas das economias desenvolvidas. Com o impasse entre países desenvolvidos e em desenvolvimento para a finalização da Rodada Doha, as negociações se estagnaram culminando com uma crise no sistema multilateral de comércio internacional (World Trade Organization, 2011).

A paralisação das negociações multilaterais no decorrer da década de 2000 incentivou os países a adotarem estratégias de integração baseadas em mecanismos bilaterais e regionais que originaram uma terceira onda de regionalismo na economia internacional. Segundo Oliveira (2013),

...o aumento mais expressivo no número de acordos preferenciais firmados acontece a partir da segunda metade da década de 1990 e nos anos 2000, quando se estrutura uma terceira onda de regionalismo, formatada pela pulverização de acordos com a criação de regras e mecanismos de integração que vão além da própria regulação presente no regime multilateral de comércio. Estes novos acordos dilatam ainda mais o conceito de comércio, alcançando temas que relacionam padrões trabalhistas e de meio ambiente à agenda do comércio internacional e passam pelo aprofundamento da regulação sobre investimentos e direitos de propriedade intelectual.

A terceira onda de regionalismo pode ser observada por meio do crescimento dos acordos regionais de comércio. Segundo os dados disponibilizados pela OMC, até 31 de julho de 2013, foram notificados 575 acordos regionais de comércio na organização. Deste total, 379 estão ativos. Na década de 1950, apenas quatro acordos regionais de comércio foram assinados no mundo. No decorrer das décadas de 1970, 1980 e 1980 os acordos se proliferaram no sistema internacional. Entretanto, somente entre 2000 e 2010 foram assinados duzentos e quarenta e um acordos regionais de comércio. O crescimento número de acordos preferenciais de comércio desde a década de 1950 é observado na Figura 3.

Figura 3. Número de Acordos Preferenciais de Comércio assinados por período.

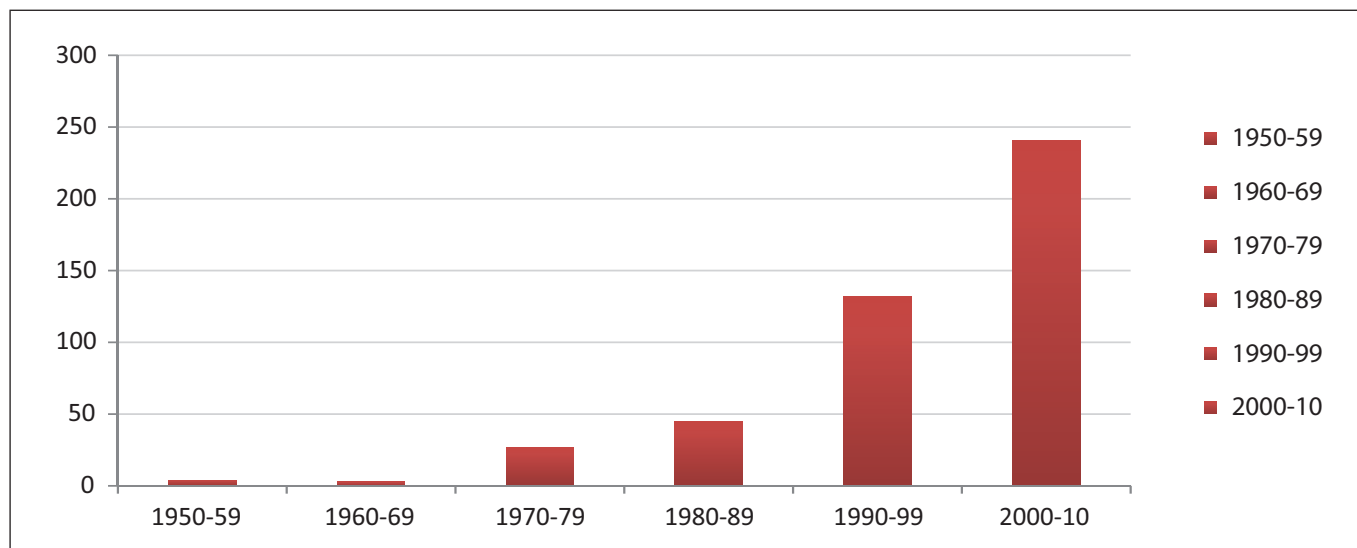


Figura elaborada pelo autor com base nos dados obtidos no World Trade Report da Organização Mundial do Comércio (2011).

As estratégias adotadas pelos governos brasileiros nas últimas décadas priorizaram a inserção multilateral em detrimento da assinatura de acordos regionais e bilaterais de comércio. Com exceção da integração econômica e política com a América do Sul, elegida como uma das principais prioridades dos governos brasileiros desde a década de 1990, o Brasil não acompanhou a terceira onda de regionalismo observada nos últimos anos. As negociações entre o Mercosul e a União Europeia se encontram paralisadas e com poucas perspectivas de conclusão (Flôres Júnior, 2013). Da mesma forma, a iniciativa para a concretização de uma Área de Livre Comércio na América se esgotou no início da década de 2000 (Batista Junior, 2005).

Dados disponibilizados pela OMC e Ministério das Relações Exteriores do Brasil demonstram que na década de 2000 o Brasil e o Mercosul assinaram acordos de livre comércio com Egito, Israel e Índia³. Em contraposição, como observado na Figura 3, houve a proliferação de acordos bilaterais e regionais de comércio entre os países no sistema internacional. Ao mesmo tempo, a retomada das negociações para a criação de uma área de livre comércio entre os Estados Unidos e a União Europeia e o surgimento de acordos alternativos na América do Sul como a Aliança do Pacífico (México, Peru, Colômbia e Chile) aumentam o risco de isolamento econômico do país no sistema internacional.

Considerações finais

Desde a intensificação do processo de globalização econômica no início da década de 1980, algumas tendências se acentuaram no comércio internacional. O crescimento dos índices de internacionalização econômica e a elevação das exportações mundiais de bens manufaturados *vis-a-vis* a de produtos agrícolas, a emergência das cadeias globais de valores e o surgimento de uma terceira onda de regionalismo provocaram transformações no comércio internacional. Desde o fim da década de 1980, o Brasil busca se adequar aos novos paradigmas do capitalismo global – caracterizado pela intensificação dos processos de globalização comercial, produtiva e financeira – por meio de um gradual processo de abertura comercial e financeira. Todavia, as atuais estratégias impetradas pelos sucessivos governos brasileiros desde a década de 1990 não resultaram em uma inserção da economia brasileira dentro das tendências observadas no comércio internacional. As divergências podem ser observadas por meio do crescimento da participação das *commodities* primárias nas exportações brasileiras, no baixo índice de participação do país nas CGVs e no pouco ativismo nacional na assinatura de acordos regionais de comércio com países que não pertencem ao continente da América do Sul.

Referências

- BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. *O Brasil e a economia internacional*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2005.
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora da UnB, 2002.
- CESAR, Susan Elizabeth Martins; SATO, Eiiti. A Rodada Doha, as mudanças no regime do comércio internacional e a política comercial brasileira. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2012, vol.55, n.1, pp. 174-193.
- ERNST, Dieter; KIM, Linsu. *Global Production Networks, knowledge diffusion, and local capability formation*. Paper presented at the Nelson & Winter Conference in Aalborg, Denmark, June 12-15, 2001. Disponível em: <http://www.druid.dk/conferences/nw/paper1/Ernst_and_Kim.pdf>. Acesso: 10/09/2013.

3 Excluímos os acordos assinados entre o Mercosul com os demais países da América Latina.

- FLÔRES JUNIOR, Renato G. *In search of a feasible EU-Mercosul Free Trade Agreement*. Brussels: Centre for European Policy Research, 2013. (CEPS Working Documents No. 378)
- FINLAYSON, Jock A.; ZACHER, Mark W. The GATT and the regulation of trade barriers: regime dynamics and functions. In: KRASNER, Stephen D. (org.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1995.
- GILPIN, Robert. *Global Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Exportações brasileiras por fator agregado entre 1965 e 2010. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br//sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1846&refr=608>>. Acesso: 05/09/2013.
- NEGRI, Fernanda de; ALVARENGA, Gustavo Varela. A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema. In: IPEA. *Radar. Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*. Brasília: IPEA, 2010.
- OMAN, Charles. *The policy challenges of globalization and regionalisation*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1996. (Policy Brief No. 11)
- OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. Os acordos preferenciais e a regulação do comércio global no século XXI. In: OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; BADIN, Michelle Ratton Sanchez. *Tendências Regulatórias nos Acordos Preferenciais de Comércio no século XXI*. Brasília: IPEA, 2013.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Global Value Chains: preliminary evidence and policy issues*. OECD: Committee on Industry, Innovation and entrepreneurship, 2011. (CIIE meeting, 31 March – 1 Abril of 2011).
- STURGEON, Timothy *et al.* O Brasil nas cadeias globais de valor: implicações para a política industrial e de comércio. In: *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Rio de Janeiro: RBCE, N° 115, Abril – Junho de 2013. p. 26-27.
- UNCTAD. *Global Value Chains and Development*. UNCTAD: Geneva, 2013
- WORLD BANK. *Economic Database*. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/NE.IMP.GNFS.ZS>>. Acesso: 10/09/2013.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *World Trade Report*. Factors shaping the future of the world trade. Geneva: WTO, 2013.
- _____. *World Trade Report*. The WTO and preferential trade agreements. Geneva: WTO, 2011.
- _____. *Regional trade agreements*. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm>. Acesso: 20/09/2013.
- _____. *International Trade Statistics* (2012). Disponível em: <http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2012_e/its12_toc_e.htm>. Acesso: 25/09/2013.

Resumo

Nas últimas décadas algumas tendências se intensificaram no comércio internacional. O principal objetivo deste artigo é discutir estas tendências e a inserção internacional do Brasil no processo de globalização econômica. A metodologia utilizada foi comparar a evolução dos dados quantitativos e qualitativos dos países do G-20 financeiro com o Brasil. Os resultados indicam que a inserção do Brasil não acompanha as recentes transformações e tendências observadas no comércio internacional.

Abstract

In the last decades some trends have been intensified in the international trade. The main objective of this paper is to analyze these trends and the international insertion of Brasil in the globalization process. The

methodology used was to compare the evolution of quantitative and qualitative data of the G-20 countries with Brazil. The results indicate that the insertion of Brazil does not follow recent changes and trends in international trade.

Palavras chave: comércio internacional – inserção internacional do Brasil.

Key-words: international trade – international insertion of Brazil.

Recebido em 21/12/2013

Aprovado em 09/01/2013

A Rússia avança no Ártico

Russia moves deeper in the Arctic

Alexandre Pereira da Silva*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 142, mar.-abr. 2014 [p. 20 a 27]

Introdução

No verão de 2007 o mundo foi pego de surpresa quando dois mini-submarinos russos não tripulados plantaram uma bandeira de titânio inoxidável no polo norte, debaixo da calota polar, a 4.262 metros de profundidade. Um feito verdadeiramente espantoso por parte dos russos, que ao contrário de ser visto como uma das grandes façanhas da humanidade gerou ásperas reações de alguns países.

Certamente, uma das mais interessantes foi a do ministro de relações exteriores do Canadá, Peter MacKay que declarou que: *“This isn’t the 15th century. You can’t go around the world and just plant flags and say ‘We’re claiming this territory’. There is no threat to Canadian sovereignty in the Arctic... we’re not at all concerned about this mission – basically it’s just a show by Russia”* (REUTERS, 2007).

Na sequência do evento e para esquentar ainda mais a repercussão do ato russo, a revista *Foreign Affairs*, publicou artigo de Scott Borgerson, em que este afirmou que: *“The situation is especially dangerous because there are currently no overarching political and legal structures that can provide for the orderly development of the region or mediate political disagreements over Arctic resources or sea-lanes”* (apud DODD, 2010, p. 63). Ou seja, uma visão quase apocalíptica, que colocava o oceano Ártico como um espaço anárquico, submetido a imperativos geopolíticos dos Estados costeiros da região e outras partes interessadas, estava prestes a vir à tona: uma nova “guerra (verdadeiramente) fria” estava para iniciar.

Entretanto, poucos sabiam ou questionaram a razão porque os russos estavam pesquisando em águas tão profundas. O objetivo deste artigo, portanto, é analisar os motivos que levaram os russos a fincarem uma bandeira no polo norte e desmistificar a ideia de que há no Ártico um cenário de tensões latentes entre os Estados costeiros da região.

1. A possibilidade de expansão da plataforma continental e o papel da Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC)

O Ártico, ao contrário da Antártida, é essencialmente um mar congelado, ou seja, diferentemente do que ocorre na calota polar sul, na região ártica não há uma massa de terra debaixo da camada de gelo, existem apenas algumas

* Professor Adjunto de Direito Internacional Público da Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE (lpsilva.alexandre@gmail.com).

ilhas ao redor, além dos litorais dos cinco Estados costeiros voltados para o interior do oceano: Canadá, Dinamarca (Groenlândia), Estados Unidos (Alasca), Federação Russa e Noruega. Como se trata de mar, no Ártico, a rigor, não existe qualquer disputa relativa à soberania do polo. Excepcionalmente, no entanto, existem algumas poucas ilhas em que há controvérsias referentes ao domínio, casos do regime jurídico do arquipélago de Svalbard e da ilha de Hans, reivindicada por canadenses e dinamarqueses.

Exatamente por ser o oceano Ártico o elemento caracterizador do polo norte, a moldura jurídica a ser aplicada na região é a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), assinada em 10 de dezembro de 1982, em vigor internacional desde 16 de novembro de 1994. Atualmente, a CNUDM tem ampla aceitação internacional, são 166 os Estados-parte, um desses é a Federação Russa que assinou a convenção ao término da conferência em dezembro de 1982 e depositou o instrumento de ratificação em 12 de março de 1997.

Um importante dispositivo da CNUDM que ficou dormente por vários anos começou na última década a ganhar expressiva importância internacional: o artigo 76 que trouxe uma nova definição jurídica para a plataforma continental. De acordo com o artigo 76.1 da CNUDM:

A plataforma continental de um Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até ao bordo exterior da margem continental ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância.

Ou seja, a CNUDM garante a todo Estado costeiro uma plataforma continental de 200 milhas marítimas, ainda que em termos geomorfológicos, a plataforma continental não seja tão ampla. Contudo, esse limite de 200 milhas marítimas pode ser ainda ampliado. Para tanto o Estado costeiro deve comprovar que “o prolongamento natural do seu território terrestre até o bordo exterior da margem continental” vai além do limite das 200 milhas marítimas.

Esses limites exteriores da plataforma continental também encontram restrições, estipulados no artigo 76.7 da CNUDM: “estar situados a uma distância que não exceda 350 milhas marítimas da linha de base a partir da qual se mede a largura do mar territorial” ou “uma distância que não exceda 100 milhas marítimas de isóbara de 2.500 metros, que é a linha que une profundidades de 2.500 metros”.

De acordo com o artigo 76.8, os Estados costeiros devem prestar informações sobre os limites da plataforma continental – além das 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial – à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC). Depois de examinar os dados fornecidos pelo Estado costeiro, a CLPC fará recomendações “definitivas e obrigatórias” que servirão de base para o estabelecimento dos limites exteriores da plataforma continental.

A CLPC – detalhada no Anexo II da CNUDM – é composta por 21 membros, peritos em geologia, geofísica ou hidrografia, eleitos para um período inicial de cinco anos, que pode ser renovado por igual período. Para Suzette Suarez (2010, p. 76), a CLPC distingue-se de todas outras comissões de caráter técnico criadas para lidar com temas de limites e fronteiras, porque a CLPC é a única comissão técnica e científica do gênero criada por um tratado multilateral, tendo como principal mandato o de analisar os pedidos de extensão da plataforma continental além das 200 milhas marítimas. Diferentemente, de uma “organização internacional”, cujos membros são delegados que representam os Estados, a CLPC é uma “instituição internacional”, termo que comporta um sentido mais amplo, incluindo organizações internacionais e outras entidades internacionais criadas pelos Estados, mas não necessariamente composta por Estados ou por seus representantes.

2. O pioneirismo russo na CLPC

A Federação Russa foi o primeiro Estado a fazer uma submissão à CLPC, em 20 de dezembro de 2001. A apresentação do pleito russo ficou a cargo do vice-ministro dos recursos naturais Ivan Gloumov, além de uma delegação de especialistas russos. Posteriormente, a CLPC decidiu, seguindo o disposto no artigo 5º do Anexo II da CNUDM, pela criação de uma subcomissão composta por sete membros que iriam examinar os documentos apresentados pela Federação Russa no tocante à expansão de sua plataforma continental além das 200 milhas marítimas (CLCS/32, 2002).

A submissão russa abrangia áreas da plataforma continental na parte central do oceano Ártico, bem como no mar de Barents, no mar de Bering e no mar de Okhotsk (vide Figura 1, abaixo). Em razão do grande volume e da complexidade dos dados apresentados – geodésicos, batimétricos, sísmicos e geofísicos, a fim de verificar as condições geológicas e geomorfológicas da plataforma continental – o pleito russo somente foi colocada na agenda da CLPC em sua 10ª sessão (março-abril de 2002).

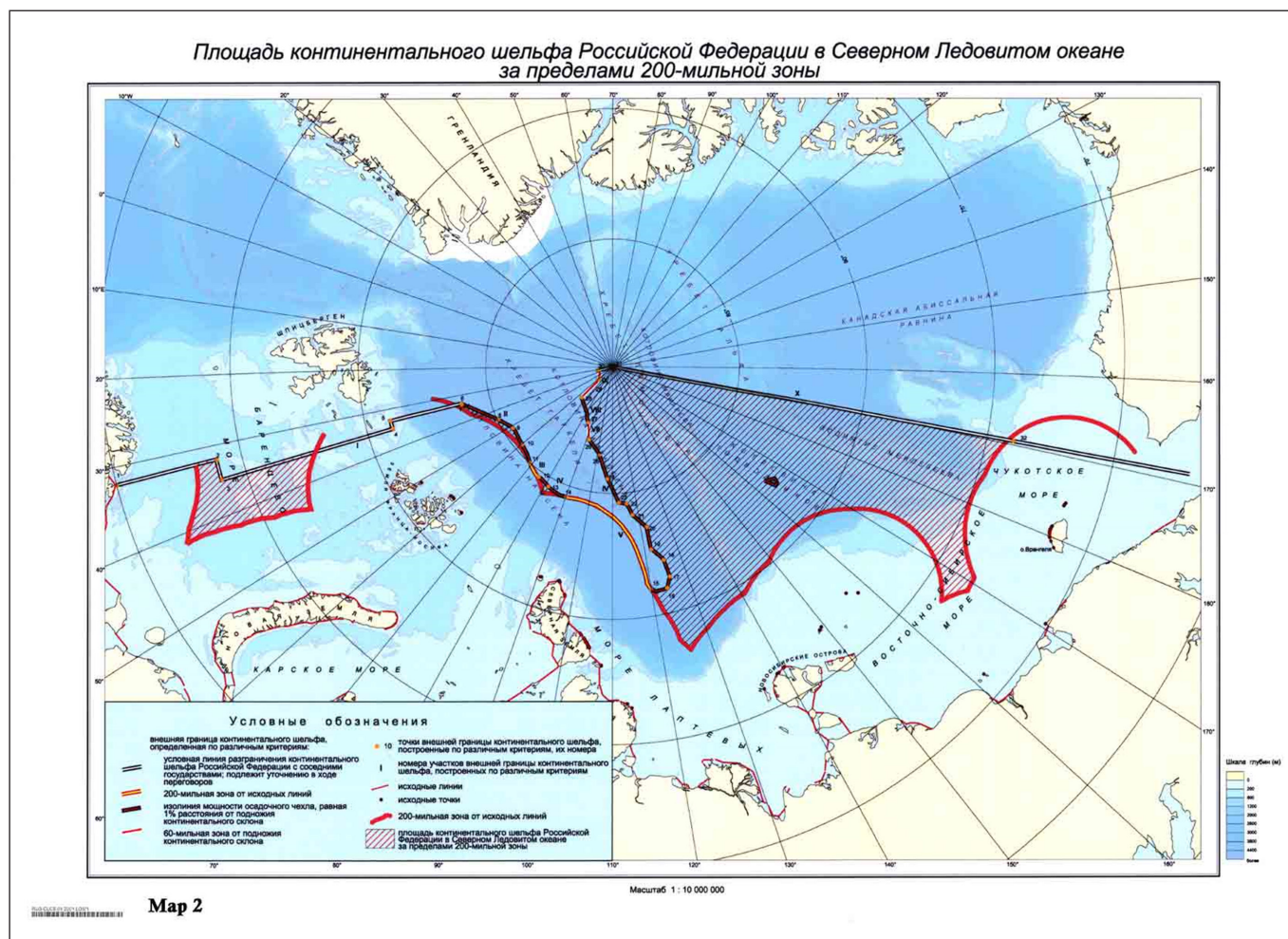
Diversos países manifestaram por meio de notas diplomáticas dirigidas ao Secretário-Geral das Nações Unidas resistências a determinados aspectos da submissão russa, casos das notas do Japão, Noruega, Estados Unidos, Canadá e Dinamarca. As notas foram distribuídas a todos os membros da CLPC, bem como a todos os demais Estados-membros das Nações Unidas.

Depois de trocas de informações, pedidos de esclarecimentos solicitados pela CLPC sobre determinados pontos, além da inclusão de dados adicionais realizada pelos russos, a CLPC apresentou suas recomendações no tocante às quatro áreas da plataforma continental além das 200 milhas marítimas pleiteadas pela Federação Russa, em junho de 2002.

Em relação ao caso dos mares de Barents e Bering, a CLPC recomendou que a Rússia celebrasse acordos de delimitação de fronteiras marítimas com a Noruega (mar de Barents) e com os Estados Unidos (mar de Bering). Para as outras duas áreas pleiteadas pela Rússia a plataformas continentais estendidas, a CLPC recomendou novos estudos adicionais que comprovassem que se tratavam de prolongamentos naturais do território russo, assim registrado: *“Regarding the Sea of Okhotsk, the Commission recommended to the Russian Federation to make a well-documented partial submission for its extended continental shelf in the northern part of that sea”*. E para a parte central da região ártica a CLPC manifestou-se no seguinte sentido: *“As regards the Central Arctic Ocean, the Commission recommended that the Russian Federation make a revised submission in respect of its extended continental shelf in that area based on the findings contained in the recommendations”* (UNITED NATIONS, 2002).

Portanto, o pleito russo não foi integralmente aceito pela CLPC que requisitou informações adicionais sobre determinadas partes da plataforma continental estendida: no mar de Okhotsk e na parte central do oceano Ártico. Grande parte da controvérsia sobre o pleito russo ártico reside na sobre a cordilheira de Lomonosov e de Mendelejev (DODDS, 2010, p. 70). Por outro lado, a CLPC fez questão de lembrar que a Federação Russa poderia elaborar uma proposta revista sobre aqueles trechos pleiteados em que não houve a concordância total da Comissão.

Figura 1: A área destacada representa o pleito russo a uma plataforma continental estendida no Ártico



Fonte: Sítio oficial da CLPC. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_rus.htm>. Acesso em 12 de janeiro de 2014.

3. A operação *Arktika 2007* e as reações dos demais países árticos

Para preparar o pleito revisto a uma plataforma continental estendida no mar de Okhotsk e na parte central do oceano Ártico, os russos iniciaram novo esforço de pesquisa oceanográfica para obter dados mais precisos solicitados pela CLPC, foram realizadas diversas expedições ao Ártico com essa finalidade. Uma dessas expedições foi a *Arktika 2007* – que plantou a bandeira de titânio debaixo da calota do polo norte – que tinha a finalidade de coletar mais dados que pudessem sustentar melhor a proposta revista a uma plataforma continental estendida no ártico. No entanto, a expedição russa gerou uma série de reações dos demais estados árticos.

A primeira reação dinamarquesa à bandeira de titânio russa foi a decisão parlamentar de aprovar a ratificação da CNUDM, em abril de 2003, e o consequente depósito do instrumento de ratificação da convenção em 16 de novembro de 2004. Dessa forma, iniciou-se o prazo de dez anos para apresentação da submissão da Dinamarca a uma plataforma continental estendida (DENMARK, 2014).

Para preparar o pleito da Dinamarca, o governo lançou o *Danish Continental Shelf Project*, encarregado de compilar os dados geológicos necessários. O projeto dinamarquês engloba cinco possíveis regiões ao longo da costa da Groenlândia e das Ilhas Faroé, uma das missões do projeto foi batizado de LOMROG (*Lomonosov Ridge Off Greenland*), tentando mapear a controversa cordilheira de Lomonosov como extensão groenlandesa (ISTED, 2009,

p. 362-363). Ao longo dos últimos anos a Dinamarca apresentou quatro propostas parciais para diferentes trechos de sua plataforma continental estendida.¹

Os Estados Unidos é o único dos países da região que não é signatário da CNUDM, mesmo assim desde 2003, agências norte-americanas estão engajadas no processo de coleta e análise de dados para determinar os limites exteriores da plataforma continental dos Estados Unidos. O projeto é batizado de *Extended Continental Shelf (ECS Project)* e já coletou mais de um milhão de quilômetros quadrados de dados batimétricos em trinta e quatro missões, tanto no oceano Atlântico como no oceano Ártico. Os Estados Unidos também realizaram expedições conjuntas com o Canadá no oceano Ártico (UNITED STATES, 2014). Em maio de 2013, o governo norte-americano divulgou a sua nova Política Estratégica para o Ártico: *National Strategy for the Arctic Region*, o que demonstra o constante e crescente interesse na região.

Entretanto, é certamente no Canadá que a presença russa no ártico desperta maior interesse, exercendo inclusive apelo político interno. Em 2007, o primeiro-ministro Stephen Harper prometeu construir oito navios de patrulha para reafirmar a soberania do país na região; na oportunidade, Harper declarou que: “*Canada has a choice when it comes to defending our sovereignty in the Arctic: either we use it or we lose it*” (TIMES COLONIST, 2007).

Durante as eleições federais de 2008 – especialmente depois que os russos colocaram a bandeira de titânio inoxidável no fundo do polo norte –, a mensagem “*use it or lose it*” foi enfatizada por muitos anúncios de grande repercussão nas comunidades do norte do país, com a promessa de colocar ordem na casa em matéria polar. Por isso, não era surpreendente que tais ações e pronunciamentos criassem, em alguns segmentos da população, a ideia de que a parte ártica do Canadá era um território sob cerco e que interesses externos estavam prontos para usurpar parcelas significativas da herança polar da nação (MACNAB, 2009, p. 3).

Essa aparente tensão no Ártico deve, no entanto, ser desmistificada. Os cinco países com litorais para o interior do oceano Ártico trabalham muito mais próximos da cooperação do que da rivalidade. Exemplos dessa cooperação são variados: a Iniciativa de Murmansk (1987), a criação do Conselho Ártico (1996), a Declaração de Illulisat (2008) e o acordo sobre limites marítimos entre a Federação Russa e a Noruega no mar de Barents (2010).

4. A submissão revista da plataforma continental estendida e a estratégia de segurança russa

Em fevereiro de 2013, a Federação Russa deu novo passo para a consolidação de sua plataforma continental estendida. Com base nas recomendações da CLPC de 2002, o país preparou uma proposta revista. No entanto, a proposta revista russa é somente parcial, já que trata sobre o pleito no mar de Okhotsk, deixando a questão sobre a parte central do oceano Ártico para uma proposta revista futura.

A exposição russa da sua proposta revista ocorreu frente à CLPC no dia 16 de agosto de 2013, novamente por um vice-ministro de recursos naturais, agora Denis Gennadyevich Khramov, além de outros membros da delegação. Na apresentação, além de tratar de aspectos substantivos do pleito russo, o vice-ministro Khramov afirmou que as questões tratadas não afetavam os aspectos relativos a delimitação da fronteira marítima entre o Japão e a Federação Russa na parte meridional do mar de Okhotsk e que o Japão não fazia objeções a que a Comissão examinasse a submissão russa (CLCS/80, 2013).

Ato contínuo, a CLPC prosseguiu o encontro à porta fechada, recordando a decisão adotada na 26ª sessão, na qual as apresentações revistas serão examinadas em caráter prioritário (CLCS/68, 2010). Em razão da modificação da composição originária da subcomissão que examinou o pleito original russo – quatro dos sete membros já não

¹ De acordo com o sítio oficial da CLPC, a Dinamarca apresentou as seguintes submissões parciais: sobre uma área ao norte das ilhas Faroe (abril de 2009), sobre a região do platô de Faroe-Rockdall (dezembro de 2009), sobre a plataforma continental meridional da Groenlândia (junho de 2012) e sobre a plataforma continental noroeste da Groenlândia (novembro de 2013).

fazem parte da Comissão –, a CLPC decidiu indicar quatro novos membros substitutos. Decorrente da complexidade dos dados apresentados pela Federação Russa, a subcomissão decidiu que continuaria o exame da apresentação e dos documentos anexados na 33ª sessão da CLPC, em novembro de 2013. Até o momento, a CLPC ainda não emitiu novas recomendações sobre a plataforma continental estendida no mar de Okhotsk (CLCS/80, 2013).

Outro ponto que merece atenção é a nova estratégia de segurança russa para o período até 2020. O plano estratégico assinado em 2008 pelo ainda então presidente Dmitri Medvedev – atual primeiro-ministro – reflete os principais pontos para o cenário de segurança atual, um desses pontos focais é a região ártica. A estratégia assevera que a longo prazo a política internacional dará crescente atenção às fontes de energia – petróleo e gás natural – na plataforma continental do mar de Barents e outras partes do Ártico (ZYSK, 2009).

Segundo estimativas do *U.S Geological Survey* (2008) o montante desconhecido de petróleo e gás no Ártico poderia chegar a 90 bilhões barris de petróleo, 1.669 trilhões de pés cúbicos de gás natural e 44 bilhões de barris de líquidos de gás natural, sendo 84% em áreas oceânicas. Estes números poderiam representar 30% das reservas mundiais de gás natural e 13% das de petróleo desconhecidas. Além do petróleo e gás outro fator econômico importante no Ártico é a extração de metais na região.

Para o pesquisador russo Alexander Skaridov (2010, p. 490), a estratégia russa para a região ártica claramente enfatiza um interesse econômico por novas fontes de rendimentos, especialmente devido à produção de energia e ao lucrativo transporte marítimo. Ainda para Skaridov (2010, p. 491), o principal objetivo é o de transformar o Ártico como ponto estratégico prioritário para o país, como base de recursos naturais até 2020 e preservar o papel de liderança como potência ártica. Segundo o professor, as principais conclusões da estratégia de segurança russa podem ser formuladas da seguinte maneira:

- (1) Russia considers the region as crucially important for Russia's further wealth, social and economic development and competitiveness on global markets;
- (2) Russia will continue its efforts in defining the limits of the country's continental shelf, which is listed as a top priority;
- (3) A strategic issue is developing the Northern Sea Route as a national, wholly integrated transportation system and a central element in maritime connections between Europe and Asia;
- (4) To protect and enforce the country's national interests in various military and political situations, Russia will establish special Arctic military formations. The main purpose of such military preparations is to combat terrorism at sea, smuggling and illegal migration, as well as to protect aquatic biological resources. Hence, the Federal Security Service will play a central role in protecting national interests in the region; and
- (5) Russia will concentrate its efforts to preserve the Arctic as a zone of peace and cooperation, while underlining the role of regional, bilateral and multilateral cooperation.

Como consta neste último ponto e é também reafirmado pelo pesquisador russo Andrei Zagorski (2013, p. 10), *“there is no single issue concerning Arctic that cannot be resolved in a cooperative way on the solid basis of international law”*.

Conclusão

A Rússia efetivamente avança no Ártico. No entanto, ao contrário do inicialmente alarmado, um cenário de tensões entre os países da região deve ser minimizado. A possibilidade prevista no artigo 76 da CNUDM de expansão das plataformas continentais é o que permitirá que a Federação Russa – e os outros quatro Estados costeiros

do oceano Ártico – possa colocar sob sua jurisdição uma vasta área submarina, com um inestimável potencial energético. Como visto, não se trata de uma expansão unilateral, mas dentro dos marcos legais dispostos pelo direito internacional na CNUDM.

Portanto, a bandeira de titânio russa colocada no fundo do oceano Ártico, provocou duas reações: a primeira foi que serviu como um estímulo para os demais Estados costeiros investissem mais em pesquisas com vistas à preparação de seus pleitos junto à CLPC e conseqüentemente dentro dos marcos do direito e da cooperação internacional; a segunda, foi um renovado despertar por um interesse no Ártico, seja de atores não árticos – por exemplo, da União Europeia e da China – seja de organizações não-governamentais, em especial das organizações ambientalistas, preocupadas com os impactos da abertura dessa nova fronteira de exploração de recursos energéticos.

Referências

- CLCS/32. 2002. Statement by the Chairman of the Commission on the Limits of the Continental Shelf on the Progress of work in the Commission. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/327/68/PDF/N0232768.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2014.
- CLCS/68. Revised Submission. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/540/08/PDF/N1054008.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2014.
- CLCS/80. 2013. Russian Federation: revised submission in respect of the Okhotsk Sea. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/485/26/PDF/N1348526.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2014.
- DENMARK. 2014. The Continental Shelf Project. Disponível em: <a76.dk/lng_uk/main.html>. Acesso em: 12 de janeiro de 2014.
- DODDS, Klaus. 2010. Flag planting and finger pointing: The Law of the Sea, the Arctic and the political geographies of the outer continental shelf, *Political Geography*, vol. 29, 2010, p. 63-73.
- ISTED, Kathryn. 2009. Sovereignty in the Arctic: an analysis of territorial disputes and environmental policy considerations. *Journal of Transnational Law and Policy*, vol. 18, n. 2, 2009, p. 343-376.
- MACNAB, Ron. 2009. “Use it or lose it” in Arctic Canada: action agenda or election hype? *Vermont Law Review*, vol. 34, n. 3, p. 3-14.
- REUTERS. 2007. *MacKay mocks Russia’s “15th century” Arctic claim*. Disponível em: <<http://www.canada.com/montrealgazette/story.html?id=3f4b4327-92a7-4043-ae95-3575763d7b08>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2014.
- SKARIDOV, Alexander. 2010. Russian Policy on the Arctic Continental Shelf. In: NORDQUIST, Myron; HEIDAR, Tomas; MOORE, John Norton (orgs.) *Changes in the Arctic Environment and the Law of the Sea*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2010, p. 487-492.
- SUAREZ, Suzette V. 2008. *The outer limits of the continental shelf*. Berlin: Springer.
- TIMES COLONIST (Victoria). 2007. Harper on Arctic: “use it or lose it”. July 10, 2007. Disponível em: <<http://www.canada.com/topics/news/story.html?id=7ca93d97-3b26-4dd1-8d92-8568f9b7cc2a>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2014.
- UNITED NATIONS. 2002. Report of the Secretary-General of the Fifty-seventh session of the General Assembly under the agenda item Oceans and the Law of the Sea (A/57/57/Add. 1), 8 October 2002.
- UNITED STATES. 2014. Extended Continental Shelf Project. Disponível em: <<http://continentalshelf.gov/missions.html>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2014.
- UNITED STATES GEOLOGICAL SURVEY. 2008. *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*. USGS Fact Sheet 2008-2049.

- ZAGORSKI, Andrei. 2013. The Arctic: a new geopolitical pivot?. *Russia Direct*, vol. 5, December.
- ZYSK, Katarzyna. 2009. Russian national security strategy to 2020. Disponível em: <http://www.geopoliticsnorth.org/index.php?option=com_content&view=article&id=84&limitstart=2>. Acesso em: 12 de janeiro de 2014.

Resumo

O objetivo do artigo é examinar as principais ações praticadas pelos russos nos últimos anos no tocante ao Ártico, em especial o importante pleito do país a uma plataforma continental estendida na região ártica, o que poderá consolidar a Federação Russa como um dos mais importantes atores no cenário energético futuro.

Abstract

The goal of this article is to examine the main actions promoted by the Russians in the last few years in the Arctic, particularly the country's very important submission to an extended continental shelf in the Arctic region, which may consolidated the Russian Federation as one of the top actors in the future energy scenario.

Palavras-chave: Federação Russa; Ártico; plataforma continental estendida.

Key-words: Russian Federation; Arctic; Extended Continental Shelf.

Recebido em 13/01/2014

Aprovado em 15/02/2014

Estados Unidos e Síria: da descolonização do pós Primeira Guerra Mundial à Guerra Fria

United States and Syria: to the decolonization of the post World War I to Cold War

Virgílio Caixeta Arraes*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 142, mar.-abr. 2014 [p. 28 a 38]

Introdução

Em pouco mais de cinco décadas, a Síria transformou-se bastante politicamente: após o final da Primeira Guerra Mundial, o território passou a ser administrado pela França, um dos vencedores do confronto, através de mandato da recém-criada Sociedade das Nações.

Desta forma, cessava seu vínculo multissecular com os turcos, desprovidos gradativamente de seu império – o Otomano – por ter-se aliado à Alemanha e Áustria durante aquele conflito em oposição à própria França, Grã-Bretanha e Estados Unidos.

Com o encerramento da Segunda Guerra Mundial, os sírios adquiririam a independência, sobrestada pelo emergir da confrontação global em 1939 na Europa. Com a necessidade de assegurar o acesso a recursos naturais, especialmente petróleo, as duas coligações antagônicas se haviam feito presentes no Oriente Médio.

Na mesma época da obtenção da autonomia síria, faltava pouco tempo para o mundo dividir-se entre dois pólos extremamente cerrados: o capitalista liderado pelos Estados Unidos e o comunista capitaneado pela União Soviética. Na perspectiva de ambos, não deveria haver a possibilidade de lusco-fusco – a primeira tentativa ocorreria somente em abril de 1955, quando da realização da Conferência de Bandung.

A Guerra Fria estendeu-se por quase toda a segunda metade do século vinte, período em que a Síria não esteve tão próxima dos Estados Unidos, apesar da insistência, em função de questões regionais como o pan-arabismo do Egito e da existência de Israel.

Destarte, o país, ao escolher não movimentar-se de forma pendular entre norte-americanos e soviéticos, não pôde beneficiar-se da composição do tabuleiro político-econômico da florescente região médio-oriental.

Em vista do exposto, o texto se concentrará no desdobramento do relacionamento político dos Estados Unidos com a Síria, ao ir do pós Primeira Guerra Mundial até o final da década de 70.

Nova Ordem Mundial: o desaparecimento dos impérios

Logo após o encerramento da Primeira Guerra Mundial, o longo Império Otomano assistiria ao seu progressivo desaparecimento durante quase quatro anos. Seu sucessor, a Turquia, seria despojado da maior parte

* Professor do Departamento de História da Universidade de Brasília – UnB e editor-adjunto do Boletim Meridiano 47 (arraes@gmail.com).

do antigo território, especialmente o médio-oriental, partilhado com a autorização da Liga das Nações entre Grã-Bretanha e França.

Na nova organização internacional, colônias e domínios poderiam em tese participar, o que diretamente beneficiaria em termos de votos Grã-Bretanha e França e prejudicaria Estados Unidos, não obstante ter sido ele o principal responsável pela vitória da Trílice Entente no duradouro conflito.

O objetivo da constituição de um organismo multilateral permanente foi o de prevenir disputas acérrimas por áreas na Ásia e África. As anexações – ou explorações – territoriais futuras deveriam derivar do concerto entre as potências vencedoras da confrontação mundial, não mais do uso – ou mesmo ameaça – da força. Assim, manter-se-ia o equilíbrio de poder sem percalços.

Sob a justificativa de que o globo estava em um momento singularmente tumultuado, os triunfantes propuseram-se a supervisionar de forma administrativa povos outrora pertencentes ao império otomano, alemão e mesmo russo. Nascia no sistema internacional a tutela de procedência multilateral, em substituição ao instrumento de conquista individual, aplicado na maior parte do século dezenove.

Diante disso, a definição de critérios para a repartição dos territórios afro-asiáticos desembocou em três tipos. No topo deles, encaixar-se-iam nações consideradas pela Liga das Nações em avançado estado de cultura como a síria, a iraquiana, a palestina, a libanesa, entre outras.

Naturalmente, aspectos econômicos também contribuíram para a estrutura da inaudita classificação. No caso do Oriente Médio, o petróleo foi o elemento mais importante, vez que sua utilização no cotidiano crescia muito, em decorrência da expansão de inúmeros setores industriais como o automobilístico, por exemplo.

A supervisão da Grã-Bretanha e da França na região médio-oriental seria temporária, até que houvesse o reconhecimento de condições de autogoverno, assinaladas por judiciário independente, expectativa de desenvolvimento econômico duradouro, estabilidade política, condições de defesa própria do território etc.

Destarte, previram-se de modo gradual a independência do Iraque, sob o controle britânico, em 1932 e as da Síria e Líbano, sob o domínio francês, em 1940, adiadas estas em função da eclosão da Segunda Guerra Mundial. Não obstante a presença anglo-francesa naquela parte do mundo, os norte-americanos não deixavam de dedicar atenção a ela, até por considerar a atuação européia provisória.

Mesmo oficialmente afastado da Liga das Nações, o governo estadunidense nunca deixou de resguardar seus interesses ao redor do mundo. Desta forma, seus laços com a Síria, por exemplo, são bastante antigos, mesmo antes da independência formal em 1946.

Nessa direção, Washington havia assinado em abril de 1924 uma convenção com Paris por meio do qual se protegiam os direitos dos seus cidadãos e das suas instituições, especialmente as educacionais, religiosas e filantrópicas, em solo sírio e libanês.

Apesar de algumas queixas do lado norte-americano, o teor do tratado foi muito bem negociado, visto que o acordo incluía a consulta da França junto aos Estados Unidos caso houvesse a necessidade de alterar a maneira pela qual o mandato sírio-libanês era exercido. O propósito era possibilitar à Casa Branca a análise prévia com o propósito de avaliar como o país poderia ser hipoteticamente afetado e, por conseguinte, prejudicado.

Na primeira fase de vigência, Washington ficou resguardado. Todavia, isso não foi totalmente assegurado mais adiante. Na segunda metade dos anos 30, o governo francês decidiu estabelecer com a contraparte síria e libanesa um cronograma com vistas à independência, ao ter por coroamento do processo de Damasco a data de janeiro de 1940 – naquela década, a esquerda esteve à frente do poder a maior parte do tempo. Ao tomar ciência disso, Washington pressionaria Paris para que a negociação fosse tripartite, o que não seria aceito nem por franceses, nem por sírios.

Depois do início da Segunda Guerra Mundial, o encerramento das tutelas médio-orientais foi adiado *sine die*. Com a constituição na França do chamado Governo de Vichy, que pôs fim à Terceira República, a Alemanha enxergou a Síria como o melhor caminho para obter acesso ao petróleo do Iraque e à navegação no Egito, através do canal de Suez.

Com o propósito de granjear o apoio das populações locais, os alemães prometeram auxiliar os movimentos de independência na região, o que não era mais subscrito naquela altura por franceses, britânicos e norte-americanos.

Diante do evoluir da confrontação, Washington alterou sua posição com a finalidade de substituir politicamente Londres e de modo especial Paris naquela em toda aquela área. Desde meados dos anos 20, a Casa Branca inquietava-se com o status político do Palácio do Eliseu, em decorrência do predomínio de alianças de esquerda.

Paralelamente, preocupou-se em conter o desejo do Kremlin de firmar sua presença também lá, ao granjear simpatia entre parcelas das sociedades por causa da retórica anticolonial – depois da Segunda Guerra, o mundo assistiria à substituição da disputa entre França e Grã-Bretanha pela dos Estados Unidos e União Soviética (Ferrell, 2-6; Herring, 378-425; Hémerly, 182-206).

Frustrações na parceria amero-síria: a insistência francesa

Malgrado a existência do entendimento diplomático formal entre Paris e Washington relativamente a Damasco e Beirute, a França movimentou-se com a finalidade de obstar eventual prevalência norte-americana naqueles territórios, à medida que a data prevista do encerramento do seu mandato chegasse – janeiro de 1940, no caso sírio.

Além do mais, a diplomacia francesa tinha a convicção de que um relacionamento mais próximo com a Síria e Líbano seria imperativo, haja vista a necessidade de reforçar sua presença no Mediterrâneo e contrabalançar a da Grã-Bretanha e Itália.

Com o irromper do conflito na Europa, a sociedade síria encontrou-se diante de uma aparente encruzilhada, ao ter sua autodeterminação adiada pela França de Vichy, bem mais próxima da Alemanha, e ao sofrer um embargo econômico no final de 1940 pela Grã-Bretanha.

No primeiro ponto, não obstante o apoio de Paris a Berlim a diplomacia germânica se posicionou favorável à independência de todas as nações sob a tutela anglo-francesa no Oriente Médio e cercanias;

No segundo, a chancelaria norte-americana, sob a titularidade de Cordell Hull, pressionou a britânica, sob a administração de Anthony Eden, a suspender as restrições, por vislumbrar um estímulo indireto à maior colaboração entre fascistas e tutelados, notadamente militar, e prejudicar o abastecimento de petróleo.

Em 1941, a Alemanha, com a concordância franco-síria, auxiliou a insurgência antibritânica no Iraque. Como contraponto, após a debelação da rebelião, a Grã-Bretanha, ao lado da Austrália e Índia, invadiria, através da Palestina e da então Transjordânia, a própria Síria.

Com a investida, os colaboracionistas da administração de Vichy foram substituídos pelos nacionalistas, vinculados ao General Charles de Gaulle. Depois de algumas semanas de transição administrativa, a Síria formalmente se libertaria do mandato da Liga das Nações – final de 1941. A França ainda tentou permanecer lá, especialmente em termos culturais e militares. Todavia, isso somente ocorreu devido a um novo entendimento bilateral.

Apesar da modificação pública do status político sírio, os Estados Unidos não reconheceram de imediato a nova condição, a despeito de solicitações da Grã-Bretanha, seu grande aliado. A justificativa para a recusa, mesmo momentânea, se amparou no tratado de 1924 com a França, ao invocar o direito de analisar previamente propostas de mudança, a fim de guarnecer direitos de seus cidadãos e instituições.

A fim de contornar o transtorno com os Estados Unidos, a Síria incorporou o conteúdo daquele entendimento diplomático. Desta forma, os norte-americanos, depois de três anos da espera, reconheceriam a nova condição.

Paralelamente, a França esforçou-se para manter com a Síria uma relação similar à da Grã-Bretanha com o Iraque. No entanto, os Estados Unidos rejeitaram isso. Como contrapartida à recusa de Washington, ao final da Segunda Guerra Mundial, Paris invadiria Damasco, com o objetivo de manter direitos considerados ‘especiais’.

Diante da inesperada postura do Eliseu, a Casa Branca avaliou a possibilidade de até empregar a força para expulsar as tropas francesas, mas estimou, por outro lado, que isso poderia prejudicar os esforços para a constituição de um novel organismo global – sucedâneo da Sociedade das Nações – concertado dias antes em conferência em San Francisco: as Nações Unidas (ONU).

Em vista da oposição siríaca no tocante ao projeto francês, o Eliseu decidiu bombardear parte do país, sem sequer poupar arredores de Damasco. Os britânicos preocuparam-se bastante com o efeito desta ação militar no mundo árabe. Com o expresso apoio político dos Estados Unidos, a Grã-Bretanha enviaria tropas para pressionar a saída da França dos principais centros urbanos sírios.

Desgastada, Paris propôs a realização de um encontro sobre o Oriente Médio com a participação da China, União Soviética, Estados Unidos e Grã-Bretanha; enfim, com a presença dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da recém-estabelecida ONU.

Na perspectiva francesa, caso o país tivesse de retirar-se da Síria, a Grã-Bretanha teria também de sair do Egito e da Palestina, com a finalidade de encerrar simbolicamente as delegações remanescentes do período da Liga das Nações.

Na proposta de uma reunião entre as grandes potências, havia a esperança, ainda que remota, de que os soviéticos se contrapassem aos norte-americanos e britânicos. No entanto, os Estados Unidos simplesmente se recusaram a considerar a proposição da França.

Destarte, franceses e britânicos tiveram de chegar a um entendimento direto acerca da retirada mútua dos contingentes do território sírio. Por fim, os da França deslocaram-se para o Líbano, enquanto os da Grã-Bretanha rumaram para o Iraque e Índia. No fim de abril de 1946, o recolhimento de tropas das duas potências se encerraria.

Antes mesmo da completa efetivação da saída, a Síria pediu auxílio aos Estados Unidos, com o objetivo de treinar suas próprias tropas. Não foi a primeira opção. Cautelosamente, ela havia pedido ajuda à Suécia e depois à Suíça, considerados os dois países mais equidistantes das questões médio-orientais, o que poderia fazer com que a atenção da União Soviética não fosse deslocada de modo desnecessário para aquela área. Entrementes, ambas se recusaram.

De toda maneira, a solicitação de adestramento castrense foi a primeira de um país árabe aos estadunidenses. Contudo, Washington analisou que aceitar o inédito convite poderia ter como contrapartida a mágoa explícita da França, a desconfiança velada da Grã-Bretanha e a inquietação estrondosa da União Soviética. Destarte, a Casa Branca polidamente recusaria o pedido siríaco.

Assim, a única parceria firmada pela diplomacia norte-americana em território médio-oriental no interregno entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o advento da confrontação bipolar foi com os sauditas.

Não seria de caráter bélico, mas econômico, em vista da necessidade de diversificação do asseguramento de petróleo, algo que o país logo lamentaria em decorrência do acirramento na relação com os soviéticos e da postura da maioria dos países da região diante dos israelenses (Kissinger, 483-510; Melki, 92-106; Bou Nacklie, 512-529).

Da tentativa de proximidade ao distanciamento

Com a conquista da independência, a Síria virou a referência aos movimentos nacionalistas árabes. Embora vinculada de início à esfera anglo-americana, ela não se sentiu impedida de aproximar-se comercialmente da União Soviética uma década depois. Nesse sentido, os sírios se valeram da estreita conexão militar entre egípcios, de quem eles eram bastante próximos, e soviéticos. Em pouco tempo, armamentos do leste europeu estariam em circulação em boa parte do Oriente Médio.

O ano de 1955 foi um momento bem marcante no mundo subdesenvolvido, recentemente descolonizado, por causa do impacto político da Conferência de Bandung, em abril, sucedida em 1961 pelo Movimento dos Não Alinhados, liderado por Iugoslávia, Índia e Egito. Aquele período assinalou a afirmação do neutralismo, o que permitia a governos da Ásia, África e América Latina oscilar entre as duas grandes superpotências.

Entre outubro e novembro de 1956, durante a denominada Crise de Suez, momento em que tropas israelo-franco-britânicas invadiram em tempos distintos o Egito, Damasco apoiaria o Cairo, ao chegar até a bloquear o uso de um oleoduto vindo do Iraque. Preocupado, Washington observaria a solidariedade pan-arabista como parte de uma movimentação, ainda que informal, maior e muito mais perigosa: a filocomunista.

Com a substituição do governo sírio em 1957, os novos dirigentes esforçaram-se para estreitar os laços econômicos e militares com seus correspondentes egípcios, próceres, sob o comando de Gamal Nasser, de uma postura antiocidental ou ao menos anti-imperialista.

Naquela época, Estados Unidos e Grã-Bretanha acompanhavam com inquietação a novel conformação de poder no Oriente Médio e adjacências. Na visão anglo-americana, havia um desafio significativo: equilibrar as aspirações da Turquia, Arábia Saudita, Irã, Egito, Iraque e Jordânia. Estes dois últimos países, sob a liderança de monarcas hachemitas, chegaram a cogitar a incorporação territorial da Síria com apoio ocidental – na prática, norte-americano.

O objetivo maior do esforço diplomático anglo-americano foi o de impedir a formação de uma base territorial segura para as movimentações soviéticas. Assim, dever-se-ia obstar a eventual ‘satelitização’ síria pelo arco comunista. Como decorrência, os próximos alvos do Ocidente a preservar seriam Líbano e Jordânia, esta em estado de sítio a fim de conter a oposição.

Em agosto de 1957, diplomatas norte-americanos foram expulsos da Síria, sob a suspeita de conspirar contra o governo e de provocar instabilidade política. Em decorrência da delicada situação, os Estados Unidos contactariam o Egito com o propósito de solicitar apoio ou ao menos intermediação no caso.

O Cairo então informou a Washington sua posição no tocante à questão: neutralidade. Não obstante, adicionou uma advertência à Casa Branca: caso houvesse pressão ocidental contra Damasco, o resultado seria a procura mais intensa pelo apoio do Kremlin.

Mesmo diante do intrincado quadro, uma intervenção multilateral seria analisada pelo Departamento de Estado como derivação da chamada Doutrina Eisenhower, firmada em janeiro de 1957 e aprovada pelo parlamento dois meses depois. Suas raízes localizavam-se no denominado Memorando Ômega, de março de 1956, por meio do qual se havia analisado o quadro político daquela área e se sugerido várias formas de ação.

Com a aprovação das diretrizes do ideário Eisenhower, os Estados Unidos poderiam agir militarmente caso identificassem ameaça provinda do comunismo internacional a um governo próximo.

Ao consultar seus aliados na região, os Estados Unidos obtiveram o posicionamento favorável da Turquia, porém não do Iraque e Arábia Saudita. Embora a maioria dos países médio-orientais se opusesse acerbamente à aproximação da Síria com a União Soviética, nem todos os governos se mostravam inclinados ao emprego da força para evitá-la – a amarga lembrança da destruição da Segunda Guerra ainda estava viva na memória política, ainda mais diante da possibilidade da utilização de armas nucleares.

Além do mais, havia o espectro do malogro de Suez a pairar no Oriente Médio. Assim, a possível presença militar do Ocidente poderia ocasionar o efeito contrário ao pretendido, isto é, o de impedir a secularização e o espraiamento de diretrizes comunistas. Destarte, seria mais adequado que a iniciativa partisse dos próprios governantes locais, se sentissem a necessidade de iniciar uma ‘guerra santa’ contra o comunismo.

Mesmo que a hipótese de uma contenção de esquerda fosse posta de lado, haveria outra justificativa para ocasionalmente intervir: a eventual ameaça de sabotagem síria no oleoduto iraquiano, o que poderia afetar o abastecimento da Europa e dificultar a recuperação econômica do continente.

Outrossim, nas considerações ocidentais, a Síria poderia converter-se ao comunismo estimulada por razões militares, ainda mais depois do lançamento com êxito em outubro de 1957 do satélite Sputnik. Com o envio do pequeno artefato ao espaço, soviéticos e norte-americanos aparentemente se igualavam em termos tecnológicos.

Mais confiante depois da incomum empreendida espacial, Moscou propôs a Washington uma moratória no comércio de armamentos e a aplicação do princípio de não intervenção no Oriente Médio. Nenhuma das duas propostas seria aceita pela Casa Branca, sob a presidência de Eisenhower.

Em função do impasse ideológico entre as superpotências, efetivos egípcios desembarcariam sem aviso em território sírio em outubro de 1957. Como contraparte, o governo norte-americano reagiria de maneira célere, ao deslocar a 6ª Frota, comandada pelo Vice-Almirante Charles Brown.

Entrementes, Washington não teve sucesso em barrar a iniciativa do Cairo, visto que, semanas depois, Egito e Síria fundir-se-iam. Surgiria a República Árabe Unida (RAU), de efêmera duração, porém de grande impacto político inicial em toda aquela área por causa do posicionamento antiocidental.

Parte da sociedade do Líbano aspirava a compor a união. Contudo, efetivos dos Estados Unidos, através novamente da 6ª Frota, desembarcaram lá em julho de 1958 a pedido da presidência do país, ao ter como justificativa oficial impedir a ação subversiva de comunistas com armas vindas da Síria. A permanência dos fuzileiros por pouco mais de três meses obstou toda medida em direção ao pan-arabismo ou ao comunismo.

O envio de tropas caracterizou uma súbita alteração de comportamento da Casa Branca: em vez de prolongadas consultas diplomáticas com dirigentes médio-orientais e mesmo soviéticos, houve a decisão unilateral do emprego da força. Atingida indiretamente pela alteração de curso da política externa estadunidense, a coligação síria-egípcia sobreviveria por pouco mais de três anos e meio (Wilson, 1-29; Burns, 76-107; Anderson, 21-42; Keilany, 61-72).

Razões do estranhamento

Na década de 1950, Estados Unidos e Egito divergiam sobre o destino político do Oriente Médio. Enquanto Washington preferia enfatizar o anticomunismo, o Cairo optou pelo pan-arabismo e, por vezes, pelo antiocidentalismo, em decorrência dos vínculos históricos de Londres e Paris, outrora bastantes presentes naquela região, com o imperialismo. A postura regionalista atraía mais Damasco.

O auge do descompasso entre as duas visões de mundo se manifestou na denominada Crise de Suez, em novembro de 1956, originada meses antes em face da estatização do importante canal egípcio, a despeito da discordância das potências norte-atlânticas sobre sua melhor utilização.

Anteriormente, a Casa Branca já havia externado preocupação com a crescente presença do Kremlin naquela região, facilitadora de ações de caráter nacionalista, consideradas ousadas ou subversivas na perspectiva estadunidense. Em 1955, a União Soviética, através da Checoslováquia, iniciou o fornecimento de armamentos ao Egito que poderia, por sua vez, repassá-los a aliados. Em junho do ano seguinte, ela se propôs a parcialmente financiar a construção da represa de Assuã, obra bastante vultosa. Meses depois, haveria a estatização do canal.

Como mencionado antes, uma consequência do acirramento político no Oriente Médio foi em janeiro de 1957 o anúncio da Doutrina Eisenhower, voltada para a proteção militar de governos aliados, em face de uma aparente contínua ascensão do comunismo global – não há até hoje consenso entre historiadores e internacionalistas se a decisão norte-americana de provocar os ânimos com os egípcios teria enfraquecido de maneira involuntária seus principais parceiros lá, britânicos e franceses.

Em algumas considerações da diplomacia dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, o apoio das monarquias conservadoras e, por vezes, teocráticas seria mais valioso que o do Egito naquele momento, em decorrência da

importância econômica, através do petróleo, e política, via ferrenho anticomunismo, a despeito do peso do milenar país na região.

Como já citado, diante da conjuntura tensa, uma alternativa posta à mesa ao Cairo foi a de união com Damasco, ocorrida de modo efetivo em fevereiro de 1958, com o propósito de se fortalecer em termos regionais. Desta forma, nasceria a República Árabe Unida (RAU), causadora de muitas expectativas, a despeito da existência passageira – dissolvida em 1961, em um ano marcante por causa de uma tentativa de golpe de Estado no Líbano por setores vinculados à Síria e de uma movimentação secessionista no Iraque – a Primeira Guerra Curdo-Iraquiana.

Naquela ocasião, não houve por parte do Egito manifestação de resistência à fragmentação da RAU, de maneira que a Síria logo retornaria ao seu status de independência, com a obtenção do reconhecimento da Organização das Nações Unidas em poucos dias.

Os Estados Unidos somente reconheceram a nova soberania após quase duas semanas depois da proclamação castrense, após mesmo a União Soviética, mais atenta aos movimentos desde a aproximação frustrada com o Egito na década anterior, em vista dos comuns interesses antiocidentais.

Destaque-se que a Casa Branca aceitou a formação da união síria-egípcia depois que o novo governo havia firmado o compromisso de manter a validade dos acordos assinados antes com cada um dos dois países. Destarte, a República Árabe Unida manteve os termos do entendimento amero-sírio de 1944 relativos às cláusulas de nação mais favorecida e de preservação de determinados direitos mútuos.

Nos anos de 60, os democratas voltaram ao poder nos Estados Unidos, após dois mandatos de ausência. Diante da polêmica da Doutrina Eisenhower, houve a tentativa de reconfigurar a vinculação com a maioria dos países médio-orientais, ao enfatizar a importância da colaboração das Nações Unidas no encaminhar de questões da região e ao substituir parte do quadro de embaixadores. Em abril de 1962, o país mostraria até insatisfação no Conselho de Segurança onusiano com as incursões de Israel junto à Síria.

Com a extinção da RAU, a relação diplomática entre Síria e Estados Unidos naturalmente se reduziu, visto que a atenção maior foi direcionada para o Egito, ainda avaliado com desconfiança pela Casa Branca por causa da manutenção da retórica pan-arabista. Outrossim, dois outros eventos fixaram mais Washington na primeira metade daquela década: a crise no Coveite em 61, em decorrência de nova definição do relacionamento com a Grã-Bretanha, e a revolução no Iêmen em setembro do ano seguinte, assinalada pela proclamação da república, dias depois do falecimento do rei Ahmad bin Yahya.

Após o assassinio de Kennedy em novembro de 1963, a política externa estadunidense adquiriu nova forma. A rivalidade soviético-americana passou a refletir-se com mais intensidade na composição das alianças. Na visão da Casa Branca, três países durante a década de 60 estavam mais próximos do Kremlin: Egito, Síria e Iraque. Os ânimos acirrar-se-iam mais ainda depois da Guerra dos Seis Dias, em junho de 1967, período em que Israel, aliado dos Estados Unidos, superou os três (Fain, 95-122; Peretz, 116-125; Nadelmann, 435-457; Ferrell, 3-19).

A ampliação divergência na década de 70

Nos anos 70, os Estados Unidos encontravam-se atolados no conflito com o Vietnã. Por causa dele, o Oriente Médio adquiriu mais importância, à medida que aumentou a necessidade de abastecimento intermitente de petróleo para a movimentação dos contingentes naquela parte da Ásia. Ademais, o crescimento do consumo do produto na Europa e Japão aproximava-se de dez por cento ao ano.

Os países médio-orientais respondiam por cerca de 2/3 do fornecimento ao Velho Continente e por quase 9/10 ao segundo. Portanto, a estabilidade daquela região era fundamental para o bom andamento da economia no lado capitalista na acirrada disputa bipolar.

O melhor aliado era o Irã – ao lado da Jordânia e Arábia Saudita – mais conectado com o Ocidente desde a ascensão de Reza Pahlevi ao poder em agosto de 1953, depois da execução de um golpe de Estado coordenado por Estados Unidos e Grã-Bretanha – a justificativa foi a de impedir a execução de medidas nacionalistas no setor petrolífero de um dos três maiores produtores do mundo.

Como prêmio à fidelidade anglo-americana, o país adquiriu o status de maior potência militar naquela área com a consequente transformação em gendarme, com o propósito de auxiliar a manter os regimes monárquicos de feição conservador e teocrático.

O comportamento do governo persa se encaixava nas linhas gerais da Doutrina Nixon, ratificação de uma postura decorrente da gestão Kennedy, materializada na ajuda a movimentos de contra-insurgência ou anticomunistas no 3º Mundo, sem participação direta dos Estados Unidos. O auxílio envolvia mesmo a configuração de redes de intelectuais.

A postura proporcionava bom retorno financeiro ao Ocidente. Quase 1/3 da renda extraída do petróleo iraniano destinava-se à aquisição de armamentos norte-americanos, em sua maioria de última geração. Uma parcela significativa das importações provinha de países da faixa norte-atlântica.

O contraponto à presença norte-americana no Oriente Médio – intensificada após a retirada britânica no final de 1971, em decorrência dos efeitos da crise da libra em 1967 – era a soviética com relativa influência sobre o Egito, com tratado de cooperação em 1971, Iraque, com instrumento similar em 1972, e, por último, com a Síria, com acordo diplomático apenas em 1980. No entanto, o Ramo Regional Sírio, dissidência do Partido Baath Socialista Árabe, era próximo do Comunista Soviético desde a segunda metade dos anos 60.

Todavia, a situação política e por que não militar do primeiro e terceiro não estava confortável, em função da fragorosa derrota na Guerra dos Seis Dias em junho de 1967 para Israel.

Na sequência, a Arábia Saudita ascendeu na região, com outra maneira de atuar: em vez de incentivar a modificação política, como o Egito tentou fazer durante muito tempo, ela acenava com a acomodação através da economia, com investimentos possibilitados em vários países daquela região graças aos vultosos lucros extraídos da comercialização do petróleo.

Na análise conservadora da época, a onda nacionalista ou regionalista, de teor secular ou mesmo socialista, seria essencialmente artificial, logo passageira até em face da existência recente das fronteiras de lá, originadas do traçado singular da cartografia anglo-francesa a datar do encerramento do século dezenove. A lealdade real adviria dos laços entre os principais clãs ou elites de vilas ou cidades históricas como Damasco ou Bagdá.

1973 seria um ano desfavorável aos desígnios da Casa Branca, em função do impacto político da Guerra do Yom Kippur em outubro. Derrotados, Egito e Síria obtiveram o apoio da Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPAEP), expresso na redução da extração do produto. O efeito imediato seria a elevação desproporcional do preço do petróleo, com consequências negativas para a economia ocidental – cite-se o caso do Brasil, por exemplo.

Damasco e Cairo haviam suspenso as relações diplomáticas com Washington durante aquela confrontação, porém logo as retomariam, com a finalidade de evitar maior isolamento. Todavia, enquanto o Egito começou a aproximar-se dos Estados Unidos, a Síria optou pela União Soviética.

Em novembro de 1978, o distanciamento entre Estados Unidos e Síria atingiria o ápice daquela década, quando da formação de uma aliança sírio-iraquiana para contrapor-se às tratativas de Camp David encerradas no mês de setembro. Nelas, norte-americanos, egípcios e israelenses haviam debatido, entre outras questões, a desocupação da península do Sinai.

Nas considerações do governo sírio e do iraquiano, a iniciativa estadunidense destinava-se a trincar politicamente o bloco árabe. O Egito teria sido escolhido por três razões: localização geográfica estratégica, haja vista o canal de Suez; simbolismo ideológico, por ser um tradicional centro do pensamento islâmico; e econômica, por

necessitar de auxílio financeiro para recompor-se depois do conflito de 1973 e ser desprovido de recursos naturais se comparado à boa parte de seus vizinhos.

O fim dos anos 70 assinalou o reconhecimento de quatro líderes na região: Egito, Irã e Arábia Saudita, bem mais próximos dos Estados Unidos, eram adversos à influência soviética no Afeganistão, mas discordantes entre si sobre o posicionamento a ser adotado no tocante a Israel.

O outro foi a Síria, bem mais distante de Washington, que, devido à aproximação com os soviéticos, se mostrou indiferente à ocupação do território afegão, porém recalcitrante a relacionar-se cordialmente com Israel até por causa da situação do Líbano, imerso em guerra civil, país em que os dois tinham interesses específicos.

Na década seguinte, a divergência com os Estados Unidos chegaria ao máximo durante o andamento da chamada terceira fase do conflito no Líbano, representada pela invasão de Israel e pelo envio de uma força multinacional composta por efetivos norte-americanos, italianos e franceses.

Conclusão

O relacionamento entre Estados Unidos e Síria ao longo de pouco mais de meio século passou por períodos distintos, em decorrência de três momentos específicos da conjuntura internacional, mas todos assinalados pela frustração. Em todas as fases, malgrado as tentativas de aproximação de Washington com Damasco, o objetivo de um entendimento mais estável nunca foi alcançado, visto que faltou à diplomacia norte-americana maior flexibilidade na condução das negociações.

Na primeira, o governo norte-americano, sob a égide retórica do wilsonianismo, coordenou, ao lado do francês e do britânico, o desmonte dos impérios derrotados na Primeira Guerra Mundial: alemão, austríaco e otomano. No caso do último, coube à França e Grã-Bretanha o processo de transição para a independência, através de delegação – mandato – de uma nova organização internacional, a Liga das Nações.

Isso não impediu a Casa Branca de tentar aproximar-se das sociedades médio-orientais, ao assinar tratados, voltados para assuntos prioritariamente políticos e culturais, com seus tutores temporários.

Na segunda, com a emergência da Segunda Guerra Mundial, o processo de independência sírio foi adiado. Todavia, a aproximação do governo de Vichy, de inclinação fascista, com o regime nazista auxiliaria os Estados Unidos a justificar sua presença no Oriente Médio.

Dado que a Alemanha havia prometido o fim dos vínculos tutoriais da Síria com a França, por considerar aquele território estratégico, os Estados Unidos também passaram apoiar a mesma medida, desde que o povo sírio se mantivesse ao lado dos Aliados.

Ocupada por tropas francesas, mas antivichystas, ela se desligou do mandato outorgado ao Eliseu, mas somente seria reconhecida soberana em 1946, em um processo no qual a Casa Branca não conseguiu avizinhar-se mais por insistir na continuidade dos termos do acordo assinado com a França antes da Segunda Guerra e por recusar-se a treinar, depois do fim do conflito mundial, as nascentes forças armadas sírias.

Na última, durante os anos 50, em função do cenário regional, a Síria se acercou do Egito, por sua vez, próximo da União Soviética. Com a fusão de 1958 na República Árabe Unida, o distanciamento se acentuou. Nos 60, a atuação do Departamento de Estado concernente à região alterou-se, ao valorizar os foros multilaterais e renovar parte do corpo diplomático, mas a Síria, novamente independente desde 1961, não tinha mais o mesmo valor estratégico.

Entre o final da década de 60 e a de 70, três eventos encarregaram-se de reiterar a falta de proximidade entre os dois: Guerra dos Seis Dias, de 1967, Guerra do Yom Kipur, de 1973, e por último a oposição ao resultado das negociações de Camp David entre Estados Unidos, Israel e Egito, outrora seu maior aliado.

Bibliografia

Fontes Primárias

Convenção entre Estados Unidos e França no tocante a direitos na Síria e Líbano. <http://images.library.wisc.edu/FRUS/EFacs/1924v01/reference/frus.frus1924v01.i0019.pdf>. Acesso em: 14 jan 2014.

Doutrina Eisenhower. <https://history.state.gov/milestones/1953-1960/eisenhower-doctrine>. Acesso em: 18 jan 2014.

Secundárias

Livros

Burns, William Joseph. *Economic Aid and American Policy toward Egypt, 1955-1981*. Albany: State New York University, 1985.

Hémery, Daniel et al. *Uma história da energia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

Herring, George. *From colony to superpower*. New York: Oxford: 2011.

Kissinger, Henry. *Diplomacia*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1999.

Wilson, David. *The Eisenhower Doctrine and its Implementation in Lebanon – 1958*. Austin: University of Texas, 2002. Dissertação de mestrado

Artigos

Anderson, Philip. “Summer Madness: The Crisis in Syria, August-October 1957”. *British Journal of Middle Eastern Studies*, V. 22, N. 1/2 (1995): 21-42.

Aron, Raymond. “Richard Nixon and the Future of American Foreign Policy”. *Daedalus*, V. 101, N. 4, (Fall, 1972): 1-24.

Bou Nacklie, N. “The 1941 Invasion of Syria and Lebanon: The Role of the Local Paramilitary”. *Middle Eastern Studies*. V. 30, N. 3 (Jul., 1994):512-529.

Fain, W. “John F. Kennedy and Harold Macmillan: Managing the ‘Special Relationship’ in the Persian Gulf Region, 1961-63”. *Middle Eastern Studies*, V. 38, N. 4 (Oct., 2002): 95-122.

Ferrell, Robert. “American Policy in the Middle East”. *The Review of Politics*, V. 37, N.1 (Jan., 1975): 3-19.

Freedman, Robert. “Patterns of Soviet Policy toward the Middle East”. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, V. 482, (Nov., 1985): 40-64.

Keilany, Ziad. “Socialism and Economic Change in Syria”. *Middle Eastern Studies*, V. 9, N. 1 (Jan., 1973): 61-72.

Melki, James. “Syria and State Department 1937-47”. *Middle Eastern Studies*, V. 33, N. 1 (Jan., 1997): 92-106.

Nadelmann, Ethan. “Setting the Stage: American Policy toward the Middle East, 1961 – 1966”. *International Journal of Middle East Studies*, V.14, N. 4 (Nov., 1982): 435-457.

Peretz, Don. “The United States, the Arabs, and Israel: Peace Efforts of Kennedy, Johnson, and Nixon”. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, V. 401, (May, 1972): 116-125.

Schiff, Zeev. “Dealing with Syria”. *Foreign Policy*, N. 55 (Summer, 1984): 92-112.

Sheehan, Edward. “How Kissinger Did It: Step by Step in the Middle East”. *Foreign Policy*, N. 22 (Spring, 1976): 3-70.

Resumo

De modo sintético, o artigo aborda a relação de Estados Unidos e Síria entre o pós Primeira Guerra Mundial e o final da década de 70, período em que se dividia o mundo entre Estados Unidos e União Soviética. De início, houve uma aproximação com os norte-americanos. Posteriormente, o relacionamento transformar-se-ia, haja vista a Síria ter-se situado na área de influência soviética.

Abstract

In brief terms, the article deals with the relationship between the United States and Syria starting from the end of the First World War up to the seventies, period in which the world was divided between the United States and the Soviet Union. At the beginning, the country befriended the Americans. Later, the relationship would turn into another, because Syria has decided to situate itself in the Soviet sphere.

Palavras chaves: Estados Unidos; Síria; Oriente Médio

Key words: United States; Syria; Middle East

Recebido em 24/02/2014

Aprovado em 25/02/2014

A Nova Estratégia Nacional de Defesa japonesa

The New Japan 's National Security Strategy

João Fábio Bertonha*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 142, mar.-abr. 2014 [p. 39 a 44]

O governo japonês do primeiro ministro Shinzo Abe acabou de aprovar uma revisão da Estratégia Nacional de Defesa (END) do país e um aumento dos gastos militares para o próximo quinquênio, além de uma reorganização geral do sistema militar sob o comando de Tóquio.

O novo documento deixa claro que, apesar dos riscos de alguma tensão com a Federação Russa nas ilhas Kurilas, da ameaça do terrorismo e outras assimétricas, tais problemas se tornaram menores frente à nova realidade geopolítica regional. Nesse sentido, o grande problema japonês é a contínua e inexorável ascensão da China como grande potência militar, a qual pode tornar o Japão irrelevante estrategicamente – e, no limite, dependente da China – em poucos anos. Outro problema identificado é a proliferação de armas nucleares e mísseis balísticos na sua vizinhança (especialmente nos casos da China e da Coreia do norte), com riscos potenciais a própria integridade da população e das ilhas japonesas.

Um estudo a partir das menções a outros países no documento, ao menos na sua versão inglesa (NSS, 2013), indica muito bem essa situação. Os Estados Unidos são mencionados 57 vezes, enquanto China e Coreia do Norte recebem, respectivamente, 25 e 20 citações. Atores regionais importantes são mencionados apenas brevemente, como a Índia e a Austrália, com meia dúzia de citações, enquanto a Rússia, a inimiga principal até os anos 1980, é citada apenas 3 vezes. A mudança de foco e a identificação de novas ameaças são mais do que evidentes.

As aquisições planejadas e a reorganização das forças indicam claramente o esforço japonês para conter essas ameaças. O orçamento militar, declinante nos últimos anos, já recebeu um aumento de 0,7% em 2013 e 3% em 2014, com a previsão de chegar a 5% no próximo quinquênio com relação ao anterior. O número de carros de combate e de peças de artilharia deve ser reduzido em 60%, passando de cerca de 1300 (600 carros e 700 peças) para 300 unidades de cada, 300 e 300 unidades, enquanto o número total de militares japoneses permanecerá num nível modesto, cerca de 160 mil homens. Ao mesmo tempo, contudo, o Exército deverá ampliar o número de unidades terrestres de reação rápida equipadas com armamento leve.

Os maiores reforços, contudo, virão no campo da defesa aérea, naval e antimíssil. O número de submarinos passará de 16 para 22, o de contratorpedeiros com o sistema antimíssil norte-americano AEGIS de 6 para 8 e o de caças (como os novos F35 americanos) de 260 para 280. Serão também adquiridas dezenas de navios de escolta e patrulha tradicionais e modernizadas as unidades terrestres de defesa antiaérea. O sistema de controle do espaço aéreo também será renovado, com um maior número de radares e sistemas de detecção, incluindo um maior uso de satélites e de aviões de reconhecimento de longa distância. A Marinha japonesa também continuará a investir nos porta-helicópteros das classes Hyuga e Izumo, os quais são, na verdade, pequenos porta-aviões com nomenclatura diferente para fugir das restrições legais.

* Professor do Departamento de História da Universidade Estadual de Maringá – UEM e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (fabiobertonha@hotmail.com).

O Japão também pretende criar uma capacidade de reação (centrada em unidades como os fuzileiros navais americanos) para realizar um contra-ataque contra forças inimigas além das ilhas principais (o que indica, claramente, a questão da disputa das ilhas Senkaku com a China) e aumentar a capacidade de resistência da infraestrutura militar japonesa face a possíveis ataques de mísseis. Assinala-se que o Japão analisa não só medidas complementares de defesa antimíssil, mas também possibilidades de criação do seu próprio potencial de contenção e de desferir um ataque de resposta. O Japão também está intensificando seus laços militares com alguns de seus vizinhos e participando como colaborador financeiro e técnico de peso em vários programas militares dos Estados Unidos.

Talvez ainda mais relevante, contudo, seja a reforma legal. O governo de Shinzo Abe criou recentemente um conselho nacional de segurança baseado no modelo americano, para onde convergem todas as informações relevantes. Desse modo, defende Abe, os japoneses poderão reagir com maior rapidez aos acontecimentos referentes às políticas externa e de segurança. Além disso, a coalizão governista de Abe conseguiu aprovar na câmara baixa do Parlamento uma controversa lei de segredos de Estado para impedir o vazamento de informações. No Japão, informações confidenciais costumam vazar com tamanha facilidade que os diplomatas e militares americanos têm por hábito compartilhar o mínimo possível com seus aliados japoneses e tal situação pode ser, no mínimo, suavizada com a nova lei. A nova END ainda não significou um rompimento completo com o status japonês de suposto “país pacifista”, mas é mais um passo nessa direção.

Boa parte da mídia mundial identificou essa mudança no sentido de um abandono do pacifismo que caracterizaria a política externa e defesa do Japão desde a sua derrota em 1945, enquanto alguns países vizinhos, como a China e a Coreia do sul, responderam com acusações de que o velho militarismo japonês estaria de volta. Já outras reportagens (Cronin, 2013) identificaram, nessa nova END, um indício concreto de que o Japão estaria finalmente se tornando um país “normal”, com uma política externa ativa, e não passiva, e uma força militar não mais do tipo “Guarda Nacional”, de proteção exclusiva do território, mas de apoio a essa nova política externa.

Essa versão esquece o fato evidente de que o Japão, há muito, não é exatamente um país pacifista, no sentido de renúncia total à força por parte do Estado. Na verdade, como bem indicado por Gray (2013, p. 3), o melhor termo para definir o Japão pós-1945 é “Estado conformista”, no sentido de uma posição de aceitação incontestada da ordem internacional e de sua posição na mesma, sendo o pouco valor dado às forças armadas um reflexo direto, a parte fatores de política interna, dessa pouca vontade de alterar o sistema.

Na verdade, desde a Segunda Guerra Mundial e a ocupação americana, o Japão, oficialmente, não tem forças militares e é o único país do mundo onde a renúncia à guerra como instrumento de política internacional está registrada na Constituição. Oficialmente, a defesa do território japonês estaria a cargo de uma aliança estratégica com os Estados Unidos e das “Forças de Autodefesa nacionais”, criadas em 1954 e sem status de forças armadas, e que só podiam ser utilizadas em caso de invasão do território japonês. A lei japonesa vetava, além disso, que o orçamento dessa Agência de autodefesa possa superar 1% do PIB nacional.

Um por cento do PIB de um país como o Japão representava, porém, um dos maiores orçamentos militares do mundo e o país, mesmo antes das atuais reformas, estava longe de ser desarmado. As forças de autodefesa contavam, por exemplo, com várias centenas de milhares de homens, alguns milhares de tanques e blindados, com toda a parafernália de helicópteros de ataque e artilharia de apoio. Sua Marinha contava com dezenas de navios de guerra e centenas de aviões de patrulha e a Força Aérea com centenas de aviões e mísseis, muitos dos quais de última geração. Grandes indústrias japonesas também fabricavam material militar de primeira linha. Essa força militar sofreu cortes em orçamento e efetivo nos anos 1990, seguindo o fim da Guerra Fria, mas o Japão nunca foi um país realmente desarmado.

Com um orçamento militar de cerca de 60 bilhões de dólares, em 2013, o Japão, na verdade, estava gastando mais ou menos o mesmo que uma potência militar de porte médio, como o Reino Unido ou a França. As restrições legais e a visão das forças armadas como uma grande “Guarda Nacional”, contudo, deixavam o Japão a anos luz do

potencial militar francês ou britânico. O país não tinha meios para projetar poder nas costas asiáticas e controlar as vias marítimas de longa distância e nem podia usar sua força em ações no exterior. Uma grande e poderosa força militar, mas presa em casa.

Durante a Guerra Fria, essa situação era conveniente ao Japão, mas os próprios americanos pressionavam por um maior engajamento militar japonês no mundo. O governo de Yasuhiro Nakasone, nos anos 1980, intensificou essa tendência, mas respeitando os limites legais e mantendo a renúncia às armas nucleares. A partir dos anos 1990, o Japão aceitou ampliar seu papel em possíveis crises militares no continente asiático, mas sem envolvimento direto e, na primeira década do século XXI, navios japoneses foram utilizados em missões antipirataria e de ajuda humanitária no Oceano Índico.

As alterações legais que permitiram esse gradual alargamento das funções das forças armadas do Japão foram sendo aprovadas pouco a pouco, especialmente nos anos 2000. O “estilo japonês” em termos de mudanças na sociedade ou na legislação se caracteriza, normalmente, por extremo gradualismo e isso parece ter se repetido no caso da legislação de defesa (Gray, 2013). A visão de que o Japão deve ter instrumentos militares para apoiar a sua política externa está ganhando força no país no mínimo nos últimos 20 anos, mas foi precisa uma clara alteração do “ambiente de segurança” regional para que o governo realmente levasse a questão para primeiro plano e pudesse ir eliminando as resistências internas para que essa alteração pudesse acontecer (Anderson, 2013).

Na verdade, uma hipótese interessante é a levantada por Hagstrom e Christian Turesson (2009) de que a ameaça norte-coreana ao Japão, apesar de real, é superdimensionada pelo governo justamente para convencer a opinião pública a permitir maiores investimentos e mudanças legais visando preparar o país para uma ameaça potencial futura, a China. Não parece ser uma hipótese absurda e indica apenas a visão de futuro da atual END do país.

Se os planos do atual governo japonês frutificarem e, num futuro próximo, a Constituição do país for realmente modificada para que o Estado japonês possa utilizar seu instrumental militar de forma mais “normal”, será esse apenas o capítulo final de um processo de readequação legal que se desenvolve há décadas e não representará a volta do velho militarismo japonês dos anos 1930 ou 1940. Do mesmo modo, mesmo com esse modesto crescimento dos gastos militares, o Japão ainda estará abaixo do teto de 1% do PIB, frente a 2,8% da Coreia do Sul e cerca de 2% da China.

O que fica evidente, assim, é que, se o aumento de orçamento e de aquisições e a reorganização das forças projeta um reforço evidente do poder militar japonês, a alteração legal, estratégica e de mentalidade representa um reforço ainda maior, pois acaba por liberar um poder militar “represso” em casa para ações no exterior. Para os anos a seguir, a possibilidade de vermos soldados, aviadores e marinheiros japoneses atuando não apenas na defesa do território nacional, mas no exterior, em missões conjuntas com os americanos, australianos ou vietnamitas, é maior do que nunca.

Difícil saber se essas medidas serão capazes de dar conta dos desafios que se apresentam. A atual tecnologia de mísseis favorece claramente o atacante, pois produzir mísseis para atacar um rival é muito mais rápido e barato do que detectar e abater os que voam na direção do seu território. Dessa forma, China ou Coreia do Norte podem, se quiserem realmente atacar o território japonês, saturar o sistema de defesa aérea com um imenso número de mísseis, levando-a ao colapso. Para conter isso, o Japão precisaria de um sistema cada vez mais sofisticado, capilar e caro e, nessa corrida, no atual estágio da tecnologia, o potencial atacante sempre leva vantagem. No máximo, o sistema poderá interceptar mísseis isolados, com ou sem armas nucleares, que queiram atingir o território japonês, o que já é algo, mas não muda a equação geral.

Do mesmo modo, o atual ciclo de fortalecimento militar japonês dificilmente gerará uma capacidade militar capaz de se equiparar a da China, cujas forças armadas crescem, em termos qualitativos e de real aumento de poder disponível, em ritmo acelerado (Easton e Schriver, 2013). Se o Japão quisesse realmente mudar a equação, os gastos militares teriam que ser aumentados exponencialmente e até mesmo uma capacidade nuclear teria que ser adquirida, o que a sociedade japonesa ainda não aceita. Além disso, dadas as tristes memórias do militarismo japonês na Ásia,

não é impossível que esse fortalecimento acabe por levar a maiores desconfianças e a maiores gastos por parte da China e de outros países asiáticos, num “paradoxo da segurança” clássico.

O Japão conta, contudo, com um elemento extra na equação: os Estados Unidos. Nesse sentido, o Japão, na sua nova END, parece estar enfatizando a proteção do território nacional contra ameaças localizadas e o reforço da sua aliança com os Estados Unidos, a qual seria realmente a chave para a defesa do Japão e para impedir que ele se torne estrategicamente dependente da China. O reforço material e legal do poder japonês teria por objetivo, assim, de reforçar o cacife de Tóquio como membro da aliança, indicando como o Japão é um parceiro confiável dos EUA e que faz a sua parte, dando uma contribuição significativa na defesa dos interesses compartilhados na região e não apenas se colocando na posição passiva de protegido dos Estados Unidos. Os Estados Unidos, além disso, seriam os avalistas, frente à Coreia do Sul, Filipinas e outros países, de que o militarismo japonês está sob controle.

Essa opção japonesa de reforçar, ainda que modestamente, o seu poder militar de forma a ter uma maior autonomia e espaço dentro do “guarda chuva” americano forma um contraste notável com outra região do mundo que também está dentro dessa rede de proteção, mas que está tomando o rumo oposto, ou seja, a União Europeia. Como indicado anteriormente (Bertonha, 2010), os países europeus estão em pleno processo de transformação das suas forças armadas em meras guardiãs do território europeu e de combate a ameaças assimétricas, contando com o seu *soft power* para aumentar a influência europeia no mundo.

Contudo, não apenas o uso de *soft power* sem adequada força militar e econômica acaba por se tornar vazio, como os países da União acabam por depender completamente da boa vontade de Washington. E isso não apenas para proteger a região de possíveis ameaças de uso da força por outros Estados (como a Rússia) ou de potenciais ataques balísticos, como os que poderiam vir do Irã, mas até para ações de segurança dentro da própria fronteira de interesse estratégico da Europa.

Basta lembrar, a propósito, como os Estados europeus (como a França) recuaram de quaisquer ideias de atacar o regime de Assad da Síria quando da recusa de apoio americana ou como a intervenção na Líbia só não teve que ser interrompida por falta de recursos por causa do apoio do Pentágono. Até no Mali, em 2013, a limitada intervenção das tropas francesas só pôde acontecer graças ao apoio dos aviões de transporte da USAF.

Essa situação pode ser econômica e conveniente, mas é potencialmente perigosa, especialmente quando os Estados Unidos deixam claro que a Europa não é mais a sua prioridade estratégica. E, no limite, mesmo que os EUA acabem por defender a Europa contra ameaças de alta intensidade, o fato de os europeus não terem forças de peso para apoiar os americanos deixa os europeus numa situação de pouca autonomia, para dizer o mínimo.

Em trabalho recente (Bertonha, 2013, p. 126-127), defini a atual relação dos EUA com a Rússia com o termo *desconfiança*, a com a Índia com *aliança*, a com a China com *antagonismo* e a com o Brasil com *acomodação*. Mantendo a mesma linha de raciocínio, os europeus e japoneses estão numa situação de *dependência*, com os japoneses procurando, contudo, aumentar ao menos um pouco o seu grau de autonomia na aliança com a potência hegemônica.

Na verdade, conforme indicado no seminal estudo de Easton e Schriver (2013, especialmente p. 20-25), a estratégia japonesa implica justamente em aproveitar essa mudança do eixo estratégico americano para o Pacífico (indicada publicamente em 2011) e a adoção pelo Pentágono, no mesmo ano, da doutrina “Air-Sea Battle” como forma de conter a ascensão chinesa. É levando em conta essas mudanças que a nova END japonesa está a ser formatada.

A doutrina “Air-Sea Battle” visa, em princípio, formular uma resposta ao grande desafio atual da China em termos aéreos e navais. Por muitas décadas ainda, a Marinha chinesa não terá a capacidade para engajar-se em conflitos distantes da Pátria-mãe, com substanciais forças de porta-aviões e navios de apoio. Seus crescentes recursos em termos de mísseis, navios, drones, aviões e submarinos podem permitir a ela, contudo, a negação do espaço marítimo e aéreo ao redor do seu território e em áreas chave, como o estreito de Taiwan e o Mar da China. Nos termos em inglês, sua capacidade para criar um cenário de “anti-access, area-denial” (A2/AD) é crescente. Em outras palavras, apesar da China ainda não dispor da capacidade de, por exemplo, invadir o território japonês (e

nem parece ser essa a sua intenção), ela poderia invalidar várias das opções dos seus adversários, aumentando o seu cacife em disputas regionais (Swayne, 2013).

Para anular isso, o Pentágono prevê maciços investimentos em satélites e sistemas de vigilância, assim como uma maior coordenação da Marinha e da Força Aérea, assim como em pesquisas de laser, armas eletromagnéticas ou qualquer outra potencial tecnologia capaz de anular o imenso número de vetores inimigos em ataque. Os detalhes de tal doutrina ainda são classificados e não se pode saber se serão capazes de dar conta da situação, mas não resta dúvida que o comando militar americano deseja a participação dos aliados para a construção dessa nova rede defensiva e que o Japão está mais do que interessado em participar.

Novamente, as projeções atuais indicam que, mesmo que todo o planejado dê certo, o equilíbrio de poder militar regional tende a caminhar para a paridade ou até mesmo uma leve superioridade chinesa (Swayne, 2013). A questão que se apresenta para Tóquio e Washington é tentar manter uma situação ao menos de paridade, de forma que seja garantida a presença dos Estados Unidos no Pacífico ocidental, a autonomia japonesa e que a China seja constrangida a não recorrer à força caso tal hipótese de solução de crises fosse levantada pela liderança em Pequim, o que deveria permitir relações pacíficas e construtivas entre Os EUA, a China e o Japão. Se essa estratégia vai ser bem sucedida, não se pode saber, mas é uma aposta razoável.

De qualquer modo, o que me parece especialmente relevante dentro dessa nova END (e, na verdade, nos vários documentos e políticas adotadas por Tóquio nos últimos anos) é a capacidade do governo japonês em reformatar sua END e sua política externa de forma coerente, identificando as ameaças, avaliando as mudanças no “ambiente de segurança” regional e os custos-benefícios para só então pensar nas necessárias aquisições e reorganização das forças. Um exercício que merece ser seguido pelos formuladores de estratégias nacionais de defesa, não apenas no Oriente.

Bibliografia citada

- Bertonha, João Fábio. “A União Europeia no início do século XXI: expansão geográfica, indefinição política e irrelevância estratégica”. *Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*, Brasília, 11, 120: 25-32, 2010.
- Bertonha, João Fábio. “A Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e a dos outros BRICs em perspectiva comparada” in *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56, 2: 112-130, 2013.
- Cronin, Peter. “Japan’s New Defense Strategy”. *War on the rocks*. 18/12/2013. Disponível em <<http://warontherocks.com/2013/12/japans-new-defense-strategy/>>. Acesso: 15/1/2014.
- Easton, Ian e Schriver, Randall. *Assessing Japan’s National Defense: Toward a New Security Paradigm in the Asia-Pacific*. Project 2049 Institute, 2013. Disponível em <http://project2049.net/documents/assessing_japan_national_defense_easton_schriver.pdf>. Acesso: 15/1/2014.
- Gray, Gavan. *Japan’s Defense Build-up and its Meaning for Asia*. Bruxelas: European Institute for Asian Studies, Briefing Paper 3, 2013.
- Hagstrom, Linus e Turesson, Christian. “Among threats and a “perfect excuse”: understanding change in Japanese foreign security policy”. *The Korean Journal of Defense Analysis*. 21,3, p. 297-314, 2009.
- NSS – *National Security Strategy. December 17, 2013 (Provisional Translation)*. Publicação on line do Gabinete do Primeiro Ministro japonês. Disponível em <www.kantei.go.jp/foreign/96_abe/.../NSS.pdf>. Acesso em 04/1/2014.
- Swayne, Michael et alii. *China’s military & the U.S.-Japan alliance in 2030. A strategic net assessment*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2013.

Resumo

O presente artigo aborda as recentes alterações na Estratégia nacional de defesa do Japão, discutindo se elas são coerentes com a mudança do panorama estratégico regional e mundial. A relação dessa alteração na Estratégia nacional de defesa japonesa com a recente mudança de eixo estratégico dos Estados Unidos para o Oriente será especialmente enfocada.

Abstract

This paper deals with the new (2013) Japan's National Security Strategy and its relationship with the actual changes in the regional and global strategic landscape. The connections between the new Japanese perspectives on the subject and the recent U.S decision to focus its military Power in the Asia Pacific region will be specially stressed.

Palavras-chave: Japão; Estados Unidos; estratégia nacional de defesa.

Keywords: Japan; United States; National Security Strategy

Recebido em 17/01/2014

Aprovado em: 25/02/2014

Autonomia na limitação: instituições multilaterais e promoção da paz na trajetória de Sergio Vieira de Mello

Autonomy in limitation: multilateral institutions and promoting peace in the path of Sergio Vieira de Mello

Diego Santos Vieira de Jesus*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 142, mar.-abr. 2014 [p. 45 a 53]

Introdução

“Salvar o mundo” é uma ambição gigantesca para um funcionário de poderes limitados numa organização internacional repleta de inadequações e falhas. Sergio Vieira de Mello não se aproximava do “heroísmo cosmopolita” que parece sugerir Power (2008) no título da biografia do representante especial do secretário-geral das Nações Unidas no Iraque, morto em 2003 após a explosão de um homem-bomba que lançou um caminhão contra o quartel-general da ONU em Bagdá. Porém, administrando as limitações das funções que lhe couberam, Vieira de Mello conseguia agir pragmaticamente para mitigar o sofrimento de muitos que vivem nesse mundo, apesar de ter conquistado poucos sucessos perenes. A sua trajetória entrelaça-se a uma outra narrativa simultânea: a história do sistema internacional contemporâneo, marcado por desafios complexos – como guerras civis, fluxos de refugiados, genocídio e terrorismo – que atravessam fronteiras e exigem soluções complexas nem sempre rápidas e baratas. Na interação dessas narrativas, o funcionário de disciplina ferrenha demonstrava flexibilidade para aliciar lideranças políticas poderosas e capacidade de reflexão sobre a ambivalência de grandes potências quanto às instituições internacionais e as limitações que impunham ao pleno funcionamento dessas instituições na promoção da paz.

Tais críticas tinham pouco efeito na transformação das práticas políticas desses Estados. Ainda assim, organizações internacionais como as Nações Unidas poderiam ser agentes de mudanças limitadas e circunscritas, mas, ainda assim, de mudanças. Mesmo acumulando frustrações em face da incapacidade gradual da ONU de conter o colapso da situação de segurança em diversos locais do planeta, Vieira de Mello dispunha da vantagem de três décadas de experiência na organização para buscar novos modos de ação política, os quais ressaltassem a mobilização de recursos para a criação de lei e ordem, a compreensão da diferença na sua dimensão de riqueza e a defesa da dignidade individual (Power, 2008, p.19-30).

A partir da reflexão sobre a interação da trajetória profissional de Sergio Vieira de Mello com a dinâmica de atuação das instituições do Sistema das Nações Unidas nas quais ele se destacou, o argumento central deste artigo é o de que as principais falhas na promoção da paz e da segurança pelas instituições multilaterais como a ONU advêm da divisão e da dispersão dos Estados membros mais fortes, que utilizam instrumentalmente instituições a fim de manter e ampliar seu poder quando as circunstâncias permitem, escolhem racionalmente se vão obedecer ou não a regras que eles mesmos criaram e, ao relegarem tais instituições em segundo plano quando seu interesse

* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – IRI / PUC-Rio e da Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro – ESPM-RJ (dsvj@puc-rio.br).

político assim determina, criam lacunas de atuação facilmente aproveitadas por beligerantes em situações de crise político-social e humanitária em focos de tensão ao redor do planeta. Porém, dada tal circunstância, a emergência de novas ameaças no sistema internacional pode motivar mudanças localizadas e circunscritas ao atrair a atenção dos Estados para o papel das organizações internacionais na promoção da legitimidade; no desenvolvimento do diálogo com as partes envolvidas nas disputas; na construção de segurança e na desestabilização das hierarquias no relacionamento com a diferença. Diante dos constrangimentos dos Estados mais poderosos sobre a atuação dessas organizações e de seus funcionários, é ainda assim possível que as organizações e seus funcionários obtenham autonomia no aproveitamento de janelas de oportunidade para a realização de ações que minimizem o sofrimento de tantas populações ao redor do planeta, mesmo que de forma limitada.

A seguir, explorarei como as instituições multilaterais refletem o equilíbrio de poder vigente no sistema e são limitadas nos seus esforços de promoção da paz, mas, mesmo assim, podem ser relevantes na minimização dos efeitos deletérios de crises políticas que levam à instabilidade no sistema internacional contemporâneo, ainda que de maneira circunscrita. Antes de tecer as considerações finais, explorarei a busca de margens de autonomia para atuação dessas instituições e de seus funcionários, dentro das limitações colocadas pelos Estados, ao longo da trajetória profissional de Sergio Vieira de Mello.

A autonomia limitada das instituições multilaterais

Mearsheimer (1990; 2001, p.362-363, 366-367) ressalta que a anarquia no sistema internacional – vista como a ausência de um corpo soberano que proteja um Estado em relação ao outro – compele Estados racionais a adotar estratégias ofensivas, procurando ampliar sua força relativa na busca por autodefesa; nesse sentido, há, no argumento do autor, uma íntima relação entre a segurança dos Estados e a necessidade de maximização de poder. Ao conceber que a agressão pode ser vista em certas ocasiões como o melhor caminho para se acumular poder às custas dos rivais, o autor demonstra que, como os Estados não estão satisfeitos com a segurança que possuem, eles têm intenções agressivas, embora nem todos os Estados tenham capacidades relativas para agir sob essas intenções.

Com relação às instituições multilaterais, Mearsheimer (1995; 2001, p.363-366) ressalta que Estados mais poderosos como as grandes potências podem criar instituições a fim de manter e ampliar seu poder, ou seja, as instituições – entendidas como conjuntos de regras que estipulam as formas em que os Estados devem cooperar e competir com os outros – são regras criadas por Estados racionais, os quais escolhem racionalmente se vão obedecer ou não a tais regras que eles mesmos criaram. Assim, tais instituições apenas refletem os cálculos de auto-interesse de atores preocupados com ganhos relativos e a distribuição de poder no sistema. Justamente por não afetarem o comportamento dos Estados de forma independente e serem submissas a esses Estados, as instituições não são capazes de impedir que eles atuem como maximizadores de poder; nesse sentido, são incapazes de promover a paz. Disso, conclui-se que as instituições refletem a distribuição de poder no sistema e são utilizadas instrumentalmente por Estados a fim de satisfazer seus objetivos de acordo com as circunstâncias. Na visão do autor, quando há divisão e dispersão entre os atores com mais recursos de poder, eles podem relegar tais instituições em segundo plano se acreditam que outros meios podem permitir a satisfação de seus interesses fundamentais. O resultado do abandono e da marginalização de tais instituições, em diversas circunstâncias determinados pelo interesse nacional dos Estados mais poderosos, é a criação de lacunas de atuação facilmente aproveitadas por beligerantes em situações de crise político-social e humanitária em focos de tensão ao redor do planeta.

Porém, mesmo diante de tal limitação na promoção da paz, as instituições multilaterais ainda podem oferecer prescrições para ação em situações de escolha, carregando normas com o sentido de obrigação – principalmente as de maior nível de formalidade, estabelecidas por acordos assinados entre atores governados pelo Direito Internacional.

O desenvolvimento de normas legais por meio de instituições pode influenciar o comportamento dos atores num momento em que tais normas provêem explicações adequadas para as ações. O processo discursivo de explicação, justificativa e persuasão pelo qual os atores aprendem a cooperar pode também ser, ao mesmo tempo, um processo de reconstrução dos seus interesses em termos de compromissos compartilhados. Ao mesmo tempo, as instituições multilaterais podem, em certas circunstâncias, estabilizar expectativas e reduzir os custos de transação de mal-entendidos posteriores, conflitos e disputas, trazendo uma maior ênfase na previsibilidade (Chayes & Chayes, 1998, p.118-127).

No caso específico das organizações multilaterais como as Nações Unidas, tais instituições podem conduzir as provisões de tratados regulatórios e assumir responsabilidade pela sua implementação, funcionando como arena focalizada e intensificada de justificação pública capaz de intensificar o conteúdo do discurso e elevar a importância das normas. A discussão sobre o escopo e o significado das normas nos procedimentos formais da organização amplia seu caráter de autoridade. O conteúdo de normas substantivas torna-se mais transparente nos debates nas organizações, e as questões de aquiescência podem ser trabalhadas por meio de procedimentos organizacionais, geralmente resultando em recomendações ou resoluções que levam a parte recalcitrante a rever sua posição (Chayes & Chayes, 1998, p.118-127). Nesse sentido, mesmo diante das limitações impostas pelo uso instrumental pelos Estados, as funções específicas dessas organizações podem girar em torno da facilitação da negociação e da implementação de acordos, da resolução de disputas, da administração de conflitos e da condução de atividades operacionais como assistência técnica e formulação de normas e do discurso internacional. Mais que isso, tais organizações podem atuar como representantes das comunidades, permitindo aos Estados criar e implementar valores coletivos e verificar o cumprimento dos compromissos internacionais (Abbott & Snidal, 1998, p.4-5)

Dentre os atributos funcionais dos quais derivam essas funções que fazem com que Estados prefiram tais organizações a outras formas de institucionalização, Abbott & Snidal (1998, p.4-5) destacam a propriedade de centralização. As organizações internacionais viabilizam a centralização de atividades coletivas por meio de uma estrutura concreta e estável, bem como de um aparato administrativo de apoio. Na crença de vários Estados, essa característica maximiza a eficiência das atividades coletivas e os efeitos da organização nos entendimentos, no ambiente e nos interesses desses atores. As funções de centralização – a posse de uma estrutura organizacional concreta e estável e de um aparato administrativo que gerencia atividades coletivas – permitem às organizações múltiplas atividades. Elas trazem fóruns estáveis de negociação, que permitem respostas rápidas a desenvolvimentos imprevistos e reforçam normas aceitas. Ao modelarem o contexto político das interações estatais, tais instituições criam fóruns especializados, em geral de forma mais eficiente que um arranjo descentralizado ou informal. Além de criarem espaços para coalizões políticas, as organizações internacionais reforçam a ligação de áreas temáticas, situando-as em estruturas organizacionais comuns e incorporam os termos precisos da interação interestatal, que, em geral, levam à formulação de estruturas organizacionais, como comitês especializados, secretariados com funções de consulta e de apoio na coordenação, na estruturação de agendas e pesquisas, na promoção de negociações e na ampliação do fluxo de informação. Aproveitando a organização centralizada e de pessoal da organização para conduzir atividades coletivas, os Estados aproveitam-se da atuação de organizações formais, que podem superar os custos em termos de dinheiro, recursos humanos e restrições à ação unilateral (Abbott & Snidal, 1998, p.10-16).

A autonomia na limitação na trajetória de Sergio Vieira de Mello

Por mais ambiciosas que fossem, as lições deixadas por Vieira de Mello ao longo de sua carreira no sistema das Nações Unidas estão bem longe de perpassar o idealismo ingênuo e trazem contribuições importantes para o debate contemporâneo acerca do papel das organizações internacionais na promoção da paz e da segurança e, de

forma mais ampla, para a construção de um sistema internacional mais estável. A legitimidade de missões da ONU era fundamental para que as intervenções externas na dimensão doméstica dos Estados não fossem recebidas com hostilidade imediata pelas suas populações, embora apenas a legitimidade não bastasse: Vieira de Mello sabia que a legitimidade somente resultaria de habilidades tangíveis na promoção de melhorias concretas para tais sociedades e de sensibilidade aprimorada no respeito às regras internacionais e à cultura e à opinião das populações locais. Além disso, o pragmatismo na consideração dos interesses das diversas partes envolvidas num conflito implica muitas vezes a omissão e o consentimento em relação às ações de líderes e grupos promotores de barbáries, mas o diálogo com genocidas e instigadores de guerras era visto como necessário para que se pudessem extrair concessões desses indivíduos, entender as causas de atrocidades e buscar meios de evitar sua recorrência. A promoção da liberdade perpassa a superação do medo; por isso, medidas como retorno de refugiados, promoção de democracia e direitos humanos e recuperação de infra-estrutura pós-conflito não seriam suficientes para o sucesso de planos para Estados enfraquecidos se a lei e a segurança não fossem reconstruídas domesticamente. A “responsabilidade de proteger” indivíduos da violência era prerrogativa do governo nacional, mas, quando Estados arruinados ou repressivos não o fizessem, deveria caber à comunidade internacional a contenção dessa violência. A segurança fincava as bases para a conquista da dignidade, mas, para tal, era necessário o conhecimento denso das sociedades nas quais as organizações internacionais atuavam. Logo, o ponto central para Vieira de Mello não era se o envolvimento nos problemas internacionais era necessário, mas sim a forma como ele deveria ser feito (Power, 2008, p.30, 563-574).

Essas lições apresentadas foram aplicadas por Vieira de Mello com diferentes níveis de sucesso no desenrolar da sua carreira e refletem o desenvolvimento de seu pragmatismo diante das principais transformações internacionais do período em foco, desde a transição do absolutismo juvenil ao pragmatismo da ação política em áreas de tensão até a aplicação desse pragmatismo na administração de regiões e novos Estados e a dificuldade de preservar o pragmatismo no mundo pós-11 de setembro de 2001. Uma avaliação precisa dos méritos e limitações das ações das instituições do Sistema ONU em algumas das principais áreas de conflito no planeta nas três últimas décadas é possível a partir do acompanhamento dessa trajetória. No começo da carreira no Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) em 1969, tal instituição passava por um momento de transição: a ênfase nos refugiados europeus da época da Segunda Guerra Mundial mudava para África e Ásia, em que as guerras de descolonização geravam novos fluxos de refugiados. Vieira de Mello logo percebeu que os necessitados nessas regiões – como os refugiados sudaneses retornados após o acordo de paz de 1972 – não desejavam simplesmente ajuda de emergência, mas auxílio para o desenvolvimento. Porém, ao passo que a organização revelava capacidade de oferecer ajuda básica a pessoas em fuga, sua ação tinha impacto limitado no longo prazo, pois os governos eram bem menos dedicados ou hábeis na prevenção de crises e na reconstrução de sociedades (Andrade, 1996; Power, 2008, p.44-49).

O pragmatismo de Vieira de Mello evidenciou-se no Líbano em 1978, quando o então consultor político do comandante das forças de paz da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (Unifil) aprendeu que era preciso travar conhecimento com os grupos armados para a obtenção de concessões e a conquista da paz. Contudo, as limitações à atuação das forças de paz não demoraram a aparecer: no mundo bipolar da Guerra Fria, as superpotências preocupavam-se mais com o congelamento dos conflitos do que com a sua resolução, e as divergências entre israelenses e palestinos acirravam-se, em especial quando Israel invadiu novamente e ocupou totalmente o Líbano. Os oficiais e as autoridades civis da Unifil, cujo objetivo era o monitoramento de retirada das tropas de Israel, teriam pouca capacidade de ação (Edde, 2001). Já como diretor do escritório do Acnur na Ásia em 1988-89, enquanto contribuía para a resolução do deslocamento dos refugiados vietnamitas tentando convencer os Estados envolvidos a permitir que as triagens do Acnur fossem realizadas caso a caso, Vieira de Mello verificava o surgimento de uma nova ordem mundial em que os cidadãos poderiam ser protegidos de governos agressivos, mas não parecia ter consciência do despreparo das Nações Unidas para lidar com esses novos temas. Ele defendia em sua tese de doutorado a idéia kantiana de que a intervenção nos assuntos domésticos de outros Estados seria endossada se a

instabilidade de tal Estado ameaçasse a estabilidade de seus vizinhos e aplaudia a operação autorizada pelo ONU no Iraque durante a primeira Guerra do Golfo (Power, 2008, p.86-95); porém, o que nem ele nem a organização que tanto defendia pareciam antever era que, naquele novo sistema internacional, desenvolviam-se outras formas de legitimação da violência, que, em pouco tempo, desembocaram nas distinções entre Estados quanto ao direito de intervir: os mais fortes apelariam para tal recurso conforme seus interesses fundamentais fossem ameaçados.

Na nova ordem mundial, a missão de pacificação no Camboja após o acordo assinado pelas quatro facções do país em 1991 ofereceu a Vieira de Mello a chance de não apenas permitir que refugiados cambojanos voltassem a seu país a tempo de votar, mas compreender a natureza dos novos desafios daquela ordem, tendo em vista que o Conselho de Segurança delegara às Nações Unidas responsabilidade por tarefas militares, políticas e humanitárias. É notória a percepção de Vieira de Mello acerca da necessidade de articulação e de envolvimento de todas as facções envolvidas num conflito a fim de romper a espiral de violência e permitir a reunificação e a pacificação social. No caso em questão, tal tarefa pressupunha o diálogo com os genocidas do Khmer Vermelho, o que motivara críticas de defensores dos direitos humanos acerca da minimização, pelos mediadores internacionais, dos crimes cometidos pelo grupo (Terry, 2006). Contudo, esquecer o passado do grupo era tão difícil quanto pensar no futuro: embora o sistema das Nações Unidas cuidasse com relativa propriedade da tarefa humanitária a que se propusera, a organização mostrava-se absolutamente limitada na promoção de estratégias de reabilitação econômica e segurança física para a estabilidade do país no longo prazo (Lizáee, 2000).

Gradativamente, o compromisso de Vieira de Mello com a imparcialidade tornava-se de difícil sustentação: por mais que insistisse que as tropas de paz e a ajuda humanitária realizassem missões apolíticas, as crises na Bósnia e nos Grandes Lagos nos anos 90 denunciavam que imparcialidade confundia-se com cumplicidade de atos criminosos e que a ajuda aos necessitados pelas Nações Unidas poderia ser realizada de forma mais eficiente se antes fossem desenvolvidos meios de mobilizar o poder das grandes potências na contenção da agressão. Ficava clara, assim, sua falta de autonomia em relação aos Estados, mas ainda a existência de margem de manobra para minimizar o agravamento do quadro local. Após licenciar-se do Acnur para ingressar na Força de Proteção da ONU (Forpronu) na Bósnia – a primeira incumbida de missão humanitária no contexto de guerra total –, Vieira de Mello serviu inicialmente como alto dirigente da ONU em Sarajevo e depois se tornou chefe de assuntos civis em Zagreb. Ele acreditava que o trabalho humanitário poderia tornar a vida dos civis um pouco mais suportável durante a guerra. O progresso humanitário poderia ser manipulado por Vieira de Mello a fim de buscar um acordo entre os inimigos visando a prolongar a paz, sob a crença de que, ao minimizar a brutalidade sérvia, impediria a Otan de utilizar seu poder aéreo (McQueen, 2006). Porém, ao encobrir violações sérvias em vez de apelar para países ocidentais para conquistar ajuda sustentada – o que lhe rendeu o apelido “Sérbio” –, Vieira de Mello e a Forpronu acabavam limitando as expectativas de uma ação mais forte e contribuíam para que, ao fim de 1994, os EUA, a Rússia e os países da Europa Ocidental demonstrassem pouca determinação na resolução do problema. Com as posteriores revelações sobre o massacre de Srebrenica, os governos foram pressionados pela opinião pública, e as tropas de paz foram rotuladas como incapazes de proteger civis. Após o massacre de agosto de 1995, as tropas da ONU foram retiradas para que a Otan pudesse bombardear o território sérvio sem o risco de eliminar funcionários das Nações Unidas (Power, 2008, p.181-215, 247).

Nos Grandes Lagos, a comunidade internacional não só se colocara como expectadora do genocídio em Ruanda, como não demonstrara grande disposição para a mobilização de tropas a fim de prender os *génocidaires*. As grandes potências se mostravam satisfeitas em fornecer ajuda humanitária generosa. O Acnur buscava ajudar vítimas, não desmascarar criminosos, e assim dava passos pequenos em relação aos passos maiores que os governos de Ruanda e Zaire deveriam dar, bem como das grandes potências. Com a invasão do Zaire pelas forças de Paul Kagame para a eliminação dos hutus, os trabalhadores da ajuda humanitária procuravam persuadir os refugiados a voltar para Ruanda (Gourevitch, 2006). A consciência sobre a invisibilidade da ajuda humanitária – reconhecida pelo próprio

Vieira de Mello – apontou para a dispersão da Força Multinacional pelo Conselho de Segurança. Após receios de que a violência no Zaire se espalhariam pelo seu entorno, o Acnur auxiliou a repatriação às pressas dos hutus da Tanzânia e não garantiu qualquer proteção internacional aos retornados a Ruanda. Cúmplices da repatriação forçada, o Acnur e Vieira de Mello foram alvos de críticas de grupos de direitos humanos por atenderem aos desejos dos maiores doadores da organização de ver campos de refugiados fechados (Power, 2008, p.221-243).

No auge do pragmatismo da ação política de Vieira de Mello, ele manteve contato com os talibãs no Afeganistão a fim de garantir o fornecimento de alimentos, remédios e serviços aos civis, de forma que o imperativo humanitário motivara críticas pesadas de defensores dos direitos humanos às Nações Unidas por aceitarem as normas do Talibã. A ação humanitária gerara danos involuntários como na Bósnia e nos Grandes Lagos, mas passou então a ser pragmaticamente vista como uma forma de ampliar a relevância da ONU em face das dificuldades da Otan no campo de batalha na província de Kosovo e também uma forma de avaliar os méritos e os danos colaterais de uma “intervenção humanitária”. Após a partida dos sérvios, Vieira de Mello liderou provisoriamente a missão mais ambiciosa da ONU após uma seqüência de fracassos: comandar Kosovo, com a prioridade máxima de proporcionar segurança aos civis. Dentre os desafios, o principal era a mobilização rápida de polícia, pessoal e dinheiro da ONU, em especial em face da ausência de lei, da abundância de refugiados kosovares que retornavam ressentidos com os sérvios e da desintegração das instituições responsáveis pela manutenção da ordem, o que levava a um ciclo de violência. Porém, enquanto sérvios se ressentiam da ONU por afastá-los do poder, kosovares se ressentiam da organização por administrar a província e negar a independência (Power, 2008, p.260-316).

O Timor Leste buscava libertar-se das forças indonésias desde 1975, e, em todo aquele período, as grandes potências não se mostravam dispostas a acabar com as atrocidades. Porém, após as catástrofes de Ruanda e Srebrenica, o pragmatismo de Vieira de Mello sinalizava, segundo Power (2008, p.326-332), para a necessidade de defesa explícita de soluções, o desafio aos obstáculos políticos e o exercício de liderança moral em face do risco de milhares de vidas pela ONU. Diante das humilhações das missões de paz lideradas pelas Nações Unidas, uma força multinacional comandada pela Austrália foi enviada à região, motivando a rápida fuga de líderes militares e paramilitares indonésios do Timor Leste (Pinto & Jardine, 1997).

Revelando total desconhecimento das peculiaridades da área, a ONU tentou transpor os planos desenvolvidos para administração de Kosovo, e, para a realização de tal função, Vieira de Mello foi licenciado do cargo subsecretário-geral para assuntos humanitários na sede da organização e se tornou o representante especial do secretário-geral na área. Dotado de maior capacidade de se adaptar e de compreender as especificidades das populações do que as lideranças da organização em Nova York, Vieira de Mello prometia não repetir o Camboja e, assim, comprometia-se a desenvolver estruturas de governo funcionais e duradouras, que resistiriam após a sua retirada. Mesmo após indícios de um possível colapso da missão, Vieira de Mello concentrou-se na melhoria da polícia da ONU e na promoção da estabilidade no presente, vista como mais importante que a justiça imediata com a punição de culpados por crimes graves do passado. Assim, as conversações para a criação de um tribunal internacional como os de Ruanda ou da ex-Iugoslávia perderam força em nome da pressa na normalização da relação da área com a Indonésia e da realização de eleições presidenciais a fim de dar um passo importante na construção da independência e da autonomia do Timor Leste (Power, 2008, p.338, 360-361).

A dificuldade da manutenção de uma postura pragmática tornou-se ainda mais evidente num contexto internacional cada vez mais polarizado. Longe de ser o típico defensor dos direitos humanos e com mais experiência com o direito humanitário, Vieira de Mello assumiu o cargo de Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos em 2002. No mundo pós-11 de setembro, Vieira de Mello defendia o equilíbrio entre o direito de proteção dos cidadãos de um país em relação às ações terroristas e o respeito às regras internacionais, bem como a necessidade de compreender as motivações básicas das organizações terroristas. Da mesma forma com que

criticava os atos terroristas, denunciava violações dos direitos humanos pelos Estados. Porém, os desafios de sua nova função não despontavam somente no contexto do combate ao terrorismo: o Iraque de Saddam Hussein violava brutalmente os direitos humanos, e uma intervenção no perfil da que ocorrera no Timor Leste poderia ser baseada na “responsabilidade de proteger” seres humanos ameaçados pelos seus próprios governos. Embora o Iraque não representasse a “ameaça iminente” que a administração Bush alegara e a argumentação em prol da invasão fosse pouco convincente, Vieira de Mello sabia que a fase mais difícil ainda estaria por vir após uma provável derrubada do regime de Hussein: a tarefa de reconstruir um país heterogêneo étnica e religiosamente como o Iraque. Além disso, acreditava que os EUA, assim que atingissem seus objetivos militares, teriam de envolver a ONU na região para tentar recompor a sua imagem internacional prejudicada após a ação no Iraque, buscar legitimidade para o exercício do poder por meio do filtro multilateral das Nações Unidas e dividir os custos da reconstrução iraquiana, tendo em vista sua falta de conhecimento para o restabelecimento de Forças Armadas, o retorno de refugiados e a realização de eleições (Power, 2008, p.395-396, 411).

Embora tivesse pouco conhecimento sobre o Iraque, Vieira de Mello tinha experiência no auxílio a sociedades que saíam de períodos de conflito e tirania. Em junho de 2003, como representante especial do secretário-geral das Nações Unidas no Iraque para uma missão curta, estava determinado a observar bem antes de agir. Com a experiência vasta dos erros cometidos em ocasiões anteriores, tinha noção de que era preciso aprender mais sobre a sociedade iraquiana, em especial a influência dos clérigos poderosos sobre ela, e assim agir com mais autonomia em relação às forças da Coalizão. Embora reconhecesse o papel secundário que a ONU exercia no Iraque, tentava convencer a ele mesmo de que o povo iraquiano acreditava nas Nações Unidas como a promotora de sua soberania. Porém, o apelo ao conceito de “povo iraquiano” era cada vez mais difícil em face das profundas divisões naquela sociedade. A Coalizão mostrou-se receptiva à ajuda da ONU na organização das primeiras eleições livres no Iraque, esperança que Vieira de Mello nutria. Contudo após auxiliar na formação do Conselho Governante do Iraque, a influência de Vieira de Mello foi reduzida. Ele insistia num cronograma transparente para evitar a saturação do Iraque com soldados estrangeiros, mas os iraquianos não sabiam como e quando obteriam controle de seu próprio país (Power, 2008, p.433-489). Os setores mais radicais da sociedade iraquiana não viam a ênfase das Nações Unidas em assegurar o fim da ocupação o mais cedo possível. Aquilo, segundo tais setores, representava uma tomada de posição clara. O pragmatismo de Vieira de Mello mostrava-se, assim, bem mais difícil de se sustentar num contexto de divisões tão intensas.

Considerações finais

A vida de Vieira de Mello foi eliminada no atentado contra o quartel-general da ONU em Bagdá em 2003, mas as lições de sua carreira, por mais que não tenham permitido a obtenção de resultados perenes, sinalizam para o aproveitamento de janelas de oportunidade de atuação política a fim de se conduzirem ações que minimizem o sofrimento de tantas populações ao redor do planeta, mesmo que de maneira restrita. Por trás da imagem do homem sedutor e de hábitos requintados, não estava presente um salvador do mundo, mas um funcionário de uma organização cheia de deficiências, que, embora jamais tenha pedido favores ao governo de sua terra natal ou se sentisse brasileiro ao longo de sua vida, serve hoje de motivo de orgulho num país carente de heróis. Vieira de Mello pode não ser um herói cosmopolita; porém, a partir da análise do entrelaçamento de sua trajetória profissional às principais transformações no sistema internacional contemporâneo, é possível refletir sobre a necessidade de questionar as hierarquias nas fronteiras que nos separam da diferença a fim de permitir a construção de maior estabilidade no sistema internacional contemporâneo, mesmo que de forma limitada.

Referências bibliográficas

- ABBOTT, K.; SNIDAL, D. Why states act through formal international organizations. *Journal of Conflict Resolution*, v. 42, n. 1, p. 3-32, 1998.
- ANDRADE, J.H.F. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- CHAYES, A.; CHAYES, A. H. *The New Sovereignty*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995.
- EDDE, E.. *El Líbano en la história*. Jounieh, Libano: Apóstoles, 2001.
- GOUREVITCH, P. *Gostaríamos de informá-lo de que amanhã seremos mortos com nossas famílias. Histórias de Ruanda*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- LIZÁEE, P. *Peace, power, and resistance in Cambodia: global governance and the failure of international conflict resolution*. Basingstoke: Macmillan, 2000.
- MCQUEEN, C. *Humanitarian intervention and safety zones: Iraq, Bosnia and Rwanda (Rethinking Peace and Conflict Studies)*. Palgrave Macmillan, 2006.
- MEARSHEIMER, J.J. The false promise of international institutions. *International Security*, v. 19, n. 3, p. 5-49, 1995.
- PINTO, C.; JARDINE, M. *East Timor's unfinished struggle: inside the Timorese resistance*. Boston: South End Press, 1997.
- POWER, S. *O homem que queria salvar o mundo – Uma biografia de Sergio Vieira de Mello*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- TERRY, F. *Condemned to repeat?: the paradox of humanitarian action*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2006.

Resumo

A partir da reflexão sobre a interação da trajetória profissional de Sergio Vieira de Mello com a dinâmica de atuação das instituições do Sistema das Nações Unidas, o argumento central deste artigo é o de que as principais falhas na promoção da paz e da segurança pelas instituições multilaterais como a ONU advêm da divisão e da dispersão dos Estados membros mais fortes, que utilizam instrumentalmente instituições a fim de manter e ampliar seu poder e criam lacunas de atuação facilmente aproveitadas por beligerantes em situações de crise político-social e humanitária em focos de tensão ao redor do planeta. Dada tal circunstância, a emergência de novas ameaças no sistema internacional pode motivar mudanças localizadas e circunscritas ao atrair a atenção dos Estados para o papel das organizações internacionais na promoção da legitimidade; no desenvolvimento do diálogo com as partes envolvidas nas disputas; na construção de segurança e na desestabilização das hierarquias no relacionamento com a diferença.

Abstract

From the reflection on the interaction of the professional career of Sergio Vieira de Mello with the dynamic performance of the institutions of the United Nations system, the central argument of this paper is that the major flaws in the promotion of peace and security by multilateral institutions like the UN come from division and dispersion of the stronger members, that use instrumentally institutions to maintain and expand their power and create gaps in performance easily exploited by combatants in political and humanitarian crisis

situations around the world. Given this circumstance, the emergence of new threats in the international system can lead to localized and confined changes by attracting the attention of states to the role of international organizations in the promotion of legitimacy, the development of dialogue with the parties involved in disputes, security building and the destabilization of the hierarchies in the relationship with the difference.

Palavras-chave: Instituições multilaterais; Sergio Vieira de Mello; Organização das Nações Unidas

Keywords: Multilateral institutions; Sergio Vieira de Mello; United Nations

Recebido em 10/02/2014

Aprovado em 25/02/2014

O Banco dos BRICS e os cenários de recomposição da ordem internacional

BRICS Bank's role on remaking of international order

Hermes Moreira Júnior*

Mauro Sérgio Figueira**

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 142, mar.-abr. 2014 [p. 54 a 62]

Introdução

Pouco mais de uma década atrás, Jim O'Neill, Diretor de Negócios de um dos mais tradicionais Bancos de Investimento internacionais, o Goldman Sachs, publicou um artigo em que chamava a atenção para o potencial de crescimento de quatro países de economias emergentes, mas que possuíam vitalidade para sustentar a economia global nas próximas décadas (O'Neill, 2001). No princípio, as teses de O'Neill não encontraram eco junto a acadêmicos e a agentes do mercado. Todavia, à medida que o ritmo de crescimento econômico desses países começou a corroborar com as análises de O'Neill e sua equipe, fazendo inclusive com que seus estudos fossem revisados e suas expectativas ampliadas (Wilson & Purushothaman, 2003; O'Neill, Purushothaman & Fiotakis, 2004; O'Neill, Wilson, Purushothaman & Stupnytska, 2005; O'Neill, 2007), acadêmicos, pesquisadores, analistas e homens de negócios passaram a se debruçar sobre as possibilidades de uma nova configuração da economia global com a presença dos, assim chamados, BRICs.

Impulsionados pelo ritmo de crescimento da economia de Brasil, Rússia, Índia e China, bem como pelo seu potencial de atração de investimentos, diversos estudos e pesquisas, individuais ou coletivas, se debruçaram sobre essa “novidade” chamada BRIC (Hurrell, 2006; Armijo, 2007; Ikenberry & Wright, 2008; Zakaria, 2008; Spektor, 2009; Barbé, 2010; Baumann, 2010; Nogueira, 2012; Pimentel, 2012; Thorstensen, 2012; Narlikar, 2013). Não obstante, as economias de cada um dos BRICs não foram as únicas a apresentarem sinais de expansão acima da média mundial nos últimos anos. Há uma série de estudiosos e analistas, incluindo o trabalho mais recente de Jim O'Neill, que advogam a inclusão de outros países com potencial semelhante aos BRICs, como Coréia do Sul, México, Indonésia, Turquia, Vietnã, Cingapura, Nigéria entre outros (O'Neill, 2012; Tiku, 2009; Sharma, 2012; Buzan, 2014)¹. Com efeito, não é baseado apenas em índices e resultados econômicos que os BRICs alcançaram tamanha repercussão e presença na agenda dos debates da economia política internacional. Mas sim, por apresentar uma proposta de reconfiguração e redistribuição das forças econômicas e políticas na ordem internacional (Moreira Jr., 2012).

* Professor da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD (hermesmoreira@ufgd.edu.br).

** Bolsista de Iniciação Científica (PIBIC-CNPq) no curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD (maurofigueira@hotmail.com).

1 Através de uma visão bastante heterodoxa do atual cenário econômico global, Roberto Patrício Korzeniewicz propõe uma releitura da tese da convergência que Kuznets desenvolveu ainda na década de 1960, e por meio de uma pesquisa de fôlego em que articula análise quantitativa e qualitativa, apresenta a hipótese de caminhamos em direção a um “novo ciclo de convergência global”, o que explicaria o pulular de tantos potenciais eleitos para o grupo de novos emergentes (Korzeniewicz & Moran, 2006).

Se o conceito surge de uma leitura exógena realizada por especialistas de um banco de investimentos de uma das economias centrais e voltado a atender demandas e satisfazer a interesses dos mercados internacionais, é a partir de reuniões entre os chanceleres dos BRIC, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas em 2006, que o acrônimo é internalizado pelos líderes políticos de suas respectivas nações e passa a adquirir contornos de um agrupamento político.

Esse movimento se confirma após a crise financeira de 2008, quando convidados a participar da reunião do G-8 para discutir as medidas pós-crise, os chefes de Estado e de Governo dos BRIC se reúnem no intuito de converter seu crescente poder econômico em maior influência geopolítica. Desde então, anualmente os líderes dos BRIC têm se reunido em Conferências de Cúpula e conferências ministeriais temáticas, buscando afinar os discursos e trabalhar no sentido de viabilizar interesses comuns de reconfiguração da arquitetura institucional que conforma o atual sistema econômico internacional (Ramos, 2013; Jesus, 2013)².

Grande parte dos críticos e dos céticos ganhava força devido à falta de materialidade nas ações oriundas desses Encontros de Cúpula. Em meio a declarações otimistas e discursos inflamados por parte dos líderes dos BRICS, se encontrava pouca substância e medidas concretas. No entanto, a Cúpula dos BRICS realizada em março de 2013, na cidade de Durban, África do Sul, foi concluída com uma das intenções mais ambiciosas do agrupamento até aqui: a de institucionalizar um fundo comum de reservas monetárias e um banco conjunto de financiamento produtivo.

Além de destacar objetivos anteriores dos BRICS, tais como a democratização da governança global, principalmente das instituições financeiras, e a proposta para o fortalecimento e desenvolvimento dos países emergentes, o documento final da Cúpula, chamado de Declaração de E-Thekwini, expressou em seu parágrafo nono a ideia de um banco de desenvolvimento próprio:

[...] instruímos os nossos Ministros das Finanças a analisar a factibilidade e a viabilidade de se criar um Novo Banco de Desenvolvimento para a mobilização de recursos para projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outras economias emergentes e países em desenvolvimento, para complementar os esforços já existentes de instituições financeiras multilaterais e regionais para o crescimento global e o desenvolvimento. Em vista do relatório dos nossos Ministros das Finanças, estamos satisfeitos com a constatação de que o estabelecimento de um novo Banco de Desenvolvimento é factível e viável. Nós concordamos em estabelecer um Novo Banco de Desenvolvimento. A contribuição inicial ao Banco deverá ser substancial e suficiente para que ele seja efetivo no financiamento à infraestrutura. (BRICS, 2013, p. 03)

O Banco de Desenvolvimento dos BRICS pode ser entendido como uma tentativa dos países membros de consolidar o agrupamento, promover o desenvolvimento dos países emergentes e propulsionar um bloco político-econômico alternativo ao estabelecido no pós II Guerra Mundial, centrado nos países desenvolvidos (Hobsbawm, 1995; Arrighi, 1996; Gowan, 1999). A proposta é que este banco funcione como uma instituição de financiamento de obras de infraestrutura, com capital composto por contribuições de seus cinco membros criadores, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. A princípio seus membros pretendem que os investimentos sejam direcionados exclusivamente a obras em seus países, mas a própria Declaração de E-Thekwini sinaliza com a possibilidade de extensão do benefício para não membros ou até mesmo a aceitação de novos membros, entre os países emergentes.

Considerando que a instituição ainda não existe de fato e nem *de juri*, é necessário um exercício prospectivo de modo a constituir um conjunto de análises capazes de extrair interpretações no sentido de identificar: i) qual será o

2 As reuniões aconteceram em Ecatimburgo, Rússia, 2009; Brasília, Brasil, 2010; Sanya, China, 2011; Nova Délhi, Índia, 2012; Durban, África do Sul, 2013. Na III Cúpula dos BRICS, em Sanya (2011), foi confirmado o ingresso da África do Sul ao grupo, sendo que a partir de então, convencionou-se chamar o agrupamento de BRICS.

alcance e impacto concreto do Banco de Desenvolvimento dos BRICS nas economias emergentes; ii) como se dará a correlação de forças no interior do Banco para sua formatação, e em que medida as disparidades de poder entre os membros influenciarão a dinâmica institucional do Banco; iii) quais as influências que a constituição do Banco e, por conseguinte, a institucionalização do grupo, exercerá sobre seus membros e sobre a ordem mundial em geral;

Por que um Banco de Desenvolvimento dos BRICS?

A proposta de um banco para impulsionar o crescimento dos países subdesenvolvidos tem sido sustentada por diversos especialistas há décadas, e ganha visibilidade com as constantes publicações do ex-economista-chefe do Banco Mundial e Nobel de Economia, Joseph Stiglitz (Stiglitz, 2012; Stiglitz, 2013). Frente às condicionalidades impostas pelas principais instituições multilaterais vigentes, sobretudo devido a seu recorte ortodoxo em defesa de medidas de austeridade fiscal e políticas anticíclicas, Stiglitz defende em jornais de grande circulação e artigos científicos a necessidade de alternativas ao financiamento das economias dos países em desenvolvimento.

Sua voz é ampliada à medida que os BRICS acenam com a possibilidade de constituição de um fundo voltado à defesa de suas economias diante dos impactos de crises econômicas e financeiras internacionais, momento em que os mercados e capitais privados se retraem e que as instituições multilaterais tendem a ser mais rígidas na imposição de condicionalidades recessivas para a concessão de empréstimos e financiamentos. Segundo afirma Stiglitz *et al* (2013, p. 01), “um novo banco de desenvolvimento é claramente necessário. Só as exigências infraestruturais nas economias dos mercados emergentes e nos países de baixos rendimentos são enormes [...] de outro modo, será impossível alcançar a redução da pobreza e o crescimento inclusivo no longo prazo”.

Ademais, a despeito da possibilidade de atração de recursos privados, estes sempre instáveis devido à natureza de riscos e incertezas que emolduram projetos de infraestrutura, um banco de desenvolvimento voltado ao atendimento de necessidades dos países emergentes pode gerar um fôlego maior às instituições multilaterais e aos fundos de assistência externa ao desenvolvimento, insuficientes para atender à demanda proveniente das economias emergentes. Soma-se a isso, ainda, conforme indicam seus defensores, a possibilidade de canalizar a liquidez das economias emergentes para investimentos produtivos, o que contribuiria para a “saúde” da economia global ao minimizar instabilidades características dos mercados financeiros globais (Stiglitz *et al*, 2013).

Se tomarmos a afirmação de Craig Murphy (1994), de que as organizações internacionais funcionam como “correias de transmissão” dos interesses hegemônicos que estão por trás das forças sociais (aqui em alusão a Cox, 1981) que as constituem, nada mais adequado do que considerar a obsolescência e incapacidade das instituições financeiras tradicionais de oferecer respostas adequadas às demandas de desenvolvimento dos países emergentes. Na corrida pelo desenvolvimento, os BRICS se apresentam como principais demandantes por investimento externo direto e como novos concorrentes pelo capital produtivo disponível no mercado. Para atingir seus objetivos, necessitam da reorganização das regras político-econômicas internacionais que ainda refletem o projeto de expansão e consolidação dos interesses norte-americanos vigentes em *Bretton Woods* (Block, 1977; Gilpin, 1987; Eichengreen, 2000; Serrano, 2004). Disso se depreende a ideia da necessidade de um esforço “complementar” de financiamento produtivo.

Nesse sentido, a proposta do Banco de Desenvolvimento dos BRICS anunciada após a Cúpula de Durban contempla as duas potencialidades elencadas pelos especialistas: os empréstimos serão direcionados a países em desenvolvimento com o objetivo de acelerar seu crescimento e reduzir a pobreza; bem como auxiliarão países em situação de instabilidade financeira a implementarem políticas de recuperação e retomada do investimento. Outra possibilidade, subsidiária dessas duas primeiras, é que os créditos sejam concedidos em suas próprias moedas, o que traria mais vigor às economias dos BRICS, estimulando as empresas locais e fortalecendo as reservas nacionais, assim como reduzindo a dependência de transações em moeda internacional, notadamente o dólar americano.

Nova Instituição e Velhas Amarras? Continuidade e Mudança na ordem econômica com o Banco dos BRICS

Os indicadores econômicos recentes parecem descolar cada vez mais a China do restante dos BRICS. Se durante os anos da década passada parecia que os demais grandes mercados emergentes teriam condições de acompanhar, ainda que discretamente, o acelerado ritmo do crescimento chinês das últimas três décadas, os indícios recentes apontam para um distanciamento maior entre os resultados econômicos da China e de seus parceiros Brasil, Rússia, Índia e África do Sul. Dessa forma, há motivos para imaginar que a capacidade de fomento chinesa venha a ser maior do que a dos outros membros. O que acarretaria, por seu turno, uma demanda por maior influência sobre a arquitetura institucional e operacional do banco, sobre a definição do modelo de administração e sobre o controle de sua moeda corrente.

O projeto atual vislumbra que o capital inicial do banco será de US\$50 bilhões, mas ainda não se sabe qual a contrapartida de cada membro na composição desse montante. Essa definição se dará em um campo que está além das questões econômicas, pois é provável que a respectiva participação seja determinante para a configuração do peso institucional do país-membro nas decisões do banco, semelhante ao que acontece nas instituições financeiras tradicionais criadas com os acordos de *Bretton Woods*, nos quais “se decidiu que os votos dos países-membros no Banco Mundial e no FMI não seriam iguais [...], mas sim de acordo com o peso relativo da participação financeira de cada país na organização” (Guimarães, 2012, p. 84). Dois desdobramentos possíveis se desenham a partir desta constatação: um primeiro, no qual a China, valendo-se de sua maior capacidade de contribuição financeira e exigindo o princípio da proporcionalidade nas decisões, conduziria as ações do banco, restringindo-as a atividades que viabilizassem seus interesses particulares de crescimento e desenvolvimento interno, promovendo a constituição de uma cadeia comercial intra-BRICS voltada ao provimento das necessidades chinesas, o que dificultaria a constituição de um agrupamento sólido politicamente e competitivo economicamente em âmbito mundial; ou um segundo, no qual a correlação interna de forças tomasse o rumo de estruturar redes de investimento, produção e comércio articuladas e complementares dentro dos BRICS, bem como uma cadeia produtiva complexa e não especializada, viabilizando um novo bloco político-econômico de amplitude global, capaz de se apresentar como alternativa à estrutura vigente.

Em primeiro lugar, se confirmada a configuração da proporcionalidade, a China pode, de acordo com seu poder econômico e capacidade de influência nas decisões do banco, atribuir “papéis” aos demais emergentes no estabelecimento de uma nova divisão do trabalho e especialização produtiva. Isso poderia derivar, por exemplo, das regras do banco e das condicionalidades dos financiamentos concedidos, determinando o “sentido” das obras de infraestrutura levadas a cabo, de maneira semelhante ao que têm feito as principais organizações financeiras internacionais, que exigem, como contrapartida aos empréstimos concedidos, a possibilidade de orientar o sentido das políticas domésticas por meio de assistência técnica (Coelho, 2012). Por exemplo, para o Brasil os empréstimos seriam destinados a obras de portos, estradas, mineração, infraestrutura de produção petrolífera, tudo que incrementasse a estrutura produtiva e logística do setor primário brasileiro com o fim de baratear os custos de obtenção de recursos e otimizar o abastecimento da produção manufatureira e tecnológica chinesa. É amplamente registrado e discutido o caráter desigual das trocas comerciais entre Brasil e China (Pires, 2009; Oliveira, 2010; Carcanholo e Mattos, 2011). A China tornou-se a maior compradora dos produtos brasileiros e a pauta de exportação para aquele país é dominada por insumos primários e de baixo valor agregado (Leão & Chernavsky, 2010). A estratégia chinesa de desenvolvimento vem paulatinamente progredindo em direção à criação e utilização de tecnologia de ponta em sua estrutura produtiva (Medeiros, 2008) e buscando um modelo de crescimento mais inclusivo e igualitário (Jabbour, 2008), o que demandará cada vez maiores quantidades de recursos minerais e alimentos para suprir de forma eficaz as necessidades do país. Desta forma é que o banco pode assumir o caráter de instrumento articulador

de um arranjo econômico internacional de acumulação de capital concentrada em classes tradicionalistas e pouco interessadas em alterações substanciais da configuração político-econômica global. Neste caso, o engajamento pelo desenvolvimento sustentável – menos dependente das frequentes oscilações de oferta e demanda por bens primários –, pela democratização das decisões políticas e pela alteração da posição dos países em desenvolvimento no jogo internacional de poder tem seu potencial prático diminuído.

Não obstante, num segundo desdobramento possível que se infere de um cenário de proporcionalidade nas decisões do Banco, os ideais expressos na Declaração de Durban e nas declarações anteriores, de combate a disparidades socioeconômicas e do desenvolvimento sustentável, seriam colocados na pauta de negociações, expressando as condições básicas para o aumento do potencial material da demanda por democratização da governança econômica global. As declarações conjuntas dos BRICS têm dado destaque crescente ao desenvolvimento inclusivo desde as primeiras reuniões. O documento de Brasília já traduzia os anseios dos países para questões de desenvolvimento econômico inclusivo:

Estamos convencidos de que as economias de mercados emergentes e países em desenvolvimento têm o potencial de desempenhar um papel ainda maior e mais ativo como motores do crescimento econômico e da prosperidade, enquanto, ao mesmo tempo comprometem-se a trabalhar em conjunto com outros países no sentido de reduzir os desequilíbrios no desenvolvimento econômico global e promover inclusão social. (BRICS, 2010, p. 02)

O chamamento feito na Declaração de Nova Déli, no encontro de 2012, é ainda mais claro e veemente:

A aceleração do crescimento e desenvolvimento sustentável, em conjunto com segurança alimentar e energética, encontram-se entre os desafios mais importantes da atualidade e são centrais para o tratamento do desenvolvimento econômico, erradicação da pobreza, combate à fome e desnutrição em muitos países em desenvolvimento. Faz-se premente a criação de empregos necessários à melhoria dos níveis de vida. O desenvolvimento sustentável é também um elemento-chave de nossa agenda para a recuperação global e investimentos para estimular o crescimento futuro. Temos essa responsabilidade para com nossas futuras gerações. (BRICS, 2012, p. 07)

As condicionalidades dos empréstimos, neste caso, favoreceriam a organização de um desenvolvimento industrial sustentável em seus países membros, bem como o incremento das capacidades sociais de produção, como a qualificação técnica e profissional, e da estrutura de inovação tecnológica, na criação de um novo pólo político-econômico, fomentando o surgimento de sistemas nacionais de inovação articulados, fortalecidos para a competição frente aos agentes econômicos internacionais tradicionais. Alterar o perfil do investimento externo direto, em direção a esses objetivos, é um dos desafios do Banco, para garantir sua eficácia. Cada vez mais a ideia de desenvolvimento tecnológico autônomo se apresenta como alternativa eficaz na industrialização dos países em desenvolvimento que visam maior fortalecimento político nas mesas de decisões globais (Amsden, 2009).

Este cenário será o que possibilitará uma maior efetividade das demandas dos BRICS por mais representatividade nas organizações internacionais e, conseqüentemente, uma ordem político-econômica mais igualitária em favor dos BRICS e dos emergentes beneficiários dos investimentos do banco. Em virtude das negociações estabelecidas no âmbito dos BRICS até hoje, é possível que as negociações diplomáticas dos países consigam estabelecer este objetivo específico para o banco, sobretudo em virtude das diretrizes políticas dos governos sobre seus agentes diplomáticos e de como as forças sociais (empresários dos ramos industriais, agrícolas e minerais, bem como os movimentos sociais) influenciarão os rumos e as diretrizes governamentais.

É prudente identificar essa segunda hipótese como a mais plausível no contexto atual de negociação entre os BRICS para a constituição do banco, haja visto que as discussões para sua implementação e configuração de seu formato institucional estão circunscritas em uma tela mais ampla de anseios por mudanças nas quais o Banco dos BRICS precisa funcionar mais como elemento aglutinador do que maximizador de poder para qualquer um de seus Estados-parte. Além disso, os receios que aparecem com a ascensão econômica chinesa – e identificam o processo como ameaça em determinados assuntos –, impeliram o país a adotar uma política de inserção internacional de aproximação e convergência com os interesses dos países emergentes, de modo a considerar e respeitar as necessidades de seus parceiros e viabilizar o progresso da coesão do grupo (Niu, 2013). É essa conduta que se espera refletida no banco. Logo, este, e não os Estados que venham a concebê-lo, deve se consolidar como principal parceria alternativa dos emergentes no esforço de superar as amarras impostas pelas estruturas hegemônicas (Guimarães, 1999) constituídas em *Bretton Woods* e que não refletem mais a realidade do sistema internacional contemporâneo.

A criação do banco dos BRICS, portanto, funcionaria como elemento aglutinador dos esforços destas economias para atração de investimentos, e poderia conferir maior potencial de negociação junto a suas demandas pelas reformas do FMI e do Banco Mundial. Nesse sentido, para além de alavancar a cooperação Sul-Sul em termos retóricos como indicavam as avaliações de céticos e críticos, com a iniciativa do Banco de Desenvolvimento os BRICS dão o indício mais forte da intenção de propor medidas práticas efetivas.

Considerações Finais

Os BRICS expressam, claramente, em suas declarações conjuntas uma demanda por reformas nas instituições de governança global de modo que estas acompanhem o aumento da importância desses países no cenário internacional e possam melhor representar seus anseios e de outros países em desenvolvimento. O banco pode ser entendido simplesmente como uma tentativa dos membros de consolidar o agrupamento e auxiliar os países emergentes a alcançarem esse objetivo.

Em suma, são as aspirações específicas de cada membro para si, bem como para a ordem econômica global em geral, portanto, que servirão como diretrizes guias para a formatação final da instituição. Elas se expressarão nas negociações acerca da participação de cada membro no capital total – o que será fundamental para a definição do sentido do Banco – e, conseqüentemente, na possibilidade de formação de um novo bloco econômico competitivo capaz de se inserir positivamente nas disputas globais. Dessa forma, as novas elites poderão materializar seu interesse em promover desenvolvimento econômico e social, e angariar condições de ampliar seu poder de decisão junto a organizações financeiras multilaterais, num primeiro momento, e num segundo momento gerar influência sobre questões políticas globais (segurança, mudanças climáticas, desarmamento, etc.).

Isso significa que na atual composição da ordem internacional e com o atual desenho das instituições há uma impossibilidade de se produzir alterações no equilíbrio de poder global diante da correlação de forças concreta nessas instituições. O caminho seria, portanto, se fortalecer por meio desses mecanismos proporcionados pelo banco de desenvolvimento para promover uma reacomodação dos interesses dessas novas elites com as elites já consolidadas das potências dominantes.

Não parece, contudo, que a proposta do banco, a despeito de ser o elemento aglutinador dos BRICS como instrumento de difusão de novos arranjos político-econômicos globais que reformem as instituições ampliando a participação das novas potências emergentes, funcionará como articulador de um novo modelo que seja mais democrático e participativo na gestão do capitalismo global. Como observa Robert Cox (1981), entre as características da organização internacional que expressam seu papel hegemônico em uma dada ordem mundial, está a cooptação das elites de países periféricos.

Como apontou o embaixador e então ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, em texto publicado no *New York Times* por ocasião da demanda dos BRICS pela reforma das instituições multilaterais e do déficit democrático na governança global (Amorim, 2010), “há novas crianças no playground” e “suas vozes precisam ser ouvidas”. Nesse sentido os atuais movimentos não indicam que se esteja buscando fundar uma outra ordem e que novas relações entre as nações necessitem ser estabelecidas. Encontrando um espaço para incorporar estes mercados que chegaram depois ao núcleo de poder do capitalismo global, a velha lógica pode ser mantida em uma ordem rearranjada, e um novo consenso deve ser construído entre os emergentes e os países centrais consubstanciando uma nova elite na política mundial. Mas essa nova configuração não altera a dinâmica central, hierárquica e desigual, das relações de poder na ordem mundial.

Referências

- AMORIM, Celso. Let's Hear From the New Kids on the Block. *New York Times*. Junho, 14, 2010.
- AMSDEN, Alice H. *A Ascensão do Resto: Os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- ARMIJO, Leslie Elliott. The Brics countries (Brazil, Russia, India, and China) as analytical category: mirage or Insight?. In: *Asian Perspective*, Vol. 31 No. 4, 2007. p. 7-42.
- ARRIGHI, Giovanni. *O Longo Século XX. Dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BARBÉ, Esther. Multilateralismo: Adaptação a un mundo con Potencias Emergentes *Revista de Desenvolvimento e Inovação*, vol. 67, No 2, 2010. pp. 21-50.
- BAUMANN, Renato (org.). *O Brasil e os Demais BRICS: Comércio e Política*. Brasília: CEPAL, 2010.
- BLOCK, Fred. *The Origins of International Economic Disorder: A Study of United States International Monetary Policy from World War II to the Present*. San Francisco: University of California Press, 1977.
- BRICS DECLARATION, First Summit. *Declaração de Ecatemburgo*, 2009. Disponível em: <<http://www.brics5.co.za/about-brics/summit-declaration/first-summit/>>. Acessado em: 15/01/2014.
- BRICS DECLARATION, Second Summit. *Declaração de Brasília*, 2010. Disponível em: <<http://www.brics5.co.za/about-brics/summit-declaration/second-summit/>>. Acessado em: 15/01/2014.
- BRICS DECLARATION, Third Summit. *Declaração de Sanya*, 2011. Disponível em: <<http://www.brics5.co.za/about-brics/summit-declaration/third-summit/>>. Acessado em: 15/01/2014.
- BRICS DECLARATION, Fourth Summit. *Declaração de Nova Déli*, 2012. Disponível em: <<http://www.brics5.co.za/about-brics/summit-declaration/fourth-summit/>>. Acessado em: 15/01/2014.
- BRICS DECLARATION, Fifth Summit. *Declaração de E-Thekwini (Durban)*, 2013. Disponível em: <<http://www.brics5.co.za/about-brics/summit-declaration/fifth-summit/>>. Acessado em: 15/01/2014.
- BUZAN, Barry; LAWSON, George. Capitalism and the emergent world order. *International Affairs*. Vol. 90, No 1, 2014. pp 71–91.
- CARCANHOLO, Marcelo D; MATTOS, Fernando. Amenazas y Oportunidades del Comercio Brasileño com China: Lecciones para Brasil. *Revista Problemas del Desarrollo*. No. 168 Vol. 43, 2012. pp 117-145.
- COELHO, Jaime C. *Economia, Poder e Influência Externa: O Banco Mundial e os anos de ajuste da América Latina*. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium – Journal of International Studies*. Vol 10 No 2: 1981. pp 126-155.
- EICHENGREEN, Barry. *A Globalização do Capital: Uma história do sistema monetário internacional*. Rio de Janeiro: Editora 34, 2000.

- GILPIN, Robert. *Economia Política das Relações Internacionais*. Brasília: EdUnB, 2002. (1. ed., 1987).
- GOWAN, Peter. *A Roleta Global: Uma aposta faustiana de Washington para a dominação do mundo*. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- GUIMARÃES, Feliciano Sá. *Os Burocratas das Organizações Financeiras Internacionais: Um estudo comparado entre o Banco Mundial e o FMI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- GUIMARÃES, Samuel P. *500 anos de periferia: Uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre: EdUFRGS, 1999.
- HOBBSAWM, Eric J. *A Era dos Extremos: O breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order. *International Affairs*, Vol. 82, No. 1, 2006 pp. 1-20.
- IKENBERRY, John G; WRIGHT, Thomas. *Rising powers and global institutions*. New York: The Century Foundation, 2008.
- JABBOUR, Elias. “Conceito Científico” e os Desafios do Desenvolvimento na China de Hoje. In: *Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. O Brasil no Mundo que Vem Aí: China*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. pp. 161-184.
- JESUS, Diego S. De Nova York a Durban: o processo de institucionalização do BRICS. *OIKOS – Revista de Economia Heterodoxa*. Vol 12, No. 1, 2013. pp 32-62.
- KORZENIEWICZ, Roberto P.; MORAN, Timothy P. World Inequality in the Twenty-First Century: Patterns and Tendencies. In: Ritzer, George. *The Blackwell Companion to Globalization*. Oxford: Blackwell Publishers, 2006.
- LEÃO, Rodrigo; CHERNAVSKY, Emílio. A evolução e as transformações estruturais do comércio exterior chinês. In: ACIOLY, Luciana; LEÃO, Rodrigo P. F. *Comércio Internacional – aspectos teóricos e as experiências indiana e chinesa*. Brasília, IPEA, 2010.
- MEDEIROS, Carlos A. de. China: Desenvolvimento Econômico e Ascensão Internacional. In: *Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. O Brasil no Mundo que Vem Aí: China*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, pp. 89-113.
- MOREIRA Jr, Hermes. Os BRICS e a recomposição da ordem global: estratégias de inserção internacional das potências emergentes. *Conjuntura Austral*, Vol. 3, 2012. pp. 71-89.
- MURPHY, Craig. *International Organization and Industrial Change: Global Governance since 1850*. Oxford: Polity Press, 1994.
- NARLIKAR, Amrita. Negotiating the rise of new powers. *International Affairs*. Vol. 89, No. 3, 2013. pp. 561-576.
- NIU, Haibin. A grande estratégia chinesa e os BRICS. *Revista Contexto Internacional*. Vol. 35, No.1, 2013, pp. 197-229.
- NOGUEIRA, João Pontes (org.). *Os BRICS e as Transformações na Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2012.
- OLIVEIRA, Henrique Altemani. Brasil e China: uma nova aliança não escrita? *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 53 No. 2, 2010. pp. 88-106.
- O’NEILL, Jim. *Building Better Global Economic BRICs*. Global Economics Paper No. 66, 2001. pp 02-14.
- O’NEILL, Jim. *BRICs and Beyond*. Goldman Sachs Report, Nov. 2007.
- O’NEILL, Jim. *O Mapa do Crescimento. Oportunidades Econômicas nos BRICS*. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2012.
- O’NEILL, Jim; PURUSHOTHAMAN, Roopa; FIOTAKIS, Temistoklis. *The BRICs and Global Markets: Crude, Cars and Capital*. Global Economics Paper No. 118, 2004. pp. 03-12.
- O’NEILL, Jim; WILSON, Dominic; PURUSHOTHAMAN, Roopa; STUPNYTSKA, Anna. *How Solid are the BRICs?* Global Economics Paper No. 134, 2005. pp. 03-12.
- PIMENTEL, José Vicente de Sá. *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.
- PIRES, Marcos Cordeiro. Os desafios da concorrência chinesa para a economia brasileira. In: *Nós e a China: o impacto da presença chinesa no Brasil e na América do Sul*. São Paulo: LCTE Editora, 2009, v. 1, p. 95-116.

- SERRANO, Franklin. Relações de poder e a política econômica americana: de Bretton Woods ao padrão dólar flexível. In: José Luis Fiori. (Org). *O Poder Americano*. Petropolis: Vozes, 2004.
- RAMOS, Leonardo C. S; PARREIRAS, P. H. S. A V cúpula do BRICS (Durban, 2013): coalizão ou arranjo cooperativo? *Conjuntura Austral*, Vol. 4, 2013. pp. 115-127.
- SHARMA, Ruchir. *Os rumos da prosperidade: Em busca dos próximos milagres econômicos*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2012.
- SPEKTOR, Matias. *Os BRICS e a ordem global*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- STIGLITZ, Joseph; STERN, Nicholas; ROMANI, Mattia. Brics bank is a fine idea whose time has come. *Financial Times*, Abril, 5, 2012. Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/1770f242-7d88-11e1-81a5-00144feab49a.html#axzz2qV272X00>>. Acessado em: 25/11/2013.
- STIGLITZ, Joseph; STERN, Nicholas; ROMANI, Mattia; BHATTACHARYA, Amar. A new World's new Development Bank. *Project-Syndicate*. Maio, 1º, 2013. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/the-benefits-of-the-brics-development-bank/>>. Acessado em 25/11/2013.
- THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Ivan. *Os BRICS na OMC: políticas comerciais comparadas de Brasil, Rússia, Índia e África do Sul*. Brasília: Ipea, 2012.
- TIKU, Pran. *O Brilho dos Emergentes: Obtenha lucro investindo no Brasil, Rússia, Índia, China, Coréia do Sul e México*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2009.
- WILSON, Dominc; PURUSHOTHAMAN, Roopa. Dreaming With BRICs: The Path to 2050. *Global Economics Paper*. No.99, 2003. pp 02-16.
- ZAKARIA, Fareed. *The Post-American World*. New York: W. W. Norton & Company, 2008.

Resumo

As transformações do cenário internacional nos últimos anos têm gerado amplo debate sobre a possibilidade de constituição de uma nova ordem global, com argumentos afirmando ser este um momento de rearranjo das forças políticas dentro da ordem estabelecida e outros expondo a possibilidade de renovação integral das relações de poder globais.

Abstract

The transformations of the international scene in the last few years have generated broad discussion on the possibility of constitution of a new global order with some affirming this to be a moment of rearrangement of political forces within the established order and others defending the possibility of integral renovation of global power relations.

Palavras-chave: BRICS; Banco de Desenvolvimento; Ordem Internacional

Key- Words: BRICS; Development Bank; International Order

Recebido em 13/01/2014

Aprovado em 06/03/2014

Los Límites de la Defensa Europea

The Limits of the European Defence

Guillem Colom Piella*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 142, mar.-abr. 2014 [p. 63 a 68]

La Unión Europea (UE) es el más grande y exitoso ejemplo de proceso de integración regional del mundo. Formalizada por el Tratado de Maastricht de 1992 y refinada por el Tratado de Lisboa de 2007, ésta es la culminación de los proyectos de unión económica iniciados al terminar la Segunda Guerra Mundial y plasmados en los Tratados de París y Roma. Ya entonces se intentó combinar la integración económica con la colaboración política y militar; pero el fracaso de las opciones defensivas europeas motivó que durante la Guerra Fría la seguridad europea fuera encomendada a la OTAN y los temas de defensa quedaran excluidos del proceso de integración. Fue necesario esperar hasta las crisis de los Balcanes para que Bruselas procediera a desarrollar una *Política Europea de Seguridad y Defensa* (PESD) encaminada a dotarse de capacidades civiles y militares adecuadas para realizar operaciones de prevención de conflictos y gestión de crisis.

Aunque desde 1999 la UE ha erigido una imponente arquitectura de seguridad susceptible de culminar en una defensa común, estos logros institucionales no se han traducido en planes de actuación coherentes, capacidades militares creíbles u operaciones exteriores relevantes; y tampoco parece probable que esta situación mejore en el corto plazo.

Teniendo en cuenta estos factores, el artículo analizará brevemente la evolución y situación actual de la *Política Común de Seguridad y Defensa* (PCSD) tras el importante Consejo Europeo de Diciembre de 2013.

La PCSD es la heredera de la *Política Europea de Seguridad y Defensa* (PESD), nacida a raíz de la crisis de Kosovo (1998-99) como un compromiso entre la atlantista Gran Bretaña y la europeísta Francia para proporcionar a la UE estructuras, capacidades y medios para realizar labores de prevención de conflictos y gestión de crisis¹. No obstante, a pesar de las expectativas creadas, el nivel de ambición propuesto y los desarrollos institucionales, la PESD agotó su recorrido lastrada por la falta de una visión común sobre su naturaleza, contenido y alcance, la subordinación práctica a la OTAN y problemas estructurales como falta crónica de capacidades o la indeterminación para emplearlas en crisis reales (Greco et al., 2010; Fatjó y Colom, 2005). Estos factores no sólo dilataron el desarrollo de una dimensión europea de seguridad y defensa y comprometieron el éxito de la PESD; sino que también sentaron las bases de la PCSD (Assemburg y Kempin, 2009).

En 2007 se firmó el Tratado de Lisboa, que modificaba sustancialmente el Tratado de la Unión Europea (TUE) aprobado en Maastricht en 1991. Heredero del Tratado Constitucional² y en vigor desde el año 2009, este texto

* Profesor del área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Pablo de Olavide – España (gcolpie@upo.es)

1 Recuérdese que la Cumbre de Saint Malò (1998) significó el punto de partida para el lanzamiento de la PESD, ya que en ella Londres y París acordaron desarrollar capacidades militares europeas autónomas y susceptibles de ser empleadas en operaciones de prevención de conflictos y gestión de crisis en las que la OTAN decidiera no intervenir; que evitara cualquier duplicación innecesaria con la Alianza pero que pudiera utilizar sus recursos en caso de necesidad.

2 Aunque este texto debía reemplazar el TUE, los problemas surgidos durante su proceso de ratificación motivaron su cancelación y posterior sustitución por el Tratado de Lisboa.

introducía importantes cambios institucionales en la Unión – como la eliminación de los tres pilares³, la reforma de la composición de las instituciones, la revisión de los procesos de toma de decisiones o el refuerzo de la acción exterior – para mejorar el funcionamiento interno y avanzar en el proceso de integración europea.

En relación a la dimensión de seguridad y defensa, este texto estableció numerosas novedades. En primer lugar, la PESC fue reemplazada por la PCSD que, todavía de naturaleza intergubernamental e integrada dentro de la *Política Exterior y de Seguridad Común* (PESC), pretende avanzar en el desarrollo de una defensa común. En consecuencia, la PCSD “...incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad.” (Art. 42.2 del Tratado de Lisboa). En segundo lugar, asumiendo que uno de los objetivos de la PCSD es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, el tratado codificó un nuevo catálogo de operaciones que combina las *Misiones Petersberg* de prevención de conflictos y gestión de crisis⁴ con las contempladas en la *Estrategia Europea de Seguridad de desarme, apoyo a terceros en materia antiterrorista o reforma del sector de seguridad*. Así, se espera que la UE pueda realizar – tanto con los medios previstos por los tratados como delegando su ejecución en los miembros que así lo deseen – la siguiente gama de operaciones⁵:

- Misiones humanitarias y de evacuación de no-combatientes.
- Misiones de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz.
- Misiones de gestión de crisis que entrañen el empleo de fuerzas de combate.
- Misiones conjuntas en materia de desarme.
- Misiones de asesoría y asistencia en materia militar.
- Misiones de estabilización post-conflicto.
- Misiones de defensa colectiva del territorio y la población europea⁶.

Además, el texto introdujo dos cláusulas previstas años atrás por el fallido Tratado Constitucional pero nunca aprobadas: una de solidaridad por la que la UE podrá prestar asistencia a cualquier país miembro que haya sido víctima de un ataque terrorista o de una catástrofe natural o humana; y otra de defensa mutua por la que los socios comunitarios podrán responder colectivamente en caso de agresión armada contra un estado miembro. Formalmente más ambiciosa que el Artículo 5 del *Tratado del Atlántico Norte* – que plantea la defensa colectiva de sus miembros en caso de una agresión externa – esta cláusula tiene dos importantes limitaciones: ni compromete a los países neutrales ni reemplaza los compromisos adquiridos por los aliados europeos en el marco de la OTAN⁷.

3 Mantenido hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el TUE introdujo una estructura institucional compuesta por tres pilares: el comunitario, de naturaleza supranacional y compuesto por la *Comunidad Económica Europea*, la *Comunidad Europea de la Energía Atómica* y la *Comunidad Europea del Carbón y del Acero*; el pilar correspondiente a la PESC, de tipo intergubernamental y regulado en el título V del TUE; y el pilar concerniente a la cooperación en materia de Justicia e Interior, también intergubernamental y cubierto por el título VI del TUE.

4 Definidas por la Unión Europea Occidental (UEO) en 1992 e integradas en el acervo comunitario en 1997, las *Misiones Petersberg* incluyen “...misiones humanitarias o de rescate, misiones de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz; misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de reestablecimiento de la paz y acciones conjuntas de desarme.” (Artículo 17.2 del Tratado de Ámsterdam).

5 Más concretamente, Arteaga (2010) establece que estas misiones pueden catalogarse de la siguiente forma: *interposición* (preservación de la paz y acciones de combate en gestión de crisis); *estabilización y reconstrucción* (mantenimiento de la paz, gobernanza, desarme, desmovilización, desminado, apoyo militar a la reconstrucción o reforma del sector de seguridad); *prevención de conflictos* (control de armamentos, desarme, embargos y no-prolifерación); *asistencia a nacionales* (evacuación de no-combatientes o respuesta a ataques terroristas) y *apoyo humanitario* (respuesta a emergencias y catástrofes o responsabilidad de proteger).

6 Sugerida por la cláusula de defensa mutua del Artículo 42.7 del Tratado de Lisboa, esta misión se sitúa en un limbo jurídico porque en la práctica la defensa colectiva continúa siendo responsabilidad de la OTAN para todos los países miembros de esta organización.

7 No obstante, ambas cláusulas no son automáticas, por lo que los países miembros son los responsables de decidir cómo cumplen estas provisiones, si las ejecutan mediante la UE, la OTAN – para los que sean miembros – o individualmente. Mientras tanto, la defensa colectiva continuó en manos de la UEO (en virtud del Artículo V del Tratado de Bruselas) hasta su desaparición en 2011 o de la OTAN (en base al

Igualmente, el tratado amplía y detalla las competencias de la *Agencia Europea de Defensa* (EDA)⁸ para contribuir a la mejora de los medios militares europeos mediante el establecimiento de objetivos de capacidades comunes; el arranque, seguimiento y evaluación de proyectos comunes; la armonización de las necesidades y la racionalización de los procesos de adquisición de armamento; la gestión de la investigación en materia de defensa; o el refuerzo de la base industrial y tecnológica de la defensa europea. Finalmente, en Lisboa también se establecieron dos mecanismos para incrementar la cooperación en materia de defensa en el seno de la UE: la extensión del mecanismo de *Cooperación Reforzada* a los asuntos de defensa para intensificar la colaboración entre los países que así lo deseen cuando sea imposible obtener la unanimidad de todos los socios europeos; y la *Cooperación Estructurada Permanente* para los países “...que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto.” (Art. 42.6 del Tratado de la Lisboa). Ésta consiste en el establecimiento de acuerdos específicos para reforzar las capacidades nacionales, armonizarlas sus socios, colaborar en proyectos militares conjuntos, integrarse en fuerzas multinacionales o participar en las operaciones lideradas por la UE. Participada libremente por los países que dispongan de los medios y la voluntad necesaria para colaborar – aunque se precisa el voto unánime del Consejo y la participación de un tercio de los países – y sin ningún límite práctico más allá del cumplimiento de los compromisos, la *Cooperación Estructurada Permanente* se presenta no sólo como una solución de compromiso a la carencia crónica de capacidades militares o la división de opiniones acerca del papel que tiene que jugar la UE en materia defensiva; sino también un medio para reforzar el pilar europeo de la OTAN o la base sobre la cual construir unas fuerzas armadas europeas⁹.

En otras palabras, el Tratado de Lisboa no sólo institucionalizó la PCSD y flexibilizó la cooperación en materia de defensa, sino que también estableció los pilares necesarios para construir una defensa común si los socios europeos así lo desean. No obstante, desde su entrada en vigor en 2009, ninguna de las disposiciones en materia de defensa ha sido desarrollada ni aplicada, mostrando una vez más la falta de una visión común y una limitada voluntad política para desarrollar una defensa europea creíble.

En efecto, el inicial entusiasmo manifestado por los países europeos tras la firma del tratado en 2007 se convirtió en desánimo generalizado tras su entrada en vigor dos años después. La negativa irlandesa a refrendar el tratado y la consiguiente marginación de los asuntos de defensa para facilitar el acuerdo con este país de larga tradición neutralista; la imposibilidad de pactar la elaboración de una nueva *Estrategia Europea de Seguridad* que actualizara el texto de 2003¹⁰ o el nombramiento de un Alto Representante – la británica Catherine Ashton – manifiestamente

Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte), y a la espera de que los países miembros resuelvan desarrollar el potencial de autodefensa que encierra este Artículo 42.7 (Vasconcelos, 2009).

8 Establecida en 2004, esta agencia intergubernamental pretendía incrementar la autonomía y coherencia armamentística europea mediante la identificación y desarrollo conjunto de capacidades, la coordinación de los esfuerzos nacionales, el incremento de la cooperación industrial y tecnológica o la creación de un mercado de armamentos competitivo a escala internacional. Aunque la EDA es el más ambicioso intento para incrementar la cooperación europea en materia armamentística y de asociar la base industrial de la defensa con el desarrollo de capacidades militares; su reducida financiación, escasas competencias y limitada voluntad de los gobiernos para facilitar su funcionamiento han comprometido su utilidad como herramienta para el desarrollo de capacidades militares o llave para la racionalización del disperso complejo militar-industrial europeo.

9 Más específicamente, en el Artículo 27 del Tratado de Lisboa se expone que los socios que pongan a disposición de la PCSD medios civiles y militares pueden suscribir – siempre que cumplan ciertos parámetros en materia de capacidades – compromisos más fuertes para llevar a cabo operaciones más exigentes. Por otra parte, el Artículo 31 establece los procedimientos sobre las notificaciones, plazos o toma de decisiones para participar (tanto desde un principio o *a posteriori*) o abandonar la *Cooperación Política Reforzada*. Finalmente, el Protocolo 4 del tratado fija los compromisos que adquieren los países que participan en esta iniciativa, entre los que destacan la armonización de los requerimientos de capacidades, el establecimiento de sinergias entre países (incluyendo la especialización de unidades y cometidos), los procesos de obtención de las mismas o la coordinación de su empleo en operaciones. No obstante, en la práctica estos condicionantes se resumen en la participación en algún *Grupo de Combate* y en algún proyecto militar conjunto (VV.AA., 2013).

10 En efecto, aprovechando la presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea durante el segundo semestre de 2008, París intentó pactar la elaboración de una nueva *Estrategia Europea de Seguridad* que tomara en consideración tanto la evolución del entorno internacional como las provisiones del Tratado de Lisboa para avanzar en la integración militar europea. No obstante, en un contexto marcado por la

incapaz de gestionar la acción exterior europea y con un claro desinterés por los temas militares relegaron los temas de defensa a un discreto segundo plano. No obstante, sería la falta de voluntad de los países europeos para implementar las provisiones del Tratado de Lisboa y muy especialmente la crisis económica que está azotando el continente europeo y que ha motivado una importante reducción del gasto en defensa de los socios comunitarios son los factores que determinaron la desaparición práctica de todos los asuntos de política exterior, seguridad y defensa de la agenda política europea y la congelación práctica de la PCSD. Ello sumió a la Unión en una importante crisis de identidad, considerada por algunos como la más profunda desde el fracaso de la *Comunidad Europea de Defensa* en 1954 (International Security Information Service, 2013).

En consecuencia, con el fin de minimizar el impacto de los recortes en los presupuestos de defensa nacionales – se asume que éstos se reducirán entre un 11% y un 34% hasta 2020 (Berteau y Bel-Ari, 2012: 48) – sobre la operatividad y las capacidades militares europeas y para aplacar las súplicas de Washington para que Europa asuma los costes de su seguridad, Bruselas aprobó en 2010 la iniciativa de Gante. Más conocido como *Pooling & Sharing*, este proyecto pretende reforzar la cooperación europea en materia de desarrollo, obtención, mantenimiento y empleo de capacidades militares con el fin de reducir los funestos efectos de la crisis económica sobre la defensa europea y garantizar que la UE dispone de los medios precisos para satisfacer sus compromisos de seguridad y defensa. Guiada por los principios de eficacia operativa, eficiencia económica y sostenibilidad de los materiales, esta iniciativa pretende integrar las labores de identificación de necesidades y los procesos de adquisición de armamento y material; la puesta en común de medios o estructuras de fuerza o la especialización nacional en materia de capacidades militares¹¹. A pesar de los escollos políticos – varios países temen que su aplicación incrementará el gasto en defensa, producirá materiales que no satisfarán sus especificidades, motivará la pérdida de capacidades nacionales y erosionará sus tejido industrial – y los compromisos prácticos como la gestión de las expectativas para no confundir esta iniciativa con el primer paso para la creación de un ejército europeo; la vinculación con la *Smart Defence* aliada o la omisión de cualquier asunto sensible como la creación de estructuras de mando y control específicamente europeas; la iniciativa de Gante es la única opción viable para mantener un mínimo de capacidades militares europeas en este contexto de crisis económica y persistente *dividendo de la paz*.

Por otro lado, con el fin de relanzar la defensa europea tras la paralización de la PCSD y las enormes cambios estratégicos que han tenido lugar desde su lanzamiento en 2007 – la conclusión de la Guerra contra el Terror y el final de las grandes campañas militares, el desenganche estratégico estadounidense y su reorientación hacia la región Asia-Pacífico o la crisis económica que ha obligado a replantear las políticas de defensa de los países europeos – se propuso celebrar en Diciembre de 2013 un Consejo Europeo dedicado exclusivamente a la defensa. Planeado para impulsar la PCSD en tres grandes áreas – capacidades militares, operatividad de la fuerza y cooperación en defensa – este encuentro despertó enormes expectativas que se fueron templando al observarse muchas dudas y divergencias entre los socios europeos e incluir otros asuntos de actualidad en la agenda de la reunión. Aunque finalmente el Consejo Europeo optó por posponer las decisiones más importantes para futuros encuentros, en

paralización del tratado tras la negativa irlandesa – y con ello la imposibilidad de elegir un nuevo Alto Representante que sustituyera a Javier Solana – y la oposición frontal de Gran Bretaña a elaborar una nueva estrategia, Francia solamente pudo impulsar la redacción de un informe de evaluación sobre la implementación de la estrategia. Titulado *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, este documento fue aprobado en el Consejo Europeo de Diciembre de 2008.

11 No obstante, recuérdese que en el continente europeo existen numerosos acuerdos de colaboración de este tipo que, realizados al margen de la Unión Europea, sugieren la renacionalización, racionalización e integración *ad-hoc* de las políticas de seguridad y defensa de los países europeos. En este sentido, destacan el *Tratado de Cooperación en Defensa y Seguridad* entre Francia y Gran Bretaña para compartir medios aéreos y navales, crear una fuerza expedicionaria conjunta, colaborar en el campo del armamento nuclear y concurrir en proyectos conjuntos de experimentación y desarrollo de armamento y material; la creación de una unidad anfibia conjunta entre el Reino Unido y los Países Bajos; la constitución de una universidad de la defensa entre los países bálticos; la cooperación en materia de adiestramiento y mantenimiento de sistemas en el marco del BENELUX, el Batallón Nórdico entre los países de la región o un Mando Conjunto Aéreo de varios países europeos.

Bruselas se lograron algunos acuerdos que podrían ayudar a reactivar una política que se estancó tras la entrada en vigor del *Tratado de Lisboa*.

Reconociendo el valor intrínseco de la defensa y su papel en la construcción europea, el Consejo acordó desarrollar la PCSD en tres dimensiones: política (realizando cualquier avance en materia de seguridad y defensa en colaboración con los socios políticos globales, transatlánticos o regionales y en complementariedad con la OTAN); capacidades militares (mejorando la colaboración, integrando recursos nacionales o desarrollando medios de abastecimiento en vuelo, vehículos no-tripulados, satélites de comunicaciones o ciberdefensa) e industria (reestructurando el mercado y el tejido empresarial, redefiniendo las responsabilidades de la EDA y estableciendo estándares comunes para los sistemas militares). Aunque estas decisiones no resuelven ninguno de los problemas de fondo que comprometen la viabilidad de la PCSD – desde la falta de voluntad política, la limitada inversión en defensa, el inexistente liderazgo de las instituciones europeas, las carencias industriales o la reducida competitividad del mercado de defensa europeo – sí que pueden acabar con la parálisis que está afectando la seguridad y la defensa europea.

En conclusión, desde el lanzamiento de la PESD hace quince años hasta la PCSD codificada en el Tratado de Lisboa, la UE ha realizado espectaculares progresos en materia militar. No obstante, a medida que Bruselas desarrollaba estos mecanismos de seguridad y defensa susceptibles de culminar tanto en una defensa común como en unas fuerzas armadas europeas, ha surgido el problema de usar o no las capacidades adquiridas y asumir o no nuevas responsabilidades en materia de seguridad internacional. Y es que cuando la Unión no disponía de estos instrumentos de gestión de crisis, tampoco recibía ninguna demanda de intervención; pero a medida que ha aumentado sus medios se le presentan nuevas responsabilidades y se generan nuevas expectativas. Estas demandas no sólo vienen desde terceros como las Naciones Unidas o la Unión Africana sino también de la Alianza Atlántica, que inicialmente presenció con preocupación el nacimiento de la PESD porque temía la erosión del vínculo transatlántico, pero tras observar que la UE difícilmente dispondrá de una defensa autónoma en el medio plazo, que sus miembros están reduciendo el volumen y capacidades de sus fuerzas armadas y que Washington no quiere ni puede continuar responsabilizándose de la seguridad europea, ésta considera que su desarrollo puede ser una oportunidad para compartir los costes y las responsabilidades de la seguridad euro-atlántica. Paradójicamente, estas demandas de intervención no sólo requieren nuevas capacidades que precisan mayores inversiones (y cuya carencia tiende a emplearse para justificar la falta de acción, tal y como sucede hoy en día con las actuales demandas de un cuartel general operacional propio) y más responsabilidades que los socios europeos no parecen dispuestos a asumir; sino que también agudizan la falta de una visión común sobre el objetivo de la defensa europea y evidencian las distintas culturas estratégicas con relación a la percepción del riesgo, la definición de la amenaza o el empleo de la fuerza que existen en el continente y que nuevamente se han observado en Libia, Mali, Siria o Ucrania.

El Tratado de Lisboa contiene todos los elementos institucionales necesarios para que la UE – o los socios que así lo deseen mediante la *Cooperación Estructurada Permanente* – avance hacia una defensa común y se convierta en un actor estratégico. No obstante, cualquier desarrollo en este sentido quedará supeditado a la superación de numerosas contradicciones de muy difícil solución como la supeditación práctica a la Alianza Atlántica, la presencia de culturas estratégicas incompatibles, la inexistencia de un mínimo común denominador sobre el significado de la PCSD, el mantenimiento de intereses estratégicos e industriales opuestos, la carencia de capacidades militares o la mejorable gestión de los recursos de defensa de los veintiocho.

Inicialmente, una de las razones esgrimidas para impulsar la defensa europea era que los estados ya no pueden satisfacer sus problemas de seguridad de forma individual; y hoy en día se argumenta que la crisis económica requiere poner en común los recursos de defensa nacionales. Sin embargo, tras observar el ridículo de la Unión Europea en la crisis de Ucrania, es evidente que todavía queda mucho para que ésta puede realizar estas funciones con mayor eficacia que los estados.

Referencias

- ARTEAGA, Félix. “La Política Europea de Seguridad y Defensa”, en VV.AA. (2010). La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Madrid: CESEDEN, pp. 31-67.
- ASSEBURG, Muriel y KEMPIN, Ronja (eds.) (2009). The EU as a strategic actor in the realm of security and defence? A systematic assessment of ESDP missions and operations. Berlín: SWP.
- BERTEAU, David y BEN-ARI, Guy (dirs.) (2012). European Defense Trends 2012. Budgets, regulatory frameworks and the industrial base. Washington DC: CSIS.
- FATJÓ, Pedro y COLOM, Guillem (2005): La Defensa de la Unión Europea: voluntades políticas y capacidades militares básicas. Barcelona: CIDOB.
- GRECO, Ettore, PIROZZI, Nicoletta y SILVESTRI, Stefano (eds.) (2010). EU Crisis management: institutions and capabilities in the making. Roma: IAI.
- International Security Information Service (2013). Perspectives for CSDP at the December 2013 Council. Time to become pragmatic. Bruselas: ISIS Europe.
- VASCONCELOS, Álvaro (ed.) (2009). What ambitions for European defence in 2020. París: ISS-EU.
- VV.AA. (2013). El proceso hacia unas fuerzas armadas europeas: realizaciones y desafíos. Madrid: CESEDEN.

Resumen

El artículo analiza la evolución y estado actual de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE tras el Consejo Europeo del diciembre de 2013.

Abstract

The article analyses the evolution and current state of the Common Security & Defence Policy of the EU after the December 2013 European Council.

Palabras clave: Seguridad Común y Política de Defensa; Gestión de crisis; Unión Europea

Keywords: Common Security & Defence Policy; Crisis Management; European Union

Recibido 21/03/2014

Aprobado 06/04/2014

Resenha

Por que os líderes mentem: toda a verdade sobre as mentiras na política internacional¹

Emílio Bernardon Neto*

Elói Martins Senhoras**

O livro “Por que os líderes mentem: toda a verdade sobre as mentiras na política internacional” é uma contribuição do renomado professor e pesquisador em Relações Internacionais da Universidade de Chicago, Dr. John J. Mearsheimer, o qual constrói uma abordagem pragmática sobre a mentira como ferramenta de governo por meio da identificação de suas motivações.

A obra é fruto das repercussões positivas de algumas palestras proferidas pelo renomado professor sobre o uso da mentira na política internacional e do amplo interesse observado na decisão do presidente George W. Bush em invadir o Iraque no ano de 2003, em função de suposta posse do governo de Saddam Hussein de armas de destruição em massa, que muito rapidamente, foi revelada como uma fática mentira para justificar as ações estadunidenses.

Embora acusações e crenças mentirosas sejam estratégias menos utilizadas pelos países na condução das relações exteriores em relação aos seus assuntos internos, haja vista os perigos de resultados negativos no balanço de poder internacional, o autor afirma que a mentira é aceitável na política internacional, uma vez que existem boas razões estratégicas para que ela resguarde determinados interesses nacionais.

Com base em um arcabouço nacional-realista, o livro aborda a mentira, por meio de uma leitura de resgate às concepções de manutenção e conquista de poder de Nicolau Maquiavel, a qual é estruturada em oito capítulos que focalizam a mentira como um meio estratégico plausível para construir a garantia dos interesses nacionais, mesmo sendo sua utilização eticamente criticável.

No primeiro capítulo, “O que é mentir?”, Mearsheimer faz uma breve definição sobre *dizer a verdade, enganar, mentir, torção e omitir*, concluindo que os líderes, ao recorrerem a algumas dessas qualificações, optam pela torção e a omissão à mentira, já que mesmo considerando ser uma boa causa, nenhum político procura a via menos reprovável pela ética coletiva.

O segundo capítulo, intitulado “Inventário de mentiras internacionais”, traz uma categorização do uso da mentira nas relações internacionais por meio da identificação de tipos ideais - *Mentiras inter-Estados, difusão do medo, acobertamentos estratégicos, mitificação nacionalista, mentiras liberais, imperialismo social e acobertamentos deploráveis*.

No capítulo três, “Mentiras entre Estados”, Mearsheimer argumenta que a razão de governantes e diplomatas mentirem, no jogo internacional, reside na tentativa para ganharem alguma vantagem estratégica para seus países, já

1 MEARSHEIMER, John. J. (2012). *Por que os líderes mentem: toda a verdade sobre as mentiras na política internacional*. Rio de Janeiro: Zahar. ISBN 978-85-378-0610-4.

* Graduando em Relações Internacionais e pesquisador do Núcleo Amazônico de Pesquisa em Relações Internacionais (NAPRI) pela Universidade Federal de Roraima – UFRR (emiliobernardon@gmail.com).

** Professor da Universidade Federal de Roraima – UFRR. (eloisenhoras@gmail.com).

que, em um mundo anárquico, esta estratégia acaba por ser uma das poucas saídas para garantir a própria segurança nacional, em especial, porque as mentiras contadas são mais frequentes em períodos turbulentos de guerra ao invés de momentos de paz.

A abordagem da “difusão do medo” pelos líderes de um país, no quarto capítulo, é discutida como um artifício para forçar o posicionamento dos cidadãos diante de determinada questão internacional do país. Embora o risco de perda de credibilidade seja claro, ao longo do tempo, o uso de alertas e comunicados sobre falsas ameaças à segurança nacional é uma recorrente estratégia para dar suporte ao aumento de gastos de defesa.

No quinto capítulo, “Acobertamentos estratégicos”, o autor analisa os motivos que levam líderes a mentirem, pois há dois públicos-alvo: a) o país do próprio líder, a fim de encobrir políticas falhas ou controversas e não derrubar a moral de um país em tempos de guerra, e, b) os outros países, quando as mentiras são contadas na tentativa de determinado país desviar as atenções ou não responder por possíveis questionamentos provenientes de outros Estados.

Adentrando nos “mitos nacionais”, título do sexto capítulo, o livro busca desmistificar a criação romântica dos nacionalismos, demonstrando que a despeito deles favorecerem os laços de identidade, solidariedade e construção dos Estados Nacionais, escondem, por traz dos símbolos e supostos heróis, mentiras idealizadas por determinadas elites a fim de conduzirem a formação sócio-histórica para determinadas trajetórias.

No sétimo capítulo, “Mentiras liberais”, Mearsheimer mostra a ligação direta entre as ideologias liberais em meio o direito internacional e o não cumprimento dessa lógica nos contextos das guerras ou de ameaças a outros países, haja vista que com o intuito de se mostrarem justos, muitos líderes, a favor dos princípios liberais, acabam escondendo, de seu povo, qualquer ação ou discurso de ilegitimidade que infrinja tal ideologia.

No último e maior capítulo da obra, “A desvantagem de contar mentiras internacionais”, o autor analisa os aspectos negativos da mentira, afirmando que independente do tipo de mentira utilizada por um líder, ela sempre irá afetar a política doméstica e exterior de seu país, razão pela qual se torna de grande importância que chefes de estado e cidadãos possam trabalhar com transparência para minimizarem a quantidade de mentiras em seus países.

Por fim, na “Conclusão”, a mentira é condenada, mesmo sendo aplicada em uma variedade de circunstâncias nos melhores dos interesses nacionais, uma vez que sempre surgem perguntas e questionamentos. Quem garante que estadistas e diplomatas não mentem quando estão em situações delicadas em relação a interesse relevante para seus países? Por mais estratégico que seja o uso da mentira, surge um discurso normativo para que ela não se banalize, evitando a descrença na política doméstica e internacional.

Com base nestas discussões, o livro demonstra que nos assuntos de *high politics*, o uso da mentira se configura como um fato nas relações internacionais, motivo pelo qual a obra pode ser considerada uma referência de leitura para acadêmicos de graduação e pós-graduação, bem como o público em geral, pois propicia uma reflexão de vanguarda sobre a psicologia da mentira e seu uso na política internacional dos Estados Nacionais.

Recebido em 31/10/2013

Aprovado em: 06/12/2013

Resenha

Teoria das Relações Internacionais¹

Alexandre Cesar Cunha Leite*

A obra *Teoria das Relações Internacionais* de autoria de Daniel Jatobá é parte de um projeto coordenado por Antônio Carlos Lessa e Henrique Altemani de Oliveira cujo objetivo é aproximar o leitor interessado nos diversos assuntos que permeiam os estudos das relações internacionais situando-os na evolução da construção teórica das Relações Internacionais.

O livro é dividido em quatro capítulos, os quais serão citados porém sem aprofundar nos detalhes constituintes de cada capítulo. Antes de fazer as devidas observações a respeito dos capítulos da obra faz-se necessário apresentar um breve comentário a respeito da introdução do livro.

A área de Relações Internacionais, doravante RI, tem apresentado um crescimento significativo no Brasil nos últimos 20 anos. Durante um longo período, os estudos das relações internacionais (os fenômenos que constituem objeto de estudo da área de RI), estavam incorporados a outras áreas devido a sua característica indissociável de multi-interdisciplinaridade. No período que precede a esses 20 anos de expansão, também houve um monopólio exercido pela Universidade de Brasília, o curso mais antigo de RI no Brasil. Cabe observar que o monopólio tem aqui sentido positivo, não pela ausência forçada e eliminada de concorrência, mas pelo simples fato de a UnB ser a única instituição de ensino superior brasileira que ofertava o curso e destinou esforços para a estruturação de um quadro profissional dedicado exclusivamente a área de estudo. E sobre tal questão, permito-me discordar da expressão usada pelo autor de que “as RI possuem um objeto de estudo próprio e mais ou menos definido, que não se confunde com os objetos de outras áreas do conhecimento”. A área de RI é notabilizada por ser multi-interdisciplinar e por ter em seu quadro de pesquisadores e docentes formações das mais distintas, isso sem dizer que os problemas e objetos de estudo das RI’s são compartilhados, seja na origem seja no final, com uma plêiade de pesquisadores oriundos de outras áreas do conhecimento.

Finalizada a observação a respeito da introdução, passa-se para o primeiro capítulo. O primeiro capítulo traz um *overview* sobre os principais debates teóricos das RI’s no século XX, que serão detalhados nos capítulos posteriores, descreve o surgimento da disciplina e a evolução da pesquisa na área das RI’s e apresenta uma cronologia da evolução da disciplina. Nesse primeiro capítulo faz-se necessário dizer que o autor trabalha sustentado na perspectiva da autoimagem, segundo a contribuição de Steve Smith (1995), que afirma que “de um modo ou outro, as autoimagens de RI buscam descrever o desenvolvimento do campo ao longo do tempo ou o estado de coisas em um dado momento. Sendo que tal perspectiva tende a privilegiar a consolidação de algumas interpretações e campos teóricos em detrimento de outros, estabelecendo assim os chamados “grandes debates”. Reconhece-se aqui a importância dos grandes debates, mas o estabelecimento de privilégios no que tange a certas perspectivas cria uma visão de mundo e uma interpretação dos fatos sujeitos a viés. Assim, percebe-se os debates citados pelo autor

1 JATOBÁ, Daniel, LESSA, Antônio Carlos (coord.), OLIVEIRA, Henrique Altemani de (coord.). *Teoria das Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2013. ISBN 978-85-02-19969-9.

* Professor da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB (alexandre.leite@ccbsa.uepb.edu.br).

(idealistas *versus* realistas, o debate metodológico, o debate interpragmático, e por fim, positivistas *versus* vertentes pós-positivistas) como uma busca hegemônica pela posição central na construção e evolução das RI's.

O segundo capítulo perfaz o caminho tradicional de um livro de Teoria das Relações Internacionais. Sua contribuição é apresentar as leituras clássicas pelas quais todos aluno ou interessado pelo estudo das relações internacionais deve passar. Nas palavras de Rocha (2002), são textos produzidos a muito tempo que não perdem seu coeficiente de contribuição para o estudo das relações internacionais. O capítulo compreende o realismo em suas diversas derivações, assim como a teoria liberal e suas derivações funcionalistas e neofuncionalista. Passa pelas teorias de que enxergam o cenário, ou seja, o ambiente onde se dão as relações internacionais, como mais complexo e menos racional e cartesiano, tal como a interdependência complexa finalizando com as teorias tributárias do viés marxista como o globalismo, imperialismo, teoria da dependência e teoria do sistema mundo. Fato relevante a ser notado é que os autores não se furtam de nomear os principais nomes das correntes apresentadas, ponto esse que é de grande valia para o estudante das RI's.

Os dois capítulos finais da obra (3 e 4) tratam das teorias contemporâneas: teoria crítica, construtivismo social, pós-estruturalismo, pós-modernismo e pós-colonialismo. Optou-se por dar destaque a tais capítulos por se tratar de construções teóricas de maior complexidade, que propõem metodologias alternativas para o estudo dos fenômenos internacionais. Não será possível detalhar cada uma das contribuições presentes nas correntes citadas no livro. Mas cabe informar ao leitor interessado que são dois capítulos que ressaltam a relevância teórica dessas teorias contemporâneas, ressaltando suas origens e bases constitutivas. Todas as perspectivas citadas de formas distintas e/ou complementares apresentam o argumento de que uma teoria tem finalidade, logo interesses envolvidos. Interesses estão relacionados ao real, que pode ser concretizado por um discurso que se pretende dominante ou por condições estruturais de produção, de organização e de constituição de instituições e regras. Para tanto, bebem nas contribuições de Habermas, Gramsci, Horkheimer, Foucault, Bourdieu, Levinas, Lyotard, entre outros autores tão importantes para a constituição da Teoria das Relações Internacionais como um espaço de debate entre correntes teóricas. Por fim, cabe sublinhar a grande contribuição dos autores ao trazer o pós-colonialismo, pós-estruturalismo e o pós-modernismo à tona com seus autores (e suas origens formativas) visto que há, atualmente, um enorme campo de estudo e novos temas que possuem uma nova forma de tratamento. A obra é, por essas questões citadas aqui, entre outras de similar relevância, de grande valia para aqueles que desejam iniciar seus estudos em relações internacionais e, sobretudo, dedicar-se ao estudo da evolução teórica das Relações Internacionais.

Referências

- ROCHA, Antônio Jorge Ramalho. *Relações Internacionais - teorias e agendas*. Brasília: IBRI, 2002.
- SMITH, Steve. The self-image of a discipline: a genealogy of international relations theory, In: BOOTH, Ken, SMITH, Steve, (ed.). *International Relations Theory Today*. Pennsylvania: the Penn State University, 1995.

Recebido em 27/01/2014

Aprovado em 15/02/2014