

A ÍNDIA NA ESTRATÉGIA DE PODER DOS ESTADOS UNIDOS PARA A ÁSIA

India in the strategy of power of the United States towards
Asia

Diego Pautasso¹
Fernando Scholz²

Introdução

Desde a independência da Índia (1947), este país tem ocupado lugares distintos na estratégia de poder dos Estados Unidos (EUA) para a Ásia. As oscilações no padrão de relacionamento indo-americano devem-se menos à dinâmica doméstica de cada um desses países e mais ao contexto internacional e regional de poder. Em outras palavras, há uma complexa rede de interação (e/ou configuração de forças) em vigor no continente asiático, particularmente perceptível após a Segunda Grande Guerra. Observa-se, além disso, que o conflito geopolítico que tomou forma no continente asiático foi, em grande parte, sustentado pelos EUA e pela estratégia que este país adotou a partir da Guerra Fria.

Na perspectiva dos EUA, a Índia se constituiu desde o período da descolonização como um país de inserção internacional autonomista. O não-alinhamento nehruviano e o posterior padrão de alinhamento na Ásia, próximo à URSS após o Tratado Indo-Soviético de Amizade em 1971, constitui um elemento de distanciamento dos EUA no quadro da Guerra Fria. O colapso da União Soviética (URSS) e o fim da Guerra Fria representou uma profunda reorganização de forças em escala global, sobretudo na Ásia do Leste e Meridional. É nesse contexto que o presente

¹ É doutor e mestre em Ciência Política e graduado em Geografia pela UFRGS. Atualmente é professor de Relações Internacionais e pesquisador do NEPRI na ESPM Sul. E-mail: dgpautasso@gmail.com

² É mestrando em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS e graduado em Relações Internacionais pela ESPM Sul. E-mail: fscholz@gmail.com.

artigo busca compreender a nuclearização indiana e a posterior aproximação com os EUA.

Dessa forma, para dar conta desse objeto de análise, o artigo foi organizado em três seções. A primeira aborda a inserção internacional da Índia na perspectiva dos Estados Unidos. A segunda seção trata da nuclearização indiana e as respostas emitidas pelos norte-americanos. Por fim, a última seção examina o lugar da Índia na estratégia dos Estados Unidos para a Ásia.

A inserção internacional da Índia na perspectiva dos Estados Unidos

Após a independência (1947), a Índia assumiu um papel de liderança no assim chamado Terceiro Mundo. O indiano Nehru e o chinês Chu En-lai formularam os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica (1955), norteadores da criação do movimento neutralista na Conferência Afro-Asiática de Belgrado no mesmo ano. E, por sua vez, criou condições para a construção do Movimento dos Países Não-Alinhados (1961). O neutralismo indiano, associado à progressiva aproximação com a União Soviética, a colocou em campo diplomático oposto ao dos Estados Unidos durante a Guerra Fria.

Ao final, a política neutralista e nacionalista da Índia, inclinada à União Soviética, tornou o país asiático parte do desafio dos Estados Unidos no pós-Guerra. Segundo José Luís Fiori (2007, p. 86), as discussões havidas na Conferência de Yalta e de Postdam foram inconclusivas, de modo que o desenho hierárquico e as posições territoriais de cada um dos ganhadores foram se estabelecendo em cada caso conforme a correlação de forças. As preocupações norte-americanas residiam, baseadas nas teorizações de geopolíticos como Nicholas John Spykman, na contenção do bloco continental euroasiático (COSTA, 2008, p. 172) representado pela União Soviética. O elemento ideológico para sustentar a oposição ao novo bloco socialista assentava-se naquilo que os norte-americanos chamavam de “mundo livre”. Tal concepção é parte da tradição política norte-americana em nível internacional de fundir seus interesses materiais e geopolíticos com a boa-fé missionária e democrática. Cabe notar que essa unidade indissolúvel e irresistível encontra-se ancorada no mito do *Destino Manifesto* e sua concepção darwinista-social baseada no dever de conquistar e civilizar o mundo

inteiro – sem se preocuparem com os eventuais custos humanos que tudo isso implicava (LOSURDO, 2006, p. 33; 152-3).

Na Ásia, a construção da hegemonia dos EUA moldou-se às mudanças de conjunturas. Primeiramente, a China foi alçada à condição de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU (1946) como eventual suporte à estratégia dos EUA na região. Depois, com a revolução chinesa de 1949 e a Guerra da Coreia, os norte-americanos passaram a direcionar seus esforços políticos para a construção de aliados no sudeste asiático (LOWE, 2011, p. 345). O presidente Dwight Eisenhower (1953-1961), por exemplo, visualizava o sudeste da Ásia como uma fileira de dominós, em que a derrubada de uma pedra implicaria a queda de todas as demais, comprometendo os interesses norte-americanos no sul da Ásia (BANDEIRA, 2009, p. 192-3). Em razão disso, os EUA decidiram reconstruir e garantir a defesa do Japão, país recém-destruído pelas bombas atômicas. Contudo, ao se aproximar de um país que havia demonstrado um militarismo agressivo (Japão), associado à revolta anticolonial contra o Ocidente e à simpatia diante do êxito econômico da URSS, os EUA também criavam empecilhos à projeção regional de poder, em especial no caso da Índia (VAÍSSE, 2009, p. 57; PECEQUILO, 2003, p. 180).

O cenário tornava-se complexo na década de 1950 em razão da descolonização e da relativa estabilidade formal entre as grandes potências que se seguiu à política soviética da “coexistência pacífica”. É nesse quadro que se projetam os países periféricos, primeiro com a Conferência de Bandung/Indonésia (1955) promovida por 29 países afro-asiáticos; e depois com a organização da I Conferência dos Países Não-Alinhados em Belgrado/Iugoslávia (1961), articulando o ativismo – incômodo para as grandes potências – dos países neutralistas em torno de lideranças como Jawaharlal Nehru (Índia), Josip Broz Tito (Iugoslávia) e Gamal Abdel Nasser (Egito) (VAÍSSE, 2009, p. 64-66; KISSINGER, 2007, p. 489).

A inserção internacional da Índia desenvolvia-se a partir de um tumultuado processo de descolonização, marcado pela fragmentação territorial, pela disputa de fronteira, pela rivalidade religiosa – que deu origem ao Paquistão e à Índia – e pelo complexo jogo de alianças e tensões regionais. Enquanto a delimitação das fronteiras

gerava 15 milhões de refugiados e 2 milhões de mortos na guerra civil que se seguiu em 1947 (HOBSBAWM, 2010, p. 58), as disputas regionais assumiam importância crescente. De um lado, o acercamento dos EUA que, através do presidente Eisenhower, criou, em 1954, um programa de ajuda militar maciça ao Paquistão e uma aliança militar com seus vizinhos (Paquistão, Filipinas e Tailândia) por meio da Organização do Tratado do Sudeste Asiático/OTASE (GUIMARÃES, 2008, p. 120). De outro, a Índia entrou em conflito fronteiriço com a China em 1962 e com o Paquistão em 1965, enquanto estes se aproximavam com acordos militares nesse ínterim (1963) e no ano seguinte os chineses davam demonstração de força com sua nuclearização (1964). Este quadro complexo e a suspensão das negociações indo-americanas com as mortes de Kennedy e do primeiro-ministro indiano Nehru inclinaram ainda mais a Índia a buscar apoio na URSS e a acelerar, com o primeiro-ministro Lal Bahadur Shastri (1964-1966), o desenvolvimento de armas nucleares dentro do já existente programa nuclear iniciado em 1946 (BOWLES, 1971, p. 640-1; VAÏSSE, 2009, p.129; 134).

Durante o governo de Indira Gandhi (1966-1977; 1980-1984), a Índia se recusou a apoiar os Estados Unidos na guerra do Vietnã e, durante a guerra com o Paquistão de 1971, fomentou a independência de Bangladesh (Paquistão Oriental), enquanto o governo norte-americano apoiava o governo paquistanês (THORNTON, 1989, 149). Soma-se a isso o fato da Índia ter assinado com a União Soviética o que ficaria conhecido por “Tratado Indo-Soviético de Amizade” (GONSALVES, 2009, p. 19). A aproximação sino-americana nesse período estava voltada também a evitar a aproximação indo-soviética, pois esta dominaria uma vasta área de Aden até o estreito de Málaga (BANDEIRA, 2009; p. 313). Em outras palavras, conformou-se uma espécie de Diplomacia Cruzada (PAUTASSO, 2006, p. 65) em razão da cadeia de alianças formada e retroalimentada pelo medo da formação de uma aliança inimiga.

Na perspectiva de autores ligados ao *staff* norte-americano, a política de não-alinhamento nehruviano e a aproximação com a União Soviética, bem como a prioridade do governo dos Estados Unidos em outras regiões e países, tornavam a aproximação bilateral problemática (BURNS, 2007, p. 133). Além disso, a Índia era

vista como uma economia fraca, protegida e com projeção apenas regional, sobretudo face a outras prioridades na Ásia, como China e Japão (FEIGENBAUM, 2010, p. 76).

A nuclearização indiana e as respostas norte-americanas

Embora o programa nuclear indiano tenha suas origens em 1946, a nuclearização está diretamente relacionada à inflexão em direção à *realpolitik* feita pela diplomacia indiana aos imperativos de segurança e às mudanças políticas ocorridos a partir da década de 1960. Em 1974, a Índia conduziu sua primeira explosão nuclear em Pokhran, além de definir sua nova política militar que consistia na combinação de conceitos como a “dissuasão mínima³” e a de “*no-first use*” (NARLIKAR, 2009, p. 110). Apesar das pressões e sanções, a Índia resistiu aos constrangimentos e deu continuidade ao seu processo de nuclearização. Entre as muitas sanções aplicadas por parte da sociedade internacional após a realização dos testes nucleares de 1974 e de 1998, citam-se: restrições ao acesso de tecnologia, combustível e de assistência técnica no campo nuclear (FEIGENBAUM, 2010, p. 77-8); controle mais rígido sobre as exportações; suspensão das relações bilaterais ligadas à defesa; suspensão de programas de cooperação bilateral e cancelamento de ajuda externa. As sanções impostas pelos EUA incluíram também a oposição a empréstimos ou assistência por parte do Banco Mundial e do FMI, além de restrições à obtenção de empréstimos e créditos de bancos comerciais norte-americanos (INDURTHY, 2002 apud GUIMARÃES, 2008, p.24).

O país ainda enfrentou o regime internacional voltado à não-proliferação estruturado por um conjunto de instituições e regramentos: a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), através de suas salvaguardas; o Grupo de Supridores Nucleares (NSG), por meio da regulação do comércio; o Tratado de Não Proliferação (TNP), que é a estrutura criada (e mantida) com o objetivo de impedir a disseminação de artefatos nucleares em âmbito internacional; e os Tratados de Completo Banimento

³Os defensores das teorias de dissuasão (*deterrence theories*) partiam do pressuposto de que, ao possuir armas de destruição em massa (armas químicas, biológicas e nucleares), os oponentes não tomariam qualquer medida agressiva pelo medo de que isso pudesse acarretar em uma guerra total. Essa guerra total, por sua vez, estaria atrelada à doutrina do Mutually Assured Destruction (MAD), em que o conflito entre duas nações portadoras de dispositivos nucleares poderia levar à aniquilação mútua (LAWLER, 1982, p. 12).

de Testes Nucleares (CTBT) e de Corte de Material Físsil (FMCT), elementos de grande importância no impedimento da propagação de armamentos (NAYUDU, 2009, p. 158). Em 1997, buscou-se ampliar os poderes do TNP por meio do Protocolo Adicional, que autoriza a AIEA a inspecionar diversos locais não previstos inicialmente pelo regime de não-proliferação, abrangendo desde a pesquisa acadêmica e usinas nucleares até a produção de equipamentos, como ultracentrífugas e reatores (GUIMARÃES, 2010).

Nesse sentido, o TNP, que em 1968 foi assinado e em 1970 entrou em vigor, previa a não-proliferação nuclear a partir dos Estados possuidores de artefatos (EUA, URSS, Reino Unido, França e China) e, progressivamente, a redução e eliminação dos seus respectivos arsenais. No entanto, se alguma vez houve essa intenção por parte do seletivo clube nuclear exposto acima, ela nunca foi levada a sério e, em 1995, acabou sendo anulada com a extensão permanente⁴ do tratado (GOLSALVES, 2009, p. 20), de modo que o TNP oligopolizou o poder nuclear e converteu-se numa espécie de “Tratado de Não-Proliferação Adicional” (TALBOTT, 1999, p. 112).

Para a Índia, a percepção de assimetria e seus imperativos de segurança regional impeliram o país a seguir a nuclearização. A liderança de Nehru combinava a convicção de que a energia atômica exerceria papel chave no desenvolvimento da base energética e industrial da Índia e, ao mesmo tempo, assinava o Tratado de Banimento Parcial de Testes (PTBT) em 1963 (MANSINGH, 2009, p. 172). A humilhação sofrida no conflito territorial com a China em 1962, bem como a nuclearização deste vizinho em 1964 e sua aproximação com o Paquistão, país com o qual a Índia vivia uma tensão permanente e (além dos conflitos de 1947 e 1965), levaram os defensores da dissuasão a predominar politicamente no país sobre aqueles identificados com o idealismo diplomático (COHEN; DASGUPTA, 2010, p. 2; 98). Em outras palavras, o governo de Indira Gandhi (1966-77 1980-84) adotou uma política externa mais pragmática e realista

⁴“O Tratado de Não Proliferação embutiu, desde seu surgimento, a característica da temporalidade, ou seja, nele se dispôs que os países devem se reunir em uma Conferência a cada cinco anos para avaliar os avanços e dificuldades em sua implementação. [...] Além disso, o Tratado previu em seu artigo X, parágrafo 2, que vinte e cinco anos após sua entrada em vigor (1995), sua vigência em caráter definitivo seria decidida. [...] Em 1995, a Conferência votou, por maioria simples, em favor da extensão indefinida do Tratado, cristalizando o *status quo* do regime” (VAZ et al., 2010, p. 139; 142).

(PAUTASSO, 2011, p. 5): rejeitou o TNP (1968); buscou garantias de segurança nuclear frente às grandes potências (MANSINGH, 2009, p. 173); e, em 1974, promoveu o teste nuclear no deserto do Rajastão, conhecido como Pokhran I.

Os Estados Unidos, na verdade, adotaram medidas unilaterais que, posteriormente, foram “legitimadas” (no âmbito doméstico) através do Ato de Não-Proliferação Nuclear de 1978. Em 1978, aprovou-se o Ato de Não Proliferação Nuclear (*Nuclear Non-Proliferation Act – NNPA*), com o objetivo de se ter um controle maior sobre as exportações desse material. Entre as restrições impostas por essa lei norte-americana, (pelo menos) três delas se dirigiam (diretamente) à Índia: para que houvesse uma cooperação nuclear com os Estados Unidos, era necessário que todas as instalações nucleares fossem submetidas (autóctone ou não) a salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica; os países também deveriam se comprometer com a não confecção e/ou aquisição de dispositivos explosivos atômicos; além disso, todos os acordos bilaterais norte-americanos assinados até então precisariam ser revisados (visto que não englobavam os dois primeiros itens) ou, em último caso, rescindidos. Para a Índia, essas exigências representavam uma “invasão de soberania”, em que os países subdesenvolvidos eram discriminados pelos desenvolvidos. Com efeito, os indianos estariam apenas dispostos a aceitar salvaguardas da AIEA nas instalações onde se utilizava material importado, mas não nas instalações nucleares nacionais. Para muitos analistas, a não-aceitação das salvaguardas como um todo significava que a Índia, dessa forma, preservava sua opção pelo desenvolvimento autóctone de armas atômicas. O resultado foi que as tensões entre Estados Unidos e Índia se intensificaram. De um lado, o governo norte-americano quebrou o contrato da Usina de Tarapur (amparado pela política do NNPA de *control and denial*); aproximou-se do Paquistão para conter o avanço soviético no Afeganistão e a Revolução Iraniana; e intensificou o relacionamento com a China (GOHEEN, 1983, p.197-210; COHEN; DASGUPTA, 2010, p. 99).

O fim da Guerra Fria colocou a Índia em grandes dificuldades. No âmbito doméstico, a economia apresentava sérias dificuldades, enquanto o governo enfrentava uma complexa transição política, quando assumiu o governo de Rajiv Gandhi (1984-

1989), filho de Indira Gandhi e neto de Nehru, após o assassinato de Indira Gandhi por separatistas sikhs em 1984. No âmbito internacional, as suspeitas⁵ de um Paquistão nuclear aumentaram, tendo como resposta o incremento de investimentos no programa nuclear indiano, além do fortalecimento das capacidades militares do país, como ilustram as compras de submarinos, tanques T-90 e caças MiG-29 soviéticos; caças Mirage 2000 franceses, além de outros itens da Alemanha e da Suécia. Do lado norte-americano, por sua vez, o presidente Clinton determinou que uma das prioridades de seu governo seria a de consolidar o dividendo da paz, buscando, de forma agressiva, uma renovada ênfase na contenção de programas de caráter atômico, em que a Índia (por se opor ao regime de não-proliferação) seria o alvo principal da política norte-americana. O objetivo principal de Washington era limitar, reduzir e eliminar (*cap, reduce and eliminate*) os programas nucleares de Estados não signatários do Tratado de Não Proliferação Nuclear (COHEN; DASGUPTA, 2010, p. 101).

Apesar dos esforços do governo Clinton para evitar a proliferação nuclear, como ilustram as negociações em torno do Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT)⁶, em 1998 a Índia voltou a surpreender o mundo com uma nova série de testes nucleares no deserto do Rajastão e, em seguida, com a declaração do primeiro-ministro indiano Atal Bihari Vajpayee (1998-2004) de que o país passava a fazer parte do grupo das potências nucleares. Em contraste com o idealismo nuclear existente numa primeira fase e de uma posterior ambiguidade, a diplomacia indiana após 1998 passou a ser de uma busca por legitimidade no campo em questão (MANSINGH, 2009, p. 175).

A reação global à nuclearização indiana, por sua vez, foi comandada pelos Estados Unidos. A resposta inicial aos testes nucleares da Índia (11 e 13 de maio de 1998) e, também, aos subsequentes testes paquistaneses (28 de maio) foi estruturada no Ato de Prevenção da Proliferação Nuclear (NPPA) de 1994 (RYDELL, 1999, p. 10).

⁵Relatórios dão conta que não apenas estrategistas indianos puderam (corretamente) concluir que o Paquistão estava próximo de ter a bomba atômica, como também autoridades norte-americanas alertavam, constantemente, Islamabad para não cruzar certas “linhas vermelhas” no desenvolvimento de seu programa nuclear. Além disso, o fato de a China prestar assistência ao programa nuclear paquistanês já era algo amplamente conhecido (COHEN; DASGUPTA, 2009, p. 99).

⁶Ao banir qualquer tipo de explosão nuclear, o CTBT eliminaria de forma confiante a possibilidade de se desenvolver armamentos nucleares, inibindo uma renovada corrida armamentista (TALBOTT, 1999, p. 115).

Por um lado, essa lei clamava pela imposição de sérias penalidades econômicas; por outro, pelo fato de nunca ter sido aplicada antes, os Estados Unidos procuraram ter uma relativa cautela para não minar seus próprios interesses (PERKOVICH, 1999, p. 420). Dentre as sanções previstas, destaca-se a terminação de assistência estrangeira norte-americana (com exceção de programas humanitários) e de exportações militares; proibição de empréstimos ou fornecimento de crédito por parte de agências governamentais estadunidenses como o *U.S. Export-Import Bank* e o *Overseas Private Investment Corporation*; oposição norte-americana a empréstimos e/ou assistência do Banco Mundial e de outras instituições financeiras; proibição de empréstimos ou crédito de bancos norte-americanos (exceção concedida a alimentos e *commodities* agroindustriais); proibição na transferência de tecnologias e dispositivos de uso-dual⁷ (FEIGENBAUM, 2010, p. 78; RIEDY, 1998, p. 354; RYDELL, 1999, p. 2; SPECTOR, 2001). No plano internacional, os Estados Unidos lideraram a imposição de sanções⁸ impostas por quinze países tanto à Índia quanto ao Paquistão (GANGULY, 2001, p. 136; OLIVEIRA, 2008, p. 143; TALBOTT, 1999, p. 110; 116). Além disso, o Conselho de Segurança, mediante sua resolução 1172, considerou o evento em questão uma grave ameaça ao regime de não-proliferação bem como ao desarmamento internacional; condenou-se os testes e ambos os países foram incitados a aderir ao TNP de forma imediata (CÉSAR, 2008, p. 292).

Apesar das pressões internacionais e da nuclearização indo-paquistanesa, os primeiros anos de nuclearização aberta no subcontinente indiano, ao contrário do que se poderia supor, não impediram, todavia, que novos conflitos (crises) ganhassem forma: primeiro em 1999 com a Guerra de Kargil e depois durante o biênio 2001-2002. Em 1999, o Paquistão lançou uma experiência militar subconvencional contra a Índia que, antes de revidar, teve de levar em conta o arsenal do Paquistão, deixando claro que qualquer guerra no sul da Ásia precisaria ser cuidadosamente limitada. Em 2001 e 2002, tal cenário se repetiu no momento em que a Índia optou por não arriscar um confronto

⁷Tecnologia com fins militares e civis.

⁸ Entre as várias sanções, estão as seguintes: controle mais rígido de exportações; suspensão ou, pelo menos, redução das relações bilaterais em âmbito de defesa; finalização de determinados empreendimentos de cooperação bilateral e cancelamento de ajuda externa (TALBOTT, 1999, p. 116).

maior em retaliação a um ataque terrorista supostamente apoiado pelo Paquistão. A estabilidade estratégica esperada no subcontinente não prevaleceu e acabou dando vez às *proxy wars*, ao terrorismo transfronteiriço e ao envolvimento em escaramuças – algo que não poderia ser detido por meio de armamentos nucleares (COHEN; DASGUPTA, 2010, p. 105; 109-10).⁹

O lugar da Índia na estratégia dos Estados Unidos para a Ásia

A leitura dos textos do *staff* norte-americano evidencia as reais motivações que levam os Estados Unidos a buscar uma aproximação com a Índia. Nicholas Burns, Evan Feigenbaum e Strobe Talbott, que serviram o Departamento de Estado e *think tanks*, justificam a aproximação recorrendo ao discurso convencional da adequação da Índia à abertura de mercado e à democracia. Como princípios não coincidem com interesses estratégicos, em especial de uma potência com a trajetória dos Estados Unidos, os mesmos autores não deixam de evidenciar que é prudente o país asiático abandonar o não-alinhamento, considerado uma política ultrapassada (FEIGENBAUM, 2010, p. 79-80; BURNS, 2007, p. 134).

Enquanto discurso, é recorrente o argumento que haveria “potências responsáveis” e outras não; esquece-se, porém, que uma não tem histórico de guerra, salvo as de resistência (Irã e Coreia do Norte) e outras utilizaram tais artefatos sem necessidade militar (Estados Unidos). Uma análise acurada permite retirar do próprio *staff* americano, dessa vez de Henry Kissinger, a explicação que permite diferenciar potências “responsáveis” e *rogue states* (Estados-párias): o problema não é a

⁹Em 2003 foi lançada a Doutrina Nuclear da Índia, com oito pontos: 1) Construir e manter uma força credível de dissuasão; 2) Utilizar armas nucleares apenas para retaliar algum ataque realizado contra a Índia e/ou às forças indianas (*no-first-use*); 3) A retaliação nuclear para um ataque inicial será massivo e moldado para infligir danos inaceitáveis; 4) Os ataques de retaliação poderão ser autorizados apenas por meio de uma liderança política civil através da Autoridade do Comando Nuclear (*Nuclear Command Authority*); 5) Não se utilizará armamentos nucleares contra países não-nucleares; 6) No entanto, caso a Índia (ou as forças indianas) seja alvo de um grande ataque biológico ou químico, a Índia manterá a opção de retaliar com armas nucleares; 7) Dar-se-á continuidade a um rígido controle sobre exportações de materiais relacionados à tecnologia nuclear e de mísseis, na participação das negociações sobre um Tratado de Proibição de Materiais Cindíveis (FMCT), e uma continuada observância da moratória de testes nucleares; 8) Haverá um continuado comprometimento com o objetivo de se ter um mundo livre de armamentos nucleares através de um desarmamento global, verificável e não-discriminatório (INDIAN MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS, 2003).

nuclearização, mas quem se nucleariza; e, nesse caso, Índia, Paquistão e Israel não se constituem num problema, mas aqueles dispostos e “decididos a tumultuar” a correlação de forças na região (KISSINGER, 1998). Claro, segundo os interesses estratégicos norte-americanos e o grau de alinhamento/autonomia diante de seu poder global.

Ou seja, após as sanções que se seguiram ao processo de nuclearização da Índia, a inflexão na política externa dos Estados Unidos começou a ficar nítida. Após a imposição de severas regras por parte do governo Clinton, George W. Bush veio como uma “lufada de ar fresco” para o relacionamento indo-americano, disposto a formar uma parceria estratégica. Uma das medidas tomadas para tornar isso uma realidade foi erguer sanções existentes no campo nuclear há aproximadamente três décadas contra a Índia. Isso se deu por meio de um complexo acordo nuclear cujas negociações se deram entre os anos de 2005 e 2008 (MANSINGH, 2009, p. 177-8).

A resposta do governo norte-americano veio na sequência com um discurso do Secretário de Estado Colin Powell perante o Comitê de Relações Exteriores do Senado. Isso aconteceu no dia 17 de janeiro de 2001, quando Powell (apud GUIMARÃES, 2008, p. 31) falou sobre um “apoio ao fim das sanções impostas à Índia e de que esse país deveria ser tratado como ‘alta prioridade’ na política externa dos Estados Unidos”. No mês de maio, Richard Armitage (2001), assistente do Secretário de Estado norte-americano (2001-2005), visitou a Índia para apresentar ao país um “novo quadro estratégico”, isto é, um “novo pensamento” que teria sido impulsionado pela assimilação estadunidense da realidade que estaria por vir no século XXI, pautado, nessa primeira etapa, em quatro elementos: não-proliferação, combate à proliferação, limitada defesa anti-mísseis e a disposição dos Estados Unidos em reduzir seu arsenal nuclear estratégico. Reafirmou-se o desejo de suspender as sanções que estavam em vigor (que, por sua vez, precisaria passar pelo Congresso), além de se estabelecer no século que se iniciava um “robusto relacionamento indo-americano”.

Com o governo Bush, a abordagem punitiva ao programa nuclear indiano foi perdendo sentido. Essa política, apesar de ter sido colocada em pauta (e prática) por um governo Republicano, teve aprovação de um Congresso controlado pelo Partido Democrata (FEIGENBAUM, 2010, p. 78-9), dando indícios de que a mudança de

postura não era uma política puramente partidária, mas sim de Estado. Para os norte-americanos, isso demonstrou que: 1) o congelamento da transferência de tecnologia nuclear para a Índia não era mais uma política viável (pelo menos para os indianos); 2) era preciso incluir os Estados Unidos nesse processo de cooperação nuclear (o que por sua vez implicava a alteração da legislação vigente) e, mais importante que tudo isso, 3) a Índia precisaria ser engajada de forma mais proativa, por questões geopolíticas e geoestratégicas. Assim, em janeiro de 2004, o presidente Bush (2001-2009) e o primeiro-ministro Vajpayee (1998-2004) oficializaram um plano, formalmente chamado de “Próximos Passos para [a formação de uma] Parceria Estratégica” (*Next Steps in Strategic Partnership* - NSSP) (JAISHANKAR, 2009, p. 105). Tratava-se de um acordo intencionado a promover melhorias em três áreas específicas (ditas “*trinity areas*”): programa espacial civil, atividades nucleares civis e comércio de produtos de alta tecnologia.

Em 2005 foi firmado o “*New Framework for the US-India Defense Relationship*”, um tratado de defesa com duração prevista de 10 anos. Isto era parte da aproximação que culminaria no acordo nuclear indo-americano, finalizado em 2008, que permite o comércio de energia nuclear para fins pacíficos entre os Estados Unidos (país signatário do TNP) e a Índia (um país não signatário), violando (implicitamente) já de início o primeiro artigo do Tratado de Não Proliferação Nuclear que enuncia que “Estados membros do TNP não deveriam de forma alguma assistir, encorajar ou induzir um país não-nuclear a adquirir armas nucleares” (NAYUDU, 2009, p. 157-9). Por ocasião da visita presidencial de George Bush à Índia (março 2006), os dois países, em continuidade com o compromisso firmado na declaração conjunta do ano anterior (18 de julho de 2005), chegaram a um consenso quanto a um “Plano de Separação” (em inglês, “*India’s Separation Plan*”) em que 14 dos 22 reatores termais deveriam ser colocados sob salvaguardas da AIEA entre 2006 e 2014 (o que o documento aponta como uma elevação de 19% para 65% da energia termal salvaguardada até 2014). Esta era na verdade uma medida entre outras, como a desativação de um (obsoleto) reator de pesquisa, o CIRUS. Ressalta-se que tanto o Plano de Separação, como a declaração conjunta de 2005, reconhecem a existência dos componentes civil e militar do programa

nuclear. Assim – e isso só viria a se tornar claro na “etapa seguinte”, com o Ato Henry Hyde para Cooperação de Energia Atômica Civil EUA-Índia (no original, “*Henry Hyde United States – India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act of 2006*”) – o Plano de Separação teve um importante papel para que os norte-americanos contornassem o regime de não-proliferação, de modo especial o TNP, ao procurar isolar as instalações de cunho militar. Ou seja, apesar de não se negar a existência de instalações militares (pelo contrário, aliás), a ideia do Plano de Separação foi, de forma implícita, “fingir que as instalações militares não existissem”, configurando uma contradição em si. Pelo menos no que diz respeito ao regime de não-proliferação (INDIA’S SEPARATION PLAN, 2006).

Na sequência, a Índia firmou um “Acordo Especial de Salvaguardas” com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), concluído em 07 de julho de 2008, além dos EUA terem exercido forte pressão para que o Grupo de Supridores Nucleares (NSG) autorizasse o comércio nuclear com a Índia como uma exceção às regras até então estabelecidas (ser signatário do TNP) (MANSINGH, 2009, p. 178-9). A etapa final para que o acordo nuclear fosse finalizado consistia na aprovação do Acordo 123 pelo Congresso norte-americano, que veio a ocorrer no final do mandato de Bush, em outubro de 2008 (JAISHANKAR, 2009, p. 121; RAJAMARAN, 2009, p. 123). Isso permitiu que não apenas os EUA provessem combustível nuclear para a Índia, como também que se revertesse a recusa de mais de 30 anos em fornecer tecnologia para os indianos (KAZI, 2008, p. 81). É importante ressaltar que os esforços realizados pelos EUA para alterar sua legislação, bem como “regras de conduta internacionais” não apenas beneficiam os norte-americanos, mas todos os países dispostos a cooperarem em âmbito nuclear com a Índia. Ou seja, o acordo nuclear indo-americano não é uma transferência tecnológica unilateral EUA-Índia.

O acordo nuclear firmado entre o presidente George W. Bush (2001-2009) e o primeiro-ministro Manmohan Singh (2004-presente) caracterizou, de maneira evidente, uma parceria estratégica entre os dois países. A explicação, pois, decisiva para esta aproximação e, conseqüente, legitimação da nuclearização indiana por parte dos Estados Unidos deve-se a dois fatores cruciais. Primeiro, os Estados Unidos calcularam que não

teriam como reverter a nuclearização da Índia e que, portanto, caberia explorá-la da melhor forma possível. Segundo, dada a nuclearização, a relativa fragilidade em razão do colapso soviético e do crescimento chinês, os Estados Unidos poderiam trazer a Índia para os esquemas estratégicos do país diante da alteração da correlação de forças na Ásia e no mundo com o fim da Guerra Fria.

O Pós-Guerra Fria rompeu com os laços até então existentes (URSS-Índia vs. EUA-China), permitindo que as peças do tabuleiro euro-asiático, praticamente imóveis por um período de três décadas, voltassem a entrar em movimento, com a diferença de que as “jogadas” estão sendo realizadas numa velocidade sem precedentes, gerando dúvidas sobre a estratégia de cada jogador. Assim, as “políticas de *hedging*” (medidas de proteção) tornaram-se uma constante e, mais do que isso, um conceito-chave. Segundo Stephen Cohen e Sunil Dasgupta (2010, p. 182-3), “na Ásia todo mundo está adotando políticas de *hedging* contra todos os demais, inclusive contra a hiperpotência norte-americana”. Por outro lado, uma maior aproximação por parte dos Estados Unidos ao Paquistão, algo que se tornou realidade no pós-11 de setembro, acaba também “empurrando a Índia para uma maior aproximação com a China, Rússia e o Irã”. Assim, o Paquistão se apresenta como “um possível ‘fiel da balança’ nas relações de poder regionais” (PAUTASSO, 2006, p. 79) em que tanto as políticas adotadas pelos Estados Unidos quanto às adotadas pela China em relação ao Paquistão (lembrando que os três formaram um “triângulo estratégico” no período da Guerra Fria, conforme o conceito da Diplomacia Cruzada) acabam também por afetar o relacionamento com a Índia.

Considerações finais

Não há dúvidas que a Índia é central na estratégia de poder dos EUA nesse século XXI. Do lado norte-americano, é preciso enfrentar primeiro suas vulnerabilidades domésticas, tais como insegurança energética, endividamento (orçamentário e comercial), desindustrialização e perda de competitividade, esgarçamento do tecido social e político. Depois, lidar com um mundo em transição onde fica patente a emergência de novos polos de poder, entre estes os próprios BRICS. Nesse aspecto, torna-se essencial atrair a Índia para sua esfera de influência, se

aproveitando do fato de que não haveria como reverter sua nuclearização, não só porque a China é a principal potência desafiante, mas porque a Ásia Oriental é a região mais dinâmica do sistema mundial. Os EUA não só reconheceram a nuclearização indiana, como interessadamente contrapuseram a Índia como “maior democracia do mundo” ao que chamam de “ditadura chinesa”. Ora, não se precisa ir muito fundo na análise da realidade indiana para reconhecer o domínio unipartidário (e até familiar) do sistema político, a fragilidade institucional, a carência de políticas públicas, etc. para concluir que, no mínimo, o maniqueísmo não permite compreender as diferenças entre a trajetória de Índia e China.

Trata-se do excepcionalismo norte-americano capaz de justificar sua atuação internacional, como ilustra Nye ao afirmar que “os EUA precisam vencer porque são a maior democracia do mundo e este é um mundo perigoso” (apud PIETERSE 2009, p. 152). Em suma, são discursos polissêmicos e ideológicos que se apresentam como universais para legitimar a supremacia de determinadas estruturas de poder dos EUA. Por isso, sua política internacional converte-se em ‘missão imperial’, com contornos morais e religiosos, voltada a impor seus interesses em qualquer canto, num misto de ideologias da guerra e do império da liberdade. Nesse sentido, o ‘universalismo’ exaltado converte-se facilmente em etnocentrismo, pois há um nexo entre o discurso liberal e as práticas imperialistas (LOSURDO, 2006, p. 61; 78-86).

Do lado indiano, contudo, o país tem explorado o que chamamos de multialinhamento como forma de barganhar as melhores condições de inserção internacional e, ao mesmo tempo, legitimar sua nuclearização, alçando-se a outro patamar nos assuntos internacionais. Não por acaso, a autonomia indiana manifestou-se, por exemplo, no não apoio à invasão do Iraque, na importação de gás natural de inimigos dos Estados Unidos (Mianmar e Irã), na cooperação em projetos energéticos com a China na África, na realização de manobras militares por parte das forças armadas sino-indianas, na oposição a sanções ao Irã, na resistência à presença militar na Ásia Central, no grupo BRICS, entre outros (OLIVEIRA, 2008; 2009 apud PAUTASSO, 2011, p. 186-7). Resta saber, portanto, o saldo da nuclearização e da aproximação indo-americana para a nova ordem mundial em formação.

REFERÊNCIAS

ARMITAGE, Richard. The New Strategic Framework. **U.S. Department of State:** Press Conference Following Meeting with Prime Minister Vajpayee. Nova Delhi, maio 2001. Disponível em: <<http://2001-2009.state.gov/s/d/former/armitage/remarks/2001/2881.htm>>. Acesso em 23 jun. 2012.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Formação do Império Americano:** da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

BOWLES, Chester. America and Russia in India. **Foreign Affairs**, New York, v. 49, n. 4, jul. 1971, p. 636-651.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **Strategic Vision:** America and the Crisis of Global Power. New York: Basic Books, 2012.

BURNS, Nicholas. America's Strategic Opportunity With India. **Foreign Affairs**, New York, v. 86, n. 6, nov./dez. 2007, p. 131-146.

CÉSAR, Luís Fernando Panelli. Tratado de Não-Proliferação Nuclear – TNP (1968). In MAGNOLI, Demétrio (Org.). **História da paz:** os tratados que desenharam o planeta. São Paulo: Contexto, 2008, p. 385-417.

COHEN, Stephen; DASGUPTA, Sunil. **Arming without aiming:** India's military modernization. Washington: The Brookings Institution, 2010.

COSTA, Wanderley Messias. **Geografia Política e Geopolítica.** São Paulo: Edusp, 2008.

FEIGENBAUM, Evan. India's Rise, America's Interest. **Foreign Affairs**, New York, v. 90, n. 2, mar./abr. 2010, p. 76-91.

FIORI, José Luís. O Poder Global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites. In: FIORI, José Luís. **O poder americano.** Petrópolis: Vozes, 2007, p. 67-110.

FLOURNOY, Michèle; DAVIDSON, Janine. Obama's New Global Posture. **Foreign Affairs**, New York, v. 91, n. 4, jul./ago. 2012, p. 54-63.

FRIEDBERG, Aaron. Bucking Beijing. **Foreign Affairs**, New York, v. 91, n. 5, set./out. 2012, p. 48-58.

GANGULY, Sumit. Behind India's Bomb: The Politics and Strategy of Nuclear Deterrence. **Foreign Affairs**, New York, v. 80, n. 5, set./out. 2001, p. 136-142.

GOHEEN, Robert. Problem's of Proliferation. U.S. Policy and the Third World. **World Politics**, Princeton, v. 35, n. 2, jan. 1983.

GONSALVES, Eric. Tarapur: Lessons from the First Episode in the Indo-US Nuclear Engagement. In: CHARI, P. R. (Org.). **Indo-US Nuclear Deal: Seeking Synergy in Bilateralism**. New Delhi: Routledge, 2009, p. 18-31.

GUIMARÃES, Lytton L. Política Externa e Segurança da Índia. Implicações para o Fórum IBAS. In: Ministério Relações Exteriores. **Conferência Índia**. Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, p. 9-50.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Instrumento desnecessário e humilhante. **Folha de São Paulo**, 10 abr. 2010.

HENRY HYDE ACT. **One Hundred Ninth Congress of the United States of America**. Washington, D.C., jan. 2006. Disponível em:
<<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-109hr5682enr/pdf/BILLS-109hr5682enr.pdf>>,
Acesso em 23 jun. 2012.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: O breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

INDIA'S SEPARATION PLAN. Implementation of the India-United States Joint Statement of 18 July 2005. 2006. **Government of India**. Disponível em:
<<http://www.dae.gov.in/press/sepplan.pdf>>. Acesso em 23 jun. 2012.

INDIAN MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS. The Cabinet Committee on Security Reviews operationalization of India's Nuclear Doctrine. Jan. 04 2003. **Government of India**. Disponível em: < <http://www.mea.gov.in/mystart.php?id=530221#>>. Acesso em 02 jul. 2012.

INDIA'S SEPARATION PLAN. Implementation of the India-United States Joint Statement of 18 July 2005. 2006. **Government of India**. Disponível em:
<<http://www.dae.gov.in/press/sepplan.pdf>>. Acesso em 23 jun. 2012.

JAISHANKAR, Dhruva. Chonicle of a Deal Foretold: Washington's Perspective on Negotiating the Indo-US Nuclear Agreement. In: CHARI, P. R. (Org.). **Indo-US Nuclear Deal: Seeking Synergy in Bilateralism**. New Delhi: Routledge, 2009, p. 99-122.

KAZI, Reshmi. The Process of Negotiation of the Nuclear Deal/123 Agreement (India). In: CHARI, P. R. (Org.). **Indo-US Nuclear Deal: Seeking Synergy in Bilateralism**. New Delhi: Routledge, 2009, p. 76-98.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. 3. ed. Lisboa: Gradiva, 2007.

_____. EUA precisam abandonar política de ameaças. **O Estado de São Paulo**, 25 jun. 1998, p. 2.

LAWLER, Philip F. *The Bishops and the Bomb: The Morality of Nuclear Deterrence*. **The Heritage Foundation**, Washington, 1982.

LOSURDO, Domenico. **Liberalismo**. Entre civilização e barbárie. São Paulo: Anita Garibaldi, 2006.

LOWE, Norman. **História do Mundo Contemporâneo**. Porto Alegre: Penso, 2011.

MANSINGH, Lalit. The Indo-US Nuclear Deal in the Context of Indian Foreign Policy. In: CHARI, P. R. (Org.). **Indo-US Nuclear Deal: Seeking Synergy in Bilateralism**. New Delhi: Routledge, 2009, p. 171-88.

NARLIKAR, Amrita. Patriotismo peculiar ou cálculo estratégico? Explicando a estratégia de negociação da Índia em ascensão. In: HURRELL, Andrew (Org.). **Os Brics e a Ordem Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, p. 101-124.

NAYUDU, Swapna Kona. The Indo-US Nuclear Deal and the Non-Proliferation Debate. In: CHARI, P. R. (Org.). **Indo-US Nuclear Deal: Seeking Synergy in Bilateralism**. New Delhi: Routledge, 2009, p. 157-70.

NOLTE, Detlef. **How to compare regional powers: analytical concepts and research topics**. *Review of International Studies*, Cambridge, v. 36, n. 4, out. 2010, p. 881-901.

OLIVEIRA, Amaury Porto de. Índia: Estratégia e Política Externa. In: Ministério Relações Exteriores. **Conferência Índia**. Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, p. 139-156.

PAUTASSO, Diego. **A China na Transição do Sistema Mundial**: suas relações com EUA e Índia. Porto Alegre, RS: UFRGS. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

_____. China e Índia no mundo em transição: o sistema sinocêntrico e os desafios indianos. In: LEÃO, Rodrigo Pimentel F.; PINTO, Eduardo C.; ACIOLY, Luciana (Org.). **A China na Nova Configuração Global**: impactos políticos e econômicos. Brasília: Ipea, 2011, p. 165-193.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

PERKOVICH, George. **India's Nuclear Bomb: The Impact on Global Proliferation.** Berkeley: University of California Press, 1999.

PIETERSE, Jan Nederveen. **O Fim do Império Americano?: Os Estados Unidos depois da crise.** São Paulo: Geração Editorial, 2009.

RAJAMARAN, R. Implications of the Indo-US Nuclear Deal for India's Energy and Military Programs. In: CHARI, P. R. (Org.). **Indo-US Nuclear Deal: Seeking Synergy in Bilateralism.** New Delhi: Routledge, 2009, p. 123-142.

RIEDY, Mark J. US Economic Sanctions. **International Business Lawyer**, London, v. 26, 1998, p. 354-357.

RYDELL, Randy J. Giving Nonproliferation norms teeth: sanctions and the NPPA. **Nonproliferation Review**, Washington, v. 6, n. 2, 1999, p. 1-19.

SPECTOR, Leonard. Status of U.S. Sanctions Imposed on India and Pakistan. **James Martin Center for Nonproliferation Studies (CNS)**. 2001. Disponível em: <<http://cns.miis.edu/archive/wtc01/pakind.htm>>. Acesso em 23 jun. 2012.

TALBOTT, Strobe. Dealing with the Bomb in South Asia. **Foreign Affairs**, New York, v. 78, n. 2, mar./abr. 1999, p. 110-123.

THORNTON, Thomas P. The New Phase in US-Pakistani Relations. **Foreign Affairs**, New York, v. 68, n. 3, 1989, p. 142-159.

VAÍSSE, Maurice. **As Relações Internacionais desde 1945.** Lisboa: Edições 70, 2009.

VIEIRA, Maíra Baé Baladão. **Relações Brasil-Índia (1991-2006).** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

VISENTINI, Paulo; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **História do Mundo Contemporâneo.** Da Pax Britânica do século XVIII ao Choque das Civilizações do século XXI. Petrópolis: Vozes, 2008.

VAZ, Alcides Costa. et al. Não proliferação nuclear: os desafios da construção e da mudança de um regime internacional. In: CEPIK, Marco (Org.). **Segurança Internacional: práticas, tendências e conceitos.** São Paulo: Hucitec, 2010, p. 122-152. 1998, p. 354-357.

Artigo recebido dia 21 de março de 2013. Aprovado em 20 de agosto de 2013.

RESUMO

O objetivo do presente artigo é analisar o lugar da Índia na estratégia de poder dos Estados Unidos, sobretudo para as regiões Leste e Sul da Ásia. Durante a Guerra Fria, principalmente em fins da década de 1960 e início da década de 1970, ambos os países ficaram em extremos opostos no conflito bipolar. Essa situação sofreria mudanças com a dissolução da União Soviética. Particularmente importante é a forma como os norte-americanos interpretaram o programa nuclear indiano que, de algo inaceitável, passou a ser visto como um elemento-chave na busca por uma maior aproximação com os indianos. Tal política se encontra no cerne das diretrizes estratégicas norte-americanas para manter o status de *hegemon* global diante do reordenamento de poder mundial no contexto da reorganização do poder mundial.

PALAVRAS-CHAVE

Estados Unidos; Índia; Nuclearização; Segurança Internacional.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the place of India in the strategy of U.S. power, especially for Eastern and Southern Asia. During the Cold War, especially at the end of the 1960s and the beginning of the 1970s, both countries ended up in different extremes in the bipolar conflict. This underwent changes with the dissolution of the Soviet Union. Particularly important is the way in which the North-Americans interpreted the Indian nuclear program, which from something unacceptable began to be seen as a strategic element in the North-American pursuit of a bigger rapprochement with India. This is something that is in the core of the strategic guidelines of the United States for maintaining their status of global hegemon in the context of the reorganization of world power.

KEYWORDS

United States, India; Nuclearization, International Security.