



Conjuntura Austral

Revista do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais/UFRGS

**A CRISE DA COSTA DO MARFIM: A DESCONSTRUÇÃO DO PROJETO NACIONAL E O
NEO-INTERVENCIONISMO FRANCÊS**

A ÍNDIA E A SEGURANÇA REGIONAL APÓS ABBOTTABAD

UM PANORAMA HISTÓRICO DAS RELAÇÕES BRASIL-VENEZUELA

**AS RELAÇÕES ENTRE SANTA SÉ E A REPÚBLICA POPULAR DA CHINA DURANTE O
PONTIFICADO DE JOÃO PAULO II**

RENASCIMENTO AFRICANO E DESENVOLVIMENTO

**ESTRUTURA E CONJUNTURA NO CONFLITO MEXICANO: UMA INTERPRETAÇÃO
ALTERNATIVA PARA A VIOLÊNCIA RELACIONADA AO NARCOTRÁFICO**

**RESENHA DO LIVRO: "CYBER WAR: THE NEXT THREAT TO NATIONAL SECURITY AND
WHAT TO DO ABOUT IT"**





Conjuntura Austral



FOCO E ESCOPO

CONJUNTURA AUSTRAL é uma publicação Bimestral, em formato digital, do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS (NERINT), que publica trabalhos de relações internacionais com foco nos países que integram o Hemisfério Sul. Nesse sentido, tem como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas da agenda de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

A revista publica contribuições na forma de análises de conjuntura, artigos científicos e resenhas bibliográficas, cuja temática se situe na grande área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse nos temas relacionados aos países do hemisfério Sul político e suas estratégias de segurança e desenvolvimento.

Missão

Promover o debate e a reflexão sobre a conjuntura internacional, com ênfase nos processos de interesse imediato dos países em desenvolvimento.

FOCUS AND SCOPE

CONJUNTURA AUSTRAL is a bimonthly publication of NERINT (Center for International Relations and Strategic Studies), in digital format, that publishes international relations papers focusing on the countries that integrate the Southern Hemisphere. In that sense, its geographic coverage area comprises Africa, Asia and Latin America, in the perspective of great subjects of the security, diplomacy and development agendas.

The journal publishes contributions in the form of conjuncture analyses, articles and book reviews, about themes that lie in the vast area of Strategy and International Relations, with special interest in issues related to countries situated in the political South and their security and development strategies.

Mission

Promoting consideration and academic debate on the international conjuncture, with emphasis on processes of immediate interest in the developing countries.

CONSELHO EDITORIAL/ Editorial Board

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)

Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)

Bertrand Badie (Sciences Po, França)

Boris F. Martynov (Academia de Ciências da Rússia/ *Russian Academy of Sciences*)

Carlos Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)

Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)

Samuel Pinheiro Guimarães (Alto Representante-Geral do Mercosul/ *High General Representative of the Mercosur*)

Shiguenoli Miyamoto (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)

Willians Gonçalves (Universidade Federal Fluminense / Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

COMITÊ EDITORIAL/ Editorial Committee

André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Editor

Paulo Gilberto Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Editor Adjunto

André Moreira Cunha (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Assistente de Edição / Edition Assistant

Guilherme Ziebell de Oliveira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

CONTATO / Contact:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas

Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais

Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil

Tel: +55 51 3308-3963 ou +55 51 3308-7150 Fax: +55 51 3308-3963

e-mails: ppgeei@ufrgs.br, reisdasilva@hotmail.com, ou nerint@ufrgs.br.



Volume 2, Número 6 (Jun.Jul 2011)

ANÁLISE DE CONJUNTURA

A Crise da Costa do Marfim: a Desconstrução do Projeto Nacional e o Neo-Intervencionismo Francês..... Pág. 4
Igor Castellano da Silva, Lucas Kerr de Oliveira, Mamadou Alpha Diallo

A Índia e a Segurança Regional após Abbottabad..... Pág. 33
Marco Cepik, Rômulo Pitt

ARTIGOS

Um Panorama Histórico das Relações Brasil-Venezuela..... Pág. 49
Tiago Estivallet Nunes

As Relações entre Santa Sé e a República Popular da China Durante o Pontificado de João Paulo II..... Pág. 69
Anna Carletti

Renascimento Africano e Desenvolvimento..... Pág. 92
Alfa Oumar Diallo

Estrutura e Conjuntura no Conflito Mexicano: uma Interpretação Alternativa para a Violência Relacionada ao Narcotráfico..... Pág. 121
Pedro dos Santos de Borba

LEITURA

Resenha do Livro: "Cyber War: the Next Threat to National Security and What to do About it"..... Pág. 145
Diego Rafael Canabarro

NORMAS DE SUBMISSÃO..... Pág. 152

A CRISE DA COSTA DO MARFIM: A DESCONSTRUÇÃO DO PROJETO NACIONAL E O NEO-INTERVENCIONISMO FRANCÊS

The Crisis in Côte d'Ivoire: The Deconstruction of the
National Project and French Neo-Interventionism

Igor Castellano da Silva¹
Lucas Kerr de Oliveira²
Mamadou Alpha Diallo³

Nos últimos meses presenciou-se uma grave crise política na Costa do Marfim, país da África Ocidental que possuiu cerca de 20 milhões de habitantes e faz fronteira com Libéria e Guiné, a oeste, Mali e Burkina Faso, ao norte, e Gana, a leste – além de ser banhado pelas águas do Oceano Atlântico ao sul (Golfo da Guiné). A crise foi resultado direto do impasse eleitoral de 28 de novembro de 2010, quando a vitória do líder opositor Alessane Ouattara, anunciada por uma Comissão Eleitoral Independente apoiada pela ONU, foi bloqueada pelo Presidente em exercício Laurent Gbagbo – que tinha em seu suporte o Conselho Constitucional do país (órgão legal máximo do Estado). A situação levou a um impasse nacional e internacional.⁴

¹ Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS, mestre em Ciência Política e bacharel em Relações Internacionais pela mesma universidade. É Diretor Administrativo do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia- ISAPE. igor.castellano@gmail.com

² Doutorando em Ciência Política pela UFRGS, mestre em Relações Internacionais pela mesma universidade. É Diretor Geral do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia- ISAPE. lucaskerr@yahoo.com.br

³ Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS, mestre em Ciência Política pela mesma universidade. É pesquisador do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia- ISAPE. mmalpha2004@yahoo.fr

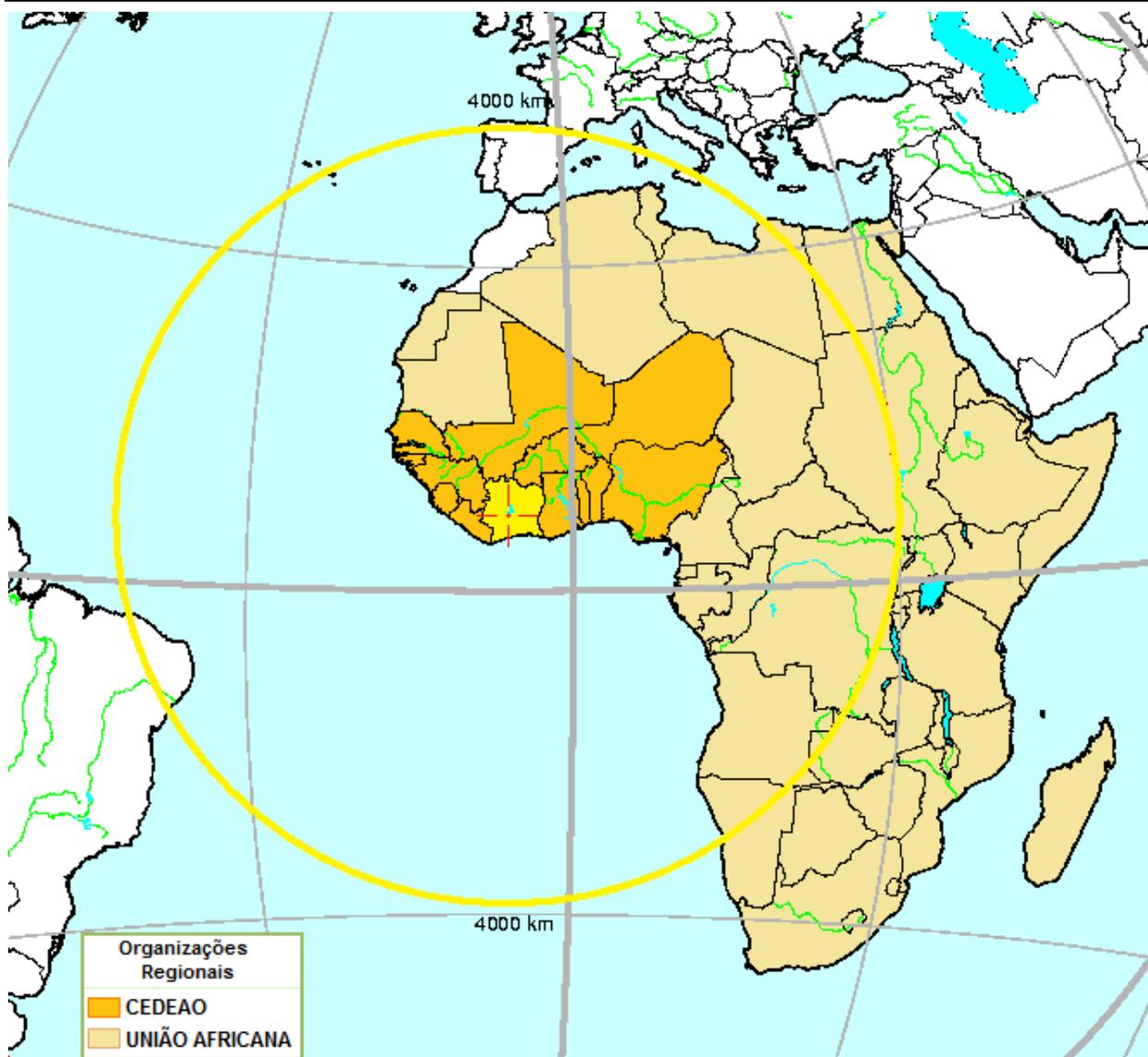
⁴ Enquanto a Comissão Eleitoral Independente (CEI) avaliou que o segundo turno da eleição de 28 de novembro de 2010 transcorreu sem problemas e que foi vencido por Ouattara (vitória com 54% dos votos e reconhecida pela ONU), o Conselho Constitucional do país declarou o atual governante, o Presidente Laurent Gbagbo, como vencedor. Ouattara foi claramente apoiado pela França ao longo da última década e tem seu principal curral eleitoral no norte do país. O Presidente Gbagbo, contestou o resultado da CEI em quatro regiões do norte do país, considerados “currais eleitorais” de Ouattara. Com a anulação dos votos contestados, Gbagbo obteve 51% dos votos válidos.

Ouattara permaneceu cercado em um hotel na capital econômica do país Abidjan, da onde estabeleceu um governo paralelo apoiado pela CEDEAO/ECOWAS (Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental), pela União Européia (mormente pela França) e pelos EUA – mas que foi tacitamente rejeitado por lideranças regionais importantes como Angola e África do Sul. Ademais, ambos os políticos instrumentalizaram milícias aliadas que datam do período da guerra civil do país (2002-2007) – com o intuito de estabelecer, pela força, a garantia do governo nacional (Gbagbo também continuou controlando as Forças Armadas nacionais). Ouattara ainda se valeu do banimento das exportações de cacau nas áreas sob controle de suas forças – o que foi complementado com o embargo da União Européia ao governo de Gbagbo e o bloqueio internacional dos ativos do Presidente.

A solução da crise se direcionava a uma intervenção regional em prol de Ouattara, sob os auspícios da CEDEAO e mediante a direção nigeriana. Todavia, a hesitação da CEDEAO e a preferência pela União Africana (UA) como fórum decisório privilegiado acerca da intervenção levou a um impasse nas tratativas (vide mapa 1) – o que abriu espaço para uma atitude mais contundente por parte da França de Nicolas Sarkozy. A ex-metrópole aumentou seu contingente militar na Costa do Marfim e estabeleceu uma intervenção direta que levou à derrubada de Gbagbo em 11 de abril. Como saldo de uma crise marcada por massacres entre forças milicianas e ataques a populações civis contabilizou-se pelo menos três mil mortos, cerca de 190 mil refugiados em países vizinhos (UNACI, 2011), além de estimativas de até um milhão de deslocados internos (TIME, 2011; SMITH, 2011; IRIN. 2011c).

Embora a situação na Costa do Marfim não esteja completamente resolvida e ainda existam diversos focos de combate entre as forças pró-Gbagbo e pró-Ouattara, a ascensão deste último à Presidência, sob apoio direto do intervencionismo francês, marca uma nova fase na política marfinense, com claras implicações para toda a região da África Ocidental. Este texto busca analisar os fatores internos e externos relacionados à crise e questionar sobre a sustentabilidade da solução adotada, a saber, o recurso ao intervencionismo extra-regional.

Mapa 1 – Costa do Marfim: Organizações regionais africanas envolvidas na crise



Notas: Mapa traçado a partir do centro, de um círculo com raio de 4000km que envolve a África Ocidental e parte do Golfo da Guiné, no “Atlântico Sul”. Elaborado pelos autores a partir de mapa em Projeção Azimutal Equidistante, com escala radial de 500km/cm, produzido com o Software AZ PROJ v. 1.1.6beta5, jan. 2002

Fonte: [HTTP://wm7dnet/azproj.shtml](http://wm7dnet/azproj.shtml)

Origens da Crise: A desestruturação do projeto de Estado

As principais variáveis internas relacionadas à crise estão diretamente relacionadas à desestruturação do projeto de Estado nacional da Costa do Marfim. Este havia sido adotado parcialmente pelo presidente Félix Houphouët-Boigny (1960-1993)

e foi desconstruído a partir de políticas recorrentemente desestruturadoras do poder estatal, adotadas desde a posse do Presidente Henri Konan Bédié em 1993.

O projeto de Estado de Houphouët-Boigny

É possível afirmar que, a despeito das limitações na distribuição de direitos políticos e civis à população marfinense e da aliança estreita junto à Paris, o regime de 33 anos de Houphouët-Boigny, esteve baseado na tentativa de construção de um projeto nacional. A utilização do exército nacional como forma de emponderamento das camadas menos abastadas da população, a inclusão dos imigrantes, a diversificação econômica, o início de um processo de industrialização e a entronização do desenvolvimento são exemplos dessa política.

No que tange ao exército, importa que durante o regime de Houphouët-Boigny as Forças Armadas se tornaram uma das bases de apoio ao Presidente, principalmente após o início das pressões para a liberalização do regime, a partir da década de 1980, decorrente da incapacidade do Estado em controlar o declínio econômico em meio à crise financeira que se abateu sobre os países do chamado Terceiro mundo naquela década. Os militares adquiriram importantes funções não somente nas estruturas do Estado, mas também no desenvolvimento nacional (KOHLER, 2003:17). Dentre as funções cumpridas pelas *Forces Armées Nationales de Côte d'Ivoire* (FANCI), pode-se citar a administração de serviços públicos civis e a ocupação de funções de direção em hospitais, bem como de ministros e embaixadores. Além disso, os militares desempenharam papel importante no desenvolvimento de infraestrutura, na construção de rodovias, na agricultura e na pesca, em atividades marítimas e na administração da companhia aérea nacional (GBERIE e ADDO, 2004:15).⁵

Outra política relevante de Boigny foi a mediação do problema da imigração intra e internacional em direção à região centro-sul do país. Cumpre informar que a

⁵ A utilização dos militares como peça chave para o projeto de desenvolvimento chegou a resultar em incapacidades na tarefa básica da defesa nacional. Desde o pós-independência esta tarefa foi confiada em certa medida à França. Com a antiga metrópole foi firmado um Pacto de Defesa Mútua a partir do qual foi permitida a permanência de forças francesas no território nacional (COOK, 2011:3). Como resultado, a capacidade de combate das FANCI foi sempre reduzida.

região austral da Costa do Marfim foi privilegiada desde o período colonial, com a construção de infraestrutura básica (portos e rodovias) e o provimento de serviços médicos. A preferência pela região devia-se ao seu potencial agrícola para produtos tropicais, superior ao do norte e ao do oeste. Logo na década de 1930, a Costa do Marfim se tornou um grande produtor de cacau e café, cujas plantações estiveram localizadas mormente no sul (KOHLENER, 2003:13). As riquezas da região ainda aumentaram com o *boom* econômico do pós-independência (1960), também chamado de "milagre marfinense", quando o PIB do país chegou a crescer a taxas de 10% ao ano. O crescimento deste período esteve baseado na expansão da produção de cacau⁶, da mineração, nos investimentos em infraestrutura e na construção de uma base industrial relativamente concreta (KOHLENER, 2003:16). Esta incluía, além da consolidação da indústria extrativa, o desenvolvimento das indústrias de bens de consumo, especialmente as indústrias alimentícia e têxtil, além da criação de uma infra-estrutura energética e de uma indústria petroquímica no país.⁷

Esta expansão econômica foi garantida pelos preços agrícolas favoráveis, a expansão da produção no cinturão do cacau do sul e a migração de trabalhadores das regiões norte do país e de países vizinhos do norte (mormente Mali e Burkina Faso) – o que já ocorria desde o período colonial (COOK, 2011:3). Antevendo complicações com o aumento expressivo do número de imigrantes estrangeiros e nacionais nortistas na região centro-sul do país, Boigny adotou políticas inclusivas e integracionistas: distribuiu posições governamentais aos migrantes e facilitou a empregabilidade destes no setor agrícola (GBERIE e ADDO, 2004:18).

Por fim, o presidente marfinense teve papel central para a diversificação econômica do país. O desenvolvimento econômico do centro-sul permitiu a Costa do Marfim assumir o status de maior produtor mundial de cacau. O café e o cacau,

⁶ Na passagem dos anos 1960 para os 1970 o país se tornou o maior produtor mundial de cacau.

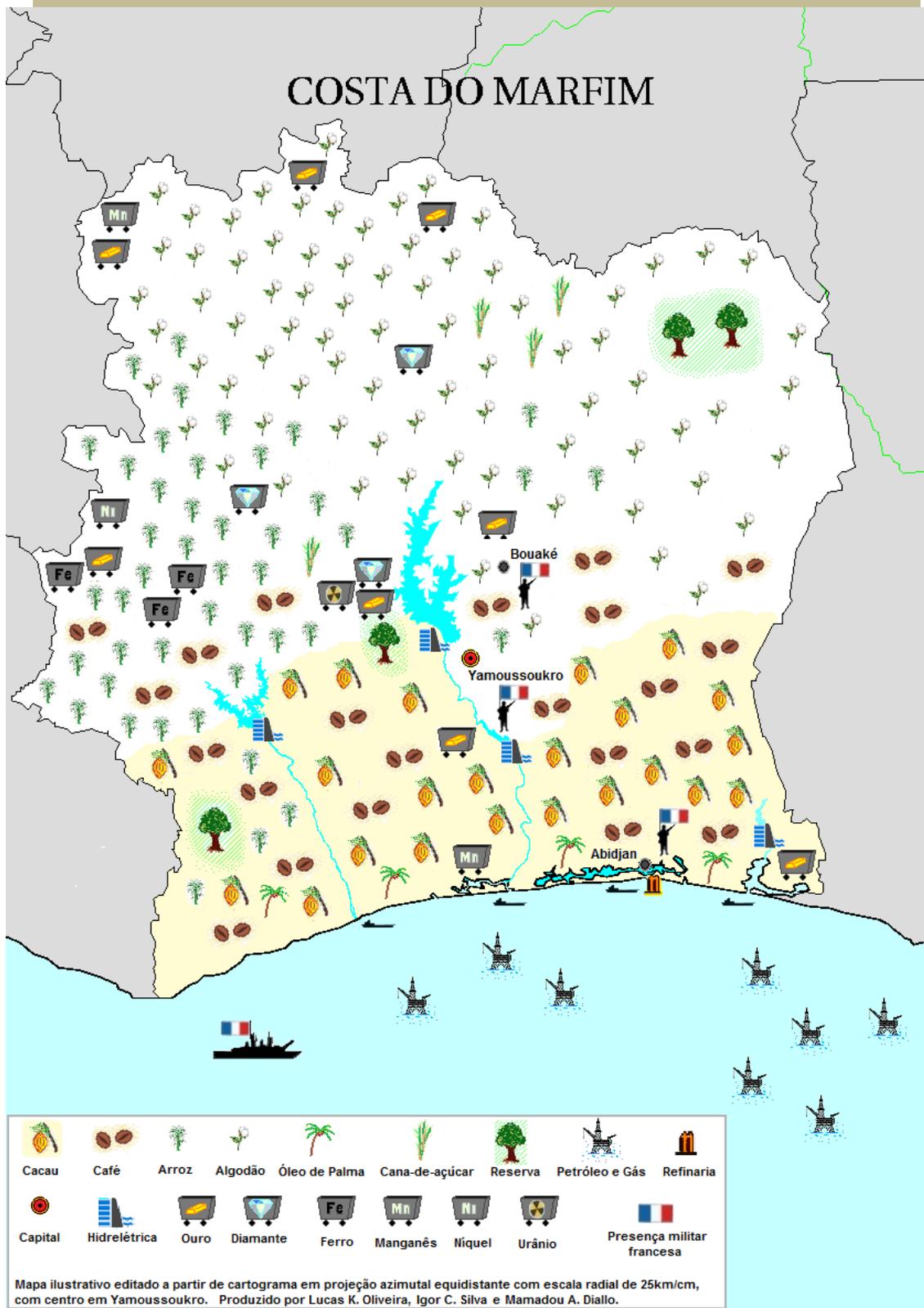
⁷ Em 1975, Houphouët-Boigny criou a PETROCI, Société Nationale d'Opérations Pétrolières de Côte d'Ivoire, uma empresa petrolífera estatal, que ficaria responsável pela criação de uma refinaria e de um sistema de distribuição de derivados de petróleo. Boigny também construiu cinco grandes hidrelétricas, com destaque para as Usinas de Kossou e de Buyo, além de uma grande termoelétrica e várias térmicas menores. Como resultado da construção destas hidrelétricas, a Costa do Marfim chegou a produzir 90% da sua energia a partir de usinas hídricas nos anos 1980, índice que caiu para menos de 40% nos anos 2000 após a privatização parcial da infraestrutura energética do país.

plantados principalmente no centro-sul, somados, representam 40% das receitas das exportações da Costa do Marfim e aproximadamente 20% de seu Produto Interno Bruto (PIB). Por outro lado, o país foi adquirindo gradualmente uma relativa diversificação econômica, incentivada com os períodos de crise nos preços deste produto, mas que contou com o uso planejado dos rendimentos auferidos do cacau para investir em infraestrutura nos anos 1960 e 1970⁸. No norte do país, onde predomina o plantio de algodão (região noroeste), também ocorreu alguma diversificação econômica, com a expansão da produção de cana-de-açúcar, fumo e arroz (regiões centro-leste e centro-norte) e alguma expansão da criação de gado (vide mapa 2).

⁸ Atualmente a Costa do Marfim possui uma das economias mais diversificadas dentre os países que compõem a união monetária da UEMOA (União Económica e Monetária do Oeste Africano), representando cerca de 40% do PIB do conjunto dos países do bloco.

Conjuntura Austral

Mapa 2 – Costa do Marfim: Recursos Naturais e Regiões Agrícolas



Com exceção da indústria petroquímica, a maior parte das atividades industriais do país estão ligadas à fabricação de bens de consumo não duráveis ou semiduráveis (alimentos, têxteis, vestuário). Uma das origens dessa capacidade está na estratégia de Houphouët-Boigny de deslocar a capital nacional em 1983 do litoral (Abidjan) para o centro do país (Yamoussouko), próximo à usina hidrelétrica de Kossou. Este movimento contribuiu para a interiorização do crescimento e a ascensão da cidade nortista de Bouaké, tornando-a a maior base industrial nacional, além de segunda maior cidade do país.

As políticas desestruturantes de Henri Konan Bédié e as suas consequências

Após a morte de Houphouët-Boigny em 1993 e a ascensão de Henri Konan Bédié à presidência, a Costa do Marfim adentrou em um ciclo desestruturador de conflito social e de disputa entre as elites regionais, o qual resultou na guerra civil de 2002, mantendo o conflito vivo, de certa forma, até os dias atuais. O início deste ciclo está relacionado à crise econômica anterior, gerada pela deterioração dos termos de troca e pela redução da capacidade do Estado de gerar o crescimento econômico.

Com a chegada da década de 1980, o choque das contas externas (aumento dos preços do petróleo e dos juros) levou à instabilidade macroeconômica e ao declínio do crescimento, agravados pelas secas e subsequentes quedas nos preços do café e do cacau, ainda na primeira metade da década. Como resultado deste processo, o PIB per capita do país reduziu-se mais de 15% entre 1980 e 1985 e a economia continuou em declínio, a despeito das tentativas do Presidente Houphouët-Boigny de controlar as exportações de cacau para manter em alta os preços do produto. A crise da década de 1980 teve como consequência o avanço do desemprego, o aumento de 61% da informalidade na economia e a pauperização da população, já que entre 1988 e 1993, a pobreza dobrou no país, enquanto que em Abidjan aumentou dez vezes (KIEFFER, 2000:26-44). Foi nesta conjuntura que a Costa do Marfim tornou-se um dos primeiros países-alvo dos programas de ajuste estrutural do FMI e do Banco Mundial, que resultaram na abertura do mercado marfinense aos produtos estrangeiros, associado a

políticas fortemente recessivas e de redução dos gastos públicos, que atingiram inclusive serviços básicos como educação e saúde.

Os massivos protestos sociais, com grande participação das classes médias urbanas, estudantes, professores e funcionários públicos, levaram às eleições multipartidárias de 1990, nas quais Boigny acabou (re)eleito para um mandato que não completaria.

A crise que marcou o fim do governo Boigny foi bastante impactante para uma economia que recém começara a se diversificar. No início dos anos 1990, sob o impacto do chamado Consenso de Washington começa um programa de privatização da infraestrutura estratégica do país, incluindo a venda das primeiras empresas de distribuição de energia, ainda sob o governo Boigny. Entretanto este processo não apenas se mostrou falho em solucionar a crise econômica, como ainda, aprofundou a tensão social ao longo dos anos 1990, na medida em que resultou na redução da capacidade estatal de oferecer serviços públicos essenciais. Parte da infraestrutura, incluindo empresas de energia e de distribuição de combustíveis foram privatizados, resultando no aumento dos custos médios de combustíveis, de eletricidade e dos transportes para a população.

Todavia, a questão mais problemática relacionada à dicotomia crescimento/crise econômica, diz respeito à situação dos migrantes internos e externos. O aumento da presença imigrante e de marfinenses de origem estrangeira no ambiente rural (chegando a quase 40% da população em algumas regiões) e o crescimento econômico (que levou à urbanização) foram fatores problemáticos, na medida em que a economia não conseguia administrar o êxodo rural, gerando desemprego nas cidades – incrementado pela liberalização econômica – e resultando em processos de retrocesso demográfico e “retorno ao campo” (WHANDE, 2010). O ambiente rural, contudo, já estava repleto de migrantes ou descendentes de migrantes que ocupavam as posições deixadas pelas populações locais.

Os desequilíbrios sociais gerados por essa situação foram enormes, abrindo espaço para o surgimento da xenofobia, manifestada na forma de leis de cidadania excludentes e de mitos de uma *ivoirité* que denunciava os descendentes de imigrantes e,

posteriormente, também os nortistas como sendo falsos marfinenses, além de valer-se do segregacionismo religioso – a maioria da população imigrante e do norte é mulçumana enquanto que a dita “verdadeiramente marfinense”, a sulista, é predominantemente cristã (COOK, 2011:40).

As tensões incentivadas pela xenofobia levaram à ebulição de antagonismos políticos e militares, além da mobilização estudantil e de núcleos de trabalhadores. Esta tensão social adentrou à esfera política após a morte de Houphouët-Boigny e a ascensão de Henri Konan Bédié como presidente (1993-1999). O colapso econômico, o qual continuou na década de 1990 com a permanência da deterioração dos termos de troca, levou ao novo Presidente Bédié buscar um bode expiatório para a crise. A partir da ideologia da *ivoirité*, construída por intelectuais do sul do país (BAH, 2010), os sulistas passavam a ser vistos como autênticos cidadãos marfinenses (filhos de ambos os países nascidos no país), enquanto que os imigrantes e filhos de imigrantes, eram tratados como estrangeiros sem direitos. Com o tempo, o conceito de *ivoirité* tornou-se ainda mais restrito e os imigrantes internos vindos do norte da Costa do Marfim também passaram a ser discriminados como sendo não-marfinenses.

Entretanto, em 1990 mais de dois milhões de não-marfinenses moravam e trabalhavam legalmente no país. Essa população passou a ser acusada de roubar os empregos dos marfinenses e obrigada, em algumas circunstâncias, a parar de trabalhar (KOHLE, 2003:18). Em 1998, tal situação tornou-se tão crítica, que permitiu a Bédié editar uma lei restringindo ainda mais a cidadania e os direitos políticos dos “não marfinenses”, proibindo-os até mesmo de adquirir terras, e restringindo o acesso destes a serviços públicos essenciais.

Nota-se ainda, que esta ideologia da *ivoirité* servia também aos propósitos da decadente oligarquia cacaueteira-cafeicultora sulista que havia se estabelecido como uma elite tipicamente rentista e que havia assistido à queda dos preços de suas commodities destinadas ao mercado internacional e ao aumento dos custos de produção como terras e mão-de-obra (WOODS, 2004). Ao excluir os não sulistas da disputa por terras e das disputas políticas – incluindo as eleições e os principais cargos públicos –, esta elite

conseguia conservar parte do seu prestígio, mantendo o controle da propriedade das terras e dos principais cargos no governo.

Para além dos desequilíbrios sociais, a adoção da ideologia da *ivoirité* teve origens nas próprias disputas políticas que envolviam a sucessão presidencial após a morte de Houphouët-Boigny. É possível afirmar que o Presidente preparava o Primeiro Ministro Alessane Ouattara para assumir a tarefa. Além de ter sido o único Primeiro Ministro de Houphouët-Boigny, Ouattara havia sido indicado para o cargo pelo FMI e o Banco Mundial quando ocupava a posição de governador do Banco Central dos Estados da África de Oeste (BCEAO).

Após a morte do Presidente, Ouattara passou a disputar a sucessão presidencial com o Presidente da Assembléia Nacional, Henri Konan Bédié. Este, contudo, se saiu vitorioso, mas percebeu a necessidade de eliminar a concorrência do preferido de Boigny. É neste contexto que foi construído um novo Código Eleitoral (1994) baseado na lei da *ivoirité* – que bania à candidatura de políticos que não tivessem ambos os pais marfinenses e que não tivesse vivido no país continuamente nos últimos cinco anos. Assim, Ouattara foi automaticamente excluído das eleições presidenciais de 1995 e 2000, pois foi acusado ser burkinabé (sua mãe seria supostamente originária de Burkina Faso) e, além disso, residia nos EUA desde dezembro de 1993 a serviço do FMI (do qual foi diretor geral adjunto até 1999).

Concomitantemente, novas disputas entre elites surgiram. Entre elas pode-se elencar a crise dos militares e a ascendência de Laurent Gbagbo.

No primeiro caso, cumpre salientar que, com a morte de Houphouët-Boigny, o novo Presidente, Bédié, retirou algumas posições político-administrativas privilegiadas das FANCI, enfraquecendo suas estruturas como força concorrente, e as utilizando primordialmente como elemento de repressão social. Uma das atitudes mais ousadas foi remover o General Robert Güéi – personalidade com grande influência e liderança em alguns círculos militares – da posição de Comandante-em-Chefe das Forças Armadas, colocando-o em posições secundárias no governo (como, por exemplo, Ministro dos Esportes). Güéi foi retirado do governo principalmente por ter se recusado a reprimir protestos civis contra fraudes eleitorais em 1995. A inflexão de Bédié, eleito em 1995,

influenciou diretamente no golpe de Estado imputado em 24 de dezembro de 1999, articulado por Güéi, apoiado pelos militares e pelas lideranças regionais de origem nortista, que combatiam a ideologia da *ivoirité* e lutavam contra a utilização das Forças Armadas para a repressão social.

Todavia, a ascensão do General Robert Guéi, com o golpe de 1999, fez com que este se distanciasse de sua plataforma anterior, alinhada às políticas de Houphouët-Boigny e ao projeto nacional. O General, outrora crítico do apelo à *ivoirité*, acabou mantendo o código eleitoral excludente – o que impediu novamente a participação de Alessane Ouattara do processo eleitoral realizado em 2000, vencido por Laurent Gbagbo.

A possibilidade de mobilização política a partir do discurso da *ivoirité* também seduziu Gbagbo. O novo Presidente havia sido uma liderança política de referência na luta pela democratização do regime de Boigny, além de ter adotado uma postura ética nas eleições de 1995, se opondo à legislação eleitoral da *ivoirité* e aliando-se ao bloco oposicionista de Ouattara no boicote às eleições. Todavia, nas eleições de 2000, ao perceber as vantagens que as regras da *ivoirité* geravam ao bloquear o seu maior concorrente civil à Presidência (Ouattara), Gbagbo rompeu com o bloco da oposição e adotou o discurso xenófobo, também como forma de fortalecer sua base de poder com os nacionais sulistas e a elite agrária do cacau e do café.

A posição contribuiu para o surgimento de um grupo armado com base de sustentação em populações do norte do país, o *Mouvement Patriotique de la Côte d'Ivoire* (MPCI). Este grupo era composto por uma mistura de soldados exilados, mormente do norte, e estudantes revoltos com as políticas da *ivoirité*, de discriminação e de exclusão de direitos dos povos do norte e dos descendentes de imigrantes. Por seu turno, o governo de Gbagbo era defendido pelas FANCI e pelo grupo *Congrès Panafricaine des Jeunes Patriotes* de Charles Blé Goudé, o qual era pautado por bases islamofóbicas e xenófobas.

As tensões exacerbadas levaram à radicalização política e à explosão da guerra civil em 2002. A violência iniciou-se em Abidjan e logo se expandiu para cidades do norte, como Korhogo e Bouaké. Nos primeiros dias de combate, 400 pessoas morreram;

inclusive o ex-Presidente General Guéï, o qual foi assassinado com toda sua família por tropas aliadas a Gbagbo (GBERIE e ADDO, 2004:16). Apesar de conseguir retomar Abidjan, as tentativas de Gbagbo de recapturar as cidades do norte foram repulsadas – ao mesmo tempo em que forças francesas adentravam a Bouaké para resgatar seus nacionais e estudantes norte-americanos (em 2002 havia 20.000 nacionais franceses no país). O estabelecimento de tropas francesas na linha de frente do teatro de operações (Operação Licorne – a qual se valeu inicialmente de tropas já presentes no país) resultou na divisão formal do país em duas partes e no bloqueio do possível avanço rebelde à porção sul do território nacional (KOHLENER, 2003).

Neste contexto de instabilidades, surgiram em novembro de 2003, no oeste do país, dois novos grupos rebeldes, o *Mouvement Populaire du Grand Quest* (MPIGO) e o *Mouvement pour la Justice et la Paix* (MJP). Ambos buscavam vingança pela morte do General Guéï, bem como a queda de Gbagbo. Acredita-se que os movimentos eram formados por mercenários liberianos ex-combatentes do *Revolutionary United Front* (RUF) de Charles Taylor, o qual era antigo aliado de Houphouët-Boigny e do General Robert Guéï. Estes grupos do oeste eram caracterizados pela pilhagem, o vandalismo e o terror (GBERIE e ADDO, 2004:16). Em 2004, os três grupos rebeldes (MPCI, MPIGO e MJP) se uniram nas *Forces Nouvelles de Côte d'Ivoire* (FNCI), comandadas por Guillaume Soro.

O rompimento de Laurent Gbagbo com a França

Se a adoção da percepção da *ivoirité* havia gerado efeitos negativos à estabilidade nacional, o rompimento com a França deteriorou a capacidade de Gbagbo se manter no poder. O Presidente era visto inicialmente como um aliado da França frente a forças mais extremadas. De fato, durante o período inicial da guerra civil a França se portava como um ator neutro que pendia para o lado do governo. Todavia, o grande divisor de águas foi o rompimento do Presidente com a antiga metrópole. Dois fatores contribuíram para o processo: a manutenção da lei da *ivoirité* e o estabelecimento de parcerias alternativas por parte do presidente.

A manutenção da lei da *ivoirité* (art. 35 da Constituição nacional)⁹, por Gbagbo, com vistas a descartar Ouattara nas eleições legislativas, preocupava a França na medida em que isso provocava revoltas populares e tensões também contra franceses habitantes no país. A situação era prejudicial aos interesses econômicos e políticos da França não apenas na Costa de Marfim, mas em toda a África francófona. Segundo Michel, Beuret e Woods (2008), a manutenção do supracitado artigo 35 e a descoberta de cinquenta e sete corpos de cidadãos franceses em um bairro popular de Abidjan foram suficientes para Paris colocar Gbagbo em quarentena, e provocar a aproximação deste último com Pequim.

Ao efetuar sua primeira viagem a China em abril de 2002 e ao receber uma delegação chinesa em Abidjan em junho do mesmo ano, Gbagbo firmou acordos inesperados pela França e muito menos por seus empresários, que até então dominavam a maior parte dos setores econômicos da Costa de Marfim. A Sinopoc, companhia chinesa de petróleo, assinou contratos de prospecção de petróleo no litoral da Costa de Marfim, enquanto a China deu cerca de 33 milhões de euros para a construção de prédios públicos na capital política Yamoussoukro, além da anulação da dívida externa daquele país para com a China (CAUBIN, 2010: 54).¹⁰

Entre as companhias francesas ameaçadas pela presença chinesa pode-se citar a Bouygue¹¹, do setor de água e de eletricidade, a Balloré, do setor de infraestrutura e transporte públicos (portos, estradas de ferro, etc), entre outras no setor de tabaco, café e cacau. O enfraquecimento da posição anteriormente ocupada pelas companhias francesas, em setores como a mineração – que atualmente corresponde a 10% das exportações marfinenses –, tornou-se gradativamente mais significativo ao longo da

⁹ A partir de agosto de 2002, os princípios da *ivoirité*, antes adotados como ideologia populare e regra eleitoral, tornaram-se parte da nova Constituição nacional (art. 35). Este artigo reforçava as condições a serem preenchidas por qualquer candidato ao cargo de Presidente da República. Entre os critérios fixados, destaca-se o fato do candidato deve ser marfinense de origem e possuir pai e mãe também marfinenses de origem.

¹⁰ A este respeito, Michael Beuret e Woods (2008:165), afirmam que, para coroar a boa parceria com a Costa de Marfim em maio de 2007 a China anulou 40% da dívida bilateral (18 milhões de euros), além de financiar por 10 milhões de euros a construção de um hospital e de duas escolas rurais no país..

¹¹ Proprietária de FT1 (France Telecom 1), Bouygue é uma empresa de Martin Bouygue, amigo de Ouattara, de Blaise Compaoré presidente do Burkina Faso, que é fiel a Paris e aliado de Taiwan (Michel, Beuret, 2008: 164).

atual década, em que cresceu muito rapidamente o valor de minerais como diamantes, ouro, ferro, manganês, níquel, cobre ou, ainda, de minerais estratégicos como urânio. A petrolífera semi-estatal francesa Total e outras empresas francesas de mineração como a Cogema e a Areva (ouro, diamantes e urânio) ou a OSEAD (urânio), passaram a enfrentar a concorrência cada vez mais acirrada de mineradoras de outros países.¹²

Assim, enquanto a França, pela voz de seu então presidente, Jaques Chirac, pressionava e ameaçava Gbagbo (situação evidente no 22º encontro França-África de 2003), a China se apresentava como um novo “benfeitor” da Costa de Marfim e de seu Presidente – defendendo-o na ONU, ao acusar os países ocidentais de imparcialidade no tratamento da crise de Costa de Marfim, além de garantir o pagamento de alguns meses de salário aos funcionários públicos do país em 2003 (MICHEL, BEURET e WOODS, 2008:165).

Como fator agravante deste rompimento, houve o avanço das tropas governamentais após o início de novas ofensivas em 2004, quando Gbagbo ordenou ataques aéreos contra os rebeldes do norte. Os ataques à Bouaké em novembro, atingiram soldados franceses, ferindo trinta e um e matando nove, além de um cidadão norte-americano (COOK, 2011:19). Deliberados ou não, os ataques foram pesadamente retaliados com a destruição da pequena Força Aérea marfinense e a tomada do aeroporto de Yamoussouko e das ruas de Abidjan (centro econômico do país e antiga capital) por tropas francesas. Por outro lado, grupos aliados de Gbagbo atacaram marfinenses de origem francesa e cidadãos franceses, o que levou a represálias das tropas francesas à própria população marfinense. Desde então, as relações de Gbagbo com a França foram marcadas pela instabilidade, a despeito do reatamento de relações diplomáticas em 2004.

Além disso, contribuiu para a desestruturação das estruturas estatais a fragilidade do processo de paz do conflito civil. A paz-negociada foi acordada inicialmente em

¹² Incluindo empresas sul-africanas, canadenses (Etruscan Resources Inc, La Mancha Resources Inc, Eden Roc Mineral Corporation, Semafo, Sama Resources), australianas (Equigold NL, Perseus Mining, Carnegie Corporation), americanas (Golde Star Resources), inglesas (Randgold Resources, Cluff Gold), chinesas (China National Geological & Mining Corp. - CGM) e indianas (Tata Steel e Dharni Sampda Pvt. Ltd).

janeiro de 2003 (Acordo Kléber ou Linas-Marcoussis, assinado em Paris), que estabelecia, entre outros termos, um governo de reconciliação nacional e a distribuição de poder nas instituições estatais (*power-sharing*). O Acordo de Paz foi sustentado pela França, que aumentou o número de tropas permanentes no país em fevereiro de 2003¹³, mediante a autorização do CSNU (resolução 1464), que também autorizou a força dos países da África Ocidental mediante a missão ECOMICI – a qual atuou inicialmente em suporte à iniciativa francesa e, posteriormente, submetida às forças da ONU no país, estabelecidas em 2004 (ONUCI), em paralelo às forças francesas (COOK, 2011:19).

Todavia, a fragilidade do processo de paz – Gbagbo controlava as nomeações para cargos do governo e para empresas estatais e as desigualdades de cidadania não foram abolidas – fez com que as forças do norte e do oeste retomassem a luta armada para garantir suas reivindicações políticas. Como destacado por Abu Bah (2010), o processo de organização de um processo de paz através do simples cessar-fogo e tentativa de formação de um governo transitório através de *power-sharing*, mostrou-se bastante ineficaz, na medida em que não garantiu mudanças substanciais nas causas mais profundas do conflitos sociais, como as disputas por terras, os conflitos por participação política e as desigualdades regionais e de cidadania geradas pela *ivoirité*.

Posteriormente, os prazos de desarmamento e desmobilização acordados em julho de 2004 (Acordo de Acra III) não foram cumpridos pelas partes. Somente em abril de 2005, com a mediação do então Presidente sul-africano Thabo Mbeki é que as negociações tiveram um fechamento, representado no Acordo de Pretória – o qual possibilitou o início do processo de desarmamento dos rebeldes e a assinatura de um novo acordo em março de 2007. Este novo acordo deu condições para a entrada de Guillaume Soro no governo (como Primeiro Ministro); para o início da integração militar, o desarmamento das milícias rebeldes e o fim das linhas de frente; e para a declaração por parte de Gbagbo de que a guerra havia chegado ao fim. Entretanto, o processo continuou instável, principalmente pelo adiamento recorrente das eleições

¹³ A França mantém historicamente uma presença militar permanente de 600 homens no país desde o Pacto de Defesa assinado na década de 1970. Com a deterioração da situação após 2002, o efetivo foi aumentado para 4000 tropas - as quais buscavam separar as forças beligerantes do norte e do sul.

presidenciais que estavam previstas para outubro de 2005 conforme o acordo Linas-Marcoussis (GBERIE e ADDO, 2004). Nota-se que inicialmente o adiamento foi sugerido pela própria ONU (KOTOUDI, 2004: 38)

As Bases do Neo-intervencionismo Francês

Além das origens históricas, a atual crise marfinense está diretamente ligada a uma nova fase da política francesa para a África. Esta política é baseada na centralidade histórica da Costa do Marfim como entreposto francês na região e foca-se na recuperação de espaços de influência perdidos, sendo sustentada por um novo ciclo de intervencionismo militar.

A Costa do Marfim construiu-se quase como um tipo ideal de neocolonialismo, conforme o conceito do líder ganês Kwame Nkrumah. Após as independências dos países africanos, o país estabeleceu relações estreitas com a antiga metrópole, articulada pelo intermédio do líder francófono-nacionalista Houphouët-Boigny – o qual já possuía importante circulação política antes mesmo da independência marfinense em 1960. Isso proporcionou o favorecimento político-financeiro e investimentos que fizeram diferença para o desenvolvimento econômico do país. Para a França, a manutenção de sua influência política e econômica nas antigas colônias serviu como forma de manter o status de potência européia e mundial. (VISENTINI, 2007:111).¹⁴

Os grandes grupos franceses tradicionalmente presentes no continente africano são quase todos ativos na Costa do Marfim, direta ou indiretamente. Conforme dados do tesouro francês até o início da crise em 2002, havia cento e quarenta filiais de empresas francesas empregando cerca de quarenta mil pessoas e algo como quinhentas Pequenas e Médias Empresas (PME) francesas na Costa do Marfim (FRANCE DIPLOMATIE, 2011).

¹⁴ Essa posição também era realizada mediante a intervenção nas questões militares, o que dava à antiga metrópole o título de gendarme ocidental na África, sobretudo na África ocidental (VISENTINI, 2007:111; NYT, 2011). A política intervencionista, denominada de *Françafrique*, era fundamental também para os países africanos e seus líderes, os quais, com o apoio francês, garantiam legitimidade nas ordens nacional e internacional (CLAPHAM, 2005). Na esfera econômica, havia ainda a garantia da continuidade da complementaridade comercial da época colonial.

Ainda conforme o próprio governo francês, a Costa de Marfim é o primeiro parceiro comercial da França dentro da zona do Franco e o quarto parceiro comercial em toda a África subsaariana. Ou seja, dentre todos os países da África Ocidental Francesa (AOF) e da África Equatorial Francesa (AEF), Costa de Marfim tem o maior peso comercial para a França. O volume de negócios de empresas ou filiais com participação de capital francês instalados em Costa do Marfim representa cerca de 30% do PIB e 50 % das receitas fiscais do país africano (FRANCE DIPLOMATIE, 2011). Além disso, o país recebe uma grande ajuda financeira da França, seja através de seus fundos de cooperação ou através de empréstimo junto a instituições financeiras internacionais.

Importa referir que esta parceria foi estabelecida mediante uma lógica semelhante a do enclave econômico. Nas economias de enclave (geralmente dependentes das exportações de poucas *commodities*) nota-se normalmente maiores disputas entre oligarquias regionais pelo controle da(s) principal(is) fontes de renda, especialmente aquelas de origem mineral (metálicos ou fósseis). Durante períodos de grande crescimento dos valores das *commodities* seguidos de crise e escassez de divisas, essas disputas aumentam significativamente, e muitas vezes provocam confrontos violentos. Afinal, nessas economias exportadoras de produtos primários, a oligarquia que controla o Estado, na prática tem acesso a benefícios econômicos diretos resultantes da exploração das atividades econômicas de exportação, ou seja, quem controla o governo na prática controla a principal fonte de renda do país e é em geral sustentado por algum importante aliado externo. Conflitos são agravados pela intensificação da competição internacional entre as grandes potências que são sempre grandes consumidoras de *commodities* agrícolas e de energia.

Além disso, os conflitos atuais da Costa do Marfim parecem ter alguma relação com a busca pela recuperação de espaços de influência perdidos na região por parte da França, principalmente em países que se qualificam como grandes economias de enclave (setor externo é o eixo dinâmico da economia). Importa que houve no período do pós-Guerra Fria a construção de um ambiente mais autônomo para os países africanos. Como indicadores desta afirmação, tem-se: o fortalecimento das organizações

regionais, como a CEDEAO/ECOWAS, que estabeleceu importantes intervenções militares nos conflitos de Libéria e Serra Leoa; e a construção de uma organização continental mais autônoma na forma da União Africana (UA), a qual chega atualmente a manter um importante programa autônomo de desenvolvimento (NEPAD), a se opor a mandatos de prisão da Corte Penal Internacional e a coordenar missões de paz de peso, como na Somália e no Sudão.

Pode-se citar ainda, o crescimento dos investimentos autóctones no continente, como o avanço do fluxo de capitais derivados do petróleo, advindos de Líbia e Angola que, juntamente com os investimentos sul-africanos, tornaram-se proeminentes nos países da África subsaariana, em particular na África francófona.

No primeiro semestre de 2008 a França perdeu o privilégio de ser o primeiro parceiro e fornecedor de Costa Marfim para outros parceiros, devido ao efeito do petróleo importado da Nigéria (FRANCE DIPLOMATIE, 2011), mas também para parceiros como a Líbia de Muammar Gaddafi, que fixou como objetivo ocupar uma posição de liderança na África em detrimento da oposição por parte dos países ocidentais.

Segundo Chouala (2007), a participação da Líbia na economia africana aumentou significativamente nos últimos anos. Enquanto a França perdeu o privilégio de ser o principal fornecedor ou parceiro comercial da África subsaariana, a Líbia vem aumentando de maneira exponencial seu comércio em direção a esses países. Assim, as exportações da Líbia em 1997 são estimadas em 199 milhões de dinar líbio enquanto que suas importações somavam no mesmo ano, 182 milhões, ou seja, 17 milhões de diferença. Os dez principais países africanos importadores de produtos líbios, por ordem de importância mensurada pelo valor em milhões de dinares, são: Tunísia (84323), Egito (493280), Marrocos (44731), Zimbábue (1117), Argélia (730) Mauritânia (522), Costa de Marfim (376), África do Sul (171) Somália (63) e Etiópia (32). É importante observar se a Costa de Marfim não consta como fornecedor da Líbia, faz parte dos clientes mais relevante em comparação, por exemplo, com a África do Sul. Atualmente, os investimentos da Líbia nos países africanos, são identificados tanto nos setores de

turismo e hotelaria, da indústria, da agricultura, petróleo e minas, no setor de transporte e particularmente nos setores bancário.

Ademais, importa a diversificação de parceiros externos nos países do continente, com o aumento da presença chinesa, indiana e brasileira, principalmente após 1995. A própria descoberta do pré-sal no litoral brasileiro, intensificou a “corrida” das corporações petrolíferas multinacionais pelo petróleo dos países atlânticos da África, especialmente no Golfo da Guiné (que já é principal região petrolífera do continente africano), especialmente devido à perspectiva de que em um futuro próximo sejam encontradas reservas similares nestes países, nas formações geológicas que apresentam semelhança com as formações na América do Sul (O&GJ, 2009; E&PM, 2009).

Assim, a descoberta de petróleo nesses países tem sido um fator de desestabilização política, pois gera a intensificação das disputas locais e o aumento da interferência estrangeira nessas disputas. O caso da Costa do Marfim pode se encaixar neste “modelo” explicativo, com algumas ressalvas, já que é um país com uma economia tradicionalmente mais complexa para o padrão da região, onde a exportação de cacau e café tem um peso maior na economia e nas contas externas do país. Além disso, as reservas já provadas de petróleo no país não são tão grandes, e as exportações são relativamente pequenas. Entretanto, já ultrapassaram a produção de outros países petrolíferos menores na região do Golfo da Guiné, como Camarões e a Costa do Marfim é considerado um dos mais “novos” países petrolíferos da região. Caso tenha reservas petrolíferas muito maiores do que as provadas na atualidade, pode ter um papel mais significativo nas exportações da África Ocidental.

Nesse sentido, houve nos últimos anos, principalmente mediante a figura mais autonomista de Gbagbo em relação à França, uma maior diversificação de investimentos no setor energético do país. A Costa do Marfim se tornou alvo de novos investidores no setor petrolífero, incluindo não apenas empresas norte-americanas como a Devon Energy e a Vanco, ou européias como a Shell, Tullow e Dana Petroleum, mas, também empresas petrolíferas que não possuem uma presença tradicional na região, como a canadense CNR, a italiana Edison, a suíça Addax (adquirida pelos chineses), a indiana

Oil India, a Emirati Al Thani dos Emirados Árabes Unidos, e as semi-estatais ONGC Videsh da Índia, a Sinopec, da China, e a Lukoil, da Rússia. A companhia russa Lukoil realizou mapeamentos de sísmica 3D em mais de 3000km² no litoral da Costa do Marfim e anunciou investimentos de quase \$1 bilhão em prospecção na Costa do Marfim e no país vizinho Gana para o período 2011-2012, em meio a um plano de investimentos globais de cerca de \$9 bilhões (PA, 2010 e 2011; OILVOICE, 2010).

Embora as reservas provadas da Costa do Marfim ainda sejam ínfimas, tudo indica que existem grandes reservas potenciais a serem desenvolvidas nos próximos anos em águas *offshore* – profundas e ultra-profundas–, como demonstram os projetos de investimentos em prospecção anunciados pelas empresas russas e americanas para os blocos com mais de 1000m ou 2000m de profundidade. A descoberta, por empresas russas e americanas, de reservas petrolíferas *offshore* em camadas de rochas localizadas entre 3000 e 4000m de profundidade, na vizinha Gana, amplia as perspectivas de novas descobertas nas áreas contíguas das águas ultra-profundas marfinenses. Entretanto, devido á atual crise política, uma parte desses planos pode ser adiada e mesmo a participação da Costa do Marfim em fóruns regionais de países petrolíferos pode ser reduzida, apesar do país atualmente ocupar a presidência da APPA, Associação dos Produtores de Petróleo Africanos.

Por fim, cumpre referir que o neo-intervencionismo francês, que apresenta atualmente uma intensificação do seu perfil militar revestido de caráter multilateral, representa uma inflexão ultraconservadora no país europeu. Em um dos momentos mais críticos para a economia e o futuro da integração da União Européia (UE), Nicolas Sarkozy estabeleceu uma aliança estratégia com o único país da UE que rejeita as suas estruturas monetárias (Inglaterra), adotou o intervencionismo como força motriz da política externa (representado nas intervenções na Líbia, na Costa do Marfim e no Afeganistão) e recrudescer o conservadorismo interno frente aos imigrantes.

Considerações Finais

Este artigo procurou traçar um caminho lógico e histórico que relaciona a crise atual na Costa do Marfim com a ruptura do processo de construção do Estado nacional

após a morte do Presidente francófono-nacionalista Félix Houphouët-Boigny em 1993 (representada mormente pela adoção da ideologia da *ivoirité* pelas elites políticas nacionais) e com um neo-intervencionismo francês – que procura recuperar espaços de influência político-econômica perdidos gradualmente desde o fim da Guerra Fria.

Uma questão decorre da percepção do novo posicionamento de Paris: quem ganha e quem perde no sistema regional com o intervencionismo francês na Costa do Marfim? No curto prazo, a França visivelmente ganha com a garantia da manutenção de sua esfera de influência em um país de posição privilegiada na África Ocidental. Além disso, a vitória gera ânimo para o intervencionismo militar do país em cenários ainda mais complexos, como o da Líbia. Por outro lado, quem mais perde com a vitória francesa parece ser a autonomia e o regionalismo africanos. Apesar de a CEDEAO, mediante a liderança nigeriana, ter sido favorável à intervenção militar, a organização regional deu preferência a uma resolução continental, no âmbito da UA. Todavia, as diferentes posições dentro da organização (i.e. países como Angola e África do Sul, apoiaram inicialmente Gbagbo; sendo que este último país chegou a estabelecer navios militares na costa marfinense) bloquearam uma solução concertada e enfraqueceram a legitimidade de uma ação mais enfática por parte da CEDEAO.

Quanto ao futuro da população da Costa do Marfim, pouca certeza resta. O governo de inclusão dos diferentes grupos beligerantes já apresenta instabilidades, desequilíbrios e conflitos internos. Pode-se citar seis dificuldades principais para o novo governo de Ouattara.

A primeira e mais urgente, diz respeito à reconstrução de partes do país dizimadas pela guerra (como a cidade de Abidjan), ao restabelecimento de serviços públicos (como os de água, luz, saúde e educação), à garantia do acesso da população a alimentos e à reestruturação os principais setores da economia nacional (IRIN, 2011a).

A segunda dificuldade principal se refere à oposição popular ao governo de Ouattara. Esta oposição tende a resgatar a retórica da *ivoirité*, sobretudo, pelo fato de que Ouattara chegou ao poder mediante o suporte de uma intervenção estrangeira e os

principais cargos de seu governo são compostos quase que exclusivamente por marfinenses do norte (TIME, 2011; RFI, 2011b).¹⁵

A terceira dificuldade relaciona-se com o fato de que o exército nacional atual é composto por unidades que lutam entre si. As forças rebeldes dissidentes de Ibrahim Coulibaly (chefe do grupo pró-Ouattara “Comando Invisível”), que em abril contabilizavam 5.000 homens e atuavam no distrito de Abobo (em Abidjan), ainda são insubmissas, mesmo com o assassinato de seu líder em 27 de abril (RFI, 2011a). Além disso, em fins de abril forças que faziam parte da coalizão de Ouattara começaram a se digladiar em busca do controle da cidade de San Pedro, umas das capitais comerciais do país (SMITH, 2011). Uma das origens do problema é a heterogeneidade das FNCI e de sua sucessora *Forces Républicaines de Côte d’Ivoire* (FRCI).¹⁶ É por isso que a reforma do exército e a construção de uma cadeia de comando e controle efetiva talvez seja a tarefa mais importante de Ouattara (RFI, 2011d).

Ademais, pode-se citar a existência de forças pró-Gbagbo no oeste do país, região conhecida atualmente como “*wild west*”, devido ao vácuo de poder. Parte dessas forças é reforçada por mais de 2.000 rebeldes e mercenários liberianos pró-Gbagbo vindos do distrito de Youpougon em Abidjan, o qual foi palco de massacres durante quatro meses e somente foi relativamente estabilizado em meados de maio (RFI, 2011c).

A quinta grande dificuldade é percebida no revanchismo de populações de regiões vítimas de massacres executados pelas forças pró-Ouattara. Este é o caso do grupo *guéré* da região de Duekoue (oeste do país) – o qual foi vítima de massacres cometidos por grupos que com suporte de e aliados às FRCI, que resultaram em valas coletivas de até 800 pessoas. Populações locais começaram a se organizar sob a forma de grupos de resistência popular, assim como na cidade de Sassandra (sudoeste do país)

¹⁵ Apesar de criar uma Comissão Diálogo, Verdade e Reconciliação e de indicar para sua presidência Charles Konan Banny, ex-Primeiro Ministro de Gbagbo, grande parte dos oficiais de alto-escalão do antigo governo foram demitidos (M&G, 2011).

¹⁶ *Forces Républicaines de Côte d’Ivoire* (FRCI) – Criadas em 17 de março de 2011 por Ouattara, reuniu as *Forces Nouvelles de Côte d’Ivoire* (FNCI) e porções aliadas das *Forces Armées Nationales de Côte d’Ivoire* (FANCI). Tornou-se, o nome das Forças Armadas nacionais após a ascensão do novo Presidente.

(IRIN, 2011b). Prover segurança e justiça para populações traumatizadas e oprimidas são, outrossim, tarefas centrais do novo governo (BANGURA, 2011).

Por fim, se reproduzem pesadas críticas a Ouattara por ter, após a captura de Gbagbo, o enviado a uma prisão domiciliar – o que só pode ser sustentado juridicamente em uma lei ambígua de 1963 que permite a prisão de pessoas suspeitas de ameaçar a segurança nacional. Todavia, os eleitores de Gbagbo (46% do eleitorado nacional) devem estar se questionando porque os responsáveis pelos massacres no oeste do país também não estão detidos sob prisão domiciliar.

Em suma, “a saída de Gbagbo não resolve por si só os problemas da Costa do Marfim, que continua sendo um país dividido” (BANGURA, 2011). O intervencionismo externo atua como um fator complicador nesta complexa realidade, mostrando-se potencialmente explosivo na medida em que impede a solução das causas iniciais do conflito. Possivelmente, se verá o inverso da lógica estabelecida por Hipócrates e lembrada recentemente pelo ex-chanceler Celso Amorim em palestra em Porto Alegre: mais do que curar, o dever primordial de um médico é não causar danos. As intervenções externas, nos moldes da empreendida na Costa do Marfim, parecem desconsiderar esse princípio básico da convivência humana.

REFERÊNCIAS

- BAH, Abu Bakarr (2010). “*Democracy and civil war: Citizenship and peacemaking in Côte d’Ivoire*”. African Affairs, vol. 109, Issue 437, pp. 597-615. <<http://afraf.oxfordjournals.org/content/109/437/597.full.pdf>>
- BANGURA, Yusuf (2011). “*Rebuilding Cote d’Ivoire: Lessons from Sierra Leone*”. International Relations Security Network (ISN). 09/05/2011. <<http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/ISN-Insights/Detail?lng=en&id=128971&contextid734=128971&contextid735=128968&tabid=128968128971>>.

- CAMPBELL, Horace (2007). “China in Africa: Challenging US Global Economy”. In: MANJI, Firoze & MARKS, Stephen (eds.) *African Perspectives on China in Africa*. Fahamu: Oxford, Inglaterra; Nairobi, Quênia.
- CAUBIN, Antony. *La coopération économique chinoise em Afrique de l’Ouest : L’exemple de la Côte d’Ivoire*. Sciences Po Toulouse, Mémoire de recherche. <http://memoires.sciencespo-toulouse.fr/uploads/memoires/2010/memoire_CAUBIN-ANTHONY.pdf>
- CHOUALA, Ives Alexandre (2007). “La Libie, l’Afrique et l’Europe : l’enjeu africain dans les déterminants de la politique libienne de l’Europe”. pp.131-151. In: MAROUF, Nadir (org). *Les identités régionales et la dialectique Sud-Sud en question*. CODESRIA: Dakar, Senegal.
- CLAPHAM, Christopher (2005). *Africa and the International System: The Politics of State Survival*. Cambridge Studies in International Relations: Cambridge, UK.
- COOK, Nicolas (2011). “Cote d’Ivoire’s Post-Election Crisis”. CRS Report for Congress. January 28. Congressional Research Service, Washington, DC. <http://assets.opencrs.com/rpts/RS21989_20110329.pdf>
- E&PM (2009). “Presalt basins identified in Gabon: A new study indicates Brazilian analogs”, E&P Magazine. 01/07/2009. <<http://www.epmag.com/Magazine/2009/7/item41404.php>>
- FRANCE DIPLOMATIE (2011). *La France et la Côte d’Ivoire*. Ministère des Affaires étrangères et européennes. Abril, 2011. <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/cote-ivoire_339/france-cote-ivoire_1133/index.html#sommaire_2>
- GBERIE, Lansana; ADDO, Prosper (2004). *Challenges of Peace Implementation in Côte d’Ivoire*. The Institute for Security Studies – ISS. Monograph n° 105, August. Pretoria, África do Sul: <<http://www.iss.co.za/pubs/Monographs/No105/Contents.html>>
- GLASER, Antoine, SMITH Stephen (2005). *Comment la France a perdu l’Afrique*. Ed. Autrement: Paris
- IRIN (2011a). “CÔTE D’IVOIRE: Les agences humanitaires s’efforcent de rester impartiales”. Integrated Regional Information Networks, 25/05/2011 Abidjan/Dakar <<http://www.irinnews.org/fr/reportfrench.aspx?reportid=92567>>

IRIN (2011b). “*COTE D’IVOIRE: Mistrust high hurdle in west*”. Integrated Regional Information Networks, 05/05/2011, Duekoue.
<<http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=92648>>

IRIN (2011C). “*COTE D’IVOIRE-LIBERIA: Fighting rumours with fact*”, Integrated Regional Information Networks, 13/05/2011, Dakar.
<<http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=92711>>.

KIEFFER, Guy-André (2000). “*Armée Ivoirienne: Le Refus du Déclassement*”. Politique Africaine. No. 78, June. p. 26-44.

<http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_7/polaf/pdf/078026.pdf>.

KOHLER, Jessica (2003). *From Miraculous to Disastrous: The Crisis in Côte d’Ivoire*. Centre for Applied Studies in International Negotiations (CASIN), August. Genova, Suíça.

<http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/20307/ipublicationdocument_singledocument/df6a253c-0a45-4306-847e-deeda4b244e2/en/08.2003.pdf>.

KOTOUDI, Idimama (2004). “*La crise Côte d’Ivoire: Comprendre et traiter la crise en Côte d’Ivoire*”. Institut Panos Afrique de l’Ouest - IPAO, Dakar.
<http://www.panosaudio.org/pub/CRISE_COTE_DIVOIRE.pdf>.

M&G (2011). “*Ouattara sacks top officials close to ex-rival*”, Mail & Guardian Online, 14/05/2011. Abidjan, Côte d’Ivoire. <<http://mg.co.za/article/2011-05-14-ouattara-sacks-top-officials-close-to-exrival/>>.

MANJI, Firoze & MARKS, Stephen (eds.) *African Perspectives on China in Africa*. Fahamu: Oxford, Inglaterra; Nairobi, Quênia. 2007.

MICHEL, Serge; BEURET; Michel; WOODS, Paolo (2008). *La Chinafrique: Pekin à la conquête du continent noir*. Hachette: Paris, França.

O&GJ (2009). “*Soco spuds Liyeke Marine-1 oil well off Congo*”, Oil & Gas Journal. 25/08/2009. <http://www.ogj.com/index/article-display/3392451780/s-articles/s-oil-gas-journal/s-exploration-development-2/s-2009/s-08/s-soco-spuds_liyeke.html>.

OILVOICE (2010). “*LUKOIL, Vanco and PETROCI: Complete Exploration Well Offshore Cote d’Ivoire*”. Oil Voice, Monday, 19/04/2010.
<http://www.oilvoice.com/n/LUKOIL_Vanco_and_PETROCI_Complete_Exploration_Well_Offshore_Cote_d39Ivoire/3a2657523.aspx>.

- PA (2010). “*Lukoil Has Cash to Spend for West Africa*”, Petroleum Africa, 15/09/2010. <<http://www.petroleumafrica.com/en/newsarticle.php?NewsID=10301>> .
- PA (2011). “*Lukoil Dangles Billions for African Frontier Exploration*”. Petroleum Africa, 05/01/2011. <<http://www.petroleumafrica.com/en/newsarticle.php?NewsID=10852>> .
- RFI (2011a).. “*IB tué par les forces d'Alassane Ouattara*”. Radio France Internationale, 28/04/ 2011. Côte d'Ivoire. <http://www.rfi.fr/afrique/20110428-ib-abattu-forces-alassane-ouattar?ns_campaign=nl_MONDE280411&ns_mchannel=newsletter&ns_source=emailvision&ns_linkname=lire-2&ns_fee=0> .
- RFI (2011b). “*Côte d'Ivoire : Charles Konan Banny pressenti pour diriger la commission «Vérité, dialogue et réconciliation»*”. Radio France Internationale, 02/05/ 2011. Côte d'Ivoire / Politique. <http://www.rfi.fr/afrique/20110502-cote-ivoire-charles-konan-banny-pressenti-diriger-commission-verite-dialogue-reconc?ns_campaign=nl_AFRIQUE020511&ns_mchannel=newsletter&ns_source=emailvision&ns_linkname=lire-1&ns_fee=0>.
- RFI (2011c). “*Côte d'Ivoire : charniers à Abidjan, des violences dans l'Ouest*”. Radio France Internationale, 10/05/2011. <http://www.rfi.fr/afrique/20110510-cote-ivoire-charniers-abidjan-violences-ouest?ns_campaign=nl_MONDE100511&ns_mchannel=newsletter&ns_source=emailvision&ns_linkname=lire-1&ns_fee=0> .
- RFI (2011d). “*Réformer l'armée : l'un des défis d'Alassane Ouattara*”. Radio France Internationale, 17/05/2011. Côte d'Ivoire / Politique. <http://www.rfi.fr/afrique/20110517-reformer-armee-defis-alassane-ouattara?ns_campaign=nl_AFRIQUE170511&ns_mchannel=newsletter&ns_source=emailvision&ns_linkname=lire-1&ns_fee=0>. Acesso: 16/05/2011.
- SMITH, David (2011). “*Fighting threatens Ivory Coast return to normality*”. *The Guardian*, 21/04/2011. <<http://www.guardian.co.uk/world/2011/apr/21/fighting-threatens-ivory-coast-recovery>>.
- UNACI (2011). *West Africa - Côte d'Ivoire Emergency: Number of refugees*. As 12/05/2011. UNHCR United Nations High Commissioner for Refugees & OCHA – Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/map_196.pdf>

- VIZENTINI, Paulo F. (2007). “*A África Independente e a Guerra Fria*”. In: VIZENTINI, Paulo F.; RIBEIRO, Luis Dario; PEREIRA, Analucia Danilevicz. (2007). *Breve História da África*. Ed. Leitura XXI: Porto Alegre, RS.
- VIZENTINI, Paulo F. (2011). *A África na Política Internacional: O sistema interafricano e sua inserção mundial*. Ed. Juruá. Curitiba, PR.
- WHANDE, Webster (2010). “*Reverse Rural-urban Migrations: An Indication of Emerging Patterns in Africa?*”. The Institute for Security Studies – ISS. News on ISS Africa. 11/10/2010. Pretoria, África do Sul. <http://www.issafrica.org/iss_today.php?ID=1040>.
- WOODS, Dwayne (2004). “*Predatory elites, rents and cocoa: a comparative analysis of Ghana and Ivory Coast*”. *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 42, Issue 2, pp. 224 – 241.

Recebido em 01 de Junho de 2011. Aprovado em 20 de junho de 2011.

RESUMO

Nos últimos meses presenciou-se uma grave crise política na Costa do Marfim, a qual possui origens históricas e estruturais. Este texto busca analisar os fatores internos e externos relacionados à crise e questionar sobre a sustentabilidade da solução adotada, a saber, o recurso ao intervencionismo extra-regional.

PALAVRAS-CHAVE

Costa do Marfim; Alessane Ouatarra; Laurent Gbagbo.

ABSTRACT

In recent months we witnessed a serious political crisis in Ivory Coast, which has historical and structural origins. This article analyzes the internal and external factors related to the crisis and questions the sustainability of the solution, namely the employ of extra-regional interventionism.

KEYWORDS

Ivory Coast; Alessane Ouatarra; Laurent Gbagbo.

A ÍNDIA E A SEGURANÇA REGIONAL APÓS ABBOTTABAD

India and the Regional Security After Abbottabad

Marco Cepik¹
Rômulo Pitt²

1. Introdução

Quase dez anos após a declaração da Guerra ao Terror por parte dos Estados Unidos e seus aliados, o fundador do grupo Al Qaeda, Osama Bin Laden, foi morto em uma ação militar unilateral do governo americano, em Abbottabad, no dia dois de maio de 2011. A morte de Bin Laden enseja avaliações sobre a conjuntura internacional em diversos planos, desde a situação política da presidência Obama nos Estados Unidos até as consequências operacionais para a Al Qaeda. No caso do presente artigo, decidimos analisar a questão da segurança regional no sul da Ásia, a partir da observação da situação da Índia e com foco nas relações entre Índia e Paquistão.

Na esfera externa, a política de segurança indiana é característica de uma potência ascendente: padrões de engajamento com outras grandes potências que variam desde a cooperação até a competição, consolidação de uma virtual supremacia no subcontinente e, mais recentemente, investimentos maciços em mercados emergentes como forma de consolidar seu bom desempenho econômico. Apesar disto, as relações com o Paquistão ainda são o primeiro ponto na agenda securitária indiana. O instável vizinho possui um arsenal nuclear, o que, aliado ao quadro de constantes ações terroristas contra o Estado paquistanês, mantém constante a percepção de ameaça da posse desse arsenal por grupos não estatais.

¹ NERINT-UFRGS. E-mail: marco.cepik@ufrgs.br

² NERINT-UFRGS. E-mail: romulo.pitt@gmail.com

A questão paquistanesa toma complexidade com a participação de potências externas. O quadro que está se desenhando no subcontinente indiano conta com a participação cada vez mais ativa de China, Estados Unidos e potencialmente da Rússia.

Enquanto isso, as relações indo-paquistanesas estão intimamente ligadas às questões de segurança indiana interna. Os grupos separatistas, a violência entre diferentes comunidades étnicas e religiosas, as guerrilhas e as vulnerabilidades de ordem socioeconômica figuram entre os problemas recorrentes de segurança enfrentados pelo Estado indiano na esfera doméstica. O ataque terrorista em Mumbai, em 2008, assim como as ações da guerrilha maoísta, mais recentemente, provocou um senso de urgência para a ação governamental direta contra os grupos armados organizados. O atentado de Mumbai, em particular, contribuiu para a interligação das esferas regionais e domésticas de segurança, dando importância para o encaminhamento do conflito anti-terrorista no Paquistão e para a questão da infiltração da militância extremista nas agências governamentais paquistanesas.

Assim, por meio da análise da política externa e de defesa indiana, analisaremos os impactos da morte de Bin Laden sobre as perspectivas de mudança na relação entre Índia e Paquistão e as conseqüentes implicações para a segurança regional.

2. Contextualização da Política Externa Indiana e o papel do Paquistão

A política externa da Índia entre 1947 e 1962 foi marcada pelo princípio do Não-Alinhamento com as superpotências, posição definida pelo então primeiro-ministro Jawarharlal Nehru. Após a ruptura entre a China e a União Soviética nos anos 1960, sob o impacto da derrota indiana para a China na guerra de 1962 e, na década seguinte, da aproximação entre Estados Unidos e China, a Índia aprofundou seus laços políticos e militares com a União Soviética e procurou um caminho para o desenvolvimento econômico baseado no modelo de substituição de importações. Depois da Guerra Fria, a liberalização e a abertura da economia foi acompanhada de mudanças ainda mais pragmáticas na política externa indiana, envolvendo ainda relações próximas com a Rússia, mas também e crescentemente uma parceria com os Estados Unidos e forte cooperação militar com Israel.

Cabe notar que elementos retóricos do período do não-alinhamento mantiveram-se mesmo após o final da Guerra Fria, por exemplo, na justificativa indiana para recusar apoio à iniciativa americana de invadir o Iraque em 2003. Mais importante, a Índia ainda usa o não-alinhamento como *rationale* que subjaz à oposição ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear e ao Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT). Ambos tratados vão de encontro à premissa de igualdade entre os países defendida pela perspectiva não-alinhada, justificando a decisão indiana de não assiná-los mesmo após o país ter se tornado uma potência nuclear.

A partir do governo do BJP (Bharatiya Janata Party – 1996-2004), houve uma maior aproximação com os Estados Unidos. Embora a tendência tenha se relativizado no atual governo da coalizão liderada pelo Partido do Congresso, são claras as diferenças com o período anterior ao da década de 1990, sendo suficiente lembrar aqui da assinatura do acordo nuclear entre Índia e Estados Unidos em 2009, ou da aproximação entre Índia e Japão, sob os auspícios americanos, como elemento de balanceamento contra a China. (THE HINDU, 10/10/2008)

Enquanto a parceria estratégica com os Estados Unidos é relativizada pela papel do Paquistão na política estadunidense para a região, a chamada *Look East Policy*, ou abertura para o oriente, tem sido adotada pela Índia há duas décadas por razões econômicas e estratégicas próprias. Afinal, o setor exportador e dinâmico da economia indiana vê na Ásia-Pacífico em geral, e nas economias emergentes do sudeste asiático em particular, excelentes oportunidades para acesso a mercados e insumos. O programa de modernização e expansão naval indiano visa, em parte, a dar substância e credibilidade para o novo protagonismo indiano na bacia do oceano Índico, enquanto afirma o controle indiano frente à crescente participação chinesa no Oceano Índico.

As relações de Índia e China ainda são de desconfiança mútua. A China possui uma parceria estratégica com o Paquistão, contando com postos avançados cujo objetivo é salvaguardar os interesses chineses no Oceano Índico e intervir na balança de poder do sul da Ásia evitando que Nova Delhi se torne o único pólo de poder na região.

O ponto mais baixo da relação entre os dois países foi a crise do Tibete e a guerra sino-indiana de 1962. Já naquela ocasião destacava-se a assimetria nas forças

armadas dos dois países, sendo que a Índia sofreu uma derrota avassaladora e declarou unilateralmente o cessar-fogo. A China também ameaçou a Índia com um ultimato na ocasião da guerra indo-paquistanesa de 1971 (que ocasionou a criação de Bangladesh). Boa parte da desconfiança mútua entre Índia e China se deve às relações de ambos com o Paquistão. (BUZAN & WAEVER, 2003)

Após o fim da Guerra Fria, as relações entre China e Índia melhoraram consideravelmente. Ambos os países tomaram um posicionamento contrário às ações da OTAN na antiga Iugoslávia, e a China defendeu o *status quo ante* depois do conflito de Kargil entre Índia e Paquistão, na Caxemira. Apesar de ainda existirem áreas de reinvidicação territorial entre os dois países, estes têm procurado não trazer o tema à tona, e sim trazer outras áreas em que a cooperação é possível.

As relações entre China e Índia permanecem até hoje um misto de cooperação e competição, com a competição assumindo o primeiro plano em esferas como os mercados da ASEAN, tão importantes economicamente para a Índia. Por outro lado, como na entrada aos mercados africanos, o comportamento entre as duas novas potências está sendo cooperativo (JORNADA, 2009). Ambos os países também têm muito a ganhar em acordos econômicos bilaterais (STRATFOR, 23/12/2010), o que, igualmente, é um obstáculo para o conflito direto. Contudo, do ponto de vista securitário, a dinâmica entre os dois países permanecerá primariamente antagonica.

As relações com os Estados Unidos constituem um dos principais pontos da política externa indiana. Historicamente, as relações entre os dois países eram dotadas de grande desconfiança mútua. O posicionamento de Não-Alinhamento do Partido do Congresso era encarado como oposição direta ao bloco ocidental pelos Estados Unidos durante a Guerra Fria, além de que o principal parceiro em compras militares da Índia era a antiga URSS. As relações melhoraram em muito com o fim da Guerra Fria, embora só tenham atingido o patamar atual com o governo Bush nos Estados Unidos. O governo do BJP na Índia ofereceu concomitantemente maiores oportunidades de cooperação entre os dois países.

Em setembro de 2001, a aproximação deu frutos e o governo americano levantou as sanções prévias ao programa nuclear indiano, embora conjuntamente ao paquistanês.

Entretanto, o início da guerra ao terror tem provocado uma dupla reação na Índia. Por um lado, a guerra ao terrorismo levantou a expectativa de que existiria uma maior cooperação no combate ao terrorismo muçulmano na Índia, principalmente através de uma maior pressão americana sobre o governo de Islamabad. O quadro que se figurou frustrou as expectativas indianas, pois os Estados Unidos procuraram reforçar o apoio paquistanês na guerra contra o Talibã, financiando fortemente o governo paquistanês. Assim, na medida em que a cooperação Washington-Islamabad se aprofunda ou se torna mais rarefeita, o governo indiano procura novos parceiros estratégicos na área de segurança para compensar os efeitos daquela parceria sobre o equilíbrio de forças na região (BBC, 28/04/2011).

3. Contexto Interno Indiano e Política de Defesa

As principais ameaças internas à segurança indiana no curto prazo são dadas pela atuação de grupos armados anti-governamentais, ganhando maior relevância nos últimos anos a guerrilha maoísta (conhecida como Naxalita) e os grupos muçulmanos extremistas que estabelecem refúgio no Paquistão. Também constituem uma ameaça importante os movimentos separatistas no nordeste do país, embora atualmente estejam no segundo plano.

Uma dentre as principais ameaças internas é a guerrilha Naxalita. A denominação representa os bandos armados que, juntos, formam o braço armado do Partido Comunista Indiano – Maoísta (declarado uma organização terrorista em 2009). Sua principal área de atuação é o chamado “corredor vermelho”, uma extensa faixa de terra que se estende da fronteira com o Nepal e Bangladesh até o sudoeste do país. Por ser uma área com regiões de densa folhagem florestal, a guerrilha tem tido sucesso em evadir as forças policiais governamentais, a ponto de o primeiro-ministro Singh admitir que o extremismo comunista seja “a mais grave ameaça securitária que o país encara” (BBC, 15/09/2009). Com uma vasta capacidade operacional, o grupo também tem boa receptividade entre as comunidades pobres e a jovem *intelligentsia* inconformada com as disparidades sociais.

A ação dos grupos armados muçulmanos toma frequentemente a forma de terrorismo, atacando, sobretudo, a população civil hindu (embora o próprio Parlamento tenha sido atacado em 2006). A última grande investida, que provocou grande comoção na Índia, foram os ataques coordenados em Mumbai no ano de 2008. Com 164 mortes e mais de 300 feridos, a ação foi uma das mais sangrentas na história do terrorismo na Índia. Apenas um membro do grupo foi capturado, o qual, posteriormente, confessou a participação do serviço de inteligência paquistanês, historicamente envolvido no auxílio logístico aos grupos extremistas armados muçulmanos na Índia, sobretudo na Caxemira. Dentre as principais organizações extremistas armadas na Caxemira, estão a Lashkar-e-Tayyiba e a Jesh-e-Mohammadi, que contam com a maior capacidade operacional. A atuação destas guerrilhas, que encontram refúgio tácito e, muitas vezes direto, de elementos no Estado paquistanês, está entre os principais obstáculos para a estabilização das relações entre Índia e Paquistão.

Embora a Índia conte com um PIB e poder militar vasto, a segurança nacional possui uma base institucional frágil (CEPIK, 2009). A diversidade de centros de decisão na esfera de defesa provoca uma falta de coordenação entre os diversos órgãos, enquanto historicamente há uma dissociação das iniciativas políticas na esfera civil e na esfera militar.

A organização no interior do Ministério é pesada e muitas vezes ineficiente, como se observa na incapacidade crônica do Ministério em gastar as verbas para procuração. Entre 2002 e 2008, uma combinação de atraso burocrático, ineficiência e corrupção no processo de procuração fez com que fossem devolvidos aproximadamente 5,5 bilhões de dólares de fundos de compras de equipamentos militares o para o tesouro nacional (IISS, 2010). Dentro do Ministério, a decisão sobre os gastos passa por várias instâncias e diferentes órgãos, o que em parte explica a origem dos problemas desta ordem.

Enquanto isso, apesar de já ter sido proposta a ideia da criação de um cargo de Chefe do Estado-Maior de Defesa, que coordenaria os três braços das forças armadas, a rivalidade interserviços impediu a sua concretização. O que existe em termos de integração de doutrinas e compatibilização de operações é o Estado-Maior Integrado de

Defesa (*Integrated Defence Staff*) como órgão, que tem sérias dificuldades em estabelecer sua identidade e seu escopo operacional. (JANE'S, 2008)

Um ponto notável foi a formalização, em agosto de 2009, da Célula Espacial Integrada (*Integrated Space Cell*), criada para coordenar a ação espacial entre agências de pesquisa e forças armadas. O órgão visa principalmente fazer frente às “ameaças ao aparto espacial” do país, em uma menção velada ao aumento de capacidades por parte da China. (INDIA, 2008)

As doutrinas das Forças Armadas indianas têm como centro de gravidade a possível confrontação com o Paquistão. O Exército ainda tem como importante aspecto operacional a contínua luta contra os grupos armados da Caxemira e a luta separatista no nordeste do país. Do ponto de vista da doutrina nuclear, a Índia emprega desde 2003 o princípio de não fazer uso de armas nucleares em primeiro lugar (*no first use*).

Os efetivos e o aparato do exército e da aeronáutica demonstram que a Índia considera realisticamente possível um cenário de guerra relâmpago contra o Paquistão. Concomitantemente, as forças armadas não possuem os meios nem a intenção de fazer frente às forças chinesas, faltando capacidades logísticas para tal tipo de preparação. A Força Aérea Indiana possui uma vantagem absoluta sobre o principal adversário, o Paquistão, possibilitando se falar de completa superioridade aérea indiana no caso de conflito. Enquanto o Paquistão tem se mostrado, nos últimos anos, interessado em diminuir a diferença entre as duas forças aéreas, a Índia está investindo na atualização de sua frota, investimento capitaneado pelo projeto binacional com a Rússia de desenvolvimento de um caça de quinta geração até 2015.

Rússia e Israel são os dois principais parceiros da Índia na área de defesa. Embora a participação americana tenha crescido nos últimos anos, um limitador natural é o fato de já prover aparato militar para o Paquistão, no contexto da parceria estratégica na luta contra o terror.

No biênio 2009-2010 houve um processo de reestruturação do aparato de defesa, cujo principal motivo foi os ataques de Mumbai em 2008. A percepção desta ameaça securitária levou à aprovação de um orçamento de defesa que aumentou em quase um terço em relação ao biênio anterior (2007-2008). Um vasto programa de reestruturação

das forças navais foi iniciado depois de que se ficou sabendo que os terroristas chegaram à cidade pelo mar. A Marinha de fato se tornou a principal responsável pela segurança tanto na costa como no oceano, enquanto novas redes de proteção costeira estão sendo criadas.

Ao mesmo tempo, a Marinha renovou sua doutrina em agosto de 2009, a primeira vez em seis anos, alinhando as forças armadas aos interesses econômicos e diplomáticos da Índia. A nova doutrina indiana estabelece zonas marítimas de interesse secundário que eram negligenciadas, como o Mar da China Meridional, em correspondência com o peso econômico que a área tem para a Índia e a crescente dependência nacional em petróleo e gás importados (fontes de energia que são extraídas ou transportadas através dos mares do sudeste asiático).

As principais metas indianas são de que os gastos militares atinjam 3% do PIB (atualmente é de 2,6%) e que 70% do aparato militar seja produzido internamente. Atualmente, somente 30% do aparato é produzido internamente, o que provoca uma dependência crítica em material importado. Embora existam programas de fomento, todos os projetos enfrentam atrasos. Enquanto a situação permanecer assim, Rússia e Israel continuarão a desempenhar um papel fundamental na aquisição de capacidades das forças armadas indianas.

4. Índia, Paquistão e a Segurança Regional Hoje

Apesar da crescente interação entre Índia e China, e da confirmação da Índia como potência regional, o Paquistão continua sendo a principal ameaça à segurança indiana. A relação entre os dois países, marcada pela assimetria e pelo caráter religioso da partição dos dois Estados após a descolonização britânica, está na raiz da presença marcante da militância extremista associada ao Paquistão.

As relações entre Índia e Paquistão sempre foram muito tumultuosas. Desde o seu surgimento como Estados independentes, os dois países travaram três guerras de larga escala (1947, 1965, 1971) e lutaram o conflito localizado em Kargil (1999). Apesar de que o ponto central do atrito ainda seja a região da Caxemira, a equação é mais complexa do que se aparenta.

A principal característica que dita as relações Índia-Paquistão e, por consequência, toda a dinâmica da segurança regional, é a crescente discrepância de capacidades entre os dois países. Ao mesmo tempo, a distância entre os dois acarretou na determinação do Paquistão em assegurar sua sobrevivência frente à ameaça de subjugação indiana por quaisquer meios necessários.

Uma análise da evolução de capacidades através dos desfechos dos três grandes conflitos revela a mudança de *status* ao longo do período da Guerra Fria. Enquanto o Paquistão assegura sua independência em 1947 em uma vitória contra a Índia, em 1971, na divisão do Estado paquistanês, a Índia assegurou sua vantagem sobre o rival regional. Ao longo da Guerra Fria e depois também se verificou o crescente espaço que a ação armada militante conquista dentro da sociedade paquistanesa.

Ao mesmo tempo em que a discrepância de meios convencionais aumentava, a ação de grupos armados irregulares se mostrou uma alternativa funcional para o Paquistão. A Linha de Controle, designação para as fronteiras de fato na Caxemira, não está mais próxima da defendida pela Índia pela ação de tais grupos. Foi a área de ocupação de certas tribos pashtuns, a partir de 1947, que determinou a fronteira atual entre Índia e Paquistão. (ECONOMIST, 19/05/2011)

Assim começou a afinidade de certos elementos dentro da administração paquistanesa com a militância armada étnica e religiosa para assegurar a autonomia paquistanesa dentro do subcontinente indiano. A polarização entre Índia e Paquistão, por consequência, teve impacto direto na questão afegã. O Afeganistão, historicamente, era percebido pelo Paquistão como uma ameaça externa. Com o fim da ocupação soviética em 1989 e o colapso do governo comunista em 1992, o país mergulhou em guerra civil. Enquanto que a aliança nortista tinha algum grau de suporte indiano, os diversos grupos militantes baseados na etnia pashtun obtiveram o apoio do Paquistão. Finalmente, em 1996 emergiu o governo do Talibã, que por sua associação com grupos como a Al Qaeda, foi alvo da ocupação das forças da OTAN a partir de 2001.

A questão é que o Estado paquistanês, enquanto apoia a ação de grupos políticos armados fora de seu território, sofre com a presença destes internamente. A identidade muçulmana da sociedade paquistanesa inclui expressões extremistas. O que se verifica é

a infiltração de movimentos militantes dentro ou com apoio das próprias agências estatais. Enquanto o presente artigo não discute o grau de coordenação entre a ação terrorista e a alta hierarquia dos serviços paquistaneses, o fato é que existe correlação entre o aparato estatal e a ação militante armada.

Com a ocupação da OTAN no Afeganistão, liderada pelos Estados Unidos, a relação entre os três países – Índia, Paquistão e EUA –complicou-se sobremaneira. O início da Guerra ao Terror, da administração Bush, criou possibilidades de cooperação com o fato de que a Índia também lutava internamente contra a violência política não-estatal. Entretanto, a Índia não ganhou tal grau de apoio e ação da OTAN permaneceu focada, ao longo da última década, no chamado “AfPak”. Assim, a ação tem hoje como os dois principais pilares a pacificação do Afeganistão e do Paquistão, procurando o maior apoio possível das administrações centrais. A cooperação americana com o governo de Islamabad e o esfriamento das relações com a Índia, segundo as ações estadunidenses posteriores ao ataque em Abbottabad, não deve sofrer alteração nos próximos meses.

Enquanto isso, a China fomentou sua parceria estratégica com Islamabad por dois principais fatores: a questão dos suprimentos de energia e a rivalidade com a Índia. Dados os motivadores, não é surpresa que a China se manteve afastada da retórica da Guerra ao Terror, sem fazer oposição à iniciativa, mas construindo seu entendimento próprio do tema por meio da Organização de Cooperação de Xangai, em cooperação com a então administração Putin na Rússia.

A participação chinesa em solo afegão se restringiu a investimentos em reconstrução e desenvolvimento econômico. Já com o Paquistão, a relação com a China tomou traços de cooperação estratégica com os investimentos na infraestrutura portuária de Gwadar e com a venda de aparato militar às forças armadas paquistanesas. Cabe ressaltar que a balança de poder entre China e Índia é muito favorável à primeira. A questão energética, por exemplo, é completamente diferente para os dois países. Atualmente, a China depende excessivamente do petróleo que passa por rotas marítimas que atravessam os estreitos do sudeste asiático, zona na qual possui relativa pouca influência. Disto surge o imperativo de diversificar as rotas comerciais, no qual o porto

paquistanês teria significado estratégico. A Índia, por outro lado, possui muito mais conforto no aspecto marítimo de suas rotas comerciais, embora a vasta costa constitua um maior desafio em relação à defesa naval (ponto enaltecido no contexto pós atentados de Mumbai).

A ação terrorista em solo paquistanês, entretanto, no aspecto das relações China-Índia, funciona como um agregador entre os dois adversários. O recente ataque ao porto de Karachi, em 23 de maio, simboliza o fato de que as ações não estatais relacionadas ao Paquistão diminuem cada vez mais o poder de barganha deste em relação às potências estrangeiras (BBC, 23/05/2011). Cabe lembrar que o ataque foi efetuado em resposta à morte de Osama Bin Laden, o que agrega, além de Índia e China, a iniciativa antiterrorista dos Estados Unidos. O ataque ao porto representou uma ameaça, ao mesmo tempo, aos interesses da presença chinesa e à Índia, por remeter ao perigo de que o aparato militar do Estado paquistanês possa cair em mãos de grupos extremistas.

A ação unilateral na morte de Bin Laden somou mais um desprestígio para o Paquistão. O governo americano declarou que o ataque não foi coordenado com a Inteligência Inter-Serviços paquistanesa pelo fato de que a infiltração da agência colocaria um alto risco ao sucesso da missão. Embora as declarações pós-Abbottabad tenham sido feitas no sentido de amenizar as relações Washington-Islamabad, permanecerá a desconfiança entre os dois governos e a necessidade mútua de colaboração entre ambos.

A Índia não foi um alvo na última onda de atentados terroristas. Entretanto, por mais que os grupos terroristas tenham uma agenda própria, a dinâmica regional ainda é a do conflito interestatal entre Índia e Paquistão. A ação desses grupos se insere, nesse quadro, como um fruto da assimetria de capacidades e dificilmente estes serão cerceados sem participação indiana.

5. Reflexões Finais

A morte de Osama Bin Laden foi positiva para a estratégia norte-americana no “AfPak”. Apesar disso, o fato em si terá pouca consequência para a matriz da segurança da região, determinada pelo modo como se relacionam Índia e Paquistão.

Continuará a relação ambígua entre Estados Unidos e Paquistão. A menos que uma reforma abrangente dos serviços militares paquistaneses resulte em uma força imune ao extremismo, os Estados Unidos se manterão com receio dos limites da cooperação militar e de inteligência entre os dois países.

Já a China, parceira estratégica do Paquistão no longo prazo, encontra-se com opções mais limitadas na medida em que o governo paquistanês possui pouco controle tanto das milícias quanto da ação antiterrorista. As dificuldades em torno da consolidação da infraestrutura, que ligará o oeste chinês ao Oceano Índico através do Paquistão, vão ser eventualmente contornadas, conquanto os atuais acontecimentos atrasem o projeto.

A Rússia, por sua vez, procura se reaproximar da Índia, aproveitando-se das necessidades e atenções dispensadas ao Paquistão pelos Estados Unidos e China. Após um longo período de cooperação durante a Guerra Fria, os dois países foram aliados, mantendo até hoje importante cooperação militar e energética. Neste contexto, a estabilidade do projeto de Estado indiano frente o paquistanês age como um facilitador da escolha russa.

Ou seja, tanto as grandes potências (Estados Unidos, China e Rússia) quanto as potências regionais (Paquistão e Índia) mantêm alianças e cooperações cruzadas no contexto da Guerra Global contra o Terrorismo (GWAT) que visam a objetivos de curto prazo, são ambíguas, pragmáticas e apresentam considerável risco a médio e longo prazo.

A Índia será a chave para a evolução da segurança no subcontinente. Sua capacidade de combater a ação de milícias armadas em seu território, com ligações paquistanesas ou não, definirão o padrão do combate antiterrorista na região. Testemunha-se no panorama externo a clara percepção da necessidade da ação contra a consolidação da supremacia chinesa na Ásia. Enquanto as diferenças de capacidades são significativas, a Índia vem procurando um *modus operandi* que seja ao mesmo tempo realista – que perceba as diferenças de capacidades entre China e Índia – e incisivo. Os atentados de Mumbai, em 2008, favoreceram a securitização da política externa e um contexto em que foi parcialmente revisada a ação estatal em matéria de defesa. Ainda

assim, o processo está em curso e ao longo dos próximos anos se verificará o resultado destas iniciativas.

Em um contexto em que ambas as partes dispõem de artefatos nucleares, cabe observar se a Índia de fato irá exercer uma hegemonia sobre a região e como ela conseguirá lidar com a questão paquistanesa. A recente ofensiva estadunidense contra as lideranças extremistas na área do AfPak pode pavimentar algum tipo de concertação institucional, mas a assimetria e os *trade-offs* entre interesses de curto e de longo prazo tendem a se manter.

Outro aspecto do desenrolar da Guerra ao Terror para as relações bilaterais de Índia e Paquistão é o próprio futuro do Afeganistão. A Índia já demonstrou interesse em assumir um papel cada vez maior na reconstrução do país, reascendendo os temores paquistaneses da constituição de mais um governo hostil ao longo de sua maior fronteira. (WASHINGTON POST, 01/06/2011)

De modo geral, ao contrário do que poderia parecer, o sucesso norte-americano no assassinato de Bin Laden amplia o distanciamento entre Índia e Paquistão. Enquanto a Índia acumula, cada vez mais, capacidade própria de manobra diplomática, de ação militar e de poder econômico em um ambiente com alianças internacionais frouxas, o Paquistão enfrenta as consequências de anos de associação à movimentos extremistas e depende cada vez mais de alianças internacionais motivadas (do ponto de vista de Beijing e Washington) pelo temor das consequências de um eventual colapso do estado paquistanês.

REFERÊNCIAS

BUSH SIGNS INDIA-US NUCLEAR BILL INTO LAW. The Hindu, 10 de outubro de 2008. Disponível em:
<http://www.hindu.com/2008/10/10/stories/2008101060940100.htm>

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. Regions and Powers: The Structure of International Security. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2003.

CEPIK, Marco. Segurança nacional e cooperação Sul-Sul: Índia, África do Sul e Brasil. In: LIMA, Maria Regina Soares e HIRST, Monica. Brasil, Índia e África do Sul: Desafios e Oportunidades para Novas Parcerias. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

CHADHA, Vivek. Low intensity conflicts in India: an analysis. Nova Délhi: Sage Publications, 2005.

D'SOUZA, Radha. At the confluence of law and geography: contextualizing inter-state water disputes in India. Auckland, 6 de agosto de 2001. Disponível em: <http://savepanjab.org/images/pdf/1272889273Contextualizing%20Interstate%20Water%20Disputes%20in%20India.pdf>

A RIVALRY THAT THREATENS THE WORLD. The Economist, 19 de maio de 2011. Disponível em: <http://www.economist.com/node/18712274?frsc=dgla>

GUJARAT INQUIRY: NARENDRA MODI 'PARTISAN' OVER RIOTS. BBC, 4 de fevereiro de 2001. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-12362891>

IISS - INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. The Military Balance 2010. Disponível em: www.iiss.org

INDIA, AFGHANISTAN TO DISCUSS INCREASING DEFENCE COOPERATION AS NATO WITHDRAWAL LOOMS. The Washington Post. 1 de junho de 2008. Disponível em: http://www.washingtonpost.com/world/india-afghanistan-to-discuss-increasing-defense-cooperation-as-nato-withdrawal-looms/2011/06/01/AG3ux6FH_story.html

INDIA - PRESS INFORMATION BUREAU, GOVERNMENT OF INDIA. Special cell set up to counter growing threat to space assets. 2008. Disponível em: <http://pib.nic.in/newsite/erelease.aspx?relid=39503>

INDIA BETWEEN CHINA AND RUSSIA. Stratfor, 23 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.stratfor.com/analysis/20101222-india-between-china-and-russia>

INDIA CHOOSES EUROPEAN FIGHTERS OVER US RIVALS. BBC, 28 de abril de 2011. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/business-13233177>

INDIA IS LOSING 'MAOIST BATTLE'. BBC, 15 de setembro de 2009. Disponível em: http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/8256692.stm

INDIA POLITICIAN HELD OVER MURDER IN GUJARAT. BBC, 26 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-10757880>

JANE'S. India Country Profile (2008). Disponível em www.janes.com

JORNADA, Helena Lobato da. China e Índia no Século XXI. 2008. 106 f. Tese de Conclusão de Curso (Graduação) - Ufrgs, Porto Alegre, 2009.

KARACHI ATTACK 'EMBARASSING' FOR PAKISTAN'. BBC, 23 de maio de 2011. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-13497328>

KARNAD, Bharat. India's Nuclear Policy. Westport: Praeger Security International, 2008.

PILDAT. Inter State Water Disputes and Interlinking of Rivers in India. Islamabad, março de 2011. Disponível em: <http://www.pildat.org/Publications/publication/WaterR/CaseStudy-InterStateWaterDisputesandInterlinkingofRiversinIndia.pdf>

Recebido em 06 de Junho de 2011. Aprovado em 25 de junho de 2011.

RESUMO

O presente artigo analisa o quadro atual das relações indo-paquistanesas, sob a perspectiva indiana. Contextualizando o quadro da segurança regional, somado aos recentes acontecimentos da Guerra ao Terror, percebe-se que a securitização das relações entre os dois países se mantém a principal dinâmica na região.

PALAVRAS-CHAVE

Índia; Segurança Regional; Paquistão.

ABSTRACT

This article analyzes the current Indo-Pakistani relations, under the Indian perspective. Contextualizing the framework of regional security, coupled with the late events of the War on Terror, it is clear that the securitization of relations between the two countries remains the major dynamic in the region.

KEYWORDS

India; Regional Security; Pakistan.

UM PANORAMA HISTÓRICO DAS RELAÇÕES BRASIL-VENEZUELA

A Historical Overview of Venezuela-Brazil Relations

Tiago Nunes¹

Introdução

A opção por traçar um panorama histórico das relações Brasil-Venezuela é proveniente das discussões a propósito das reais intenções e dos verdadeiros benefícios do acercamento entre os dois países. Durante as administrações Lula-Chávez, diversos analistas de relações internacionais apontaram tal aproximação como oriunda da simples identificação ideológica entre os chefes de Estado das duas nações. Além disso, as ações tomadas em conjunto foram, muitas vezes, avaliadas como meramente retóricas e propagandistas. Destarte, amparando-se em uma análise histórica, busca-se delinear um padrão de conduta nas relações entre Brasil e Venezuela, e desmistificar o relacionamento entre os dois países. O ponto de partida dessa análise é o final da década de 1970, momento em que as relações entre os Estados sul-americanos, em geral, sofreram uma guinada rumo a um processo de aproximação, cooperação e integração. A partir da análise dos fatos históricos ocorridos nas últimas três décadas (1979-2009), serão avaliadas a manutenção e a alteração na conduta de ambos os países no que tange o estabelecimento de diferentes tipos de acordos e tratados com o país vizinho.

Argumentar-se-á que o relacionamento entre os dois países passou por dois momentos: primeiramente uma aproximação estratégica e, posteriormente um aprofundamento qualitativo das relações. Essas alterações podem ser observadas não somente através da importância dos atos² firmados após o ano de 1979, mas também

¹ Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestrando em Ciência Política pela mesma universidade. tiagoestivallet@hotmail.com

² “Ato internacional é todo instrumento pelo qual uma Pessoa de Direito Internacional Público (Estado ou Organização Internacional, por exemplo) assume obrigações e adquire direitos, por escrito, sobre

pela quantidade de acordos e tratados estabelecidos a partir desse marco até os dias de hoje. Ao longo do presente estudo, além da análise qualitativa, utilizar-se-á o número de atos firmados entre os dois países como variável quantitativa, uma vez que essa é uma das formas mais concretas de mensuração da interação diplomática entre dois países.³ No decorrer de 120 anos de relacionamento entre os dois Estados (1859-1978), tomando como marco inicial o Tratado de Limites e Navegação Fluvial de 1859, apenas 16 atos foram firmados (entre tratados, acordos, ajustes complementares, protocolos, memorandos, etc.). Em contrapartida, pode-se observar no período que engloba as três décadas subsequentes (1979-2009) o estabelecimento de 71 atos, um número quatro vezes maior em um período de tempo quatro vezes menor.

É importante ressaltar que esses números refletem apenas os atos firmados bilateralmente, e que se levados em consideração os tratados multilaterais dos quais ambos os países são parte, o número total seria consideravelmente maior. Entretanto, uma vez que o objetivo do trabalho é identificar um padrão de relacionamento bilateral, a análise e menção às iniciativas de integração regional, de caráter multilateral, serão pouco aprofundadas e citadas somente quando entendido que elas fazem parte do cerne da dinâmica que rege as relações bilaterais Brasil-Venezuela.

Vizinhos distantes: o relacionamento bilateral até 1979

Com relações diplomáticas estabelecidas desde 1843, Brasil e Venezuela compartilham uma fronteira de aproximadamente 2.200 km e, no entanto, possuem um histórico de pouca interação ao longo do tempo. Se por um lado, depois de firmados os limites definitivos através do tratado de 1859, poucas foram as ocasiões em que surgiram incidentes diplomáticos ou mesmo disputas – sejam elas territoriais ou políticas – por outro, poucos também foram os momentos em que se pôde observar uma real cooperação entre eles. Esse cenário de distanciamento passou por duas viradas em

determinada matéria, perante outra ou outras Pessoas de Direito Internacional.” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, 2008, p. 5).

³ “O ato internacional é um dos mais importantes instrumentos da política externa. Portanto, um dos indicadores mais objetivos e eloqüentes da atividade diplomática é o volume de atos internacionais celebrados” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, 2008, p. 3).

prol da intensificação das relações nos últimos trinta anos: em um primeiro momento, ao final da década de 1970, o distanciamento gradualmente cedeu espaço a uma aproximação estratégica; e, posteriormente, nos primeiros anos da década de 1990, iniciou-se um processo de aprofundamento qualitativo das relações que se estendeu ao longo das décadas subsequentes.

O prolongado afastamento entre as duas nações, tão próximas geograficamente, possui diversas causas. Por um lado, a Venezuela operou internacionalmente de forma bastante restrita até a década de 1930 e, posteriormente, quando ampliou a importância da variável externa para o desenvolvimento interno, a prioridade de suas relações recaiu sobre os Estados Unidos, América Central e os países caribenhos. Em contrapartida, ainda que o Brasil possua historicamente uma atuação mais intensa no cenário internacional e que tenha tomado um número maior de iniciativas junto à América do Sul, é notória a atenção privilegiada que foi concedida continuamente aos vizinhos austrais em detrimento do relacionamento com os países limítrofes do norte.

As prioridades distintas de ambos derivam de diversos fatores: i) suas relações comerciais foram praticamente inexistentes durante um longo período de tempo, seja pela falta de complementaridade econômica ou pela inexistência de meios de transporte que interligasse os dois territórios; ii) suas concentrações populacionais sempre estiveram voltadas para regiões opostas: a maior parte da população venezuelana encontra-se na zona centro-costeira do país – próxima ao caribe –, enquanto a população brasileira, por seu turno, está concentrada na região centro-sul; iii) ainda que a existência da Floresta Amazônica possa ser considerada um fator de aproximação em função de seu compartilhamento, ela significa, em termos reais, uma barreira geográfica entre os dois países; iv) após iniciada a exploração petrolífera na Venezuela, no decorrer das primeiras décadas do século XX, o país aproximou-se dos grandes centros comerciais mundiais no papel estratégico de fornecedor de energia – essa situação tornou o país distante da realidade sul-americana e fortemente dependente da economia estadunidense.

O final dos anos 1950 e o começo dos anos 1960 foram marcados por alterações de grande relevância nas sociedades brasileira e venezuelana. Sob regimes ditatoriais

desde 1899, com um pequeno interregno democrático durante esse período,⁴ em 1958 o povo venezuelano se viu livre com a deposição do ditador Marcos Pérez Jiménez por meio de uma rebelião civil-militar. Após a queda da ditadura, as novas regras do jogo político foram estabelecidas através do *Pacto de Punto Fijo*. Através desse documento, os principais partidos políticos do país se comprometeram em respeitar os resultados da eleição vindoura e levar a cabo, quando assumissem o poder, um programa de governo mínimo comum, independente do partido que saísse vencedor do pleito.

No princípio de 1959, a *Acción Democrática* (AD) assumiu o poder sob a liderança de Rómulo Betancourt. A consolidação do projeto democrático e a sua utilização como matriz de atuação externa resultaram em um distanciamento ainda maior dos demais países latino-americanos. A defesa da *Doctrina Betancourt* – como ficou conhecida a determinação de reconhecer apenas os governos provenientes de eleições que estivessem de acordo com as normas constitucionais – ia claramente de encontro à conjuntura hemisférica. A Venezuela passou a advogar fortemente em defesa da democracia e dos direitos humanos, justamente no momento em que a maior parte do continente caía nas mãos dos militares através de golpes de Estado.

Após o golpe de 1964 no Brasil, a Venezuela cortou relações diplomáticas com o país, afirmando não reconhecer regimes estabelecidos pela força. O Itamaraty lamentou a postura do governo venezuelano. Em nota oficial o ministério alegou que o país vizinho não compreendia a posição brasileira de busca por uma união sul-americana em torno da segurança continental e contra o que o denominou “subversão extremista”. Foi somente em 30 de dezembro de 1966 que a Venezuela optou por restabelecer as relações diplomáticas com o Brasil (VIZENTINI, 2004).

Gradualmente a Venezuela começou a dar sinais de flexibilização de sua política externa. Mesmo após o estabelecimento do Ato Institucional Nº 5 (AI-5) no Brasil, em 1968, as relações diplomáticas não voltaram a ser cortadas. Com a ascensão de Rafael

⁴ O interregno democrático ficou conhecido como “*Trienio Adecó*” (1945-1948). O período foi marcado por um processo de redemocratização que se iniciou em 1945 e que foi interrompido por um novo golpe de Estado, em 1948. A mesma elite militar que ocupava o poder três anos antes derrubou o presidente democraticamente eleito, Rómulo Gallegos Freire, em 24 de novembro de 1948 e manteve o país sob um novo regime ditatorial por mais dez anos.

Caldera (1969-1974) ao poder, o país amainou oficialmente a rigidez da *Doctrina Betancourt*. O novo presidente buscou, pouco a pouco, ampliar a autonomia do país na definição dos preços de sua produção energética, distanciando-se dos Estados Unidos. Concomitantemente, aumentou o círculo de relações, incrementou o contato com países do bloco socialista e diminuiu a tensão em relação a Cuba.

Com a ascensão de Carlos Andrés Pérez, as relações internacionais venezuelanas sofreram uma forte inflexão. Desde o princípio do governo, a política externa passou a exercer um papel de primeira ordem na definição dos rumos políticos e sociais do país. Adotou-se uma postura mais estratégica com relação à integração regional. Além disso, a busca pelo desenvolvimento nacional se tornou o centro da agenda política e diplomática. Os esforços depreendidos em direção à concretização do interesse nacional passaram a ser guiados por uma atuação externa consideravelmente mais ativa.

Durante a década de 1970, a valorização do preço do petróleo permitiu que o país aprofundasse seu desenvolvimento econômico e ampliasse sua atuação internacional. A administração Andrés Pérez buscou libertar-se da dependência dos grandes centros e nacionalizou os setores do petróleo, aço e cobre. A multilateralização das relações ocupou diversos níveis: em âmbito mundial, o país fez frente junto ao Movimento dos Não-Alinhados; e no plano hemisférico buscou a criação de um novo órgão de promoção da integração – o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA).

Depois de reduzida a importância da democracia e dos direitos humanos como pré-condição para o estabelecimento de relações com outros atores; e após a adoção de uma postura mais pragmática, embasada na em uma leitura clara e em conformidade com a *realpolitik*⁵ – as relações venezuelanas com o Brasil e com a América Latina foram assumindo pouco a pouco um grau de relevância superior. Entretanto, foi somente na virada da década de 1970 para a década de 1980 que os dois países adotaram uma agenda internacional consonante que possibilitou o aprofundamento real de suas relações. Nesse sentido, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), assinado

⁵ O termo cunhado por Ludwig von Rochau refere-se a prática política pautada por objetivos realizáveis em detrimento de objetivos ideais (BERRIDGE; JAMES, 2003, p. 224).

em Brasília em julho de 1978, por oito países sul-americanos – entre eles Brasil e Venezuela – marcou uma virada rumo à cooperação estratégica.

Aproximação estratégica: os constrangimentos surgidos durante as décadas de 1970 e 1980 e as relações bilaterais durante a “década perdida”

A identificação dos condicionantes externos, surgidos durante as décadas de 1970 e 1980, que influenciaram na alteração do padrão de relacionamento bilateral Brasil-Venezuela é imprescindível para a compreensão da mudança na conduta de ambos os Estados a partir de 1979. As transformações ocorridas no cenário internacional e as decorrentes dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento pautaram a conduta desse grupo de nações nos anos subsequentes. No caso de Brasil e Venezuela, não somente a conjuntura global, mas especialmente a realidade regional teve um papel determinante na identificação da necessidade de aproximação.

A crescente interdependência econômica, fomentada pelo Sistema de Bretton Woods; as crises do petróleo; e o agravamento do endividamento latino-americano são alguns dos fatores que foram determinantes na opção por um modelo de coordenação hemisférica. Além disso, a adoção de projetos de liderança regional por ambos os países gerou desconfianças mútuas em torno de questões geopolíticas e de segurança. Essas desconfianças acabaram impulsionando o estabelecimento de uma matriz de atuação externa convergente, no que tange o relacionamento bilateral. Nesse contexto, o acercamento serviu para auxiliar a política externa das duas nações, especialmente em dois sentidos: (a) promover a união de forças entre os Estados da região – caracteristicamente detentores de baixos graus de influência no cenário internacional; (b) servir de pretexto para a execução de um contrabalanceamento mútuo – como forma de desacelerar os desígnios de liderança regional de ambos os países.

As dificuldades econômicas surgidas no final da década de 1970 e o seu agravamento no decorrer da década de 1980 engendraram uma cooperação em torno do assunto, na América Latina. As relações hemisféricas posteriores foram fortemente influenciadas pela experiência obtida em meio à crise. No caso da economia

venezuelana, os choques do petróleo causaram um efeito distinto do que foi observado nos demais países subdesenvolvidos. Na condição de grande exportador do produto, a Venezuela beneficiou-se com os aumentos excessivos das cotações do barril. Entretanto, a flutuação dos preços, em meados da década de 1980, evidenciou os problemas estruturais da economia do país. A dependência em torno da exportação petrolífera veio à tona, e os desequilíbrios característicos do fim da “era de ouro” do capitalismo, imprimiram de vez os seus resultados sobre o país.

É interessante notar que a economia venezuelana figurou entre as mais prósperas do mundo, entre os anos de 1950 a 1979. Nesse período, a taxa de inflação média do país foi extremamente baixa – inferior às taxas de países como Suíça, Estados Unidos e Reino Unido. No mesmo período, o crescimento do PIB ultrapassou a média de 5% – um crescimento extremamente satisfatório para um país em desenvolvimento. Entretanto, a situação do país tornou-se crítica logo nos primeiros anos da década de 1980. Os índices crescentes de endividamento, a alta inflação e a recessão contínua comprovaram que a base petroleira da economia não era forte o suficiente para garantir bonança em meio à tempestade internacional. O crescimento médio de 5,07% observado entre 1950-1979 se converteu em uma taxa média negativa, da ordem de -0,16% na década seguinte. A inflação, por seu turno, tomou um rumo explosivo, agravando demasiadamente a condição econômica do país. Os níveis de desemprego permaneceram surpreendentemente constantes – o que não significa, entretanto, que as fortes alterações na economia não tenham gerado grandes custos sociais e políticos (PUENTE, 2004).

Tabela 1: Evolução do PIB, inflação e desemprego na Venezuela

	PIB	Inflação	Desemprego
Período	Variação %	Variação %	Variação %
1950 – 1979	5,07	3,5	8,0
1980 – 1989	- 0,16	23,9	9,5

Fonte: Adaptado de PUENTE (2004, p. 83).

Entre os anos de 1978 e 1983, a dívida externa venezuelana duplicou de volume. A situação semelhante a dos vizinhos (que não contavam com os benefícios do petróleo), aproximou o país a região de uma forma nunca antes observada. Contudo, ainda que tenha sido um dos fatores mais importantes no despertar do Brasil e da Venezuela para a importância de uma real coordenação hemisférica, a grave situação na qual se encontrava as economias latino-americanas não foi o único elemento envolvido nessa mudança de postura. Outros fatores conjunturais, especialmente de ordem geopolítica, também desempenharam um papel importante na adoção de uma nova leitura do espaço regional pelas diplomacias desses dois países.

Se por um lado o território amazônico sempre constituiu um obstáculo físico nas relações Brasil-Venezuela, as questões de segurança que envolvem a região são de tamanha grandeza que as recorrentes problemáticas surgidas nesse espaço determinaram os primeiros passos de uma *cooperação concreta* entre os países. As ameaças externas em torno de uma possível internacionalização da região geravam preocupação nos países amazônicos desde meados da década de 1950. Nesse sentido, as iniciativas tomadas, de forma conjunta, sempre visaram o afastamento das grandes potências nos assuntos amazônicos. Entretanto, foi o projeto de integração da região norte do território brasileiro, simbolizado pela construção da Rodovia Transamazônica que gerou o maior impacto na Venezuela. O projeto levado a cabo pelo regime militar gerou uma forte preocupação no país vizinho com relação às reais intenções brasileiras. Tal projeto foi visto como parte de um plano de expansão territorial e de pretensões imperialistas do governo brasileiro na região. Deste modo, a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, firmado em Brasília em 1978, representou não somente um marco da aproximação Brasil-Venezuela, como também uma diminuição nas desconfianças venezuelanas com relação ao comportamento brasileiro.

Nesse contexto, em torno de questões econômicas, políticas e de segurança, a década de 1980 marcou uma virada no processo de integração no subcontinente sul-americano. A situação dos países da região no que tange a crise de endividamento, inflação, instabilidade das instituições, processos de redemocratização, etc., estimularam fortemente o processo. A súbita diminuição das margens de manobra com

a crise inflacionária que assolou tanto o Brasil quanto a Venezuela, além das questões de segurança continental relativas à região amazônica, despertou os dois países para as conseqüências que o afastamento poderia trazer, assim como para os possíveis benefícios de uma eventual aproximação.

No decorrer da segunda metade da década, a concretização do processo de redemocratização no Brasil melhorou ainda mais as relações entre os dois países. As relações a partir daí se dariam em um âmbito de maior confiança, ainda que não tenham ocorrido mudanças qualitativas no relacionamento, com a ascensão de José Sarney à presidência do país. A promulgação da Constituição de 1988 assegurou o compromisso brasileiro com a democracia e com os direitos humanos, além de determinar a importância que o país concedia à integração econômica, política, social e cultural com os povos da América Latina.

Incertezas e possibilidades: o estabelecimento de uma “nova ordem mundial” e o aprofundamento qualitativo nas relações Brasil-Venezuela

As mudanças estruturais ocorridas no sistema internacional, em especial com o fim do período bipolar nos princípios da década de 1990, ao mesmo tempo em que abriram um espaço maior de atuação aos estados periféricos, também ampliaram suas incertezas. A ausência de uma definição para a nova ordem mundial, juntamente com a instabilidade financeira e o esgotamento dos modelos de desenvolvimento adotados por grande parte desses países, incentivou a adoção de medidas de cunho liberalizante implementadas de forma abrupta e incondicional.

As dificuldades em função dos desajustes macroeconômicos e do aprofundamento do endividamento externo abriram caminho ao receituário econômico proveniente das grandes potências hegemônicas. Nesse contexto, os países centrais passaram a apregoar (mais do que de fato a adotar) medidas liberalizantes no âmbito comercial e financeiro, como forma de enfrentar a instabilidade econômica e solucionar as crises econômicas mundiais. Para alguns autores, entretanto, as economias centrais estariam apenas *chutando a escada* pela qual ascenderam ao desenvolvimento, ao não

permitir que as economias periféricas se utilizassem de modelos semelhantes aos utilizados outrora pelas grandes potências (CHANG, 2004).

A conjunção de crises inflacionárias, de endividamento, e o crescimento parco durante a década de 1980 abriram terreno para que as políticas de reforma neoliberal aos moldes do Consenso de Washington penetrassem facilmente nos países em desenvolvimento, em especial no território sul-americano. Neste âmbito, as experiências do Brasil e da Venezuela apresentam diversas semelhanças. A insatisfação social em ambos os países provocou mudanças significativas na política interna dos dois Estados. No Brasil, partidos sem história assumiram um papel predominante e chegaram à presidência da república de forma inusitada. Na Venezuela, os dois partidos mais tradicionais perderam espaço considerável no jogo político e um dos nomes mais renomados da defesa terceiromundista no país, retornou ao poder como um projeto calcado no neoliberalismo irrestrito e incondicional.

Ao final da década, entretanto, o modelo neoliberal experimentando por grande parte dos países do Sul atingiu também a sua crise e derrocada. Os resultados obtidos com a implementação do modelo demonstraram-se insatisfatórios. No âmbito econômico, as experiências latino-americanas e de boa parte dos países em desenvolvimento comprovaram que a adesão incondicional ao discurso liberal, de integração aos mercados globais, preconizado pelos países hegemônicos não garantem desenvolvimento econômico e social e muito menos auxiliam na contenção de crises futuras. Pelo contrário, na maioria dos casos, a abertura abrupta e mal calculada aumentou a vulnerabilidade e instabilidade desses mercados perante os menores abalos na economia mundial.

Dessa forma, após as diversas crises, o deslumbramento com a solução neoliberal foi atenuado e o discurso em favor da globalização absoluta foi posto à prova. As economias subdesenvolvidas se deram conta de que a globalização também poderia ser excludente e notaram que somente a união de forças poderia trazer algum resultado no âmbito da diminuição de suas vulnerabilidades externas frente aos países centrais. O discurso em favor da globalização foi substituído pela crítica à globalização assimétrica.

Por conseguinte, as estratégias tomadas a partir de então passaram a seguir a lógica da autopreservação compartilhada.

Em um cenário de descontentamento interno e alterações estruturais externas, Fernando Collor de Melo chegou ao poder sob a bandeira do Partido da Renovação Nacional (PRN), até então inexpressivo na política nacional brasileira. O governo Collor reavaliou as estratégias externas: delineou uma aproximação com os países desenvolvidos – em especial os Estados Unidos –, e um abandono das alianças com os países em desenvolvimento. O Ministério das Relações Exteriores do Brasil pouca participação teve na formulação de tal política, se responsabilizando somente pela minimização dos custos provindos das escolhas presidenciais malsucedidas.

É interessante notar, entretanto, que as pretensões presidenciais de aproximação aos Estados centrais e de abandono das premissas de autonomia não chegaram a ser efetivadas por completo. A derrocada do apoio interno ao governo e os escândalos políticos que levaram ao *impeachment* presidencial, obstruíram os planos iniciais (ALTEMANI, 2005). Não obstante, Collor foi responsável pelo início da abertura econômica e dos processos de privatização, que limitaram consideravelmente a margem de manobra do Itamaraty na utilização da variável externa em favor do desenvolvimento – o presidente chegou a cogitar o fechamento do ministério, como parte de seu projeto de Estado mínimo.

Na Venezuela, um ano antes de Fernando Collor subir ao poder no Brasil, Carlos Andrés Pérez retornou à presidência prometendo a retomada do crescimento – Pérez havia estado à frente do Estado em um dos períodos mais prósperos para a economia venezuelana. Entretanto, a nova gestão do líder responsável pela aproximação da Venezuela ao bloco socialista e pela articulação de uma posição atuante do país junto ao Movimento dos Não-alinhados, optou por uma estratégia diametralmente oposta a praticada anteriormente. Pérez colocou em prática um programa de ajuste e reestruturação econômica – que ficou conhecido como “*El Gran Viraje*”. O projeto foi acompanhado de medidas que visavam à reforma do Estado e à modernização do sistema político. Com esses desígnios em mente, executou uma política exterior que

primou pela inserção internacional que auxiliasse no processo de abertura e liberalização da economia nacional.

As novas medidas causaram forte descontento na população, ao agravar as dificuldades enfrentadas pelas camadas mais pobres. O anúncio do aumento de 30% nos preços da gasolina e do transporte urbano, em 26 de fevereiro de 1989, desembocou na insurreição civil que acometeu a capital venezuelana no dia seguinte. A ocasião que ficou conhecida como *Caracazo* ou 27F chegou ao seu final de forma sangrenta, com um massacre do povo pela guarda nacional, deixando centenas de mortos.

Em fevereiro 1992, o governo de Andrés sofreu uma tentativa de golpe por parte do *Movimiento Bolivariano Revolucionario-200*, sob a liderança de Hugo Chávez. A insurreição liderada por Chávez, ainda que não tenha alcançado o objetivo almejado, transformou o chefe do golpe em uma liderança nacional. Do lado oposto, as dificuldades para o presidente no poder tornaram-se crescentes. Em 27 de novembro uma segunda tentativa de golpe tomou conta da capital venezuelana. Na ocasião, o palácio do governo chegou a ser bombardeado por algumas unidades das Forças Aéreas Venezuelanas. O agravamento da situação de descontentamento político teve seu fim com o afastamento do presidente em maio de 1993.

No âmbito das relações bilaterais, é possível notar que,

“o interesse venezuelano manifestou-se em 1990 quando o presidente Pérez assistiu aos eventos de posse do novo presidente Collor de Mello. Desde então, seguiram-se diversos encontros entre os dois líderes nos quais foram discutidas questões prioritárias da agenda binacional – em especial os temas de meio ambiente e desenvolvimento – fortalecendo as relações. Inclusive, se avançou em torno da ideia da criação de uma zona de livre comércio na América Latina, e em torno de questões de caráter ecológico e de segurança fronteiriça” (ROMERO, M., 2002, p. 142).⁶

⁶ “el interés venezolano se manifestó en 1990 cuando el presidente Pérez asistió a los actos de posesión del nuevo mandatario Collor de Mello. A partir de entonces, se suscitaron varios encuentros entre ambos mandatarios en los cuales se trataron temas prioritarios de la agenda binacional – en especial los temas de ambiente y desarrollo – y se fortalecieron las relaciones. Incluso, avanzaron en torno a la idea de crear una zona de libre comercio para América Latina, y alrededor de asuntos de carácter ecológico y de seguridad fronteriza” (ROMERO, M., 2002, p. 142).

Ao final de 1992, pouco antes do afastamento de Pérez do poder, o Brasil – com Itamar já na presidência da república – propôs os primeiros passos em direção a uma dinamização das relações com a Venezuela. Em dezembro o presidente Itamar Franco lançou as bases da Iniciativa Amazônica com vistas a fortalecer as relações econômicas com os vizinhos do norte (o Brasil possuía grande interesse no petróleo da Venezuela, no gás da Bolívia e do Peru e também no carvão da Colômbia) (LESSA, 2004). Durante o curto período em que esteve à frente do país, Itamar desenvolveu avanços significativos nas relações com a Venezuela. O período foi marcado por um projeto de aprofundamento qualitativo nas relações com o país vizinho. Em março de 1994, foi assinado o protocolo de La Guzmania, um dos mais importantes instrumentos de cooperação entre os dois países, até o momento.

Com o fim do mandato de Itamar Franco, o ex-ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso venceu as eleições e assumiu o posto da presidência da república no Brasil com uma agenda clara e bem definida. Uma das principais características do governo foi a retomada do projeto de liberalização econômica iniciado por Collor, embora o tenha realizado de forma mais articulada e com maior estabilidade no processo (VIZENTINI, 2005). No âmbito externo, o presidente assumiu os rumos do país com uma perspectiva de atuação internacional que facilitasse a ampla abertura aos fluxos comerciais e financeiros. No que tange a postura do presidente frente à Venezuela, FHC manteve aberto os canais de cooperação e comunicação com o país vizinho, assinando vários acordos no âmbito bilateral e também multilateral. Após a reeleição de 1998, a política externa de Fernando Henrique sofreu uma pequena inflexão, e o discurso em favor da globalização foi substituído pela crítica à globalização excludente. Ainda que o projeto sul-americano não tenha sido abandonado pelo presidente, foi nos últimos dois últimos anos de governo que a agenda de integração na América do Sul foi retomada com mais força.

As mudanças políticas ocorridas no final da década de 1980 na Venezuela continuaram a ter reflexos na eleição de 1998. A eleição de um *outsider* para presidente colocaria fim ao sistema político estabelecido pelo *Pacto de Punto Fijo* e a dominação da política nacional pela *Acción Democrática* (AD) e pelo *Comité de Organización*

Política Electoral Independiente (COPEI). Após assumir o poder, Chávez implementou uma política externa que primou pela distância dos grandes centros e pela aproximação dos países latino-americanos.

As relações com o Brasil permaneceram próximas durante o governo FHC e na mesma medida após a eleição de Lula. A crise política de 2002 com a greve dos petroleiros na Venezuela e o consequente desabastecimento do país, levou FHC a colocar o exército brasileiro a disposição do país vizinho. A ajuda proporcionada à Venezuela em uma situação de crise servia como uma espécie de favor que o país vizinho ficaria devendo ao Brasil. A manutenção de uma postura próxima à Venezuela sempre foi entendida pela diplomacia brasileira como essencial pela importância geopolítica das reservas energéticas do país vizinho, além de servir para a contenção de qualquer intento de liderança regional exacerbada. É importante ressaltar que a imobilização dos ímpetus de liderança regional parece ser recíproca por parte da Venezuela.

Por ocasião da III Reunião de Presidentes da América do Sul, em dezembro de 2004, na cidade de Cuzco no Peru, os países da região firmaram um documento que estabeleceu os primeiros passos rumo à construção de uma Comunidade Sul-americana de Nações. No que tange os interesses brasileiros para tal formação, pode-se argumentar que com a formação da comunidade, o país possuiria um acesso facilitado ao pacífico pela via Bolívia-Peru, assim como acesso ao Caribe através do espaço Colômbia-Venezuela. Além disso, a junção de todos os países amazônicos, incluindo o Suriname e a Guiana (incluídas no processo, mas a parte das demais iniciativas integracionistas da região), facilitaria a solução de problemas relacionados a questões amazônicas. Sob a perspectiva venezuelana, o projeto pode ser entendido como essencial para o país, solucionando o dilema nacional sobre a opção de relacionamento com o Brasil, que por vezes era visto como necessariamente em detrimento das relações venezuelanas junto aos países andinos (CARDONA, 2005).

Por fim, vale ressaltar que o apoio brasileiro a entrada da Venezuela no Mercosul, faz parte da estratégia adotada desde a formação do órgão. Ainda que a aproximação com os países do sul tenham prosperado mais rapidamente, os ímpetus de

cooperação e integração com o norte foram iniciados concomitantemente e sempre fizeram parte da agenda de integração sul-americana. Além disso, o peso estratégico de possuir um membro da OPEP dentro do bloco é extremamente grande e amplia consideravelmente os poderes de negociação do Mercosul frente ao cenário internacional.

Considerações Finais

Ao traçar um panorama histórico das relações Brasil-Venezuela é possível observar com clareza uma evolução gradual de aproximação, convergência de interesses e cooperação estratégica entre os dois países. Ao final da década de 1970 diversos fatores promoveram a aceleração dessa aproximação. Tais fatores foram responsáveis pelo estabelecimento de uma matriz de atuação convergente no tocante ao relacionamento bilateral. Depois de firmado o Tratado de Cooperação Amazônica, os dois países identificaram diversos interesses comuns que poderiam ser alcançados com maior facilidade em conjunto. Desde então as relações bilaterais adotaram um padrão que pouco se alterou ao longo do tempo. Nesse sentido, ao realizar uma análise macro-orientada fica clara a ausência de modificações de postura significativas que possam ser conectadas às alterações dos mandatos presidenciais em ambos os países.

Ao longo da década de 1980, diversos condicionantes possibilitaram a intensificação do relacionamento entre os dois países. A crise financeira na América Latina ampliou a experiência no âmbito da cooperação multilateral. A busca por uma solução pacífica para as crises políticas na América Central (região pela qual passava, já na época, mais de 90% das importações e exportações venezuelanas), também serviu de mote para um maior acercamento hemisférico. Somado a isso, a redemocratização sul-americana não só facilitou o relacionamento entre os países da região, como também disseminou os valores em torno da defesa democrática. Durante a década de 1990 pode-se observar claramente o aprofundamento dos interesses conjuntos e a identificação das facilidades decorrentes de uma integração territorial e setorial – por meio da criação de uma infraestrutura conjunta e também através de projetos de integração dos meios produtivos entre os dois países.

Ao observarmos a trajetória seguida no relacionamento bilateral ao longo das três décadas analisadas, é possível identificar avanços e retrocessos no processo de aproximação entre os dois países. Entretanto, dificilmente se poderia argumentar que as relações bilaterais foram pautadas por questões ideológicas. Governos considerados opostos politicamente como o de Fernando Henrique Cardoso e Hugo Chávez mantiveram um relacionamento de alta confiança e forte interação bilateral. Nesse sentido, três momentos são altamente ilustrativos. O primeiro deles é a aproximação realizada entre o governo militar brasileiro, sob o comando de João Figueiredo e o governo de Luís Herrera Campíns – em um período que a Venezuela ainda levantava a bandeira da defesa da democracia e dos direitos humanos, mesmo que de forma atenuada. O segundo momento é a manutenção e relativo aprofundamento das relações entre Fernando Henrique Cardoso e Hugo Chávez. E por fim, a ausência de grandes alterações nas relações bilaterais com a ascensão do governo Lula – considerado por muitos analistas como um dos líderes mundiais mais próximos de Chávez.

Por fim, o caráter geopolítico e estratégico das relações Brasil-Venezuela pode ser observado por diversas óticas: 1) os dois países compartilham um território altamente cobiçado internacionalmente – a defesa da região amazônica não seria possível de forma isolada; 2) para o Brasil a aproximação entre as duas nações abre a possibilidade de acesso facilitado ao mar do Caribe; 3) para a Venezuela, o Brasil serve como intermediário nas relações com os países do sul do subcontinente; 4) no âmbito da integração energética, ambos os países são beneficiados pela estratégia conjunta – o Brasil pelo poder de barganha que o petróleo venezuelano possibilita e a Venezuela pela tecnologia brasileira na área; 5) por último, na medida em que ambos os Estados adotaram uma postura de busca pela liderança regional nas últimas décadas, o acercamento passou a servir também, como uma forma de contrabalanceamento e vigia exercidos de perto.

REFERÊNCIAS

- ALTEMANI, Henrique. Política externa brasileira. 1ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.
- AZEREDO, Mauro Mendes de. A crise da democracia venezuelana: relações com os Estados Unidos. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique. Venezuela: Visões brasileiras. Brasília: IPRI, 2003.
- BERRIDGE, G.; JAMES, Alan. A Dictionary of Diplomacy. Second Edition. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- CARDONA, Diego. ¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones? Foreign Affairs en Español, vol. 5, nº 5, p. 84-92, 2005.
- CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira. 2ª edição. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003.
- CERVO, Amado Luiz. A Venezuela e seus vizinhos. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique. Venezuela: Visões brasileiras. Brasília: IPRI, 2003.
- CHANG, Ha-Joon. Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- FREITAS, Maria de Lourdes. Meio ambiente e política ambiental na Venezuela. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique. Venezuela: Visões brasileiras. Brasília: IPRI, 2003.
- GARCIA, Eugênio Vargas. Cronologia das relações internacionais do Brasil. São Paulo: Editora Alfa-Omega; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.
- HERRERO, María Ismenia García. Relaciones diplomáticas: Venezuela – Brasil (1842 – 1997). Caracas, 2004.
- LESSA, Antônio Carlos. A Venezuela e a integração regional. In: ARAUJO, Heloísa Vilhena de (Org.). Os países da Comunidade Andina. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Vol.1, 2004.
- MILZA, Pierre. Política interna e política externa. In: RÉMOND, René (Org.). Por uma história política. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. Atos Internacionais – prática diplomática brasileira: manual de procedimentos. Brasília, 2008.

_____. Comunicado Conjunto. In: Relações Diplomáticas Brasil – Venezuela: documentos oficiais. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1997a.

_____. Convênio Básico de Cooperação Técnica. Santa Elena de Uairén, 1973.

_____. Protocolo de La Guzmania: protocolo adicional al convenio de amistad y cooperación entre la República Federativa del Brasil y la República de Venezuela del 17 de noviembre de 1977. In: Relações Diplomáticas Brasil – Venezuela: documentos oficiais. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1997b.

_____. Tratado de Cooperação Amazônica. Brasília, 1978.

MUNHOZ, Décio Garcia. Venezuela: ortodoxia econômica e investimentos estrangeiros. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique. Venezuela: Visões brasileiras. Brasília: IPRI, 2003.

NETO, Octavio Amorim. De João Goulart a Hugo Chávez: A política venezuelana à luz da experiência brasileira. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique. Venezuela: Visões brasileiras. Brasília: IPRI, 2003.

PUENTE, José Manuel. La economía venezolana: pasado, presente y retos para el futuro. In: ARAUJO, Heloísa Vilhena de (Org.). Os países da Comunidade Andina. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Vol.1, 2004.

ROMERO, María Teresa. Política exterior venezolana: el proyecto democrático (1959 – 1999). Caracas: Los libros de El Nacional, 2002.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964 – 1985). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

_____. O Brasil e o mundo, do apogeu à crise do neoliberalismo: a política externa de FHC a Lula (1995-2004). Ciências & Letras, Porto Alegre, v. 37, p. 317-332, 2005.

_____. Venezuela e Brasil na política internacional: um ensaio explanatório. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). Brasil e Venezuela: esperanças e determinação na virada do século. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.



Recebido em 03 de abril de 2011. Aprovado em 15 de maio de 2011.

RESUMO

Este artigo busca identificar um padrão de relacionamento entre Brasil e Venezuela através da análise das relações bilaterais entre os dois Estados nas últimas três décadas (1979-2009). Argumenta-se que a aproximação entre os dois países vai além de inclinações ideológicas e faz parte de um projeto de integração de longo curso no subcontinente sul-americano, além de ser proveniente de uma leitura clara do cenário internacional feita pela diplomacia de ambos os países.

PALAVRAS-CHAVE

Política Externa; Brasil; Venezuela; América do Sul.

ABSTRACT

This article aims at identifying a pattern in the relationship between Brazil and Venezuela through the analyses of their bilateral relations in the last three decades (1979-2009). It argues that the close ties among the two nations goes beyond ideological inclinations and is part of an integration process in the South American subcontinent, inasmuch as it is a result of a clear reading of the international scenario by the diplomacy of both countries.

KEYWORDS

Foreign Policy; Brazil; Venezuela; South America.

AS RELAÇÕES ENTRE SANTA SÉ E A REPÚBLICA POPULAR DA CHINA DURANTE O PONTIFICADO DE JOÃO PAULO II

Relations Between the Holy See and the People's
Republic of China During the Pontificate of John Paul II

Anna Carletti¹

1.Introdução

No dia 1 de maio de 2011, a beatificação do papa João Paulo II reuniu na Praça São Pedro, símbolo internacional da cristandade, milhares de pessoas vindas do mundo inteiro. Contudo, a decisão da Santa Sé de reconhecer oficialmente a santidade desse papa encontrou perplexidade dentro e fora do mundo católico. Se, de um lado é inegável que o papa polonês conseguiu - nos seus 26 anos de pontificado - dar maior visibilidade à Igreja Católica, de outro, certas atitudes e posturas políticas de João Paulo II em relação a algumas partes do mundo, como a América Latina e a Ásia ainda são fontes de discussão e reflexão.

A atuação de um papa é reflexo também de sua formação, de suas raízes culturais e de suas experiências políticas. De maneira específica, em relação à China, as decisões tomadas por João Paulo II revelam a influência de uma vida transcorrida sob a égide do Partido Comunista. O passado de Karol Woytjła foi, portanto, determinante nas suas relações com o governo comunista chinês, que conhecendo a grande influência política exercida por ele no Leste Europeu, considerou com desconfiança as ofertas de amizade da Santa Sé. É por essa razão que também as numerosas tentativas de João Paulo II de visitar o gigante asiático caíram no vazio.

Objetivo desse artigo é examinar as principais etapas do pontificado de João Paulo II em relação à República Popular da China, procurando evidenciar as

¹ Professora e Coordenadora do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa. annacarlettib@hotmail.com

circunstâncias históricas e políticas que não permitiram a aproximação entre a Santa Sé e a Igreja Católica esperada por João Paulo II.

2. João Paulo II e a China

Desde o início do seu pontificado, o papa João Paulo II reservou à China uma especial atenção, aproveitando de toda ocasião propícia para enviar apelos de diálogo ao governo chinês e mensagens de encorajamento e de afeto ao povo chinês. Alguns estudiosos calcularam que, durante todo o seu pontificado, João Paulo II dirigiu-se à China 60 vezes, entre discursos oficiais, mensagens e saudações (CRIVELLER, 2005).

Um dos primeiros discursos relacionado à China remonta a um ano depois da sua eleição, em 1979, quando João Paulo II expressou o desejo de trabalhar para uma aproximação e para um futuro encontro entre os católicos do mundo todo e a comunidade chinesa.

Em 1981, o papa João Paulo II viajou pela primeira vez ao Extremo Oriente. No dia 18 de fevereiro de 1981, encontrou em Manila uma delegação de católicos chineses que viviam fora da China. Entre os ouvintes estavam também alguns representantes da Associação Patriótica Católica Chinesa (APCC).

O discurso que João Paulo II dirigiu aos chineses era o resultado da sua reflexão sobre os últimos acontecimentos das relações entre o Vaticano e a China.

O ano de 1980 havia sido marcado, nesse sentido, por eventos importantes, como a primeira visita de dois altos prelados da Igreja Católica na China: o Cardeal Roger Etchegaray, de Marselha e o Cardeal Franz König, de Viena que, de volta a Roma, relataram ao papa que perceberam certa mudança na atitude do governo chinês (CRIVELLER, 2005). O papa viu confirmada tal mudança por outros dois acontecimentos: a liberação, no mesmo ano, do bispo de Cantão, Deng Yimin e uma declaração do bispo de Pequim, Mons. Fu Tieshan à Agência ANSA que o entrevistara a respeito da situação da Igreja Católica na China. Mons. Fu, depois de reconhecer a complexidade das relações com o Vaticano, afirmou que naquele momento cabia ao Vaticano fazer propostas concretas que ajudassem a superar o impasse. Estes elementos positivos levaram o papa João Paulo II a pronunciar palavras significativas à toda a

China, propondo deixar os fatos do passado ao passado para construir junto um novo futuro:

Com as minhas humildes palavras, desejo também expressar a minha estima para o vosso grande país. O vosso país é de fato grande não somente em termos de extensão geográfica e de população, mas de especial modo por causa da sua história, da riqueza da sua cultura, e dos valores morais que seu povo cultivou por séculos. O jesuíta padre Matteo Ricci compreendeu e apreciou plenamente a cultura chinesa desde os inícios, e o seu exemplo deveria servir de inspiração para muitos. Outros, às vezes, não mostraram a mesma compreensão. Mas quais que foram as dificuldades, elas pertencem ao passado, e agora é ao futuro que devemos olhar (T.d.A)².

E falando da própria Igreja Católica ele sublinhou que ela não possuía metas políticas ou econômicas, e por isso ele podia pedir, sem constrangimentos, que os católicos chineses pudessem fruir da liberdade de expressar a sua fé por completo.

Logo em seguida, o papa João Paulo II acenou aos anos obscuros da Revolução Cultural, e às escolhas que muitos tiveram que fazer baseando-se somente na própria consciência. Provavelmente estas palavras eram dirigidas àqueles que haviam aderido à Igreja Patriótica pensando ser este o mal menor para o futuro da Igreja Católica. O papa garantia a eles, como a todos os membros da Igreja Católica não oficial, a compreensão da Igreja, tentando, desta forma, manter o diálogo aberto em todos os níveis: com o governo chinês, com a Igreja Patriótica, e com a Igreja Clandestina.

Logo após ter pronunciado o discurso de Manila, o papa João Paulo II enviou para Hong Kong o seu colaborador e companheiro de viagem, o Secretario de Estado Cardeal Agostino Casaroli, especialista nas relações com os governos comunistas, para recolher as reações chinesas à sua oferta de diálogo e aproximação. Na viagem de volta o papa recusou o convite de visitar Taiwan para respeitar as regras diplomáticas que visavam a evitar qualquer ato que pudesse ofender o governo chinês.

A visita do Cardeal Casaroli, Secretário de Estado do Vaticano, fora, sem dúvida, um evento particular que levou muitos a pensar que as controvérsias entre o Vaticano e

² JOÃO PAULO II. *Discorso alle comunità cattoliche cinesi in Asia, 18 febbraio 1981*. Disponível em: http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/speeches/1981/february/documents/hf_jp-ii_spe_19810218_manila-comunita-cattoliche-cinesi_it.html. Acesso em: 16 fev. 2006.

a China poderiam se resolver em breve. Durante uma coletiva de imprensa da qual ele participou antes de voltar à Itália, o Cardeal Casaroli expressou a disponibilidade do Vaticano em procurar uma solução para as condições apresentadas pelo governo chinês em vista de uma possível abertura das relações diplomáticas, isto é, a ruptura das relações diplomáticas com Taiwan por parte do Vaticano e o reconhecimento dos bispos nomeados por parte da Igreja Católica da China. A propósito do pedido de romper as relações diplomáticas com Taiwan, o Cardeal Casaroli demonstrou abertura para estudar o problema, afirmando poder encontrar, no meio diplomático, maneiras de resolver esta dificuldade. As ordenações episcopais realizadas no passado sem a explícita aprovação de Roma eram consideradas, válidas, segundo ele, por terem sido feitas por bispos consagrados por Roma. O cardeal Casaroli oferecera a todas as questões uma visão otimista e ao mesmo tempo realista das possíveis soluções.

Contudo, a estrada da reconciliação prospectava-se ainda muito longa e repleta de obstáculos.

3. A Igreja subterrânea foi criada pelo Vaticano?

No interior da China, onde a Igreja Oficial não havia conseguido obter consensos, ia se reforçando um movimento considerado clandestino pelo governo chinês, mas que na realidade era composto de todo o clero e católicos chineses que haviam se recusado a participar das estruturas da Igreja Oficial ligada à APCC. Mas quais eram os motivos que haviam levado milhares de católicos a decidir professar a sua fé clandestinamente, arriscando a prisão e as punições do governo?

Naquela época, depois dos longos anos obscuros da Revolução Cultural, as igrejas foram reabertas, os cultos católicos permitidos, o controle do governo parecia relaxar e até os sacerdotes e leigos católicos que haviam professado a sua fidelidade a Roma eram liberados. Não obstante estas concessões, os católicos continuavam a olhar desconfiados a abertura à religião. Pelas doloridas experiências vividas no passado, eles tinham certeza de que do governo não podia vir nada de bom para os católicos. Além do mais, como podiam confiar na Igreja Oficial se ela permitia a homens casados de continuar a exercer o próprio ministério sacerdotal e até episcopal contrariando as

normas da própria Igreja Católica? As acusações violentas contra o Vaticano reforçaram a convicção de que ainda não havia chegado a hora de manifestar-se publicamente. Contudo, tratava-se ainda de grupos isolados de católicos que se reuniam para rezar nas próprias casas, sob iniciativa privada, na maioria das vezes sem a liderança do clero, que somente nos primeiros anos da década de 80 começou a ser liberado da prisão.

Em 1980, no dia 14 de janeiro, foi liberado o bispo da diocese de Baoding, Fan Xueyan³. Baoding era uma das três dioceses - as outras eram Cantão e Xangai - constituídas nos anos 50 como os grandes e aparentemente invencíveis baluartes da fé católica.

Voltando à sua diocese, ele percebeu que nas remotas regiões da China a APCC não estava presente de forma tão intensa como nas grandes cidades e que ali não haviam sido atuadas as mesmas políticas de apoio aos cultos religiosos. Faltavam igrejas, mas, sobretudo, padres e bispos nos quais os católicos, temerosos de demonstrar abertamente a sua fé, pudessem confiar. Foi neste cenário que o bispo Fan Xueyan tomou a decisão de consagrar secretamente três sacerdotes como novos bispos. Como ele não poderia pedir autorização prévia à Santa Sé, as consagrações dos novos bispos que ele realizou estavam no mesmo nível das consagrações feitas pela Igreja Oficial e que, por falta de autorização papal, haviam sido consideradas ‘ilícitas’. Durante o ano de 1981, ele ordenou três bispos, dois da própria província do Hebei: Jia Zhiguo e Zhou Shangchuan e um da província do Gansu: Wang Milu.

Era um ato arriscado, se pensarmos nas declarações que no passado os papas haviam feito a propósito das consagrações dos bispos sem o consentimento da autoridade máxima (o papa). Ele poderia incorrer em uma condenação pública por parte da Santa Sé. Todavia, o que levou o bispo Fan Xueyan a realizar este ato foi um documento que havia sido emitido pela Congregação pela Evangelização dos Povos, poucos anos antes, exatamente em 1978. O documento, cujo título era “*Faculdades e Privilégios concedidos pela Sagrada Congregação da Evangelização dos Povos ao*

³ Fan Xueyan havia sido ordenado em Roma, em 1934. Em 1935 voltou à China e em 1951, o papa Pio XII o nomeou bispo. Em 1958 foi enviado em um campo de trabalho forçado por ter se demonstrado leal ao papa, onde passou 11 anos. Foi preso novamente em 1978 e liberado dois anos depois quando pôde voltar à sua diocese e retomar as suas funções como bispo de Baoding, na província do Hebei.

Clero e Católicos que vivem na China Continental”, foi concebido pensando nas graves condições em que viviam o clero e os católicos chineses e nas dificuldades que eles encontrariam na atuação do seu ministério. Por isso, o documento apresentava a lista de todas as concessões em termos de atividades pastorais, que reduziam ao mínimo as obrigações formais de celebração dos vários sacramentos, dos ritos litúrgicos, etc. Mas a concessão mais importante, sobre a qual baseou-se também a proliferação do clero da Igreja clandestina, foi aquela relativa às ordens sagradas.

Esta abertura da Santa Sé certamente deu a confiança necessária para que o bispo Fan Xueyan tivesse certeza que a motivação do seu ato iria receber a compreensão da Santa Sé. De fato, após a consagração dos três bispos, ele conseguiu fazer chegar a Roma o seu pedido de aprovação expondo ao papa a situação da sua diocese.

E o papa João Paulo II deu a sua aprovação, enviando-lhe uma carta na qual expressava o seu total apoio: “Caro Irmão Joseph, a sua ação foi em completo acordo com a minha vontade. Concedo-lhe a bênção da Santa Sé e especiais faculdades que lhe permitirão decidir o curso correto de ação em todas as questões após as quais poderá me informar.” (JOÃO PAULO II apud LAM, 2004).

Esta aprovação total por parte do Papa João Paulo II, com a concessão de faculdades especiais que lhe dariam daquele momento em diante a liberdade de consagrar quantos bispos julgasse oportuno, colocaria as bases para o surgimento de uma verdadeira estrutura da Igreja não-oficial ou subterrânea, como foi por muitos chamada. Mas por que a Santa Sé aprovou as consagrações realizadas por Fan Xueyan, sem o seu prévio consenso, e não aprovou, ao contrário, até condenou as consagrações de dois bispos em 1958, que repetidamente invocaram a aprovação da Santa Sé?

As motivações de então eram aparentemente as mesmas, ou seja, a falta de bispos e as sedes vacantes. Todavia, diferentes eram os interlocutores da Santa Sé. Os bispos de 1958 eram bispos patrióticos que haviam aderido, de certa forma, ao programa do governo comunista. O bispo Fan Xueyan, ao contrário, havia sido condenado pela sua aberta confissão de lealdade ao sucessor de Pedro. Além do mais, a visão da Santa Sé em relação à China e ao mundo em geral mudara. Pio XII era inflexivelmente anticomunista, não aprovava nenhum tipo de diálogo com governos

comunistas e com quem aceitasse compromissos com eles. A autoridade do papa era intocável assim como as competências e os poderes a ele atribuídos. O papa João Paulo II, mesmo opondo-se aos regimes totalitários, era aberto ao diálogo, em sintonia com o modelo de política externa adotada pelo Vaticano e além do mais, ele aplicara à China a mesma metodologia que ele aplicara à sua terra natal, a Polônia e aos países vizinhos onde como bispo ajudou a criar uma rede clandestina de bispos consagrados por Woytjla, que se espalharam em terras comunistas.

Todavia, na China, a aprovação total de João Paulo II em relação à linha de ação do bispo Fan Xueyan, transformou-se em seguida numa faca de dois gumes.

Se de um lado, facilitou o ministério do clero nas regiões mais internas da China, que tinham sido negligenciadas pela APCC, de outro colocou as bases para a estruturação da Igreja subterrânea e, conseqüentemente, favoreceu indiretamente a separação entre a Igreja oficial ou patriótica e a Igreja não-oficial ou escondida, subterrânea.⁴

De fato, depois da aprovação da Santa Sé as consagrações de bispos que se opunham à Associação Patriótica se multiplicaram⁵, como se multiplicaram também a ordenação de numerosos padres que não possuíam formação teológica suficiente para desenvolver de maneira competente seu ministério.

As faculdades especiais concedidas em 1978 reiteravam que os bispos podiam escolher os candidatos ao sacerdócio entre os homens de comprovada virtude e lealdade ao sucessor de Pedro, mesmo não possuindo uma formação teológica adequada. O fenômeno espalhou-se por todo território nacional, dado que o decreto afirmava que estas faculdades especiais podiam ser usadas sem nenhuma restrição geográfica superando, se houvesse necessidade, os confins da própria diocese, o que gerou conflitos entre a Igreja patriótica e a Igreja *dixia* (subterrânea, escondida).

O bispo Fan Xueyan foi preso de novo, em 1983, acusado de promover atividades clandestinas.

⁴ A distinção entre Igreja oficial e Igreja subterrânea não era uma distinção doutrinária, mas uma distinção política imposta pelas circunstâncias.

⁵ Calcula-se que até 1993 foram consagrados secretamente cerca de 80 bispos.

Para o governo chinês toda a Igreja subterrânea era considerada uma estrutura clandestina ligada a um poder estrangeiro, o Vaticano, que, segundo ele, visava, por meio destas estruturas, interferir na soberania chinesa.

Não obstante os riscos que comportava pertencer à Igreja subterrânea, as suas comunidades eram vivas, como resulta dos relatos daqueles que entravam em contato com elas.

Sendo uma organização secreta, era muito difícil entrar em contato com os seus componentes. O medo de ser traídos fazia com que ninguém tentasse conhecer os componentes das outras comunidades espalhadas no país.

Para o próprio governo chinês era difícil manter sob controle estas comunidades. Ele tentava frear o crescimento da Igreja escondida por meio do fortalecimento dos órgãos governamentais encarregados de controlar a atividade clandestina da Igreja Católica na China: a Associação Patriótica, o Comitê Administrativo da Igreja Católica Chinesa e a Conferência dos Bispos Católicos Chineses que escolheram seguir as orientações do governo comunista.

4. A Santa Sé e a divisão interna da Igreja Católica na China

A comunidade subterrânea havia se tornado uma realidade que não podia mais ser subestimada. Se, por um lado, ela garantia a fidelidade de uma parte do clero e dos católicos chineses à Santa Sé, sublinhando o primado do papa, considerado pelo Vaticano como elemento essencial do ser católico, de outro constituía um obstáculo não indiferente ao restabelecimento das relações diplomáticas entre a China e o Vaticano.

A Santa Sé era constantemente interpelada pelas duas realidades da Igreja Católica na China. O clero aprovado pelo governo pedia que a Igreja de Roma retomasse as relações com o governo chinês, para uma definitiva normalização da vida religiosa. De outro lado, o grupo subterrâneo ou *dixia* – em chinês - pedia que o Vaticano não o abandonasse, que não reconhecesse a legitimidade do clero que agia com a aprovação do governo, que não esquecesse os sofrimentos deles. Por isso, eles exigiam diretrizes claras por parte da Santa Sé.

No mês de setembro de 1988, começou a circular na China um documento

emitido pela Santa Sé, que alguns viram como a resposta a tal pedido. Ele apresentava, em oito pontos, as diretrizes vaticanas sobre a situação da Igreja Católica na China. As diretrizes foram apresentadas por meio de uma carta dirigida a todos os bispos do mundo escrita pelo cardeal Tomko, prefeito da Congregação para a Evangelização dos Povos. Nela explicava-se o porquê daquelas diretrizes e apresentava-se um resumo para que se pudesse melhor compreender a situação da Igreja Católica na China.

Na carta dirigida aos bispos, era sublinhada, em vários pontos, a complexidade da situação da Igreja Católica na China indicando a existência na Igreja oficial de um grupo promotor de um caminho intermediário de padres e bispos que “conservavam nos seus corações como irrenunciáveis as suas ligações de comunhão com o Santo Padre, assim como aceitavam a política religiosa imposta pelas autoridades”, esclarecimento este que deixava entender que os contatos com a Igreja oficial seriam úteis e apropriados, mesmo se “devia-se ter cuidado para evitar atitudes que poderiam ofender a sensibilidade da ‘silenciosa’ maioria daqueles católicos que sofreram e estão sofrendo pela sua fidelidade ao Santo Padre”.

Com efeito, a Santa Sé havia percebido que os representantes da Igreja oficial da China procuravam legitimação por meio das visitas ao exterior e dos contatos com as Igrejas locais e o reconhecimento por parte da Santa Sé que colocasse fim à existência na China de duas Igrejas, uma oficial e uma subterrânea, reivindicando para ela o papel de única Igreja Católica legítima na China.

De fato, o Card. Tomko afirmou: “É necessário também evitar que as visitas em questão não se tornem instrumentais para obter o reconhecimento e a legitimidade de uma posição que em nenhum caso pode ser aceitável em nível doutrinal e em nível disciplinar ou canônico”.

De outro lado, no documento que apresentava as diretrizes, a Santa Sé, percebendo as dificuldades dos católicos chineses em identificar os padres ou bispos que mantinham uma comunhão plena com o Santo Padre, mitigou a sua posição concedendo que eles pudessem, na impossibilidade de receber os sacramentos de padres fiéis, se dirigir a outros padres.

Permitiu também que os seminaristas da comunidade subterrânea pudessem

freqüentar os seminários patrióticos na impossibilidade de receber uma formação adequada.

Esta abertura deve ser entendida no âmbito de uma polêmica que estava se difundindo entre a Igreja patriótica e a Igreja subterrânea. Lembramos que no início dos anos 80, a Santa Sé havia concedido especiais poderes ao clero chinês pertencente ao grupo clandestino para auxiliá-lo nas atividades pastorais. Entre estes, estava a faculdade de ordenar sacerdotes mesmo se os candidatos não possuíssem a adequada preparação teológica. O importante, para a Santa Sé, era que estivessem firmes na fé e na lealdade ao sucessor de Pedro e que fossem homens de renomada virtude, desejosos de observar o celibato.

O desejo de espalhar na China numerosos sacerdotes fiéis ao papa gerou um fenômeno de multiplicação de padres, que receberam a missão de difundir a importância da fidelidade à Santa Sé, mas que não possuíam o conhecimento teológico e pastoral necessário que lhes dessem os instrumentos adequados para enfrentar uma situação tão complexa como era aquela chinesa. Frequentemente eles assumiam posições tão intransigentes em relação aos padres e aos bispos da Igreja patriótica que, ao invés de difundir os ensinamentos do Evangelho, faziam-se portadores de divisões e de acusações contra aqueles que haviam aderido à Associação Patriótica.

Quando o fenômeno se agravou, a Santa Sé percebeu que deveria fazer alguma coisa para evitar que esta situação continuasse. A partir deste contexto, podem ser compreendidas as normas acerca da formação dos novos padres, formuladas com o objetivo de conter e corrigir uma situação que havia sido criada com a contribuição do próprio Vaticano.

5. A reforma da Igreja patriótica

A grave situação de divisão da Igreja Católica na China levou o papa João Paulo II a lançar um apelo de reconciliação e de unidade a todos os membros da Igreja Católica chinesa em ocasião da visita *ad limina* dos bispos de Taiwan, no final de 1990.

Depois de mostrar satisfação pelas boas notícias trazidas pelos bispos a respeito da reabertura de igrejas, seminários e institutos de formação, ele quis lembrar também

as dificuldades existentes, reconhecendo a longa estrada a ser ainda percorrida antes que a comunidade chinesa chegasse um dia a expressar livremente e abertamente a sua fé.

Ciente dos problemas de divisão interna da Igreja Católica na China lançou um apelo à unidade, dirigido a todos os católicos chineses, pertencentes à Igreja oficial ou subterrânea. João Paulo II apresentou como condições necessárias ao alcance da esperada reconciliação, a compreensão, a boa vontade e o perdão, atitudes esperadas de ambas as partes envolvidas na controvérsia.⁶

A maioria dos bispos pertencentes à comunidade patriótica procurou, neste período, retomar as rédeas da Igreja Católica na China.

Como vimos precedentemente, os grupos clandestinos queixavam-se repetidamente da intromissão do governo nos assuntos da Igreja Católica, por meio da APCC, considerada um órgão governativo.

A criação da Conferência Episcopal dos bispos aprovados pelo governo, em 1980, despertou, no âmbito católico, a esperança de que a Igreja Católica pudesse voltar a ter uma sua própria autonomia, sendo guiada pelos seus representantes e não por agentes governativos.

De fato, notaram-se nos anos sucessivos alguns melhoramentos, que se concretizaram, como vimos, na reabertura de igrejas, no florescimento de seminários, casas de formação para religiosos e religiosas, nas viagens de delegações católicas fora da China, etc. Contudo, a tão esperada autonomia da Conferência Episcopal demorou a se concretizar. Basta pensar que a Conferência dos Bispos Católicos Chineses recebeu a sua Constituição somente 12 anos após seu nascimento.

Em 1992, de 9 a 15 de setembro, aconteceu em Pequim o V Congresso Nacional dos Representantes Católicos. Participaram do congresso 272 delegados vindos de 30 províncias, municípios e regiões autônomas.⁷ O Congresso discutiu e aprovou significativas mudanças em relação à organização dos três organismos católicos: a

⁶ JOÃO PAULO II. Discurso del Santo Padre in occasione della Visita ad limina dei Vescovi di Taiwan, 15 dicembre 1990. In: INSTITUTE OF CATHOLIC HISTORY FU-JEN CATHOLIC UNIVERSITY. *A collection of documents on the history of the 60 years of Sino-Vatican diplomatic relations*. Taipei (Taiwan): 2002, p. 191-193.

⁷ UCANEWS, 21 de setembro de 1992.

Associação Patriótica Católica Chinesa, a Conferência dos Bispos Católicos Chineses e o Comitê Administrativo da Igreja Católica Chinesa. A primeira mudança foi a nova Constituição da Conferência dos Bispos Católicos Chineses, que colocou a Conferência na liderança do mundo católico chinês.⁸ O reconhecimento desta liderança encontrava-se estabelecido no artigo 2 da nova Constituição.

De um lado, o artigo trazia a importante novidade da obtenção da posição de liderança por parte de um organismo integralmente católico para a organização da Igreja Católica na China e, de outro, reiterava pontos polêmicos, como a eleição e ordenação de bispos, e os três princípios de independência, auto-governo e auto-administração.

Os observadores estrangeiros da Igreja Católica na China ficaram com opiniões divididas diante dos resultados do V Congresso. Era positivo o fato de que a Igreja Católica da China saía do Congresso mais forte na sua identidade, mais autônoma dos laços governativos, mesmo se a APCC continuava de seu lado. Além disso, pela primeira vez desde os anos 50, o presidente da Conferência Episcopal, o bispo Zong Huaide, afirmou publicamente que todos os bispos reconheciam o primado de Pedro e do Santo Padre, como seu líder espiritual, e garantiu que os bispos, padres e católicos chineses rezavam por ele todos os dias (LAM, 2004). Tal reconhecimento representava um passo avante nas relações com a Santa Sé, que havia indicado, em diversas ocasiões, a comunhão plena com o papa como uma das condições necessárias para ser considerado verdadeiramente católico.

A Conferência também anunciou que a partir daquele momento os seminários poderiam convidar professores estrangeiros a fazer parte da própria equipe de docentes e que alguns seminaristas poderiam realizar seus estudos no exterior (LAM, 2004).

Além disso, o Comitê Administrativo da Igreja Católica, que até então havia sido superior hierarquicamente à Conferência, passava a ser subordinado a ela, enquanto a APCC, que anteriormente era superior a todos os três organismos católicos, passara a ocupar o mesmo nível que a Conferência dos Bispos.

Durante o V Congresso, também a Associação Patriótica Católica Chinesa

⁸ Antes da Constituição ser aprovada, a Conferência dos Bispos Católicos Chineses estava prevista somente por meio no art. 7 da constituição do Comitê Administrativo da Igreja Católica Chinesa.

passou por uma reformulação dos seus objetivos e de suas tarefas. A sua posição no âmbito católico foi redimensionada, devido ao fato de que a maioria dos católicos - clérigos e leigos - não reconhecia a APCC como órgão de liderança para os assuntos da Igreja Católica, principalmente pelas atitudes dos seus funcionários, geralmente ateus e, portanto, sem competência adequada para tratar de assuntos religiosos.

A APCC, portanto, permaneceu principalmente como ponte entre o Governo e a Igreja Católica liderada pela Conferência Episcopal que representaria oficialmente a Igreja Católica da China fora do país. Contudo, a possibilidade auspiciada – por muitos observadores - da Conferência Episcopal da China se tornar a partir daquele momento o interlocutor direto com a Santa Sé não se concretizou. O governo chinês não tinha nenhuma intenção de deixar carta-branca aos bispos católicos chineses nas suas relações com o exterior, que permaneceram sob o controle do Partido Comunista.

6. João Paulo II tenta mais uma vez a reaproximação com a China

A visita do Cardeal Roger Etchegaray, o então presidente do Pontifício Conselho de Justiça e Paz, marcou uma ulterior etapa no diálogo entre a Santa Sé e o governo chinês. O fato de que, pela primeira vez, um cardeal da Cúria Romana - e não um representante de uma Igreja local, como havia se verificado anteriormente – tivesse sido convidado oficialmente pelo governo para uma visita à China representava um sinal de distensão. O Cardeal havia sido convidado para assistir à VII edição dos Jogos Nacionais na cidade de Pequim. Obviamente o interesse do cardeal Etchegaray era outro. Alguns estudiosos avançaram a hipótese de que o objetivo da visita seria estudar as condições de um possível concordado entre a Santa Sé e a China, dados os melhoramentos da situação geral da Igreja Católica na China onde a Conferência Episcopal assumira um papel de liderança no âmbito católico.

A Igreja patriótica, em 1993, contava com 72 bispos reconhecidos pelo governo, cerca de 1000 padres, 2000 freiras e 4 milhões de católicos distribuídos em 113 dioceses.⁹

Além disso, o governo chinês decidiu, naquele ano, enviar ao Vaticano outro

⁹ UCANEWS, 23 de dezembro de 1993.

sinal positivo, soltando das prisões cerca de 20 bispos, padres e leigos.¹⁰

A comunidade subterrânea reclamava do Vaticano uma maior atenção e uma ação mais decidida para o bem dos católicos chineses. As notícias otimistas que circulavam em toda a China, acerca de um possível estabelecimento das relações diplomáticas entre a China e a Santa Sé, assustaram os bispos subterrâneos, que temeram perder o próprio status e serem abandonados pela Igreja de Roma. Eles decidiram então escrever uma carta, sob a forma de um documento dirigido ao Vaticano, com o intuito de manifestar as suas apreensões em vista de uma possível retomada das relações da Santa Sé com o governo comunista.

A resposta de Roma chegou pouco tempo depois. O papa João Paulo II enviou uma mensagem ao povo chinês por meio de uma carta dirigida ao Cardeal Josef Tomko, Prefeito da Congregação para a Evangelização dos Povos que estava visitando Taiwan onde renovava sua estima por todos os católicos chineses, lembrando, em particular, aqueles católicos que haviam até então permanecido fiéis à Igreja de Roma.

O papa João Paulo II enviava aos bispos clandestinos uma mensagem tranquilizadora, afirmando que não esquecera os que permaneceram fiéis à Igreja de Roma e que somente aqueles que aceitavam a comunhão com Pedro poderiam ser considerados verdadeiros católicos.

No ano seguinte, o governo chinês permitiu que uma delegação de católicos chineses participasse da celebração da Jornada Mundial da Juventude, prevista para janeiro de 1995, em Manila, nas Filipinas, evento que contaria com a presença de João Paulo II.

A participação pela primeira vez dos membros da Igreja patriótica num evento significativo da Igreja Católica mundial foi interpretada como um fato histórico que marcaria uma etapa importante nas relações entre a Santa Sé e a China. Eles encontrariam o papa pela primeira vez depois da ruptura das relações diplomáticas com a Santa Sé.

7. O caso da canonização dos 120 mártires

¹⁰ UCANEWS, 29 de dezembro de 1993.

No ano de 2000, o papa João Paulo II decidiu, como ulterior sinal de reconciliação para com a China, canonizar 120 mártires chineses. Contudo, vários fatores contribuíram para que tal gesto revelasse-se um insucesso para a esperada reaproximação. A Santa Sé havia programado para o dia 1 de outubro de 2000 a canonização de 120 mártires chineses, cristãos e missionários mortos durante o período de 1648 a 1930. Líderes da Conferência Episcopal Chinesa avisaram o Cardeal Etchegaray da necessidade de adiar a cerimônia de canonização, pois eles, como representantes da Igreja Católica na China, não haviam sido consultados a respeito, como o procedimento normal teria requerido. Outra questão apresentada era a escolha da data. No dia 1 de outubro recorria o aniversário da República Popular da China. A escolha desta data por parte da Santa Sé seria considerada pelo governo chinês como desconsideração pelo país, já que alguns dos mártires chineses haviam sido mortos durante o período de combate aos imperialistas. Segundo eles, o evento se tingiria de tintas políticas, além das religiosas, ofendendo a própria República surgida das cinzas do colonialismo e do imperialismo. A história de 1800 e 1900 havia sido interpretada pelos historiadores oficiais da República como um período de lutas corretas, incluída a insurreição dos Boxer, nas mãos dos quais muitos cristãos foram mortos.

O Cardeal Etchegaray, então presidente do Comitê Central pra o grande Jubileu de 2000, onde a celebração das canonizações estava inserida, tentou esclarecer que a escolha de 1º de outubro havia sido feita pensando em Santa Teresa de Lisieux, padroeira das missões, cuja festa acontecia naquele dia. Portanto, não havia nenhum desejo de provocação por parte da Santa Sé (SANTINI, 2003).

Os líderes da APCC uniram-se aos protestos do governo chinês, sublinhando que alguns dos que seriam canonizados morreram durante a Controvérsia dos Ritos (1645-1742), provocada pela posição errada por parte da Santa Sé naquele período.

Na tentativa de conter tal inesperada reação por parte do governo chinês, a Santa Sé procurou colocar em relevo a natureza exclusivamente religiosa do evento. O seu porta-voz apressou-se em declarar que para interpretar corretamente a canonização dos 120 mártires chineses, deveriam ser aplicados parâmetros estritamente religiosos. O Papa João Paulo II estava decidido a canonizar os 87 mártires chineses e os 33

missionários da Bélgica, França, Itália, Holanda e Espanha, martirizados durante o período de 1648 a 1930.

No dia da canonização, o Papa sublinhou a importância de não politizar um evento que a Igreja Católica considerava exclusivamente religioso, mesmo tendo ciência das implicações políticas que seriam identificadas no evento.

Na China, muitos católicos haviam preparado celebrações para o dia da canonização, mas o governo chinês organizou severa vigilância em todo o país para evitar qualquer tipo de celebração, peregrinação, de conferência que os fiéis tivessem preparado para a ocasião. Nas missas daquele dia os oficiais do governo vigiaram para que ninguém fizesse qualquer aceno à canonização (CERVELLERA, 2003).

Uma ulterior declaração do Ministro de Assuntos Exteriores da China confirmou que o governo chinês havia iniciado uma espécie de cruzada contra as canonizações dos mártires chineses.

Segundo a nova declaração oficial, alguns dos missionários estrangeiros foram perpetradores ou cúmplices da invasão colonialista e imperialista da China, estuprando, saqueando e cometendo outros imperdoáveis crimes contra o povo chinês (SANTINI, 2003).

Diante dos protestos chineses, João Paulo II tentou um contato pessoal com o então presidente da República Popular da China, Jiang Zemin, escrevendo-lhe uma carta na qual explicou as boas intenções que o levaram a manter a canonização dos mártires chineses.

O governo chinês continuou difundindo por algum tempo as suas críticas ao Vaticano pela decisão de canonizar os leigos chineses e os missionários estrangeiros que haviam trabalhado na China.

8. As desculpas do Papa à China

Passado um ano dos difíceis eventos que envolveram a cerimônia da canonização dos mártires chineses, o clima entre a China e a Santa Sé tornou-se mais calmo.

Uma declaração por parte do Departamento de Assuntos Religiosos definiu a

controvérsia da canonização como uma questão do passado¹¹, deixando espaço ao Vaticano para tomar iniciativas de retomada dos contatos.

Ocasão favorável foi a comemoração do 400º aniversário da chegada a Pequim de Matteo Ricci.

Durante a conferência internacional, realizada na Universidade Gregoriana de Roma, organizada para a ocasião, João Paulo II escreveu uma significativa mensagem ao povo chinês. Nela o Papa oferecia à China um formal pedido de desculpas em nome de todos os missionários ocidentais que viveram na China desde os primeiros tempos da evangelização. Após ter lembrado a importância de Matteo Ricci na história da evangelização da China e, junto com ele, a contribuição de outros missionários, ele abordou o tema das críticas feitas pelo governo chinês aos missionários ocidentais.

Ele sublinhou a disponibilidade da Igreja em encontrar a verdade dos fatos históricos sem ter medo de admitir os erros praticados pelos próprios missionários.

Retomando as palavras de Matteo Ricci sobre a amizade, o Papa ofereceu às autoridades chinesas a ocasião de retomar o diálogo.

E finalmente, fazendo um paralelo entre a Igreja Católica e a China, o Papa dirigiu-se diretamente às autoridades chinesas pedindo a retomada do diálogo em vista da normalização das relações entre elas.

A China e a Igreja Católica, sob aspectos sem dúvida diferentes, mas de modo algum contrapostos, são historicamente duas das mais antigas instituições no mundo: ambas, mesmo se em âmbitos diferentes, político-social uma, e religioso-espiritual a outra, contam mais de um bilhão de filhos e filhas. Não é um mistério para ninguém que a Santa Sé, em nome de toda a Igreja Católica e penso em benefício de toda a humanidade, deseja a abertura de um espaço de diálogo com as Autoridades da República Popular da China, no qual, ultrapassadas as incompreensões do passado, se possa trabalhar em conjunto para o bem do povo chinês e para a paz no mundo. O atual momento de profunda agitação da comunidade internacional exige da parte de todos um empenho apaixonado para favorecer a criação e o desenvolvimento de vínculos de simpatia, amizade e solidariedade entre os povos. Neste contexto, a normalização das relações entre a República Popular da China e a Santa Sé teria indubitavelmente repercussões positivas para o

¹¹ UCANEWS, 15 setembro de 2001.

caminho da humanidade.¹²

O pedido formal de desculpas por parte da Santa Sé foi considerado, pela opinião pública internacional e pelo clero chinês, um ato elogiável, que demonstrou coragem e sinceridade por parte de João Paulo II para a retomada do diálogo com a China.

Todavia, este ato não foi suficiente para convencer as autoridades de Pequim. Entrevistado por um jornalista italiano sobre a mensagem do Papa, o ministro de Assuntos Exteriores da China, Tang Jiaxuan, respondeu que o pedido de perdão do Papa não era suficiente, pois ele não havia se desculpado pela canonização do dia 1 de outubro. Mesmo se o governo chinês considerasse o pedido de perdão do Papa como um gesto positivo, faltaria ainda o pedido de desculpas pela canonização de 2000.¹³

Esta atitude de intransigência por parte do governo de Pequim mostrou mais uma vez que a normalização das relações entre a China e a Santa Sé estava muito longe de ser alcançada. Se, de um lado, a Santa Sé não perdia ocasião de estabelecer um contato oficial ou extra-oficial com Pequim, mesmo cometendo erros de abordagem em relação à cultura e à sensibilidade chinesa, de outro era perceptível o fato do governo de Pequim e das autoridades máximas da APCC não estarem prontos a negociar com a Santa Sé e usarem o pretexto da canonização como ulterior obstáculo ao início das negociações.

De fato, alguns meses antes a Igreja Ortodoxa havia canonizado 222 mártires mortos em Pequim durante a revolta Boxer, e o governo de Pequim não havia tido a mínima reação negativa. Então, pode se deduzir disso que o problema não estava na canonização, mas em quem realizava tal canonização.

Chegar a um acordo com a Santa Sé significaria perda de poder por parte primeiramente da APCC, cuja existência não teria mais razão de ser: ela exercia o controle absoluto sobre os grupos religiosos católicos, além de autorizar ou não que os bispos e o clero tivessem relações com a Santa Sé e vice-versa. E isto num período no

¹² JOÃO PAULO II. *Mensagem por ocasião do IV centenário da chegada do Padre Matteo Ricci a Pequim, 24 de outubro de 2001*, op. cit.

¹³ LA STAMPA, 24 de novembro de 2001 apud UCANEWS, 27 de novembro de 2001.

qual estava se preparando a passagem de poderes entre a terceira geração (aquela de Jiang Zemin) e a quarta geração política, de Hu Jintao.

A normalização seria demais para a China, que se serviu dos eventos religiosos organizados pela Santa Sé como pretexto para adiar o momento das negociações.

8. Conclusões

Os acontecimentos que marcaram, nos últimos anos, o congelamento das relações entre a China e a Santa Sé foram acompanhados por um Papa já enfraquecido pela doença e pela idade. A sua saúde agravou-se no mês de fevereiro de 2005. Em março, tentou pela última vez se comunicar com a multidão que se reunira na Praça São Pedro para seguir de perto João Paulo II, mas não conseguiu. O mundo inteiro seguiu atentamente os seus últimos dias.

Faleceu no dia 2 de abril de 2005. As mensagens de pêsames chegaram ao Vaticano do mundo inteiro. Pela primeira vez o governo da República Popular da China manifestou-se a respeito. Ao tomar conhecimento da morte do Papa, o Ministro de Assuntos Exteriores publicou no jornal governativo “O cotidiano do Povo” uma nota de pêsames pela morte de João Paulo II. O seu porta-voz manifestou apreço pelas declarações que João Paulo II havia feito no passado, especialmente pelo pedido de perdão feito em 2001. Também dessa vez, o governo chinês não perdeu a ocasião de lembrar as duas condições necessárias para a normalização das relações entre a China e a Santa Sé.¹⁴

A APCC e a Conferência dos Bispos Católicos Chineses enviaram conjuntamente um telegrama ao Colégio dos Cardeais junto à Santa Sé. Representando os católicos chineses, eles expressaram a dor pela morte do Papa, considerando-a uma grande perda para a Igreja de Roma e do mundo inteiro.¹⁵

Todos os jornais da China deram a notícia da morte do Papa lembrando, sobretudo do significativo gesto de 2001, quando havia pedido desculpas ao povo

¹⁴ HEYNDRIKX, Jeroom. John Paul II, the Pope of dialogue and “Unfinished Encounter” with the RPC. *Tripod* 2005- Summer 2005, vol. 25, Nº. 137. Disponível em: http://www.hsstudyc.org.hk/Webpage/Tripod/T137/T137_E04.htm. Acesso em: 10 out. 2005.

¹⁵ UCANEWS, 5 de abril de 2005.

chinês.

As celebrações que foram feitas na China pela morte de João Paulo II foram consideradas ocasiões para melhorar a união entre as comunidades católicas oficiais e subterrâneas, que se encontraram lado a lado na celebração das missas ou nas orações organizadas nas igrejas em todo território chinês, com a autorização do governo chinês (HENDRICKX, 2005).

No funeral de João Paulo II, do qual participaram numerosos chefes de Estado, a China Popular não se fez presente. O motivo era o de sempre: a ausência de relações diplomáticas impedia a participação de representantes do governo de Pequim no funeral do Papa.¹⁶

O presidente de Taiwan, porém, não perdeu a ocasião e participou do funeral em Roma, sendo o primeiro presidente de Taiwan a visitar o Vaticano desde o estabelecimento de relações diplomáticas entre a China e a Santa Sé, em 1942. Pequim logo se deu conta de ter oferecido uma chance ao presidente de Taiwan para usar politicamente a sua presença ao lado dos chefes de vários países do mundo.

O papado de João Paulo II concluiu-se sem que ele conseguisse realizar o sonho de visitar a China. Não obstante ele tivesse feito de tudo para facilitar as relações com o governo comunista, seus esforços não foram suficientes para convencer as autoridades de Pequim que o desejo da Santa Sé era sincero e não escondia segundas intenções.

O governo chinês sempre considerou João Paulo II uma ameaça ao poder político do governo comunista (MAHEU, 1999). As autoridades de Pequim seguiram atentamente a queda dos governos do Leste Europeu, onde a liderança do Papa fora determinante. Ao saber da morte dele, o governo chinês, nas declarações oficiais que emitiu à imprensa, manifestou a esperança que sob a liderança de um novo papa poderiam ser criadas condições favoráveis para a retomada das relações entre a China e o Vaticano.¹⁷

¹⁶ UCANEWS, 7 de abril de 2005.

¹⁷ UCANEWS, 5 de abril de 2005.

REFERÊNCIAS

- AMBROSI, Angelica. *I rapporti diplomatici tra la Santa Sede e la Cina dal 1850 al 1951*. Roma: Lateran University Press, 2003.
- CARLETTI, Anna. *Storia dei Lazzaristi a Pechino dal 1776 al 1951*. Tese de Láurea em Línguas e Civilizações Orientais – Università degli Studi di Roma “La Sapienza”. Roma, 1996.
- CERVELLERA, Bernardo. *Missione Cina: viaggio nell’Impero tra mercato e repressione*. Milão: Ed. Àncora, 2003.
- CRIVELLER, Gianni. Pope John Paul II and China. *Tripod* 2005 Summer Vol. 25 N° 137. Disponível em: http://www.hsstudyc.org.hk/Webpage/Tripod/T137/T137_E02.htm. Acesso em: 4 out. 2005.
- HEYNDRICKX, Jeroom. John Paul II, the Pope of dialogue and “Unfinished Encounter” with the RPC. *Tripod* - Summer 2005, vol. 25, N°. 137. Disponível em: http://www.hsstudyc.org.hk/Webpage/Tripod/T137/T137_E04.htm. Acesso em: 10 out. 2005.
- _____. Christianity in China is growing to a new level of maturity. *21th National Catholic China Conference Growth of Christianity in China: Reality, Challenges and Opportunity. June de 2005 – Seattle University, Seattle Washington*. Disponível em: http://www.usccb.net/conference/conference21/Paper_Heyndrickx16Jun05.pdf. Acesso em: 23 fev. 2006.
- _____. An Obstacle to Reconciliation in the Chinese Church. *Tripod* – Summer 2003, vol. XXIII, n°. 129, p. 14-25.
- LAM, Anthony. Recent Changes in China’s Religious Policy. *Tripod* – Spring 2002. Vol. 22, N. 124. Disponível em: http://www.hsstudyc.org.hk/Webpage/Tripod/T124/T124_E06.htm. Acesso em: 20 jun. 2004.
- _____. A commentary on the Regulations on Religious Affairs. *Tripod* - Spring 2005, vol. 25, N°. 136. Disponível em: http://www.hsstudyc.org.hk/Webpage/Tripod/T136/T136_E03.htm. Acesso em: 10 out. 2005.
- LAURENTIN, René. *Cina e Cristianesimo, al di lá delle occasioni mancate*. Roma: Città Nuova, 1981.

- LAZZAROTTO, Angelo. *La Chiesa cattolica in Cina: la “politica di liberta religiosa” dopo Mao*. Milão: Jaca Book, 1982.
- LEBEC, Eric. *História secreta da diplomacia vaticana*. Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 1999.
- LEUNG, Beatrice. *Sino-Vatican relations. Problems in conflicting authority 1976-1986*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- MAHEU, Betty Ann. Three events for remembrance. *Tripod*. Vol. XIX – N. 113. Setembro-Outubro, 1999, p. 31-50.
- _____. The Catholic Church in China: Journal of faith, an Update on the Catholic Church in China, 2005. *América*. New York: Nov. 7, 2005. Vol. 193, ISS. 14, p. 6-8.
- MASSON, Michel. Lês rapports entre la Saint Siège et la Chine: un dialogue non abouti. *Revue d’études comparatives Est-Ouest*, 2001, vol. 32, n. 1°, p. 55-84.
- SANTINI, Alceste. *Cina e Vaticano: dallo scontro al dialogo*. Roma: Editori Riuniti, 2003.

Recebido em 27 de maio de 2011. Aprovado em 15 de junho de 2011.

RESUMO

Objetivo desse artigo é examinar as principais etapas do pontificado de João Paulo II em relação à República Popular da China, procurando evidenciar as circunstâncias históricas e políticas que não permitiram a aproximação entre a Santa Sé e a Igreja Católica esperada por João Paulo II.

PALAVRAS-CHAVE

China; Santa Sé; Diplomacia.

ABSTRACT

This article aims to analyse the mains steps of the international relations between Holy See and People's Republic of China, during the Pope John Paul II's pontificate, seeking to highlight the historical and political circumstances that so far have hindered the re-establishment of the diplomatic relations between China and the Holy See, as John Paul II desired.

KEYWORDS

China; Diplomacy; Holy See.

RENASCIMENTO AFRICANO E DESENVOLVIMENTO

African Renaissance and Development

*Prof. Dr. Alfa Oumar Diallo **

“L’Afrique a dépassé le stade où incriminer le passé pour ses problèmes. C’est à nous qu’il incombe de réparer ce passé, avec le soutien de ceux qui acceptent de participer avec nous à un renouveau continental. Nous avons une nouvelle génération de dirigeants conscients que nous devons assumer la responsabilité de notre propre destinée, que nous nous élèverons seulement par nos propres efforts menés en partenariat avec ceux qui nous souhaitent le succès” Nelson Mandela

INTRODUÇÃO

O Renascimento foi um movimento cultural surgido em Itália no século XV e que, recusando as concepções teocêntricas ¹ medievais passa a colocar o Homem no centro de todos os interesses e o seu bem-estar passa a constituir a principal preocupação. É devido a este "renascer" da cultura clássica que se dá o nome de Renascimento. Com o Renascimento surge um conceito dinâmico do homem. O indivíduo passou a ter a sua própria história de desenvolvimento pessoal e a sociedade também. A relação entre indivíduo e a realidade objetiva na qual ele está inserido se entrelaçam; o passado, o presente e o futuro transformam-se em criações humanas. O tempo e o espaço se humanizam e o infinito transforma-se numa realidade social. O Renascimento estende-se por todos os aspectos da sociedade sejam eles, políticos, econômicos, culturais, sociais, artísticos, envolvendo a vida de todos, influenciando nas maneiras de pensar, nas práticas morais, nos ideais éticos, religiosos, na ciência... Estes

* Doutor em Direito Internacional pela UFRGS, Coordenador do Curso de Relações Internacionais da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)/ Mato Grosso do Sul. E-mail: alfadiallo@ufgd.edu.br

¹ Considerar Deus como o centro do Universo.

aspectos aparecem ligados e num mesmo período, afetando as estruturas básicas da sociedade e provocando alterações desta estrutura social e econômica.

Portanto, tratando-se do continente africano, após a descoberta dele como berço da humanidade, assistiremos ao seu renascimento em várias fases, tais como o período das independências, principalmente no ano de 1960, depois tivemos a criação da Organização da Unidade Africana em 1963, num terceiro momento a libertação do líder Nelson Mandela, em 1990 e subsequente fim da apartheid, e por fim a criação da União Africana em 2002. A perspectiva de integração da África não é nova e se inscreve no movimento da globalização, iniciado há quase um século. As integrações africanas em nível regional e sub-regional, criadas nos anos sessenta, multiplicaram-se a partir de 1970. Fundadas geralmente pela proximidade geográfica e pela comunidade lingüística dos países que as compõem, essas integrações regionais perseguem os mesmos objetivos e, notadamente, a coordenação dos programas e políticas para favorecer o crescimento econômico e o desenvolvimento.

Para os países em desenvolvimento, a integração regional não é um fim em si, mas um capítulo de uma estratégia mais ampla para promover um crescimento equitativo. Uma integração regional com êxito permitiria melhorar a concorrência, reduzir os custos das transações, permitir economias em escala, atrair os investimentos diretos estrangeiros e facilitar as políticas de coordenação macroeconômicas.²

Dos cinco continentes que constituem o planeta, o continente africano é aquele em que o desenvolvimento tem debates acirrados desde os anos 60. Da obra de René Dumont “A África negra partiu mal”, até a recente literatura sobre o futuro da África, notadamente as iniciadas, de um lado, pelas instituições de Bretton Woods “Será que a África pode reivindicar o século XXI?”, do Banco Mundial, e de outro lado pelos líderes políticos africanos, a África não deixou de ser uma interrogação para os pesquisadores, observadores políticos, jornalistas e sociedade civil.

Para não se sentirem culpados, africanos e europeus vão, durante muito tempo, justificar o subdesenvolvimento da África na dependência econômica e política do

² UNION EUROPEENNE. *Appui de l'Union Européenne aux efforts d'intégration économique régionale des pays en développement*. Disponível em : <[www.http://europa.eu.int](http://europa.eu.int)> Acesso em : 24 abr. 2010.

continente em relação ao exterior e nos efeitos da colonização. Esta desculpa moralmente confortável, tinha por finalidade a declinação, para certos intelectuais e dirigentes africanos apoiados por africanistas europeus, de suas responsabilidades. Na contramão deste pensamento, Axelle Kabou (e bem antes dela Cheikh Anta Diop³), na sua obra intitulada “*E se a África negasse o desenvolvimento*”⁴ levanta, no início de 1990, uma viva polêmica, exortando os africanos a tomarem seu destino em mãos sem esperar por terceiros, condição exclusiva e suficiente de um desenvolvimento eficiente e duradouro da África.

No fim do século XX, na hora do liberalismo econômico em escala mundial, os males que afetam o continente africano estão intactos: pobreza, dependência econômica, endividamento, fraca produtividade, doenças, repressões políticas, conflitos, etc. É neste contexto que o Tratado da União Africana foi adotado em 12 de julho de 2000, em Lomé (Togo). Ele constitui uma transformação do direito internacional africano, na medida em que previu, num período transitório de um ano no máximo, a supressão da OUA e a instituição da UA. As conferências políticas e econômicas realizadas nas últimas décadas no quadro da OUA (que se tornou em julho de 2002, no encontro de Lusaka, União Africana) marcam neste ponto de vista, uma nova orientação que traz esperança, cuja Nova Parceria para o Desenvolvimento da África – NEPAD - é a materialização estrutural. O Ato Constitutivo é muito específico sobre as funções e poderes dos órgãos constitutivos da nova organização intergovernamental. Será que, enfim, a África achou o viés e as soluções mágicas para uma política econômica e uma economia de desenvolvimento eficientes e duradouras?

Enfim, o desenvolvimento depende ao mesmo tempo de iniciativa própria e da parceria com os outros. Sem nenhuma dúvida, o desenvolvimento da África, o que nos interessa aqui, é antes de mais nada, a responsabilidade dos africanos. Mas o dever de solidariedade faz com que os destinos do Norte e do Sul estejam estreitamente ligados. O desenvolvimento do continente africano se concretizará pela afirmação do direito ao desenvolvimento consagrado nos textos africanos, especialmente na Carta Africana dos

³ Diop, 1967.

⁴ Kabou, 1991.

Direitos do Homem e dos Povos, que é um direito obrigatório para os Estados Membros.

A importância do tema deve-se ao fato de que a África quer, hoje, retomar em mãos seu próprio destino, bem como a iniciativa da reflexão sobre o desenvolvimento, depois de ter sido, durante muitos anos, uma consumidora de idéias importadas do exterior. No quadro da reforma da Organização da Unidade Africana (OUA), a NEPAD foi criada para tentar resolver os desafios da mundialização e do século XXI. A unidade dos países africanos, como provam as diferentes teses pan-africanistas, permitirá juntar suas riquezas minerais e agrícolas, suas experiências intelectuais, a fim de criar um “*front commun africain*”, que permite impor-se na comunidade internacional.

I – AS ORGANIZAÇÕES AFRICANAS E OS PLANOS DE AJUSTE

As origens da criação de um organismo unitário no continente remetem aos ideais do pan-africanismo, que impulsionaram os movimentos de libertação do colonialismo principalmente a partir do pós-guerra. Os primeiros passos de unidade foram dados com as independências de Gana e Guiné (Conacri), respectivamente em 1957 e 1958. Esses dois países ensaiaram uma federação que, embora não tenha perdurado, deu lugar a um movimento de unidade com outros países africanos, o que viria a resultar, em 1961, no Grupo de Casablanca. (1960 é considerado o Ano da África, quando 17 países conquistaram a sua independência).

Os Estados africanos, no período do pós-guerra, depararam-se com duas realidades difíceis de serem conciliadas: a mundial, de reconstrução, de reestruturação de esforços com vistas à proteção, nos mais diversos aspectos, e a continental, de paulatina libertação das metrópoles, que comportava uma construção, uma estruturação completa, iniciada quase do nada, tanto política, quanto econômica e jurídica (se comparadas com padrões ocidentais). Houve um momento no qual os valores e a realidade ocidentais iam de encontro aos africanos.

Nos debates para a criação da futura organização, distinguiram-se dois grupos. Um grupo que era considerado progressista e até mesmo radical pela sua aplicação estrita do pan-africanismo sonhado pelo ex-presidente de Gana, Kwame N’krumah. Ele

defendia a criação dos Estados Unidos da África, por cima da soberania dos Estados. Outra corrente, até majoritária, integrada por países politicamente “moderados”, principalmente ex-colônias francesas, era formada pelo Grupo de Monróvia, em maio de 1961, e pregava uma Organização da Unidade Africana (OUA) representativa de cada Estado soberano. Foi tendo como pano de fundo este contexto conturbado, de emancipação e afirmação políticas, que tomou força, principalmente por volta de 1958, o movimento pan-africano. Este culminou com a adoção da Carta da OUA que emergiu dessas duas facções que é um esforço de conciliação conduzido pelo Imperador da Etiópia, Hailé Selassié, que persuadiu os presidentes dos 32 países independentes a se reunirem em Adis Abeba, em 25 e 26 de maio para constituição da Organização.⁵ A OUA perseguia os seguintes objetivos: o combate ao colonialismo, a defesa do pan-africanismo e o combate ao *apartheid*; visava também incrementar a cooperação entre os seus membros, estabelecer a unidade e a solidariedade dos Estados africanos, defender a integridade territorial, a independência e a soberania e seus membros. Ela atuou na economia, na defesa, na segurança coletiva, na cultura.

Em 9 de setembro de 1999, os Chefes de Estado e de Governo da OUA adotaram a Declaração de Syrte (Líbia), pedindo a criação da União Africana (UA), e, entre outros assuntos, a aceleração do processo de integração do continente a fim de permitir à África ter um papel importante na economia mundial, sem esquecer de resolver os problemas sociais, econômicos e políticos multiformes aos quais ela é confrontada, problemas acentuados por alguns aspectos negativos da globalização. A dissolução da OUA e sua sucessão pela UA significaram uma ruptura com o que podia ser considerado como um clube de Chefes de Estado, no qual o papel do Secretário-Geral estava reduzido ao papel de chefe de protocolo. No mesmo sentido, é imperativo que a comunidade internacional mude seu comportamento, deixando de dar ao continente um destino sinônimo de exploração e de não desenvolvimento.⁶ Não se trata apenas de uma Organização no sentido tradicional do termo, mas do objetivo primordial dos líderes africanos, uma abordagem integrada e concertada dos problemas que

⁵ Kizerbo, 1972.

⁶ M'baye, 1995.

enfrenta o continente, para além das diferenças nos modos de funcionamento sociais, econômicos e políticos.

Em 2000, os países membros da OUA aprovaram o Ato Constitutivo da UA. No ato constitutivo da UA (março 2001) as questões relativas à paz e segurança continentais são consideradas centrais e confiadas à Comissão da UA (criada em 2002). O advento da UA pode ser considerado como um evento maior na evolução institucional do continente. O papel da UA deve também estender-se para as propostas inovadoras, tais como a intervenção do setor privado, a implicação da comunidade internacional, a reorientação dos programas de empréstimos bilaterais e multilaterais destinados à região e que devem substituir a ajuda pelo investimento, a resolução da dívida africana e a devolução dos capitais “exilados”.

É o momento de ressaltar um fato importante: o Ato Constitutivo leva em conta e integra o Tratado de Abujá de 03 de abril de 1991 que criou a Comunidade Econômica Africana (CEA), que até aqui fazia parte da Carta da OUA e que tem como objetivo a auto-suficiência coletiva, o desenvolvimento, a integração econômica. O referido tratado entrou em vigor em 12 de maio de 1994, e a CEA será instituída em 2025, isto é 34 anos após a sua adoção. Quanto aos princípios, temos a igualdade soberana dos Estados membros, a não-ingêrência de um Estado-membro nos negócios de um outro Estado, a solução pacífica das lides, a rejeição dos assassinatos políticos e das atividades subversivas. A constatação de todos estes elementos de convergência entre a OUA e a UA não pode ocultar as diferenças existentes entre as duas organizações.

Cabe salientar que, a união política só se materializará quando se basear numa união econômica. Instituições financeiras tais como o Banco Central Africano, o Fundo Monetário Africano e o Banco Africano de Investimentos, cuja criação está prevista na Carta da União, só serão eficazes se tiverem condições de coordenar um espaço econômico comum. Se toda esta renovação institucional se concretizar, a UA se tornará um espaço de desenvolvimento regional integrado – o que os ancestrais do pan-africanismo apenas ousavam sonhar.

Mais de quarenta anos se passaram (1960-2010) desde que a maioria dos países africanos teve acesso à soberania internacional. As políticas econômicas adotadas

ajudaram a alcançar alguns objetivos desejados. Ao contrário, a pobreza se agravou na África a ponto de, hoje, a erradicação deste mal ter-se tornado uma situação urgente na cooperação e na política internacional. Mas, desde 1969, o Relatório Pearson sobre a primeira década do desenvolvimento já alertava sobre isso. O Relatório Pearson de 1969, ao rever a história da cooperação internacional, observa que ela está baseada em relações de desenvolvimento, constituindo a alma da política de ajuda eficiente. Mais adiante, continua o relatório, os países pobres do mundo optaram pelo desenvolvimento, não importa o que se faça ou o que se deixe de fazer no plano internacional. Eles estão resolvidos a perseguir uma vida melhor para si mesmos e para os seus descendentes. De natureza prescritivista, as ações de desenvolvimento, nos anos 50 e 60, tinham o governo como ator estratégico central e agente de mudança quase exclusivo, verticalizando relações.⁷ De outra banda, o Relatório Brandt foi denominado nosso futuro comum e ofereceu propostas para uma estratégia de desenvolvimento sustentável. Buscou retomar o crescimento econômico como condição necessária à erradicação da pobreza, ao mesmo tempo que contestou a qualidade desse crescimento para torná-lo mais justo.⁸ Além disso, o Relatório enfatizou a necessidade de modificar as relações econômicas internacionais e de estimular a cooperação internacional a fim de reduzir a distância entre países ricos e pobres.⁹

⁷ A idéia de que os países ricos devam dar 0,7% do seu PNB para o desenvolvimento mundial começou por ser apresentada em 1969, no Relatório sobre Desenvolvimento Internacional, dirigido pelo então Primeiro-Ministro canadense Lester Pearson. Este número foi amplamente aceito como objetivo de referência para a ajuda pública ao desenvolvimento. Aprovado pela Assembleia-geral da ONU em 1970, fez parte da estratégia internacional de desenvolvimento para a década.

⁸ Ao final dos anos 80, surge um outro projeto mundialista, do qual Willy Brandt é um dos principais artesãos. O Norte (desenvolvido) e o Sul (em desenvolvimento) necessitam um do outro, seus interesses são recíprocos. É urgente tomar iniciativas internacionais novas para superar o abismo que os separa. Tais iniciativas devem ser tomadas no plano político e devem prioritariamente incidir sobre o sistema monetário, o desarmamento, a fome. Segundo o "programa de sobrevivência" do relatório Brandt, será preciso criar "um mecanismo de vigilância de alto nível", que teria por principal missão tornar a ONU mais eficaz, assim como consolidar o consenso que a caracteriza. A concepção de mundialização que aparece aqui não se vincula de maneira alguma a um projeto hegemônico. Situa-se na tradição do *internacionalismo socialista*. Sem dúvida, não se chega a recomendar a supressão dos Estados, mas a soberania destes deverá ser limitada e colocada sob controle de um poder mundial, se quisermos garantir a sobrevivência da humanidade.

⁹ O plano de ação de Lagos, de 1980, apresentado como medida de salvação vai acabar num impasse que os resultados das primeira e segunda comissões Brandt de 1980 e 1982 provaram.

Em 1980, castigados por uma crise geral acentuada pelos Programas de Ajuste Estrutural e por um pacote de medidas, os países africanos tentaram retomar a iniciativa de engajar o debate sobre o desenvolvimento numa nova via. Os chefes de Estado africanos, reunidos em Lagos para definir um plano de ação afirmavam, que a submissão de suas economias às regras do mercado mundial definidas pelos centros, era a causa principal da crise econômica.¹⁰ O Plano de Ação de Lagos sobre o desenvolvimento da África preconizava um desenvolvimento baseado em cinco princípios: autonomia; união econômica em 2000 através da integração regional; democratização do processo de desenvolvimento; equidade e justiça na repartição dos benefícios do desenvolvimento, pela erradicação progressiva da pobreza e do desemprego. As esperanças legítimas que ele havia suscitado foram decepcionantes. Apesar das múltiplas críticas e, às vezes fundadas, o Plano de Lagos representava uma visão endógena, autêntica e autônoma sobre o futuro do continente. É por isso que todos os detratores da África haviam mobilizado todas as suas energias para dar-lhe uma outra visão.

Assim através do Programa de Ajuste Estrutural, foram fixadas as orientações para o desenvolvimento e as medidas de reestruturação dos fundamentos econômicos da África. Essas orientações eram baseadas principalmente em uma grande aproximação regional e na auto-suficiência do continente. A réplica dos países ocidentais não se fez esperar. A partir de 1981, o Banco Mundial, na sua publicação chamada “O desenvolvimento acelerado da África.” nega a tese dos africanos que, na sua explicação da crise, tinham privilegiado as razões externas. O Banco Mundial afirma, por sua vez, que a origem da crise é interna e declina, através do Relatório Berg,¹¹ todo um argumento que acusa os Estados africanos de terem quebrado as regras do jogo.¹²

¹⁰ M'bembe, 1985.

¹¹ O Relatório Berg tratou sobre as medidas a serem tomadas a curto e médio prazo para remediar as dificuldades atuais da África. Ele coloca o acento sobre os meios para acelerar o crescimento e obter os recursos necessários no espírito do Plano de Lagos, que coloca a prioridade no desenvolvimento aut centrado. O Banco Mundial insistia, particularmente, sobre a importância dos recursos humanos e dos setores de produção no contexto regional e macroeconômico.

¹² Etounga, 1993.

As instituições de Bretton Woods haviam, assim, trocado o centro de interesse das elites africanas na busca de estratégias prospectivas de desenvolvimento, para fixá-lo na gestão cotidiana da crise e da dívida. Essas instituições aliam capacidade teórica considerável com o poder de impor condições. Elas colocaram, assim, o “*leadership*” na reflexão, ou pelo menos na ausência de reflexão dos africanos sobre o futuro da África. A adoção do Plano de Ação de Lagos constituiu um grande momento na história da Organização da Unidade Africana que, depois da realização de seus objetivos políticos (como a descolonização ou a luta contra o *apartheid*) decidiu consagrar-se ao segundo objetivo da sua Carta, isto é o desenvolvimento. Esse plano, porém, não é bem conhecido, é mal difundido e muito pouco utilizado, por falta de uma boa vontade política e, sobretudo, de meios financeiros. Esta situação dividirá os estudiosos e políticos sobre as teorias que serão utilizadas para explicar o caos africano. Os africanistas advogaram a favor do continente, culpando fatos externos e históricos.

O Plano de Ação de Lagos tornou-se uma carta fundamental da Organização da Unidade Africana no setor do desenvolvimento. Sua primeira filosofia, ou melhor, seu principal objetivo, é a auto-sustentabilidade e a autonomia alimentar nacional e coletiva da África. A cooperação econômica buscada pelo plano (e confirmada pela Declaração de Abujá – Nigéria, no dia 03 de junho de 1991) deve instaurar-se em nível sub-regional, regional e continental na África, e deverá procurar estabelecer um mercado comum africano no futuro, antecessor da CEA. De fato, mesmo com a entrada em vigor do Tratado de Abujá em 1994 e a realização do primeiro Encontro, em 3 de junho de 1997, em Hararé (Zimbabwe), as estruturas da Comunidade Econômica Africana nunca foram instituídas.

No quadro da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento tem, desde 1992, encorajado os doadores a apoiarem os esforços para a integração regional. Paralelamente, a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCED) incentivou a criação de um fórum de diálogo para os doadores e para as instituições regionais, permitindo analisar e encorajar o apoio às iniciativas de integração regional

dos países em desenvolvimento.¹³ Nesta perspectiva, o Acordo de Cotonu, assinado no Benin em 23 de junho de 2000, entre a União Européia e os membros do Grupo dos Estados da África, do Caribe e do Pacífico, ou denominado ACP, objetiva promover a conclusão de novos acordos comerciais na base de futuras comunidades regionais dos ACP, suprimindo os entraves aos intercâmbios entre eles e a União Européia, a fim de se conseguirem zonas de livre comércio em 2020.¹⁴

Se o desenvolvimento das integrações regionais é o fruto ou a consequência da “mundialização”, podemos considerar que os incentivos para a constituição de integrações regionais por parte das instituições internacionais se inscrevem diretamente nas políticas de ajuste estrutural, defendidas maciçamente desde os anos noventa em direção aos países menos desenvolvidos, especialmente os países africanos.

II – A NOVA PARCERIA PARA O DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA (NEPAD)

A NEPAD é um documento oficial adotado pelos chefes de Estado e de Governo africanos, em outubro de 2001, em Abuja, capital da Nigéria. Esse documento apresenta os objetivos do NEPAD como uma promessa feita pelos dirigentes africanos, fundada numa visão comum, assim como uma convicção firme e compartilhada, fazendo com que haja urgência para erradicar a pobreza, colocar os países, individual e coletivamente na via de um crescimento e de um desenvolvimento duradouros, participando ativamente na economia e na política mundial. A NEPAD está alicerçada na determinação dos africanos em tirar seus países do mal-estar do subdesenvolvimento e da exclusão de um planeta em curso de mundialização.

Se conseguirmos deduzir, deste ponto, que a NEPAD representa um código de valores comuns para o “*take-off*” econômico e político do continente, uma análise semântica rigorosa de alguns conceitos-chave: promessa, dirigentes africanos, crescimento e desenvolvimento duradouros, engajamento, subdesenvolvimento,

¹³ Millet, 2006.

¹⁴ ACCORD de Cotonou (Bénin), 23 juin 2000. Disponível em: <<http://www.cmlag.fgov.be/>> Acesso em: 15 fev. 2010.

contidos na exposição dos objetivos, suscitando interrogações quanto à pertinência jurídica e política do texto, seu conteúdo e grau de adesão dos Estados africanos a este. De fato, na leitura do documento é mencionada uma promessa feita por uma parte dos políticos africanos, para promover um crescimento e um desenvolvimento duradouros. Cabe salientar que oito pontos do documento mencionam a trilogia democracia – boa governança – direitos humanos. Afinal de contas, como se estrutura a NEPAD? Embora a NEPAD não seja uma organização, ela é dotada de uma estrutura de direção, composta de um Comitê de concretização, com vinte chefes de Estado e de Governo, um Comitê de Pilotagem, com os representantes dos países fundadores e um secretariado. A alta autoridade do processo de instituição da NEPAD é a Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo da UA e, desde 2002, o comitê de concretização assume um papel de coordenação em sua qualidade de “subcomitê” da Cúpula.

O fato de que o secretariado da NEPAD esteja em Pretória, na África do Sul, ao passo que a sede da UA esteja em Addis-Abeba, na Etiópia, pode levar a crer na existência de duas entidades concorrentes para o desenvolvimento da África, podendo, então, ser um empecilho para a unidade do continente. Até 2002, a coerência foi mantida graças à presidência sul-africana da UA. Cabe salientar que o Encontro de Maputo em 2003, trouxe um início de resposta à necessidade da integração formal da NEPAD nas estruturas e nos processos da UA: o comitê de instituição continuará com a tarefa de gestão dos programas da NEPAD, e a integração do secretariado da NEPAD dentro da Comissão da UA será progressiva e facilitada pela criação de uma “*unidade de coordenação*”. Um acordo de sede temporária com a África do Sul foi também concluído para “*acordar um estatuto jurídico ao Secretariado da NEPAD como escritório fora da sede da UA*” até as estruturas da União se tornarem operacionais. Segundo nosso entendimento, a ligação entre a UA e a NEPAD vai dar à primeira um papel fundamental na realização dos objetivos da NEPAD, e a esse papel, uma difusão e uma legitimidade mais fortes. Os instrumentos jurídicos tanto nacionais quanto internacionais precisam enquadrar-se nas fontes do Direito.

A Declaração da NEPAD não estabelece direitos e obrigações mútuas entre as partes. Inexiste o *animus contrahendi*. Não gera norma que obrigue as partes

signatárias. Os Chefes de Estados e Governos assinaram o compromisso de desenvolver a África, de combater os problemas cruciais como a pobreza e a miséria, o desarmamento, e a proteção do meio-ambiente. Tal Declaração pode ser classificada como *gentlemen's agreements*, ou seja, acordos de cavalheiros, regulados por normas de conteúdo moral, cujo respeito repousa sobre a “honra”. Concluídos entre Chefes de Estados ou de Governo, e estabelecendo uma linha política a ser adotada entre as partes [...] tais acordos têm por objetivo enunciar a política que seus signatários pretendem seguir, tornando-se, para eles, um compromisso de honra.

A importância político-filosófica da NEPAD, bem como a repercussão moral que teve sobre as nações é inquestionável. Contudo a natureza jurídica e a força obrigatória dos dispositivos contidos na Carta não são claras. De um lado, há os que negam categoricamente o reconhecimento de sua força vinculante, por ela não ter sido elaborada na forma de um Tratado Internacional. De outro, há os que acreditam que ela apresenta força jurídica obrigatória por integrar o direito costumeiro internacional e os princípios gerais do Direito.

O programa da NEPAD é um acordo de cavalheiros, pois não compromete o Estado, comprometendo somente a pessoa do signatário. A consequência da violação do programa é política, pois o acordo envolve pessoalmente o mandatário, não gerando responsabilidade internacional. Aqui temos o princípio do *rebus sic stantibus*, sendo que a extinção do acordo é automática. Tudo isso se deve ao fato de estarmos diante do *soft law*.

É importante frisar que a falta de sanção não pode ser suficiente para desnaturar o caráter jurídico do princípio da precaução, que é adotado no direito internacional do meio ambiente.¹⁵ Nem todo dever vem associado à sanção, e nem por isso, deixa de

¹⁵ O Princípio da Precaução é a garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser ainda identificados. Este princípio afirma que a ausência da certeza científica formal, a existência de um risco de um dano sério ou irreversível requerem a implementação de medidas que possam prevenir esse dano. Em que pese a recente preocupação no país, com a aplicação do princípio da precaução, pode-se dizer que a Alemanha aborda o referido princípio desde 1970, na Declaração de Wingspread, juntamente com o princípio da cooperação e do poluidor-pagador. Assim, o doutrinador alemão Kloespfer afirma que "a política ambiental não se esgota na defesa contra ameaçadores perigos e na correção de danos existentes. Uma política ambiental preventiva reclama que as bases naturais sejam protegidas e utilizadas com cuidado, parcimoniosamente.

fazer parte do ordenamento jurídico. Poderá, quem sabe um dia, além de ser um princípio geral de direito, servir como um instrumento de controle constitucional quando seu conteúdo estiver claramente sedimentado. Uma explicação para tal interpretação reside na própria natureza jurídica de certas normas internacionais que não possuem um caráter coercitivo, sendo denominadas de *soft law*. O acordo de cavalheiros é uma forma de *soft law* surgida num momento de mudança do Direito Internacional Público, origina-se a partir da crescente atuação da diplomacia multilateral ocorrida no século XX. Suas normas flexíveis constituem regras cujo descumprimento acarreta somente uma sanção política na pessoa do signatário. Isso faz com que seu conceito e limites se encontrem em fase de elaboração.

Mesmo com a legitimidade incontestável dos autores da NEPAD, não se pode realizar o desenvolvimento em proveito do povo, sem integrá-lo no processo e nos enunciados, às posições e aos pontos de vista que emanam do pedestal sobre o qual se situa o mesmo povo. O desenvolvimento é, antes de mais nada, um negócio de pessoas. Tanto nos documentos produzidos pelos “novos missionários” do desenvolvimento quanto os realizados pelos africanos, a questão do desenvolvimento raramente aborda projetos plurais de sociedade e de forças sociais suscetíveis de incorporá-los. Os atributos e as necessidades específicas das mulheres, dos jovens e de todas as categorias sociais ora mencionados são, na maior parte das vezes, ignorados nas projeções oficiais. Para ter êxito, a NEPAD traça objetivos e mecanismos claros. Como foi mencionado anteriormente, a criação da UA não significa somente uma mudança de denominação em relação à OUA, mas significa uma mudança de pensamento.

A relevância e o caráter urgente das metas definidas pela NEPAD transcendem a classificação de simples compromisso de cavalheiros porque envolve questões importantes voltadas para os desafios da humanidade: fome, pobreza, miséria, mortalidade infantil, Aids, meio-ambiente, educação, desarmamento, etc. Não seguem

A Declaração de Wingspread aborda o Princípio da Precaução da seguinte maneira: "Quando uma atividade representa ameaças de danos ao meio ambiente ou à saúde humana, medidas de precaução devem ser tomadas, mesmo que algumas relações de causa e efeito não sejam plenamente estabelecidas cientificamente." (DECLARAÇÃO de Wingspread. Disponível em: <<http://www.fgaia.org.br/texts/t-precau>>)

as etapas do processo de formação regulamentado na Convenção de Viena, apesar de os chefes de Estados e de Governos presentes terem, em razão do cargo, capacidade originária. A Declaração mostra claramente que a vida humana está em jogo, e que chegou a hora de pensar no ser humano e na sustentabilidade do planeta. É uma urgência. Os países africanos, seus dirigentes e sua diáspora têm a obrigação moral de participar efetivamente da solução dos problemas que afligem o continente africano. Quantos bilhões de dólares são gastos unicamente com armamento e quantos são investidos nas questões sociais dos países subdesenvolvidos? Um entendimento claro e aprofundado desta rubrica não seria possível sem versar sobre os objetivos e mecanismos da NEPAD. Em relação aos objetivos, teremos, de um lado, os objetivos econômicos e, do outro os objetivos políticos.

O objetivo da política de desenvolvimento consiste em fomentar um desenvolvimento sustentável que contribua para a erradicação da pobreza nos países em vias de desenvolvimento e para a sua integração na economia mundial. A estes propósitos econômicos e sociais, junta-se uma intenção de ordem política: contribuir para a consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Para tornar operacionais os objetivos da UA, a NEPAD tornou-se, em 2001, um programa de desenvolvimento socioeconômico. Ela fixa para a África objetivos ambiciosos: realizar uma taxa de crescimento médio anual de 7% do PIB, ou seja o dobro da taxa atual, e fazer com que o continente realize os Objetivos do Milênio para o Desenvolvimento (OMD), até 2015. Ela identifica três condições preliminares essenciais ao desenvolvimento da África: assegurar a paz, a segurança e o respeito da democracia, da boa-governança política e dos direitos do homem, promover a boa-governança econômica e das empresas; escolher a região como quadro de desenvolvimento da África. A organização em zonas regionais (África Ocidental, África do Norte, África Central, África Oriental e África Austral-Madagascar) deve remediar o estreitamento dos mercados nacionais e favorecer a integração das economias no comércio internacional.¹⁶

¹⁶ HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE. *Les Priorités de la coopération pour l'Afrique subsaharienne et le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)*:

Qualquer que seja o caso, não se pode negar que a NEPAD é uma peça fundamental para o futuro das relações entre a África e os credores internacionais. Ela pode muito bem oferecer ao continente a melhor oportunidade, desde há anos, para ter um ambiente favorável no seio da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico e do G8. É também uma oportunidade para aqueles que, na África, querem uma maior responsabilização - freqüentemente identificados como a “sociedade civil” - e poderem pressionar os seus governos, mesmo que discordem da forma como a NEPAD foi concebida e a acusem de não ser “democrática” na prática.

Para realizar seus objetivos, a NEPAD requer a mobilização de 64 bilhões de dólares por ano, ou seja, 12% do PIB do continente. Com recursos internos insuficientes, ela pressupõe um financiamento externo público e privado, e recomenda um melhor acesso das exportações africanas aos mercados ocidentais, exigindo então uma nova parceria com o mundo desenvolvido. Assim, por um curto termo, ela conta com os meios clássicos, mas melhorados, do desenvolvimento: uma acentuada ajuda pública ao desenvolvimento e uma diminuição mais rápida da dívida. Para reduzir a dependência à ajuda, ela privilegia o investimento estrangeiro direto como uma fonte de financiamento complementar a longo termo. Durante muito tempo percebido como uma expressão do neocolonialismo, este é hoje um dos principais pilares da NEPAD, a qual busca fazer do continente uma zona atrativa para os investidores africanos e estrangeiros. Os países que estão na via da paz, da democratização e do desenvolvimento, são hoje mais numerosos, mas esforços devem ser feitos para atrair os investimentos privados: os prejuízos à boa-governança e aos direitos humanos, a instabilidade política e econômica persistem ainda hoje em alguns países.¹⁷

Rapport au Premier ministre. Paris, 2002. Disponível em: <<http://www.hcci.gouv.fr>> Acesso em: 08 fev. 2010.

¹⁷ Le discours de Jacques Chirac sur le soutien à apporter au NEPAD et le continent africain. Les engagements ne devront pas rester au stade des beaux discours car, comme le signale Thabo M’Beki, « *il est évident qu’il sera très difficile pour l’Afrique d’atteindre un renouveau économique et social sans le soutien de la France et du reste du monde occidental* » La majorité des pays africains n’atteindra vraisemblablement pas les Objectifs du Millénaire pour le développement d’ici 2015. Cependant, l’Union africaine et le NEPAD marquent l’espoir que le XXI^e siècle soit enfin celui de l’Afrique, consultado no saite <http://www.elysee.fr/magazine/actualite>, em 08/01/2010.

Os países que se enfrentam na arena da mundialização devem ser dotados de uma base industrial sólida, de um acesso ao mercado de capitais, de um volume elevado de investimentos estrangeiros, de uma capacidade de erguer barreiras aduaneiras e sistemas de subvenções de toda forma, que os protegem da concorrência externa, impondo aos países pobres a abertura de seus mercados, etc. A África não dispõe de nenhum desses instrumentos. Não se cansa de repetir, que a luta para uma dignidade humana passa necessariamente pela satisfação das necessidades elementares do ser humano. Não se passa um dia sem que se entenda a seguinte frase: “metade da humanidade sobrevive com menos de dois dólares por dia”. Neste grupo, encontram-se vários africanos. A NEPAD se propõe a trazer a resposta da África aos múltiplos desafios da mundialização.

No plano econômico, a NEPAD entende promover programas concretos que visem melhorar a qualidade da gestão econômica e das finanças públicas, assim como a governança das empresas em todo o continente. É nesta ótica que foi criada a Organização para a Harmonização do Direito dos Negócios na África (OHADA). Precisa notar aqui que muitos especialistas acreditam que a NEPAD apresenta algumas vantagens porque ela constitui uma iniciativa africana de desenvolvimento: os investidores estrangeiros e os países africanos são apresentados como parceiros que têm algo a dar e/ou a receber. Contudo alguns especialistas em questões econômicas acreditam que a NEPAD peca por sua tendência à globalização e à regionalização, sem levar em conta as especificidades de cada país.

A NEPAD visa a formação de uma parceria entre a África e a comunidade internacional, envolvendo os países mais industrializados do mundo, baseada na interdependência e no respeito mútuo. A NEPAD é uma visão de desenvolvimento do continente africano, e foi concebida e elaborada pelos dirigentes africanos. Ela é um engajamento dos dirigentes africanos em assegurar a paz e a segurança no continente e melhorar a governança econômica e política. Outrossim, ela é um plano de desenvolvimento integrado e exaustivo, que trata das grandes prioridades sociais, econômicas e políticas de maneira coerente e equilibrada. Ela tem um quadro para uma nova parceria com o resto do mundo, que tem como base o próprio programa da África.

Os objetivos da NEPAD consistem também em promover uma aceleração do crescimento e do desenvolvimento duradouro, em erradicar a pobreza generalizada e extrema, e pôr um termo na marginalização da África, no contexto da mundialização.

Não é o aumento da ajuda oficial ao desenvolvimento ou a diminuição da dívida que vão tirar a África da extrema pobreza. O sucesso das reformas políticas e econômicas é a chave para a criação de condições favoráveis para o aumento dos fluxos de capitais investidos na África e para a manutenção dos capitais africanos no continente. O acesso aos mercados dos países desenvolvidos para seus produtos agrícolas, a supressão das barreiras não tarifárias, o desenvolvimento de indústrias de extração, de manufatura, de serviços, e do turismo são também invocados também.¹⁸ Para sanar os atrasos e as disparidades acumulados no desenvolvimento da África, estão previstos muitos investimentos, em dez áreas julgadas prioritárias pelos dirigentes africanos, incluindo a boa-governança pública (democracia, respeito dos direitos do homem, transparência) e econômica (justiça independente, gestão honesta e transparente das sociedades privadas), educação, saúde, novas tecnologias da informação e da comunicação, meio-ambiente, energia e acesso aos mercados dos países desenvolvidos.

O programa da NEPAD repousa sobre a responsabilidade mútua, motivada pelo princípio, segundo o qual para que a África cumpra os objetivos enunciados na NEPAD, os governos africanos, assim como a comunidade internacional, devem também cumprir os seus compromissos. Isso inclui os compromissos assumidos pelos governos africanos, no seio da NEPAD para melhorar, em termos de governança econômica e política, os compromissos do G8 e os compromissos internacionais, para cumprir os objetivos de desenvolvimento do milênio.

O princípio de participação nas decisões é lembrado em vários textos internacionais, em matéria de direitos humanos. Os governos não têm escolha: eles devem realizar uma consulta à sociedade civil, sobretudo na hora de concretizar os objetivos da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, nos seus países. Os mecanismos previstos para a realização dos objetivos da NEPAD são também políticos e financeiros. A declaração da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África e o

¹⁸ Dieng, 2002.

encontro inaugural da UA sublinharam a necessidade da adoção de um mecanismo africano de exame dos pares. Este é um instrumento feito de comum acordo entre os Chefes de Estado e de Governo no quadro da NEPAD, que permite, aos países membros participantes, favorecer a adoção de políticas, de normas e práticas que visam a estabilidade econômica, um desenvolvimento duradouro e a integração econômica sub-regional e continental acelerada, através do intercâmbio de experiências e o reforço das melhores práticas, incluindo a identificação das fraquezas e a avaliação das necessidades de reforço das capacidades.¹⁹

Cada país que fizer parte do Mecanismo Africano de Revisão de Pares será objeto de uma auditoria profunda por parte de personalidades independentes sobre o estado da governança. Os indicadores são suscetíveis de mudar, por iniciativa do Comitê de Parcerias. Um outro aspecto é que o documento da NEPAD exhibe um grau de realismo político até agora sem precedente. Reconhece que a crise africana é, em grande medida, resultado de falhas políticas, e demonstra uma clara vontade de resolver os constantes problemas políticos do continente. A nova iniciativa é fundada numa aceitação da noção de boa-governança, tal como é definida pelo Ocidente, isto é, o reconhecimento de que a política econômica só pode ser corretamente implementada dentro de um determinado quadro político. Boa-governança, neste sentido, significa simultaneamente um governo democrático mais responsável e uma aceitação da condição econômica tal como é refletida nas políticas macroeconômicas e nas restrições financeiras e orçamentárias que têm estado no âmago dos Programas de Ajustamento Estrutural nas últimas duas décadas.

Interpelada de maneira explícita para o setor da educação, a UNESCO vai contribuir para a implantação dos objetivos da NEPAD em todas as áreas da sua competência. Nesta perspectiva, e em conformidade com as recomendações do seminário internacional sobre *“Approches prospectives et stratégies novatrices en faveur du développement de l’Afrique au XXI^o siècle”* (Paris, 8-9 novembre 2001), um certo número de pistas de trabalho foram escolhidas, e permitirão trazer respostas

¹⁹ Jornal senegalês LE SOLEIL do dia 30 jun. 2002, p. 16.

concretas às necessidades prioritárias do continente. A UNESCO trabalhará em estreita colaboração com a NEPAD.

Enfim, a NEPAD entende “criar na África um ambiente político, social e econômico propício à redução da fuga dos cérebros”. O documento não explica as razões fundamentais da fuga dos cérebros africanos para os países ricos e as medidas concretas a serem tomadas pelos Estados africanos para reverter a situação. Afirmar que “os principais problemas que encontra a educação na África provêm da insuficiência de instalações e dos sistemas de formação da maioria dos africanos” não nos parece convincente. Esses problemas e os de outros setores são o resultado da maneira como o continente foi integrado ao sistema econômico e à política mundial e às relações existentes no meio do sistema. As prioridades e as estratégias da NEPAD que dizem respeito a este setor importante para os jovens e para o desenvolvimento duradouro em geral não nos parecem claramente indicados.²⁰

III – NOVAS PERSPECTIVAS A ÁFRICA

Ao olhar os documentos oficiais, as práticas e os posicionamentos dos idealizadores da NEPAD, percebe-se rapidamente que não se trata, de nenhum modo, de uma proposta de des-construção da mundialização liberal. Tanto pela filosofia de inserção que é fundada no mercado e no setor privado, a NEPAD é uma celebração da ideologia liberal. Ela se inscreve na continuação de paradigmas, de postulados de base e de lógica que, depois do desenvolvimento, informa hoje a mundialização. Os princípios de base do liberalismo que se resumem em poucas palavras são: “[...] o mercado é bom, o Estado é ruim. [...] É preciso des-regulamentar, fazer recuar o Estado, reduzir seu campo de competência e, sobretudo, o colocar ao serviço dos investidores privados”. Com a NEPAD, este hino de base do neoliberalismo no qual todos os refrões giram em torno de “Menos Estado”, “Pouco Estado”, “Sem Estado”, “Cada um por si, o mercado para todos” não conheceu mudança.

Independentemente das críticas, a NEPAD difere da maioria dos documentos anteriores, em alguns aspectos importantes. A noção de “parceria reforçada” (*enhanced*

²⁰ Rullier, 1995, p. 112-117.

partnership). Por detrás desta expressão aparentemente inócua subjaz uma nova definição de “cooperação” entre doadores e receptores. O que se sugere é que os Estados africanos devam eles próprios definir os objetivos do desenvolvimento, bem como acordar com os doadores um conjunto de resultados do desenvolvimento a serem financiados pelos doadores através de linhas orçamentais normais, com um monitoramento conjunto pelas duas partes. Isto eliminará as condições complexas, reforçará a apropriação (*ownership*) africana e facilitará a avaliação do sucesso de iniciativas de desenvolvimento.

Em face desta situação, as condições desfavoráveis a uma estrutura de comunicação e de construção de uma visão estratégica sobre o presente e o futuro cederam lugar às tentativas de programas parciais e iniciadas do exterior. As elites africanas pareciam entender-se em torno de um pacto tácito que impunha o sepultamento da era dos ideais com o humanismo e a generosidade que as acompanhavam. As experiências, mais ou menos decepcionantes que muitos intelectuais vivenciaram em alguns partidos políticos ou em diversos setores de mobilização, confortaram a tendência em adotar um novo valor dominante de sucesso pessoal dos indivíduos.²¹

Consideravam-se como suspeitas todas as formas de militância. Ora, o desenvolvimento, como toda obra de grandeza, segundo minha ótica, requer, por parte de seus atores, uma dose de engajamento pessoal de ordem da militância. Para concretizar um projeto, deve-se acreditar nele. Para se mobilizar, precisa ter confiança na sua capacidade de vencer os múltiplos obstáculos .

Existem duas perspectivas sobre a NEPAD. A primeira, mais otimista, cujo precursor é o ex-Presidente Nigeriano Obasanjo, defende que estão lançadas as bases da transição africana para a boa-governança, através de um auto-comprometimento com uma maior eficácia institucional e uma maior responsabilização política. O Ocidente, isto é os países desenvolvidos, está ávido de apoiar estas tendências e estará pronto a aumentar a ajuda para premiar os “sucessos” nessas áreas. A segunda, mais pessimista, defendida por alguns intelectuais africanos, tais como o jornalista Miloud Chennoufi,

²¹ Mana, 1991.

postula que a NEPAD é a última de uma longa lista de “discursos” produzidos pelos líderes africanos para convencer os doadores, de seu compromisso com as reformas políticas e econômicas que é exigido deles. Neste contexto, a NEPAD não seria mais do que uma forma de manipular a opinião pública ocidental, de forma a permitir que os doadores digam que a ajuda ao desenvolvimento tem sido crescentemente canalizado para os “bons alunos” africanos.

Mas, para que a NEPAD possa iniciar uma mudança a favor das populações mais pobres, a primeira condição é que a população, através de seus representantes autênticos, possa reapropriar-se do programa e fazer com que suas verdadeiras necessidades sejam levadas em consideração e, não, as necessidades dos países ricos. Esta é uma razão suplementar permanente de agir para o apoio e o reforço de uma verdadeira sociedade civil na África.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 consagra um conjunto de princípios universais, inalienáveis e indispensáveis a uma vida digna. Mas a ausência de força jurídica cogente e de consenso sobre o alcance dos direitos econômicos, sociais e culturais, levou a Assembléia Geral das Nações Unidas a adotar em 1966 duas convenções separadas, sendo uma sobre os direitos civis e políticos e a outra sobre os direitos econômicos, sociais e culturais. O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais assim adotado e que entrou em vigor em 1976 reafirma o ideal de o ser humano ser liberado da ameaça e da miséria. Ele cria obrigações para os Estados em relação as suas populações e reconhece assim, o direito de toda pessoa a um nível de vida suficiente para ela e para sua família, compreendendo alimentação, vestuário e alojamento decente, assim como uma melhora constante nas condições de existência (artigo 11), o direito à saúde, à educação e à cultura (artigo 12).

Como acima referimos a ausência de distinção entre os direitos e liberdades por um lado e direitos econômicos e sociais por outro, revela-se uma das mais interessantes inovações da Carta Africana. Assim, os escassos direitos econômicos, sociais e culturais surgem descritos nos artigos 15.º a 18.º de forma sucinta. Foi também visando esta mesma auto-determinação que se inseriu, na Carta Africana, o direito ao desenvolvimento. Tendo ou não suas origens na influência exercida pela prática das

Nações Unidas, a verdade é que o direito ao desenvolvimento, no contexto africano – assim como no dos países em desenvolvimento –, tem como objetivo servir como um instrumento de mudança, que almeja uma sociedade mais justa e humana; ao contrário do enfoque dado pelos países desenvolvidos, que vêm nele – em parte, e nos direitos humanos, em geral – um meio de preservar a situação como ela se encontra, mantendo, portanto, um posicionamento muito mais defensivo e cauteloso.

O direito ao desenvolvimento, inicialmente concebido como um direito das comunidades submetidas à dominação colonial e estrangeira, desenvolveu-se, de sorte que seu enfoque contemporâneo vincula todos os países em desenvolvimento à nova ordem econômica internacional. É exatamente este aspecto que surge como paradoxo, posto que os países desenvolvidos, que propagam a proteção dos direitos humanos, não se encontram dispostos à necessária divisão de riquezas que ensejaria o desenvolvimento e a conseqüente diminuição da violação dos direitos humanos. Este é certamente o motivo principal que fez com que o direito ao desenvolvimento só encontrasse guarida convencional na Carta Africana. O componente econômico do direito do desenvolvimento não deve necessariamente prevalecer sobre os demais, afinal não é só o crescimento econômico que reflete o desenvolvimento. Este não tem um padrão uniforme, pois deve-se sempre observar as características, a herança, o passado cultural dos diferentes grupos que habitam o mundo; como bem salienta o próprio preâmbulo da Carta de Banjul ao afirmar que se deve ter "em conta as virtudes (das) tradições históricas e (dos) valores da civilização africana que devem inspirar e caracterizar as [...] reflexões sobre a concepção dos direitos humanos e dos povos". Deve-se destacar, ademais, que não é tão-somente com a autodeterminação que o direito ao desenvolvimento se relaciona; todos os direitos estampados na Carta Africana são compreendidos por seus vários e inúmeros aspectos.

Os princípios basilares para que a NEPAD possa colocar a África no cenário da nova ordem mundial são o desenvolvimento econômico e a boa-governança, aspectos fundamentais para tirar a África da marginalização. O conceito tanto da governança quanto da boa-governança não é tarefa simples, em face do caráter flutuante dos seus conteúdos. Assim, alguns analistas falaram de conceitos tendo em vista que existem

vários objetivos a alcançarem. Em suma a governança aparece como sendo um conceito multidimensional que integra ao mesmo tempo as preocupações de ordem política, ideológica, econômica, social, cultural e ética.

Assim sendo a boa governança é definida como um sistema que garante a justiça, a democracia e a equidade; que garante uma separação clara dos poderes entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário; que garante também um Estado de Direito na base dos princípios universais dos Direitos do Homem; que garante uma justa repartição dos raros recursos, uma justa representação e uma participação efetiva de todas as populações e enfim como um sistema que adere às normas éticas as mais rigorosas nas praticas cotidianas. De outra banda, entende-se por boa-governança o conjunto das práticas públicas que permitem ao mesmo tempo garantir um comportamento democrático e responsável dos governantes e uma capacidade para os cidadãos expressarem, participarem no processo de decisão e exercerem suas capacidades de controle sobre as práticas e instituições públicas.²² O que a Organização das Nações Unidas, o Banco Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento admitem de maneira unânime é que a boa governança deve comportar os seguintes elementos: um Estado efetivo; uma sociedade civil mobilizada; e um setor privado eficaz. Por outro lado, a boa governança requer também os seguintes elementos chaves: a obrigação de prestar conta, a transparência, o combate à corrupção, a gestão participativa e um quadro jurídico e judiciário favorável.

Enfim e numa perspectiva histórica, o conceito de boa governança integrou no seu conteúdo os valores democráticos e políticos para enfim desembocar sobre um conteúdo que integra a dimensão da justiça social para garantir um verdadeiro desenvolvimento humano. Portanto, um simples crescimento econômico que não se preocupa com o espinhoso problema social, que agrava o doloroso fenômeno da pobreza não saberá traduzir a exigência da boa governança. Restituída no seu verdadeiro sentido, ela se analisa essencialmente como uma ética de desenvolvimento mais do que uma simples exigência de crescimento econômico.²³ Os princípios de boa-

²² Définition de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie.

²³ Sine, 2003.

governança e de Estado de direito fazem parte integrante das políticas de ajuste estrutural defendidas pelas instituições internacionais e, sendo hoje reafirmadas pelos autores da NEPAD, mas convém compreender qual é sentido desses princípios.

A governança é composta de duas perspectivas principais: a governança econômica (composta dos processos de decisão que afetam as atividades econômicas) e a governança política (que se refere à concepção e a instituição de políticas de desenvolvimento). Introduzida pela common law, a noção de boa-governança evoluiu graças as diferentes conferências organizadas pelas Nações Unidas. Ela é hoje apresentada como um dos valores da legitimidade estadual, e neste aspecto, imposta pelos credores internacionais às sociedades africanas como uma condição para uma cooperação. Do outro lado, corrolário necessário da democracia, o princípio do Estado de direito é um outro “cavalho de batalha” das instituições internacionais, ele implica o controle dos atos do executivo, do legislativo e do poder público em geral, e o Estado de direito, segundo Carré de Malberg, é: “[...]um Estado que, nas suas relações com seus sujeitos e para a garantia do status individual, se submete ele mesmo a um regime de direito, e isto enquanto ele fixa sua ação sobre eles por regras, cujas uns determinam, os direitos reservados aos cidadãos, e outros fixam de antemão as vias e os meios que poderão ser utilizados para realizar os objetivos do Estado.”²⁴

A NEPAD repousa sobre três opções fundamentais que são a boa governança, pública e privada; o apelo massivo ao setor privado mais do que para a economia do Estado; a consideração da região mais do que o Estado nacional. Ela identifica também três dimensões da governança: governança econômica e empresarial; governança política; e paz e segurança. Foi destacado um “mecanismo de exame pelos pares”, (*African Peer Review (APR)*), cujo objetivo é fazer com que os próprios africanos policiem o cumprimento da boa-governança. O mecanismo de exame pelos pares é um mecanismo bastante semelhante ao da OCDE, o qual é considerado como um meio propício para identificar e promover as melhores performances. A idéia por trás do mecanismo de exame pelos pares é a de que a África deve libertar-se das condições impostas pelos doadores, amplamente consideradas ineficazes e onerosas, para optar por

²⁴ Carre, R. apud GABA, L., 2000, p 393, p 38.

uma responsabilização mútua dos parceiros de desenvolvimento em termos de resultados almejados, especialmente a redução da pobreza. Isto favorecerá um mecanismo de avaliação baseado nos resultados concretos e não em procedimentos normativos.

Talvez o aspecto mais significativo da NEPAD seja o reconhecimento de que o progresso exige boa-governança. Sem eficácia institucional e responsabilização política, o investimento direto estrangeiro e a ajuda pública terão pouco efeito. Na verdade, esta perspectiva é uma revolução na forma de pensar dos líderes africanos que até há bem pouco tempo pediam mais ajuda, sem mencionarem a importância da boa-governança. Mas o simples fato do documento postular claramente que o desenvolvimento sustentável é impossível sem boa-governança, compromete o continente com uma importante agenda de reforma política.

A boa governança existe lá onde as autoridades governamentais se apoiam sobre a vontade do povo cujo são responsáveis. Portanto a boa governança é aquilo que tem como objetivo o desenvolvimento humano. A governança política é o preâmbulo das políticas para a erradicação da pobreza. A NEPAD na busca de soluções para inserir o continente na nova ordem mundial, colocou princípios para alcançar seus objetivos. Para um ensaio diríamos que a boa governança se entende por todos os meios que se dispõe para realizar os seguintes princípios: um Estado de Direito que significa a primazia da regra de direito; a transparência; a obrigação para os governos de prestarem contas e a participação de todos na vida pública, econômica, administrativa e local.

CONCLUSÃO

Acreditamos que, nos anos 90, as três décadas de “recreio” abertas em 1960 estavam se fechando e que uma nova era estava se abrindo para a África. Alguns falaram até mesmo de uma segunda libertação (depois daquela da colonização). Cabe a nós, neste início do século XXI, refletir sobre o nosso futuro como africanos. Alguns intelectuais africanos haviam iniciado esta caminhada, levantando questões essenciais que os jovens africanos devem perseguir hoje, senão corre-se o risco de ver o continente marginalizar-se para sempre. De toda forma, ninguém pagará, no lugar dos africanos, a

conta dos seus erros acumulados ou de outros. Ninguém também lhes dará energia nem recursos financeiros para retomar a iniciativa histórica, interrompida por vários séculos de dominação e várias décadas de ausência de boa governança, de corrupção institucionalizada e de não respeito aos direitos humanos.

É a razão pela qual a NEPAD tem sido considerada um novo ponto de partida, quer por um número de líderes africanos, quer pelos doadores, tem a ver com o fato de ela alicerçar-se no reconhecimento de que o desenvolvimento na África só é viável através de reformas políticas. Ambas as partes agora querem ser capazes de criar condições favoráveis para a “parceria reforçada”- os governos africanos porque procuram ajuda com o mínimo de condições, e a comunidade internacional porque quer que a ajuda contribua para o desenvolvimento.

O que é necessário é um engajamento por parte dos governos, do setor privado e de outras instituições da sociedade civil, para uma integração autêntica de todas as nações na economia e na vida política mundiais. Isso, porém, exige que se reconheça uma parceria entre todos os povos. Acreditamos que a comunidade internacional tem a capacidade de criar condições justas e equitativas para que a África possa participar realmente na economia e na vida política mundiais.

A história nos relembra que foi a reconstrução da Europa do pós-guerra que permitiu aos países ocidentais conhecerem trinta anos de acumulação de riqueza sem precedente. E será da mesma forma a reconstrução da África sob a inspiração e observância da UA. A NEPAD não faz somente o sepultamento do Estado-Providência, ela concebe o mercado como a nova panacéia e os mecanismos propostos pela comunidade internacional (*African Growth and Opportunity Act*, Acordo de Cotonu, etc.) são uma fonte de oportunidades, suscetível de resolver os problemas dos africanos.

Para terminar e como se assegura no relatório da Comissão Econômica das Nações Unidas para a África, "a pobreza e a estagnação da África são as maiores tragédias do nosso tempo". Ante um problema de tal amplitude, é necessário reagir com força. A África toma atualmente o problema em mãos, na escala dos países, das regiões e do continente. Nestes últimos anos, foram registrados alguns progressos em matéria de crescimento econômico e boa governança, mas é preciso ir mais longe para sair da

espiral da pobreza. Para consegui-lo, a África e os países desenvolvidos têm interesse em estabelecer uma parceria que leve em conta a diversidade do continente e os seus contextos particulares. A prática dos princípios de governança boa e justa resulta em uma sociedade livre e aberta na qual, as pessoas podem perseguir seus sonhos e esperanças.

REFERÊNCIAS

- ACCORD de Cotonou (Bénin), 23 juin 2000. Disponível em: <<http://www.cmlag.fgov.be/>> Acesso em: 15 fev. 2010.
- CARRE DE MALBERG, R. apud GABA, L. *L'Etat de droit, la démocratie et le développement économique en Afrique subsaharienne*. Paris: L'Harmattan, Paris, 2000, p 393, p 38.
- COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, Resolution n° 2000/64.
- DIENG, A. A. *Financement du développement et expériences de développement*. Accra: CODESRIA/TWN, 2002.
- DIOP, Cheikh Anta. *Arts nègres et cultures*. Paris: Présence Africaine, 1967.
- HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE. *Les Priorités de la coopération pour l'Afrique subsaharienne et le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD): Rapport au Premier ministre*. Paris, 2002. Disponível em: <<http://www.hcci.gouv.fr.>> Acesso em: 08 fev. 2010.
- KABOU, Axelle. *Et si l'Afrique refusait le développement*. Paris: L'Harmattan, 1991.
- LE SOLEIL, Jornal senegalês do dia 30 jun. 2002, p. 16.
- MANA, Kâ. *L'Afrique va-t-elle mourir ? bousculer l'imaginaire africain*. Paris: Ed. du Cerf, 1991.
- NGUE, Roger Yomba. *Democracie et bonne gouvernance: sources et résultats de la paix*. Abidjan, 2002.



.....
Conjuntura Austral
.....

RULLIER, Ch. Après nous, le déluge. In : ECRITURE et démocratie: les francophones s'interrogent. [s.l.]: [s.n.], Paris,1995, p. 112-117.

SINE, Babacar. *Bonne gouvernance et développement em Afrique*. Dakar: Démocraties Africaines, 2003.

UNION EUROPEENNE. *Appui de l'Union Européenne aux efforts d'intégration économique régionale des pays en développement*. Disponível em : <[www.http://europa.eu.int](http://europa.eu.int)> Acesso em : 24 abr. 2010.

Recebido em 28 de maio de 2011. Aprovado em 20 de junho de 2011.

RESUMO

Os chefes de Estado africanos, após a transformação da Organização da Unidade Africana em União Africana, propuseram a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), como um quadro para uma nova relação de parceria entre a África e a comunidade internacional. Neste sentido de nova parceria, os dirigentes africanos se engajaram em promover nos seus países, na sua região e no continente, a paz, a segurança, a democracia, a boa governança, o respeito dos direitos humanos e uma saudável gestão econômica, como uma estratégia para orientar o desenvolvimento da África no século XXI. A NEPAD suscitou uma reação positiva na comunidade internacional.

A NEPAD repousa sobre fundamentos de desenvolvimento duradouro no continente, sem os quais tornam-se impossíveis resultados concretos. Entre esses fundamentos podemos citar: a democracia, a boa governança, a governança econômica e a governança das empresas. Para alcançar o objetivo, a NEPAD propõe reformas institucionais como a utilização de meios de avaliação que permitem instaurar definitivamente a boa governança nas estruturas do Estado.

PALAVRAS-CHAVE

NEPAD; Desenvolvimento; Boa governança; Direitos Fundamentais.

ABSTRACT

The African chiefs of State, after the transformation of the Organization of the African Unity in African Union, proposed the New Partnership for the Development of Africa (NEPAD), like an area for a new relation of partnership between Africa and the international community. In this sense of new partnership, the African leaders got involved in promoting in his countries, in his region and in the continent, the peace, the security, the democracy, the good government, the respect of the human rights and a healthy economical management, like a strategy to orientate the development of Africa in the century XXI. The NEPAD caused a positive reaction in the international community.

The NEPAD rests on bases of lasting development in the continent, without which they become impossible concrete results. Between these bases we have: the democracy, the good government, the economical government and the government of the enterprises. To reach the objective, the NEPAD proposes institutional reforms like the use of ways of evaluation that allow to set the good government up definitely in the structures of the State.

KEYWORDS

NEPAD; Development; Good government; Basic Rights.

ESTRUTURA E CONJUNTURA NO CONFLITO MEXICANO: UMA INTERPRETAÇÃO ALTERNATIVA PARA A VIOLÊNCIA RELACIONADA AO NARCOTRÁFICO

Structure and Conjuncture in the Mexican Conflict: an Alternative Interpretation to Drug Trafficking-Related Violence

Pedro dos Santos de Borba¹

1. Introdução

A primeira seção se dedica à análise da idéia de “colombianização” do México, avaliando o uso geral do termo e oferecendo parâmetros de comparação entre o conflito interno da Colômbia nos anos 1980 e 1990 e o do México nos 2000. A segunda desenha uma interpretação alternativa para o conflito baseada na interação continuada entre economia das drogas ilegais, conflito assimétrico e cooperação securitária inter-estatal, desenvolvendo suas implicações conceituais e empíricas.

2. Colombianização do México?

A interpretação da crise atual como um processo de “colombianização” do México tem se disseminado a partir de um forte apelo ao senso comum. Diante do crescente número de execuções sumárias, conflitos urbanos e escândalos de corrupção, o paralelo do México de Guzmán com a Colômbia de Escobar parece intuitivo, ainda que a definição de “colombianizar” seja propositalmente nebulosa. Mesmo sem recorrer especificamente ao termo, a sugestão de que o México é a “nova Colômbia” (isto é, de que repete a espiral de violência da Colômbia dos anos 1980 e 1990) vem sendo difundida por políticos, acadêmicos e principalmente por periódicos massivos. Em

¹ Bolsista do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT – UFRGS)

essência, a “colombianização” estaria relacionada à percepção social de que o Estado mexicano está em trajetória de desintegração social e política, rumando a uma condição de crise análoga à que a Colômbia viveu nos anos 1980 e 1990.

Nesse espírito, a secretária Hillary Clinton, responsável pelas relações exteriores do governo Obama, declarou em setembro de 2010 que a situação mexicana “está se parecendo cada vez mais a como se via a Colômbia há vinte anos” (BBC, 09/11/2010). Os exemplos dessa comparação na mídia são abundantes. Na mesma linha, um analista político estadunidense, ligado a um *think tank* conservador de renome, aponta que

por muitos anos as pessoas dentro e fora do México se preocuparam com a possibilidade do país adentrar o redemoinho de corrupção e violência que há tempo afetava o país mais importante como fonte de drogas do hemisfério, a Colômbia. Há crescentes sinais de que a ‘colombianização’ do México está agora se tornando realidade (CARPENTER, 2005: 1)

Englobando diferentes abordagens, o termo “colombianização” pode ser encontrado em diversos trabalhos acadêmicos recentes sobre o México (ver ASTORGA, 2006; CARPENTER, 2005; DURAN-MARTINEZ, 2010; ESCALANTE GONZALBO, 2009; OLNEY, 2009a, 2009b; SCHERLEN, 2009). Esporadicamente, já se havia utilizado a expressão para designar ora a Guatemala, ora o Brasil; no entanto, o caso mexicano parece ser o único a suscitar um real debate a respeito da reprodutibilidade do conflito interno colombiano.

Consideramos de particular interesse os artigos de Patricia Olney (2009a; 2009b), visto que a análise criteriosa dos mesmos permite revelar nossas principais divergências em relação ao termo “colombianização”. O ponto de partida da autora é reconhecer que “a Colômbia se tornou um símbolo de um estado-nação ‘narcoterrorista’, onde os cartéis da droga se infiltraram no mais alto nível das instituições estatais ao passo que também fomentaram grupos guerrilheiros radicais e antiamericanos” (OLNEY, 2009a; 245). Nesse sentido, houve uma subtração da soberania colombiana e uma crise de autoridade do Estado, o que corrobora a versão corrente de “colombianização”, que, para Olney, “veio descrever um estado onde o narcotráfico é tão poderoso que os cartéis se infiltram nas instituições políticas (...) e ameaçam a estabilidade e a efetividade do estado”

(OLNEY, 2009b: 29). Indo adiante, Olney enfatiza a importância dos grupos guerrilheiros mexicanos (em especial o Exército Popular Revolucionário), alertando para sua associação ideológica com o terrorismo islâmico através do que a autora chama de “campo anti-imperialista” (OLNEY, 2009a). Por essa razão, a autora considera que o que está em jogo no México não é simplesmente a oferta de drogas ilegais no mercado estadunidense, mas principalmente uma questão-chave de segurança nacional, a partir da crescente associação, do outro lado da fronteira, entre a rentabilidade do narcotráfico e uma ideologia antiamericana. Com base nisso, a autora inverte a concepção corrente de “colombianização”, atribuindo-lhe uma conotação positiva; nessa linha, afirma que

enquanto já é tempo de sair das sombras e admitir que a colombianização é precisamente o que está ocorrendo no México, a Colômbia não é mais um símbolo de falência do estado mas sim de prevalência do estado. (...) A Colômbia provou que a contra-insurgência é possível em uma democracia e que, mesmo que difícil, uma ênfase na obediência da lei fortalece o estado e enxuga o apoio popular dos extremistas (OLNEY, 2009: 249-250)

Dessa forma, a perspectiva de tornar-se uma “nova Colômbia” seria desejável aos mexicanos, visto que a abordagem herdada da Segurança Democrática e do Plano Colômbia seria a melhor saída para a crise mexicana. Respondendo às críticas existentes ao Plano, Olney (2009b) aponta que

os críticos se pautam no fracasso do Plano Colômbia como estratégia antidrogas e em todos os problemas que subsistem. Muitos desses problemas são importantes –(...) no entanto, se a estratégia colombiana é avaliada como estratégia contra-insurgente e aceita-se a estabilidade e a presença efetiva do estado como pré-requisitos para todas as demais reformas democráticas, ela foi sem dúvida bem-sucedida. O quanto a mesma estratégia terá bons resultados no México depende de muitos fatores, *mas os problemas profundos são similares na Colômbia e no México*, e o presidente Calderón corretamente reconhece que essa estratégia é a melhor esperança para o país (2009b: 3, grifo nosso).

A análise do argumento de Olney (2009a; 2009b) nos revela um substrato interpretativo e uma forte contrapartida prescritiva. Ainda que padeça de um grave descompromisso com o registro empírico tanto colombiano como mexicano, dedicamos a reproduzi-lo em virtude de sua honestidade na defesa da abordagem repressiva e

militarista. A mesma apologia é encontrada com mais discrição em Kellner e Pipitone (2010), que postulam que “se a guerra às drogas do México tem suas origens na Colômbia, talvez parte da solução pode igualmente vir de lá” (KELLNER & PIPITONE, 2010: 35). Ademais, Sullivan e Elkus (2008), em artigo intitulado “*State of Siege: Mexico’s Criminal Insurgency*”, afirmam que “a única solução real e de longo prazo é uma intervenção sustentada na guerra às drogas mexicana, aproximando-se à escala e aos recursos do Plano Colômbia. A Iniciativa Mérida (...) é um passo na direção correta” (SULLIVAN & ELKUS, 2008: 10).

Seria injusto afirmar que todos os autores que trabalham com o termo “colombianização” incorporam a defesa do Plano Colômbia e da Iniciativa Mérida. Muitos deles usam o termo como objeto de desconstrução conceitual, e não como fundamento de análise. No entanto, corroboramos o alerta de Scherlen (2009) de que as políticas públicas operam consciente ou inconscientemente por analogia, isto é, problemas similares se tratam com ações similares. Nesse sentido, o termo “colombianização” tem reforçado uma analogia simplificadora e respaldado a abordagem hegemônica de “guerra às drogas”. Como mostraremos mais adiante, a idéia de “colombianização” geralmente trabalha com três pressupostos problemáticos: primeiro, há um causalismo monista entre violência e drogas (ou seja, mais drogas geram mais insegurança); segundo, a crise mexicana é um processo em temporalidade única, cuja referência é o grau de violência pública; terceiro, o narcotráfico organizado é em maior ou menor grau análogo à insurgência, de modo que desafia à soberania e é matéria de segurança nacional. A crítica a esses três pressupostos será o ponto de partida para a próxima seção.

No entanto, não podemos encerrar nossa discussão a respeito do paralelo México-Colômbia com a constatação de que ela é simplificadora e politicamente orientada. A comparação criteriosa é possível e necessária, inclusive para permitir reflexões mais gerais a respeito dos dois casos. Como sugere Duran-Martinez (2010), devemos inicialmente rejeitar os dois extremos da questão: de um lado, aponta a autora, políticos e burocratas tendem a forçar as analogias para respaldar as ações em curso; de outro, acadêmicos e jornalistas críticos tendem a, no esforço de deslegitimar as analogias

oficiais, apontar diferenças pouco relevantes para a questão em análise, como a forma de governo (federalismo mexicano contra o centralismo colombiano), a estrutura policial, IDH, índice de Gini ou a população total. Muito embora essas diferenças entre os dois países sejam reais, elas, se vistas com atenção, de pouco adiantam para comparar e explicar a acelerada deterioração da segurança pública nos dois casos.

Dessa forma, podemos organizar a comparação a partir de três eixos: a natureza do conflito, os beligerantes e a cooperação securitária com os Estados Unidos. A sistematização dos resultados a seguir expostos pode ser encontrada na Tabela I.

Tabela I – Parâmetros de Comparação Colômbia e México

	Semelhanças	Colômbia	México
Natureza da violência	- Elevação considerável dos índices de violência e da percepção de insegurança	- Conflito rural/urbano - Taxas relativas de homicídio altíssimas - Elevado transbordamento do conflito	- Conflito urbano e concentrado no norte-noroeste - Taxas relativas de homicídio moderadas - Baixo transbordamento
Natureza dos beligerantes	- Presença de organizações complexas de narcotráfico - Governo proibicionista e repressivo - Militarização da ação governamental contra as drogas	- Guerrilhas fortes - Paramilitares politicamente orientados	- Guerrilhas fracas - Paramilitares de orientação basicamente criminosa, com pouco substrato ideológico
Natureza da cooperação inter-estatal	- Doutrina de “guerra às drogas” e agenda bilateral de combate ao narcotráfico	- Evolução para uma cooperação contra-insurgente mais robusta	- Manutenção de uma “distância prudente”

Como apontam a maior parte dos observadores, há um denominador comum entre México e Colômbia que é a elevação do nível de violência relacionada ao narcotráfico.

Essa elevação se reflete no número de mortes relacionadas e também na percepção de insegurança da sociedade, de modo que o narcotráfico é percebido como uma questão de segurança nacional. Uma análise mais detida, contudo, revela duas diferenças fundamentais: a primeira se refere à magnitude da violência; a segunda, à territorialização da mesma. Quanto à primeira, deve-se refutar a idéia de que os níveis de violência da guerra civil colombiana estão hoje se repetindo no México; basta apontar, na linha de Duran-Martinez (2010), que a taxa de homicídios por 100.000 habitantes era de 78,0 na Colômbia em 1991, ao passo que no México em 2008 foi de aproximadamente 13 (DURAN-MARTINEZ, 2010: 21). Dessa forma, um primeiro erro da equivalência entre os dois casos é o alarmismo exagerado a respeito da crise mexicana, pois, como apontou Scherlen (2009), a violência na Colômbia era bastante mais comum, mais disseminada e mais extensiva.

Quanto à segunda diferença, deve-se ter em mente que o conflito colombiano se desdobrou em múltiplos teatros locais, rurais e urbanos, que lhe davam uma dimensão propriamente nacional, ao contrário da violência mexicana, que, como vimos, se concentra nas cidades do norte e noroeste do país. O caráter rural da violência colombiana está relacionado ao caráter massificado das mortes (visto que os massacres e conflitos abertos tendem a ocorrer no campo) mas também a duas particularidades colombianas, a saber, os exércitos populares camponeses e a produção extensiva de coca. A economia da droga centrada na produção de matéria-prima e beneficiamento tem muito mais dispersão geográfica, do mesmo modo que as ações governamentais para reprimi-la. A combinação entre mais violência e mais dispersão geográfica tem como resultado maior transbordamento do conflito, que foi uma marca da guerra civil colombiana. Em oposição, se tivermos em conta a crise mexicana, encontraremos um baixo nível de transbordamento, porque o conflito tem baixa incidência no sul (onde a fronteira é porosa) e alto controle no norte, onde está diante de uma das fronteiras mais vigiadas do mundo. Nesse sentido, ainda que haja indícios recentes de realocização a sul, a internacionalização da crise mexicana ainda se converte basicamente em uma matéria bilateral, e não regional ou multilateral.

Nosso segundo parâmetro de comparação são os beligerantes. Aqui, nosso ponto de partida é a presença, em ambos os contextos, de organizações robustas (estruturas complexas) de narcotráfico, combinando recursos coercitivos, conexões internacionais, controle sobre o atacado e capacidade de cooptação e corrupção. Como se depreende das análises de Luis Astorga (2003), STRATFOR (2008) e Peter Andreas (1998), o narcotráfico mexicano recebeu historicamente um impulso exógeno para sua organização, através do qual incorporou não só as rotas e a rentabilidade, mas também o modelo organizacional desenvolvido na Colômbia.

Para Felbab-Brown (2010), o crime organizado mexicano está loteado entre múltiplas organizações, com padrões instáveis de aliança, ao passo que o narcotráfico colombiano estava estruturado entre dois grandes “cartéis” rivais. Sendo assim, “a propensão a complexas guerras de posição é muito maior no México do que na Colômbia” (FELBAB-BROWN, 2010: 19). Esse argumento nos parece frágil: primeiro, porque as diferentes organizações narcotraficantes existiram no México por pelo menos uma década sem envolver-se nessa escala de conflito, em um período em que a taxa relativa de homicídios no país caiu; segundo, porque desconsidera os arranjos entre narcotraficantes, braços armados, paramilitares e insurgentes que marcaram o conflito colombiano; terceiro, porque, se verdadeiro, conduziria a uma situação inversa, em que a violência seria maior no México do que na Colômbia. Dessa forma, reconhecemos que existem mais organizações narcotraficantes de peso hoje no México do que havia na Colômbia, mas rejeitamos uma relação estreita entre essa configuração e a intensidade do conflito.

Um segundo ponto de comparação freqüente entre o narcotráfico organizado nos dois países é a capacidade de corrupção, no qual se postula que a estrutura federal mexicana e a herança de partido hegemônico tornam esse estado mais frágil ao dinheiro do crime. Em outras palavras, a descentralização da polícia no México (dividida em mais de 1600 corporações) favorece sua cooptação na esfera local pelas organizações narcotraficantes; além disso, as décadas de governo do PRI forjaram laços profundos entre a burocracia, a política e os criminosos. Por mais que essas duas suposições sejam razoáveis, a comparação perde força na medida em que sub-dimensiona a capacidade de

corrupção das organizações de Medellín e Cali – esta última sabidamente envolvida no financiamento de um presidente eleito. Por mais que não haja indicadores precisos para aferi-lo, o grau de corrupção do estado colombiano (que é centralizado e com substituição de partidos) foi tão ou mais importante como é hoje no caso mexicano.

Se a justaposição entre o narcotráfico organizado nos dois países revela mais semelhanças que diferenças, o mesmo não se pode dizer dos grupos armados politicamente orientados. Ainda que existam remanescentes das guerrilhas mexicanas, eles correspondem a grupos mínimos, locais e mal-armados. O principal grupo insurgente, o EZLN, abdicou do uso da força em 2005. Por isso, a afirmação de Olney (2009a) de que “os grupos guerrilheiros como esse [Exército Popular Revolucionário] são a real ameaça extremista do México por suas reais e potenciais conexões com grupos terroristas” (OLNEY, 2009a: 247) está absolutamente descolada da realidade. Em oposição, as guerrilhas na Colômbia possuíam alcance nacional e desafiaram o governo estabelecido, ocupando lugar central no conflito.

Somente levando em conta a força da insurgência revolucionária na Colômbia é que se pode compreender a diferença dos grupos paramilitares colombianos e mexicanos. No México, os grupos paramilitares como os Zetas são resultado da cooptação das forças de segurança pela ilegalidade. Nesse sentido, esses grupos são uma hipertrofia dos braços armados do narcotráfico, e, se fôssemos buscar paralelos na Colômbia, deveríamos compará-los aos *Extraditables* (matadores ligados ao “Cartel” de Medellín) e não às *Autodefensas Unidas de Colombia*. Desde a criação do MAS em 1981, os paramilitares colombianos tiveram como eixo a contra-insurgência e, para tal, mantiveram uma estrutura centralizada de comando e controle. A nível puramente organizacional, os paramilitares colombianos estão mais próximos dos guerrilheiros do que dos paramilitares mexicanos.

Por fim, a análise comparativa dos beligerantes deve considerar a atuação do governo. Cabe reconhecer que em ambos os casos os governos nacionais se comprometeram a tratar o narcotráfico como questão de segurança nacional, colocando em primeiro plano uma lógica político-estratégica de combate. Nesse sentido, há uma intensa militarização da política de drogas tanto na Colômbia como no México, sendo

esse um ponto de contato fundamental. Detendo-se nos detalhes, pode-se perceber que há diferentes prioridades na repressão. Os governos colombianos envolvidos na “guerra às drogas” deram muita ênfase na erradicação de cultivos e na eliminação de laboratórios, atingindo recordes mundiais nesses quesitos. Já a “guerra aos cartéis” dos governos do PAN no México tem como ênfase o enfrentamento às organizações, de modo que as estatísticas oficiais de erradicação e apreensão em geral caíram no governo Calderón (ver Tabela II). Contudo, de forma geral, todos os governos mexicanos desde De La Madrid Hurtado (1982-1988) e colombianos desde Turbay Ayala (1978-1982) mantiveram o proibicionismo repressivo como perspectiva hegemônica, com eventuais ajustes de abordagem ou intensidade.

Tabela II – Estatísticas da repressão às drogas no México (1990-2009)

	Erradicação Maconha (ha)	Erradicação Papoula (ha)	Apreensão Cocaína (t)	Apreensão Maconha (t)	Apreensão Heroína (t)	Prisões Relacionadas
1990	8,7	8,6	49,88	594	0,212	18374
1991	12,7	9,3	50,27	254	0,146	8762
1992	16,8	11,2	38,83	404	0,097	27577
1993	16,6	13	46,16	494	0,062	17626
1994	14,2	10,9	22,12	529	0,297	7011
1995	21,5	15,4	22,16	780	0,203	9902
1996	22,7	14,6	23,81	1015	0,363	11283
1997	23,5	17,7	34,95	1038	0,115	10742
1998	23,9	17,4	22,6	1062	0,121	10289
1999	33,3	15,7	34,62	1471	0,26	10732
2000	31	15,7	23,2	1050	0,299	11409
2001	28,7	19,1	30	1838	0,269	9844
2002	30,7	19,1	12,6	1633	0,283	7055
2003	36,6	20	21,3	2247	0,301	8948
2004	30,9	15,9	26,8	2208		
2005	30,9	21,6	30,8	1795		7838
2006	30,2	16,9	21,4	1902		21848
2007	22,3	11,4	48	2213		15239
2008	18,6	13,2	19,3	1685		15199
2009	10	9,6	12	674		5958 (p/)

Fontes: elaboração própria com base em México (2010), ONU (2010), Velasco (2005:101).

Nosso terceiro e último ponto de comparação é a cooperação securitária estabelecida com os Estados Unidos. Vista em perspectiva, essa cooperação possui como base uma mesma doutrina, o que lhe assegura profundos traços de continuidade. Essa doutrina emerge da percepção de que o consumo de drogas ilegais nos Estados

Unidos não pode ser tratado como uma questão doméstica e exige que os EUA atuem conjuntamente com determinados países latino-americanos para combater a produção e o tráfico dessas substâncias. De outro lado, postula que os países latino-americanos não podem ser integralmente responsabilizados por um fenômeno cujo principal estímulo é o consumo estadunidense, de modo que a cooperação internacional torna-se legítima e necessária para esses governos. Com a convergência dessas percepções, consolida-se uma agenda comum de combate ao narcotráfico, em que os países latino-americanos necessitam apresentar bons e melhores resultados na erradicação e apreensão de psicoativos, ao passo que o governo dos EUA precisa disputar junto ao legislativo maiores recursos para financiar a cooperação antidroga, além de implementar programas de redução de demanda.

Mesmo que reconheçamos a mesma concepção nos dois casos, é necessário alertar para uma considerável diferença de grau. Concretamente, o montante de ajuda externa dotada para o Plano Colômbia foi entre três e quatro vezes maior que aquele destinado à Iniciativa Mérida, descontando-se o fato de que a Colômbia já vinha recebendo grandes recursos desde a Iniciativa Andina de 1989. Indo além das dotações orçamentárias, é relevante notar que a Colômbia firmou um acordo de estatuto de forças que permite a operação de militares norte-americanos em seu território, além do uso compartilhado de sete bases colombianas (três aéreas, duas navais e duas terrestres). Com a implementação do acordo militar de 2010, o contingente licenciado pode chegar a 800 militares e 600 contratistas estadunidenses.

Se a cooperação entre Estados Unidos e Colômbia atingiu um grau mais profundo do que no caso mexicano, tal diferença se deve em muito à ênfase contra-insurgente dessa cooperação. Sendo assim, ela vai além da agenda convencional de combate ao narcotráfico. Por outro lado, convém demarcar um certo lapso temporal que separa o período crítico da violência relacionada ao narcotráfico na Colômbia (1986-1995) – em que a cooperação seguiu um padrão bastante semelhante ao do México atual – e o período em que o governo colombiano confronta diretamente as guerrilhas (após 2000) – em que a cooperação securitária bilateral dá um salto qualitativo. É interessante notar, com base nos dados trazidos por Duran-Martinez (2010: 22), que o período mais

violento da história recente da Colômbia é exatamente o início da década de 1990, período em que a cooperação com os EUA ainda mantinha uma “distância prudente”.

A comparação dos conflitos na Colômbia e no México – do ponto de vista do conflito, dos beligerantes e da cooperação com os EUA – é certamente útil, mas atinge certo limite em que não se pode extrapolar as particularidades de cada caso. A partir da crítica que formulamos ao conceito de “colombianização” e dos parâmetros de comparação estabelecidos acima, pretendemos formular uma interpretação alternativa da “guerra aos cartéis” que se baseie na interação continuada entre economia ilegal das drogas, conflito assimétrico e cooperação inter-estatal.

3. Economia da Droga, Conflito Assimétrico e Cooperação Inter-estatal

Na seção anterior, apresentamos a insuficiência da acepção corrente de “colombianização” por meio de três pressupostos falhos, quais sejam, o causalismo entre drogas e violência, a unicidade temporal da crise mexicana e a equivalência entre insurgência e narcotráfico do ponto de vista da segurança. A desconstrução de cada um desses pressupostos é um bom ponto de partida para elaborarmos uma interpretação alternativa.

Freqüentemente emprega-se “violência relacionada ao narcotráfico” como substituto textual para designar a violência causada pelo conflito entre organizações narcotraficantes e destas com o governo. No entanto, necessitamos considerar a natureza dessa “relação”. No estudo de Williams (1997), sustenta-se a existência de uma “estreita conexão entre drogas e violência”, que é pautada por três tipos de violência:

a violência das organizações criminosas para proteger territórios e lucros; crimes contra pessoas e propriedade perpetrados por usuários de droga que devem a seus fornecedores; e violência exercida por indivíduos sob efeito de substâncias alteradoras de consciência (WILLIAMS, 1997: 329).

Grosso modo, a análise de Lucía Dammert (2009: 126-128) recorre à mesma taxonomia, defendendo que um tipo está relacionado ao efeito do consumo, outro à necessidade de consumir e o último ao tráfico. A autora propõe essa diferenciação com a correta intenção de separar a criminalidade do consumo de drogas, desmistificando a

figura pré-concebida do drogado violento e criminoso. No entanto, ao propor a diferenciação das formas de violência em três segmentos, Dammert (2009), assim como Williams (1997), incorre em um erro que nos parece básico: omitir um quarto tipo de violência, que é aquela exercida pelas forças de segurança para a repressão do narcotráfico, que cumpre um papel fundamental na reprodução ampliada da insegurança. Evidentemente isso não significa dizer que, em termos absolutos, o governo é mais violento que os narcotraficantes, o que não encontra respaldo na realidade; por outro lado, assinala o fato de que, quando o confronto do Estado com o narcotráfico é mínimo ou nulo, os níveis gerais de insegurança e de “narco-violência” permanecem também baixos.

Implicitamente, a exclusão dessa quarta forma de violência se baseia no pressuposto de que ela é legítima em seus fins, isto é, o Estado está cumprindo suas prerrogativas de guardião da lei e para isso exerce repressão ao crime. Em outras palavras, essa não seria uma violência “relacionada ao narcotráfico”, mas sim “relacionada a sua extinção”. Essa visão, contudo, se baseia em princípios, não em fatos concretos. A experiência mostra que, das quatro formas de violência apresentadas, duas são incapazes de conduzir a um estado de insegurança generalizada. Os crimes perpetrados por consumidores de droga para obter fundos e aqueles cometidos sob efeito dessas substâncias possuem pouca repercussão, limitando-se em grande medida a pequenos delitos patrimoniais. As duas formas de violência que podem produzir uma espiral de insegurança são aquelas emanadas do narcotráfico organizado e das forças de segurança. Isso se dá por três razões principais: primeiro, pela magnitude da capacidade coercitiva a disposição desses atores; segundo, pela natureza da violência, com elevada incidência de homicídios dolosos; terceiro, por seu caráter continuado. Um crime comum encerra-se em si mesmo; quando muito, recebe um encaminhamento do poder judiciário. Já a violência associada ao governo e ao narcotráfico organizado é decorrentes de uma disputa por territórios, legitimidade política, controle de rotas, rivalidades inter-organização, etc. Nesse quadro, a violência não se encerra em si mesma, mas motiva a represália, o atrito, a violência continuada. Considerar a violência

das forças governamentais como inerentemente legítima nos fecha a possibilidade de debater a validade de uma política de segurança que produz e reproduz insegurança.

O segundo pressuposto falho na idéia de “colombianização” do México é a suposição de uma temporalidade única no processo, que raramente é reconhecida por seus defensores. A questão é trazida nesses termos: o México se “colombianiza” conforme aumenta o nível de violência relacionada ao narcotráfico; sendo assim, a oscilação dessa variável no tempo é o indicador da evolução histórica do processo.

Se considerarmos que a atual crise deve ser compreendida por uma convergência de fatores, percebemos que ela se desenvolve em temporalidades distintas e imbricadas. Em outras palavras, se atribuímos centralidade à economia da droga, ao conflito assimétrico e à cooperação inter-estatal, precisamos entendê-los como construções históricas densas e interdependentes. Resumindo-se com um exemplo: a Iniciativa Mérida está umbilicalmente atrelada à “guerra aos cartéis” lançada por Calderón, enquanto que essa postura do governo mexicano não pode ser dissociada do revezamento de partidos ocorridos em 2000, quando o PRI foi derrotado nas urnas; essa derrota, por sua vez, foi decorrência do desgaste do sistema de partido hegemônico e da saturação do modelo nacional-desenvolvimentista que fundara o PRI; o desgaste desse modelo tem relação direta com a crise da década de 1980, com a adoção do neoliberalismo e com a aproximação com os Estados Unidos; por fim, a Iniciativa Mérida lançada em 2007, de onde partimos o raciocínio, é resultado da dependência da trajetória dessa aproximação iniciada nos anos 1980. A compreensão das temporalidades múltiplas que envolvem a crise mexicana permite refutar o pressuposto de unidirecionalidade e, assim, propor uma articulação orgânica entre a conjuntura atual e a estrutura que lhe subjaz.

O terceiro pressuposto da “colombianização” que precisamos abordar é o paralelo entre crime organizado e insurgência. Nesse momento, seria repetitivo abordar as diferenças básicas entre os dois tipos de organização. A questão é que alguns analistas, mesmo reconhecendo essa distinção, consideram que, do ponto de vista da segurança e da soberania, elas podem ser negligenciadas. Em outras palavras, o crime organizado representa uma afronta ao Estado e uma ameaça à segurança nacional, o que forjaria um

denominador comum com a insurgência política. A divergência mais evidente contra essa perspectiva é que ela conduz à militarização e ao incremento da violência governamental, mas essa crítica é insuficiente por não contrapor o argumento em sua lógica interna. A questão que nos interessa aqui é a constatação de que o crime organizado e o narcotráfico não foram sempre tratados como questão de segurança nacional, nem o são em diversos países. No Brasil, o narcotráfico está disseminado nas principais cidades do país, mas não é elencado como ameaça à soberania. Nos Estados Unidos, à época da Lei Seca, o crime organizado possuía imensa influência na sociedade, mas os grandes criminosos eram tratados como “inimigos públicos”, não como “ameaças à segurança nacional”. Outros exemplos poderiam reforçar a idéia. As guerrilhas são por natureza um desafio ao Estado e à segurança nacional, porque buscam subverter a ordem vigente e transformar a estrutura do Estado. Os grupos criminosos de motivação econômica não são insurgentes, mas podem ou não ser tratados como tais pelo Estado. Em tese, o Estado pode tratar qualquer grupo organizado como insurgente.

As críticas acima expostas ao conceito de “colombianização” são a base para conceituar nossa visão da crise de segurança do México a partir da interação continuada e tensa entre organizações narcotraficantes, governo nacional e governo estrangeiro. Nesse sentido, defendemos que cada um dos atores possui interesses e capacidade coercitiva própria, de modo que não há um ator-fonte de violência (a criminalidade) e um ator-neutralizador de violência (o Estado). Em oposição à concepção causal entre drogas e insegurança, defendemos que a interação continuada entre organizações narcotraficantes, governo central e cooperação inter-estatal gera um padrão *incremental* de violência, isto é, os três atores mobilizam seus recursos em resposta às agressões sofridas ou à percepção de ameaça de agressão. A cooperação antidroga promovida pelos Estados Unidos responde à agressividade dos “cartéis” mexicanos, ao passo que esses se tornam mais violentos conforme o governo os pressiona; o governo mexicano, por seu turno, precisa enfrentar o “dilema estratégico” de engajar-se no conflito interno contra o narcotráfico ou sofrer mais pressão política externa por “tolerar” o crime. Ao optar pela “guerra aos cartéis”, o governo estimula o armamento desses e motiva mais

violência contra as figuras políticas, forças de segurança, jornais governistas, etc. Além disso, eleva as já tensas relações intra e inter-organizações, desestabilizando suas estruturas de liderança, reduzindo a eventual convivência da população com o crime e rompendo os arranjos geográficos tácitos entre as grandes organizações. Desnecessário dizer, isso resulta em mais “violência relacionada ao narcotráfico”, o que respalda maior cooperação inter-estatal antidroga para contê-la. Como se pode ver, a insegurança pública se incrementa conforme a interação se reproduz.

Por essa razão, sustentamos que a atual condição mexicana corresponde a uma combinação entre economia da droga, conflito assimétrico e cooperação inter-estatal, o que conduz a um padrão incremental de violência. Para esclarecer esse postulado, convém analisar a forma como cada um desses elementos incide sobre a questão:

- a) *Economia das drogas ilegais*: por mais que seja redundante, cabe dizer que o ponto mais importante da economia das drogas é sua ilegalidade. Em essência, porque ela implica uma rentabilidade extraordinária para seus operadores, bem como traz a violência como um de seus elementos constitutivos. Esses dois efeitos tendem a organizar o crime em redes e estruturas mais ou menos densas conforme o exija o contexto sócio-político em que aquele se desenvolve. Nesse ponto, defendemos a idéia de Mares (2006) a respeito da centralidade do risco para compreender a estrutura do negócio ilegal, entendendo-o não só em sua acepção econômica mas também o risco de eliminação física por uma organização rival ou pelo governo. Na linha desse autor, acreditamos que a lógica fundamental dessas organizações está assentada nos *ganhos econômicos relativos*, e não na “dominação social” como propôs Tokatlián (1999). Por mais que haja disputas por poder e influência, elas têm como horizonte um virtual monopólio do narcotráfico, isto é, a obtenção da maior riqueza possível. Em virtude da ilegalidade, a obtenção da riqueza gera externalidades negativas, dentre as principais estão a corrupção governamental como tributação informal e a violência como mecanismo de resolução de controvérsias.

Por outro lado, a avaliação da economia da droga não nos permite deduzir o grau e a forma de organização do narcotráfico a partir de dicotomias como “países

produtores” e “países de trânsito”. Da mesma forma, não há padrões de cooperação inter-estatal inerentes aos papéis de produção ou trânsito, como sugerem Procópio e Vaz (1997). Nesse sentido, a avaliação tão somente do negócio ilegal é insuficiente, sendo necessário atentar para outros fatores: no caso da organização interna, o elemento básico é a relação do narcotráfico com a sociedade e particularmente com o Estado (b); no caso da cooperação inter-estatal, deve-se considerar os interesses e a agenda para além das drogas (c).

- b) *Conflito assimétrico*: a emergência do conflito assimétrico está ligada à disposição do governo em engajar-se no combate frontal ao narcotráfico organizado. Por isso, a violência deixa de ser simplesmente aquela inerente à ilegalidade do negócio e às controvérsias inter-organizações para ganhar um contorno de “guerra sem trégua e sem quartel”. Como demonstra Astorga (2003), a ascensão dessa postura confrontacionista esteve relacionada ao esgotamento dos canais de cooptação e corrupção que mantinham certa previsibilidade na interação entre o institucional e o criminoso, principalmente até 2000. A ascensão do governo Fox e a estratégia de “decapitação” incrementaram o conflito assimétrico e estimularam as represálias. Por outro lado, não devemos associar o conflito ao PAN e a corrupção ao PRI, como fazem aqueles que falam em “democratização” do México a partir de 2000. Demonstramos anteriormente que o governo Zedillo foi crescentemente enfático no combate à corrupção, talvez até pelo contra-exemplo de seu contemporâneo Ernesto Samper na Colômbia. Além disso, obteve estatísticas elevadas na repressão à produção e ao tráfico de drogas (ver Tabela II).

Dessa forma, há que considerar outros fatores que não o revezamento de partidos para explicar a inversão da postura do governo em relação ao narcotráfico organizado. Do ponto de vista da economia da droga, percebemos que a inclusão do México nas rotas da cocaína elevou brutalmente a lucratividade dessas organizações e as descolou da tutela local do estado mexicano. Do ponto de vista da cooperação inter-estatal, percebemos que o avanço da sinergia entre México e EUA nos anos 1990 elevou a capacidade de

Washington influenciar a política antidrogas do vizinho, contornando as históricas desconfianças do nacionalismo mexicano. Combinando os dois fatores, chegamos ao conceito-chave do conflito assimétrico, que é a noção de “dilema estratégico” proposta por Tokatlián (1994). Conforme evoluem as tendências da economia da droga e da cooperação inter-estatal, o governo nacional fica encurralado pela escolha trágica entre mais conflito violento interno ou mais conflito político externo, ou, como colocou Velasco (2005), o México precisa decidir entre “ou continuar uma guerra que é incapaz de ganhar, que consome muitos recursos e corrompe seus aparatos de defesa e justiça, ou então ganhar a hostilidade de seu vizinho” (VELASCO, 2005: 96).

Dessa forma, a lógica de atuação do governo no padrão incremental de violência se baseia na *legitimidade política*. Internamente, isso significa propagar a idéia de que a “guerra aos cartéis” é inevitável, necessária e urgente, e que ela exigirá uma mobilização nacional e integral. Sendo assim, o governo angaria legitimidade política conforme convence o eleitorado de que ele é eficiente e implacável nesse combate. O discurso oficial é de que a violência dos “cartéis” é o recurso desesperado de um animal acuado, ou seja, um sintoma da vitória da lei e da ordem. Externamente, a lógica de legitimidade política do conflito assimétrico se justifica pela necessidade do governo mexicano colocar-se como um resolutivo beligerante contra o crime organizado que leva insegurança e psicoativos ao outro lado da fronteira. Nesse sentido, o conflito assimétrico possui respaldo político, doutrinário e orçamentário na cooperação inter-estatal.

- c) *Cooperação inter-estatal*: se o ator-chave da economia da droga é a organização narcotraficante e o do conflito assimétrico é o governo mexicano, o ator central da cooperação inter-estatal é obviamente os Estados Unidos. A sociedade estadunidense foi o berço do proibicionismo e o núcleo de irradiação da “guerra às drogas”, além de ser o maior importador de drogas ilegais do mundo. Possui também, desnecessário dizer, o maior orçamento para o controle de drogas ilegais, envolvendo os órgãos de defesa, justiça, relações exteriores e o gabinete

presidencial. Fortemente intuitivos, esses dados são insuficientes para entender o papel da cooperação inter-estatal no padrão incremental de violência.

O primeiro componente a acrescentar é a dimensão histórica. Nesses termos, há que considerar a evolução da agenda bilateral para além das drogas, entendendo que a cooperação nessa matéria é uma entre várias decisões de política externa. É interessante notar a mudança do perfil do governo mexicano nos relatórios do Government Accountability Office (GAO) ao longo das últimas décadas, em que uma avaliação mais positiva da política antidrogas em Los Piños se deu *pari passu* ao aprofundamento da cooperação econômica, após o NAFTA, e política, após o governo Fox (ver, por exemplo: GAO, 2007).

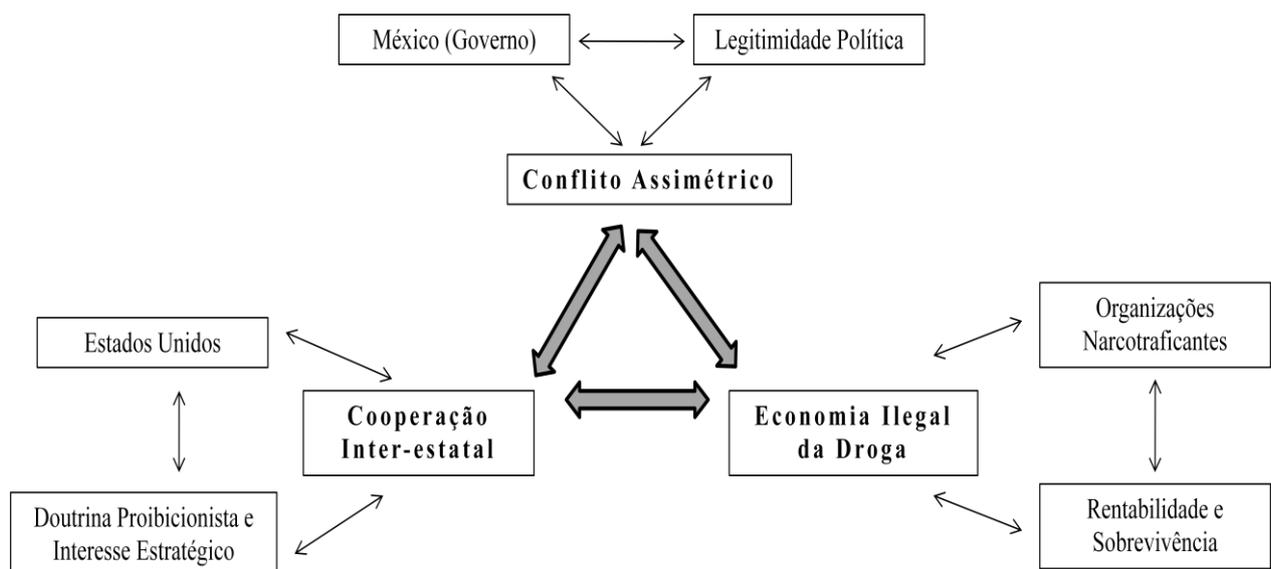
É somente através da aproximação econômica, política e ideológica entre os dois países nas últimas três décadas que se compreende como a mais tradicional percepção de ameaça mexicana (os próprios Estados Unidos) tenham se convertido em aliados em uma cruzada contra um adversário interno até então nunca considerado ameaçador pelos mexicanos. Como nos outros casos, a cooperação inter-estatal não pode ser analisada em separado dos outros fatores: do ponto de vista da economia da droga, o México tornou-se ponto nodal para as drogas ingressantes nos EUA; do ponto de vista do conflito assimétrico, o governo mexicano tem muito mais aderência a essa cooperação repressiva do que os boliviano e brasileiro. Convergindo esses dois pontos com a evolução histórica das relações bilaterais México-EUA, a cooperação inter-estatal para o combate do narcotráfico ganha muito mais coerência, de modo que não é justificada simplesmente pela fé proibicionista.

Sendo assim, a lógica que mobiliza a cooperação inter-estatal não é somente principista (as drogas são ilegais e imorais), mas também pragmática, no sentido que se alinha à grande estratégia estadunidense. Durante a Guerra Fria, o crime organizado em países como Cuba, Nicarágua e Síria era considerado muito mais ameaçador do que em países engajados na doutrina de contenção, como Turquia, Paquistão e Filipinas (TOKATLIÁN, 1988: 41). Outro exemplo interessante é a invasão do Afeganistão em 2001, quando o fim do domínio Talebã no país

alavancou o poder da Liga Norte, que ganhou o controle da pujante indústria afegã de ópio. A elevação meteórica da produção de opiáceos no país foi considerada, sem nenhum fervor proibicionista, um problema secundário. Destarte, do ponto de vista desse interesse estratégico, a cooperação securitária com o México corrobora tanto a securitização de atores não-estatais (plasmada nas guerras “às drogas” e “ao terror”) como a parceria prioritária com o México, sendo ambas questões básicas da agenda pós-Guerra Fria dos EUA.

A interação entre esses três fundamentos (com seus respectivos atores e lógicas) está representada na Figura I. Duas explicações são necessárias. A primeira delas é que cada um dos fundamentos representados não corresponde a um conceito abstrato, mas sim a um fato social historicamente referenciado. Essa diferenciação tornou-se clara no caso da “cooperação inter-estatal”, visto que a natureza e o grau de cooperação EUA-México se transformaram intensamente ao longo das últimas décadas. Por essa razão,

Figura I – Economia ilegal das drogas, conflito assimétrico e cooperação inter-estatal



não se podem justificar a inversão da agenda de segurança mexicana e a ausência dos países latino-americanos nessa cooperação simplesmente pelos atributos do conceito, mas sim por seu desenvolvimento histórico. O mesmo raciocínio se aplica ao caso da economia das drogas ilegais: se analisarmos o conceito abstrato, veremos que tal economia existe no México há muitas décadas, mas que só se tornou o que é hoje após o impulso exógeno dado pela incorporação das rotas interamericanas de cocaína. Por fim, a historicidade do conflito assimétrico está umbilicalmente relacionada à história política recente do México, cuja análise nos permite ver o conflito entre governo e narcotráfico como uma progressão, e não como um dado. Nesse sentido, a Figura I não é uma junção lógica de conceitos, mas sim uma abstração feita a partir de uma realidade concreta, de modo que os três fundamentos precisam ser espacial e temporalmente referenciados.

A segunda explicação necessária é que a categoria de “conflito assimétrico” não pretende resumir todas as relações, nem sempre conflitivas, existentes entre governo e narcotráfico, assim como a de “cooperação inter-estatal” tampouco tem a pretensão de englobar as relações bilaterais, nem sempre cooperativas, entre México e Estados Unidos. Essa dicotomia é ilusória. Ao analisar a influência dos Estados Unidos na política de drogas mexicana, Peter Smith (1999: 211-213) apresentou cinco formas de reação política da diplomacia mexicana para manobrar a pressão externa (“apaziguamento”, “distração”, “não-cumprimento”, “protesto” e “cercamento”). Em outras palavras, a existência de cooperação antidroga não suprime o antagonismo de interesses nem oblitera a desconfiança recíproca. O ponto é que – mesmo com recuos, não-cumprimentos e eventuais acusações mútuas – a cooperação inter-estatal antidroga tem avançado na última década, e seguramente as manobras diversionistas diagnosticadas por Smith (1999) são menos comuns hoje do que à época em que este escrevia.

O mesmo raciocínio vale para a categoria de “conflito assimétrico”. É puro exercício intelectual imaginar uma condição de conflito absoluto entre os três poderes (englobando as três esferas do executivo) e todas as organizações narcotraficantes. Como certa vez disse um político mexicano, “eu sou um funcionário público, não um

mártir”. É natural que essas pessoas cotidianamente adotem comportamentos de negligência, conivência, respaldo ou até de ativo envolvimento com as atividades ilegais, ou por auto-preservação ou por auto-favorecimento. Sobre essa natureza de decisão, nenhum presidente ou governador, por mais ferrenho proibicionista que seja, conseguirá incidir. Nem sequer as organizações narcotraficantes, que necessitam da violência para resolver suas controvérsias, mantêm um estado de conflito continuado e generalizado. Novamente, o ponto é que – por mais que permaneça a corrupção e cooptação na esfera pública e privada – o grau de confrontação entre governo e “cartéis” (e desses entre si) elevou-se no período recente, gerando mais conflito assimétrico e reproduzindo um padrão incremental de violência.

4. Considerações Finais

Os argumentos expostos acima tiveram como objetivo substituir os pressupostos falhos da idéia de “colombianização” do México, propondo que: (1) não há um mecanismo causal de violência (em que se possa estabelecer alguma correlação entre duas variáveis), mas sim um padrão incremental que depende da interação entre três fundamentos, com seus respectivos atores, lógicas internas e capacidades coercitivas; (2) a ausência do mecanismo causal não permite situar a crise em uma temporalidade única, mas sim em múltiplas temporalidades ligadas à estrutura e à conjuntura dos três fundamentos de análise; nesse sentido, a “crise” corresponderia à evolução histórica da economia da droga, do conflito assimétrico e da cooperação inter-estatal a um estágio “crítico” de instabilidade e violência; e (3) apesar de suas claras diferenças, o narcotráfico organizado pode ser tratado pelo governo como movimento insurgente, mas essa é uma decisão política e não um dado técnico. Por isso, acreditamos que essa interpretação alternativa é tributária do acúmulo empírico e teórico da “guerra às drogas” na Colômbia, é mais fidedigna à realidade do conflito mexicano, e, ao questionar a ação governamental e sua ideologia proibicionista, desemboca em um quadro prescritivo mais responsável e humanista para a relação entre segurança e drogas ilícitas.

REFERÊNCIAS

- ANDREAS, Peter. The political economy of narco-corruption in Mexico. *Current History*, abril/1998, p. 160-165.
- ASTORGA, Luis. The field of drug trafficking in Mexico. In GEFFRAY, Christian; FABRE, Guilherm & SCHIRAY, Michel. (org.). *Globalization, drugs and criminalization: final research report on Brazil, China, India and Mexico*. UNESCO: Nova Iorque, p.6-22, 2003.
- ASTORGA, Luis. México: tráfico de drogas, seguridad y terrorismo. In CAMACHO GUIZADO, Álvaro (org.) *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*. Observatorio Relaciones UE-América Latina (OBREAL). Barcelona: Publicacins i edicions de la Universitat de Barcelona, p. 139-162, 2006.
- BBC, British Broadcast Company. *Es México igual que Colombia?*. Artigo disponível em meio eletrônico. BBC-México, 09/11/2010(b). Disponível em: www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/09/100908_mexcio_colombia_nar cotrafico_parecidos_pea.shtml. Acesso em: 23/11/2010.
- CARPENTER, Ted Gallen. Mexico is becoming the next Colombia. *Foreign Policy Briefing*, n. 87, 2005, p. 1-8.
- COLOMBIANIZACIÓN De México.
- ESCALANTE GONZALBO, Fernando. ¿Puede México ser Colombia? Violencia, narcotráfico y Estado. *Nueva Sociedad*, n. 220, pp. 84-96, 2009.
- DURAN-MARTINEZ, Angelica. ¿Colombianización de México? Estableciendo términos apropiados de comparación. *Perspectiva*, n. 24, 2010, p. 20-24.
- FELBAB-BROWN, Vanda. *The violent drug market in Mexico and lessons from Colombia*. Documento disponível por meio eletrônico. Policy Paper nº2, 30p, março/2009. Disponível em: www.brooking.edu. Acesso em 27/06/2010.
- KELLNER, Thomas & PIPITONE, Francesco (2010). Inside Mexican drug war. *World Policy Journal*, vol. 27, nº1, pp. 29-37.
- MARES, David. *Drug Wars and coffee houses: the political economy of international drug trade*. Washington DC: CQ Press, 2006.
- MÉXICO. *Anexo estadístico del tercer informe de gobierno: principales indicadores de la planeación nacional de desarrollo*. Cidade do México: Presidencia de la Republica,2010.

- OLNEY, Patricia. Real and imagined extremist threats in Mexico and along the US-Mexico border: 'Colombianization' as an antidote to leftist and criminal extremist networks. *Policing*, vol. 3, n. 3, 2009, pp. 245-254.
- OLNEY, Patricia. *The post cold war reestablishment of effective state authority in Latin America: can 'colombianization' tame Mexico's security crisis?*. Trabalho apresentado na convenção anual da Associação Americana de Ciência Política em Toronto/Canadá, Setembro, 2009(b).
- ONU, ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *World Drug Report 2010*. Viena: United Nations Office on Drug and Crime, 2010.
- PROCÓPIO, Argemiro & VAZ, Alcides. Brasil e o narcotráfico internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 40, vol. 1, pp. 75-122, 1997.
- SCHERLEN, Renne. *The Colombianization of Mexico? The Evolving Mexican Drug War*. Apresentado na Conferência da Southern Political Science Association em Nova Orleans (EUA), Janeiro, 2009.
- SMITH, Peter. Semiorganized international crime: drug trafficking in Mexico. In FARER, Tom (org.). *Transnational crime in the Americas*. Nova Iorque e Londres: Routledge, pp. 193-216, 1999.
- STRATFOR. *Organized crime in Mexico*. Strategic Forecast Inc.: Artigo em meio eletrônico, 11/03/2008. Disponível em www.stratfor.com. Acesso em 30/09/2009.
- SULLIVAN, John P. & ELKUS, Adam. State of Siege: Mexico's Criminal Insurgency. *Small Wars Journal*, 08/06/2008. Disponível em www.smallwarsjournal.com. Acesso em 01/06/2011.
- TOKATLIÁN, Juan Gabriel. Segurança e Drogas. *Contexto Internacional*, nº 7, vol. 1, p. 39-49, 1988.
- TOKATLIÁN, Juan Gabriel. *Drogas, dilemas y dogmas: Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo, 1994.
- TOKATLIÁN, Juan Gabriel. Crime organizado e drogas psicoativas: o caso da Colômbia. *Contexto Internacional*, nº 21, vol. 1, pp.165-191, 1999.
- VELASCO, José Luis. Drogas, seguridad y cambio político en México. *Nueva Sociedad*, nº 198, pp. 89-101, 2005.

Recebido em 08 de Junho de 2011. Aprovado em 25 de junho de 2011.

RESUMO

O objetivo do trabalho é propor um arcabouço de análise para o conflito interno no México a partir da interação entre economia das drogas ilegais, conflito assimétrico e cooperação securitária inter-estatal. Como subsídio, apresenta-se uma análise crítica do conceito de “colombianização” do México e fixam-se parâmetros mais realistas para a comparação entre os dois casos. A partir desse arcabouço, formula-se a crítica à relação causal entre narcotráfico e insegurança, postulando-se um padrão incremental de agravamento da violência, em que organizações narcotraficantes, governo nacional e governo estrangeiro (via cooperação antidrogas) criam uma dinâmica progressiva de insegurança e violência pública ao interagirem entre si sob um constrangimento proibicionista.

PALAVRAS-CHAVE

Narcotráfico; México; Colômbia; Guerra às Drogas; Segurança.

ABSTRACT

The aim of the article is to propose an analytical framework for the internal conflict in Mexico based upon the ongoing interaction between illegal drugs economy, asymmetric conflict and inter-state cooperation on security matters. For so, we present an critical analysis of the concept of “colombianization” of Mexico, and we attempt to compare both cases on more realistic terms. Accordingly, we criticize the causal link between drug-trafficking and insecurity as we sustain an incremental pattern of rising violence, in which criminal organizations, national government and foreign government (through anti-drug cooperation) create an progressive dynamic of public violence and insecurity by interacting with each other under a proibicionist constraintment.

KEYWORDS

Drug-Trafficking; Mexico; Colombia; War on Drugs; Security.

RESENHA

Book Review

CYBER WAR: THE NEXT THREAT TO NATIONAL SECURITY AND WHAT TO DO ABOUT IT¹

Diego Rafael Canabarro*

A revista *The Economist* publicou, na edição de julho de 2010, duas reportagens intituladas, respectivamente, “*Cyberwar – it is time for countries to start talking about arms control on the Internet*”² e “*War in the fifth domain – are the mouse and the keyboard the new weapons of conflict?*”³. Nelas, a tônica da discussão gira em torno do uso do ciberespaço (e mais precisamente da Internet) tanto como uma arma de guerra a serviço de atores estatais e não estatais quanto um cenário próprio em que batalhas das mais variadas ordens podem ser travadas. Duas visões distintas a respeito dessas questões são apresentadas: a cética (por exemplo, do atual “czar” da cibersegurança do governo Obama, Howard Schmidt, bem como de outros especialistas das gigantes da TI mundial), segundo a qual a percepção apocalíptica a respeito do espalhamento das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) pelo mundo está longe de se concretizar; e uma visão mais alarmada de pessoas como Richard Clarke que, por anos,

¹ CLARKE, Richard A; KNAKE, Robert K. (2010). *Cyber War: The Next Threat to National Security and What To Do About It*. Nova Iorque: HarperCollins, 290 p. [ISBN: 978-0-06-196223-3]

* Diego Rafael Canabarro é Mestre em Relações Internacionais e Doutorando em Ciência Política pela UFRGS.

² THE ECONOMIST (2010). *Cyberwar – it is time for countries to start talking about arms control on the Internet*. Publicado em Economist.com [http://www.economist.com/node/16481504?story_id=16481504]. Disponibilidade: 01/07/2010.

³ THE ECONOMIST (2010). *War in the fifth domain – are the mouse and the keyboard the new weapons of conflict?*, Publicado em Economist.com [http://www.economist.com/node/16478792]. Disponibilidade: 01/07/2010.

fora responsável por articular cibersegurança e contraterrorismo no governo dos Estados Unidos.

O debate inserido nas reportagens em questão decorre diretamente do ensaio publicado um pouco antes de julho de 2010 por Richard Clarke, em conjunto com Robert Knake, a respeito do tema. Clarke é professor da *Kennedy School of Government* da Universidade de Harvard. No governo americano, trabalhou para as administrações de Ronald Reagan, George Bush (pai), Bill Clinton e George Bush (filho) até pouco antes do início da guerra do Iraque. Na administração Clinton, ganhou o cargo de Coordenador Nacional de Segurança, Proteção de Infraestrutura e Contraterrorismo (criado pela Diretiva Presidencial No. 62/1998). Na administração Bush, Clarke foi alçado ao posto de Conselheiro Especial para a Segurança no Ciberespaço.⁴ O autor foi assessorado por Knake, para quem “*a Internet e o ciberespaço são naturais como o ar e a água*” (p. xii) segundo as palavras de Richard Clarke, que escreve toda a obra em primeira pessoa.

Desde a década de 1990, Clarke é conhecido por alertar o governo norte-americano a respeito das possibilidades de o país enfrentar um “*Pearl Harbor Eletrônico*”. No ensaio livre a respeito do tema – baseado muito mais na experiência do que na realização de uma pesquisa abrangente e metodologicamente estruturada a respeito do assunto – os autores procuram esclarecer as possibilidades e os limites da “nova arma” (e da “nova guerra tecnológica”, portanto) criada pelos Estados Unidos.

O livro tem alguns pontos de partida que merecem destaque. Em primeiro lugar, segundo os autores, “*o fenômeno da ciberguerra é tratado com tanto sigilo pelo governo que isso faz com que a guerra fria pareça um tempo de abertura e transparência.*” (p. xi). Além disso, “*antes de representar uma alternativa à guerra convencional, a ciberguerra pode, realmente, aumentar a chance de ocorrência de combates tradicionais com explosivos, mísseis e projéteis.*” (p. xiii). E, por conta disso, “*uma série de tarefas precisam ser desempenhadas: entender o que é a ciberguerra,*

⁴ As duas funções (de Coordenador e de Conselheiro) encontram-se inseridas no organograma do *Department of Homeland Security*.

aprender como e porque ela funciona, analisar seus riscos, preparar-se para ela e pensar a respeito de formas de controla-la.” (p. xiii).⁵

Em uma clara tentativa de dar conta dessas tarefas, o livro divide-se em oito capítulos.

O primeiro capítulo, intitulado “*Trial Runs*” dedica-se a recontar casos que receberam, nos últimos anos, ampla cobertura da mídia como sendo os primeiros grandes episódios de guerra cibernética, mas cada uma das histórias em questão é apresentada com detalhes que não vieram a público. Além disso, o autor dá detalhes das estratégias e práticas empregadas, tanto ofensiva quanto defensivamente, há mais de vinte anos pelos diversos órgãos envolvidos nas atividades de segurança e defesa dos Estados Unidos. Assim, no primeiro caso, são descritas as práticas usadas para os ataques virtuais que ocorreram contra a Estônia (2007) e contra a Geórgia (2008). Alguns episódios em que os Estados Unidos foram atacados são também descritos para se apresentar as diferentes vulnerabilidades e as alternativas encontradas para a defesa dos principais alvos atacados (os servidores que sustentam o Departamento de Estado e o Departamento de Segurança Doméstica e seus respectivos sítios virtuais). No segundo caso, o texto apresenta as diferentes estratégias norte-americanas desde a década de 1990 para empregar redes de telecomunicação distintas e a própria Internet tanto como uma arma de guerra quanto como cenário de operações propriamente dito. Tudo isso é feito para introduzir a ideia de que situações como as descritas tendem, com o tempo, a alterar o equilíbrio militar mundial e alterar de forma notória as relações políticas e econômicas no sistema internacional.

A partir desse ponto, as seções seguintes são direcionadas a esclarecer os conceitos articulados, organizando-os em capítulos especificamente dedicados a apresentar as diferentes categorias de “ciberguerreiros” (tanto agentes estatais quanto não estatais) [Capítulo 2]; a delimitar o ciberespaço enquanto campo de batalha e a explicar o tratamento de “nova arma” dispensado à Internet [Capítulo 3]; e a demonstrar

⁵ Ao empregar o termo *ciberguerra*, Clarke e Knake esclarecem que “quando o termo *ciberguerra* é usado no livro, ele refere-se apenas a ações que um país empreende para penetrar nos computadores e redes de outro país com a finalidade de causar danos e mau funcionamento.” (p. 6)

por que as vulnerabilidades identificadas nas seções precedentes para o caso dos Estados Unidos não foram contornadas [Capítulo 4]. Enquanto o segundo capítulo apresenta o despertar de diferentes países para a necessidade de se desenvolverem capacidades técnicas e tecnológicas relacionadas à Internet e ao ciberespaço como um todo, o terceiro capítulo é dedicado a conscientizar o leitor a respeito da dependência em relação a sistemas informatizados, a redes de computadores e à Internet que grande parte do planeta hoje tem. E, feito isso, exploram-se as *“três coisas envolvidas no ciberespaço que fazem a ciberguerra uma possibilidade real”* (p. 73 e ss.): as falhas na estruturação da Internet; as possíveis falhas (intencionais e não intencionais) em aparelhos eletrônicos e nos *softwares* por detrás de cada um; e a crescente tendência de se por *online* mais e mais sistemas informatizados críticos (como, por exemplo, os relativos às redes de transmissão de energia elétrica, aos controles de tráfego aéreo, às transações comerciais públicas e privadas, etc.). Esse conjunto de capítulos termina (Capítulo 4) com uma verdadeira crítica às estratégias de menosprezo à importância da cibersegurança na era Bush (filho) e com uma descrição das ações adotadas nos dois primeiros anos do governo Obama para incrementar a segurança no país no que se relaciona à Internet e ao ciberespaço como um todo. O capítulo quarto termina, além disso, com uma tentativa de se mensurar a “força para a ciberguerra” de EUA, Rússia, China, Irã e Coreia do Norte, apontados pelos autores como sendo os principais protagonistas dos eventos apresentados no capítulo inicial.

Sem qualquer aprofundamento metodológico para a avaliação da capacidade geral de cada país, Clarke e Knake estabelecem três critérios de comparação: (1) poder ofensivo [capacidade de atacar outros países]; (2) poder defensivo [capacidade de adotar medidas enquanto um ataque ocorre]; e (3) ciberdependência [medida do quanto uma nação depende de redes e sistemas informáticos que podem ser vulneráveis pelos critérios lançados no terceiro capítulo]. Uma nota de zero (0) a dez (10) é atribuída a cada critério para cada país. Ao fim, os resultados em cada critério são somados, indicando o que os autores chamam de “força global relativa à ciberguerra”. Os resultados alcançados são os seguintes: EUA = 11 pontos; Rússia = 16 pontos; China = 15 pontos; Irã = 12 pontos; e Coreia do Norte = 18 pontos. Ou seja, segundo a lógica

apresentada na obra, a Coreia do Norte teria uma maior capacidade de enfrentar se engajar em ciberguerra por dois motivos principais: a baixa dependência do país a sistemas informatizados e a capacidade de ‘desconectar’ as poucas conexões existentes entre o plano real e o plano virtual no país. De todos eles, o país mais vulnerável seriam os EUA, em virtude de grande parte de seus recursos críticos estarem fora do controle direto do governo, o que implicaria a maior dificuldade de defesa em relação a todos os outros países avaliados.

Por óbvio, a avaliação feita é de pouca valia para se conhecer, de fato, a realidade de cada um dos casos estudados, uma vez que não há a possibilidade de se controlar a pontuação atribuída a cada país a partir do referencial empírico empregado para se fazer a comparação. Além disso, por uma inversão lógica, a avaliação pode fazer o leitor incorrer em erro ao dar margem para que se interprete que quanto maior for a aplicação de TIC pelos Estados, automaticamente maiores serão as vulnerabilidades existentes e maior será, então, a insegurança decorrente, o que não é uma consequência necessária do incremento tecnológico, e, sim, apenas uma das possibilidades observáveis ao longo da história⁶.

A partir de então, a obra ganha contornos normativos e passa a esboçar uma estratégia mais apropriada para a “ciberdefesa” dos Estados Unidos, levando-se em consideração os pontos positivos e negativos indicados a partir da avaliação das políticas e iniciativas adotadas por Clinton, Bush e Obama (Capítulo 5). A principal “ferramenta” empregada pela política de sinergia entre o setor público e o setor privado do país deveria ser a regulamentação no nível federal em torno de três questões principais: a proteção da infraestrutura mais fundamental de cabos de fibra óptica que dão sustentação às telecomunicações via Internet no país (*backbone*); a proteção da rede de transmissão de energia elétrica; e a proteção das redes do Departamento de Defesa. Há uma série de questões controversas em relação a cada um desses itens como, por exemplo, o nível de controle do Estado sobre as atividades dos provedores de acesso à

⁶ Nesse sentido, ver HEADRICK, Daniel R (2009). *Technology: A World History*. Oxford-UK: Oxford University Press; e RENNSTICH, Joachim K (2008). *The Making of a Digital World: The Evolution of Technological Change and How it Shaped Our World*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Internet e sobre os dados privados que trafegam pela rede, a exigência de gastos adicionais em segurança das empresas prestadoras de serviços de telecomunicação e de fornecimento de energia elétrica tanto, para o governo quanto para os cidadãos dos Estados Unidos, o que demandaria participação popular, transparência e escolhas políticas a respeito da ciberdefesa no país. Ao mesmo tempo em que busca para contribuir com tais debates, esse capítulo é uma resposta à percepção inicial dos autores, de que o nível de sigilo com que isso vem sendo tratado pelas sucessivas administrações do país pode ser um indicativo de ausência de uma verdadeira estratégia concatenada para assegurar a segurança do país em mais essa frente.

Feito isso, os autores colocam-se a formular cenários imaginários que poderiam ser enfrentados daqui pra frente como forma de preparar uma estratégia ofensiva para o domínio militar dos Estados Unidos no ciberespaço (Capítulo 6). Tal estratégia engloba questões relativas à dissuasão; às hipóteses de primeiro ataque; às preparações necessárias para qualquer batalha no ciberespaço; ao espalhamento das hostilidades por todo o planeta; os efeitos reais, virtuais e colaterais da ciberguerra; à escalada da intensidade dos conflitos; às questões relativas à atribuição da responsabilidade por ataques; à dificuldade de se prever e de se perceber os diferentes tipos de ataque; e ao significado das assimetrias decorrentes dos distintos atores que atuam no ciberespaço.

Os dois capítulos finais (Capítulos 7 e 8) indicam a percepção dos atores de que chegou o momento de se romper com o isolacionismo dos Estados Unidos em relação ao tema do livro (motivado por desconfiança e por desconhecimento dos potenciais destrutivos decorrentes do alargamento do ciberespaço) e de se trabalhar, no âmbito multilateral, para o desenvolvimento de iniciativas de “controle de armas” e “desarmamento” (seguindo a lógica da construção de confiança característica da segunda metade do século XX) aplicadas à nova realidade das relações internacionais. Ao fim da obra, encontra-se – ainda – um glossário que torna acessível a parte mais técnica do livro aos não familiarizados com o jargão e as siglas empregadas na rotina de trabalho dos *geeks* da TI.

Em suma, apesar de não passar de um ensaio livre e sem amarras metodológicas, o livro apresenta um bom quadro geral de conceitos, temas e episódios que merecem



aprofundamento e tratamento analítico adequado no campo dos estudos de segurança e dos estudos estratégicos.

Recebido em 29 de maio de 2011. Aprovado em 10 de junho de 2011.

NORMAS DE SUBMISSÃO / Submission Standards

Diretrizes para Autores

1. A revista **CONJUNTURA AUSTRAL** publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em **três seções: Conjuntura; Pesquisa e Leitura** (resenhas)
3. Os artigos de análise de conjuntura devem conter entre 8 mil e 12 mil caracteres (incluindo espaços) e os artigos de pesquisa devem conter cerca de 25 mil caracteres, as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 3 mil caracteres (espaços inclusive);
4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
6. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
7. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
8. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
9. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
10. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês; Título em inglês; Resumo em português e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras.
11. Todas as submissões devem ser feitas através do site da revista : www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao Editor".
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (desde que não ultrapassem 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista, no site www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.
6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, caso submetido para avaliação por pares (ex.: artigos), conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

Author Guidelines

1. The journal **CONJUNTURA AUSTRAL** publishes articles and book reviews;
2. The journal is divided in **three sections: Conjuncture (Conjuntura), Research (Pesquisa) and Review (Leitura)**;
3. The conjuncture analysis articles must contain a minimum of 8 thousand and a maximum of 12 thousand characters (spaces included) and the research articles must contain around 25 thousand characters; the book reviews must contain around 3 thousand characters (spaces included);
4. The footnotes should be strictly of a substantive and complementary nature;
5. The bibliography must follow the rules of the Chicago system (Author, date), specifying the used literature at the end of the text;
6. Contributions must be original and can be submitted in Portuguese, English or Spanish;
7. Contributions must contain the full name of the author, their titles and institutional affiliation;
8. Publications of undergraduate students are accepted, as long as in partnership with an advisor professor, which will appear as the main author of the work;
9. Book reviews must contain the complete data and the ISBN of the analyzed work;
10. Contributions must be accompanied of: 3 key-words in Portuguese and 3 key-words in English; Title in English; Abstract in Portuguese, Abstract in English, both with up to 50 words.
11. All the submissions should be made through the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. Contributions must be original, and shall not have been submitted for publication in another journal; otherwise, it must be justified in "Comments to the Editor".
2. Submitted files must be in Microsoft Word, OpenOffice or RTF (as long as their size is up to 2MB) format.
3. URLs must be informed in the references when necessary.
4. The text must be single-spaced; Times New Roman typeface 12 pt must be used for the body of the text; italic is to be used instead of underline (except in URL addresses); Figures and Tables must be embedded in the text.
5. The text must follow *patterns of style and bibliographical requirements* described in Authors Guidelines Author Guidelines, in the section "About the Journal", on the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

The identification of authorship of the work must be removed from the file and the Properties option in Word, thus ensuring the confidentiality criteria of the journal, if it is to be subjected to peer review (i.e. articles), accordingly with available instructions in "Ensuring Blind Peer Review".