



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Volume 15 – Nº 143 – Maio-Junho – 2014

ARTIGOS

- 3 A Construção de uma Diplomacia Europeia: Desenvolvimento da Política Externa da União Europeia após o Tratado de Lisboa**

The Construction of European Diplomacy: Development of European Union Foreign Policy after the Lisbon Treaty
BRUNO THEODORO LUCIANO

- 11 O Conselho de Estado e a Missão Pimenta Bueno ao Paraguai: formação de tendências de política externa no Brasil Império**

The State Council and the Pimenta Bueno Mission to Paraguay: formation of foreign policy trends in Brazil Empire
PEDRO HENRIQUE VERANO CORDEIRO DA SILVA

- 19 As Malvinas e o petróleo: perspectivas**

Falklands and the oil: perspectives
CARLOS EDUARDO VIDIGAL

- 28 Economia e Geopolítica: Industrialização como Fator de Poder no Terceiro Mundo**

Economy and Geopolitics: Industrialization as Factor to Power in the Third World
JOSÉ ALEXANDRE ALTAHYDE HAGE

- 35 Metamorfoses e tendências no xadrez do poder mundial**

Metamorphoses and trends in the world power chessboard
PAULO DUARTE

RESENHAS

- 42 Liberal Internationalism: Theory, History, Practice**

OLIVER STUENKEL

- 45 “Quebra de Protocolo”: a política externa do governo Lula (2003-2010)**

JOÃO PAULO GUSMÃO P. DUARTE

- 47 A Parceria Africana: as relações Brasil-África do Sul**

FABRÍCIO H. CHAGAS BASTOS

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), OALster, 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).

A Construção de uma Diplomacia Europeia: Desenvolvimento da Política Externa da União Europeia após o Tratado de Lisboa

The Construction of European Diplomacy: Development of European Union Foreign Policy after the Lisbon Treaty

Bruno Theodoro Luciano*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 143, mai.-jun. 2014 [p. 3 a 10]

1 Introdução

A aproximação dos países europeus na direção de um posicionamento externo comum é um dos processos mais complexos, e ao mesmo tempo mais em aberto, de toda a evolução da integração europeia, iniciada pelas dinâmicas do pós-Segunda Guerra Mundial. Juntamente com as políticas de segurança e defesa, essa matéria representaria o que seriam os últimos bastiões da soberania estatal no contexto europeu. A conjuntura existente no processo integracionista da Europa, de construção de uma atuação internacional conjunta, tem sido um fenômeno difícil de ser compreendido pela literatura tradicional de análise de Política Externa.

A dissociação da centralidade do Estado como agente condutor da política externa e dos atos de governo como características das práticas da política externa sugere a substituição da figura do Estado pela de *ator* e de governo por *governança*, com a finalidade de se analisar esse novo modelo de política externa em construção na integração europeia (WHITE, 1999). Essa modificação de conceitos aproxima os instrumentos analíticos de uma nova perspectiva de atuação externa, a qual transcende o estatocentrismo característico da literatura de análise de política externa.

É possível, ao longo da construção europeia, encontrar três modelos, ou rótulos, de política externa que em sua totalidade constituiriam a Política Externa Europeia: a *Política Externa Comunitária*, surgida com a criação das Comunidades Europeias na década de 1950; a *Política Externa da União*, consolidada a partir do Tratado de Maastricht (1991), que instituiu a União Europeia; e a *Política Externa dos Estados Nacionais*, presente desde a conformação do Estado Moderno (WHITE, 1999). Durante a história da integração europeia, a relação de equilíbrio entre esses modelos analíticos de política externa foi se modificando, com a incorporação de novos modelos e com a progressiva transferência de competências das políticas externas nacionais para as políticas comunitárias e da União.

A proposta desse artigo é apresentar como, ao longo da segunda metade do século XX e início do XXI, essa coexistência entre modelos de políticas externas foi criada e tem evoluído, desde a fracassada proposta de criação de uma Comunidade Europeia de Defesa (1954) e a assinatura do Tratado de Roma (1957) até as recentes alterações trazidas pelo Tratado de Lisboa (2009). Esse último tratado europeu representaria a consolidação de uma diplomacia europeia e supranacional, superior e independente das estruturas dos governos nacionais europeus, através da criação

* Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB e Bolsista Konrad Adenauer em Estudos Europeus no Centro de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas – FGV (brutheodoro@hotmail.com).

do cargo de Alto Representante para Relações Exteriores e de um Serviço Europeu para a Ação Externa, autônomos em relação às instituições intergovernamentais (DENZA, 2012).

2 A Geração de um posicionamento de Política Externa Comum

A preocupação com a formulação de uma cooperação europeia em matéria de política externa e de defesa não é processo recente na história da integração europeia. Nos anos posteriores ao desfecho da Segunda Guerra Mundial presenciava-se, nos países da Europa Ocidental continental, a demanda pela construção de uma comunidade política europeia, com o objetivo de se evitar novas ondas revanchistas em um continente marcado, na primeira metade do século XX, por conflitos de proporções inimagináveis.

A formação de uma comunidade política comum na Europa passaria, anteriormente, pela criação de uma Comunidade Europeia de Defesa (CED), proposta trazida pelo Plano Pleven à Assembleia Nacional Francesa em 1950 (MARTINS, 2012). Essa formulação, dois anos depois, tornar-se-ia a base para a assinatura de um Tratado o qual estabelecería uma instituição política de defesa europeia comum. Segundo o artigo primeiro desse Tratado, a CED apresentaria um caráter supranacional, comportando instituições comuns, forças armadas comuns e um orçamento comum.

A aprovação desse tratado, no entanto, não foi confirmada.

O projeto europeu de defesa, discutido ao longo dos anos 1953/54 e ratificado por cinco dos Estados da 'Europa dos Seis', não foi aprovado graças à rejeição da Assembleia Nacional Francesa, que o percebia como de inspiração claramente federalista. (CAMARGO, 2008).

O rechaço francês à construção de uma armada europeia adiou por algumas décadas a constituição de uma cooperação política europeia mais aprofundada. O processo de integração na Europa passou a ser direcionado para a convergência de políticas econômicas e comerciais, evidenciado pela assinatura do Tratado de Roma (1957) e pela criação das Comunidades Europeias: Comunidade Econômica Europeia (CEE), Agência Europeia de Energia Atômica (EURATOM), somadas a já criada Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA).

Uma nova tentativa de coordenação das políticas externas dos Estados europeus surge nos primeiros anos da década de 1960, com os dois planos Fouchet (1961-62). A falta de acordo entre os Estados-Membros, mormente se a União Política a ser criada apresentaria um caráter intergovernamental (dependente das decisões consensuais entre os governos nacionais) ou supranacional (hierarquicamente superior e autônoma às posições dos Estados europeus), levou a um novo fracasso das negociações europeias quanto a uma posição política comum. Nesse momento ficou evidente a postura Gaullista a favor da construção de uma "Europa das Pátrias", na qual as soberanias nacionais não teriam limitações em matérias políticas e de defesa.

Nos anos 1970, a cooperação política europeia volta à agenda integracionista. O Relatório Davignon (1970), aprovado na Cimeira de Luxemburgo, dá origem, informalmente, à Cooperação Política Europeia (CPE), que será institucionalizada posteriormente pelo Ato Único Europeu (1987) (LEAL, 2004). Esse mecanismo instaura um procedimento de consultas entre os Estados-Membros das Comunidades Europeias em matérias não econômicas, especialmente em temas de política externa (MARTINS, 2012). O intergovernamentalismo é característico da CPE constituída. Os procedimentos de consulta criados apresentam caráter voluntário e as decisões em matérias políticas somente são tomadas de modo consensual, respeitando a soberania dos Estados-Membros. As bases da CPE, criadas em 1970, seriam mantidas até o Tratado de Maastricht, quando a cooperação política em matéria de política externa passa a ser um pilar próprio dentro da futura União Europeia.

3 O Tratado da União Europeia e a Constituição da PESC

A conjuntura internacional otimista trazida pelo Final da Guerra Fria influenciou fortemente no aprofundamento da integração europeia em direção a um projeto de integração política de maior solidez. A assinatura do Tratado de Maastricht transformou as Comunidades Europeias em uma União Europeia (UE), adicionando ao projeto avançado de integração econômica elementos relacionados à construção de uma cidadania europeia e de uma política externa europeia.

Com a queda do Muro de Berlim e estruturação de um novo cenário europeu e internacional na passagem para os anos 1990, as questões de segurança e política externa tornaram-se objeto de atenção especial e discussão entre os Estados-membros. O papel da UE no mundo foi recolocado e, com o Tratado de União Europeia (TUE), a UE lançou as bases para ampliar sua participação externa, embora sem adotar modificações profundas. (SARAIVA, 2004)

Embora o TUE não tenha dotado a UE de recursos militares definidos, como já havia sido proposto no projeto da CED nos anos 1950, as capacidades econômicas e de *soft power* fortemente existentes no projeto europeu tornaram-se instrumentos para a UE, como ator internacional, influenciar países, organizações regionais e internacionais (SARAIVA, 2004). A União passa a se posicionar como agente difusor de princípios democráticos, dotado de capacidades econômico-comerciais significativas (PIB conjunto superior ao dos Estados Unidos), e orientado pela atuação por vias multilaterais.

A estrutura institucional estabelecida pelo TUE organizou as competências e as áreas de atuação comunitárias em três Pilares: Comunidades Europeias; Política Externa e de Segurança Comum; e Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal. Conforme observado, um desses pilares foi diretamente delimitado para lidar com matérias de política externa e de segurança. A partir da entrada em vigor de Maastricht, é possível identificar, nos termos de White (1999), a criação de uma “real” política externa da União.

O segundo pilar estrutural da UE introduziu à integração europeia uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC), de características intergovernamentais. O Tratado da União Europeia reuniu e completou os instrumentos do *acquis communautaire*, substituindo a Cooperação Política Europeia (CPE), criado nos anos 1970, pela institucionalização da PESC (CAMARGO, 2008). A integração política europeia se aprofunda com a criação da União, ao mesmo tempo em que a política externa europeia passa a se tornar mais evidente dentro da integração regional.

Segundo Saraiva (2004), a entrada em vigor da PESC torna os objetivos da União mais próximos aos tradicionalmente concebidos como de política externa. Esse elemento é exemplo do acréscimo de responsabilidade internacional que a UE alcança em um ambiente internacional pós-Guerra Fria, aberto à ascensão de outros atores internacionais. Embora as características desse pilar europeu de ação externa sejam essencialmente intergovernamentais, dependente da posição conjunta de todos os Estados-Membros da UE, esse instrumento demonstra a busca pela constituição de uma voz única para essa região em determinadas temáticas menos conflituosas entre esses países, como Comércio Internacional, Direitos Humanos e Meio Ambiente.

Os Tratados sucessores do texto de Maastricht trouxeram algumas inovações à recém-estabelecida política externa da União. O Tratado de Amsterdã, de 1997, criou a figura do Alto Representante para a PESC. Cargo ocupado pelo espanhol Javier Solana ao longo do período, o Alto Representante foi instituído com o objetivo de assessorar a presidência rotativa da UE nos assuntos exteriores. Em conjunto ao ministro das Relações Exteriores do Estado na presidência do Conselho e ao Comissário de Assuntos Exteriores, o Alto Representante seria um dos responsáveis pela condução da política externa da UE (MARTINS, 2012).

Em um contexto de preparação da UE para seu alargamento em direção aos países do Leste Europeu, o Tratado de Nice aumentou o número de matérias intergovernamentais que não precisariam de consenso entre os Estados-Membros para sua aprovação. Essa alteração dos mecanismos de processo decisório europeu visou à garantia de que a União pudesse tomar decisões em temáticas de difícil formação de consenso. Temas de decisão intergovernamental, como os de política externa, puderam ser mais facilmente discutidos pelos Estados-membros.

Ao longo dos anos 1990 houve um esforço, no seio da PESC, de se consolidar um posicionamento de defesa e segurança comum, voltado para a prevenção e solução de crises na região. É nesse contexto que é criada a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), instrumento adicionado à estrutura da já criada PESC. A PESD procurou dotar a PESC de maior operacionalidade em matérias de segurança e de defesa, sem se tornar, necessariamente, uma estrutura concorrente à tradicional Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

4 O Tratado de Lisboa e a criação de uma diplomacia supranacional

A entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em dezembro 2009, deu prosseguimento à histórica evolução da construção europeia, após o revés encontrado na rejeição do Tratado Constitucional de 2003. No campo da política externa, Lisboa mantém a trajetória de fortalecimento do papel da UE como um verdadeiro ator internacional, ao trazer inovações institucionais à ação externa europeia. O Tratado de Lisboa reconhece a personalidade jurídica internacional da UE e extingue a estrutura europeia de três pilares, transformando a política externa comunitária, definida por White (1999), em parte da política externa da União. Nos primeiros anos da política externa europeia pós-Lisboa, algumas avaliações podem ser feitas, as quais demonstram as conquistas e dificuldades para a construção de uma diplomacia europeia.

4.1 Modificações institucionais nas Relações Exteriores da UE

A importância que tem sido dada à UE como um relevante ator internacional tem, historicamente, crescido. O Tratado de Lisboa trouxe mudanças institucionais relevantes no campo das relações exteriores da UE. Além de trazer novos atores para a condução dos negócios estrangeiros da União, Lisboa constituiu um novo corpo funcional europeu, responsável pelo assessoramento internacional da UE e dotado de elevado grau de autonomia perante as demais instituições europeias.

Dois novos atores são estabelecidos com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa: o *Presidente do Conselho Europeu* e o *Alto Representante para a Política Externa*. Enquanto o Alto Representante, vice-presidente da Comissão Europeia, tornou-se o responsável pela Política Externa e de Segurança Comum (PESC), o Presidente do Conselho teria a competência de assegurar a representação externa da UE, sem prejudicar os poderes do Alto Representante (CHERUBINI, 2012).

Essas prerrogativas anteriormente eram de responsabilidade das presidências rotativas do Conselho da UE, sendo que o antigo cargo do Alto Representante para a PESC, estabelecido no TUE, era somente de assessoria à presidência rotativa, no que dizia respeito aos assuntos externos. Maastricht havia estabelecido que a PESC seria de responsabilidade da presidência rotativa do conselho, semestralmente ocupada por um Estado-Membro distinto. Esse fato criava uma falta de continuidade à política externa da União, reavaliada periodicamente pelos interesses e prioridades do país a ocupar a presidência do Conselho (DENZA, 2012). Nesse sentido, o cargo de Alto Representante, criado a partir do Tratado de Amsterdã, era submisso à Presidência do Conselho.

Denza (2012) ressalta três objetivos inseridos nas mudanças do Tratado de Lisboa para o cargo de Alto Representante: maior independência do Conselho e da Presidência da UE; estabelecimento de um alto perfil internacional para o

cargo; e construção de uma representação unitária da União internacionalmente. A partir dessa nova configuração do papel do Alto Representante, os resultados esperados são que as políticas europeias para a ação externa sejam mais consistentes que as anteriores a Lisboa, dando prevalência a medidas e decisões voltadas para o longo-prazo, de resultados mais amplos e mais profundos. Com as reformas de Lisboa para o âmbito da política externa europeia, há um aumento de expectativas quanto à ação da União no âmbito internacional, tanto em negociações comerciais internacionais quanto em temas de segurança internacional.

Importante a ressalva de que, embora a política externa da UE pós-Lisboa tenha recebido um elevado grau de autonomia em relação aos Estados-membros, há a manutenção das políticas externas nacionais tradicionais, tanto por vias multilaterais como bilaterais. Isso faz com que haja a possibilidade de que as posições externas tomadas pela UE não sejam necessariamente as mesmas das diplomacias nacionais em temáticas conflitantes.

Além da criação dos cargos de Presidente do Conselho Europeu e de Alto Representante para a Política Externa, ocupados, respectivamente, pelo belga Herman Van Rompuy e pela britânica Catherine Ashton, o Tratado de Lisboa estabeleceu a construção de um Serviço Europeu para a Ação Externa, órgão responsável por auxiliar esses dois postos no campo das relações internacionais da União (CHERUBINI, 2012).

O Serviço Europeu para a Ação Externa, subordinado à Alta Representante da UE, oferece todo o suporte logístico-administrativo para a atuação tanto da Alta Representante como de outros atores europeus quando no exercício de funções relacionadas à ação externa europeia. Em sua composição incluem-se funcionários da Comissão Europeia, do Secretariado Geral do Conselho e dos serviços diplomáticos dos Estados-Membros. Na prática, esse órgão tem se estabelecido como um serviço diplomático europeu, responsável pela administração das embaixadas e representações europeias no exterior e pela condução das relações da UE com outros Estados, regiões e organizações internacionais.

4.2 Avaliação das inovações do sistema diplomático europeu

A atualidade da criação do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) acrescenta dificuldades para uma avaliação dos resultados advindos do desenvolvimento de uma estrutura diplomática europeia. O SEAE formalmente só entrou em operação em janeiro de 2011, após ser aprovado pelo Conselho de Ministros da UE e pelo Parlamento Europeu.

Em Relatório Anual de Atividades de 2011, três aspectos foram tomados como prioridades pela Alta Representante Ashton e pelo SEAE: estabelecimento de um SEAE funcional; estímulo às relações com os vizinhos da UE, com o intuito de promover democracia, estabilidade e prosperidade; e construção de robustas parcerias estratégicas com os atores globais existentes e com os países emergentes (EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, 2012). Dentro de um rol de preocupações selecionadas e de limitações *a priori*, é natural que a Alta Representante, em conjunto com o SEAE, tenha estabelecido como objetivo inicial consolidar a constituição do SEAE como um órgão com relevante capacidade operativa no âmbito das relações exteriores da UE. O remanejamento de funcionários da Comissão Europeia, do Secretariado e das instituições diplomáticas dos Estados-Membros, a construção de sede própria em Bruxelas e a estruturação de um organograma estiveram entre as principais atividades do SEAE em seus primeiros anos de funcionamento.

No campo das relações exteriores da União, dois grupos de países foram identificados como prioritários para a atuação inicial da Alta Autoridade e do SEAE: os países vizinhos da UE e os grandes atores globais, tradicionais e emergentes. Dentro do primeiro grupo, os levantes da Primavera Árabe nos países do Norte da África e do Oriente Médio tiveram grande atenção por parte da UE, com especial destaque para o desenvolvimento da Guerra Civil na Líbia, que contou com forte atuação de organizações e tropas de países europeus. A construção de parcerias estratégicas com os países de maior destaque no sistema internacional também foi priorizada nos primeiros anos do serviço exterior europeu. Dez países foram considerados estratégicos pela UE, nações de reconhecimento internacional histórico ou

emergente, sendo esses Estados Unidos, Japão, Canadá, Coréia do Sul, países pertencentes ao agrupamento BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e México.

Esses primeiros doze meses de funcionamento do SEAE apresentaram significativas dificuldades. A crise econômica internacional, a qual afetou diretamente os Estados Unidos e os países da zona do euro, relegou a política externa a um papel secundário dentro do sistema político da UE (BALFOUR et al, 2012). A preocupação central da UE nos últimos anos esteve associada à recuperação da zona do euro e ao resgate financeiro dos países do Mediterrâneo que mais foram afetados pela crise na Europa. Em decorrência desse cenário econômico de forte instabilidade, os constrangimentos orçamentários foram um grande obstáculo à eficiência do SEAE em seus primeiros anos de funcionamento. A dificuldade de aprovação de seu orçamento no âmbito do Parlamento Europeu demonstrou a centralidade que as medidas de austeridade econômica tomaram nas políticas europeias em decorrência desse cenário de crise continental.

De acordo com relatório da organização internacional Oxfam sobre a recente atuação internacional da UE (2012), a criação do SEAE modificou o modo que a União conduz sua política externa. As estruturas e instrumentos criados pelo Tratado de Lisboa têm o potencial de desenvolver uma política externa da UE mais coerente, eficaz e visível. Nesse sentido, deve ser dado destaque à cooperação entre o SEAE e a Comissão Europeia para a formulação e implantação de políticas, e à participação dos Estados-Membros no SEAE, com a finalidade de permitir à UE falar por uma única voz coerente, especialmente em vias multilaterais (OXFAM, 2012).

O SEAE não foi construído como uma nova instituição europeia, mas como um corpo funcional autônomo, diferenciado da Comissão Europeia e do Conselho de Ministros. Dada a sua estrutura organizacional, na qual diplomatas nacionais e funcionários das instituições europeias passam a trabalhar lado a lado, o SEAE tem criado uma situação inovadora na UE, em que a experiência do trato de assuntos comunitários passa a ser absorvida pelos funcionários de carreira dos Estados-Membros. Ademais, ao interagir de forma mais equilibrada com as delegações nacionais o SEAE pode tornar a diplomacia europeia mais econômica e mais eficiente (AVERY, 2011).

Dentre as principais alterações trazidas pelo Tratado de Lisboa, o cargo de Alta Autoridade e o SEAE foram os aspectos mais complexos de serem aprovados e estabelecidos. Enquanto a instalação do Presidente do Conselho Europeu desenvolveu-se rapidamente, não se pode dizer o mesmo quanto à Alta Autoridade (DAUVERGNE, 2011). A própria modificação dessa denominação enfrentou severos problemas por determinados governos europeus, especialmente o britânico, os quais recusaram a designação de Alta Autoridade para Ministro dos Negócios Estrangeiros da UE, inserida no Tratado Constitucional que fora rejeitado em 2005.

Na prática, Lisboa não fez com que houvesse uma distribuição de papéis clara dentro da UE no âmbito da política externa. Teoricamente, vários comissários seriam subordinados à Alta Autoridade (Desenvolvimento, Alargamento e Política de Vizinhança, Cooperação Internacional e Ajuda Humanitária, Comércio). Fora o fato de que a Alta Autoridade é vice-presidente da Comissão Europeia, não há qualquer outra relação hierárquica mais evidente quanto à subordinação dos Comissários dos temas indicados à Alta Representante, com vistas à construção de um posicionamento externo mais coerente.

Dentre os êxitos já alcançados por essa nova estrutura diplomática europeia, liderada pela Alta Representante, duas noções dinâmicas devem ser destacadas: uma reavaliação da Política de Vizinhança Europeia, tendo em vista as dinâmicas recentes envolvendo o Norte da África, região diretamente afetada pelos movimentos da Primavera Árabe; e uma nova noção, denominada de democracia profunda, mencionada por Catherine Ashton em uma coluna de imprensa e que, no entanto, merece ser mais explicitada e desenvolvida pela Alta Autoridade (DAUVERGNE, 2011).

Entre os desafios ainda em aberto para a diplomacia europeia pós-Lisboa, destacam-se a necessidade de recursos adequados para a execução de um planejamento estratégico e treinamento de seu corpo de funcionários, previstos em seu Estatuto Organizacional, e de construção de uma mensagem única da UE, comum a todas as instituições europeias, que não seja destoante das posições diplomáticas dos Estados-Membros (AVERY, 2011). Ademais, os diplomatas dos

Estados-membros devem ser reduzidos a um terço do total do quadro, com o objetivo de construção de uma real diplomacia europeia supranacional (DAUVERGNE, 2011).

Como demonstração de uma posição defensora da ampliação da política externa da UE, o relatório final apresentado pelo grupo Futuro da Europa, o qual reúne ministros de relações exteriores de 11 países da UE, destacou que a União deve tomar passos decisivos para fortalecer sua atuação no cenário internacional. Para tanto, demandam uma revisão substancial da estrutura do SEAE, com o objetivo de tornar a Alta Representante responsável por assuntos externos prioritários; um reforço da PESD; e o estreitamento de relações com parceiros estratégicos de forma mais efetiva (FUTURE OF EUROPE GROUP, 2012).

5 Conclusão

Ao longo da segunda metade do século XX e início do século XXI, a “política externa europeia” passou de um somatório de políticas externas dos diversos Estados nacionais europeus para uma estruturação tripartite, composta pela política externa dos governos nacionais, pela política externa comunitária, referente às Comunidades Europeias criadas na década de 1950, e pela política externa da União, nascida em conjunto à criação da União Europeia, no início dos anos 1990. Nessa trajetória histórica de cooperação europeia no campo da política externa, é visível uma movimentação das competências de política externa do continente em direção à política externa da União.

O Tratado de Lisboa extingue a estrutura dos três pilares da UE, o qual delimitava as fronteiras entre a política externa comunitária da União, e repassa competências comunitárias para a Alta Representante para os assuntos externos, assessorada por um serviço diplomático europeu, de modo autônomo das demais instâncias europeias e das diplomacias nacionais. O Tratado Europeu Reformador, como o próprio nome insinua, reformula e aprofunda a concepção de política externa da UE, em direção ao fortalecimento da Europa como ator internacional unitário e coerente.

Como reconhecimento internacional da construção de uma diplomacia europeia, em 3 de maio de 2012 a UE conquistou status de membro observador da ONU pela Assembleia Geral, com 180 votos favoráveis. Ao que tudo indica, será a Alta Representante que ocupará a titularidade do assento, podendo discursar nas sessões da Assembleia da ONU em nome de uma Europa unida. Essa postura tem sido bem avaliada pelos cidadãos europeus. De acordo com os dados do Eurobarômetro de 2012, 61% dos europeus se dizem favoráveis a uma política externa comum. Essa interpretação da sociedade europeia, adicionada aos reconhecimentos internacionais que têm sido dados ao papel global que a Europa deve assumir, como a conquista do prêmio Nobel da Paz em 2012, indica que dentro e fora do continente europeu é valorizado este fenômeno *sui generis* nas relações internacionais: a integração regional da Europa.

Referências Bibliográficas

- AVERY, Graham. The EU's External Action Service: New actor on the scene. **European Policy Center**, 2011.
- BALFOUR, Rosa; BAILES, Alyson; KENNA, Megan. The European External Action Service at work: how to improve EU foreign policy. **EPC Issue Paper**, nº 67, 2012.
- CAMARGO, Sônia de. A União Europeia: uma Comunidade em Construção. **Contexto Internacional**, vol. 30 (2), 2008.
- CHERUBINI, Piergiorgio. The Role and the Interactions of the European Council and the Council in the Common Foreign and Security Policy. In BLANK, H; MANGIAMELI, S. **The European Union after Lisbon**. Springer, 2012.

- DAUVERGNE, Alain. The Treaty of Lisbon: Assessment and Prospects as of Summer 2011. *Notre Europe: Study & Research*, nº 87, 2011.
- DENZA, Eileen. The Role of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. In BLANK, H; MANGIAMELI, S. **The European Union after Lisbon**. Springer, 2012.
- EUROBAROMÈTRE. L'Opinion Publique dans L'Union Européenne. **Eurobaromètre Standard**, nº 77, 2012.
- EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. **2011 Annual Activity Report**. 2012.
- LEAL, Catarina Mendes. A OTAN e a PESD: Duas realidades complementares ou concorrentes. **Informação Internacional**, vol. I, 2004.
- MARTINS, Estevão C. Rezende. **Parcerias Almejadas: política externa, segurança, defesa e história da Europa**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.
- OXFAM. Fit for Purpose? The European External Action Service one year on. **Oxfam Briefing Paper**, 2012.
- SARAIVA, Miriam Gomes. A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul. **Rev. Bras. Polít. Int.** 46 (1), 2004.
- THE FUTURE OF EUROPE GROUP. **Final Report of the Future of Europe Group**. 2012.
- WHITE, Brian. The European Challenge to Foreign Policy Analysis. **European Journal of International Relations**, vol. 5, 1999.

Resumo

O presente artigo analisa a coexistência entre modelos de políticas externas nacionais, comunitária e europeia na Europa, desde os primórdios da integração europeia até as recentes alterações trazidas pelo Tratado de Lisboa. Esse último representaria a consolidação de uma diplomacia europeia e supranacional, por meio da criação do cargo de Alto Representante para Relações Exteriores e de um Serviço Europeu para a Ação Externa, autônomos em relação às instituições intergovernamentais.

Abstract

The present article analyzes the coexistence of national, community and European foreign policy models in Europe, since the establishment of European integration until the recent changes of Lisbon Treaty. The last one represents the consolidation of a European and supranational diplomacy, through the creation of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and of the European External Action Service, both autonomous from intergovernmental institutions.

Palavras-chave: União Europeia; Política Externa Europeia; Tratado de Lisboa.

Key-words: European Union; European Foreign Policy; Lisbon Treaty.

Recebido em: 20/03/2014

Aprovado em: 06/04/2014

O Conselho de Estado e a Missão Pimenta Bueno ao Paraguai: formação de tendências de política externa no Brasil Império

The State Council and the Pimenta Bueno Mission to Paraguay: formation of foreign policy trends in Brazil Empire

Pedro Henrique Verano Cordeiro da Silva*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 143, mai.-jun. 2014 [p. 11 a 18]

1 Introdução

O Conselho de Estado do Império, a despeito de não compor formalmente nenhum dos quadro poderes que constituíam o regime monárquico brasileiro, tem importante papel na formação de uma diversidade de concepções políticas e na execução das mesmas. Em sua análise acerca do Parlamento brasileiro da época, dentre o qual inclui nas fontes analisadas o Conselho, Amado Cervo demonstra a grande importância de serem observados os debates desses grandes Homens-de-Estado, sendo eles os grandes expoentes da criação de ideias, teorias e doutrinas, que refletiriam nas práticas da política externa brasileira (CERVO, 1981, p. 1).

O envio, em 1843, de José Antônio Pimenta Bueno como representante no Paraguai ocorreu aproveitando-se de uma postura convergente da política exterior brasileira e da paraguaia, as quais, no início da década de 1840, passaram a tomar novos rumos em relação aos períodos anteriores. O Paraguai procurava sair do isolamento político imposto por seu ex-presidente, José Gaspar Francia, adotando uma nova estratégia: obter o reconhecimento brasileiro e, por meio desse, das grandes potências europeias, de modo a neutralizar a influência de Rosas. O Império, por outro lado, ainda tateava e buscava uma nova estratégia de relacionamento com seus vizinhos, tendo em vista a pouca proximidade política existente após 1822, assim como a progressiva constatação de que a preeminência regional que era acreditada ao Brasil não era um fato incontestável.

A consolidação do reinado de D. Pedro II, após o conturbado Período Regencial e os primeiros anos do Regresso, proveu maior estabilidade para que se formassem uma série de diretrizes que serviriam de embasamento para a política brasileira do Segundo Reinado. Embora ainda ao longo de um processo de síntese e experimentação, anteriormente já era observável a existência de um ímpeto favorável ao estabelecimento de relações mais próximas com os vizinhos sul-americanos, em especial aos platinos, conforme se pode depreender do discurso do parlamentar brasileiro Cunha Matos, em 1827: “é com as nações americanas que nós devemos ter íntimas relações diplomáticas” (CERVO, 1981, p. 32). Por outro lado, à luz da sequência de consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado acerca das relações com a Argentina, em especial as relativas à Convenção de Paz de 1828, havia uma percepção nos altos meios políticos brasileiros de um crescimento no poder de Rosas e de uma política externa buenairense progressivamente expansionista, com vistas à reconstrução territorial do Vice-Reino do Rio da Prata.

Dentre aqueles que postulavam a referida visão, destaca-se Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai, então Ministro dos Negócios Estrangeiros do Império, cujas instruções a Pimenta Bueno fazem clara referência a esse fato:

1 Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (phverano@gmail.com).

a sua realização (de reunir à Confederação Argentina todas as Províncias que formavam o antigo Vice-Reinado de Buenos Aires) seria certamente muito fatal ao Império, ao qual não convém de modo algum que um vizinho, cheio de ambição, astúcia, audácia, e perseverança se torne tão poderoso. A reunião do Paraguai e de Bolívia à Confederação Argentina viria dificultar ainda mais uma solução vantajosa das nossas complicadas questões de limites, e de todas as nossas reclamações, e bem assim a nossa navegação pelo Paraguai e Paraná e saída pelo Rio da Prata. (RIBEIRO, 1966. p.6)

Nas instruções da missão podem ser destacadas uma grande quantidade de citações feitas ao governante argentino e a evidente preocupação com os danos que a possível anexação do Paraguai com a Confederação pudesse trazer consigo. Tendo em vista a fragilidade militar paraguaia, assim como a crescente ameaça argentina sobre esse Estado, o Império se colocava em posição privilegiada para demandar concessões ao presidente Carlos Lopez. De acordo com Acyr Vaz Guimarães (2001), quando da iminência de uma revolta da província argentina de Corrientes contra o governo de Rosas, no ano de 1845, dos 18.000 habitantes de Assunção, dois mil se apresentaram ao exército, contudo faltando a eles recursos e equipamentos suficientes para ir à guerra.

Conforme parecer do Conselho de Estado do dia 25 de junho de 1845, “uma guerra entre o Brasil e Buenos Aires, estando o Paraguai aliado ao Império, não poderá deixar de pôr em perigo a República Argentina”, embora seja considerado que “se o Paraguai for abandonado a seus únicos recursos (...) aquela República (Paraguai) perderá sua independência, incorporando-se à Confederação Argentina” mesmo possuindo “mais de quinhentos mil habitantes, que pode levantar um exército de terra de dez mil homens”. Os constantes fechamentos da foz do Rio da Prata empreendidos por Buenos Aires, que eram considerados prejudiciais aos objetivos brasileiros no Mato Grosso, em um grau mais elevado eram ao Paraguai, por sua posição mediterrânea. Desse modo pode-se notar uma importante convergência de interesses entre ambos os países, tendo Rosas como fator motivacional mais importante dessa aproximação, que visava principalmente garantir a sobrevivência do Paraguai independente.

2 Reconhecimento da Independência Paraguaia

Dentre os diversos aspectos que compunham o infante relacionamento bilateral entre Brasil e Paraguai, o reconhecimento da independência da república guarani mostrava-se como elemento indispensável para o prosseguimento das demais negociações almejadas por ambas as partes. Esse fato dava-se em virtude da existência de uma celeuma entre os governos de Assunção e de Buenos Aires acerca da situação política paraguaia, evidenciada após a declaração de 1842 de Carlos Lopez que reiterava a independência paraguaia. Ao serem observados os processos de descolonização dos países hispanoamericanos, percebe-se a existência de uma progressiva fragmentação territorial dos vice-reinos que compunham a colonização espanhola na América do Sul, da qual ocorreu o desprendimento político-territorial do qual surgiram as Províncias Unidas do Rio da Prata, o Paraguai, o Uruguai e uma boa parte do território do sul da Bolívia.

Em decorrência da presença de Pimenta Bueno em Assunção, fato o qual, por se tratar de uma missão diplomática, apontava quase que de modo automático um entendimento da parte do Império de que o Paraguai se caracterizava, de fato, como um país independente, o governo argentino, por meio de seu representante na corte brasileira, emitiu uma nota de repúdio à atitude brasileira em 14 de Setembro de 1844. Nela, o General Guido declara que, ao longo das lutas de independência contra a Espanha o Paraguai eximiu-se “... de começar o movimento continental em defesa da independência, mas que nem ele se resignou a permanecer colônia da metrópole...” (ACE, 11 de Junho de 1845), assim como, até a declaração de 1842 de Carlos Lopez, absteve-se de emitir qualquer pronunciamento formal acerca da separação da comunidade política que fazia parte, aqui entendido como o Vice-Reino do Rio da Prata. Deve-se salientar, nesse sentido, a existência de uma percepção por parte significativa das

lideranças políticas sul-americanas de que haveria um projeto de Juan Manoel Rosas de reconstituição territorial do referido Vice-Reino, que abrangeria em sua composição desde a porção austral do hodierno Estado boliviano, passando pelo Paraguai, além do Uruguai.

A supracitada ação diplomática do governo da Confederação provocou, em sequência, a necessidade de uma reflexão oficial por parte do Império, tendo em vista mitigar os possíveis efeitos conflitivos que a aproximação ensejada com o Paraguai pudessem trazer consigo. O parecer do Conselho de Estado, do dia 11 de Junho de 1845, tem objetivo direto de confrontar a nota oficial proferida pelo representante argentino, demonstrando em seu conteúdo que o entendimento brasileiro acerca da independência paraguaia remontava há mais de uma década:

... pelo menos desde 1824 o Brasil tratou sempre o Paraguai como nação independente, o que se provará pelas nomeações diferentes de encarregados de negócios para representarem o Governo Imperial perante o Paraguai, e, especialmente, pela nomeação do Conselheiro Antônio Manuel Correia da Câmara, que como tal foi recebido em Itapua, e se comunicou com o o ditador Francia. (ACE, 11 de junho de 1845).

Ao serem comparadas as documentações entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e Pimenta Bueno com as Atas do Conselho de Estado é possível ser depreendido outro elemento, de suma importância, para a compreensão do posicionamento irredutível do Império quanto a independência paraguaia. Embora, conforme expressa na Seção do dia 23 de abril de 1845, houvesse ainda, por parte do Império, a tentativa de manter-se neutro em relação aos conflitos entre as nações platinas, era crescente a percepção de que era necessária uma postura mais proativa da política externa brasileira quanto aos negócios regionais. Em nota emitida pelo Ministros dos Estrangeiros, Paulino José Soares de Souza, à Pimenta Bueno, é possível inferir que havia o temor da existência de um crescimento de poder por parte de Juan Manoel Rosas, o que significava, por conseguinte, perdas relativas de poder por parte do Brasil:

a sua realização (de reunir à Confederação Argentina todas as Províncias que formavam o antigo Vice-Reinado de Buenos Aires) seria certamente muito fatal ao Império, ao qual não convém de modo algum que um vizinho, cheio de ambição, astúcia, audácia, e perseverança se torne tão poderoso. (RIBEIRO, 1966, p. 6)

Desse modo, à luz dos aspectos dispostos na presente seção, é possível depreender a existência de um elemento central e norteador do reconhecimento da independência paraguaia pelo Brasil. A despeito de ser expresso pelo Conselho de Estado a antecedência do entendimento do Império acerca do não-pertencimento do Paraguai à Confederação Argentina, percebe-se que esse postulado da parte brasileira tem origem direta nas percepções dos formadores de pensamento político acerca do equilíbrio de poder regional, principalmente no que tange o seu país. Ao ser expressa a preocupação de crescimento relativo das capacidades argentinas diante do Brasil, é possível concluir que se posicionar favoravelmente a independência política paraguaia faz parte de uma complexa estratégia de neutralização da influência regional de Rosas no Cone Sul, a qual era entendida como heterogênea à do Império.

3 Navegação na Bacia do Rio da Prata

As questões relativas ao direito de navegação dos rios internacionais da América do Sul remontam às disputas coloniais entre Portugal e Espanha, fato o qual pode ser constatado pelas disputas acerca do controle da região da Cisplatina entre ambos os reinos ibéricos. A reprodução dessa dinâmica entre as nações sul-americanas independentes pode ser percebida logo nos primeiros momentos após ter sido consolidado o processo de descolonização no subcontinente, conforme se entende como entre os principais elementos do interesse brasileiro na Guerra da

Cisplatina: evitar o controle total da Argentina sobre a foz do Rio da Prata. Ao serem analisados os debates no Conselho de Estado, percebe-se uma progressiva complexidade dessa questão em comparação ao período colonial, por haver uma pluralização de fatores e implicações acerca desse assunto para a política sub-regional.

Primeiramente, é importante ser ressaltada a dificuldade de acesso às regiões interiores da América do Sul por vias terrestres, muito em função de sua precariedade e, em boa parte dos casos, a inexistência de estradas. Exemplo disso, o qual também é objeto constitutivo da presente análise histórica, o Mato Grosso somente teve uma estrada que o conectasse ao Rio de Janeiro no início do século XX, fato o qual é de grande relevância para o entendimento do discurso na Câmara dos Representantes, proferido pelo Deputado Maciel Monteiro, em 1843, vinculando a livre-navegação pelos rios platinos como indispensável para o desenvolvimento econômico e defesa da então província.

Essa visão, ao serem observados os primeiros momentos da Missão Pimenta Bueno, representa o modo como o qual essa questão foi tratada junto ao governo paraguaio. Conforme o tratado do dia 7 de outubro de 1844 previa, seria concedida a abertura da navegação dos rios Paraná e Paraguai, em toda a sua extensão, a ambos os países, contudo não sendo esse privilégio extensível a outros países não ribeirinhos (ACE, 23 de Junho de 1845). Nesse sentido, percebe-se uma convergência entre os interesses de ambos os países, ao ser percebido o apoio brasileiro como importante para as iniciativas de abertura internacional paraguaia, tendo em vista que um dos fatores que colaboravam para o seu isolamento (além de uma política autoritária do governo Francia) se dava por meio das retaliações impostas por Rosas aos seus adversários interioranos, fechando militarmente a foz do Prata. Ter o Império como um aliado nessa causa fortaleceria o pleito de Carlos Lopez, considerando sua relativa fragilidade militar frente ao caudilho buenairense.

A primeira vista, a despeito de as negociações acerca da navegação fluvial parecerem um aspecto cercado de poucas polêmicas e de conflitos de interesse, a análise da documentação do Conselho de Estado nos permite observar que no âmbito interno da política brasileira, indivíduos de grande prestígio e influência na formação das diretrizes de política externa do Império não necessariamente concordavam com o modo como esse assunto fora tratado por Pimenta Bueno. Em um momento inicial, conforme se depreende das Atas, percebe-se um ímpeto proveniente de um pensamento político ainda em formação, o qual tinha alicerces na ideia de que um acordo que permitisse a livre navegação para as nações ribeirinhas nos rios compartilhados por elas traria benefícios de grande ordem, o qual fez parte do elaborado no tratado de 7 de Outubro de 1844.

Contudo, ao serem exploradas as discussões na Seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado, é possível identificar que esse pensamento acerca do modo de utilização dos rios internacionais não era uníssono dentre os membros do referido órgão. Nesse sentido, é possível depreender dessa documentação a existência de duas correntes no debate acerca desse tema, uma favorável a abertura da navegação às nações ribeirinhas e outra que levantava desconfianças acerca dos reais ganhos ao Brasil ao adotar esse posicionamento. Sobre essas divergências, ao se analisarem as Atas relativas à como o Império levava a cabo essa negociação com o Paraguai, torna-se possível afirmar que essa dissociação em correntes não se dava entre membros específicos, ou seja, as inquietações acerca de qual posicionamento traria maiores benefícios à nação percorriam indivíduos de grande peso como Honório Hermeto Carneiro Leão e Bernardo Pereira de Vasconcelos.

Os aspectos que norteavam a tese levantada pelos referidos conselheiros advinham, em grande medida, na relação entre ganhos e custos políticos que o posicionamento uníssono ao postulado paraguaio poderia implicar ao Império. Por um lado, posto que a livre navegação proviesse ao Brasil um acesso teoricamente mais simplificado a província do Mato Grosso, não havia garantias concretas de que esse fato pudesse ser consolidado. Tendo em vista as históricas relações estratégicas que o controle da cidade de Buenos Aires trazia consigo para a navegação nos rios acima do estuário do Prata, paralelamente ao descontentamento de seu governante para com as animosidades existentes entre ele e o novo governante paraguaio, é percebido que esse acordo entre o Império e seu vizinho

guarani não representaria garantias concretas da almejada conexão entre essa região do país e o Rio de Janeiro. Mais ainda, conforme se pode inferir dos debates das seções dos dias 15 de dezembro de 1845 e 23 de junho de 1848, ao ser assinado um tratado nesses termos poderia ser aberto um precedente legal para a navegação de embarcações paraguaias por rios interioranos brasileiros, assim como fomentar um ímpeto demandante de privilégios semelhantes, na Bacia do Amazonas, por outros países como Bolívia, Peru, Nova Granada, Equador e Venezuela, o que poderia gerar severas implicações à segurança nacional.

4 Limites

Dentre os elementos que compuseram o ímpeto mais proativo para com seus negócios com os vizinhos do Prata no início da década de 1840, a negociação de fronteiras pode ser apontado como um dos aspectos de maior presença nas empreitadas diplomáticas do Império. Conforme aponta Amado Cervo, destaca-se em decorrência do pensamento existente à época de que a existência de limites bem definidos e mutuamente aceitos pelas partes envolvidas em tratados legítimos trariam consigo a mitigação de que potenciais conflitos lindeiros migrassem da ceara diplomática e repercutissem no sentido de gerar confrontos de ordem militar. Esse pensamento, o qual pode ser entendido como um dos elementos formadores do que se entende, hodiernamente, como a tradição pacifista da política externa brasileira, adivinha não somente do intuito de não envolver o Império em confrontos armados – sendo somente os de natureza defensiva considerados condizentes ao interesse nacional –, mas também do objetivo de transmitir uma imagem não-expansionista aos seus vizinhos (CERVO e BUENO, 2008. p. 17-23).

No presente episódio analisado, é importante ser ressaltado, inicialmente, a ausência de uma tese ou mesmo de um componente ideacional que norteasse a diplomacia brasileira em suas negociações fronteiriças. Embora existisse uma série de tratados do período colonial que tinham como objetivo delimitar as possessões de ambas as coroas, a pluralidade de princípios que embasavam tais documentos, assim como a sucessão destes, aliado ao fato de existirem problemas concretos com as demarcações, podem ser entendidas como fatores complicadores em alguns casos. Aliado a isso, é importante ser ressaltado que até a chancelaria de Paulino José Soares de Souza (1849), o princípio do *uti possidetis de facto* não era uma unanimidade na diplomacia brasileira (GOMES, 2011), fato o qual torna ainda mais importante, nesse aspecto, serem evidenciados os debates no âmbito do Conselho de Estado.

Ao ser analisada a proposta de tratado formulada por Pimenta Bueno e Carlos Lopez, percebe-se o uso do Tratado de Santo Ildefonso, de 1777, como referência para os limites entre o Império e o Paraguai, contudo sendo este o principal elemento que inviabilizou sua aceitação pelo governo brasileiro. Na seção do dia 23 de julho de 1845 do Conselho, são possíveis de serem depreendidos os fatores que, na compreensão de seus membros, tornavam o modelo enviado pelo representante brasileiro à Corte, dentre os quais se têm destaque dois principais:

- As imprecisões contidas nas definições lindeiras feitas entre Portugal e Espanha poderiam reacender animosidades antigas;
- Ao aceitar o Tratado de Santo Ildefonso, o Império abriria mão de uma grande porção territorial, na qual já tinha estabelecido bases militares, como a fortaleza de Tabatinga e o forte de São José, além de conter alguns povoamentos brasileiros.

Dessa forma, por sugestão da consulta de 23 de Julho de 1845, o Conselho considera mais apropriado que seja formada uma comissão encarregada de estudar a região e definir, de forma mais precisa, os limites entre ambos os países. Mesmo a dissonância promovida por Paula Souza, nessa mesma seção, acerca desse tratado considerava

a supracitada solução como a mais apropriada para promover o entendimento entre o Império e o Paraguai (ACE 23 de Junho de 1845).

5 Aliança

Dentre os termos contidos na proposta do governo paraguaio de 7 de Outubro de 1844, os termos relativos a uma aliança contra Rosas são um dos fatores que produziram mais negativas e o tornaram de tão difícil aceitação no plano interno brasileiro. Ao passo que um determinado grupo político acreditava uma aliança com o Paraguai ter grande importância para as relações do Império no Prata, ao trazer para sua órbita de influência um dos rivais de Rosas, por conseguinte tentando manipular o equilíbrio de poder regional a seu favor, outro, com destaque para Paula e Souza, considerava as aspirações desse tratado grandes demais, de forma que ele poderia ser um pretexto para incitar maiores problemas para o Império no Prata (ACE 23 de Junho de 1845). Em sua minuciosa análise do tratado, a qual possui recomendações nas diversas cláusulas que nocivas aos interesses e a estabilidade regional do Brasil, destaca-se, nas observações do parecer do Conselheiro a completa exclusão dos artigos que faziam menção a alguma aliança ofensiva ou defensiva com o Paraguai.

Além de ir ao encontro de uma discussão mais ampla, a qual contemplava o direito e a obrigação do Império de intervir nos negócios do Prata, em decorrência conteúdo do tratado de paz de 1828 com a Argentina, sua análise amplia o tom adotado por Bernardo Pereira de Vasconcelos, Honório Hermeto Carneiro Leão e outros Conselheiros cerca dos custos desproporcionais que seriam impostos ao Brasil caso um tratado que compusesse uma aliança com o país guarani fosse assinado (ACE 25 de Junho de 1845). Embora bastante detalhado em sua argumentação, o posicionamento de Paula Souza no Conselho de Estado praticamente ecoava de modo solitário em concorrência ao da maioria dos Conselheiros, que observavam a assinatura de um tratado de aliança com o Paraguai de grande relevância para uma iminente guerra com as províncias da Confederação Argentina aliadas a Rosas (ACE 23 de Junho de 1845).

Decorrente de diversas reuniões da referida instituição governativa do Império, o pensamento acerca de como deveriam ser estabelecidas as relações entre o governo brasileiro e paraguaio convergiram para o estabelecimento de uma aliança de característica iminentemente defensiva, pondo de lado quaisquer fatores que pudessem comprometer o Brasil em um conflito militar que viesse a ser iniciado pela república guarani, assim como deixando claro que o objetivo maior da política exterior do Império era a manutenção da paz na região. Esse grupo de Conselheiros, de cuja formação se destaca Bernardo Pereira de Vasconcelos e Honório Hermeto Carneiro Leão, tinha dois principais argumentos favoráveis à conclusão de uma aliança defensiva com o Paraguai:

1. O ímpeto expansionista do governador Rosas;
2. As históricas animosidades, cujas origens se remontam ao período colonial, entre o Brasil e os países com os quais faz fronteira; (ACE 25 de Junho de 1845)

Tendo em vista esses fatores, temia-se que uma investida militar de Rosas contra o Paraguai, que não tinha recursos prováveis para esquivar-se de uma almejada anexação argentina, pusesse o Império em uma posição de maior risco quanto ao equilíbrio de poder com a Confederação, ao essa ampliar consideravelmente suas fronteiras com o Brasil e angariar o contingente populacional paraguaio para fortalecer o seu já poderoso corpo militar.

A despeito desse mútuo interesse em combater Rosas, um obstáculo interfere nas negociações entre ambas as partes acerca da supracitada forma de aliança defensiva. O surgimento de uma aliança de caráter essencialmente ofensivo entre o Paraguai, Corrientes e o General Paz, a qual em seu conteúdo demandava diversas garantias brasileiras, dificultou sobremaneira a consolidação de uma aliança defensiva entre os governos do Rio de Janeiro

e de Assunção. O entendimento do Conselho de Estado parte da ideia de que o interesse dessas três partes em estabelecer uma aliança ofensiva contra Rosas não somente aumentaria as instabilidades regionais, mas também não ia ao encontro de nenhum dos interesses do Império no plano regional.

6 Conclusões

Dentre os diversos termos tratados pela Missão Pimenta Bueno ao Paraguai, destaca-se como o mais representativo sucesso das negociações empreendidas por esse agente diplomático o apoio reiterado à independência política paraguaia. A despeito dos protestos remetidos por Rosas ao governo imperial, no qual enfatizava que a formação dos Estados sul-americanos tradicionalmente obedecia às divisões coloniais, da mesma forma como o Brasil se constituiu, a percepção política existente no Império era de que a anexação do território paraguaio pela Argentina teria como significado um aumento no potencial de conflito entre ambas as potências regionais, risco muito menor caso fosse sustentada a independência do Paraguai e dos demais países platinos, mesmo se retaliações militares de Buenos Aires fossem feitas. Além de aumentar consideravelmente os limites entre o Brasil e a Argentina, a anexação paraguaia aumentaria os recursos estratégicos disponíveis por Rosas, de modo a exercer uma supremacia na região e ameaçar o Império.

Por recomendação do Conselho de Estado, o tratado entre Brasil e Paraguai versaria somente sobre aspectos lindeiros e comerciais, já bastante controversos entre ambos os países, pelas polêmicas acerca da posse dos territórios entre o Rio Apa e Branco e pelo interesse na abertura comercial paraguaia, embora por sua pouca população e incipiência do mercado consumidor não o tornasse um mercado consumidor tão atrativo. Resolver as questões fronteiriças já seria de grande valia no projeto que se inicia, ao longo da década de 1840, pela política externa brasileira, por ser considerado essencial para o não-surgimento de conflitos militares com seus vizinhos, além de ratificar o posicionamento brasileiro acerca da independência paraguaia ser originada no período das descolonizações espanholas na América do Sul, fato o qual já provocara protestos da diplomacia argentina (GOMES, 2011).

Por fim, a despeito de ser sensível a existência da percepção de que a Missão Pimenta Bueno não logrou com seus principais objetivos estratégicos, muito pode ser compreendido a partir dela. Tendo em vista o enfoque dado no presente artigo, observa-se a grande importância dessa empreitada diplomática na formação e construção de conceitos que norteariam grande parte dos negócios sub-regionais brasileiros. Conforme se observou, por ainda existirem uma série de princípios não formulados, assim como experiências não adquiridas, esse momento foi crucial na formação do que se constituiu, progressivamente, como as tradições de política externa do Brasil.

Bibliografia

Documentos

Anais da Câmara dos Deputados: 1840-1853.

Atas do Conselho de Estado – Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros: Volume 1 (1842-1845), Volume 2 (1846-1848) e Volume 3 (1849-1853).

Livros consultados e citados

BANDEIRA, Moniz. *O Expansionismo Brasileiro e a Formação dos Estados na Bacia do Prata: Argentina, Uruguai e Paraguai, da colonização à Guerra da Tríplice Aliança*. Rio de Janeiro: Renavan; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

- CALÓGERAS, João Pandiá. *A Política Exterior do Império*. Volume 3. Brasília: Editora Senado Federal, 1989.
- CERVO, Amado. *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889)*. Brasília: UNB, 1981.
- CERVO, Amado. BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora UNB, 2008.
- ERVO, Amado. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008
- DORATIOTO, Francisco. *Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- MENEZES, Alfredo da Mota. *Guerra do Paraguai: como construímos o conflito*. São Paulo: Contexto, 1998.
- GOMES, Enrico Diogo. *Os limites entre Brasil e Paraguai: das primeiras negociações à demarcação e o caso da serra de Maracaju*. in: Cadernos do CHDD. Vol. 19. Brasília: FUNAG, 2011
- MORGENTHAU, Hans. *A Política entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.
- POMBO, José Francisco da Rocha. *Historia do Brazil*. Rio de Janeiro: Benjamin de Aguilã, 1905.
- RIBEIRO, Pedro Freire. *A Missão Pimenta Bueno: Documentos*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1966.
- SOARES, Teixeira. *Diplomacia do Império no Rio da Prata*. Rio de Janeiro: Editora Brand, 1955.

Resumo

O Conselho de Estado, dentre as instituições políticas do Império, é uma das com maior relevância para serem compreendidas as raízes ideacionais da política externa do país. Nesse aspecto, a Missão Pimenta Bueno ao Paraguai é um importante exemplo de como diversas práticas que se tornaram recorrentes ao longo da história das relações internacionais do Brasil tiveram origem, ao serem analisados os debates em um momento de formação de diretrizes.

Abstract

The State Council, among the political institutions of the Brazilian Empire, is one of the most relevant in the process of understanding the conceptual roots of its foreign policy. In this object, the Pimenta Bueno Mission to Paraguay is an important example of how many practices became a regularity during the Brazilian international relations history were originated, by analyzing the political debates in a period of tendencies being formulated.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Relações Internacionais do Brasil Império; Processo Decisório em Política Externa

Keywords: Brazilian Foreign Policy; International Relations of Brazil Empire; Decision Making in Foreign Policy

Recebido em: 17/02/2014

Aprovado em: 06/04/2014

As Malvinas e o petróleo: perspectivas

Falklands and the oil: perspectives

Carlos Eduardo Vidigal*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 143, mai.-jun. 2014 [p. 19 a 27]

Introdução

À medida que se aproxima o início da extração comercial do petróleo na bacia de Sea Lion, ao norte das ilhas Malvinas, os ânimos de argentinos, ingleses e ilhéus – ou *islanders*, como preferem ser chamados – afloram, e o assunto retorna ao elenco de prioridades da agenda geopolítica do Atlântico do Sul. O tema não é novo. Antes da crise e da guerra de 1982 ou, mais precisamente, no início da década de 1970, foram realizados os primeiros estudos sobre o potencial petrolífero da região e a questão de sua eventual exploração fez-se presente nas causas do conflito, mesmo que indiretamente.

Os pontos de vista de Buenos Aires e Londres não se alteraram substancialmente desde o conflito, embora, na década de 1990, o presidente Carlos Menem tenha flexibilizado o relacionamento com as ilhas. Com efeito, a partir de sua ascensão à Presidência, Menem iniciou diálogo com Londres e, em reunião em Madri, foram tomadas decisões no sentido de restabelecer as relações consulares, vínculos econômico-financeiros, comunicações aéreas e marítimas, culminando com o restabelecimento de relações diplomáticas, em fevereiro de 1990 (RAPOPORT, 2000, p. 964-965). Com essas medidas, a zona de exclusão estabelecida em 1982 foi suspensa e os direitos sobre as ilhas Malvinas, Georgias do Sul e Sandwich do Sul foram congelados.

Os acordos de Madri, entretanto, não representaram o fim das tensões. Desde 1986 não havia acordo sobre os direitos de pesca, em virtude da iniciativa britânica de estabelecer a Zona de Administração e Conservação Pesqueira, o que incentivou os ilhéus a conceder licenças de pesca a embarcações de diversos países. Essa atividade transformou a economia do arquipélago, que passou de uma região basicamente pastoril a uma área economicamente dinâmica. Outra fonte de atrito era o potencial petrolífero da região, dissenso potencializado com o início de estudos sísmicos, com a decisão do Reino Unido de reivindicar uma zona exclusiva de 200 milhas ao redor das ilhas e de sinalizar para a prospecção de petróleo nessa área, já em 1992. O governo argentino rejeitou em assembleia das Nações Unidas os propósitos britânicos, no que contou com o apoio diplomático de vizinhos latino-americanos.

A dimensão regional da contenda não é tema menos importante. O Brasil, que representara os interesses argentinos em Londres entre maio de 1982 e fevereiro de 1990, e que anunciara, a 2 de abril de 1982, o reconhecimento dos direitos argentinos sobre as ilhas, acompanhou o posicionamento de Buenos Aires nas décadas seguintes. Com efeito, ao iniciar seu projeto de promoção da integração sul-americana, na década de 1950, o Rio de Janeiro passou a apoiar a Argentina em temas sensíveis como a presença do país na Antártida e os direitos argentinos sobre as ilhas sul-atlânticas, além de estimular a adoção de políticas comuns junto à Agência Internacional de Energia Atômica (VIDIGAL, 2009). É nessa perspectiva mais ampla que o posicionamento brasileiro deve ser compreendido, o do apoio à política da Casa Rosada, mesmo nos momentos de maior tensão.

* Professor do Departamento de História da Universidade de Brasília – UnB (cvidigal@gmail.com).

Os acontecimentos das últimas décadas recolocaram a questão das Malvinas no centro das preocupações estratégicas argentinas e foram objetos de resoluções das novas instituições internacionais regionais, como a CELAC e a UNASUL. Esse movimento levou Londres a iniciar, nos últimos anos, uma campanha de divulgação das realizações e dos anseios dos *islanders*, como contraponto ao futuro aumento das tensões, já vislumbrado no horizonte. Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar alguns aspectos do contencioso anglo-argentino e perscrutar alternativas para a solução pacífica da disputa, à luz de viagem recentemente realizada pelo autor às ilhas, como membro de delegação de acadêmicos brasileiros, a convite da embaixada do Reino Unido em Brasília.

Desde já, no entanto, deve-se admitir que as perspectivas estão longe de ser auspiciosas, uma vez que os dois países se encontram diante de uma questão fundamental: os britânicos, vitoriosos na guerra, não admitem discutir o tema da soberania e não reconhecem caráter litigioso da questão; os argentinos, que mantiveram historicamente reivindicações sobre a soberania, não aceitam iniciar negociações sem que o tema soberania esteja em pauta. A história nos ensina que, nesses casos, há apenas duas alternativas: a solução pelas armas, o que não é o caso; ou aguardar uma nova conjuntura histórica, em que uma ou ambas as partes flexibilizem suas posições, a partir de mudanças eventualmente ocorridas em sua política interna.

O Petróleo

O petróleo, como mencionado acima, não é um tema novo no debate sobre a soberania das ilhas Malvinas. Nos primeiros anos da década de 1970 foram realizados estudos na região e os resultados se mostraram positivos quanto à presença de bacias petrolíferas, embora existissem dúvidas quanto às condições locais de exploração e sua viabilidade comercial (MARGHERITIS, 1992, p. 146). Com a crise do petróleo e o choque de preços de 1973, estudiosos argentinos fizeram previsões extremamente otimistas – o Mar Argentino seria o “novo Kuwait” – enquanto que os britânicos produziram o informe Shackleton, sobre as Falklands (1976), que igualmente contribuiu para o acirramento dos ânimos. O informe era cético quanto à exploração do petróleo (e da pesca) em larga escala, e incluía recomendações sobre uma maior cooperação com a Argentina. Nos anos seguintes, Londres deu sinais de disposição para negociar a retirada das ilhas, no caso de ser possível uma solução política aceitável (HEPPLE, 1990). O diálogo, no entanto, não avançou, o que contribuiu para a iniciativa do regime militar argentino em março-abril de 1982.

O petróleo deve ser incluído, portanto, no elenco de causas da crise e da guerra de 1982, embora não tenha desempenhado um dos papéis principais. Serviu, muito provavelmente, como incentivo aos militares argentinos para forçar o avanço das negociações no âmbito das Nações Unidas, incluindo a estratégia da ocupação de 2 de abril, assim como para a chefe de governo britânica, Margareth Thatcher, convencer, posteriormente, o parlamento da necessidade da ação armada. Após o conflito, a Grã-Bretanha deu início a uma política de alto custo, ao apoiar tanto a autodeterminação, ou seja, a manutenção da soberania, quanto o desenvolvimento econômico dos *islanders*. Naquela década, as mudanças ocorridas na Argentina, principalmente a redemocratização, não redundaram em outro comportamento quanto ao papel chave das ilhas em sua política regional.

Os britânicos, por outro lado, passaram a atribuir maior atenção para a região do Atlântico Sul e para a América do Sul. Ao final da década, era a seguinte a interpretação do geógrafo inglês Leslie W. Hepple (1990, p. 244):

El nuevo compromiso político y financiero significa que Grã-Bretanha debe buscar una visión más coherente de la región, aunque esto no esté expresado en un lenguaje geopolítico explícito. El desarrollo futuro a largo plazo del Atlántico sudoccidental requiere cooperación entre Gran Bretaña y la Argentina, pero como la soberanía

es un punto no negociable para ambas partes, la rivalidad parece destinada a continuar. El Atlántico Sur permanecerá por algún tiempo como zona de tensión.

O acerto do prognóstico de Hepple é irrefutável, tanto no que diz respeito à necessidade de cooperação, quanto à continuidade das tensões. Nas duas últimas décadas, dois acontecimentos, entre outros, recolocaram – com mais força – o tema das Malvinas entre os assuntos prioritários da geopolítica do Atlântico Sul.

A 22 de agosto de 1994, o Congresso argentino incorporou, em meio à reforma constitucional, como a primeira das disposições transitórias, texto que estabelece “a legítima e imprescritível soberania sobre as ilhas Malvinas, Geórgias do Sul e Sandwich do Sul e espaços marítimos e insulares correspondentes, por ser parte integrante do território nacional”. Afirma, igualmente, que a recuperação desses territórios e o exercício da plena soberania devem ocorrer com respeito ao modo de vida de seus habitantes. Ao assumir a presidência argentina, a 25 de maio de 2003, Néstor Kirchner anunciou uma nova etapa no tratamento da questão: “*Venimos del Sur de la Patria, desde la tierra de la cultura malvinera y los hielos continentales y sostenemos ineludiblemente nuestro reclamo de soberania sobre las islas Malvinas*” (Apud BOLOGNA, 2006, p. 219-220).

O segundo acontecimento foi a retomada da prospecção do petróleo, no ano de 2010, com a atuação de companhias petrolíferas tanto no Norte quanto no Sul das ilhas. Segundo informe do governo local, não foram previstas atividades de exploração do óleo para o ano 2013, principalmente em virtude de avaliações sobre os limites técnicos para isso; porém, a companhia Noble Energy tem previsto o início de um novo programa de exploração para o segundo semestre de 2014 (Falkland Island Government Policy Unit, *Briefing on Falkland Islands Economy* –, september 2013). Já na bacia de Sea Lion, os avanços foram significativos e os trabalhos desenvolvidos avançam para a fase de produção, prevista para os anos de 2018 e 2019.

Na perspectiva do governo local – não reconhecido pela Argentina – o crescimento médio da primeira década do século XXI, de 3,8% ao ano superou o do Reino Unido (1,6%), e a pesca, principal responsável por esse desempenho, continuará a sustentar altas taxas de crescimento nessa segunda década. Nesse sentido, a exploração de petróleo e de gás permitirá maior aporte para a economia das ilhas: “*with the Sea Lion discovery now moving towards a production phase, commercial supply of oil is expected to commence in 2018/2019 and is predicted to contribute significantly to the country’s economy*”. Com o destino de 9% das rendas do petróleo para pagamento de *royalties* e de 26% para o governo local, há um otimismo iniludível entre os *islanders* quanto ao futuro. De acordo com o censo realizado em 2012, o coeficiente GINI das Malvinas era de 0,38.

Embora não seja possível estimar o conjunto do potencial petrolífero para a exploração nas próximas décadas, visto que os informes britânicos e locais tendem a subestimá-lo, talvez com acerto, o início da produção de hidrocarbonetos poderá ter efeitos negativos do ponto de vista político. Essa leitura advém tanto da política argentina de bloqueio, efetivo, às ilhas, quanto do pleito dos ilhéus de estabelecimento de rota aérea ligando Stanley à Argentina e de retorno à situação dos anos 1990, sem, no entanto, estarem dispostos fazer quaisquer concessões. A esses posicionamentos somam-se percepções mais ou menos equivocadas de ambas as partes, que limitam a possibilidade do estabelecimento de diálogo. Em relações internacionais, o pré-requisito para a negociação é que cada parte esteja disposta a ouvir a outra.

O ressentimento argentino

O ressentimento não é uma categoria desconhecida da intelectualidade argentina. Está presente no debate em torno de assuntos de política interna, como o mito – tese para outros – do longo declínio do país, e se faz presente igualmente na história das Malvinas e do conflito de 1982. Nos últimos anos, com a inclusão da exploração do

petróleo na geopolítica do Atlântico Sul, as manifestações de *enojo* se tornaram comuns. Mesmo em textos e autores que primam pela fidedignidade da informação e que valorizam o equilíbrio da análise, se encontra o ressentimento.

Um exemplo dessa perspectiva é o livro de divulgação, vendido em bancas de jornal na Argentina, de autoria do jornalista e escritor Federico Bernal, intitulado *Malvinas y petróleo: una historia de piratas*. O subtítulo da obra depõe contra a riqueza do texto. Não obstante, no prólogo do livro o ex-chanceler Jorge Taiana parabeniza o autor por difundir a história “*no oficial*” (aspas no original), após afirmar que “*la Argentina está decidida a impedir, protestar y denunciar por vía diplomática todo tipo de actividades unilaterales británicas en territorio nacional argentino*”, e de sublinhar que a Argentina não está só, em razão do apoio do Mercosul, Unasul e outros foros internacionais.

Por não oficial Bernal compreende a história não retratada pelo Foreign Office nem pela grande imprensa argentina, ou seja, a das negociações da diplomacia argentina junto às Nações Unidas, à OEA e ao Grupo de Países Não-Alinhados, entre 1945 e 1976. Em sua visão, a *desmalvinización* da história compõe uma estratégia política, ideológica e diplomática tendente a recuperar a soberania sobre as ilhas, a eliminar a ameaça no plano militar e a frear a exploração dos recursos naturais *en nuestras islas*. Em outras palavras, o conhecimento mais profundo as negociações acima referidas permite o debate da questão em termos menos acalorados. Por outro lado, o ressentimento se faz presente em algumas passagens do texto, como no tratamento ao tema do petróleo:

La ilegítima exploración petrolera británica en las islãs Malvinas avanza rápidamente no solo em materia de nuevos resultados y consecuencias, sino también en cuanto al nivel de politización que los grandes médios de prensa locales le dan al asunto. En efecto, gruesos errores de interpretación periodística conviven con la omisión de datos que bien podrían aportar un mejor entendimiento por parte del pueblo argentino, a su vez fundamental para un rechazo masivo y consciente de la avanzada pirata (BERNAL, 2010, p. 105).

Mais grave, do ponto de vista do culto ao ressentimento, são as manifestações da Presidente argentina, Cristina Kirchner, que não somente sustentam o ponto de vista oficial, como alimenta o nacionalismo e fortalece as prevenções contra a presença britânica e as atividades dos ilhéus. Recentemente, ao rememorar os acontecimentos de 2 de abril de 1982, no 32º aniversário do conflito, Cristina Kirchner procedeu ao lançamento de uma cédula de cinquenta pesos com a imagem das ilhas, exibiu uma bandeira que fora hasteada nas Malvinas, por 36 horas, em 1966, e fez duros questionamentos – ou provocações, sob outro ponto de vista – ao governo britânico. A ênfase recaiu sobre a presença militar britânica:

La verdad es que constituye la base militar nuclear de la OTAN en el Atlántico Sur. (...) El gobierno inglés no desglosa en su presupuesto los gastos destinados a Malvinas. Es lógico para un gobierno que está en todos los frentes y siempre está del lado del agresor. (...) Eso es una pena porque hay un 20 por ciento de jóvenes desocupados. Sería bueno que Inglaterra se dedique menos a guerrear y más a su pueblo (La Nación, 02/04/2014).

O tom dos discursos de Cristina, mesmo que tenham sido destinadas prioritariamente ao público interno, não favorecem o restabelecimento do diálogo, mas é mantido talvez pelo fato de a presidente identificar atitude semelhante por parte do governo Cameron. Mais sofisticados são os argumentos de Federico Bernal, para quem as negociações mantidas junto às Nações Unidas, durante a guerra fria, indicam a suposta irregularidade da exploração econômica nas ilhas, interpretação que contaria com o aval das Nações Unidas.

A propaganda anglo-ilhéu

O ressentimento não é uma exclusividade argentina. Os livretos de publicidade – e propaganda – produzidos pelos ilhéus e britânicos têm por objetivo divulgar a cultura, o estilo de vida e as realizações dos habitantes das ilhas,

valorizando a história das famílias, o empreendedorismo local, o potencial de turismo e a memória da guerra. Com acabamento gráfico impecável, já traduzidos para o espanhol e para o português, encantam ao revelar a geografia surpreendente – o desenho das ilhas e a paisagem marcada pelas areias e pedras, colinas e águas. A narrativa sobre a trajetória das famílias mais antigas colhe a simpatia do leitor. Entretanto, o material concorre para a afirmação da soberania britânica e defesa dos direitos dos ilhéus e não para a abertura ao diálogo.

Na apresentação de um dos livretos, Leona Roberts, diretora do Fundo Nacional e Museu das Ilhas Falklands, apresenta, com clareza e elegância, a força e os limites do discurso local (segundo a versão em Língua Portuguesa):

A nossa história deve ser levada em conta para se entenda o que significa ser um cidadão das ilhas Falkland. Trata-se de uma história bastante curta. A povoação é relativamente recente: começou no século XVIII [sic], mas passou a ocorrer de forma contínua apenas a partir do século XIX. Diferentemente do que os impérios espanhol e português encontram quando colonizaram a América do Sul, as ilhas Falkland nunca tiveram uma população indígena, motivo pelo qual não temos monumentos antigos nem mitologias românticas que definam a nossa identidade de habitantes das ilhas Falkland. Outras pessoas teceram, por conta própria, alguns mitos acerca da nossa história, o que explica as várias concepções errôneas referentes a quem somos e ao nosso direito de chamar as ilhas Falkland de nosso lar (Livreto *Nossas Ilhas, Nossa História*).

Não é o caso aqui de iniciar uma discussão – potencialmente infundável – sobre os direitos históricos ou jurídicos de argentinos e ingleses, mas de assinalar a visão refratária ao diálogo. Ao arrepio das discussões dos anos 1960 e 1970 nas Nações Unidas, há um esforço deliberado de estabelecer “o que significa ser um cidadão do nosso país”. Ao fazer uso do vocábulo *country*, os limites são estabelecidos previamente: o contencioso é negado, assim como a discussão sobre a soberania. Deve prevalecer a trajetória histórica que atribuiu aos *islanders* o direito de autodeterminação, potencializado pelo plebiscito realizado no ano passado.

O plebiscito tornou-se referência obrigatória. Em 11 de março de 2013, uma maioria esmagadora dos 1.672 residentes das ilhas Malvinas registrados como eleitores responderam “sim” à pergunta escrita na cédula eleitoral: “Você quer que as ilhas Malvinas mantenham sua atual condição política de Território Internacional do Reino Unido?” A legitimidade do plebiscito é questionada pela Argentina e pela maioria dos países latino-americanos. Assim, a publicidade e a propaganda que, aparentemente objetivam a consolidação do status quo, contêm aspectos negativos evidentes. Nos textos, a história é apresentada de forma peculiar, os argentinos são chamados de “outras pessoas” e o ressentimento relacionado à guerra é potencializado.

No livreto acima mencionado, há a seguinte referência aos acontecimentos de 1982: “este livreto não é mais um histórico dos acontecimentos de 1982, pois vários desses registros já foram publicados. Todavia, seremos eternamente gratos às forças britânicas que libertaram as nossas Ilhas da ocupação dolorosa, embora breve, das forças argentinas; o sacrifício deles restaurou a nossa liberdade e garantiu o nosso futuro, e jamais será esquecido”. No livreto *Nossas Ilhas, Nosso Lar*, que retrata a trajetória de vida de muitos ilhéus bem-sucedidos, o texto de abertura traz a seguinte redação:

Esta publicação, que mostra a vida dos habitantes das Falklands uma geração após a guerra, é dedicada aos homens e mulheres das Forças Armadas de Sua Majestade e a todos aqueles que ajudaram a libertar as Ilhas Falkland da ocupação argentina de 1982. O sucesso de hoje é o legado de seu sacrifício. Esse é seu legado e seremos eternamente gratos.

A semelhança dos textos não é coincidência. Revela, por um lado, o que maioria dos habitantes pensam e sentem em relação a 1982, como comprova a ampla circulação do livro de John Smith, *74 days: An Islander's Diary of the Falkland Occupation*; e, por outro, o processo atualmente em andamento de construção da memória da guerra, de

uma memória particular que nega as relações históricas com a América do Sul e que sugere que qualquer mudança para melhor não precisa de contrapartidas. O que se vê, ademais, são cidadãos ricos e satisfeitos com o crescimento econômico, residências confortáveis; produtos britânicos nos mercados e a base militar de Mount Pleasant – Mount Pleasant Complex (MPC) – para sua proteção.

É provável que não seja outro o interesse da elite local e mesmo de Londres. Nessa perspectiva, não há contencioso. A guerra confirmou os direitos britânicos, a autonomia e a democracia locais são legítimas e qualquer novidade nas relações com a Argentina deve ser fruto de iniciativa de Buenos Aires, que também se beneficiaria economicamente restabelecendo laços comerciais e voos regulares com Stanley. Entretanto, a história e a geografia cobram uma leitura menos romântica a respeito da atual situação geopolítica do Atlântico Sul.

Identidades inegociáveis

A identidade nacional e seus princípios inegociáveis levam, muitas vezes, as sociedades à guerra. Como afirmado anteriormente, não é esta a situação presente nas ilhas Malvinas e somente uma conjuntura histórica substancialmente distinta da atual poderia sustentar essa possibilidade. A situação atual é de conforto, quando analisada a partir de Londres ou de Stanley, conforto este quebrado apenas pela lembrança da década de 1990 ou quando vislumbrados os efeitos que o reatamento com o continente – Montevidéu, Rio Grande (RS), São Paulo e mesmo Buenos Aires – traria para a economia local. Vista a partir da Casa Rosada, a questão também pode ser interpretada como confortável, mas por outras razões.

As Malvinas são parte da construção do imaginário nacional argentino; são utilizadas como um coringa no jogo político interno, algumas vezes com um discurso de difícil compreensão, mas de fácil assimilação; e contam com a solidariedade dos vizinhos sul-americanos, em maior ou menor grau. Nesse último aspecto, há toda uma tradição de luta em favor da não intervenção e da autodeterminação dos povos na história latino-americana. Essa trajetória facilita a assimilação de alegações de Cristina Kirchner, como no discurso acima. Para a presidente argentina, *“a verdad sobre Malvinas es que constituye la base militar nuclear de la OTAN en el Atlántico Sur”*. Civis e militares sul-americanos que dirigem as iniciativas da UNASUL e da CELAC têm reiterado essa interpretação, não obstante as sinalizações contrárias de Londres.

Resolução da CELAC, de janeiro de 2014, aprovou apoio ao pleito argentino sobre as ilhas Malvinas, juntamente com a condenação do embargo econômico mantido pelos Estados Unidos em relação a Cuba. Na visão de parte dos *islanders*, haveria uma contradição entre a condenação do bloqueio a Cuba e o apoio ao bloqueio argentino em relação às ilhas. Não há sustentação histórica para este argumento, visto que a questão de Cuba se relaciona à *rebelión permanente*, como o historiador chileno Fernando Mires denominou o histórico de rebeldia na América Latina. Ademais, a facilidade encontrada pela Argentina nos foros internacionais regionais, na obtenção de apoio às suas reivindicações, relaciona-se com o padrão histórico de exploração da região por parte de grandes potências, com a percepção da ameaça representada por uma base militar britânica – e da OTAN – próxima ao continente e pela penetração das ideias marxistas em setores das universidades latino-americanas.

Soma-se a essas forças, o projeto de integração sul-americano, muitas vezes liderado pelo Brasil (sempre com constrangimentos), que envolve não apenas o Mercosul, mas a UNASUL e demais instituições sub-regionais. O historiador Luiz Alberto Moniz Bandeira identificou uma percepção presente desde a época do principal chanceler brasileiro, José Maria da Silva Paranhos, o Barão do Rio Branco, a de que o Brasil exerceria livremente sua influência sobre a América do Sul, assim como as Américas do Norte, Central e o Caribe, teriam nos Estados Unidos seu centro de gravitação (BANDEIRA, 2006, p. 270). Trata-se de uma percepção, parte da mentalidade das elites encarregadas

das relações exteriores do país e não de uma política de Estado. No entanto, contribui para a compreensão do significado da integração sul-americana para segmentos dos grupos dirigentes do Brasil.

Os parágrafos acima ilustraram a complexidade do tema referente à soberania sobre as ilhas Malvinas, Geórgias do Sul e Sandwich do Sul, assim como a crescente animosidade de ambas as partes, reveladas no tratamento do tema, seja por meio da imprensa, seja nas políticas oficiais. As ilhas, em maior ou menor grau, tornaram-se parte do imaginário e das identidades das sociedades envolvidas na reivindicação da soberania. Atualmente, não há solução para a questão, que continuará marcando a geopolítica do Atlântico Sul nos próximos anos.

Conclusão

Embora não esteja no horizonte das relações internacionais sul-atlânticas a superação pacífica ou violenta da controvérsia em torno das Malvinas, não seria difícil imaginar saídas para o litígio, pelo menos do ponto de vista acadêmico. Todos os envolvidos teriam que ceder em pontos atualmente inegociáveis, para obter ganhos substanciais para suas sociedades. Poderiam os ingleses abrir mão de uma base militar nas ilhas, por meio de negociação com a Argentina e a UNASUL, tendo como contrapartida o atendimento de interesses econômicos? Poderiam os argentinos flexibilizar o pleito relativo à soberania, aceitando direitos compartilhados com Londres, em respeito ao quase século e meio de excelente relacionamento histórico entre os dois países (1810-1945)? Poderiam os *islanders*, tendo seus interesses econômicos, de propriedade e de estilo de vida respeitados, observar as vantagens que o livre comércio com países sul-americanos, incluindo a Argentina, traria para seu cotidiano?

Na universidade, que preza o livre exercício do pensamento, as indagações acima não seriam um despautério. São sinalizações que apontam para o principal problema atualmente presente nesse tema: a negação do outro, de sua história, de seus valores, e a forma como cada parte vê seu direito sobre as ilhas. Enquanto os envolvidos estiverem ocupados em construir a memória da guerra como instrumento de legitimação de direitos, em ironizar as manifestações do oponente por meio de provocações e em fazer uso da questão em ações de política interna, nada de produtivo surgirá nos próximos anos.

Cabe lembrar que, entre 1945 e 1982, a negociação não era estranha à política de Londres, e que as ações argentinas, no início de abril de 1982, não objetivavam, inicialmente, o conflito e sim a negociação, interpretação comum na historiografia. Ademais, no dia 4 de março de 1982, em entrevista dos chanceleres brasileiro e argentino, Saraiva Guerreiro e Costa Méndez, realizada sem a presença das delegações, Costa Méndez anunciou que a Argentina se preparava para tomar *uma ação mais decisiva* (grifo do autor) nas Nações Unidas, não se contentando com as resoluções da Organização que recomendavam negociações, já que não tinham ocorrido avanços substanciais nas mesmas.

A diferença básica entre as duas posições seria que enquanto a Grã-Bretanha encontrava-se pronta para resolver a questão, respeitando os *wishes* da população local, a Argentina estava disposta a respeitar os *interests* dessa população. Segundo Costa Méndez, em registro do Itamaraty,

Para isso, a Argentina, além de respeitar os direitos de propriedade, que continuariam a ser regidos pelos dispositivos da Common Law, estaria disposta a conceder à população o direito de eleger autoridades locais, conservar a língua e estar isenta de serviço militar no Exército argentino. Os que preferirem poderão receber propriedades equivalentes no território continental argentino, em condições similares de clima e ecologia, mas com comunicações melhores, infra-estrutura, etc. A Argentina está também disposta a conceder todas as facilidades aos que preferirem reinstalar-se na Austrália, na Nova Zelândia ou em outro país.

Embora a Argentina, naquele momento, não transigisse quanto à soberania, as concessões anunciadas eram surpreendentes, assim como a disposição em forçar a negociação. A cúpula militar contava com o apoio norte-americano para levar o tema ao debate nas Nações Unidas. O esforço do chanceler Alexander Haig demonstra que o cálculo estratégico dos dirigentes argentinos não era infundado. O que Costa Méndez não considerou da forma devida foi a contundente reação britânica.

No ano do 32º aniversário do conflito, um duplo movimento anima os debates sobre as Malvinas, o petróleo e a geopolítica do Atlântico Sul. De um lado, *islanders* e britânicos recusam o debate sobre a soberania, concentrando os argumentos na autodeterminação dos povos, utilizado de modo distinto do que as Nações Unidas reconheceram na década de 1960, mas potencializado pelo plebiscito realizado há pouco mais de um ano. De outro, os argentinos e os organismos internacionais sul e latino-americanos propõe a retomada das negociações, afirmando a soberania argentina e centrando esforços em temas geopolíticos. O melhor termo para descrever a situação talvez seja impasse. Sabe-se, ademais, que as relações internacionais não são relações ditadas pela volição e sim por interesses. Se atualmente as três (ou mais) partes estão insatisfeitas, em alguma medida, com as restrições e as tensões presentes, não seria *desejável*, como diria Norberto Bobbio, que alguma forma de diálogo fosse estabelecida?

Bibliografia

- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil e a América do Sul. In ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos (org). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.
- BERNAL, Federico. *Malvinas y petróleo: una historia de piratas*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2011.
- BOLOGNA, Alfredo Bruno. La cuestión Malvinas: una lectura desde lo económico. In BOLOGNA (org). *La política exterior del gobierno de Kirchner*, v. 1, tomo IV. Rosario: CERIR: UNR Editora, 2006.
- HEPPLE, Leslie W. La geopolítica de las Falklands/Malvinas y el Atlántico Sur: percepciones, percepciones erróneas y rivalidades británicas y argentinas. In KELLY, Philip; CHILD, Jack (org). *Geopolítica del Cono Sur y la Antártida*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1990.
- KLARE, Michael T. *The race for what's left: the global scramble for the world's last resources*. New York: Metropolitan Books, 2012.
- MARGHERITIS, Ana. Malvinas: el problema del petróleo y el conflicto anglo-argentino, *Ciclos*, año II, vol. II, nº 3, 2º sem 1992, p. 112-146.
- RAPOPORT, Mario et al. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000
- VIDIGAL, Carlos Eduardo. *A construção do entendimento: relações Brasil-Argentina (1958-1986)*. Curitiba, PR: Juruá, 2009.

Resumo

O início da produção de Petróleo ao norte das ilhas Malvinas, com início previsto para os anos 2018-2019 tem elevado o tom de argentinos, ingleses e ilhéus na defesa de seus direitos. De um lado, *islanders* e britânicos recusam o debate sobre a soberania, concentrando os argumentos na autodeterminação dos povos. De outro, os argentinos e os organismos internacionais sul e latino-americanos propõe a retomada das negociações, centrando esforços em temas geopolíticos. Em meio ao impasse, haveria espaço para o diálogo?

Abstract

The start of the oil production in the North of the Falkland Islands; which is predicted to begin around 2018-2019 has been raising the animosity in discussions among the Argentinian, the British and the Islanders, each defending their own rights. The Islanders and the British refuse to discuss the sovereignty, focusing their argument in the self-determination. On the other side, the Argentinians and the South American and Latin American international organizations propose the restart of negotiations, converging efforts on geopolitical matters. Would there be a place for dialog within this impasse?

Palavras-chave: Malvinas; Petróleo; Atlântico Sul

Key words: Falklands; Oil; South Atlantic

Recebido em 01/04/2014

Aprovado em 25/04/2014

Economia e Geopolítica: Industrialização como Fator de Poder no Terceiro Mundo

Economy and Geopolitics: Industrialization as Factor to Power in the Third World

José Alexandre Altahyde Hage*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 143, mai.-jun. 2014 [p. 28 a 34]

Se existe um campo das ciências sociais que não entra instantaneamente no radar do pensamento geopolítico tradicional europeu é o desta economia. Espaço, território, população e o tamanho das forças militares teriam precedência. À primeira, vista não há grandes reflexões geopolíticas sobre desenvolvimento industrial, crescimento econômico ou papel dos mercados, se devem ser eles regulados ou coordenados pelo poder público. Haveria um equivalente econômico de Harold Mackinder, por exemplo, aplicado à geopolítica? Em que medida algumas matérias-primas passaram a ser estratégicas, portando de interesse geopolítico? Quais foram os países que se filiaram a essas preocupações? Seria correto dizer que na Europa do século XIX não havia tais investigações?¹

Na leitura sobre a razão da riqueza em Friedrich Ratzel, das condições ambientais e materiais, Robert Moraes escreve: “(...) sem alguma riqueza não há momentos de descanso e sem esses não existe possibilidade de progresso intelectual. As condições naturais são entendidas como estímulos ou freios ao desenvolvimento dos povos” (MORAES, 1990: 21). Neste ponto, haveria como imaginar uma geografia econômica com o fito de demonstrar que a sorte dos Estados não aconteceria sem o concurso de estoques mínimos de recursos naturais para formação de riqueza nacional nem das condições propícias dadas pelas características geográficas de implicações geopolíticas, quando passam a ser trabalhadas no âmbito dos conhecimentos aplicados ao poder.

As industrializações europeia e norte-americana não obedeceram obrigatoriamente a um projeto geopolítico, seguindo uma consciência orientadora. Não se trata de discordar da máxima segundo a qual uma economia moderna angaria poder e prestígio ao Estado. A Revolução Industrial transformou amplamente a vida britânica, possibilitando aumentar sua inserção internacional. A construção de ferrovias e indústrias de petróleo nos Estados Unidos da segunda parte do século XIX foi um avanço, até porque permitiu ao poder central daquele ligar as duas costas oceânicas para obter maiores mercados. Mas nem Mackinder, Ratzel ou Nicholas Spykman sugeriram planos nacionais de industrialização que fossem assumidos por comitês especializado britânicos ou alemães.

* Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP (alexandrehage@hotmail.com).

1 É congruente afirmar que nos propósitos deste ensaio a relação entre o pensamento geopolítico com demais ramos das ciências sociais não é automática. Não seria lícito dizer que necessariamente haveria interesse natural entre geopolítica e recursos econômicos. A eleição daquilo que tem peso geopolítico se dá não pela existência pura do objeto econômico, mas sim pelo papel que ele pode representar na consecução do Estado, em sua elevação como grande potência. Em princípio, conceber aquilo que tem a ver com geopolítica depende mais de sensibilidade política da elite estatal do momento de que um trabalho temporal encontrado em um saber organizado e sistematizado. Kjellen advoga a autarquia para o nascimento de moderna economia nacional, mas não significa dizer que a autarquia seja, obrigatoriamente, um recurso geopolítico. Ratzel era cientificamente cosmopolita que acreditava no intercâmbio cultural para o engrandecimento nacional. Assim, abre-se a expectativa de que o protecionismo poderia ser econômico, mas não cultural ou científico, pois isso dificultaria o progresso do Estado (MORAES, 1990: 23).

É claro, seria equivocado dizer que não haveria ninguém do pensamento geopolítico com interesse na industrialização e nos efeitos que ela poderia acarretar na vida dos países. Ao menos não há autor cujo trabalho transborde o interesse inicial de sua época. Rudolf Kjellen havia escrito sobre a função da autarquia na promoção de progresso econômico. O objetivo do professor da Universidade de Uppsala seria a defesa aduaneira do Estado em vista de potências poderosas na arrematação de recursos internacionais. A proteção interna teria o propósito de fomentar a criação de empresas nacionais e a existência de mercado consumidor – mas sem se descuidar da agricultura, a base alimentar que não permite ser buscada no exterior sem provocar sérios contratemplos.

Nos anos 1900 o que o sueco faz é reaproveitar o debate anterior e atribuir-lhe corte geopolítico, uma vez que a saúde econômica do Estado o leva a obter posicionamento mais bem posto no sistema internacional perante homônimos que já são industrializados ou estão em via de sê-lo. O Reino Unido usa seu arcabouço bélico para garantir o abastecimento alimentar saído das colônias, sem o qual a população das ilhas britânicas passaria fome. A Alemanha imperial, no final das contas, acaba seguindo os passos da primeira ao procurar criar zona de influência e complementaridade econômica no Oriente Médio e África do Norte. A ferrovia Berlim-Bagdá é exemplar na ação germânica de concepção econômica que depois teria significado geopolítico (KJELLEN 1975: 59).

Em parte, o que Kjellen procura sugerir já havia sido concebido por políticos e pensadores norte-americanos e alemães de meados do século XIX. Nesta seara destacam-se o defensor do protecionismo estadunidense, Alexander Hamilton, partidário da industrialização induzida, calcada no mercado interno, e George F. List, advogando a mesma coisa para justificar o relativo desuso do valor agregado na agricultura germânica. Ambos serão tempos depois eleitos os intelectuais orgânicos das políticas, tanto internacionais quanto domésticas, alternativas ao liberalismo clássico de Adam Smith.

Mas começando pela última pergunta é possível responder que a preocupação econômica a partir dos vetores apontados acima, papel da indústria, não habitava a imaginação geopolítica das potências mais expressivas, Alemanha e Grã-Bretanha; nem a dos Estados Unidos da América e do Japão, para não se concentrar somente no Velho Mundo. Mesmo que apressado haveria condições de fazer uma hipótese sobre a relativa distância entre pensamento geopolítico tradicional e a economia dos moldes acadêmicos. A premissa seria que a industrialização pioneira, começando com a Inglaterra do século XVIII, não foi conclusão de um projeto geopolítico, organizado politicamente pelo Estado. Isto não quer dizer que o poder público tenha sido indiferente ao salto econômico do país.

Ao contrário disso, não faltam autores, antigos e contemporâneos, que apontam o interesse do Estado britânico, nomeadamente, na arquitetura de uma economia industrial. Karl Polanyi fez escola ao afirmar que a industrialização comandada pelo Estado não havia sido tão espontânea como se acreditava nos debates ideológicos a favor do livre-cambismo. O surto industrial daquele país havia não somente alterado radicalmente a dinâmica econômica e social; havia ganhado ares internacionais na medida em que a Grã-Bretanha se apresentava como potência militar e econômica por causa de sua excelência produtiva, exportando máquinas e capitais dentro de uma atmosfera que passara a ser conhecida pelo nome **pax britannica**, o auge de uma civilização europeia que ganhava nos 1880 o direito quase sagrado de ser mundial (POLANYI, 2000: 25).

A *belle époque* das finanças internacionais tinha como casal de abre-alas a exportação europeia de bens industrializados e de capitais provenientes de bancos da City londrina ou que por ela passavam. Eis uma amostra de rede internacional financeira que posteriormente passou a ser chamada globalização. Acontece que a dianteira britânica não saiu de algo equilibrado, aberto e democrático. Uma vez chegado ao topo do sistema a grande potência procurava montar sua hegemonia, ou algo análogo, que costuraria sua liderança a contar com o poder militar, econômico e, se possível, com apegos morais que elegessem uma causa humanitária, o fim da escravidão. Entretanto, o Estado que chegasse à frente não abria mão da preeminência sem provocar crises, conflitos e guerras.

Na versão das metáforas há quem diga, a exemplo de Vilfredo Pareto, que a história é um cemitério de aristocracias, classes sociais outrora vigorosas que fenecem e dão passagem a outras que ultrapassam o rigor das antigas da circulação

das elites (PARETO in RODRIGUES, 1984: 78). Usando o mesmo raciocínio do sociólogo italiano pode-se dizer que a história das relações internacionais é um depósito de potências hegemônicas, de países que usufruíram grande prestígio e poder por determinado tempo. A decadência de uma potência dessa estirpe ocorre militar e economicamente. A indústria nacional, de antemão, perde dinamismo na exportação em face da concorrência internacional ascendente; os bancos deixam de ter papel proeminente junto aos grandes financiamentos industriais e infra-estruturais de outrora. Em paralelo à decadência da primeira outra potência emerge e ocupa aquelas funções políticas, o que se estende de igual forma para o setor de segurança e estabilização do sistema.

Apesar da certeza de que as potências que gozam de grande reconhecimento decaem, cumprindo uma lei da geografia política, nos dizeres de Ratzel, elas procuram retardar ao máximo tal acontecimento; modificam o padrão militar, renovam a economia e pesquisam mais. Uma das formas de retardar o outono é não “socializar” aquilo que adquiriram nem permitir intercâmbios dúbios por motivos virtuosos das relações internacionais, embora sejam temas usados para promover boa imagem de hegemonia cuidadosa: o empenho pela harmonia internacional, pela justiça ou pela democracia. Usando expressão de um professor da Universidade de Cambridge as grandes potências “chutam a escada” para que as disputantes não possam subir e ombrear com aquela que ora procura se conservar na cabeceira da política global (CHANG, 2004: 175).

Na segunda metade do século XIX passou a haver industrialização induzida pelo Estado naquelas unidades cuja participação na economia internacional era à base da agricultura. Alemanha, Estados Unidos Rússia e Japão se filiam ao termo *capitalismo tardio* pelo fato de se industrializarem por meios não espontâneos e no tempo considerado propício, ao nível de Grã-Bretanha, Países Baixos e norte da Itália. No estilo tardio o poder público incentivaria o crescimento de setores da economia nacional, ajudando empresários, financiando novas empresas e protegendo outras. A parte setentrional da península italiana já seria alçada à primeira etapa da industrialização clássica, no século XVI, por meio de empresas de tecidos, metalurgia e vidros. A revolução transformadora que fez nome na Inglaterra seria etapa superior à iniciada com a Itália.

O acarretamento econômico na geopolítica ganhou ares pela industrialização na medida em que os países de capitalismo tardio tencionavam subir na escala internacional de poder (diga-se escala informal) e sair da dependência britânica sobre produtos transformados, principalmente os do setor metalúrgico, aço, na composição de armas para o exército, canhões, e cobertura metálica para as marinhas de guerra, os encouraçados. Escapar da situação vista por vulnerável era negar os pressupostos intelectuais e políticos que amparavam a maneira sobre a qual se organizava o mercado internacional, as trocas produtivas entre os países que, no final das contas, não era conveniente para aqueles que tencionavam se industrializar em vista dos aspectos de poder.

No ambiente de capitalismo induzido contrariar pressupostos intelectuais da economia era de igual modo superar os clássicos que conformavam o modelo de divisão comercial que posteriormente passou a ser conhecida pelo termo Divisão Internacional do Trabalho em que política e intelectualmente legitimava o papel britânico, e mais alguns poucos, de fornecedor de produtos industrializados em troca de matérias-primas. Diferente do que passou a haver em meados do século XX a diferença não se dava entre Europa Ocidental e Terceiro Mundo, mas entre a Europa industrializada e a agrícola. David Ricardo, um dos clássicos pensadores da economia concebia assim o concerto de trocas internacionais, observando que se as condutas informais fossem respeitadas tudo caminharia bem:

A Inglaterra exportava seu tecido em troca de vinho porque, dessa forma, sua indústria se tornava mais produtiva para o país; Portugal importava tecido e exportava vinho porque a atividade portuguesa poderia ser mais beneficentemente utilizada por ambos os países na produção de vinho. Se houver maior dificuldade na produção de tecidos, na Inglaterra, ou na produção de vinho, em Portugal (...) o comércio imediatamente cessará (RICARDO, 1973: 324).

Para o pensamento político empregado nos Estados agrícolas, que ressentiam por possuírem pouca importância na economia industrial, sair da situação inferior no sistema internacional implicava contrariar a Grã-Bretanha, o *Padrão Ouro*, e substituir ideologicamente os advogados neoclássicos por partidários do protecionismo. Em outras palavras, seria ligar o termo política com o da economia adjetivada; fazer “política econômica”. Seria levar ao poder público a capacidade de regular a economia interna, atentar para os conflitos setoriais entre os agentes envolvidos, adentrar na produção de itens que não atrairiam atenção dos empreendedores privados por falta de condições financeiras, pelo mercado oligopolizado ou por complexidade tecnológica. Em última instância, poder influenciar ou planejar minimamente a economia nacional, não por capricho governante, mas por causa de graves disputas interestatais (LOMBARDINI, 1986: 968).

A inversão político-econômica vinha sendo feita lentamente para diminuir atmosfera livre-cambista na ordem econômica mundial. Um dos fundadores do moderno pensamento da política internacional, Edward Carr, havia indicado que a economia liberal, do após 1919, tinha um quê de ideologia com feições anglo-americanas, de representar o poder daquelas duas potências, cujos interesses eram a conservação do sistema de trocas, a emergência das praças londrina e nova-iorquina na promoção de empréstimos a todo o mundo, no financiamento das reconstruções de guerra e na tentativa de se manter a chamada harmonia de interesses, em que haveria complementação entre os desejos comerciais dos Estados Unidos, Grã-Bretanha e demais países (CARR, 1981: 52).

Tudo isso soava como hipocrisia para os países sem grandes estruturas industriais e tecnológicas. Era coisa arranjada de quem procurava manter o poder internacional e congelar manifestações e ascendências de concorrentes na cabeceira do sistema; e assim teria na mira, à primeira, vista a Alemanha dos anos 1930. Não só esta última, mas um rol de periféricos e semi-industrializados que gostariam de minar a preeminência político-econômica anglo-americana. A contestação aberta contra as potências liberais se dividia em duas vias. Uma de teor revolucionária socialista contra a ordem burguesa, da propriedade privada como valor supremo e ao imperialismo, à moda de Lênin. Eis a União Soviética. A outra seria liderada pela Itália fascista, nos primeiros anos, defendendo a um papel primordial do Estado na regulação acima das classes sociais e contra o livre jogo do mercado internacional, visto por viciado e ao gosto dos países centrais.

O curioso é que em determinado tempo as argumentações corporativistas contra o liberalismo anglo-americano tinha pretensões universais ao falar em nome dos países pobres, da periferia, que não se contentavam em ser meros fornecedores de matérias-primas para o hemisfério norte. Neste campo, emergiam quase que automaticamente os integrantes da América Latina, em especial o Brasil “nacional-populista”. Porém, um dos modelos a servir de inspiração antiliberal foi a Romênia dos anos 1920/30 (LOVE, 1998: 184). Localizada economicamente na periferia da Europa Ocidental desenvolvida, foi país considerado uma das fontes intelectuais para autores que depois de 1945 ajudarão a fundar a CEPAL e da qual sairá a tradicional crítica a respeito dos desiguais termos de troca.

Uma das chaves para um entendimento antiliberal é encontrada na obra de Carl Schmitt e seu conceito chamado *Estado total* em oposição ao suposto Estado neutro, despolidizado, que não adentrasse nos ramos consagrados da sociedade civil. Termo caro da escola marxista, em que o poder público ficaria somente à espreita, respeitando regra cara, mas não assinada, a de que o Estado não se intrometeria na economia e na sociedade. Isso seria coisa do século XIX. Na atenção schmittiana o Estado total surge porque a sociedade, de diferentes modos, pede sua presença na regulação do jogo econômico e social, formando leis específicas, aprovando linhas de apoio ou demonstrando ordem. Por outro lado, não seria tão lícito assim reduzir o exposto acima a corpo doutrinário fascista, uma vez que até nas democracias haveria a convocação do Estado para dar azo às carências de educação de massa e saúde pública (SCHMITT, 1992: 52).

Operou-se a ligação da política com a economia, a política econômica, mas com algo ainda a ser verificado. Não se tratava de encarar as duas vertentes como iguais ou complementares ao gosto liberalismo, sempre em busca de

rearranjos possíveis. Tratava-se, pois de subordinar a economia à política, vale dizer ao Estado, em que não haveria a emergência dos atores individuais ou empresariais, do capital, mas sim a autonomia do político como esfera decisiva sobre a vida nacional. Desse conjunto cresce a postura autárquica e nacionalista que procura decantar apoiadores e opositores de um projeto de poder interno. Em uma realidade em que se deve deixar claro quem são amigos e inimigos na política internacional, não deve haver espanto nesta dualidade conceitual, paradoxalmente não fica fácil saber onde começa a guerra e em que instante vem a paz.

A inspiração profascista, protecionista e industrialista que ganhou terreno fértil da Romênia, país marginal da Europa Ocidental, locomoveu-se rapidamente para o hemisfério sul, a periferia de fato. No Brasil aquelas premissas animaram o debate sobre a necessidade de se obter parque industrial e infra-estrutura para romper a lógica da ascensão econômico-política do hemisfério norte. Não se tratava mais de apelo ideológico à direita para contestar a ordem internacional, liberal, mas desajustada para a maior parte dos países. O arcabouço nacionalista europeu se transmutou em progressismo, às vezes com coloração marxista de luta anticolonial muito ao gosto do Terceiro Mundo. Nele duas tarefas eram prementes: o desenvolvimento econômico e a autodeterminação.

Acredita-se que a migração do ideário nacionalista, industrializante, enfim, protecionista também pôde ser encontrado nos países centrais que tiveram convívio não tão harmônico e equilibrado, não obstante o clima pesado da Guerra Fria. Antes era a Grã-Bretanha que nublava os interesses de corte global da Alemanha ou Rússia. No após 1945 são os Estados Unidos que perturbam a projeção das potências ocidentais, o que toca à primeira vista a França. Outrora grande potência se apegava Paris àquilo que pode para manter um pouco de respeitabilidade. Neste aspecto, o Terceiro Mundo se organiza para se proteger da Europa, que se protege de Washington pela integração regional. O economista alemão Werner Sombart demonstra alguma contribuição nos esforço de relacionar geopolítica e economia, inclusive apontando uma manifestação da dualidade internacional:

Devemos distinguir um Centro capitalista – as nações capitalistas centrais – de uma massa de países periféricos, conforme vistos a partir do Centro; os primeiros são ativos e dirigentes, os últimos passivos e subordinados. A Inglaterra era o Centro capitalista na primeira metade do século XX; mais tarde, no período mais longo do Alto Capitalismo, a Europa ocidental juntou-se à Inglaterra. E por fim, na última geração, a parte leste dos Estados Unidos ascendeu (alcançando o Centro) (SOMBART *apud* LOVE, 1998: 256).

Dentro de uma reflexão os países periféricos de hoje são os de capitalismo tardio de ontem. Tanto na era contemporânea quanto na anterior uma das funções do Estado é induzir o crescimento e o fomento de poupança doméstica. Parece que uma criação que não é do mundo subdesenvolvido, embora não seja muito marcante no hemisfério norte antes dos anos 1950, o planejamento governamental tem sido presente na evolução dos países pobres. Com efeito, os planos são mais afeitos às economias autárquicas, sendo encontrados nas unidades políticas corporativistas (e análogas) e na União Soviética, ambientes mais propícios a instituir fórmulas de desenvolvimento econômico em alternativa à ausência de instrumentos históricos de crescimento que podem ser ausentes momentaneamente em virtude de tremendos conflitos políticos e guerras (LAFER, 1970: 10).

Tudo isso se dá porque a situação da economia internacional se complica constantemente. Dentro da visão clássica o mercado exterior provém da livre iniciativa dos agentes econômicos, empresas e Estados. Nesta premissa haveria livre jogo em que os atores exerceriam seu papel de forma a buscar a concorrência perfeita ou algo perto disso. A questão de fundo é que no âmbito internacional a economia nunca deixou de ser capitaneada por alguma potência que a regulasse por meio dos fatores nacionais de poder. Caso exemplar, o do Reino Unido, em que controlou quase que unicamente a economia internacional em todo o período de equilíbrio saído do Concerto Europeu de 1815. Sistema livre-cambista e instrumentos arrefecedores de guerras eram convergentes.

Estas observações permitem a interpretação de que o mercado internacional não fora livre na áurea transição do século XIX para o XX, até 1914, nem na era dourada que vai do final dos anos 1940 até a crise norte-americana de 1971, em que mais uma vez foi descartado o Padrão Ouro das instituições de Bretton Woods. Com efeito, não deixa de ser pregação ideológica a máxima segundo a qual o progresso econômico das nações se deu (ou se dá) pela liberdade comercial. Porventura, as grandes potências interessadas em um tipo de estabilidade, têm condições de imprimir relações proveitosas entre o poder estatal e empresas nacionais ou multinacionais. François Perroux, crítico referencial do corporativismo (LOVE, 1998: 41) discorre sobre o tema: “Que o mercado mundial não se constitui por si próprio e nas melhores condições econômicas para todos graças às reações espontâneas das empresas sujeitas à lei da concorrência e do preço não oferece qualquer dúvida a um analista respeitador da verdade” (PERROUX, 1967: 316).

Se o mercado internacional é regulamentado por algum tipo de convenção o mesmo pode ser válido para seus desdobramentos, os preços das mercadorias, o controle global dos financiamentos empresariais e dos transportes. À primeira vista, os preços dos produtos resultam do livre jogo dos atores, dos empreendedores que reconhecem possibilidades de maximizar investimentos ao mesmo tempo em que cumprem algo de importância social. Todavia, em nível maior de atividade o mercado internacional não se torna arena aberta em que todos ganham de igual modo; ele é comandado por grupos bem constituídos que contam, se for necessário, com a anuência política e jurídica dos Estados onde tais empresas têm sedes. Em linguagem específica, a economia passaria a ser regida por monopólios, cujas ramificações se espalham por vários países e setores.

Os países industrializados não separam a atividade econômica do mercado internacional do viés estratégico que o assunto comporta. Em situação de larga distância de poder entre os hemisférios norte e sul caberia aos periféricos “queimar etapas” no campo do desenvolvimento e progresso técnico para diminuir disparidade encontrada entre países ricos e pobres. No pensamento geopolítico a função primeira do poder público de um país periférico, mas com vontade nacional, é trabalhar o máximo possível os elementos domésticos que, atuando sob projeto coerente, buscam posição de relevância na vida interestatal (PERROUX, 1967: 327). Em outras palavras, o Estado procura construir poder para ser reconhecido como ente possuidor de poder suficiente para suportar conflitos e disputas por recursos econômicos e meios políticos valorizados pelas grandes potências.

Relação Bibliográfica

- CARR, Edward. *Vinte Anos de Crise*. Brasília, Edunb, 1981.
- CHANG, Ha-joon. *Chutando a Escada*. São Paulo, Editora Unesp, 2004.
- KJELLEN, Rudolf. “Autarquia”. In RATTEMBACH, Augusto (org). *Antologia Geopolítica*. Buenos Aires, Editorial Pleamar, 1975.
- LAFER, Betty (org). *O Planejamento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva, 1970.
- LOMBARDINI, Sírio. Verbete: “Política Econômica”. In BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO. *Dicionário de Política*. Brasília, Edunb, 1986.
- LOVE, Joseph. *A Construção do Terceiro Mundo*. São Paulo, Paz e Terra, 1998.
- MORAES, Antonio Robert (org). *Ratzel*. São Paulo, Ática, 1990.
- PERROUX, François. *A Economia do Século XX*. Lisboa, Herder, 1967.
- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro, Campus, 2000.
- RICARDO, David. “Princípios de Economia Política”. In *Os Pensadores*. São Paulo, Abril Cultural, 1974.
- RODRIGUES, José Albertino (org). “Pareto”. *Sociologia. Grandes Cientistas Sociais*. São Paulo, Ática, 1984.
- SCHMITT, Carl. *O Conceito do Político*. Petrópolis, Vozes, 1992.

Resumo

O artigo procura compreender o papel da industrialização no pensamento geopolítico tradicional europeu. Como o progresso econômico foi importante para os antigos países de capitalismo tardio, como Alemanha, e para que o grupo do Terceiro Mundo pudesse contestar a estrutura Norte e Sul.

Abstract

The paper aims understand the role about industrialization in the traditional European geopolitics though. How the economic progress was important to the antique late capitalism countries, as Germany, and to the Third Worlds group could contest the North-South structure.

Palavras-Chave: Pensamento Geopolítico; Industrialização; Países Periféricos

Word-Keys: Geopolitics Though; Industrialization; Peripheral Countries

Recebido em: 28/04/2014

Aprovado em: 06/05/2014

Metamorfoses e tendências no xadrez do poder mundial

Metamorphoses and trends in the world power chessboard

Paulo Duarte*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 143, mai.-jun. 2014 [p. 35 a 41]

Introdução

Atualmente, o poder mudou. Se antes se impunha pela simples força das armas, exigindo e obtendo, conseqüentemente, o respeito do inimigo, atualmente este tem-se tornado, cada vez mais, um contestatário face ao poder. No passado, o poder era um elemento de equilíbrio no sentido de que “era funcional na cena internacional, regulava as alianças, organizava as proteções [...]” (Badie, 2004: 277). Atualmente, com o fim da bipolaridade, novos atores reivindicam um lugar na arena política mundial. Estes procuram agora impor os seus próprios pontos de vista, mais do que aceitar o *status quo*.

Num mundo cada vez mais globalizado, os atores sentem indignação e insatisfação em relação à hegemonia dos EUA. E então surge o caos e a desordem que a potência do passado já não é capaz de controlar ou reprimir. Isto explica, de acordo com Joseph Nye, que os EUA terão mais dificuldade em atingir os seus objetivos no século XXI (Nye, 1990:175). Mas isso não acontece só com os EUA porque, na realidade, qualquer potência que tem grande poder irá encontrar obstáculos à sua hegemonia. Da mesma forma, o autor acredita que o poder é disseminado principalmente por causa de cinco fatores. Nomeadamente, “a interdependência económica, os atores transnacionais, o nacionalismo em funcionamento nos estados fracos, as transferências de tecnologia e os novos problemas políticos” (Nye, 1992:166). Além disso, o facto de os atores serem individuais e múltiplos ao mesmo tempo, quase anónimos e invisíveis, torna ainda mais difícil conter os seus movimentos e exige uma negociação e um consenso, frequentemente, muito difíceis e lentos.

Richard Haass também partilha este ponto de vista, falando dos perigos causados pela existência de um mundo “apolar”. Da mesma forma, Haass acredita que a apolaridade será a causa de uma série de ameaças que foram causadas por terroristas, pelos estados malfeitores, entre outros. Se o autor afirma que a emergência desta apolaridade é inevitável, defende, no entanto, a ideia de que os atores podem tentar contrariar os efeitos negativos, para que a ordem global seja o menos instável possível (Haass, 2008).

A antiga potência está então ameaçada. Dilui-se enquanto a arena política se fragmenta. Além disso, não sabemos muito bem como será estruturada a nova ordem pós-bipolar. Na verdade, “nós sabemos o que perdemos; não adivinhamos o que ganhamos” (Badie, 2004: 280). Como Bertrand Badie, o próprio Brzezinski também se refere à existência de ameaças ao poder dos EUA, de desafio à hegemonia norte-americana por atores rivais. Em suma, a potência vê a sua segurança ameaçada. Se compararmos alguns antigos impérios com os EUA de hoje em dia, observamos que a América é mais vulnerável aos desafios de segurança do que era, por exemplo, a Inglaterra no século XIX. Por outro lado, a questão não é saber se a hegemonia americana irá desaparecer num futuro mais ou menos distante, porque a história é feita de mudanças. Pelo contrário, o debate deve centrar-se numa questão mais

1 Doutorando em Relações Internacionais na Université Catholique de Louvain -Bélgica (duartebrardo@gmail.com).

importante, ou seja, em saber quem irá substituir os EUA. Note-se, contudo, que não comungamos da visão de que a decadência do *hegemon* é uma tendência inexorável ou irrevogável em todas as áreas, já que a nível cultural (o *soft power*, o ‘sonho’ americano) e militar, por exemplo, os Estados Unidos continuam a deter a superioridade sobre as demais potências.

A turbulência na antiga ordem e a mudança para uma nova ordem é acompanhada por vários fenómenos como o terrorismo, a poluição do meio ambiente, a globalização das economias, o tráfico de drogas, a diminuição das distâncias graças às novas tecnologias, entre outros fatores (Rosenau, 1992: 1-29). Todas estas mudanças não significam, porém, que os governos se tornam completamente inativos, mas que muitas das suas competências podem ser agora atribuídas a outras entidades que não o governo. Alguns poderão pensar a este respeito que a ausência de uma autoridade central – capaz de impor a força se necessário – conduzirá talvez à anarquia. Nesta perspetiva, provavelmente não estaríamos muito longe do caos se os EUA (que possuem o maior exército do planeta) renunciassem ao seu “papel de polícias do mundo”. A questão é, então, saber o que pode acontecer se a *Potência* quiser ficar à margem do mundo (como, de facto, aconteceu no passado) ou se já não é suficientemente poderosa para gerir tudo e todos e ao mesmo tempo.

No sentido de compreendermos as características da nova ordem mundial, esboçaremos um cenário multilateral, comparando-o a um cenário unilateral, e projetando inclusive a coexistência de ambos (multilateralismo e unilateralismo) no que concerne ao posicionamento do *hegemon* no sistema internacional. Destacaremos, em especial, a relação com o ‘velho aliado’ europeu e questionaremos até que ponto a China poderá constituir uma ‘ameaça’ à hegemonia norte-americana neste novo século, no qual o poder se encontra fragmentado e diluído, contrariamente ao que sucedia no passado.

As características da nova ordem mundial

Os americanos têm motivos para se interessarem por possíveis ameaças à sua hegemonia neste novo século. Por outras palavras, enquanto o declínio (relativo) da América continua, outros atores parecem emergir. Para além dos EUA, a famosa Pentarquia Palmerstoniana inclui: “a Rússia, a China, a Índia e o Japão”. Nesta fórmula de poder para o século XXI, “a Europa desapareceu”, enquanto a Ásia concentra as atenções (Schmiegelow Partners, 2008:21).

Com efeito, se lançarmos um olhar sobre as “recentes taxas de crescimento das duas nações mais populosas do mundo, China e Índia”, bem como sobre o seu enorme potencial em termos de “território, trabalho e capital”, vemos quão importante a Ásia é (Schmiegelow, 2006:10). Como Henrik Schmiegelow aponta, o modelo de integração e de desenvolvimento asiático parece praticar “de forma mais consistente do que a América, uma filosofia (que é no fundo) norte-americana: a filosofia do pragmatismo” (2006: 18).

Obviamente, não podemos afirmar nada com certeza, pois os atores são sempre imprevisíveis, apesar dos conhecimentos dos especialistas em relações internacionais. Entre as várias correntes de pensamento, é de destacar o debate entre os defensores da continuidade do multilateralismo e aqueles que defendem uma viragem para o unilateralismo. Estas duas correntes são importantes no que diz respeito à temática do declínio (relativo) norte-americano. Na verdade, se os EUA adotarem uma atitude mais unilateralista (e, portanto, egoísta), o seu poder tende a desgastar-se. Isto, talvez mais rapidamente, do que se eles escolhessem cooperar com as instituições e potências internacionais.

Voltaremos a este tema mais tarde. Primeiro iremos discutir por que razão os aliados europeus deixaram os americanos agir unilateralmente após o 11 de setembro, embora seja naturalmente possível argumentar que a OTAN também interveio. Mas mesmo aqui importa citar Sophia Clement segundo a qual, “embora os aliados da OTAN tenham invocado o artigo 5º após o 11 de setembro, a primeira vez na história da OTAN em que foi ativada

a cláusula de defesa mútua, os EUA preferiram optar por sair da OTAN devido à lição que aprenderam através do processo de *nation-building* no Japão” (2003: 403). A autora acrescenta ainda que “os EUA tentaram limitar o envolvimento dos parceiros, quer bilaterais quer multilaterais, para evitar quaisquer constrangimentos políticos na condução das suas operações no Afeganistão” (Clement, 2003: 403).

O debate acima também nos ajudará a entender um pouco melhor o carácter dos americanos e as suas tendências tão militaristas. Obviamente, as despesas excessivas com o armamento e as guerras podem ser portadoras do germe do enfraquecimento interno e conduzir, com o tempo, ao declínio relativo. A este respeito, Battistela afirma que “os custos inerentes ao policiamento penalizam a potência preponderante” (2006: 292).

A Europa e os EUA: duas visões do mundo diferentes

Onde estava a Europa quando o poder americano foi ferido pelo 11 de setembro? Onde estavam os europeus no momento em que os EUA precisavam deles? A resposta encontra-se, por exemplo, em Robert Kagan, quando ele diz que “é hora de parar de fazer como se os europeus e os americanos partilhassem a mesma visão do mundo, ou mesmo como se eles vivessem no mesmo planeta” (2003: 9).

Só podemos entender a “inação” da Europa pela sua psicologia e pelo seu contexto. Na verdade, os europeus adoram a paz e o multilateralismo. Querem resolver os seus problemas através da diplomacia e do direito, em cooperação com os diversos atores. Ao mesmo tempo, esta maneira de ver o mundo encaixa-se bem no ideal de “paz eterna” de Kant que contrasta com a “anarquia” hobbesiana (Kagan, 2003:9).

Esta última é, antes, o mundo em que os americanos vivem, um planeta onde reina o caos e que eles acreditam serem os únicos capazes de eliminar, pela força. Além disso, os sistemas hobbesianos são dificilmente compatíveis com estratégias multilaterais, que estão condenadas ao fracasso num mundo anárquico (Almeida, 2003:4). Os americanos suspeitam dos outros, da sua vontade de cooperar, da diplomacia. Por exemplo, as Nações Unidas é uma instituição útil às vezes, mas também um obstáculo a contornar, pelo unilateralismo (o Iraque é um bom exemplo).

Os americanos concebem o mundo em termos de cálculos, tentam prever o comportamento das nações suspeitas, bem como a melhor estratégia para aniquilar o adversário e expandir a sua hegemonia. Não é surpreendente que os americanos tenham medo porque eles procuram-no através de uma política externa agressiva para com os mais fracos. Como dizia Barber, “o medo é a única arma do terrorismo, mas é muito mais poderosa contra aqueles que vivem na esperança e na prosperidade do que contra aqueles que definham em desespero e não têm nada a perder” (2003: 21).

Se a Europa e os EUA vêm de “mundos diferentes”, como já vimos, note-se que os europeus podem divergir entre eles, na área das relações internacionais. O mesmo acontece entre os americanos. Assim, os franceses defendem o ponto de vista que para que o mundo seja estável, devemos criar um sistema multipolar capaz de oferecer resistência à hegemonia americana. Mas os ingleses acreditam que as relações entre a Europa e os EUA devem ser reforçadas para evitar qualquer unilateralismo americano e para garantir a estabilidade mundial (Laidi, 2003).

Em conclusão, os americanos e os europeus parecem estar perante áreas em que discordam, incluindo a política externa: escolha entre multilateralismo e unilateralismo, entre o recurso ao direito e à diplomacia, ou à força. Certamente, todos querem a paz, mas os métodos para alcançá-la são diferentes: ao contrário dos europeus, os americanos tendem muitas vezes a recorrer à guerra para ter paz.

Além disso, a configuração geográfica também ajuda a explicar as diferenças de pontos de vista relativamente ao que os europeus e americanos consideram como novas ameaças. Como tal, Kagan diz: “os americanos têm uma exigência irracional de segurança total, sem dúvida porque viveram durante séculos protegidos por dois oceanos. Por outro lado, os europeus, sabem o que é viver com o mal, porque foi o que fizeram durante séculos” (2003: 51).

Mas qualquer que seja a sua natureza e os seus desafios, a Europa e a América não podem passar uma sem a outra. A potência económica, de um lado, completa a força militar do outro. As ligações entre elas são favoráveis não

só a elas próprias, mas também ao sistema global que precisa de estabilidade e de um líder. E se a Europa não tem verdadeiramente uma força militar, como é o caso do Japão, tem influência. Por outro lado, se vem de “Vénus”, como acredita Kagan, então tem uma sensibilidade especial, capaz de guiar o seu aliado americano em direção a uma melhor perspectiva para o futuro (2003: 51).

Unilateralismo

Alguns autores defendem, no âmbito da nova ordem mundial, que os EUA devem concentrar-se principalmente nos seus assuntos internos e resistir a qualquer multilateralismo, exceto no caso em que os interesses americanos estejam em perigo. Trata-se de um unilateralismo puro e duro que visa satisfazer apenas os objetivos americanos, incluindo os seus desígnios expansionistas, ou seja, imperialistas.

O impacto dos atentados de 11 de setembro afastou as dúvidas sobre o debate do ‘unilateralismo versus multilateralismo’, uma vez que a maioria dos analistas tende a afirmar que os EUA assumiram uma postura cada vez mais unilateral na sua política externa.

Neste sentido, a ofensiva iraquiana representa apenas o primeiro passo da “grande nova estratégia imperial da Administração Bush” que visa “dominar o mundo e destruir qualquer potência que os tente desafiar (aos EUA)” (Chomsky, 2004). Além disso, a velha ideia de “agir multilateralmente, quando possível, mas unilateralmente se necessário”, que foi repetida por Madeleine Albright (como embaixadora das Nações Unidas), mostra até que ponto os americanos estão dispostos a adotar esta estratégia (Cit. por Chomsky, 2004:199).

No entanto, os estados aliados (à exceção da Inglaterra, por exemplo), bem como de uma grande percentagem da opinião pública norte-americana e internacional (para não dizer a maioria), não partilham os mesmos objetivos que o ‘Tio Sam’.

Neste contexto, podemos perguntar se a lição iraquiana não é, em última análise, um modelo de “cooperação seletiva” que Richard Haass acredita ser o pilar das relações entre os EUA e os seus aliados no século XXI. Tudo indica que sim. Na verdade, os aliados parecem ter outras preocupações para além do imperialismo e da segurança, tão importantes para Washington, o que explica que neste novo século “as alianças formais serão ainda menos”. Além disso, na nova ordem internacional não haverá “aliados permanentes” nem “adversários permanentes”, mas “apenas interesses permanentes” (Schmiegelow Partners, 2008: 7).

No entanto, o unilateralismo não se limita apenas à questão do 11 de setembro e às suas sequelas. Também está presente quando os americanos se recusam a assinar o protocolo de Quioto, os acordos de redução de armas ou a aceitar e apoiar as regras e instituições que dizem respeito às grandes problemáticas internacionais. O unilateralismo receia e é hostil a qualquer ideia de regra ou regulamentação opressiva. Mas às vezes não é apenas negativo: “pode desempenhar [...] um papel útil na criação de novas instituições internacionais porque muitas vezes é necessário que alguém dê o exemplo e salte para a água primeiro” (Nye, 1992: 231).

O que é o multilateralismo? – Os EUA na nova ordem mundial

Neste contexto de busca de interesses que não recebem o consentimento dos aliados, é legítimo perguntar se o multilateralismo ainda tem hipótese de sobreviver na nova ordem. Sim, dirão certamente os defensores desta abordagem, realçando os inúmeros casos em que os EUA, renunciando ao seu isolacionismo, colaboraram na construção de um mundo melhor. Se pensarmos, por exemplo, na OTAN ou nas Nações Unidas, vemos que há provas de que os americanos se têm envolvido, desde há vários anos, na cooperação (Almeida, 2003). Neste sentido, o multilateralismo é algo característico na identidade dos EUA e que não se pode simplesmente apagar sejam quais forem os novos desafios.

Como é que os EUA se irão posicionar no futuro? Na verdade, ainda têm a oportunidade de dizer ao mundo que estão presentes pela força ou de esperar que o próprio mundo reconheça o seu poder. Também podem escolher entre lutar sozinhos contra o terrorismo e a anarquia ou cooperar com os outros países. Mas como explica Brzezinski, “entramos numa era em que a aspiração à segurança nacional no isolamento é uma quimera”. Isolados, os americanos não terão a força para suportar os “ressentimentos e a inveja” (2004: 282). Ou, como sublinha Nye, “querer decidir tudo sozinho para todo o planeta é talvez obter os triunfos na política externa, mas isto não é suficiente para resolver a miríade de problemas impossíveis de tratar, a não ser através da cooperação internacional” (1992: 228).

Com efeito, os partidários de uma atitude multilateralista defendem que é do interesse americano aceitar e apoiar as regras e instituições que têm por objetivo lutar contra o terrorismo, contra a SIDA, o tráfico de droga, a pobreza e outras grandes questões e desafios transnacionais.

Os interesses dos EUA podem também coincidir com os de muitos outros países e vice-versa. Egoístas, irão cair com o tempo; cooperativos, semearão um futuro melhor para eles e para os outros. O sucesso da estratégia americana será ainda mais notório se os outros entenderem aonde a América quer ir, o que pretende fazer e como quer fazê-lo.

A possibilidade de coexistência entre unilateralismo e multilateralismo

Em conclusão, se o 11 de setembro reforçou o unilateralismo norte-americano, seria, no entanto, simplista considerar a futura política externa norte-americana apenas em termos unilaterais ou multilaterais. Na verdade, nada impede que estas duas características se complementem.

Por outro lado, os EUA devem perceber que já não são a superpotência que foram no passado, mas, pelo contrário, são uma grande potência entre outras. Isto significa que a sua ação, para ser eficaz, deve ser enquadrada e ajudada pela ação de outros grandes estados (já não pode continuar a operar unilateralmente como no passado, porque o poder mudou).

A cooperação deve ser feita com “grandes potências regionais”, tais como o par “Franco-alemão na Europa, a Rússia na Eurásia, a China e, talvez o Japão, no sudeste da Ásia, a Índia, no sul da Ásia” (Huntington, 1988/89: 5). Mas deve ser também feita com qualquer outra potência, desde que haja a vontade de se envolver no caminho da paz e da prosperidade.

Se preferirmos falar em termos de ‘polaridade’, poderíamos talvez dizer que o sistema internacional atual tem características tanto unipolares como multipolares. Tal significa que o mundo é “unipolar do ponto de vista militar”, e é ao mesmo tempo “multipolar do ponto de vista económico e principalmente cultural” (Hassner, 2003: 63). Estas duas características, não obstante as suas diferenças, “podem perfeitamente coexistir” especialmente num contexto onde o poder e os atores são complexos e imprevisíveis.

A China: uma ameaça à hegemonia norte-americana?

Imprevisível e complexo é, por exemplo, o caso chinês. A China alimenta os americanos com produtos, mas por outro lado, não fica triste ao ver o declínio dos EUA. Neste sentido, a China é possivelmente cúmplice da ‘eutanasia’ americana, porque só responde ao pedido de consumo de Washington. Mas, ao fazê-lo, não só permite o ‘suicídio’ económico dos EUA, como também beneficia com isso (Keck, 2014).

A China dispõe de um grande potencial para se tornar uma superpotência. Apesar dos problemas internos, o país ocupa uma enorme dimensão territorial, conta com uma imensa mão de obra e vê sua economia a crescer a um ritmo acelerado. Em suma, enquanto os EUA vêm a sua economia enfraquecer, a China parece estar a acordar. E, se recordarmos a velha frase ‘Quando a China acordar, o mundo tremerá’, então percebemos que este país pode passar do estatuto de ameaça (para qualquer outra potência), para uma situação em que igualará ou substituirá os EUA.

O que é, então, necessário para que a China, com o seu potencial demográfico, cultural, económico, militar e diplomático, mostre que acordou? É só uma questão de tempo, se mantivermos, obviamente, todos os outros fatores constantes. Porque, como Bertonha explica, “a China é, entre os candidatos potenciais ao estatuto de superpotência (União Europeia, Rússia, Índia, Japão, Brasil), aquele que tem de enfrentar menos obstáculos” (2008: 34). Não é necessário lembrar que nada é certo e que vários autores têm muitas e diferentes opiniões sobre o futuro da ordem mundial. Mas uma coisa é certa: a China está lá e não a podemos ignorar ou subestimar.

Finalmente, podemos dizer que o estatuto que a China tiver adquirido em função dos acontecimentos, ditará então o seu comportamento: continuar ou não a colaborar com os americanos. De acordo com George W. Bush, “a China já não é um parceiro estratégico, mas antes um competidor estratégico”, o que mostra como ela é encarada como um perigo para os EUA (Bertonha, 2008: 34). Mas também é considerada como uma “ameaça potencial aos seus vizinhos”, se considerarmos, por exemplo, as “diferenças ideológicas” ou “as rivalidades de poder”, isto de acordo com Michèle e Henrik Schmiegelow (2007:17).

Conclusão

Num contexto em que o sistema se torna multipolar, a questão de saber se os EUA estão ou não em declínio (relativo) deve, doravante, dar lugar à verdadeira questão: quem irá substituí-los neste novo século? Só o futuro o dirá, mas, neste momento, já existem alguns “candidatos” a este lugar: a China, o Japão, a Índia ou a Rússia. É claro que a União Europeia não deve certamente ser negligenciada, apesar do facto de que alguns, como os americanos Palmerstonianos, não a incluam na Pentarquia do século XXI. É certamente economicamente poderosa (e, é preciso acrescentar, militarmente fraca), tal como o Japão, mas é a China que parece concentrar todas as atenções. Quando este enorme país acordar, então poderá abalar não só os americanos, fortemente dependentes dela, mas o mundo.

Como nota Zaki Laidi, “considerando o potencial da China, as ambições da Rússia e da Índia constatamos que não é impossível que a ordem mundial do século XXI seja marcada pelo retorno da lógica do poder”. Se isso acontecer, não surpreende que os americanos vejam a sua hegemonia ameaçada num mundo multipolar. Então, tentarão fazer de tudo para “evitar desafiadores” ao seu poder (Laidi, 2003: 22). Assim, é legítimo pensar que se a China se torna mais forte, vai querer ter uma palavra a dizer sobre os assuntos regionais e inclusive mundiais. Isto explica que a relação entre EUA e China pode ir da cooperação ao conflito. Taiwan também é um ponto nevrálgico no relacionamento entre as duas potências, mas isso não significa que, apesar do desafio, os dois países estariam realmente dispostos a usar armas nucleares. Especialmente porque a China está bem consciente da importância em manter um ‘cliente’ tão especial que lhe permite desenvolver a sua economia.

Bibliografia

- ALMEIDA, João, *Hegemonia americana e multilateralismo*, Espaço online de Relações Exteriores, 2003, <http://www.janusonline.pt/2003/2003_2_1_7.html>, Acesso: 30 mar. 2014.
- BADIE, Bertrand, *L'impuissance de la puissance: essai sur les nouvelles relations internationales*, Fayard 2004, 283p.
- BARBER, Benjamin, *L'Empire de la peur: terrorisme, guerre, démocratie*, Paris: Fayard, 2003, 281p.
- BERTONHA, João, O Equilíbrio de Poder do Século XXI, 16/04/2008, <<http://groups.google.com/group/prep-rio-branco/topics>>, Acesso: 28 mar. 2014.
- CLEMENT, Sophia, “The United States and NATO: A Selective Approach to Multilateralism,” in **Unilateralism and US Foreign Policy: International Perspectives**, ed. David Malone and Yuen Foong Khong (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2003).

- HAASS, Richard, *We must guard against the worst in a nonpolar world*: **The Daily Star**, April 24, 2008, <<http://www.cfr.org/bios/3350/>>, Acesso: 25 mar. 2014.
- HASSNER, Pierre, *Washington et le monde: Dilemmes d'une superpuissance*, Editions Autrement, 2003, 170p.
- HUNTINGTON, Samuel, *The U.S. – Decline or Renewal?*, **Foreign Affairs**, Winter 1988/89, <<http://www.foreignaffairs.org/19881201faessay7927/samuel-p-huntington/the-u-s-decline-or-renewal.html>>, Acesso: 25 mar. 2014.
- KAGAN, Robert, **La puissance et la faiblesse: les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial**, Paris: Plon, 2003, 160p.
- KECK, Zachary, 2014, America's Relative Decline: Should We Panic?, **The Diplomat**, <<http://thediplomat.com/2014/01/americas-relative-decline-should-we-panic>>, Acesso 26 mar. 2014.
- LAIDI, Zaki, La question multipolaire, **CERI/CNRS**, septembre 2003, <<http://www.cerisciencespo.com/archive/sept03/artzl.pdf>>, Acesso: 26 mar. 2014.
- NYE, Joseph, **Bound to lead: the changing nature of American power**, New York (N.Y.): Basic books, 1990, 307p.
- NYE, Joseph, **Le leadership américain: quand les règles du jeu changent**, Nancy: Presses Universitaires de Nancy, 1992, 266p.
- ROSENAU, James, **Governance without Government: Order and Change in World Politics**, Cambridge University Press, 1992, 311p.
- SCHMIEGELOW, Henrik, *How 'Asian' will Asia be in the 21st Century?*, **Policy Analysis**, July 2006, <<http://www.schmiegelowpartners.com/download/HSHHowAsianAsien.pdf>>, Acesso: 27 mar. 2014.
- SCHMIEGELOW, Michèle & Henrik, *The road to an Asian Community*, **Policy Analysis**, winter 2007, <http://www.schmiegelowpartners.com/download/IPGe_4Schmiegelow.pdf>, Acesso: 27 mar. 2014.
- SCHMIEGELOW Partners, *How should the Atlantic Community view the Asian Community*, **Policy Analysis**, January 2008, <<http://policyanalysis.wordpress.com/>>, Acesso: 28 mar. 2014.

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar as novas tendências no equilíbrio do poder mundial, o qual se fragmentou e diluiu ao contrário do que se verificava anteriormente. Neste sentido, procurar-se-á esboçar alguns cenários marcados ora por uma postura multilateralista, ora unilateralista, ora pela coexistência de ambas afetadas ao comportamento dos Estados Unidos, de forma a especular-se como poderá o *hegemon* norte-americano agir nesta nova ordem mundial, caracterizada por diversos desafios e ameaças.

Abstract

This article aims to analyse the new trends in the balance of world power, which has fragmented and diluted itself contrary to what occurred previously. In this sense, we will try to outline some scenarios marked by either a multilateralist or unilateralist posture, or even by the coexistence of both in what regards the behaviour of the USA, in order to speculate how the US *hegemon* can act in this new world order, characterised by various challenges and threats.

Palavras-chave: Ordem mundial; Poder; Hegemonia

Keywords: World order; Power; Hegemony

Recebido em: 05/05/2014

Aprovado em: 13/07/2014

Resenha

Liberal Internationalism: Theory, History, Practice¹

Oliver Stuenkel*

‘Liberalism’ is famously difficult to define in politics around the world. In the United States, liberals are center-left, akin to social democrats in Germany. Similarly, in Sweden, the Liberal People’s Party supports social liberalism and has a strong ideological commitment to a mixed economy, with support for comprehensive but market-based welfare state programs. In Germany, liberals are nowadays thought to be center-right, and usually allies of the conservative party, even though they have worked with the social democrats in the past. In Brazil, the term ‘liberal’ is reserved for laissez-faire, right-wing libertarians. The term is so unpopular that political parties whose name included the term ‘liberal’ changed their name. When I decided to offer a post-graduate seminar called “The History of Liberal Internationalism”, a colleague suggested I change the name to “Liberal Internationalism and its Critics” to avoid running the risk of being called a liberal. International discussions about liberalism, in short, are bound to lead to confusion.

In the same way ‘Liberal internationalism’ is perhaps one of the most misunderstood theoretical strands in international relations. For some, it is best represented by liberal thinkers such as Harvard’s Michael Ignatieff, Princeton’s G. John Ikenberry and the New America Foundation’s Anne-Marie Slaughter, who see themselves as ‘Wilsonians’. Others -both in the United States and abroad- regard liberal internationalism as a dangerous school of thought which has provoked disasters such as the 2003 ‘missionary’ intervention in Iraq. Thinkers in the Global South tend to agree with the latter assessment. (The debate about whether Bush was a Wilsonian is best summarized in “The Crisis of American Foreign Policy: Wilsonianism in the 21st Century”). At other times, the term is used more broadly to describe the application of liberal principles and practices to international politics, and sometimes simply the foreign policies of liberal states.

Beate Jahn’s *Liberal internationalism: Theory, History, Practice* is, in this context, an interesting, if quite controversial contribution to the debate. Jahn, a critical theorist and professor at the University of Sussex, rightly points out that liberal theories have played a much more fundamental role in and for the discipline of International Relations than is often recognized – after all, with very rare exceptions, general accounts of liberalism are mostly restricted to textbooks. Furthermore, defining liberalism in contrast to realism is bound to lead to unsatisfactory results, given the often complementary relationship between the two theories. Jahn shows that even during the Cold War, usually seen as a time when realism dominated in both the theoretical and the practical realm, liberalism mattered greatly.

And yet, due to the rich, diverse, complex and even contradictory range of policies associated with liberalism, which present seemingly insurmountable challenges for theorization, there is no coherent overall account of liberalism. Jahn argues that different liberal thinkers make use of different aspects of liberalism according to their needs (e.g., either historic or contemporary liberalism), resulting in profound contradictions. For example,

¹ Jahn, Beate. *Liberal Internationalism: Theory, History, Practice*. Palgrave Macmillan, 2013, 240p.

* Professor de Relações Internacionais e Coordenador da Escola de Ciências Sociais da Fundação Getulio Vargas em São Paulo (oliver.stuenkel@post.harvard.edu).

liberalism tends to be peaceful, but its extension of economic interests worldwide may entail the use of force. This raises the question, she argues, what exactly is 'liberal' about all of these policies, and often the "anti-realism label" stuck to facilitate things. While the author is right to point out that liberalism is marked by some contradictions, it must also be kept in mind that realism, too, contains many seemingly contradictory claims and subtypes that do not fully align.

Jahn's account of Locke, whom she calls the father of liberalism, is instructive, showing that he saw himself confronted with the task of promoting liberalism in a nonliberal environment – a theme that marks liberalism until today. Yet the author describes the empirical support for Locke's claims as "thin" and the supportive evidence he presents "highly questionable" – causing a split between competing conceptions of liberalism on either its principles or its practices. Jahn's analysis focus on Locke's contradictions (for example, while English law of the land protects its commons against outsiders, Amerindian laws do not).

Locke is lambasted in a seemingly endless fashion. According to Jahn,

the practical importance of Locke's philosophy of history is not exhausted by these early cases of colonial appropriation. Rather, as an integral part of liberal theory, the philosophy of history has ever since been a dynamic tool protecting liberal theoretical evidence from empirical counterevidence. Favorable historical conjunctures (such as the end of the Cold War) – in which liberal forces appear to dominate – are interpreted as supportive evidence for liberal claims, while adverse historical conjunctures, instead of undermining liberal claims and principles, are simply interpreted as the result of lower levels of historical development.

Jahn is certainly right to paint early liberal thinkers as flawed and hypocritical (Uday Singh Mehta comes to a very similar conclusion in "Liberalism and Empire", reviewed here). And yet, while Mill and others were certainly wrong to condone and even support colonialism and slavery, their assessments must be seen in the context of their time, when such practices were commonly accepted, and it is questionable in how far Mill's nobler achievements can be discarded altogether because of his support of the British Empire's occupation of India. Early liberal thinkers struggled with applying their seemingly universal principles universally, yet rejecting their ideas as a consequence seems misguided.

Furthermore, Jahn challenges the notion that liberalism contains within itself the seeds of its own democratization, pointing out that universal political franchise was only introduced to avoid revolutions: "Democracy is usually not given by the elite because its values have changed." While this argument has some merit, it must equally be pointed out that it social movements at the time essentially adopted liberal ideas to make their case for reform – liberalism was thus far more important in the process of democratization in Europe that the book suggests.

Jahn concludes that, while liberalism keeps adapting to circumstances, its underlying dynamic is the same: Liberalism, she argues, is a political project that aims to establish individual freedom through private property and to protect and extend this freedom through government by consent – yet, it pursues this goal through the privatization/ expropriation of common property and hence requires the production and reproduction of unequal power relations domestically and internationally. Liberalism is thus, in essence, made viable through power politics, with the mere difference that it uses liberal rhetoric as a fig leaf to conceal the ultimate goal: To provide a justification for American hegemony.

In criticizing liberalism (and some realists) for espousing modernization theory, the author appears to be denying that economic development has generated conditions propitious for democratic stability, and that both are linked to interstate peace. Of course there are contradictions in liberal world order, evident throughout history, and so are some incoherences of liberalism itself. For example, democracy promotion is applied systematically wherever it aligns with economic interests (such as in Eastern Europe), half-heartedly in places where autocracy

assures stability (such as in Saudi Arabia and China) and not at all in places where democracy can endanger strategic interests (such as in Gaza). And yet, Jahn does not recognize that, despite its problematic elements, today's order has clearly contributed to the current era of unprecedentedly low and declining interstate conflict. Today's order is far from problem-free, and policy makers in the Global South who argue that the major threat to global stability emanates from the United States are not just engaged in empty rhetoric – yet Jahn's criticism is at times too sweeping to contribute to a constructive debate, and her book lacks concrete alternatives about how to organize the world differently.

Recebido em: 12/12/2013

Aprovado em: 09/01/2014

Resenha

“Quebra de Protocolo”: a política externa do governo Lula (2003-2010)¹

João Paulo Gusmão P. Duarte*

Dentre as várias análises sobre as mudanças na política externa do Brasil notadamente iniciadas a partir da eleição e da chegada ao poder do ex-presidente Lula, em 2003, destaca-se a leitura de Moisés Marques em seu trabalho recém-publicado sob o título de *Quebra de Protocolo: a política externa do governo Lula (2003-2010)*.

Estruturado em seis capítulos, *Expectativas e primeiros movimentos, Relações Sul-Sul, Questões econômico-financeiras, Relações ao Norte, Temas contemporâneos, e Polêmicas à parte*, nesse breve estudo das relações exteriores praticadas durante o período dos oito anos de governo, é situado um argumento central que teria marcado e alavancado o exercício da política externa brasileira, descrito pelo autor como *o momento maquiaveliano*. Segundo essa proposição, a política externa desse período deve ser considerada inicialmente a partir do fato dela ter se beneficiado de uma especial conjuntura de fatores que proporcionou um cenário favorável para sua execução. Assim, é ressaltado como a política externa soube aliar o momento de *fortuna*, no qual se verificava, tanto no plano doméstico quanto no plano internacional, contextos que facilitavam seus empreendimentos, com ocasiões claras de *virtù*.

Desse modo, sem prescindir às *quebras de protocolos*, que por vezes causaram polêmicas, sobretudo pelo engajamento da chamada diplomacia presidencial, na qual ficava claro o protagonismo de Lula, os alcances da política externa do período são vistos principalmente a partir de suas importantes conquistas. Apesar de imperfeições e erros flagrantes ocorridos no que diz respeito ao exercício da política externa, que foram minimizados pelas circunstâncias favoráveis, e que são também assinalados e criticados pelo autor, são destacados os avanços provenientes da escolha do multilateralismo como estratégia central do engajamento internacional brasileiro, e as relevantes e bem-sucedidas incursões pragmáticas de Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, que estiveram à frente do Itamaraty.

Articulando elementos políticos, econômicos e históricos, o livro relembra as desconfianças iniciais em relação à formação do novo governo, mas que foram rapidamente substituídas por um otimismo quase generalizado após as primeiras ações adotadas pela estratégia que implementou algumas continuidades relevantes para a garantia da credibilidade externa, e, ao mesmo tempo, engajou-se em outras grandes e importantes mudanças na política externa.

Sobre essas alterações nos rumos da política externa brasileira, são situadas as decisões de privilegiar relações com países que pouco faziam parte do raio de ação ou influência do Brasil. Nesse sentido, o autor destaca a prioridade estratégica das chamadas relações sul-sul, que vão resultar em novas iniciativas para o Mercosul e nos incentivos para a criação de um novo projeto para a integração sul-americana, a Unasul. São lembradas também as incursões nos países africanos, em que foram abertas representações consulares para incentivar o intercâmbio afro-brasileiro, bem como o aumento das relações com países árabes, e ainda a produtiva criação do grupo BRICS (Brasil, Rússia,

1 MARQUES, Moisés da Silva (2013). *Quebra de Protocolo: a política externa do governo Lula (2003-2010)*. São Paulo: Desatino; 159 páginas (ISBN: 978-85-88467-23-10).

* Professor de Relações Internacionais da Faculdade Santa Marcelina de São Paulo – FASM (joaopgd@hotmail.com).

Índia, China e África do Sul), um processo de integração em moldes completamente renovados, contando com a participação de países emergentes e cada vez mais influentes no cenário internacional, para tomadas de decisões conjuntas em foros políticos, diplomáticos, econômicos e comerciais.

Apesar dessa evidente preferência pelas relações sul-sul, o livro lembra também as importantes reaproximações ou rearranjos nas relações ao norte, ou seja, os ajustes da política externa brasileira em relação aos Estados Unidos, resultando em uma menor dependência ao grande parceiro, sem que se negasse a relevância de tal relação, a busca por melhores parcerias com a União Europeia, e a retomada da aproximação diplomática com o Japão.

No que diz respeito às questões econômico-financeiras, é destacada a atuação brasileira na OMC, cuja participação passou a ser de protagonismo, resultando recentemente na eleição de Roberto Azevedo para a presidência do órgão. Outra importante iniciativa é observada na conformação do G-20, que possibilitou associações com outros países no sentido de criar melhores condições de estabilidade econômica contra crises financeiras. Além disso, possibilitou participações mais firmes na Rodada Doha da OMC, levando a certa equiparação nos processos de negociação com as grandes potências.

São ainda apreciados temas como o pleito brasileiro para a organização de grandes eventos esportivos, como a Copa do Mundo de Futebol e as Olimpíadas do Rio de Janeiro, assim como temas polêmicos e mais complexos, como o caso Cessare Battisti, e a participação brasileira na Minustah (Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti).

Por fim, o autor retoma a discussão sobre *o momento maquiaveliano* destacando a figura do ex-presidente Lula como homem de *boa fortuna*, que soube fazer da política externa brasileira, durante o tempo em que esteve à frente do governo, uma equação que combinou ambição, persistência e estratégia, resultando, ainda que como vários percalços, em ganhos e avanços significativos para o país.

Recebido em: 02/02/2014

Aprovado em: 25/02/2014

Resenha

A Parceria Africana: as relações Brasil-África do Sul¹

Fabrício H. Chagas Bastos*

As obras de Pio Penna Filho sobre as relações internacionais entre Brasil e os países do continente africano são, sem dúvida, trabalhos de referência. Historiador de formação, o professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB), nos últimos quatro anos tem refinado suas pesquisas, em especial, relacionadas à África do Sul, adensando o trabalho realizado desde seu doutoramento e ampliando o escopo de sua análise. É neste contexto que nasce o livre que avaliamos: *A Parceria Africana: as relações Brasil-África do Sul*.

O volume é fruto do projeto *Parcerias Estratégicas do Brasil: a Construção do Conceito e as Experiências em Curso*, coordenado pelo Prof. Antônio Carlos Lessa (UnB) e financiado com recursos do Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Destarte, é interessante alocá-lo no debate proposto.

Parceira estratégica, tal qual *inserção internacional*, converteu-se em ferramenta analítica da política externa brasileira contemporânea sem muito pudor por parte da comunidade acadêmica do país e do mundo. A expansão a ser limitada nasce da necessidade das chancelarias etiquetarem como prioritárias as relações com determinados parceiros acabou por fazer com que apresentassem seus interesses-alvo como revestidos de densa interação e de alta relevância política e econômica. Disto, os organizadores da coleção propõem a “qualificar como mais importante um ou uns poucos relacionamentos bilaterais, definidos como prioritários em um rol de muitos, configurado em bases mundiais” (LESSA; OLIVEIRA, 2013:10; FARIAS, 2013).

Para isso, é preciso que sejam investigadas as interfaces existentes entre políticas externas e os sistemas políticos, o processo decisório, o peso do sistema econômico, a atuação regional e o manejo das prioridades internacionais em nível bilateral. O foco recai, pois, sobre o sistema de relações internacionais contemporâneas do Brasil tendo em conta que neste coabitam os sentidos das experiências históricas (reconstruindo a relevância que determinados relacionamentos bilaterais adquiriram ao longo do século XX), e da política propriamente dita (a partir do governo de Lula da Silva, em 2003, empenhado em retomar a vocação universalista do Brasil no cenário internacional (LESSA; OLIVEIRA, 2013)).

O livro de Pio Penna Filho nutre a dimensão histórica da parceria estratégica com o continente africano, aqui representado pelo seu maior expoente no radar de relações internacionais do Brasil com aquele continente, a África do Sul. De modo esquemático, o livro se estrutura em três partes. A primeira dá conta dos primeiros contatos, de maneira incipientes, no início do século XX. A segunda trata das oscilações no trato diplomáticos dos dois países, eclipsados pela Segunda Guerra Mundial, pelo *apartheid* na África do Sul e pelo governo militar no Brasil. Por fim, captura o robustecimento e a definição estratégica da parceria, sob o signo da redemocratização no Brasil e do fim do segregacionismo e do isolamento sul-africano, chegando à criação do Fórum de Diálogo IBAS e do BRICS.

Cabe capturar o argumento do texto ao invés de enumerar as minúcias de cada capítulo. Penna Filho é acurado ao demonstrar que a política externa do Brasil em direção à África já é antiga, mesmo que uma aproximação mais assertiva do Brasil com a África tenha se iniciado apenas em finais dos 1950 e início dos 1960. Foi durante

1 PENNA FILHO, Pio. *A Parceria Africana: as relações Brasil-África do Sul*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. 160 p. ISBN: 978-85-80541-58-8.

* Professor de Relações Internacionais Contemporâneas da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD e Doutorando em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo – USP (fchagasbastos@usp.br).

a década de 1970 que país formulou claramente suas diretrizes àquele continente e não mais deixou-a sair de seu rol de parceiros.

De acordo com o autor, a construção da parceria estratégica se dá num cenário de crescimento continuado, no qual desde a década de 1990 as taxas que variam entre 5 e 6% a.a., credenciando a África como uma nova área econômica em franca expansão e repleta de oportunidades que podem e devem ser exploradas. Mais, a África do Sul passou a ser vista pelo governo brasileiro como aliada no plano multilateral e parceira importante no plano do comércio bilateral² (PENNA FILHO, 2013:146).

Isto é, o argumento econômico, desde o início, é o conformador e garantidor da parceria estratégica Brasil-África do Sul, que em momentos tensos do século XX, se não assistiu ao rompimento no relacionamento bilateral, viu este ser congelado por conta da implementação da política de segregação racial implementada na África do Sul. O contraste fica claro:

Países com perfil econômico semelhante, com estrutura social complexa e formação histórico-cultural diferenciada, os dois Estados mais importantes dos seus respectivos continentes fizeram, ao longo do seu processo de desenvolvimento, opções políticas diferentes. Assim, com a complexidade crescente das relações internacionais, a inserção internacional de ambos se deu de maneira diversa. (PENNA FILHO, 2013:162).

Atualmente, de acordo com o autor “[o] estágio atual das relações entre Brasil e África do Sul apresenta um quadro de convergência jamais visto em outro momento da história das relações bilaterais”. Estaríamos vivendo “um momento promissor, que pode ajudar a consolidar uma parceria que tem tudo para trazer benefícios mútuos em vários campos e de longo prazo” (PENNA FILHO, 2013:05).

Há que se ver que os vários campos promissores seriam as articulações em nível multilateral a serem realizadas no âmbito do IBAS e do BRICS, que até hoje não passam de promessas. Ademais, parece contrassenso que um parceria seja estratégica quando sofreu ignorância por uma das partes – a África do Sul – durante boa parte de sua história. Seria o argumento calcado em dados reais de economia e possibilidades políticas ou uma opção monopolizada? De outro modo, o Brasil escolheu a África do Sul por ser opção única à entrada naquele continente -por motivos auto-evidentes- ou pela percepção dos ganhos vindouros?

Como disse no início, a obra é fundamental para que se possa entender o caminho percorrido pelas relações entre o Brasil e seu mais importante parceiro na África. É estratégica uma leitura crítica do passado para que se possa compreender as possibilidades do futuro, e neste ponto, Pio Penna Filho mais uma vez acerta.

Referências

- FARIAS, Rogério de Souza. Parcerias estratégicas: marco conceitual. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (eds.). *Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. v.1. p. 15-36.
- LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (eds.). *Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. v.1.
- PENNA FILHO, Pio. *A África Contemporânea: do colonialismo aos dias atuais*. Brasília, DF: Hinterlândia, 2010.
- PENNA FILHO, Pio. *A Parceria Africana: as relações Brasil-África do Sul*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.
- PENNA FILHO, Pio. *O Brasil e a África do Sul – O Arco Atlântico da Política Externa Brasileira (1918-2000)*. Brasília, DF: FUNAG/MRE, 2008.

2 Segundo Penna Filho, o fluxo comercial com a África do Sul atingiu, em 2009, a cifra de US\$1.6 bilhão, valor inferior ao dos anos anteriores (considerando-se 2005 em diante), cuja explicação se dá pelos efeitos da crise de 2008/2009 (PENNA FILHO, 2013:154).