

REVISTA

PERSPECTIVA

REFLEXÕES SOBRE A TEMÁTICA INTERNACIONAL

CENTRO ESTUDANTIL DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DA UFRGS

ANO 02 - Nº 02
FEVEREIRO | MARÇO 2009



BRUNO PILLA

FERNANDO PETRY SARAIVA & IGOR CASTELLANO DA SILVA

GUSTAVO MEIRA CARNEIRO & HELENA LOBATO DA JORNADA

IGOR ISQUIERDO CELESTE & KARINA KLEIN KAPEL

MARTA SOFIA PRAÇA GONÇALVES DA SILVA

NATHALY XAVIER

PEDRO DOS SANTOS DE BORBA, EDUARDO RANZAN,

GERMÃO RIBEIRO, EDUARDO BOHN &

PAULO RICARDO CAVINATO



UFRGS

UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

REVISTA PERSPECTIVA



REFLEXÕES SOBRE A TEMÁTICA INTERNACIONAL

CENTRO ESTUDANTIL DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DA UFRGS

ANO 02 - Nº 02
FEVEREIRO | MARÇO 2009

BRUNO PILLA

FERNANDO PETRY SARAIVA & IGOR CASTELLANO DA SILVA

GUSTAVO MEIRA CARNEIRO & HELENA LOBATO DA JORNADA

IGOR ISQUIERDO CELESTE & KARINA KLEIN KAPEL

MARTA SOFIA PRAÇA GONÇALVES DA SILVA

NATHALY XAVIER

PEDRO DOS SANTOS DE BORBA, EDUARDO RANZAN,

GERMANO RIBEIRO, EDUARDO BOHN &

PAULO RICARDO CAVINATO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE
DO SUL

Reitor: Carlos Alexandre Netto

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Diretor: Helio Henkin

CENTRO ESTUDANTIL DE RELAÇÕES
INTERNACIONAIS - CERi

Presidente: Cristieni Silva de Castilhos

CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Coordenador: Paulo Gilberto Fagundes Visentini

CONSELHO EDITORIAL: André Moreira Cunha

(UFRGS), Antônio Carlos Lessa (UnB), Carlos

Schmidt Arturi (UFRGS), Eduardo Ernesto Filippi

(UFRGS), Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS),

Myriam Colacrai (UNR - Argentina), Paulo Gilberto

Fagundes Visentini (UFRGS), Marianne Wiesebron

(Universiteit Leiden - Holanda) e Manoel Loff

(Universidade do Porto - Portugal) – consultor *ad hoc*.

COMISSÃO EXECUTIVA: Camila de Macedo

Braga, Christiano Cruz Ambros, Cristieni Silva de

Castilhos e Lucas Cé Sangalli.

EQUIPE TÉCNICA: Cláudia Regina Possamai

(projeto gráfico), Gregório Deon Carpegiani

(ilustração)

EDITORIAÇÃO: Anna Cláudia Fernandes e Lúcio
Salimen

REVISÃO: Gilmar Silva

ACOMPANHAMENTO EDITORIAL: Mayara

Marcanzoni

APOIO: Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD /
UFRGS)

OBJETIVO: Perspectiva tem como principal
objetivo a divulgação dos trabalhos de
graduação dos alunos de relações
internacionais.

É uma revista semestral do curso de Relações
Internacionais da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, que busca promover o
intercâmbio de conhecimento entre estudantes
e professores do Brasil e do exterior.

*Perspectiva has as its major objective to publish
international relations papers from students of the
graduation course. It is a bi-annual journal of the
International Relations course from Universidade Federal
do Rio Grande do Sul that aims to promote the
exchange of knowledge between students both from
Brazil and foreign countries.*

Os materiais publicados na Revista *Perspectiva*:

Reflexões sobre a Temática Internacional são de

exclusiva responsabilidade dos autores. É

permitida a reprodução parcial e total dos

trabalhos, desde que seja citada a fonte.

Aceitam-se, exclusivamente, artigos de

estudantes dos cursos de graduação ou

daqueles que submetam seus trabalhos à

publicação durante período de conclusão do

curso.

Os artigos assinalados refletem o ponto de

vista de seus autores. E não, necessariamente, a

opinião da coordenação desta revista.

Revista *Perspectiva*: Reflexões sobre a temática
internacional.

Av. João Pessoa, 52,

CEP 90040-000 – Porto Alegre – RS, Brasil

E-mail: revistaperspectiva@hotmail.com

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

Revista perspectiva : reflexões sobre a temática internacional / Universidade
Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Centro Estudantil de Relações Internacionais. - Ano 1, vol. 1 (ago.
2008). - Porto Alegre : UFRGS/FCE/CERi, 2008.

Semestral

ISSN 1983-9707

1. Relações exteriores – Política. 2. Relações internacionais – Iniciação
científica.

CDU 327

Sumário

EDITORIAL	5
ARTIGOS	
Da Grande Parceria à Emergência de Tensões: as Relações entre os Estados Unidos e a Arábia Saudita (1945-2007) <i>Bruno Pilla</i>	7
Ineficiência do Estado: o papel da guerra e dos recursos naturais na República Democrática do Congo <i>Fernando Petry Saraiva</i> <i>Igor Castellano da Silva</i>	27
Os aspectos econômicos do conflito civil e o caso da Colômbia <i>Gustavo Meira Carneiro</i> <i>Helena Lobato da Jornada</i>	47
Petróleo e disputas na África Ocidental: o caminho da Nigéria para se tornar um gigante africano <i>Igor Isquierdo Celeste</i> <i>Karina Klein Kapel</i>	67
O Médio Oriente no pós-Oslo e o drama dos refugiados palestinos <i>Marta Sofia Praça Gonçalves da Silva</i>	85
A política Externa Chinesa: raízes e tendências recentes <i>Natbaly Xavier</i>	101
A Renegociação do Tratado de Itaipu e a Construção Sul-americana <i>Pedro dos Santos de Borba</i> <i>Eduardo Ranzan</i> <i>Germano Ribeiro</i> <i>Eduardo Bohn</i> <i>Paulo Ricardo Cavinato</i>	115
PARÂMETROS PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS	135

Editorial

A *Revista Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional* vem a público em sua edição de Fev./Mar. 2009, sendo fruto mais uma vez da intensa participação de discentes e docentes, com o respaldo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e de sua Faculdade de Ciências Econômicas.

Ademais, a presente edição do periódico materializa outros significativos avanços na institucionalização de *Perspectiva*, dentre os quais dois com especial interesse. O primeiro corresponde à consolidação de uma estrutura independente e específica para a execução das tarefas cotidianas do periódico, seja no nível de pessoal como no de espaço físico. O outro avanço que fazemos questão de destacar é o notável grau de envolvimento nessa segunda edição de acadêmicos de outras universidades do país e do exterior. Ajudando não só na seleção de trabalhos, mas também com sugestões e críticas abalizadas para o desenvolvimento holístico de *Perspectiva*, esses docentes contribuem, com sua experiência e conhecimento, para o amadurecimento da Revista, além de serem um estímulo para nosso trabalho com seu interesse e sua participação.

Isso, claro esteja, não diminui de nenhuma forma o esforço empreendido pelos acadêmicos da UFRGS, que já haviam apoiado a ideia desde a primeira edição e continuam dedicando tempo e esforço para o sucesso de *Perspectiva*, agora em sua segunda edição. Somos-lhes igualmente gratos.

Por mais relevantes que tenham sido as conquistas do último período, a *Revista Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional* ainda lança desafios para o futuro. Nesse sentido, nosso principal objetivo enquanto Conselho é a digitalização do periódico, isto é, a criação e a manutenção de canais virtuais de acesso à *Perspectiva*, ao seu projeto editorial, aos seus parâmetros formais, a sua identidade visual e ao seu conteúdo. Com isso, afiguram-se novas portas para a divulgação do periódico na comunidade acadêmica e também se garante um mecanismo de estabilidade do projeto, mesmo com a renovação do Conselho Executivo.

No entanto, julgamos necessário abordar o contexto mais amplo em que é lançado o segundo número de *Perspectiva: Reflexões Sobre a Temática Internacional*, uma vez que vivemos um dos semestres mais delicados e controversos dos últimos

anos. Para este fim, *Perspectiva* selecionou os trabalhos que melhor traduzissem essa realidade.

Em seu primeiro artigo, nossa revista apresenta uma análise sobre a influência da Guerra Fria nas relações entre Estados Unidos e Arábia Saudita, parceiros desde a criação do reino árabe. Evidenciando, desse modo, a emergência de tensões entre Washington e Riad após a dissolução da União Soviética.

O artigo seguinte reflete sobre a grave situação da República Democrática do Congo, ressaltando suas dificuldades em criar um Estado sólido, capaz de manter controle sobre sua riqueza nacional. Neste contexto e frente à realidade atual, a integração regional é apresentada como a solução mais viável à consolidação de sua ordem político-econômica.

O terceiro texto faz um estudo sobre conflitos civis, enfatizando seus aspectos econômicos e procurando, através de uma contraposição entre duas variáveis – ganância e reivindicação –, definir qual seria a principal causa dos conflitos. A seguir, analisa-se o caso da Colômbia sob a ótica apresentada.

Um estudo de caso sobre a Nigéria é o tema do artigo seguinte, que busca caracterizar a inserção do país no cenário internacional através de uma análise de suas questões internas – política, social e econômica – e os desdobramentos que têm gerado ao desenvolvimento da política externa nigeriana.

Com o quinto trabalho apresentado, acompanhamos os últimos desdobramentos do conflito no Oriente Médio, no qual o fim do cessar-fogo entre o Hamas e Israel desencadeou violência intensa, especialmente a partir do dia 27 de dezembro, quando teve início a operação *Cast Lead* das Forças de Defesa de Israel (IDF). Às vésperas da eleição israelense, a ofensiva espalhou destruição na Faixa de Gaza e frustrou esperanças de conciliação depois de sessenta anos de guerra.

O sexto estudo realizado, seguindo uma linha semelhante aos artigos anteriores, busca apresentar as tendências mais recentes da Política Externa Chinesa, componente instrumental para o projeto de “desenvolvimento pacífico” que essa gigantesca potência tem adotado.

Por fim, encerramos essa edição com um tema que recebeu grande destaque na mídia em 2008, após a eleição de Fernando Lugo para a presidência do Paraguai: a revisão do Tratado de Itaipu, assinado com o Brasil em 1973. O impasse, seus desdobramentos e soluções são discutidos detalhadamente no último texto.

Perspectiva se coloca, desta forma, como um espaço aberto à discussão dos mais variados pontos de vista, um ambiente de fomento ao conhecimento crítico e plural, que potencialize a subjetividade histórica dos estudantes das Relações Internacionais. Em um momento de crise econômica, guerra, terrorismo e intolerância, é imprescindível refletir sobre a temática internacional, e é esse o convite que fazemos ao nosso leitor.

Da grande parceria à emergência de tensões: as relações entre os Estados Unidos e a Arábia Saudita (1945-2007)

*Bruno Pilla**

RESUMO: Desde a sua criação, o Reino da Arábia Saudita mantém laços com os Estados Unidos. Contudo, esses laços foram estreitados após a Segunda Guerra Mundial e duraram por várias décadas até o fatídico 11 de Setembro, momento em que as tensões entre os dois países foram evidenciadas. A fim de compreender quando e o que mudou no padrão de relações americano-sauditas, este artigo analisa a influência da Guerra Fria para a grande parceria entre os dois países. Assim, percebe-se a emergência de tensões entre Washington e Riad após o desaparecimento da União Soviética. Nesse sentido, o 11 de Setembro aparece como resultado de uma mudança na estrutura internacional – conforme a concepção neorrealista de Kenneth Waltz – que ocorrera na década anterior.

PALAVRAS-CHAVE: Arábia Saudita, Estados Unidos, Estrutura Internacional, 11 de Setembro.

* Acadêmico do Curso de Relações Internacionais (UFRGS). Artigo produzido em dezembro de 2008.

Considerações Iniciais

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, os EUA e a Arábia Saudita aproximaram-se de forma tal que configuraram uma das mais importantes relações entre uma nação industrializada e um país de Terceiro Mundo. No entanto, essa parceria mostrou-se seriamente ameaçada no pós-11 de setembro de 2001. Os ataques sinalizaram aos EUA que algo muito importante no Oriente Médio¹ não recebera a sua devida atenção. O mentor dos atentados terroristas, Osama bin Laden, nascera na Arábia Saudita e 15 dos 19 sequestradores eram cidadãos sauditas. Logo, a atenção internacional dirigiu-se ao reino detentor de ¼ das reservas mundiais provadas de petróleo e centro simbólico do mundo muçulmano. Enquanto a imprensa norte-americana urgia pela reconsideração dos laços americano-sauditas, centros de estudos políticos e a opinião pública geral do país apontavam a cumplicidade saudita nos atentados.

O breve resumo contido neste artigo das relações americano-sauditas investiga a importância do fator Guerra Fria para as relações entre os dois países. Assim, como diretriz teórica, utiliza-se a concepção de política internacional desenvolvida por Kenneth Waltz no livro *Theory of International Politics* (1979) e complementada no artigo *Realist Thought and Neorealist Theory* (1990). Waltz (1990) defende a necessidade de uma teoria sistêmica de política internacional, a qual rejeita as explicações para o todo (sistema internacional) a partir das interações entre suas partes (Estados).

Para iniciar o estudo, dois pontos merecem destaque. O primeiro refere-se à presença do fundamentalismo² islâmico na formação da Arábia Saudita. Em 1744, ocorreu o juramento de fidelidade entre Muhammad ibn Saud – um potentado local e antepassado direto dos atuais governantes do reino saudita – e Muhammad ibn Abd al-Wahhab – militante pregador que criara sua própria versão fundamentalista do Islã, o Wahhabismo. Após avançarem pela Península Arábica durante o final do século XVIII e início do XIX, os sauditas-wahhabitas foram barrados pelo Egito e pelo Império Otomano. A reação veio em 1902 com Abdel Aziz, o qual reviveu a relação com os ensinamentos wahhabitas,

¹ “Localizada na confluência dos continentes asiático, europeu e africano, a região do Oriente Médio ocupa aproximadamente 7,2 milhões de quilômetros quadrados e engloba Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Irã, Iraque, Israel, Jordânia, Kuwait, Líbano, Omã, Síria, Tunísia e Territórios da Autoridade Palestina. A região, também conhecida como Machrek, inclui ainda áreas envolvidas na dinâmica regional: o Magreb (norte da África: Líbia, Tunísia, Argélia e Marrocos, além do Saara Ocidental e Mauritânia), o Chifre da África (Sudão, Eritreia e Somália) e a Ásia Central muçulmana (Azerbaijão, Cazaquistão, Uzbequistão, Turcomenistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Afeganistão).” (VIZENTINI, 2007, pp. 97-98)

² Neste artigo, o fundamentalismo é entendido como a leitura literal dos textos sagrados e o chamado para a aplicação desta interpretação na organização do Estado e da sociedade. Vale lembrar que as interpretações fundamentalistas não são exclusividade do Islã e que elas possuem um caráter intolerante (com aqueles que não são de sua fé) e antidemocrático. (HALLIDAY, 1999)

passando-os aos beduínos da Arábia central, o que levou ao assentamento destes e à formação de uma força de combate resoluta e fanática, composta pelos chamados *Ikhwan* ("irmãos"). Em 1926, Riad, capital da província de Nejd, foi recuperada e, com o controle das diversas tribos da Arábia, Abdel Aziz coroou-se Rei do Hejaz, Nejd e Dependências – o Reino da Arábia Saudita a partir de 1932.

O segundo ponto refere-se ao início das relações entre os EUA e a Arábia Saudita através da concessão petrolífera dada à *Standard Oil of California* (Socal, hoje Chevron) no ano de 1933. A importância dessa concessão relaciona-se ao seu tamanho e ao caráter unicamente americano dela, uma vez que os sauditas, temendo uma colonização, evitavam os britânicos. Antes mesmo da Segunda Guerra Mundial findar, as relações americano-sauditas já adquiriam um caráter político-militar com o treinamento do exército saudita e a construção do campo de aviação de Dhahran. Inicialmente, esse campo tinha como objetivo tornar os EUA independentes em relação às bases britânicas do Cairo e Abadan. Mais adiante, em 1948, durante as renegociações para o acordo desse campo aéreo, perceber-se-á sua importância em um novo contexto: a Guerra Fria.

A Grande Parceria (1945-1991)

"É possível antecipar que em nenhuma parte do mundo o confronto entre os dois blocos antagonistas foi tão vivo quanto no Oriente Médio" (ROCHE, 1992, p. 176). Assim, esse subitem analisará a forte cooperação entre os norte-americanos e sauditas durante os anos de conflito estrutural bipolar. A fim de sistematizar os principais pontos dessa relação, subdividiu-se o período de acordo com uma lógica histórico-analítica baseada nos principais eventos do Oriente Médio.

Além do petróleo: o aprofundamento das relações americano-sauditas até a Crise de Suez (1945-1956)

Em 14 de fevereiro de 1945, o presidente norte-americano Franklin D. Roosevelt, voltando de Yalta,³ quis encontrar o rei Abdel Aziz, o que ocorreu no navio de guerra *Quincy* dos EUA, ancorado ao norte do Canal de Suez. Al-Rasheed (2003) interpreta a reunião como resultado dos esforços da Aramco para dirigir as atenções de Washington a Riad. Assim, até 1947, o auxílio financeiro dos EUA à Arábia Saudita já era de US\$100 milhões. Além disso, em 1950, a Aramco construiu um oleoduto⁴ ligando a parte leste da Arábia ao Mediter-

³ No mesmo mês do encontro entre os dois líderes, ocorriam as diversas negociações internacionais que davam origem ao conflito denominado Guerra Fria, ou seja, era o início da bipolarização do sistema internacional.

⁴ Chamado de *tapline*, abreviação de *Trans-Arabian Pipeline*. Mais especificamente, o *tapline* possuía aproximadamente 2 mil quilômetros, estendendo-se de Qaisumah (Arábia Saudita) a Sidon (Líbano).

râneo, onde operava a Sexta Frota dos EUA, já importante dentro da ameaça soviética à Turquia e ao Irã. Os soviéticos estabeleciam bases de controle na Europa Oriental e pareciam preparados a ab-rogar a Declaração de Teerã, na qual haviam se comprometido a não violar a soberania do Irã (vizinho da Arábia Saudita através do Golfo Pérsico). Além disso, a retirada da Grã-Bretanha da região poderia criar um vácuo para a URSS preencher.⁵

Com relação ao petróleo, em 1948, os EUA importavam apenas 6% daquilo que consumiam e, além disso, nem 8% desses vinham da Arábia Saudita. Portanto, a relevância do petróleo para a estratégia norte-americana do pós-guerra residia em utilizá-lo para a reconstrução da Europa Ocidental. (BRONSON, 2006)

A Ameaça Nasserista e a Cooperação Americano-Saudita (1956-1967)

Após a Segunda Guerra Mundial, surgiram líderes árabes desafiadores da presença européia na região. Dentre eles, destacou-se Gamal Abd al-Nasser, cuja ascensão ao poder no Egito deu-se em 1954. Este líder nacionalista árabe foi capaz de articular a ideologia pan-árabe como nenhum outro líder na região (FERABOLLI, 2005). Após a nacionalização do Canal de Suez (1956), Nasser expandiu sua influência na região, adotando um discurso crítico às monarquias árabes e outros regimes pró-ocidentais, acusando-os de perpetuarem o colonialismo pelos seus laços estreitos com os poderes imperialistas.⁶ A URSS apoiava o líder nacionalista egípcio: em 1955, Nasser recebera da Tchecoslováquia o valor de US\$200 milhões (quase US\$1 bilhão em moeda atual) de avançados equipamentos soviéticos em troca do algodão egípcio.

Em resposta, em fevereiro de 1957, o rei Saud visitou Washington e foi recebido por Eisenhower. O resultado foi a renovação de Dhahran por mais 5 anos aos EUA, os quais, por sua vez, continuaram equipando militarmente os sauditas. À Casa de Saud desagradavam a queda de monarquias na região (como no Iraque em 1958) e a influência nasserista dentro da Península Arábica.⁷ A defesa interna do reino saudita também era tida como de importância vital para os interesses dos dois países. Assim, havia grande repressão através da Guarda Nacional saudita. A Aramco⁸ desejava um governo estável para suas pretensões de longo prazo: apoiava a inexistência de oposição legal, sindicatos, constituição

⁵ Em 1947, a Grã-Bretanha suspendeu a ajuda externa à Turquia e à Grécia. Além disso, anunciou que passaria o Mandato Palestino para as Nações Unidas.

⁶ Os sauditas respondiam defendendo a soberania estatal dentro da Liga Árabe. Além disso, associavam Nasser com o comunismo desprovido de religião.

⁷ Em setembro de 1962, a monarquia iemenita foi derrubada por soldados republicanos apoiados pelo Egito.

⁸ Em 1944, a Casoc (afiliada da Social) mudou de nome para Aramco (abreviação em inglês de *Arabian American Oil Company*).

e eleições no país. Durante a década de 1960, o nasserismo refletia-se internamente através de deserções de pilotos de aviões e de trabalhadores iemenitas simpatizantes da revolução. O resultado eram prisões, deportações e execuções realizadas pelo governo saudita com apoio de forças de segurança dos EUA. (HALLIDAY, 1974)

A derrota de Nasser e o dilema da Arábia Saudita frente a Israel (1967-1973)

Após o Egito interditar o Golfo de Akaba aos navios israelenses, em maio de 1967, Israel, que ansiava por uma guerra contra os regimes árabes revolucionários, derrotou Egito, Síria e Jordânia e anexou no espaço de seis dias (5-10 junho) territórios estratégicos à sua segurança: a Península do Sinai (ao sul), a Cisjordânia (ao leste) e as Colinas de Golã (ao norte).

Após Nasser acusar os norte-americanos de auxiliarem os israelenses, Iraque, Kuwait e Argélia suspenderam a entrega de petróleo aos EUA. A posição saudita revelou a artificialidade de sua defesa do Mundo Árabe.⁹ O rei Faisal estava esperando que os EUA negassem o apoio aos israelenses, mas, devido às turbulências sociais no reino que o conflito já causava, não pôde mais esperar e adotou o primeiro embargo petrolífero aos EUA. No entanto, o embargo não teve nenhuma ameaça realmente séria às relações americano-sauditas.

*“As tropas americanas no Vietnã consumiam de 200.000 a 300.000 barris de petróleo do Golfo Pérsico por dia. Sessenta por cento de toda necessidade de petróleo dos EUA para o Vietnã e Sudeste Asiático, e 80 por cento do combustível de sua aviação, vinham do Golfo. Reconhecendo isso, Faisal secretamente permitiu que jatos com combustíveis embarcassem para alcançar a Força Aérea dos EUA no Vietnã, apesar do embargo.”*¹⁰ (BRONSON, 2006, p. 101)

Assim, os vencedores da Guerra dos Seis Dias não foram apenas os israelenses, mas também os estadunidenses e os sauditas. Com a morte de Nasser – cujo apelo pan-arabista estava enfraquecido desde 1967 – e a ascensão ao poder de Sadat (1970), os EUA e a Arábia Saudita conseguiram afastar de vez o Egito das ideologias revolucionárias e da URSS. Os sauditas praticamente dobraram os subsídios ao Egito para US\$200 milhões por ano (mais de US\$1 bilhão em valores de 2005), além de comprarem aeronaves francesas em nome do Egito. Como resultado, em julho de 1972, Sadat expulsou aproximadamente 20 mil conselheiros soviéticos de seu território (BRONSON, 2006; KORANY, 1991).

⁹ Feraboli (2005) demonstra como a “Grande Nação Árabe” e o “Mundo Árabe” sempre estiveram muito aquém da unidade, caracterizando-se mais pela desintegração. A cumplicidade dos sauditas com relação aos interesses norte-americanos pode ser percebida como um dos principais fatores para tal desintegração.

¹⁰ Grifo meu. Tradução livre do original em inglês.

No entanto, os EUA tinham dois aliados contraditórios: Israel e Arábia Saudita. Desde a resolução da ONU apoiando a partição da Palestina (1947), os sauditas tentam ajustar (perante os demais países árabes) sua cooperação com os maiores patrocinadores de Israel. Após a queda do inimigo comum Nasser, a contradição ficou mais evidente. Entretanto, a Casa de Saud, que desde sua formação é dominada pela sensação de vulnerabilidade, como aponta Al-Rasheed (2003), não cogitava a possibilidade de uma ação mais incisiva contra israelenses e americanos. Halliday (1974, p. 72) acrescenta que “a posição saudita em relação a Israel é dominada mais pela obsessão religiosa acerca do caráter ‘islâmico’ de Jerusalém do que solidariedade com o povo palestino”.¹¹ Nas palavras de Waltz (1990, p. 11), “para os neorrealistas, contudo, os Estados são feitos funcionalmente similares pelos constrangimentos da estrutura, com a principal diferença entre eles definida de acordo com suas capacidades”.¹² Assim, os sauditas não tinham a capacidade suficiente para ameaçar a configuração regional bipolar e agiam dentro de seus limites para justificar (ou pelo menos esconder) o alinhamento indireto com Israel.

A política americano-saudita do petróleo (1973-1979)

Apesar de o nacionalismo petrolífero ter conseguido matizar a expropriação das riquezas árabes pelas multinacionais do petróleo (através da criação da OPEP em 1960), ele não foi capaz de desfazer o alinhamento de Estados árabes com as demandas da economia ocidental. Contudo, até o ano de 1973 a cooperação americano-saudita, na questão do petróleo, não tivera grandes repercussões sobre os demais países árabes, o que mudou com a explosão de preços na década de 1970. No dia 6 de outubro de 1973, Egito e Síria atacaram de surpresa Israel num dia de feriado nacional judaico, com o fim de recuperar os territórios perdidos durante a Guerra dos Seis Dias. Contudo, o eficiente exército israelense logo expulsou os invasores. Os EUA auxiliaram-nos com armamentos (duas vezes mais do que os soviéticos com relação aos sírios e egípcios), o que fez os países árabes mais “revoltados” decidirem pelo uso do petróleo como arma política (FERABOLLI, 2005; VIZENTINI, 2002).

A participação da Arábia Saudita no conflito de 1973 ocorreu apenas para não ser acusada de omissão enquanto Egito, Síria, Iraque, Líbia, Argélia, Tunísia, Sudão e Marrocos (isto é, seus companheiros da fictícia Grande Nação Árabe) engajavam-se nele. Os sauditas mandaram apenas uma brigada de 3.000 tropas à Síria. No entanto, essa brigada só chegou a Damasco depois que o conflito cessara. Além disso, como traz Bronson (2006, p. 117), “o príncipe Fahd chamara o

¹¹ Tradução livre do original em inglês.

¹² Tradução livre do original em inglês.

chefe do posto da CIA e deixara claro que as tropas sauditas estavam sob instruções restritas para não se envolverem na luta”¹³ (AL-RASHEED, 2003; BRONSON, 2006).

Durante as discussões que levariam à assinatura da Declaração do Kuwait, em outubro de 1973, o plano saudita de apenas reduzir a produção petrolífera para pressionar os EUA foi adotado. Entretanto, os EUA, que importavam menos de 10% do petróleo do Oriente Médio (ao contrário da Europa e do Japão), não pararam de ceder armamentos a Israel, o que obrigou os sauditas a juntarem-se àqueles países que já haviam embargado seus carregamentos de petróleo aos norte-americanos (FERABOLLI, 2005; VIZENTINI, 2002). A aproximação dos sauditas com os demais árabes ocorria, portanto, quando essa lhes era a única alternativa viável frente à posição intransigente dos EUA em apoio a Israel. Após o aumento inicial do preço, os sauditas atuaram a fim de impedir que os demais países da OPEP utilizassem a *commodity* como arma política. Os sauditas ameaçavam reduzir unilateralmente seu preço, aumentando sua produção. Como a maioria dos membros da OPEP não concordavam com os sauditas, alegando a depreciação do dólar e a inflação mundial, o preço acabava congelado, o que já era um ganho para os países industrializados. Os EUA, ainda não satisfeitos, ameaçavam e intimidavam os países exportadores de petróleo.¹⁴

Enquanto o próprio embargo ocorria, o governo saudita engajava-se em negociações bilaterais com os EUA. Assinaram o Tratado de Cooperação Americano-saudita, em 8 junho de 1974, o qual buscava expandir a cooperação entre os dois países em diversos campos. O acordo estabeleceu uma Comissão Conjunta em Cooperação Econômica e uma Comissão Conjunta de Cooperação na Segurança.¹⁵ Além disso, os dois países já negociavam para que os americanos recuperassem os chamados petrodólares, ou seja, os sauditas passariam a investir pesado na economia dos EUA. Em contrapartida, os líderes sauditas esperavam que os EUA os assistissem em seus planos de modernização econômica.

Enquanto o embargo saudita aos americanos estava declarado, a Aramco convencia o rei Faisal a fornecer secretamente o combustível para as bases e navios de guerra dos EUA, como ocorrera no embargo de 1967. O único temor do rei era de que isso se tornasse público. Juntamente a essa parceria econômica, a Comissão Conjunta para Cooperação na Segurança visava reaquecer as indústrias de armamentos dos EUA, recuperando os dólares através das vendas para os sauditas, o que apertaria ainda mais os laços entre os dois países. De 1975 a

¹³ Tradução livre do original em inglês.

¹⁴ O Secretário de Estado norte-americano da época, Henry Kissinger, chegou a admitir, em uma entrevista à *Business Week*, a possibilidade de ação militar contra os membros da OPEP que impusessem preços considerados prejudiciais ao restante do mundo. Para mais detalhes ver Alnasrawi (1991, p. 124 e 125).

¹⁵ Para mais detalhes acerca deste tratado ver Alnasrawi (1991, p. 112-113).

1979, os sauditas compraram US\$ 2,8 bilhões (por ano) em armamentos dos norte-americanos (ALNASRAWI, 1991; BRONSON, 2006).

Com as receitas alcançando dezenas de bilhões de dólares (US\$25 bilhões em 1974 e US\$100 bilhões no final da década), os sauditas passaram a despejar dinheiro pelo mundo: os 3 principais destinos foram organizações islâmicas e operações antissoviéticas, objetivos que se complementavam. Em 1977, *Newsweek* estimou que a Arábia Saudita proveu mais de US\$6 bilhões em ajuda militar e externa a diversos países, incluindo Egito (US\$2,5 bilhões), Jordânia (US\$500 milhões), Síria (US\$1 bilhão), Paquistão (US\$500 milhões), Iêmen do Norte (US\$150 milhões), Somália (US\$220 milhões), Sudão (US\$250 milhões) e mais de US\$1,5 bilhões para outros (BRONSON, 2006).

O Arco das Crises e as ameaças à segurança saudita (1979-1991)

Com a deterioração da *détente* e a emergência Nova Guerra Fria, os EUA passaram a priorizar a região do Arco das Crises,¹⁶ cuja extensão seria do Chifre da África ao Paquistão, passando pela Península Arábica. Como consequência da Revolução Iraniana (1979), os EUA perderam um dos mais importantes aliados na região. Com relação aos sauditas, como se não bastasse o significado da queda de uma monarquia próxima, a legitimidade islâmica de Khomeini (a xiita, opondo-se à sunita) representava uma ameaça direta à centralidade da Casa de Saud no mundo islâmico. Ademais, os discursos iranianos atacavam a Arábia Saudita como sendo defensora secreta dos EUA, e não dos muçulmanos. Um dos resultados desse incentivo ao ativismo islâmico pelo Irã foi a tomada da Grande Mesquita por fanáticos religiosos (sauditas ou não) em novembro de 1979. Uma vez criticada nesse episódio por não ser suficientemente religiosa, a Casa de Saud passou a investir em instituições religiosas dentro e fora do reino, fazendo o contrário daquilo que Abdel Aziz fizera contra os *Ikhwan* em 1929: promoção do extremismo religioso¹⁷ (AL-RASHEED, 2003).

Essa postura acentuou-se com a invasão soviética do Afeganistão em dezembro desse mesmo ano. Para os EUA e a Arábia Saudita, o episódio reavivou a ameaça do comunismo e trouxe temores de um possível avanço soviético sobre o Golfo. Assim, em fevereiro de 1980, os dois parceiros já haviam concordado acerca de um programa conjunto. A Arábia Saudita, que já vinha promovendo o

¹⁶ Assim denominada pelo assessor americano Zbigniew Brzezinski.

¹⁷ Em 1929, Abdel Aziz tomou uma atitude que contradisse as raízes wahhabitas do reino: esmagou os *Ikhwan* utilizando transporte motorizado fornecido pela Grã-Bretanha. Os militantes fundamentalistas pretendiam uma *jihad* ilimitada ao norte dos territórios conquistados, mas o rei saudita não estava disposto a hostilizar os britânicos. Esse episódio, aliás, será lembrado nos *fatawa* (plural de *fatawa*, pronunciamento religioso) de Osama bin Laden durante a década de 1990, momento em que ascenderam as críticas à relação americano-saudita.

fundamentalismo religioso internamente, passou a apoiar grupos radicais sunitas no Afeganistão (com apoio da CIA), o que servia a um duplo objetivo: combater os comunistas e a influência da revolução iraniana na população xiita afegã. Dessa forma, os puristas wahhabitas passaram a ter maior influência interna: panfletos e propagandas proliferaram no reino, incentivando a juventude saudita à *jihad* no Afeganistão (BRONSON, 2006; VIZENTINI, 2002).

Dentre os partidos fundamentalistas afegãos patrocinados pelos sauditas, um deles era liderado por Abdul Rasul Sayyaf e dedicava-se a expandir uma interpretação militante do Islã. Osama bin Laden juntou-se a Sayyaf quando foi ao Afeganistão pela *jihad*. A maior parte dos armamentos (financiados por americanos e sauditas) que chegavam ao Afeganistão, através do Paquistão, ficavam sob o controle de grupos fundamentalistas como o de Sayyaf. Entre 1981 e 1986, a ajuda bilateral americano-saudita aumentou dez vezes (de US\$120 milhões para US\$1,2 bilhões por ano). Contudo, não havia controle sobre o destino de tal dinheiro, o que se tornaria uma tensão entre os EUA e a Arábia Saudita duas décadas depois (BRONSON, 2006; KORANY, 1991).

Além da cooperação no Afeganistão, os dois parceiros despejaram recursos em Angola (apoando a UNITA) e na Etiópia (apoando a oposição ao líder etíope Mengistu Haile Mariam). Ademais, EUA e Arábia Saudita temiam a aproximação da Líbia com a Etiópia e, assim, o Sudão adquiria importância estratégica como Estado-tampão.¹⁸ Contudo, com o fim da Guerra Fria, a ajuda diminuiria de forma vertiginosa, fato semelhante ao caso etíope. Ademais, os sauditas financiaram até mesmo os “contras” da Nicarágua, visando deter as guerrilhas sandinistas de orientação marxista que ascenderam ao poder nesse país após uma breve guerra civil.

Outro evento notável desse período e que ajuda a justificar a denominação “Arco das Crises” para a região foi a invasão do Irã pelo Iraque. A Arábia Saudita considerava os dois países como uma ameaça à sua segurança. Em 22 de setembro de 1980, o Iraque, sob o pretexto de antigas disputas fronteiriças, atacou seu vizinho e ocupou parte da zona produtora de petróleo (província iraniana do Kuzestão). Assim, a Guerra Irã-Iraque ameaçou o escoamento do petróleo a partir do Golfo, abriu oportunidades para a expansão soviética¹⁹ e trouxe um sério desafio ideológico à Arábia Saudita. Em 1982, temendo a retaliação iraniana, Arábia Saudita passou a incentivar os EUA para que se aproximassem do Iraque. O discurso iraniano contra os regimes muçulmanos conservadores foi concebido como uma ameaça maior que a de Saddam Hussein (AL-RASHEED, 2003).

¹⁸ A Arábia Saudita enviava dinheiro e petróleo para sustentar a conturbada economia sudanesa. Durante a década de 1980, investidores sauditas direcionaram bilhões de dólares ao setor agrícola sudanês a fim de criar uma região que produzisse cereais em larga escala. (BRONSON, 2006)

¹⁹ O partido Baas do Iraque era formalmente aliado da URSS.

Como consequência das crises que atingiam o Oriente Médio, criou-se o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) em maio de 1981. Logicamente, Iraque e Irã (as ameaças) não entraram nessa organização, pois servia para os países da Península Arábica (exceto Iêmen) protegerem-se. Assim, o CCG era mais uma evidência da sensação de vulnerabilidade da Arábia Saudita. No início dos anos 80, o reino saudita absorvia 36% de todas as vendas de armamentos pelos EUA. Havia a estimativa de que para cada 6 membros das forças armadas sauditas havia um conselheiro americano, dado que os sauditas não possuíam o *know-how* para operar os equipamentos dotados de grande sofisticação. A venda de armamentos aos sauditas não possuía um caráter puramente econômico; era muito mais estratégico, pois os EUA pretendiam controlar o futuro do balanço militar no Oriente Médio e, assim, também vendiam jatos ao Egito e a Israel (ALNASRAWI, 1991).

Com relação à questão do petróleo, é importante salientar que os eventos supracitados desse período criaram um ambiente de incertezas para o Ocidente. Dessa forma, os países industrializados iniciaram uma descontrolada construção de estoques de petróleo,²⁰ a qual, entretanto, acabou sendo prolongada a fim de servir a objetivos político-estratégicos. A compra exagerada de petróleo para a construção dos estoques continuou nos dois anos seguintes a 1979, apesar das condições de recessão das economias industrializadas.

“A percepção de que a Guerra Irã-Iraque não teve consequências para a oferta de petróleo, a emergência de condições de abundância no mercado petrolífero mundial, o declínio na demanda de petróleo e a permanente subida das taxas de juros em 1981, e a estabilidade dos preços oficiais e do dia induziram os países industrializados a mergulharem em seus estoques acumulados do óleo para satisfazer parte de suas necessidades de consumo, ao invés de importá-lo dos países membros da OPEP. Foi a manipulação dos estoques de petróleo que, juntamente com conservação e substituição, levaram finalmente à redução de preço de 1983”²¹ (ALNASRAWI, 1991, p. 139).

A conservação de que trata Alnasrawi (1991) refere-se à formação de reservas petrolíferas e a uma maior eficiência em seu uso. Já a substituição significou a busca por energias alternativas ao petróleo da OPEP por parte dos países industrializados, buscando evitar qualquer dependência. A confiança para essa substituição foi depositada sobre a energia do carvão e a energia nuclear. Servindo aos mesmos objetivos, fontes alternativas de petróleo (México, Mar do Norte, Alasca e Egito) foram buscadas.

²⁰ Em dezembro de 1979, o estoque petrolífero da AIE alcançou o nível recorde de 426 milhões de toneladas, sendo 7,85% maior do que aquele do início do mesmo ano (ALNASRAWI, 1991).

²¹ Tradução livre do original em inglês.

A emergência de tensões (1991-2007)

Após a breve análise da forte cooperação americano-saudita durante a Guerra Fria, este item analisará o significado do final da mesma²² para as relações entre os dois países. É importante ressaltar que não se buscou uma mudança imediata e/ou drástica. Investigar-se-ão, contudo, as consequências do desaparecimento da URSS, um vasto Estado hegemônico adjacente ao Oriente Médio, para as relações americano-sauditas. Também não se excluem as causas ao nível das unidades para as mudanças nas relações entre os dois países. “A estrutura opera como a causa, mas não é a única causa em jogo”, nas palavras de Waltz (1979, p. 78), ou seja, as causas estruturais fornecem *boa parte* das explicações para as mudanças nos comportamentos dos Estados, e não *todas* as explicações.

O impacto do final da Guerra Fria e da Segunda Guerra do Golfo (1991-1994)

O colapso da URSS, em 1991, e o fim da Guerra Fria e do sistema mundial bipolar constituem uma forte mudança na ordem estruturada desde o segundo pós-guerra.

“Onde a Rússia detinha um interesse vital e onde o final da Guerra Fria criou uma incerteza ainda maior foi no tocante aos novos padrões de relações interestatais. Estas relações surgiram na região [do Oriente Médio] como resultado da fragmentação do Estado soviético. O final da Guerra Fria significou que os velhos controles das superpotências e os elementos de previsibilidade associados a eles não existiam mais”²³ (HALLIDAY, 2005, p. 136).

Nesse sentido, pode-se dizer que o fim da bipolaridade internacional afastou grande parte das justificativas que embasaram muitas das relações políticas construídas pelos EUA durante as cinco décadas anteriores. Não foi diferente para as relações com a Arábia Saudita.

O evento regional mais marcante desse período de transição foi a invasão do Kuwait pelo Iraque em agosto de 1990. Pela primeira vez na história moderna, Estados árabes lutaram com armas ocidentais entre si. Como colocado, o final da Guerra Fria lançava um novo período de incertezas sobre a região. Tenha Saddam Hussein percebido ou não o final da Guerra Fria, a consequência de sua ação – a resposta fulminante dos EUA – inscreveu-se num cenário diferente daquele constrangido pela ordem internacional bipolar. A URSS votou pelas

²² Entende-se que o final do conflito bipolar foi um processo que ocorreu de 1985 a 1991 com as modificações internas do presidente Gorbachev, as quais tiveram efeitos sobre a política soviética no Oriente Médio e fizeram da URSS um atuante neutro (progressivamente pró-EUA) e não mais um adversário.

²³ Tradução livre do original em inglês.

resoluções-chave do CSNU sobre o Iraque e não forneceu nenhum auxílio significativo a Bagdá. O crédito saudita de US\$4 bilhões também influenciou a posição russa²⁴ (HALLIDAY, 2005).

Com relação à motivação para a resposta norte-americana, Vizentini (2002) explica que o Kuwait possuía US\$ 120 bilhões investidos no exterior, dos quais US\$30 bilhões foram investidos nos EUA. No entanto, uma explicação mais completa necessita passar pelas relações americano-sauditas. No dia seguinte à invasão do Kuwait, o embaixador da Arábia Saudita nos EUA reuniu-se com o secretário de defesa norte-americano. Em 6 meses, mais de meio milhão de homens e mulheres americanos chegariam ao reino saudita e a seus vizinhos do Golfo Pérsico. O número de militares iraquianos era maior do que o número de homens sauditas em idade para lutar. Nesse sentido, uma vez conquistado o Kuwait (o que deixava Saddam no controle de 19% das reservas mundiais de petróleo), a Arábia Saudita seria uma presa fácil, o que deixaria o líder iraquiano com o domínio político-econômico da Península Arábica.

Essa ameaça urgente que o Iraque representou à Casa de Saud fez com o rei Fahd aceitasse prontamente o auxílio de seu grande parceiro histórico. No entanto, o *fatwa* que buscava legitimar tal acontecimento não conseguiu atingir seu objetivo, pois nos meses seguintes membros de universidades islâmicas não apontavam Saddam como o inimigo, e sim o Ocidente. Incluía-se, dentre essas vozes críticas ao rei Fahd, Osama bin Laden, que, ao retornar do Afeganistão em 1989, oferecera ao rei seus combatentes afegãos para reverter a ameaça iraquiana. Essa proposta não fora apenas rejeitada, como também ridicularizada pelo monarca saudita, afinal Bin Laden não era mais útil depois do colapso da URSS.

A Arábia Saudita também saiu em difícil situação financeira do conflito com o Iraque: suas contribuições e compromissos futuros passavam de US\$60 bilhões. Isso tornou ainda mais difícil acalmar a oposição interna. Em 1992, novos líderes religiosos assinaram um “memorando de conselho” que responsabilizava a Casa de Saud por permitir que o império da *sharia* houvesse se debilitado no país. Logicamente, esse cenário não era nada confortável para a família real, a qual priorizava a manutenção de seu *status quo* há décadas (AL-RASHEED, 2003; BRONSON, 2006).

Tensões sinalizadas (1994-2001)

Consoante Bronson (2006), o ano de 1994 representou o último momento de relações brandas entre os dois países: os créditos sauditas quase se esgotaram como resultado do declínio no preço do petróleo e dos gastos na Segunda Guerra do Golfo, e membros-chave da oposição saudita foram presos ou expulsos. A

²⁴ Para mais detalhes da reaproximação russo-saudita ver Bronson (2006, p. 196-198).

década de 1990 mostrava-se preocupante para o reino saudita sob o ponto de vista econômico e político.

Em novembro de 1995, terroristas atacaram instalação americano-saudita que abrigava uma missão militar dos EUA destinada a treinar a Guarda Nacional da Arábia Saudita. Diversos grupos assumiram a autoria do atentado, no qual 5 americanos morreram. Seis meses mais tarde, oficiais sauditas executaram 4 suspeitos que se responsabilizaram pelo ataque e creditaram inspiração a Bin Laden. As autoridades sauditas executaram os suspeitos sem passar informações sobre eles às autoridades americanas, o que fez diminuir a confiança dos EUA no esforço antiterrorismo dos sauditas. Além disso, um mês após as execuções ocorrerem, um caminhão-bomba explodiu do lado de fora das Torres Khobar, um complexo residencial que abrigava 2 mil membros das forças armadas dos EUA. Novamente, houve divergências entre americanos e sauditas sobre como lidar com esse desastre: o Príncipe Bandar (embaixador saudita nos EUA), prevendo a turbulência interna, temia que a resposta norte-americana hostilizasse o Irã.²⁵

Outro ponto em que os EUA e a Arábia Saudita passaram a divergir foi no que toca ao Afeganistão. Os EUA abandonaram o país à própria sorte após a retirada da URSS, esperando que voltasse à forte sociedade tribal com um fraco centro político. Já a Arábia Saudita continuou mandando dinheiro ao país, o qual terminava nas mãos das milícias fundamentalistas.²⁶ Pelo menos 3 razões explicam o apoio saudita aos talibãs: a) um senso de estabilidade no Afeganistão seria restaurado; b) os sauditas associavam a ideologia dos talibãs com a do Wahhabismo; c) um Estado sunita no Afeganistão contrabalançaria o Estado xiita de Teerã (BAHGAT, 2004). Contudo, Bin Laden causou a deterioração nas relações dos sauditas com os talibãs devido à sua retórica antiamericana e antissaudita, a qual não agradava à Casa de Saud que tentava, sem êxito, a entrega do líder da Al-Qaeda por parte dos talibãs.

Os EUA, ressentidos pelos ataques terroristas da Al-Qaeda a suas embaixadas no Quênia e na Tanzânia (1998), lançaram mísseis contra o Afeganistão sem avisar a Arábia Saudita. Os sauditas ficaram perplexos com a atitude americana e criticaram-na como criadora de instabilidade regional. Quanto ao Iraque, os dois países também tinham visões opostas. A Casa de Saud já percebia como a presença de tropas “infieis” em seu território era perigoso para sua segurança. Além disso, o duplo objetivo norte-americano de conter o Iraque e o Irã não tinha apoio dos sauditas, que preferiam jogar um contra o outro, evitando hostilidade direta com eles. Em 1996, a Força Aérea dos EUA foi negada a permissão de uso das bases

²⁵ Ainda que o caso continue sem solução, evidências sugerem que o responsável pelo ataque foi um braço do Hezbollah na Arábia Saudita, que atuava com assistência iraniana. (BRONSON, 2006, p. 216).

²⁶ A Arábia Saudita, juntamente com Paquistão e os Emirados Árabes Unidos, deram reconhecimento diplomático ao Talibã em 1997, conforme destaca Bahgat (2004).

sauditas para lançar mísseis em resposta às manobras de Saddam Hussein. Os americanos atacaram mesmo sem apoio saudita (BRONSON, 2006).

Um desastre que esperava para acontecer: o 11 de Setembro e as Tensões Evidenciadas (2001-2007)

Tendo em vista o turbulento cenário do pós-Guerra Fria, o 11 de Setembro não representou, por si só, uma mudança ou uma quebra repentina no padrão de relações entre os EUA e a Arábia Saudita, e sim uma consequência do que se configurava desde o desaparecimento da URSS: o agravamento dos seus laços político-econômicos. Como resultado dos ataques, políticos e pensadores norte-americanos passaram a criticar (com atraso) a Arábia Saudita por financiar o terrorismo.²⁷ As opiniões públicas de um país rapidamente voltaram-se contra o outro. Além disso, o agravamento dos confrontos entre israelenses e palestinos complicavam ainda mais a situação americano-saudita. Em abril de 2002, o presidente George W. Bush reuniu-se com o príncipe herdeiro Abdullah no seu rancho do Texas. O encontro foi tenso, uma vez que o monarca saudita focava na questão palestina, enquanto Bush tratava da cooperação antiterrorismo. Em março de 2003, o vice-presidente americano, Dick Cheney, recebeu respostas negativas da Arábia Saudita durante sua turnê pela região que objetivava apoio à invasão do Iraque. A justificativa era de que o momento era inoportuno face aos ecos do 11 de Setembro e aos conflitos entre Israel e Palestina (BAHGAT, 2004; BRONSON, 2006).

Os sauditas apenas se engajaram nos esforços antiterroristas a partir de maio de 2003 quando terroristas atacaram 3 complexos residenciais em Riad. Além da captura de diversos suspeitos, os sauditas passaram a fiscalizar o destino do dinheiro das instituições de caridade a fim de evitar que chegasse a terroristas. Apesar dessas medidas, os EUA ainda apontam o dinheiro privado saudita como fonte significativa das insurgências terroristas. "O governo da Arábia Saudita continua confrontando as ideologias terroristas e o extremismo, ainda que com variados graus de sucesso" (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2008, *online*).

Uma das críticas é que os sauditas não controlam organizações como a Assembleia Mundial da Juventude Muçulmana e a Liga Mundial Muçulmana, pois são classificadas como organizações multilaterais, e não como instituições de caridade. Os sauditas contra-argumentam que controlar toda saída de dinheiro do reino é uma tarefa praticamente impossível, uma vez que há 6 milhões de trabalhadores estrangeiros no reino enviando ao exterior bilhões de dólares todo ano. Além disso, os sauditas colocam que o dinheiro só chegaria à Al-Qaeda após

²⁷ Os jornais *The New York Times* (14 de outubro) e *Washington Post* (11 de novembro) usaram o mesmo título em seus editoriais: "Reconsiderando a Arábia Saudita".

passar pelos bancos europeus e americanos. Por fim, lembram que o Zakat (pagamento do “dízimo”) é um dos cinco pilares do Islã, sendo, portanto, obrigatório (BAHGAT, 2004; BRONSON, 2006; SIEFF, 2004).

Perspectivas para o futuro das relações americano-sauditas

Com relação ao petróleo, a *commodity* continua sendo de alta relevância para os cálculos acerca de segurança energética²⁸ dos países. Com o aumento da demanda global (e sobretudo de países emergentes como China e Índia), o seu preço tende a elevar-se. Em 1998, Riad tomou a decisão de não aumentar a capacidade de produção, efeitos sentidos nos dias atuais pelos elevados preços do barril. Em 1999 e 2000, os sauditas mobilizaram os produtores mundiais de petróleo para limitar sua produção e puxar os preços para cima. Desde o fim da Guerra Fria, dois fatores atuaram para a política petrolífera saudita tornar-se mais independente: a necessidade de receitas para conter a oposição interna e a diversificação de mercados mundiais.

“Ela [a mudança do mercado petrolífero] aumenta a presença de outros [países] na Arábia Saudita, o que reduz a influência americana, sobretudo no campo comercial. Os contratos sauditas não são mais decididos reflexivamente em favor dos EUA. Entre julho de 2003 e janeiro de 2004, o príncipe herdeiro Abdullah apoiou a diversificação da economia da Arábia Saudita em detrimento dos EUA. Companhias petrolíferas americanas perderam contratos lucrativos de gás para a Lukoil (majoritariamente russa), Sinopec (chinesa) e Total (francesa)”²⁹ (BRONSON, 2006, p. 251).

Durante o encontro com o rei Abdullah,³⁰ em seu racho no Texas, no outono de 2005, ficou clara a intenção de George W. Bush de obter apoio saudita para amenizar os preços da *commodity*. A Arábia Saudita³¹ continua sendo de altíssima relevância para os EUA em seus cálculos acerca de segurança energética. O ministério americano de energia previu que a demanda mundial aumentará 57%, entre 2001 e 2025, passando de 77 milhões para 121 milhões bpd. Para atender a essa procura, a Arábia Saudita é o país do qual mais se espera crescer a produção: de 10,2 milhões para 22,5 milhões bpd. Pelo menos em discurso, os sauditas pretendem aumentar a produção em torno dos 15%, para mais de 12 milhões bpd, no ano de 2009. No entanto, especialistas afirmam que a Arábia Saudita não tem mais a capacidade reserva de outrora para atuar como *swing producer*. Além disso,

²⁸ Conceito usado segundo a abordagem de Yergin (2006).

²⁹ Tradução livre do original em inglês, com adaptações frasais.

³⁰ Neste encontro, Abdullah ainda era apenas o Príncipe Herdeiro. Sua elevação à Rei ocorreu em agosto de 2005 com a morte do Rei Fahd.

³¹ Ao final de 2006, as reservas provadas de petróleo da Arábia Saudita totalizavam 263,4 bilhões de barris, o que corresponde a 21,3% das reservas mundiais. (BP, 2008, *online*).

a maior parte de seus campos petrolíferos estariam em declínio, sendo, portanto, impossível para o país responder à voraz demanda internacional (KLARE, 2006; YERGIN, 2006).

O Golfo Pérsico³² fornece apenas 18% do petróleo que os EUA consomem. No entanto, o Golfo detém 50% dos 20 portos mais importantes de exportação de petróleo e a sua principal saída (através do Estreito de Hormuz) representa 40% de todos carregamentos mundiais da *commodity*, cujos principais destinos incluem China, Índia, Japão, Europa Ocidental.³³ Sendo assim, a presença dos EUA na região explica-se pela sua pretensão de controlar os rumos da energia pérsica. Assim, o uso do petróleo do Golfo pelos EUA (que aumentou na década de 1990) somou-se ao poder que as firmas norte-americanas já tinham ao controlar o mercado petrolífero mundial. Ademais, esse controle também representa o medo de uma dependência econômica (e não apenas do petróleo) por parte dos norte-americanos, sobretudo num cenário incerto quanto ao futuro do mercado petrolífero mundial (EIA, 2007; HALLIDAY, 2005; TODD, 2003).

Com relação à questão palestina, Washington critica os sauditas por não reconhecerem como terroristas grupos como o Hamas, a Jihad Islâmica e o Hezbollah. Os sauditas, por outro lado, veem essas organizações palestinas e libanesas como defensoras das terras muçulmanas ocupadas por Israel. Em dezembro de 2007, a Casa de Saud comprometeu-se a fornecer à Autoridade Palestina entre US\$500 e US\$750 milhões para os próximos 3 anos. Em seu relatório final (23 de julho de 2004), a Comissão Nacional sobre Ataques Terroristas aos EUA descreveu a Arábia Saudita como um “aliado problemático no combate aos extremismo islâmico”. Além disso, em março de 2003, os sauditas reposicionaram suas aeronaves no campo de aviação de Tabuk, perto de Israel, o que descumpria o acordo feito com os norte-americanos desde a venda dos AWACS em 1981 (BAHGAT, 2004).

Quanto ao regime político da Arábia Saudita, as pressões americanas nesse sentido saudita são moderadas, afinal, como avalia Gause (2002), quaisquer eleições no país seriam vencidas pelos setores mais próximos a Bin Laden, e não por democratas liberais. Os primeiros possuem maior capacidade de mobilização entre a vasta burocracia religiosa, pois detêm o vocabulário do ativismo islâmico. Ademais, a Arábia Saudita sofre de graves deficiências econômico-sociais, o que torna arriscada a sua abertura política.

“Apesar das tentativas de diversificar a economia, a Arábia Saudita continua fortemente dependente das receitas petrolíferas (aproximadamente 90% dos

³² Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Irã, Iraque, Kuwait e Emirados Árabes Unidos.

³³ A rota alternativa mais viável para a exportação do petróleo regional é através do Oleoduto Leste-Oeste (*East-West Pipeline – Petrolina*), o qual atravessa a Arábia Saudita e chega ao Mar Vermelho. Os demais oleodutos relevantes encontram-se fechados devido à Segunda Guerra do Golfo. (EIA, 2008, *online*).

ganhos com exportações, de 70 a 80% das receitas estatais, e 40% do produto interno bruto). Isto significa que o país é altamente vulnerável às flutuações nos preços do petróleo. Em 1980, as receitas petrolíferas eram de US\$223,2 bilhões, enquanto que, em 2002, elas atingiram apenas US\$55 bilhões. Estas diminuições das receitas petrolíferas combinadas com alto índice de crescimento populacional, má gestão econômica e altíssimos gastos militares resultaram em estagnação do crescimento econômico e altos níveis de desemprego³⁴ (BAHGAT, 2004, p. 56).

Com relação à segurança do reino, fator histórico de aproximação americano-saudita, a Casa Branca e a Casa de Saud ainda compartilham interesses comuns. Embora a ameaça de Saddam Hussein tenha desaparecido, a instabilidade permanente no Iraque, o desafio nuclear do Irã e, principalmente, o perigo do terrorismo interno são questões que preocupam os dois países. Os sauditas voltaram à tendência crescente na compra de armas a partir de 2003 devido aos atentados terroristas domésticos. Apesar da histórica oposição interna americana a essas vendas, os EUA têm na memória as consequências de negarem armamentos aos sauditas: a aproximação destes com a China. Ademais, a compra de armamentos chineses poderia funcionar como forma da família real evitar as críticas dos setores antiamericanos.

Considerações finais

A análise das relações entre os EUA e a Arábia Saudita durante a Guerra Fria revelou uma cooperação muito além da simples questão do petróleo. A diversidade de atividades em que americanos e sauditas cooperaram é melhor explicada pela posição dos dois países na estrutura internacional bipolar, segundo a concepção para tal de Waltz (1979). O colapso da URSS, em 1991, por sua vez, afastou a máxima das elites sauditas de combater os comunistas ateístas e revelou abruptamente os laços próximos do reino com os norte-americanos. Assim, a partir da década de 1990, os EUA e a Arábia Saudita passaram a divergir em diversos pontos que não ficavam mais em segundo plano, como ocorria nos anos de Guerra Fria.

Contudo, não se pode afirmar que os dois países não tenham mais interesses comuns. O reino saudita ainda tem importância geopolítica para os EUA em suas operações, não apenas no Afeganistão e no Iraque, como também na Ásia Central, Ásia do Sul e no Golfo Pérsico. O que a emergência de tensões trouxe às relações americano-sauditas foi a maior exigência de diplomacia e diálogo nas mais diversas questões compartilhadas, como o petróleo, o fundamentalismo islâmico e a segurança regional.

³⁴ Tradução livre do original em inglês.

ABSTRACT: Since its creation, the Kingdom of Saudi Arabia has ties to the United States. Nevertheless, these ties became narrower after the Second World War and lasted many decades until the fatidic September 11, moment in which the tensions between the two countries were made evident. To understanding when and what has changed in the saudí-american pattern of relationship, this research analyzes the Cold War's influence on the great partnership of the two countries. Then, the emergence of tensions between Washington and Riyadh was perceived after the Soviet Union's collapse. Hence, September 11 appeared as a result of a change in the international structure – in conformity with Kenneth Waltz's neorealist conception – which had occurred in the prior decade.

KEYWORDS: Saudi Arabia, United States, International Structure, September 11.

5. Referências Bibliográficas

ALNASRAWI, Abbas. *Arab Nationalism, Oil and the Political Economy of Dependency*. New York: Greenwood, 1991.

AL-RASHEED, Madawi. *Historia de Arabia Saudí*. Madrid: Cambridge University Press, 2003.

BAHGAT, Gawdat. Arabia and the war on terrorism. *Arab Studies Quarterly (ASQ)*, v. 26, n. 1, p. 51-63, winter/2004.

BRONSON, Rachel. *Thicker than oil: America's uneasy partnership with Saudi Arabia*. New York: Oxford University Press, 2006.

ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. *Persian Gulf Region*, 2007. Disponível em: <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Persian_Gulf/ExportRoutes.html>. Acesso em: 11 nov. 2008.

FERABOLLI, Silvia. *A (Des)Construção da Grande Nação Árabe: condicionantes sistêmicos, regionais e estatais para a ausência de integração política no Mundo Árabe*. Porto Alegre: 2005. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, UFRGS.

HALLIDAY, Fred. *Arabia without sultans*. Harmondsworth: Penguin Books, 1974.

_____. Fundamentalismo e o Mundo Contemporâneo: Desafios Políticos e Éticos. In: *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS e FAPA, 1999. p. 292-308.

_____. *The Middle East in International Relations: Power, Politics and Ideology*. New York: Cambridge University Press, 2005.

KLARE, Michael T. Arábia Saudita, frágil solução. *Le Monde Diplomatique Brasil*, abr. 2006. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/2006-04,a1299>>. Acesso em: 11 de nov. 2008.

KORANY, Bahgat. Defending the Faith amid Change: The Foreign Policy of Saudi Arabia. In: KORANY, Bahgat; DESSOUKI, Ali Eddin Hillal (Ed.). *Foreign Policy of Arab States*. 2nd ed. Colorado: Westview Press, 1991. p. 310-353.

OIL in Trouble Waters: a survey of oil. *The Economist*, London, v. 375, n. 8424, p. 5-30 April – 06 May, 2005.

ROCHE, Alexandre. O Oriente Médio e as relações diplomáticas internacionais. In: VIZENTINI, Paulo G. Fagundes (org.). *A grande crise: a nova (des)ordem internacional dos anos 80 aos 90*. Petrópolis: Vozes, 1992. p. 172-210.

TODD, Emmanuel. *Depois do Império*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *As Relações Internacionais da Ásia e da África*. Petrópolis: Vozes, 2007.

_____. *O Oriente Médio e Afeganistão: um século de conflitos*. Porto Alegre: Editora Leitura XXI, 2002.

WALTZ, Kenneth N. Realist Thought and Neorealist Theory. *Journal of International Affairs*, v. 44, n. 1, 21-37, 1990.

_____. *Theory of International Politics*. New York: Random House, 1979.

YERGIN, Daniel. Ensuring Energy Security. *Foreign Affairs*, v. 85, n. 2, p.69-82, march/april 2006. 28 Conceito usado segundo a abordagem de Yergin (2006).

Ineficiência do Estado: O papel da guerra e dos recursos naturais na República Democrática do Congo

*Igor Castellano da Silva e
Fernando Saraiva**

RESUMO: A República Democrática de Congo é um país que, a despeito de rico, encontra-se em situação de colapso. As duas guerras do Congo (a segunda denominada também de “Primeira Guerra Mundial Africana”), associadas à manutenção da violência endêmica, ilustram a erosão da ordem. O governo em Kinshasa (capital do Congo) tem sido ineficiente desde a independência do país e incapaz de fornecer o mínimo de segurança aos seus cidadãos. Suas dificuldades na construção de um Estado sólido refletem a incapacidade em controlar a riqueza nacional. A abundância de recursos naturais (relevantes para o passado, presente e futuro) parece ser, paradoxalmente, a causa da miséria de seu povo – além de incentivo a intervenções externas. O fracasso na consolidação do Estado nação aponta para outra solução: a construção do Estado multinacional.

PALAVRAS-CHAVE: República Democrática do Congo, Zaire, Guerra, Minérios, Integração, África.

*Acadêmicos do Curso de Relações Internacionais/UFRGS.

A República Democrática do Congo (RDC) é o segundo maior país africano (2,3 milhões de km²) perdendo apenas para Sudão. Extremamente rico em recursos naturais, está situado no centro do continente e conta com aproximadamente 58 milhões de habitantes (8 milhões somente na capital Kinshasa), a RDC é o quarto país mais populoso da África. O Congo faz fronteira com nove países¹ – tendo acesso ao Oceano Atlântico através de uma estreita faixa de terra ao Oeste. Sua geografia é dividida em quatro grandes regiões: a *Baía Central do Congo*,² as *Altas Planícies*,³ a *Serra Oriental*,⁴ e o *Grande Vale*.⁵ Atualmente, a última região é a mais importante, por integrar a belicosa fronteira leste do país (região de Kivu).

Apesar do quadro geográfico favorável, a RDC atualmente apresenta-se em situação de colapso. As duas guerras do Congo – a segunda denominada também de “Primeira Guerra Mundial Africana” – associadas à manutenção da violência endêmica, ilustram a situação de erosão da ordem. Mais de um milhão é meio de pessoas morreram após a conclusão oficial das hostilidades em 2003⁶. No curso do ano de 2004 estima-se que pelo menos mil pessoas morreram ao dia de doenças e desnutrição, o que coloca o Congo nos umbrais de uma das maiores tragédias humanitárias que se tem notícia no continente africano (CBC News, 2008). Não obstante, o estupro converteu-se em mais uma arma utilizada pelas facções contra as populações civis. Há registro de 40.000 casos ocorridos entre 1998 e 2004, cifra que deve ser muito maior, posto que estupros coletivos tornaram-se uma rotina trágica, não sendo todos os casos reportados e nem havendo condições para seu registro.⁷ Acredita-se que a prática de estupros coletivos tenha contribuído para a disseminação do HIV na África. Em suma, o Estado perdeu completamente a capacidade de proteger seus cidadãos (GÜELL, 2008).

¹ Congo Brazzaville, República Centro-Africana, Sudão, Uganda, Ruanda, Búndi, Tanzânia, Zâmbia e Angola.

² *Baía Central do Congo* – Contém um terço do território do país, cuja população é na maioria agricultores.

³ *Altas Planícies* – Cercam a Bacia Central ao norte e sul, com desvio para o mar a oeste.

⁴ *Serra Oriental* – Porção de terra mais alta do país (de 1.000 a mais de 5.000 metros), com mais de 1.500 quilômetros de extensão.

⁵ *Grande Vale* – Constitui a fronteira leste do país, composto por um sistema de planícies e rios situados entre montanhas. As Montanhas Ruwenzori, as maiores de toda a África situam-se nessa região – bem como os Lagos Tanganyika e Kivu (delimitam as fronteiras no extremo leste).

⁶ Considera-se que a “Guerra Mundial Africana” levou à morte 3,8 milhões de pessoas (PIKE, *on-line*, 2008).

Até 2008 este número chegou à casa dos 5,4 milhões, de onde se conclui que a “paz” no Congo tem causado tantas mortes quanto a situação de conflagração aberta (REUTERS UK, 2008).

⁷ Os casos registrados referem-se, sobretudo, à região de South Kivu, nem sempre as organizações internacionais ou ONGs humanitárias tem acesso aos locais onde se dão os abusos contra a população. Os casos registrados, em sua maioria, referem àqueles em que houve fistulação vaginal ou perfuração do útero, exigindo tratamento médico. Por isso acredita-se que os números reais sejam muito mais elevados que esse montante (AMNESTY INTERNATIONAL, 2004).

O governo em Kinshasa tem sido ineficiente desde a independência do país. Suas dificuldades na construção de um Estado sólido refletem a incapacidade em controlar a riqueza nacional. As mazelas de seu povo parecem estar no fato de habitarem uma terra cheia de riquezas. A dificuldade consiste em usufruir dos benefícios do petróleo (insumo básico da civilização atual), além das matérias primas estratégicas da era digital (Coltan e Cassiterita⁸) que se relacionam tanto com o futuro quanto com o presente. Além disso, no Congo há reservas de ouro e diamantes que são símbolos atemporais de riqueza.

O paradoxo de “a riqueza alimentar a miséria” é uma mazela comum a muitos países africanos. Entretanto, a escala na qual isso se dá na RDC é o que torna seu caso exemplar. No Congo encontra-se a chave para a solução das dificuldades que, em menor escala, atingem os demais países da África Austral. Nesse sentido, o destino do Congo, ao menos a perspectiva de reverter o colapso do Estado, está estreitamente ligado à integração entre países e a união desses à digitalização, para a qual o continente fornece as matérias primas sem ainda ter dela podido beneficiar-se. Trata-se, portanto, de ser capaz de reescrever sua própria história.

As Origens do Conflito

A história do Congo é consideravelmente recente. Seu passado pré-colonial é, a despeito de rico, pouco conhecido – e sua extensão exigiria um estudo próprio. Para efeitos deste trabalho, o histórico da RDC começa com o Congresso de Berlim em 1878,⁹ quando se confirmou a sua colonização pela Bélgica. A história colonial do país deixou marcas profundas a partir de administrações que não investiram na educação da população, optando pelo fomento de disputas étnicas e a exploração brutal da força de trabalho. Os governos de Leopoldo II (1878-1908) e do grupo administrativo belga (1908-1960)¹⁰ basearam seu domínio a partir de quatro pontos principais: (1) na apropriação de riquezas do país [o governo de Leopoldo II instituiu uma “economia de roubo” (MINTER *In* KABEMBA, 2006, p. 101); (2) na promoção de lutas entre diferentes grupos étnicos (o governo belga instituiu poderes descentralizados, instrumentalizando

⁸ Os referidos minérios, bem como a sua importância para a era digital, serão abordados posteriormente neste trabalho.

⁹ Nesta época (século XIX) o território foi denominado Congo Leopoldville. Em 1908, com a queda de Leopoldo II, o país passou-se a chamar Congo Belga. Com a emancipação política em 1960, Patrice Lumumba, o patriarca da independência, denominou o país como República do Congo. Em 1965, Mobutu Joseph Desiré mudou o nome do país para Zaire. O próprio ditador mudou seu nome para Mobutu Sese Seko Koko Ngbendu wa za Banga (geralmente conhecido como Mobutu Sese Seko). Em 1997, com a subida de Laurent-Desiré Kabila, o nome do país passou a ser República Democrática do Congo (RDC).

¹⁰ A partir da queda de Leopoldo II, em 1908, o governo Belga passou a administrar a colônia através de um grupo administrativo em Bruxelas aliado à Igreja Católica e a grandes corporações.

diferenças étnicas,¹¹ além de criar elites locais beligerantes); (3) na exploração da força de trabalho mediante o uso de brutalidade e violência inusitadas; e (4) em pouco, ou nenhum, investimento na educação da população local – o que facilitava a manutenção de um regime exploratório. Dessa maneira, a emancipação política do país foi resultado do colapso da administração colonial, visivelmente insustentável a longo prazo (ZARTMAN, 1995). No contexto da segunda onda de democratização na Europa (HUNTINGTON, 1994), o governo belga anunciou, no início de 1960, que concederia a independência do país em 6 meses. A declaração se deu após conturbadas negociações com lideranças políticas locais que então se formavam.¹²

Cumprir salientar que, em toda a África, as heranças da estrutura neocolonial geraram disfunções que se refletiram na instabilidade dos novos Estados independentes.¹³ No caso do Congo, a falta de um sistema educacional gerou incapacidade administrativa¹⁴ e as divisões étnico-regionais, instituídas pelos belgas, resultaram em conflitos internos. Esses conflitos eram incentivados pela conjuntura da Guerra Fria, a qual chegava até as elites locais e deixava o país desmembrado.

O novo governo de Joseph Kasa-Vubu (presidente) e do emblemático líder nacional-progressista Patrice Lumumba (primeiro-ministro) sofreu, nos primeiros dias da independência do país (declarada em 30 de junho de 1960), a violação de sua soberania por militares belgas. Alegava-se a necessidade de suprimir o “caos

¹¹ Internamente, o país possui mais de 250 grupos étnicos diferentes (a maioria *Bantu*) – diversidade perpetuada pela lógica da administração colonial. As quatro maiores tribos (45% da população) são: Mongo, Luba, Kongo (todas de origem Bantu) e a Mangbutu-Azande (de origem Hamitic). Essa divisão se expande à própria variedade de dialetos e línguas no país. De fato, apesar de o Francês ser a língua oficial do país, as línguas consideradas nacionais são quatro: Lingala, Swahili, Kikongo, Tshiluba. As crenças religiosas dividem-se na população da seguinte forma: 50% católicos romanos, 20% protestantes, 10% kimbanguistas, 10% islâmicos, e 10% outros cultos (UK Foreign and Commonwealth Office, 2008).

¹² Após a prisão de dois líderes políticos de notória expressão (Joseph Kasa-Vubu em 12 de janeiro de 1959 e de Patrice Lumumba em outubro do mesmo ano) foi realizada, no início de 1960, a “Roundtable Conference” em Bruxelas, que previa um acordo entre os diversos líderes partidários congolese. Cumprir salientar que os partidos políticos do Congo tiveram suas bases fundadoras em (1) associações de enaltecimento étnico; (2) em redes de contato entre elites estudantis; (3) em associações urbanas entre uma elite ocidentalizada; ou em movimentos nacionalistas/progressistas. O primeiro caso era o de Kasa-Vubu (futuro presidente), vindo da Associação de Bakongo (ABAKO). O último, de Patrice Lumumba (futuro primeiro-ministro), fundador do Movimento Nacional Congolês (MNC).

¹³ Percebe-se que as disfunções herdadas do sistema neocolonial geraram problemas estruturais comuns aos africanos. Entre os mais relevantes pode-se citar dois: (1) as rivalidades entre grupos distintos (tribalismo) são incentivadas como forma de dominação interna e externa; e (2) a assimilação cultural das elites locais, baseada na dependência neocolonial, possibilitou o surgimento de uma elite neocolonial que possui estreitas ligações com as ex-metrópoles e que se baseia na exacerbação da corrupção (VIZENTINI, 2007).

¹⁴ Nos primeiros cinco anos de independência, o Congo se manteve sem autoridade capaz de governar o país. No período belga, mais de 10.000 burocratas administraram o país – ainda assim tendo dificuldades devido à extensão do território. Devido à ausência de um sistema educacional foi impossível preencher esta lacuna. Acredita-se na existência de menos de 200 diplomados em todo o país, além dos militares congolese não possuírem postos acima de sargento. Ademais, o Estado independente sofria de problemas com conflitos étnicos e tribais também herdados do colonialismo.

reinante no país”, após manifestações nacionalistas por parte do primeiro-ministro e um motim de militares que lutavam por maiores direitos frente aos seus superiores belgas. A Crise do Congo se intensifica em 11 de julho do mesmo ano, quando Moisés Tschombé (líder do partido CONAKAT) declara a independência da província da província de Katanga, apoiado pela mineradora belga Union Minière du Haut-Katanga e por aproximadamente 6.000 homens belgas em armas. O contágio das revoltas separatistas, também ocorridas na província de Kasai Sul, levou à Lumumba recorrer ao auxílio das tropas das Nações Unidas (ONU), que criou a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC). No entanto, devido a uma postura ambígua da organização (então secretariada pelo sueco Dag Hammarskjöld), Lumumba aproximou-se da URSS, recebendo amparo militar contra as secessões.

A atitude de Lumumba provocou reações políticas imediatas que resultaram no golpe militar de 14 de setembro de 1960. O auxílio da CIA foi fundamental para a articulação do Chefe do Estado Maior do Exército, Joseph-Désiré Mobutu (VIZENTINI, 2007). Não suficiente, o primeiro-ministro, democraticamente eleito, foi assassinado em janeiro de 1961, seis meses após a instituição da independência do Congo.¹⁵ Seguiu-se no país uma guerra civil que levou à morte de mais de 100.000 pessoas (DUNNIGAN e BAY, 1991). Assim, a necessidade de evitar contaminação separatista a países vizinhos e neutralizar a campanha diplomática afro-asiática e soviética na região (VIZENTINI, 2007, p. 169), fez com que Lumumba tivesse, após morto, seus apelos finalmente acolhidos. As operações Rumpunch, Morthor, Unokat (resolução 169 do Conselho de Segurança) e Grand Slam possibilitaram a recuperação de Katanga em dezembro de 1961, enquanto Tschombé se refugiava no norte da Rodésia (atual Zâmbia).¹⁶

No entanto, a revolta do grupo rebelde esquerdista Simba (liderado por Pierre Mulele) em 1964 e a reação desempenhada pelo Ocidente, demonstraram que, mais uma vez, o quadro desfavorável do Sistema Internacional iria dividir o país. Assim, Moise Tschombe, que ironicamente substituiu Cyrille Adoula como primeiro-ministro, envia à região de Stanleyville tropas congoleesas, a então exilada *gendarmérie* de Katanga e mercenários brancos. A operação contou com apoio dos norte-americanos e de 500 paraquedistas belgas, podendo, assim, esmagar os rebeldes esquerdistas. Percebe-se que Congo tem o mérito duvidoso de ter

¹⁵ Sua “eliminação definitiva” (DE WITTE, 2001; p. 49) foi resultado das pressões tanto belgas quanto estadunidenses para manter o controle das riquezas naturais do país. Foi o próprio presidente Eisenhower que em 1960 afirmou que Lumumba era “uma pessoa muito difícil, senão impossível, de entrar em acordo e um perigo para a paz e a segurança do mundo” (BLUM, 2004, p. 157). O Ocidente pôde impor interesses econômicos para evitar a implantação de um regime progressista, nacionalista e neutralista, que manteria boas relações com o campo socialista, podendo influenciar vizinhos (VIZENTINI, 2007, p. 169).

¹⁶ Anteriormente, em dezembro de 1961, Kasai Sul havia sido recuperada pelo governo central, agora chefiado pelo primeiro-ministro Cyrille Adoula.

antecipado em trinta anos as “operações humanitárias” de Clinton e, em quarenta anos, a doutrina do “caos construtivo” da era Bush filho. Na ocasião, conforme afirma BLUM (2004), tomou-se a preocupação de revestir a ocupação de um caráter “estritamente humanitário” (p. 162). Entretanto, ela foi duplamente funcional, tanto para o controle dos recursos naturais quanto para servir de trampolim à subida de Mobutu ao poder.

Este método de disseminar a desordem para depois intervir para “pôr fim ao caos” foi verbalizado ainda por Eisenhower, que justificou a missão da América no Terceiro Mundo como a força que impunha a ordem ao caos (BLUM, 2004, p. 163). Os países recém-independizados estavam sendo divididos em dois campos oposto pela crise do país, propiciando a atuação da diplomacia soviética, egípcia e argelina (dois últimos militantes dos Movimentos de Libertação Nacional) (VIZENTINI, 2007, p. 169). Assim, a “ordem” assumiu a forma da ditadura de Joseph-Désiré Mobutu (depois Mobutu Sese Seko) em 1965, que pode ser curtamente definida como um reinado cotidiano de repressão e terror (BLUM, 2004, p. 162). Como parte de seus artifícios para legitimar-se, mudou o nome do país para Zaire e construiu um monumento em homenagem à Patrice Lumumba (BLUM, 2004, p. 159). Também em 1965, houve a tentativa de Guevara de, juntamente com cem outros assessores cubanos, fazer do Congo o “foco” da revolução africana. O líder saiu seis meses depois decepcionado com os resultados, mas, contudo, sua ida à Bolívia sugere claramente uma analogia no papel cumprido pelos dois países nas respectivas geoestratégias regionais. Ambos os países são detentores de recursos naturais, têm suas populações instrumentalizadas por conflitos étnicos, são vítimas de movimentos separatistas apoiados por seus vizinhos militarizados (SEBBEN, 2007; DULLIUS, 2008).

O apoio dos EUA na construção do regime foi visível no contexto da Guerra Fria. O regime corrupto de Mobutu (baseado na *cleptocracia*) contribuiu para a manutenção da ideologia colonial, disseminando rivalidades étnicas e tribais. Mobutu tornou-se um dos homens mais ricos do mundo e, como seu colega de Uganda Idi Amin, sua fortuna pessoal rivalizava com a renda nacional (BLUM, 2004, p. 162).

A vitória do liberalismo na década de 1980 trouxe pressões internacionais contra a ditadura de Mobutu e a exigência de um regime mais alinhado às estruturas da globalização. De um lado, os EUA mantinham as mesmas motivações da época em que o colocaram no poder (assegurar o controle dos recursos naturais estratégicos do Zaire),¹⁷ enquanto o FMI afirmava só liberar empréstimos mediante as privatizações dos conglomerados de minério estatais. De outro, Mobutu, a despeito

¹⁷ Conforme deixa claro o plano feito pelo professor Steven Metz (U.S. Army War College), de intervenção americana no Zaire no final da década de 1990. O documento foi prefaciado pelo Coronel do Exército norte-americano Richard H. Witherspoon, diretor do *Strategic Studies Institute* (METZ, 1996).

de seu notório *entreguismo*, tornava-se excessivamente “nacionalista” para o Ocidente, que, sem a “ameaça comunista”, julgavam possível dispensá-lo. O colapso materializou-se em uma invasão conjugada de Uganda e Ruanda, para colocar no poder Laurent Kabila, o candidato derrotado nas eleições presidenciais alegadamente fraudulentas (havia dado vitória esmagadora à Mobutu).¹⁸

A Primeira Guerra do Congo

A primeira guerra do Congo foi resultado da desestabilização do regime de Mobutu aliada à internacionalização do conflito em Ruanda. O embate político-militar entre hutus e tutsi ultrapassou fronteiras com o êxodo de metade da população de Ruanda aos países vizinhos, em especial o Zaire. O novo governo tutsi de Ruanda (abertamente reconhecido pelos EUA e Tanzânia) e a aliada Uganda articularam ações – a partir da Aliança das Forças Democráticas para a Libertação do Congo (AFDL)¹⁹ de Laurent Kabila – para derrubar Mobutu e caçar os hutus que haviam cometido o genocídio em seu país e se refugiado no Zaire²⁰. Quando as forças de Kabila chegaram ao sul, passaram a receber apoio também de Angola, que se ressentia pelo suporte de Mobutu à UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola). Esses países, junto ao governo tutsi de Burundi (PIKE, *on-line*, 2008), forneceram apoio em forças regulares, unidades blindadas e aéreas (VIZENTINI, 2007, p. 210). A França, que havia apoiado o governo de Mobutu e os hutus, não ofereceu suporte suficiente ao presidente, que acabou sendo derrubado pelos rebeldes, que não aceitaram negociar, em maio de 1997.

Aqui fica concretizada a rivalidade franco-americana na África, que, pelo retrocesso franco-belga, acabou não se sustentando no conflito armado ou em

¹⁸ Laurent Kabila era um guerrilheiro de esquerda cuja atividade data ainda à época de Guevara. Com a retirada deste e dos assessores cubanos do Congo, Kabila tornou-se pró-chinês, recebendo apoio através da Tanzânia. Graças a isso, pode estabelecer uma “zona libertada” na província de Kivu Sul, onde chegou a fazer experimentos de agricultura comunal e coletivismo nos padrões maoístas. Com a aproximação entre China e EUA (1971), Laurent Kabila internou-se na Tanzânia, estudou na França e estabeleceu domicílio tanto em Dar es Salaam (Tanganica) e Kampala (capital de Uganda). Então, havia deslocado seu ramo de atividades para o comércio ilegal de ouro e marfim (VIZENTINI, 2007) e se associado a meios empresariais estadunidenses. Foi apresentado aos presidentes de Uganda (Yoweri Museveni) e Ruanda (Paul Kagame) pelo próprio presidente da Tanzânia (Mwalimu Julius Nyerere). Importa que Kabila está associado ao desmonte do regime de Idi Amim Dada operado por Yoweri Museveni – que recebeu US\$1 bilhão indenizando as empresas expropriadas por Idi Amim. US\$245 milhões foram repatriados oriundos de fundos privados e US\$825 milhões de dólares através de ajuda internacional. Yoweri Museveni restituiu o patrimônio de quatro mil das sete mil empresas confiscadas por Idi Amim (PRUNIER, 1996, p. 266-267). Em grande medida, o desmonte do governo Mobutu seguiu o caminho de Uganda (guerra civil, colapso e internacionalização de recursos) uma década antes.

¹⁹ A AFDL era comandada por Laurent Kabila e formada por tutsis do Congo – *banyamulenges*.

²⁰ Havia no país campos de treinamento da guerrilha hutu *interahamwe*, acredita-se, patrocinados por Mobutu (KABEMBA, 2001; p. 10).

uma oposição formal no governo de Kabila.²¹ O novo governo do Congo (agora República Democrática do Congo) foi amplamente sustentado pelos EUA (a maioria dos contratos de exploração com empresas mineradoras europeias passaram para americanas). No entanto, Laurent Kabila, que inicialmente sinalizou sair do clube francófono, manteve suas relações com Paris – beneficiando-se da concorrência Paris-Washington (MARCHAL, 1998, p. 371). A presença belga se manteve na exploração de diamantes. A mineradora belga Sibeka²² [então controlada pela companhia Union Minière da Bélgica (79%) e pela sul-africana De Beers (20%)]²³ conservou a participação de 20% na estatal congoleza MIBA (*Société Minière de Bakwanga*).

Em 1998, meses depois do novo governo da AFDL romper um contrato de exclusividade de compra de diamantes pela companhia De Beers Centenary AG e um mandato administrativo de operação da ferrovia Sizarail pela empresa sul-africana Comazar (além de confiscar seus títulos públicos), a situação começou a se agravar (COAKLEY, 1999, p. 1). Inicialmente, as forças militares oriundas de Ruanda (RPA) operavam em conjunto com as forças do Congo (Forces Armées Congolaises – FAC ou FARDC). Foi então que, em julho de 1998, Kabila nomeou o general congolês Celestin Kifwa, que havia servido no exército angolano, para ocupar o posto do general ruandês James Kabarebe na função de Chefe do Estado Maior das Forças Armadas. Ademais, Kabila demitiu os tutsis de seu governo e ordenou a retirada dos oficiais ruandeses e ugandenses do país (PIKE, *on-line*, 2008). Kabila pontuava um distanciamento dos aliados (Ruanda e Uganda) que o haviam colocado no poder, procurando, através do controle do exército, manter a soberania sobre os recursos naturais do leste do país. Com o alarme de banyamulenges no leste do Congo, estava montado o quadro que daria origem à Segunda Guerra do Congo, também conhecida como Guerra Mundial Africana.

Segunda Guerra do Congo: a Guerra Mundial Africana

Instalou-se na região uma guerra de complexidade inédita (REYNTJENS, 1999) no período pós-colonial – sendo considerada a “*Primeira Guerra Mundial Africana*” (KABEMBA, 2001, p. 2). A multiplicidade de países participantes da

²¹ A nova projeção dos EUA à África como forma de pressionar a Europa e abrir espaço para suas companhias na África, foi auxiliada pela virada dos antigos regimes marxistas africanos à sua esfera de influência. Não obstante, além de exercer influência direta sobre a Etiópia, Eritreia, Uganda, Angola e Moçambique, os EUA formavam novos aliados em Ruanda, Burundi e, agora, no Zaire (VIZENTINI, 2007, p. 211).

²² SIBEKA. Sibeka Societe d'Entreprise et d'Investissements S.A.

²³ De Beers - Companhia mineradora com sede em Joanesburgo. Possui a seguinte composição societária: Anglo American Plc (45%) – originário da África do Sul com headquarters em Londres (capital sul-africano, inglês e norte-americano); Central Holdings Group – Oppenheimer Family (40%) – originário da África do Sul; Governo da República de Botsuana (15%). Cf. <http://www.debeersgroup.com/en/Inside-De-Beers/Family-of-Companies> (09/12/2008).

guerra – tanto pelo lado dos agressores (Uganda e Ruanda) quanto pelo bloqueio (Congo, Zimbábue, Angola, Namíbia, Sudão, Chad e Líbia), além das guerrilhas armadas – trouxe à tona o real peso estratégico do Congo na região.

Em termos gerais Ruanda e Uganda assumiam que o governo de Kabila falhava em prevenir, ou possivelmente apoiava, incursões de hutus em seus territórios. Assim os dois países passaram a apoiar a emergência de um novo grupo rebelde, chamado *Rassemblement Congolais pour la Democratie* (RCD), que posteriormente dividiu-se em RCD-Goma (apoiado por Ruanda) e RCD-ML²⁴ (apoiado por Uganda). O RCD passou, desde então, a controlar a região leste do país – uma das mais ricas em recursos naturais.²⁵ Além disso, em fevereiro de 1999, Uganda apoiou a formação do grupo *Mouvement pour la Libération du Congo* (MLC). Juntos Uganda e MLC assumiram o controle de um terço do nordeste do Congo ((PIKE, *on-line*, 2008). O exército burundiano invadiu o país com pretextos similares aos de Ruanda e Uganda (HAYES e BURGE, 2003, p. 26).

Do lado defensor, os primeiros países a prestarem apoio ao Congo foram Zimbábue, Namíbia e Angola – seguidos Líbia, Chad e Sudão. O Zimbábue foi o primeiro país a responder aos apelos de Kabila por ajuda. Sua ação, incentivada por interesses econômicos,²⁶ representou uma proeminente liderança no âmbito da SADC.²⁷ A Namíbia tinha objetivos similares aos do Zimbábue, procurando manter boas relações com Kabila e sustentar vínculos familiares com o mercado minerador. A intervenção de Angola buscava reprimir as ações da UNITA no sudeste congolês. O movimento se valia dos diamantes do Congo para a compra de armamentos. O apoio de milhares de soldados do Chad (representante da África francófona) concretizou o reaparecimento da influência francesa na região, após o genocídio de Ruanda em 1994. O apoio da Líbia possibilitou uma chance

²⁴ RCD-ML – Grupo guerrilheiro liderado por Mbusa Nyamwisi e apoiado por Uganda. Também designado como RCD-K/ML (RCD-Kisangani/Mouvement de Libération). A facção é originária do RCD-K – grupo apoiado por Uganda e liderado por Wamba dia Wamba que se separou do RCD em março de 1999. O RCD-K tornou-se RCD-ML, pela liderança de Nyamwisi, em setembro de 1999. Adicionalmente, há o RCD-N (RCD-Nacional) que se separou do RCD-ML, aliando-se ao MLC (*Mouvement pour la Libération du Congo*) – também apoiado por Uganda.

²⁵ A guerra posterior, entre grupos apoiados por Ruanda (RCD-Goma) e os apoiados por Uganda (RCD-ML) na região rica em diamantes de Kisangani (2000 e 2002), deixa clara a preocupação dos vizinhos com o controle dos recursos congolezes. Após o conflito a ONU publicou documentos que confirmavam a apropriação indevida de recursos naturais por Ruanda e Uganda.

²⁶ O envio de tropas zimbabuenses visava: (1) proteger o acordo de defesa recíproca entre membros da SADC; (2) garantir contratos de mineração (cobre e cobalto) de companhias pertencentes à família de Robert Mugabe (atual presidente do Zimbábue), estimados em mais de US\$200 milhões (ICG, p. 20); (3) estreitar relações comerciais com o Congo como caminho à liderança regional (contrapondo África do Sul e Uganda); (4) criar uma diversão às dificuldades internas e desafios enfrentados por Mugabe.

²⁷ SADC – *Southern African Development Community* (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral). Organização inter governamental com sede em Gaborone (Botsuana). Visa à integração e cooperação política, econômica e de segurança entre os 15 países da África Austral. Sua atuação é complementar a da União Africana.

do país escapar da isolamento internacional imposta pelos EUA. A participação do Sudão também foi decisiva na guerra. O “principal inimigo norte-americano na África” (ICG, p. 20) atuou de maneira indireta, financiando três movimentos guerrilheiros anti-Museveni²⁸ (presidente de Uganda) e dando suporte ao governo Kabila na coalizão contra os invasores.

O papel da África do Sul foi um tanto duvidoso na Guerra Mundial Africana. Por um lado, o país (também membro da SADC) insistiu em uma política herdada da reputação de Nelson Mandela, buscando soluções diplomáticas para o conflito. Por outro, o país forneceu armamentos para Ruanda e manteve bons relacionamentos com Museveni. Ademais, companhias mercenárias sul-africanas trabalharam para ambos os lados da guerra – ao mesmo tempo em que o governo central chamava negociações para o fim do conflito.

A ONU tentou ainda acalmar os ânimos na região argumentando, segundo as Resoluções 1291 e 1341 (2000), que Laurent Kabila era um líder legítimo do seu país – considerando a invasão da RDC como algo ilícito (assim como no caso de Iraque e Kuwait). Esse foi o artifício utilizado pela organização para adquirir confiança dos Estados em conflito no cessar-fogo negociado em 1999 (Acordo de Lusaka), o qual previa a saída de Kabila do poder através do processo eleitoral. Mesmo assim, apesar de Kabila ter assinado o acordo, não realizou a saída conforme estipulado, deixando o poder somente com o seu assassinato em 2001.²⁹

A subida de Joseph Kabila (filho de Laurent), articulada por Zimbábue e Angola, para o encerramento do conflito. As negociações em todo o ano de 2002 abriram o caminho para o cessar-fogo. Acordos entre os países e grupos beligerantes (acordos de Sun City, de Pretoria e de Luanda), realizados no decorrer do ano, desembocaram no Acordo Global e Todo-Inclusivo de Paz, assinado na África do Sul em 2003. O acordo consolidou a saída das tropas de Uganda e Ruanda, recuperando simbolicamente a integridade do Congo. A paz foi confirmada em julho de 2003 com a instituição do Governo Transnacional na RDC.³⁰ Em 2007, Kabila assumiu seu segundo mandato na presidência do país a partir de um processo eleitoral realizado em outubro de 2006 (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2007a).

²⁸ Allied Democratic Forces (ADF) – grupo fundamentalista islâmico; West Nile Bank Front – grupo criado em oposição à Idi Amin Dada; e Lord's Resistance Army (LRA) – movimento messiânico cristão.

²⁹ O bloqueio levou, dessa maneira, ao assassinato do líder em 2001. Ainda não se sabe ao certo quem executou o crime, no entanto, é plausível admitir uma conspiração considerando a figura pragmática de Kabila – recusando-se a cumprir com obrigações e contratos perante instituições internacionais (FMI, Banco Mundial) e grandes companhias norte-americanas. A maldição de Lumumba parece permanecer até os dias atuais.

³⁰ O governo, de estrutura transnacional, manteve Joseph Kabila na presidência do país e empossou quatro vice-presidentes que representam grupos de movimentos armados e não-armados do país. Essa estrutura tenta garantir a divisão de poderes e inclusão de um maior número de grupos com representação no poder – algo que também ocorre no exército com relação às milícias.

A Guerra Civil Africana

Apesar dos avanços nos acordos de paz para a estabilização no conflito do Congo, a fragilidade do Estado ainda possibilita a continuidade da violência e dos abusos aos direitos humanos no leste do país. A violência entre facções hutu e tutsi e o medo recíproco de aniquilação dá ímpeto ao conflito. As forças proxy de Ruanda e Uganda, anteriormente aliadas contra Kinshasa, vivem em situação de conflito pelo controle de regiões ricas em recursos naturais. Dessa maneira, percebe-se que o conflito situa-se além de simples diferenças étnicas, prevalecendo os interesses econômicos de grupos armados por estrangeiros.

Os três grandes conflitos atuais da RDC situam-se: (1) no *norte de Katanga*, onde milícias Mai Mai saíram do controle de Kinshasa; (2) na *região de Ituri*, onde tropas da MONUC são incapazes de conter o confronto entre os grupos Lendu (FNI) e Hema (UPC); e (3) em *Kivu Norte e Sul*, onde a FDLR mantém suas ações contra banyamulenges na fronteira ruandesa.³¹

A complexidade e insolvência dos conflitos históricos e atuais da RDC, baseados em uma tipologia própria,³² impõe a necessidade de reflexão. Há, inegavelmente, a dificuldade de construção do Estado – de oferecer direitos e garantias aos cidadãos que sofrem com estupros em massa, tortura, mutilações e pandemias generalizadas. Ademais, têm se demonstrado ineficazes as políticas de incorporação de grupos saqueadores, exploradores e genocidas ao sistema político e militar do país. Vive-se no âmago da guerra civil africana, que, todavia, pode servir como incentivo para a integração do continente.

³¹ Destaca-se, no último caso, o papel de Laurent Nkunda, ex-oficial da RCD-Goma que, após ter sido incorporado ao exército congolês no governo transnacional (como coronel e, depois, general), rejeitou sua autoridade e formou um novo grupo com antigos aliados tutsi. As tropas de Nkunda obtiveram, em 2007, o controle dos territórios de Masisi e Rutshuru em Kivu Norte – estabelecendo uma organização política (Congresso Nacional pela Defesa do Povo - CNDP). Em outubro de 2008, Nkunda, que possui ligações com o governo ruandês, liderou rebeldes tutsi em direção à cidade de Goma, em oposição às FARDC, ao MONUC (Missão das Nações Unidas para a República Democrática do Congo) e a FDLR. As dificuldades de Nkunda em ultrapassar as tropas inimigas levaram ao líder rebelde a negociar o cessar-fogo junto ao governo central em novembro de 2008.

³² Podem-se observar, na RDC, três tipos de conflitos principais, segundo a tipologia de HAYES e BURGE (2003, p. 26): (1) Conflitos com a participação de estrangeiros – Esse ponto se divide em dois padrões: (a) Guerras interestatais, entre forças armadas nacionais, no caso das Guerras do Congo, juntamente a tropas da ONU; e (b) Guerras de Estados estrangeiros contra grupos internos (Crise do Congo) ou de emigrantes refugiados (Exército de Ruanda contra grupos Interahamwe, e Exército de Burundi contra a FDI, opositores do governo); (2) Conflitos Civis – Guerras entre facções internas e o governo central, ou de facções entre si. Pode-se citar o conflito entre as FARDC e rebeldes Mai Mai, o conflito entre as FARDC e milícias banyamulenges, e as tensões interétnicas entre Hema (UPC) e Lendu (FNI) em Ituri; e (3) Conflitos interétnicos e interclãs de menor escala – Ocorre geralmente entre grupos rivais com menor expressão militar e política. Esses conflitos são agravados pela discriminação social praticada por membros de quase todos os grupos étnicos do país, o que é evidente na segregação que ocorre em muitas cidades. A prática do estupro, da mutilação e tortura ocorre em larga escala quando esses grupos têm acesso a armamentos.

Para compreender a função da guerra na integração africana, é preciso que se entenda o papel da guerra na mudança social. Como observa Anthony Giddens, os militares cumpriram um importante papel na “construção da nação” na África, América Latina, Oriente Médio e Ásia (GIDDENS, 2001, p. 249). Ao mesmo tempo, é um “lugar comum na história” a compreensão do papel dos exércitos e conflitos armados, tanto na construção de fronteiras, quanto na estrutura dos Estados-nação modernos. É, portanto, desnecessário demonstrar “o forte impacto da guerra sobre a constituição interna dos Estados” (GIDDENS, 2001, p. 249). Importa é perceber que a cidadania é tributária do controle social da violência (guerra e exércitos) (GIDDENS, 2001, p. 249-250). Em termos descritivos, ajustando a perspectiva à África contemporânea, temos que as relações em situações internacionais de sociabilidade (oriundas do estabelecimento da inter-operatividade e do cumprimento de diferentes missões por parte de forças de paz multinacionais africanas) criam a massa crítica de elites. Esse mecanismo é imprescindível para levar a cabo o processo de integração. É forçoso notar que, na África, a construção do Estado Nacional passa pela edificação de outro Estado: o Multinacional.

Recursos naturais estratégicos e minérios da era digital

A estrutura econômica da República Democrática do Congo é predominantemente dependente do mercado externo. O país é caracterizado como exportador de recursos naturais e importador da maioria de suas manufaturas consumidas. O setor primário, antes responsável por grande parte das exportações do país no período colonial, foi intensamente prejudicado pelas guerras no país. Manteve-se apenas a região de Kivu (leste) como produtora de cinchona (para extração da droga Quinina utilizada contra a malária) e café. A maioria da população que poderia trabalhar na manufatura se ocupa com o setor informal e de extração de minérios. Além da guerra, outro problema que contribui para essa situação é a corrupção, a falta de transparência política e a fraude que se acumula com os anos (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2007b).

O Congo tem sido reconhecido como um dos países mais ricos em minério do planeta. Possui reservas substanciais de cobre, cobalto, cádmio, petróleo, diamantes, ouro, prata, zinco, manganês, estanho (cassiterita), coltan, etc. Os minérios contam com 25% do PIB e participam de 75% da exportação oficial total do país (WORLD BANK, 2008). É bem provável que, incluídos os números do mercado ilegal, essa proporção aumente exorbitantemente. A abundância de recursos naturais traz olhares atentos à região (vizinhos e grandes potências) – tornando-se a causa de grande parte dos problemas de segurança no decorrer da história do país. O setor é dominado por um pequeno número de empresas

estatais³³ que, mediante consórcios com companhias internacionais, efetuam a exploração de recursos minerais no país. Entretanto, após as guerras do país e o domínio de guerrilhas locais, sabe-se que é ínfimo o controle do governo central sobre seus recursos.³⁴ Estes recursos podem ser divididos entre os de importância histórica, os de relevância no mundo atual e os de crescente importância com o advento da digitalização.

Com relação aos recursos históricos, importa que o potencial de ouro do país é quase inexplorado (MINES 2006, p. 2), enquanto a abundância de diamantes é pouco controlada. Tem-se que em 2006, a participação do país na produção mundial de diamantes industriais foi de 28% (YAGER, 2008, p.1). No entanto, cumpre salientar que os números da produção de diamantes referem-se ao monopólio da empresa Société Minière de Bakwanga (MIBA) [80% do Governo e 20% do Sibeka Group],³⁵ excluindo-se números do comércio ilegal. A instabilidade interna faz com que números estatísticos sejam apenas estimativas (MINES 2006). Assim, quando se pensa no comércio e na exploração ilegal, executado por elites locais e países que os financiam (HAYES e BURGE, 2003, p. 27), o número estimado torna-se mais do que o dobro dos US\$300-US\$500 milhões oficialmente computados (WASHINGTON POST, 2001). Estima-se que a RDC tem capacidade de produzir industrialmente 80% dos diamantes do mundo (DIÁRIO DA ÁFRICA, 2008).

Os recursos de importância atual também possuem papel destacado. É estimado que a RDC detenha entre 49% das reservas de cobalto (YAGER, 2008, p.1) e 10% das reservas de cobre do mundo. Além disso, a produção de petróleo também é de extrema relevância para a economia do país (YAGER, 2008). A extração de petróleo é controlada pela multinacional francesa Perenco desde 2004 (COALKLEY, 2005, p. 8). Licenças de exploração foram garantidas a outras companhias, como a canadense Heritage Oil, para prospectar recursos nas localidades de Ituri (nordeste do país) – próximo à região belicosa de Kivu. (HAYES e BURGE, 2003, p. 29). A grande quantidade de reservas hídricas – como o rio do Congo (o segundo maior em volume de água do mundo) – produz uma perspectiva de produção de mais de 600 bilhões de kilowatts/hora anuais de energia. Isso leva a crer que a região às margens do rio do Congo pode

³³ Gécamines (cobre, cobalto e zinco); Société Minière et Industrielle du Kivu – SOMINKI (ouro, estanho/cassiterita e coltan); Office des Mines d'Or de Kilo-Moto – OKIMO (Ouro); e Société Minière de Bakwanga – MIBA (diamante).

³⁴ O domínio de grupos armados é facilitado pelas descentralização produtiva de recursos. A despeito das grandes companhias a maior parte da produção ainda compete aos pequenos mineradores particulares. Segundo YAGER, "artisanal and small-scale miners accounted for most of the diamond, gold, niobium (columbium), tantalum, tin, and tungsten production in Congo (Kinshasa). Artisanal and small-scale miners also played a significant role in the country's cobalt mine production" (YAGER, 2008, p. 1).

³⁵ SIBEKA S.A. – Composta atualmente por 80% da Mwana Africa Plc (origem sul-africana) e 20% da De Beers (origem sul-africana).

vir a ser o centro da indústria pesada africana no futuro (DIOP in KABEMBA, 2006, p. 109).

Com os olhos no futuro, a importância atual do Congo situa-se principalmente por sua riqueza em “recursos da era digital”, como o coltan e a cassiterita. *Coltan* é o nome coloquial para Columbita-Tantalita – um metal donde se extrai os minerais *niobium* (ou colômbio) e *tantalum*, utilizados intensivamente na produção de aparelhos eletrônicos (celulares, DVD players, etc) e chips de computadores. Empresas como *Intel*, *Motorola* e *Nokia* utilizam esse recurso para produzir seus equipamentos – daí um exemplo considerável da importância estratégica desse mineral. Outra forma de utilização do coltan é na indústria militar (fabricação de foguetes espaciais e de mísseis aéreos). Como se relaciona com a economia industrial de países com produção militar em massa, o artigo é hoje em dia considerado mais valioso que o próprio ouro (GALEANO, 2008). A RDC possui 80% das reservas conhecidas de coltan do planeta (MINES 2006, p. 2). A maior parte da extração de coltan e da produção de nióbio e tântalo é, ainda, artesanal.

A cassiterita é outro mineral vastamente encontrado no Congo. Sua função é primordial na extração de estanho, utilizado tanto para a fabricação de equipamentos que utilizam circuitos integrados quanto para a produção de novos materiais “livres de chumbo” (*lead-free solder materials*) – atualmente muito visados por grandes indústrias mundiais. De fato, o próprio Japão (1999) e a União Europeia (2006) apresentaram diretivas à produção desses componentes que, por não utilizarem material venenoso (chumbo), serão, através de novas normas ambientais, altamente requisitados no futuro próximo. Segundo diversos analistas, grandes corporações terão de implantar programas que assegurem um fornecimento confiável desses materiais (SCHWEBER, 2004). Vale salientar que a importância desse material também é fundamental para o quadro de crescimento da indústria de semicondutores no planeta – explicando os incentivos ao seu tráfico ilegal, que tem sido efetuado em larga escala no país.

A dicotomia “abundância de recursos vs falta de controle” remete à necessidade de entronização do centro de decisão econômica na RDC. Centro de decisão econômica é a capacidade de gerir o próprio desenvolvimento. Trata-se de um conceito de Celso Furtado formulado ainda em 1962 na obra *Pré-Revolução Brasileira*. Entretanto, esta é uma categoria axial na obra do sociólogo brasileiro, sendo tema constante em diversos outros trabalhos. Se o núcleo produtivo está dentro do território, diz-se que o centro de decisão está entronizado. Do contrário, o país não tem capacidade de decidir acerca de seu próprio destino. Assim, os problemas na edificação do Estado do Congo também dizem respeito ao controle de seus recursos – à construção de um Estado estável que possui o mínimo controle sobre os meios coercitivos e o capital. (TILLY, 1996).

Considerações finais

Pela primeira vez desde as emancipações políticas,³⁶ existem condições internacionais propícias para que os africanos se assenheorem de seu próprio destino. Tanto a Guerra Fria quanto a sua continuação, a Guerra ao Terror, cedem lugar a uma ordem internacional multipolar nucleada regionalmente. A crise econômica que se abateu sobre a economia americana exige que as regiões sejam fortalecidas em termos materiais, como forma de fazer frente à recessão mundial. A troca de comando nos EUA indica a rapidez da reação do país à crise. Como Obama já anunciou, acabou a era das intervenções unilaterais e da democracia imposta pela força. Com toda a probabilidade, inclusive devido às suas origens familiares (Quênia), o novo presidente americano terá uma sensibilidade especial em relação ao continente africano.

Dessa forma, os Estados Unidos poderão promover para a África iniciativas semelhantes à empreendida no Haiti. Neste país caribenho, os americanos não possuem tropas, mas tiveram um papel decisivo em patrocinar a operação de imposição de paz liderada pelo Brasil.³⁷ No caso do Congo, iniciativa desta natureza parece plausível uma vez que, a despeito do seu multilateralismo, Obama não terá menos compromissos de segurança que os atuais. Além disso, o espectro de uma intervenção no Paquistão ou no Irã mantém imobilizadas importantes reservas das Forças Armadas norte-americanas.

O governo congolês, por outro lado, ao distribuir concessões entre as principais potências, encontrou a equação para obter o máximo de autonomia em meio à dependência. Investimentos estrangeiros importam na consecução de estratégias anticíclicas para fazer frente à crise mundial. Ao menos, esta é a tendência seguida por China, Coreia, Japão, Rússia, Irã, Turquia, Argentina e Brasil, que articulam inversões em infraestrutura (oleodutos, gasodutos, ferrovias, portos, etc.). Ademais, há uma retroalimentação positiva: investimentos estrangeiros precisam de paz e estabilidade. A paz só é possível mediante a integração. Portanto, investimentos estrangeiros são funcionais para alavancar a paz e promover a integração.

A despeito de ser incapaz de proteger seus cidadãos, o Congo tem o mínimo de governo necessário e a posição geográfica favorável para posicionar-se como o maior interessado na integração africana. Ao menos, é o que visivelmente acumulará os maiores prejuízos caso ela não se efetive. O atual governo serve como ponto de partida para um amplo entendimento em torno da integração para a paz na região.

³⁶ 1960 foi considerado o ano africano, quando se deu a maior parte das emancipações políticas do continente (VIZENTINI, 2007).

³⁷ Importa sublinhar que se trata de operações contidas no título Capítulo VII da Carta da ONU, em que é preciso lutar para estabelecer a paz, e não do Capítulo VI (Manutenção de Paz) (CALZA, 2007, pp. 20, 21 e 25).

A paz só será possível se precedida de um acordo acerca de seu significado econômico. A paz pensada em termos estritamente políticos – isto é, como a ordem e a ausência de guerra (BOBBIO *et alli*, 1986, p.910b) – é inviável nas atuais condições africanas. Os africanos terão de usar o melhor de seu talento e imaginação para articular o investimento estrangeiro em projetos de infraestrutura que vinculem os seus recursos naturais às demandas da economia-mundo em crise. Em suma, a situação internacional é favorável porque a crise mundial precisa de uma África cumprindo um papel economicamente relevante. Trata-se de agregar a ideia da ordem mundial nucleada regionalmente à percepção de que apenas o incremento da produtividade regional dá sustentabilidade à economia mundial. Para tanto, é imprescindível a construção de uma África integrada e em paz.

Como aconteceu com a Europa – que após a I Guerra Mundial assistiu à guerra civil europeia, responsável pelo desmantelamento de cinco impérios (estruturas políticas que davam suporte à ordem europeia) – parece ocorrer algo análogo com a África. Como observa Anthony Giddens (GIDDENS, 2001, p. 251), “Se o curso dos acontecimentos na Grande Guerra, (...) não tivessem assumido a forma que tiveram, o Estado-nação, em sua configuração atual, talvez não tivesse se tornado a entidade política dominante no sistema mundial”. Importa reter que a conflagração gerou um novo modelo de Estado (estrutura política da ordem). Na África, o suporte da ordem baseia-se ainda nos Estados nacionais resultantes da descolonização. No entanto, estes se revelam incapazes de conter a guerra civil, que sucedeu à Guerra Mundial Africana. É o que torna o Estado multinacional africano o desdobramento provável da “guerra mundial” e da guerra civil na África.

Ainda que sem registrar operações militares de vulto, a guerra civil africana tem se demonstrado tão cruenta e destrutiva quanto a própria Segunda Guerra do Congo. Vive-se um impasse, as fronteiras dos Estados membros da União Africana são intangíveis,³⁸ posto que qualquer tentativa de ajuste (para acomodar etnias ou zonas de recursos) só faria eclodir uma “Segunda Guerra Mundial Africana”. De outro lado, a internacionalização e o caráter pandêmico da conflagração tornam qualquer solução nacional claramente obsoleta. Assim resta reconhecer a realidade que a vida instituiu: a guerra integrou os países africanos em um mesmo problema – o controle de seus recursos naturais e a perspectiva de uma orientação autóctone de desenvolvimento sustentável. Ambos os problemas dependem da paz, o que remete à premissa anterior: apenas a integração africana será capaz de pôr um fim à guerra civil e criar uma estrutura política (Estado) sólida o suficiente para promover a ordem (*enforcement legal*) e um centro de decisão econômico africano.

³⁸ A Organização da Unidade Africana (OUA) foi criada em 1963, em Addis Abeba (Etiópia). Estabeleceu a intangibilidade das fronteiras herdadas da colonização tendo em vista o pan-africanismo e a minimização do risco de conflagrações externas. Transformou-se em União Africana em 2002, na reunião de Durban – na África do Sul (VIZENTINI, 2007, p.216).

ABSTRACT: The Democratic Republic of Congo is a country that, despite its wealth, is in a state of collapse. The two wars in Congo (the second also called the "African World War"), associated to the maintenance of the endemic violence, illustrate the order erosion. The government in Kinshasa (the capital of Congo) has been ineffective since the independence of the country and unable to provide the minimum level of security to its citizens. Its difficulties in building a solid State reflect the inability to control the national wealth. The abundance of natural resources (relevant for the past, present and future) seems to be, paradoxically, the cause of the misery of its people - in addition to encourage foreign intervention. The failure to consolidate the nation-State points to another solution: the construction of the multinational-State.

KEYWORDS: Democratic Republic of Congo, Zaire, War, Mining, Integration, Africa.

Referências Bibliográficas

AMNESTY INTERNATIONAL. *Democratic Republic of Congo: Mass rape - time for remedies*. Index Number: AFR 62/018/2004, 26/10/2004. On-line: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR62/018/2004/en/dom-AFR620182004en.pdf> (09/12/2008).

BLUM, William. *Killing Hope: US military and CIA interventions since World War II*. Monroe, Maine: Common Courage Press, 2004.

BOBBIO, Norberto (et alli). *Dicionário de Política*. Brasília, Editora da UnB, 1986.

CALZA, Larissa S. *O envolvimento do Brasil na Minustah: o dilema da inserção internacional de uma potência média*. Porto Alegre. Trabalho de Conclusão de Curso, UFRGS, 2007.

CBC News. *1,000 a day dying in Congo, agency says*. Canadian Broadcasting Corporation, 12/10/2004. On-line: <http://www.cbc.ca/world/story/2004/12/10/congo-report041210.html> (09/12/2008).

COAKLEY, George J.. *The Mineral Industry of Congo (Kinshasa) - 1997*. U.S. Geological Survey, 1999. On-line: <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/1997/9244097.pdf> (09/12/2008).

COAKLEY, George J.. *The Mineral Industry of Congo (Kinshasa) - 2003*. U.S. Geological Survey, 2005. On-line: <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2003/cfmyb03.pdf> (09/12/2008).

DE WITTE, Ludo. *The Assassination of Lumumba*. New York and London: Verso Ed. Verso; 2001.

DIÁRIO DA ÁFRICA. *A República Democrática do Congo (RDC)*. 03/11/2008. On-line: <http://diariodaafrica.blogspot.com/2008/11/repblica-democrtica-do-congo-rdc.html> (09/12/2008).

DULLIUS, Gustavo. *Gastos Militares na América do Sul: Venezuela e Chile (2003-2008)*. Porto Alegre. Trabalho de Conclusão de Curso, UFRGS, 2008.

DUNNIGAN, James F.; BAY, Austin. *A Quick and Dirty Guide to War: Briefings on Present and Potential Wars*. New York: William Morrow and Co., 1991.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Country Profile: Congo (Democratic Republic)*. Politics (Geographic Overview). Economist Intelligence Unit N.A. Incorporated, 2006. NA.. *InfoTrac OneFile*. Thomson Gale. CAPES. 26 June 2007a. On-line: <http://find.galegroup.com/itx/infomark.do?&contentSet=IAC Documents&type=retrieve&tabID=T001&prodId=ITOF&docId=A152708711&source=gale&srcprod=ITOF&userGroupName=capes48&version=1.0> (09/12/2008).

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Country Profile: Congo (Democratic Republic)*. The economy: Economic structure (Geographic Overview). Economist Intelligence Unit N.A. Incorporated, 2006. NA.. *InfoTrac OneFile*. Thomson Gale. CAPES. 26 June 2007b. On-line: <http://find.galegroup.com/itx/infomark.do?&contentSet=IAC- Documents & type=retrieve&tabID=T001&prodId=ITOF&docId=A152708727&source=gale&srcprod=ITOF&userGroupName=capes48&version=1.0>.

(09/12/2008).

FURTADO, Celso. *A Hegemonia dos Estados Unidos e o Subdesenvolvimento da América Latina*. São Paulo, Civilização Brasileira, 1975.

FURTADO, Celso. *A Pré-Revolução Brasileira*. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1962.

FURTADO, Celso. *BRASIL: Construção Interrompida*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. *Cultura e Desenvolvimento em época de Crise*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.

GALEANO, Eduardo. *As Guerras Mentem*. Disponível em:

GIDDENS, Anthony. *O Estado-nação e a violência: Segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico*. São Paulo: Edusp, 2001.

GÜELL, Oriol. *Coltán, el regalo envenenado de Congo*. ELPAÍS.com, 14/12/2008.

On-line: http://www.elpais.com/articulo/portada/Coltan/regalo/envenenado/Congo/elpepusoeps/20081214elpepspor_9/Tes (09/12/2008).

HAYES, Karen; BURGE, Richard. *Coltan Mining in the Democratic Republic of Congo: How tantalum-using industries can commit to the reconstruction of the DRC*. Global e-Sustainability Initiative, Fauna & Flora International Conservation Reports, 2003. On-line: http://www.vodafone.com/etc/medialib/attachments/cr_downloads.Par.74638.File.dat/FFI_Coltan_report.pdf (09/12/2008).

http://resistir.info/galeano/guerras_mentem.html (09/12/2008).

http://www.crisisgroup.org/library/documents/report_archive/A400222_17111998.pdf (09/12/2008).

<http://www.edn.com/article/CA475342.html?industryid=23439&nid=2431> (09/12/2008).

http://www.mines2006.com/Downloads/Country%20Profiles/DRC%20Country%20Profile_MINES%202006B.pdf (09/12/2008).

<http://www.washingtonpost.com/wp-adv/specialsales/spotlight/congo/diamond.html> (09/12/2008).

HUNTINGTON, Samuel. *A Terceira Onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ed. Ática; 1994.

ICG. International Crisis Group. *Congo at War: A Briefing on the Internal and External Players*. ICG Congo Report N°2, 17/11/1998. On-line.

KABEMBA, Claude. *The Democratic Republic of Congo*. In: CLAPHAM, Christopher;

HERBST, Jeffrey; MILLS, Grèg (Eds.). *Big African States: Angola, Sudan, DRC, Ethiopia, Nigeria, South Africa*. Johannesburg: Witwatersrand University Press, 2006.

_____. *The Democratic Republic of Congo: From Independence to Africa's First World War*. UNHRC Centre for Documentation and Research; Electoral Institute of Southern Africa; 2001.

_____. *Strengthening parliamentary democracy in SADC countries*. DRC Country Report; The South African Institute of International Affairs (SAILA); 2005.

MARCHAL, Roland. *France and Africa: the emergence of essential reforms?* International Affairs, v.2, n.74, p.355-372, 1998

METZ, Steven. *Reform, Conflict, and Security in Zaire*. Strategic Studies Institute, 05/06/1996. On-line: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub203.pdf> (09/12/2008).

MINES 2006. *Country Profile: Democratic Republic of Congo*. EU-SADC Investment Promotion Programme (ESIPP), 2006. *On-line*.

PIKE, John. *Congo Civil War*. Global Security. *On-line*: <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/congo.htm> (09/12/2008).

Possíveis Implicações para o Brasil. Porto Alegre. Trabalho de Conclusão de Curso, UFRGS, 2007.

PRUNIER, Gerard. *Uganda*. In: CORDELLIER, Serge; DIDOT, Beatrice. O Mundo Hoje 95/96: anuário econômico e geopolítico. São Paulo: Ensaio, 1996, pp. 266-267.

REUTERS UK. *Congo war-driven crisis kills 45,000 a month-study*. Reuters, 22/01/2008. *On-line*: http://uk.reuters.com/article/homepageCrisis/idUKL2280212.CH_242020080122 (09/12/2008).

REYNTJENS, Filip. *The Second Congo War: More than a Remake*. African Affairs, Vol. 98, No. 391 (Apr., 1999), pp. 241-250.

SCHWEBER, Bill. *Unintended benefits*. EDN Network, 11/1/2004. *On-line*.

SEBBEN, Fernando Dall'Onder. *Separatismo e Hipótese de Guerra Local na Bolívia*:

TILLY, Charles. *Coerção, capital e estados europeus*. São Paulo: Edusp, 1996.

UK FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE. *DRC Country Profile*. *On-line*: <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xccelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029394365&a=KCountryProfile&aid=1020281605460>. (09/12/2008).

WASHINGTON POST. *Diamond Heist*. International Spotlight: Democratic Republic of Congo, 28/11/2001. *On-line*.

WORLD BANK. *Democratic Republic of Congo: Country Brief*. Outubro de 2008. *On-line*: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/CONGODEMOCRATICEXTN/0,,menuPK:349476~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:349466,00.html> (09/12/2008).

YAGER, Thomas R. *The Mineral Industry of Congo (Kinshasa) – 2006*. U.S. Geological Survey, 2008. *On-line*: <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2006/myb3-2006-cg.pdf> (09/12/2008).

ZARTMAN; I. William. *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1995.

Os aspectos econômicos do conflito civil e o caso da Colômbia

*Gustavo Meira Carneiro**
*Helena Lobato da Jornada***

RESUMO: O estudo dos conflitos civis teve modificações consideráveis a partir do final dos anos 1990, com destaque para o interesse nos aspectos econômicos dos mesmos. O estudo desses aspectos cresceu substancialmente com a contraposição de duas ideias sobre qual seria a maior causa dos conflitos – se ganância ou reivindicação. Várias linhas de estudo se desenvolveram a partir daí, e passou a ser dada maior atenção à dinâmica interna dos mesmos e às suas relações com recursos naturais. Este artigo faz uma revisão dessa discussão, desde a dicotomia inicial até as relações com recursos naturais e os agentes envolvidos no conflito. Em seguida, é feita uma análise do conflito na Colômbia e de sua evolução à luz da literatura discutida.

PALAVRAS-CHAVE: Conflito Civil, Economia Política do conflito, Ganância e Reivindicação, Colômbia.

Estudante de Ciências Econômicas da UFRGS.

Estudante de Relações Internacionais da UFRGS, Bolsista IC/CNPq.

Introdução

A partir do final da década de 1990, o estudo dos conflitos civis teve contribuições e inovações extremamente relevantes, em grande parte devido à percepção de uma mudança na sua dinâmica após o fim da Guerra Fria. Dentre essas contribuições, destaca-se a crescente atenção dada pelos estudiosos aos aspectos econômicos dos conflitos civis – muito pouco estudados até então. O desenvolvimento da discussão acadêmica nessa área ocorre principalmente a partir da análise de Collier e Hoeffler acerca da incidência das guerras civis.

A partir de uma análise econométrica, Collier (1998) procura entender os aspectos econômicos, e não políticos ou de estrutura social tradicionalmente analisados no estudo de guerras civis. A conclusão à qual leva, posteriormente, esse estudo – de que “ganância”, e não “reivindicação”, era a causa de guerras civis – teve repercussões que ultrapassaram o mundo acadêmico e guiaram políticas de prevenção e resolução de conflitos.¹ Além disso, a colocação da existência de recursos naturais como variável chave na explicação da incidência de conflitos civis teve repercussões consideráveis.

A análise econômica das guerras civis tomou, a partir daí, grande fôlego e se desenvolveu amplamente no que se pode chamar de “economia política do conflito civil”. A crítica e o aprofundamento do estudo dessa dimensão econômica estiveram inicialmente muito focados na dicotomia entre ganância e reivindicação como explicações para a ocorrência do conflito. O seguimento da discussão, porém, leva a crer que não se pode fazer uma contraposição forçada entre ganância e reivindicação. Afirmar que a ganância dos grupos rebeldes e a possibilidade de tirar proveito econômico de uma guerra civil explicam a sua ocorrência é um extremo reducionismo, o que não permite ignorar que a ganância é uma variável chave nesse cenário.

O intenso debate que se segue à polêmica criada pelos artigos de Collier e Hoeffler leva à superação dessa visão dicotômica – mesmo pelos últimos, em trabalhos subsequentes – e a grandes evoluções nesse campo de estudo (BALLEN-TINE e NITZSCHKE, 2003; BERDAL, 2005; COLLIER, HOFFFLER e ROHNER, 2006). Este artigo pretende avaliar, portanto, as principais evoluções no estudo da dimensão econômica da guerra civil a partir da oposição entre ganância e reivindicação. Além disso, buscamos fazer uma interpretação das teorias discutidas aplicando seus desenvolvimentos ao estudo da guerra civil colombiana.

Assim, faremos, primeiramente, uma análise das contribuições dadas pela discussão das teorias de ganância *versus* reivindicação. Nas duas partes subsequentes, o texto focará nas evoluções da economia política do conflito civil, tanto no que

¹ Ganância e reivindicação é a tradução do inglês de *greed* e *grievance*, respectivamente, utilizados na literatura internacional sobre o tema, feita pelos autores.

tange à relação entre conflito e recursos naturais quanto nas análises dos atores nele envolvidos. Por último, é feito um breve estudo do conflito armado na Colômbia, à luz das teorias discutidas ao longo do texto.

As contribuições da dicotomia ganância e reivindicação

A abordagem econômica dos conflitos civis vem oferecer uma alternativa não apenas em termos de análise, mas também em termos de política. O estudo de Collier e Hoeffler trouxe à tona uma análise da guerra civil centrada na busca dos rebeldes² pelo ganho econômico, afirmando que as reivindicações surgiam como forma de legitimar um conflito aos olhos daqueles que os rebeldes querem que os apoiem (COLLIER e HOFFLER, 2000). Em seus primeiros estudos, Collier e Hoeffler chamavam a atenção para a ganância como principal motivador do conflito civil e apontavam para a pilhagem de recursos naturais existentes nos países como principal fonte de financiamento dessas rebeliões – daí a ligação entre recursos naturais e guerra civil. A observação de tal ligação, como foi dito, teve grande impacto e incitou uma série de estudos posteriores (BANNON e COLLIER, 2003; ROSS, 2004; LE BILLON, 2001) que apontam até mesmo para a existência de uma “maldição dos recursos naturais”.

Em trabalhos posteriores, Collier e Hoeffler colocam a dicotomia como sendo não meramente entre ganância e reivindicação, mas entre as abordagens da ciência política e da economia – como diferentes entre as motivações (reivindicação e ganância) e entre as explicações (reivindicações atípicas *versus* oportunidades atípicas). É atribuído, a partir de então, um papel mais relevante às oportunidades dos rebeldes, e não apenas às suas motivações. Este novo estudo econométrico conclui novamente que as reivindicações não têm papel predominante na incidência do conflito, mas atribui às oportunidades – ou seja, não mais simplesmente à ganância, mas à percepção de uma possibilidade de ganho – o papel central da explicação. Assim, os próprios iniciadores da tese da ganância acabam se afastando da definição estrita das motivações, passando a focar nas oportunidades de ganho.

Mas a análise centrada nos rebeldes trouxe consequências não somente no meio acadêmico, mas no meio político em especial. Isso porque se torna mais fácil, aos olhos dos formuladores de políticas, buscar o fim de conflitos gerados por meros grupos criminosos, do que daqueles gerados por uma estrutura social falida. Além disso, tal tese teve impactos claros nas políticas internacionais de segurança, estampados – como coloca Berdal (2005) – até mesmo nas ações tomadas pelo Conselho de Segurança da ONU em termos de sanções contra “bens de conflito”, como os diamantes de Serra Leoa e Angola.

² Collier e Hoeffler (2005), consideram a “emergência e persistência de um exército rebelde” o fenômeno a ser explicado no estudo da guerra civil.

A tese de Collier, porém, foi amplamente refutada por outros estudiosos, sendo vista como reducionista nas afirmações de que a ganância explicaria o início de uma guerra civil (BALLENTINE, 2003; BALLENTINE e NITZSCHKE, 2003; BERDAL, 2005). Ballentine e Nitzschke (2005) enumeram cinco críticas principais à tese da ganância de Collier. Em primeiro lugar, é muito difícil padronizar comportamentos individuais – as motivações podem ter variações muito grandes entre indivíduos e ao longo do tempo. Em segundo, as teses centradas nos rebeldes deixam de lado a importância do Estado na dinâmica da guerra civil, e podem até legitimar ações totalitárias por parte destes. Terceiro, colocar rebeldes e criminosos em um mesmo patamar renega o papel da diplomacia na solução desses conflitos. Quarto, a simples disponibilidade de recursos naturais não representa uma oportunidade para a rebelião, a estrutura social e do Estado também são determinantes fundamentais – um Estado estabelecido e organizado torna a rebelião muito difícil mesmo com a presença de recursos naturais em abundância. Por último, os determinantes da ocorrência de um conflito não são apenas a ganância e a oportunidade de ganho, mas sua interação com as reivindicações sociais e políticas.

Berdal (2005) centra sua crítica ao modelo de Collier e Hoeffler na visão de que uma análise estatística e baseada na premissa de racionalidade dos agentes seria estática e não levaria em conta os aspectos culturais e históricos. A análise estatística seria, portanto, pouco conclusiva no que tange à dinâmica do conflito, até mesmo pela dificuldade na obtenção de dados confiáveis – que merece atenção especial quando se trata de países em conflito, com dificuldades claras de governabilidade.

É nessa base que se dão as críticas à teoria da ganância como explicação do conflito civil. Todavia, deve-se ressaltar que tal teoria trouxe contribuições importantes, e provocou um debate que se provou extremamente frutífero. Essa tese, ao abordar o conflito civil sob uma ótica “racional” vai contra a imagem, muito forte na década de 1990, do conflito como evento irracional, imprevisível, característico de sociedades bárbaras com etnias que se odeiam terrivelmente. Além disso, a crítica à análise estatística, apesar de válida no que diz respeito ao fato de ser estática, não pode deixar de lado a validade de algumas relações apontadas no estudo. Os próprios Collier e Hoeffler (2001) admitem a dificuldade desse tipo de trabalho, principalmente no que diz respeito à dinâmica do conflito, colocando que os dados disponíveis servem bem apenas para a análise da incidência dos conflitos.³

A contribuição da tese da ganância *versus* reivindicação é inegável também no que diz respeito ao estabelecimento das relações entre os conflitos civis,

³ Para uma avaliação mais extensa dos tipos de variáveis utilizadas nos estudos estatísticos sobre o assunto ver Murshed e Tadjoeeddin, 2007.

desenvolvimento e pobreza (MURSHED, 2002). O trabalho de Collier junto ao Banco Mundial chama a atenção para a dificuldade imposta pelo conflito nos países pobres e para o surgimento de uma “armadilha de conflito”⁴ – o ciclo vicioso que se forma entre pobreza e conflito. No relatório *Breaking the Conflict Trap*, do Banco Mundial (2003), os países afetados por conflitos civis passam a ter atenção especial dessa instituição, com a visão de que o conflito é uma enorme barreira ao desenvolvimento. De tal modo, podemos afirmar que um dos maiores méritos das teorias “econômicas” de conflitos civis é evidenciar o nexo existente entre estes e a pobreza.

A contraposição à tese da ganância como causa central dos conflitos civis coloca as reivindicações e a busca por justiça como seus principais motores. Essas teorias costumam apontar as diferenças entre grupos sociais, que levam a reivindicações por parte dos grupos excluídos, como fatores explicativos da ocorrência de conflitos. Murshed e Tadjoeeddin (2007) subdividem as teorias baseadas em reivindicações em três tipos: privações relativas, polarização e desigualdades horizontais.

As teorias centradas nas privações relativas apontam que a violência é potencializada em uma coletividade onde há percepção de uma privação por parte de algum grupo. Ou seja, a probabilidade de conflito aumenta quando um grupo percebe injustiças na sua relação com o resto da coletividade. A percepção de privações relativas pode ocorrer de diversas formas – entre grupos étnicos de um mesmo país, entre regiões, ou mesmo entre classes sociais.

A polarização aponta para uma direção parecida à das privações relativas, qual seja, a percepção de um grupo em relação à coletividade. Esteban e Ray (2004) definem a polarização como relacionada à alienação que um grupo (homogêneo) sente em relação ao grupo maior em que está inserido (mais heterogêneo). A noção de um grupo homogêneo é relevante, segundo os autores, pois sua pretensão é avaliar somente fenômenos de violência em larga escala, que envolvam grupos identificados. A principal inovação das teses de polarização é a tentativa de sua mensuração em índices, utilizados em diferentes áreas (ESTEBAN e RAY, 2004).

Desigualdades horizontais também observam as diferenças entre grupos sociais, diferenciando-se da abordagem tradicional de desigualdade. Desigualdade horizontal é aquela existente entre grupos, em oposição a desigualdade vertical – aquela existente entre indivíduos. É importante, porém, observar a dificuldade que se impõe nas tentativas de medição dessas desigualdades, já que é extremamente complicado estabelecer a divisão de grupos, que podem variar entre etnia, religião, cor, ou mesmo condição legal, e muitas vezes se sobrepõem (STEWART, BROWN e MANCINI, 2005). Testes estatísticos utilizando medidas de desigualdades

⁴ Armadilha de conflito é a tradução dos autores para o termo “conflict trap”, utilizado na literatura internacional.

horizontais demonstram alta correlação entre algumas dessas medidas e a incidência de conflitos. Em seu estudo, Østby (2006) aponta que a medida de desigualdade horizontal social (dada pelas oportunidades de educação e emprego de um grupo) é mais significativa do que a econômica, dado que a social é geralmente o fruto de uma discriminação aberta.

Temos então, *grosso modo*, o desenho geral da contraposição entre as teorias de ganância e de reivindicações para os conflitos civis. Ambas as visões colocam fatores importantes para a incidência de uma guerra, mas, como apontam Murshed e Tadjoeeddin (2007), uma análise dos casos demonstra que os fatores aí apontados não são suficientes para explicar a explosão de um conflito.

Dessa forma, a dicotomia entre ganância e reivindicação na explicação dos conflitos civis teve contribuições vitais para esse campo de estudo. A evolução do estudo dos aspectos econômicos dos conflitos civis teve aí seu ponto de partida e suas descobertas básicas. Vários autores procuram colocar um fim nessa dicotomia inicial (BALLENTINE e NITZSCHKE, 2005; BERDAL, 2005, AGBONIFO, 2004; e mesmo COLLIER e HOFFLER, 2004),⁵ por entenderem que a tese da ganância como motor primordial do conflito foi, de certo modo, superada. É nesse contexto que se multiplicam os estudos que estabelecem tipologias das relações entre recursos naturais e conflitos e dos agentes econômicos envolvidos no conflito e das transformações provocadas por este.

Recursos naturais e a tipologia dos conflitos

O estudo da relação entre recursos naturais, a ocorrência e a dinâmica dos conflitos civis desenvolveu-se bastante e apresenta observações importantes para a compreensão desse fenômeno. Destacam-se, entre os estudos nesse sentido, os que se desenvolveram observando a relação entre os tipos de recursos explorados e o benefício dos agentes envolvidos no conflito. Le Billon (2001) apresenta dois tipos gerais de relações entre conflitos e recursos naturais – conflitos por recursos escassos e por recursos abundantes. No caso dos recursos escassos, o conflito seria causado pela apropriação destes por um grupo em detrimento de outros – gerando assim reivindicações.

No caso dos conflitos com recursos abundantes chama a atenção, em especial, a tipologia que apresenta uma diferenciação entre recursos pilháveis e não-pilháveis, e como esses afetam os rumos de um conflito (LE BILLON, 2001; ROSS, 2006). Recursos pilháveis, como pedras preciosas aluviais, plantações de narcóticos,⁶ coltan, entre outros, são associados com insurgências não-separatistas

⁵ É ilustrativo o fato de três dos cinco artigos citados, terem no título a frase "*Beyond greed and grievance*", ou seja, "além da ganância e reivindicação".

⁶ Normalmente, na literatura internacional, os narcóticos são incluídos como recursos naturais. É importante notar, porém, que há muito poucos estudos estatísticos que realmente levam em conta esses produtos, já que os dados sobre transações com tais são escassos e imprecisos.

– como em Serra Leoa, Colômbia e Afeganistão. Por se tratar de recursos facilmente exploráveis e transportáveis, sem necessidade de trabalho qualificado ou grandes investimentos, eles se tornam uma fonte fácil de benefícios materiais para aquele que controlar a área rica nos mesmos. Dessa forma, o acesso a esses recursos tende a prolongar os conflitos, pois a exploração e o comércio dos mesmos serve para financiar os agentes na continuação das hostilidades (ROSS, 2004; BANNON e COLLIER, 2003). A presença de recursos pilháveis remete também às teses de ganância, já que estes geralmente apresentam grandes retornos – tornando-se não apenas um meio, mas uma motivação para a perpetuação dos conflitos. Além disso, a presença dos últimos contribui para a perpetuação das hostilidades, na medida em que pode servir como motivo de fragmentação dos grupos rebeldes e, logo, de mais combates (BALLENTINE e NITZSCHKE, 2005).

Já os recursos não-pilháveis, como diamantes de difícil acesso, minerais profundos, petróleo e gás natural, são associados com conflitos separatistas, o que pode ser explicado por diversas razões. Em primeiro lugar, muitos dos custos econômicos, sociais e ambientais da exploração desses recursos são arcados pelas comunidades da região onde está localizado o recurso, que muitas vezes são culturalmente e etnicamente distintas do resto do país, quando não marginalizadas. Em segundo lugar, como a exploração desses recursos necessita de grandes investimentos, os maiores beneficiários de sua exploração são as companhias multinacionais ou os governos. Assim, pode-se produzir um efeito de privação relativa, ou de desigualdades horizontais entre regiões, na medida em que – muitas vezes – as regiões ricas nesses recursos recebem pouco em troca dos benefícios que gera, devido à má governança ou à corrupção. Além disso, a exploração de tais recursos tem geralmente um baixo efeito multiplicador nos locais onde ocorre, o que faz com que a insatisfação da população local não seja compensada por um aumento significativo em sua renda. Por fim, a existência de uma área rica em recursos pode ser vista pelos movimentos separatistas como uma base econômica viável para a construção de um Estado independente, encorajando dessa forma conflitos secessionistas (BALLENTINE e NITZSCHKE, 2005; ROSS, 2006). Exemplos claros desse tipo de relação são o da região do Delta do Níger, na Nigéria ou de Aceh, na Indonésia.

Ballentine e Nitzschke (2005) argumentam que essas distinções não são meramente acadêmicas, mas possuem implicações políticas bastante importantes. Os autores realçam a necessidade de considerar os aspectos da economia política do conflito, assim como a capacidade e falência estatal, para explicar o desenvolvimento e a duração deste. Além disso, apresentam uma situação aparentemente paradoxal, que tem como exemplo o caso do sucesso da exploração de diamantes em Botswana, bastante diferente do conhecido caso de Serra Leoa. A explicação está no caráter diferenciado que os diamantes possuíam em cada um dos países – pois em Serra Leoa, os diamantes eram aluviais, facilmente pilháveis, enquanto

em Botswana os diamantes eram encontrados dentro de rochas, o que trouxe a necessidade de altos investimentos para sua exploração e permitiu maior controle.

Agentes econômicos do conflito e a economia política de guerra

É comum a visão de que países em conflito são praticamente um universo paralelo no qual os mecanismos econômicos normalmente observados não existem. Porém, “a vida econômica não deixa de existir durante a guerra” (BALLENTINE e NITZSCHKE, 2005), e o estudo das “economias de guerra” vem observar as interações entre os agentes durante o conflito e quais suas relações com a dinâmica deste. As economias de guerra servem aos interesses dos inúmeros atores envolvidos no contencioso, sendo que a análise dos agentes que atuam nessa economia política da guerra pode contribuir para o desenvolvimento de uma estratégia mais precisa para a prevenção e resolução de conflitos.

Como mencionam Ballentine e Nitzschke (2005), todo conflito possui sua história, dinâmica e agentes. Dessa forma, aqueles que buscam sua resolução devem perguntar algumas questões-chaves: quais são os principais atores que participam das economias de guerra? O que os motiva a participar das economias de guerra? Quem controla os meios de violência? Quais incentivos eles possuem para estabelecer a paz? Para responder a essas questões, é proposta uma taxonomia para essas economias, dividindo-as entre: “economias de combate”, “economias de mercado-negro” e “economias de convivência”; tais divisões abarcam atores, motivações e atividades econômicas diversas (COLLINSON, 2003; GOODHAND, 2004).

A “economia de combate” é baseada nas interações econômicas que sustentam diretamente o conflito em curso. É dominada por uma variedade de atores, incluindo o Estado, os grupos rebeldes, assim como os chamados “empresários do conflito”, nacionais e estrangeiros, que suprem os armamentos e todo o material militar necessário para os outros agentes. As formas mais utilizadas para a geração dos recursos materiais que sustentam essa “economia” são a taxação de atividades econômicas – lícitas e ilícitas –, extorsão de negócios locais, controle da exploração de recursos naturais, imposição de alfândegas e estabelecimento de bloqueios viários, assim como a venda de licença para a exploração futura de recursos, e a obtenção de auxílio estrangeiro.

A “economia de mercado-negro” engloba as relações econômicas que se manifestam fora de um padrão controlado pelo Estado. Esses agentes lucram com o conflito de forma pouco escrupulosa, o que inclui as máfias e outros criminosos que se beneficiam das oportunidades de negócio que surgem nas situações não reguladas e caóticas da guerra. As margens de lucro aumentam significativamente

nos regimes que sofrem sanções, como em Serra Leoa, Afeganistão e nos Bálcãs, especialmente através do tráfico transnacional de ilícitos. Como mencionam Ballentine e Nitzschke, a estrutura dessas economias pode já estar sedimentada antes do estouro do conflito. Esse fato é importante, pois muitas vezes essa é a maior fonte de financiamento dos futuros rebeldes, e assim que o conflito inicia, essas economias são absorvidas pelos combatentes, e se tornam a base da “economia de combate”, como aconteceu em Serra Leoa na indústria informal de diamantes (PUGH, COOPER e GOODHAND, 2003), e no Kosovo, no qual a economia informal baseada em contrabando dos países vizinhos sustentou o movimento de resistência a Belgrado.

As “economias de convivência” compreendem aquelas inúmeras interações econômicas durante os conflitos armados que agora, proveem benefícios à população civil, especialmente os mais vulneráveis, onde as economias formais e as formas tradicionais de subsistência estão destruídas, ou deixaram de ser economicamente viáveis. Seguidamente essas economias são baseadas em recursos pilháveis, como o cultivo de papoula no Afeganistão e recursos minerais como ouro e coltan na República Democrática do Congo (GOODHAND, 2005). Na Colômbia, podemos observar de forma bastante clara uma situação onde essa economia também serve para perpetuar o conflito, dada a plantação de coca por parte da própria população camponesa, por ser este produto agrícola melhor remunerado. Nesse contexto, não existe um incentivo econômico para que a população contribua para o fim do conflito civil, pois são justamente os principais atores do conflito (guerrilhas e paramilitares) que vão consumir sua produção para a fabricação de narcóticos (RÖHL, 2004).

Por mais úteis que sejam tais classificações como ferramenta analítica, existem casos que transbordam quaisquer tentativas de categorização, pois as motivações do conflito armado podem mudar na medida em que o contencioso se desenvolve. Para aqueles que buscam formular políticas eficazes para prevenção, resolução e reconstrução é importante saber diferenciar aqueles atores que estão envolvidos no conflito pela busca de poder e lucros daqueles que são forçados a participar dos conflitos por mera subsistência, como é o caso daqueles que normalmente se enquadram nas economias de convivência.

Assim, conflitos transformam a sociedade, e não apenas a destroem, fazendo com que as pessoas adaptem seu comportamento e sua forma de subsistência durante o conflito. A análise da cadeia de produtos e a análise dos meios de subsistência são tentativas de sistematizar a dinâmica econômica durante o conflito. A primeira identifica as relações dos agentes do conflito com agentes comerciais, da produção ao consumo, nos níveis local e internacional, no que diz respeito aos recursos naturais relacionados ao conflito. A segunda investiga como as comunidades fazem para produzir seus meios de subsistência em tempos de conflito.

O entendimento de todas essas interações que ocorrem durante o conflito é fundamental para qualquer política a ser adotada em relação ao mesmo. Falhar em distinguir entre os interesses dos agentes, estratégias de subsistência e as vulnerabilidades da população pode levar a uma intervenção que aprofunde o conflito, destrua a economia remanescente, ou mesmo aumente a taxa de lucro daqueles que ganham com a violência (COLLINSON, 2003).

O conflito na Colômbia

O conflito civil que afeta a Colômbia já dura mais de quatro décadas e envolve uma variedade bastante complexa de atores, o que torna seu estudo extremamente rico no que tange à economia política do conflito. O início da atual guerra civil na Colômbia remonta à metade do século XX, após o período chamado de *La Violencia*. O grupo armado derivado do pequeno Partido Comunista, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) – com inspiração marxista e soviética –, e um outro movimento inspirado pela revolução Cubana – majoritariamente formado por estudantes adeptos da teologia da libertação – o Exército de Libertação Nacional (ELN), instalaram-se nas províncias rurais do país, em um ambiente político dominado pela divisão entre Liberais e Conservadores desde o século XIX, nas quais as necessidades dos camponeses pobres de terra e trabalho eram ignoradas (BUSHNELL, 1993; GUÁQUETA, 2003).

Analisando historicamente, há poucas evidências de que a tese da ganância possa ser aplicada para o caso da Colômbia. De fato, ao menos na análise da literatura histórica existente sobre o tema, é difícil não atribuir às reivindicações o início desse conflito. Fica claro, na verdade, que havia uma percepção forte de desigualdade entre grupos naquela sociedade – entre camponeses e proprietários de terras, ou mesmo entre os descendentes de espanhóis e os indígenas –, ou seja, as reivindicações podem explicar melhor o início das hostilidades.

Quanto à dependência de recursos naturais à época do início do conflito, podemos destacar a forte presença do café como principal produto de exportação do país. Porém, a relação desse produto com uma motivação gananciosa para o conflito parece pouco verossímil. Ao contrário, pelo fato de a produção do café ser caracterizada por grandes propriedades rurais controladas por latifundiários, sua presença parece levar na direção oposta à da tese de ganância. Podemos ver a presença dessa dependência do café – pelas características de sua produção – como um fator gerador de desigualdades horizontais, entre aqueles que têm e os que não têm acesso a terras, entre os camponeses e os latifundiários.⁷

⁷ Apesar de não ser um dos casos mencionados de recursos naturais, o café pode ser encaixado em tal análise, haja vista que, em boa parte da literatura internacional, o indicador utilizado para medir a dependência de recursos naturais é a razão entre a exportação de produtos primários e o PIB.

Ao observar historicamente o conflito Colombiano, é fácil observar uma mudança dramática de um conflito de baixa intensidade a uma guerra civil com mais de 1.000 mortes por ano a partir dos anos 1990. Observando o número de mortes em batalha notamos uma considerável elevação a partir dos anos 1980, que se acentua no início da década de 1990. A média anual de mortes entre 1966 e 1986 é de 179 mortes, já entre 1986 e 2003, essa média salta para 1.268.⁸ O que pode explicar uma escalada tão grande na violência? A principal explicação para esse fenômeno é a expansão do cultivo de narcóticos (principalmente coca) e o envolvimento das guerrilhas com esse mercado.

É certamente relevante para essa mudança, no contexto da Guerra Fria, o declínio da União Soviética – que leva ao fim da ajuda externa que sustentava as guerrilhas colombianas. Ao mesmo tempo, nos anos 1980, começam a se desenvolver os grupos paramilitares de extrema-direita – visando contrapor a ação das guerrilhas de esquerda. Ao longo dos anos 1980, portanto, o tráfico de drogas penetra no conflito civil. O fim dos grandes cartéis, no início dos anos 1990, permite um envolvimento ainda maior dos atores do conflito no narcotráfico. A partir daí, as guerrilhas e grupos paramilitares começam a controlar cada vez mais o cultivo e a comercialização da coca, utilizando os recursos gerados pelo tráfico como forma de financiamento.

É a partir deste momento que o conflito colombiano toma novas dimensões, com uma escalada da violência a partir da entrada de novos atores e de novos recursos no cenário. Fica claro que a introdução de um recurso natural como variável nesse conflito provoca uma mudança radical na sua dinâmica, à medida que introduz novos atores e mesmo novos objetivos no conflito – dada a possibilidade de ganhos que surge daí. Poderíamos, agora sim, fazer um paralelo entre o caso colombiano e as teorias de Collier e Hoeffler (2004), pois a partir do momento em que há a percepção de uma oportunidade de ganho econômico se observa um aumento nas hostilidades.

Todavia, é uma questão central neste momento estabelecer se a mudança que ocorre diz respeito ou não às motivações dos guerrilheiros, ou seja, se a ganância realmente passou a ser o principal motor da luta. Guáqueta (2003) afirma que, apesar de ter incorporado o narcotráfico como forma de financiamento, não se pode afirmar que as motivações rebeldes se modificaram ao longo do tempo. De fato, o que se modifica com a inclusão da coca como meio de financiamento da guerrilha não são os objetivos últimos desta, mas justamente os meios para que se atinjam tais objetivos. As FARC negam envolvimento direto com o narcotráfico e continuam insistindo em ideais socialistas. Segundo seu

⁸ A fonte dos dados brutos é o *Battle deaths dataset 2.0*, do projeto UCDP/PRIO Conflict Dataset, disponível em: <http://new.prio.no/CSCW-Datasets/Data-on-Armed-Conflict/Battle-Deaths-Data2/>.

próprio Estado-Maior, as FARC são uma organização guerrilheira, político-militar, e que luta para conquistar a paz com justiça social.⁹

Por outro lado, avaliar com alguma certeza os objetivos dos rebeldes é extremamente complicado, dado que estes se declaram um movimento político, mas são vistos como grupo criminoso e terrorista.¹⁰ Não tendo, portanto, uma base sólida para afirmar se houve ou não uma mudança nos objetivos da guerrilha colombiana, podemos recorrer à tese da oportunidade para a guerra. Dessa forma, podemos avaliar esse fenômeno sintetizando Guáqueta (2003) e Collier (2004), ou seja, afirmando que os guerrilheiros perceberam no narcotráfico uma oportunidade de grandes ganhos materiais e o converteram em reforços para sua luta. De qualquer modo, não podemos deixar de lado a ideia de que a escalada das drogas, por ter sido acompanhada da ascensão dos paramilitares, renova a dimensão das reivindicações ou mesmo aumenta a polarização existente nesse contexto.

Ao mesmo tempo, devemos mencionar a aparição de um novo ator nessa complexa economia política do conflito da Colômbia. O petróleo ultrapassou o café como principal produto de exportação do país em 1995, a partir daí – até 2006 – as exportações de petróleo e derivados representaram, em média, mais de 25% do total das exportações. Nas exportações para o seu maior mercado consumidor, os Estados Unidos, o petróleo já era o principal produto e, ao avaliarmos sua média entre 1992 e 2006 a participação é de mais de 45%, colocando a Colômbia entre os dez maiores exportadores de petróleo para os EUA.¹¹

A presença do petróleo traz consigo a presença de outros agentes na dinâmica do conflito colombiano – as empresas transnacionais de petróleo. A presença das gigantes do petróleo contribuiu em muito para a posição do petróleo em relação às outras exportações – como é o caso da exploração dos campos de Caño Limón pela Occidental Petroleum (OP). É importante dizer que a produção de petróleo na Colômbia é centralizada pela estatal *Empresa Colombiana de Petroleos* (ECOPETROL), mas – na prática – através de um sistema de associação, boa parte dos poços é explorada pelas multinacionais.

À primeira vista, o principal impacto da presença das companhias estrangeiras se dá através do financiamento das guerrilhas.¹² Portanto, a extorsão das

⁹ Ver "Entrevista a Jesús Santrich, miembro del Estado Mayor del Bloque Caribe de las FARC – EP", de 11 de Novembro de 2006. Disponível em: www.farcep.org, (último acesso em 12/10/2007).

¹⁰ As FARC, o ELN e as AUC figuram na lista de organizações terroristas do Departamento de Estado Americano.

¹¹ Dados do *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*, Disponíveis em: <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/documentos/estadisticas/expo> (último acesso em 12/10/2007).

¹² O ressurgimento da ELN na metade dos anos 1980 foi ligado, por analistas e jornalistas, a 4 milhões de dólares vindos da extorsão de uma companhia Alemã envolvida na construção do oleoduto de Caño-Limón-Coveñas.

companhias – tanto via taxação ilegal, quanto via seqüestro de funcionários – é uma das principais formas de financiamento das guerrilhas. Os recursos advindos de extorsões e sequestros envolvendo as companhias de petróleo são estimados em 140 milhões de dólares, contra uma estimativa que varia entre 200 e 500 milhões de dólares advindos do narcotráfico, o que demonstra um considerável peso relativo do dinheiro vindo da indústria petrolífera no orçamento das guerrilhas (DUNNING e WIRPSA, 2004).

A cobrança da chamada “taxa de guerra” das companhias internacionais por parte das guerrilhas é um fato conhecido desde a sua chegada ao país. Em depoimento à *U.S. House of the Representatives*, o CEO da OP afirma que as companhias são obrigadas a pagar tais taxas sob pena de ter seus equipamentos destruídos e seus funcionários e famílias sequestrados ou mortos.¹³ Graças a esse fenômeno, os territórios ricos em petróleo tornaram-se importantes para as guerrilhas e também para os paramilitares; os últimos veem o controle dessas áreas como uma forma de impedir o acesso das guerrilhas ao dinheiro do petróleo e utilizam o comércio de combustível roubado nessas áreas como fonte de renda.

Um ponto muito interessante levantado por Dunning e Wirpsa (2004) é a participação das empresas privadas de segurança – contratadas pelas petroleiras – no conflito. Tais empresas, em boa formadas por ex-oficiais do exército americano, fazem bem mais do que a simples segurança dos oleodutos ou sedes das empresas, servindo como verdadeiros mercenários na luta contra as guerrilhas. Um episódio em especial ilustra essa relação: em 1998, um helicóptero do exército colombiano, acompanhado por pilotos de uma dessas empresas, largou uma bomba em um vilarejo que o serviço de vigilância da empresa afirmou ser um esconderijo de guerrilheiros. Como resultado dessa operação 17 civis morreram, entre eles 7 crianças.

Dessa forma, a presença do petróleo vem contribuir para o acirramento das hostilidades na Colômbia, através da disputa pela oportunidade de recursos financeiros entre as guerrilhas e os grupos paramilitares, e do envolvimento das empresas de segurança. Além disso, é natural que a renda das exportações do petróleo para o governo central da Colômbia permitam aumento nos gastos militares, que dão atenção especial para a proteção de áreas ricas em petróleo e por onde passam os oleodutos.

A importância do setor petrolífero no conflito colombiano também apresenta relação com a ligação desse país com os Estados Unidos. A descoberta de um grande potencial para exploração futura de petróleo na Colômbia chega a ser apontada, tanto por ex-militares como por políticos americanos, como o

¹³ Depoimento de Lawrence Meriage, Vice-presidente de Relações Públicas da Occidental Petroleum. Disponível em: www.ciponline.org/colombia/021507.htm, (último acesso em 12/10/2007)

grande motivador da efetivação do Plano Colômbia.¹⁴ De fato, parte da ajuda externa americana para a Colômbia, em termos de treinamento e financeira, é dedicada especificamente à proteção dos oleodutos (DUNNING e WIRPSA, 2004).

A partir deste panorama, podemos ter uma ideia da complexidade da economia política do conflito civil na Colômbia, com uma grande diversidade de atores e sofrendo a influência de mais de um tipo de “maldição de recursos naturais”. A discussão sobre as motivações do conflito, como vimos, dá lugar a um estudo mais aprofundado da dinâmica existente neste, seja nas interações entre os diversos grupos combatentes, seja nas influências exercidas pelos recursos naturais naquele contexto. O caso colombiano se presta perfeitamente para um estudo mais aprofundado acerca da dinâmica do conflito, justamente pelas características já citadas, no sentido de identificar não as motivações ou as razões para o combate – dado o distanciamento entre o contexto atual do conflito e as suas raízes –, mas de que forma ele se desenvolve em termos de severidade e acirramento das hostilidades.

Considerações finais

O desenvolvimento das teorias baseadas na dicotomia entre ganância e reivindicação ofereceu contribuições chaves para o futuro do estudo na área, mesmo se tal oposição já seja vista como ultrapassada (BALLENTINE e NITZSCHKE, 2005; BERDAL, 2003). Entre as principais contribuições dessa fase inicial da área de estudo podemos citar, pelo lado da tese da ganância: a percepção “definitiva” das ligações entre conflitos e pobreza – nas teorias de “armadilha do conflito”; a exposição clara do lado “ganancioso” de uma organização rebelde – mesmo que não se possa afirmar que essa seja a principal motivação para o conflito; além da exposição das relações existentes entre os conflitos civis e os recursos naturais e suas consequências (LE BILLON, 2001, ROSS, 2006).

Pelo lado da tese da reivindicação, temos o aprimoramento das ideias de privações relativas, polarização e desigualdades horizontais, sendo central a noção de que a probabilidade de conflito violento é potencializada pela percepção de desigualdades entre os grupos que compõem uma coletividade (ESTEBAN e RAY, 2004; STEWART, BROWN e MANCINI, 2005; OSTBY, 2004). Além disso, esse debate inicial contribuiu em muito para modificar a visão geral que se tinha dos conflitos civis até então como ligados à suposta existência de um “ódio milenar” entre grupos.

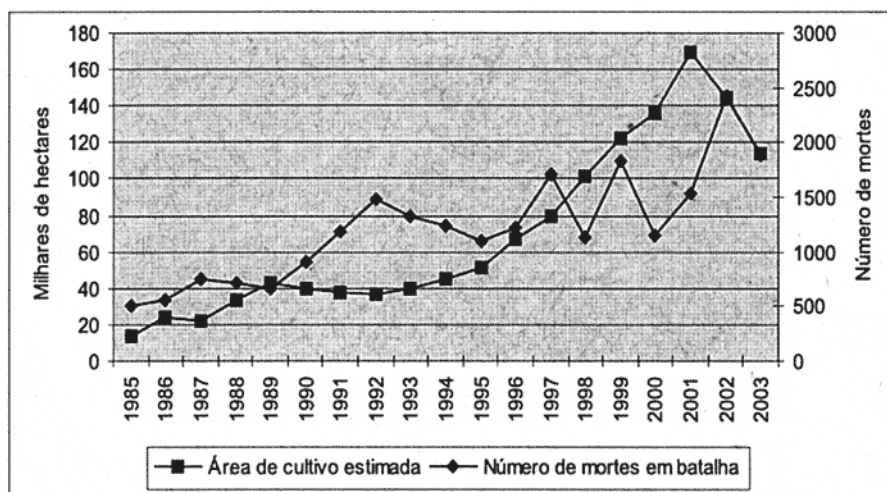
¹⁴ Ver o relatório “The costs of doing business. How oil, U.S. militarization and corporate activity intersect in Colombia”, disponível em: <http://www.afsc.org/colombiaoil/> (último acesso em 12/10/2007).

Os estudos posteriores, em boa parte derivando dos primeiros debates entre ganância e reivindicação, avançam na análise de uma dinâmica dos conflitos, principalmente através das tipologias e classificações dos agentes econômicos envolvidos e dos tipos de recursos naturais presentes (LE BILLON, 2001; GOODHAND, 2004). É notável, nessa evolução, que até certo ponto não apenas o debate entre ganância e reivindicação é deixado de lado, mas pode-se perceber um certo movimento dos estudos no sentido de aprofundar o entendimento da dinâmica do conflito, e não mais apenas das suas motivações. Talvez esse movimento possa ser interpretado através de uma espécie de síntese entre as duas vertentes iniciais de tal debate, no sentido de que os últimos estudos apontam para um possível entendimento no sentido de que há elementos de ganância – principalmente no que se refere a possibilidade concreta de ganho – e de reivindicação – no que se refere à presença de desigualdades entre grupos. Além disso, a ideia de que ganância e reivindicação são fenômenos interdependentes vem se tornando mais clara.

É justamente por interpretar dessa forma tal movimento que este artigo partiu para o estudo de caso da Colômbia. Pois a guerra civil que atinge tal país sofre uma modificação enorme em sua dinâmica ao longo dos quarenta anos de duração, o que a torna um campo vasto para o estudo da economia política do conflito e de suas transformações. Ao longo do texto, buscamos inserir brevemente o caso colombiano nas diversas teorias enumeradas nas três primeiras partes do trabalho, e percebemos as mudanças que ocorrem à medida que novos atores – sejam eles recursos ou grupos – são inseridos naquele contexto.

Apesar da crescente pesquisa em torno da dinâmica dos conflitos, há muito campo para novas observações e para a investigação de novas relações a partir do momento em que o conflito está instalado. É nesse sentido que vemos a possibilidade de uma análise mais aprofundada da evolução que têm os conflitos, em termos de sua severidade (ou tamanho, quantidade de mortes) e do seu acirramento ou não. Boa parte dos estudos existentes que visam a avaliar a severidade dos conflitos tem como variável chave o tamanho das “coalizões” combatentes. Apesar das dificuldades de mensuração no que diz respeito a países em guerra, analisando os dados de mortes no conflito colombiano já citados acima no texto e as estimativas de colheita de coca, podem-se fazer observações preliminares interessantes.

Gráfico 1: Área estimada de cultivo e número de mortes em batalha na Colômbia, 1985-2003.¹⁵



A partir da observação do Gráfico 1, podemos perceber uma clara relação entre as duas variáveis, que seguem uma trajetória ascendente bastante próxima. Da mesma forma, ao analisarmos as variáveis utilizando um teste de correlação temos um valor de $r = 0,72$, indicando uma forte associação entre ambas.¹⁶ Mesmo que o coeficiente de correlação não represente nenhum tipo de relação de causalidade entre as variáveis analisadas (GUJARATI, 2006), ele indica se existe ou não alguma associação entre ambas – considerando que o valor máximo de r é 1, vemos que tal associação existe e é forte.

Utilizamos o exemplo de tal correlação não com a intenção de estabelecer desde já uma relação causal entre as duas variáveis, mas com o intuito de demonstrar possíveis análises a serem feitas no estudo da dinâmica do conflito, tendo o número de mortes em batalha como *proxy* da severidade do conflito. Apesar das limitações já mencionadas da análise estatística de um tema tão complexo, tal análise é válida para identificar e buscar provar tendências gerais observadas durante

¹⁵ Fontes dos dados brutos: *Battle deathsdataset 2.0*, do projeto UCDP/PRIO Conflict Dataset e "*International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)*", do Departamento de Estado Americano, 1996 e 2007.

¹⁶ A correlação indicada foi submetida a um teste-t de hipótese $H_0: r = 0$, tendo rejeitado a hipótese nula.

um estudo teórico que deve ser extremamente aprofundado e criterioso (RESTREPO e SPAGAT, 2004).

Dessa forma, o estudo da economia política dos conflitos civis e da sua dinâmica é um campo ainda aberto e extremamente valioso, como se vê ao observar o desenvolvimento desses estudos e os impactos que eles tiveram não apenas no mundo acadêmico, mas no entendimento geral dos conflitos e nas políticas de prevenção e mediação deles. Uma análise mais sistemática dos agentes envolvidos nos conflitos e nas relações que estes estabelecem durante o ele surge como uma ferramenta valiosa para os formadores de políticas na área de conflitos civis – da prevenção à reconstrução.

ABSTRACT: The study of civil conflicts has been through considerable modifications by the end of the 1990's, when a special interest on the economic aspects of the conflicts has grown. These studies rose substantially with the opposition between two conceptions of which is the main cause of civil conflicts – if greed or grievance. Several studies have developed from this moment, and more attention has been given to the internal dynamics of the conflicts and its relations with natural resources. In this article we make a revision of these discussions, since the initial dichotomy until the relations with natural resources and the agents involved in conflict. There follows an analysis of the conflict in Colombia and its evolution inspired on the reviewed literature.

KEYWORDS: Civil Conflict, Political Economy of Conflict, Greed and Grievance, Colombia.

Referências bibliográficas:

AFSC Peace Fellowship Project. *The Costs of Doing Business: How oil, U.S. militarization and corporate activity intersect in Colombia*. 2003. Disponível em www.afsc.org/colombiaoil/ (último acesso em 12/10/2007).

AGBONIFO, John. Beyond greed and grievance: Negotiating political settlement and peace in Africa. *Peace, Conflict and Development*, Vol. 4, Abril 2004.

BALLENTINE, Karen; NITZSCHKE, Heiko. *The political economy of civil war and conflict transformation*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management Hanbook, 2005.

BALLENTINE, Karen. Beyond Greed and Grievance: Reconsidering the Economic Dynamics of Armed Conflict, in: Ballentine, K. and J. Sherman (eds.). *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003.

BANNON, Ian; COLLIER, Paul (eds.). *Natural Resources and Armed Conflict: Options and Action*. Washington, D.C.: The World Bank, 2003.

BERDAL, Mats. Beyond Greed and Grievance – And Not Too Soon... (Review Essay), in: *Review of International Studies*, Outono. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BUSHNELL, David. *The Making of Modern Colombia: A Nation in Spite of Itself*. University of California Press, 1993.

COLLIER, Paul; HOFFFLER, Anke. *Data Issues in the Study of Conflict*, Conference on "Data Collection on Armed Conflict," Uppsala, 2001.

COLLIER, Paul; HOFFFLER, Anke. *Economic Causes and Consequences of Civil War: A Discussion of the Possible Policy Interventions*. International Expert Seminar: transforming protectorates. Berlin, Outubro de 2005.

COLLIER, Paul; HOFFFLER, Anke. Greed and grievance in civil war. *World Bank Policy Research Working Paper No. 2355*, 2000.

COLLIER, Paul; HOFFFLER, Anke. On Economic Causes of Civil War. *Oxford Economic Papers* 50, 1998.

COLLIER, Paul; HOFFFLER, Anke; ROHNER, Dominic. Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War. The Centre for the Study of African Economies, *Oxford University. Working Paper*, August 7th, 2006

COLLINSON, Susan. *et al. Power, Livelihoods and Conflict: Case Studies in Political Analysis for Humanitarian Action*. (HPG Report 13). London: Overseas Development Institute, 2003.

DUNNING, Thad; WIRPSA, Leslie. Oil and the Political Economy of Conflict in Colombia and Beyond: A Linkages Approach. *Geopolitics*, Vol. 9, 2004.

ESTEBAN, Joan-Maria; RAY, Debraj. On the Measurement of Polarization, *Econometrica* 62, 1994.

FEARON, James. Primary Commodity Exports and Civil War, *Journal of Conflict Resolution* 49, 2005.

GOODHAND, Johnatan. Afghanistan. in: Pugh, M. and N. Cooper, with J. Goodhand. *War Economies in a Regional Context: Challenges of Transformation*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004

GUÁRQUETA, Alexandra. The Colombian Conflict: Political and Economic Dimensions. in: Ballentine, K. and J. Sherman (eds.). *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003.

GUJARATI Gujarati, Damodar. *Econometria Básica*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2006.

LE BILLON, Philippe. Angola's Political Economy of War: The Role of Oil and Diamonds 1975–2000. *African Affairs* 100(398): 55–80, 2001.

LUJALA, Päivi; GLEDISTSCH, Nils; GILMORE, Elizabeth. A Diamond Curse?: Civil War and a Lootable Resource. *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49, 2005.

MURSHED, S. M.; TADJOEDDIN, M. Z. *Reappraising the Greed and Grievance Explanations for Violent Internal Conflict*, MICROCON Research Working Paper 2, Brighton: MICROCON, 2007.

MURSHED, S. Mansoob. Civil War, Conflict and Underdevelopment, *Journal of Peace Research* 39, 2002.

OSTBY, Gudrun. *Horizontal Inequalities, Political Environment and Civil Conflict*, CRISE Working Paper 26, Queen Elizabeth House, University of Oxford, 2006.

PUGH, M.; COOPER, N. e GOODHAND, J. *War Economies in a Regional Context: Challenges of Transformation*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.

RESTREPO, Jorge; SPAGAT, Michael, *The Dynamics of the Colombian Civil Conflict: A New Data Set*. Royal Holloway, University of London: Discussion Papers in Economics 04/10, July, 2004.

RÖHL, Katharina. *Greed or Grievance – Why does the FARC keep fighting?* Peace & Conflict Monitor, University for Peace, 2004.

ROSS, Michael. A closer look at oil, diamonds, and civil war. *Annual Review of Political Science*, Vol. 9, 2006.

ROSS, Michael. What Do We Know about Natural Resources and Civil War? *Journal of Peace Research*, Vol. 41, 2004.

STEWART; BROWN; MANCINI. *Why Horizontal Inequalities Matter: Some Implications for Measurement*. University of Oxford, Crise working paper No. 19, Junho de 2005.

U.S. State Department. *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)*, 2007. Disponível em: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/> (último acesso em 12/10/2007).

Petróleo e disputas na África Ocidental: o caminho da Nigéria para se tornar um gigante africano

*Igor Isquierdo Celeste
Karina Klein Kapel**

RESUMO: O presente artigo busca obter uma compreensão geral das relações internacionais atuais da Nigéria, tendo como base a interação entre os principais atores que compõem este cenário e a inserção do país no sistema internacional. Nesse sentido, considera-se fundamental a análise de suas relações internas no que tange a aspectos históricos, sociais, geográficos, políticos e econômicos. A partir deste quadro, torna-se possível observar as implicações da conjuntura interna nas aspirações nigerianas de liderança regional e continental.

PALAVRAS-CHAVE: Nigéria, Conflitos Internos, Petróleo, Política Externa, África, Relações Bilaterais.

As questões domésticas nigerianas

Para se entender as perspectivas da Nigéria em termos de relações internacionais é indispensável que se tenha o conhecimento das suas questões internas. Estas, por sua vez, só podem ser entendidas a partir de uma explanação básica de sua situação atual, através do fornecimento de dados, de um relato sucinto de sua história – a qual abarca tanto os fatores econômicos como sociais – e de seus

*Graduandos do sexto semestre de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

problemas atuais. Tal relato histórico baseia-se em uma breve explicação desde os povos antigos até a independência. A seguir, parte-se para uma análise dos últimos 40 anos, principalmente de 1999 até os dias atuais, que remonta ao período democrático e aos graves problemas contemporâneos que assolam o país.

Caracterização Atual

A Nigéria, oficialmente chamada de República Federal da Nigéria, é um país situado na África Ocidental, com a maior população desse continente, possuindo cerca de 140 milhões de habitantes. Compartilha fronteira com a República do Benin no oeste, com o Chade e o Camarões no leste, e com o Níger no norte. Sua maior cidade é Lagos (localizada na região sudoeste), e sua Capital é Abuja (localizada na região central). A despeito da grande riqueza gerada pelo petróleo, possui índices de desenvolvimento extremamente baixos. Seu IDH² de 0.470 a remete à posição 158 no ranking dos países, além de possuir renda per capita baixa que a coloca na posição 165 nesse quesito. Tais posições se devem, principalmente, aos seus fracos níveis educacionais – como o altíssimo analfabetismo e a má qualidade de ensino – e de saúde, como a falta de atendimento adequado, saneamento básico precário e alta incidência da AIDS. A estes fatores, soma-se a má distribuição de renda do país.

Seu principal produto é o petróleo cru (encontrado especialmente no delta do Níger) que responde por cerca de 80% do seu PIB e 90% de suas exportações totais.³ Outros produtos também possuem relevância, como a borracha e o cacau, além do gás que tem crescido em participação na produção nigeriana. Suas atividades produtivas são baseadas no setor, agrícola, que absorve 60% da população e é mais difundido na região Norte.

O país é federalista, sendo sua divisão caracterizada por 36 Estados (aproximadamente com o tamanho da região Sudeste do Brasil – o que remete a uma extrema fragmentação) e 774 governos locais. Existem cerca de 250 etnias na Nigéria, indicando a existência de um mosaico étnico, no entanto, três delas são relevantes: Hausa-Fulani, Igbo e Yoruba. A língua oficial é o inglês, todavia as três maiores etnias possuem línguas próprias. São três as religiões predominantes: cristã, islâmica e animista.

Breve retrospecto histórico

Os povos mais antigos que habitaram essa região remontam a 1000 a.C., tais como os Nok na parte central e os Kano e Katsina na parte norte. Outro

² O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um valor atribuído a cada país levando em conta renda per capita, expectativa de vida ao nascer e escolarização. É formulado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Os dados utilizados referem-se ao relatório de 2007/2008.

³ Disponível no site oficial do Governo Nigeriano: www.nigeria.gov.ng.

povo importante é o Yoruba, que persiste até hoje na região sudoeste e que estabeleceu os reinos de Ife e Oyo, por volta de 700 e 1400, respectivamente, na parte ocidental do país, sendo que este último se estendeu até o Império do Mali e produziu sua própria mitologia. Nos séculos XVI e XVII a região da Nigéria presenciou a chegada dos europeus e o estabelecimento de entrepostos comerciais que buscavam obter escravos através do financiamento de armas para tribos locais. Assim, estas subjugavam as demais tribos, o que remonta à atualidade e aos conflitos étnicos e tribais existentes no país.

No começo do século XIX a maior parte das regiões do norte do país reúne-se sob o controle de um império islâmico que tinha como centro o império de Sokoto, e foi nesse período que a Jyhâd – guerra santa de conversão – foi massiva, na qual muitos pagãos tiveram suas culturas totalmente destruídas e isso é o que define a maioria islâmica no norte atualmente. A partir do fim do século XIX, o país passa por um período de colonização inglesa que se estende até 1960 e que foi caracterizada por um regime de governança indireta. No norte se dava através de sistemas hierárquicos de autoridade pré-colonial associada ao califado de Sokoto e ao reino de Bornu; no sul, em contraste, esta governança ocorre com a aceitação da religião cristã a qual promoveu o acesso à educação ocidental, e que atingiu principalmente a etnia Igbo (BACH, 2003).

Após a segunda guerra mundial, o crescente nacionalismo e a onda de descolonização mundial fizeram com que a Inglaterra repensasse a dominação do país, o que culminou, em 1960, na independência, lograda em uma larga atmosfera pacífica. O novo governo da Nigéria fixou-se sob bases conservadoras, a partir de dois partidos: o NPC (Congresso do Povo Nigeriano) islâmico e o NCNC (Conselho Nacional da Nigéria e do Camarões) com maioria de etnia Igbo. Em 1961, um desequilíbrio político que persiste até os dias de hoje é criado, resultado de um plebiscito no qual o Camarões do Sul opta por se juntar à República dos Camarões e o Camarões do Norte opta por permanecer sob o controle da Nigéria. Assim a parte norte, dominada pelos Hausa-Fulani de religião islâmica, tornou-se muito mais forte politicamente do que o sul, dominada pelos Igbos e pelos Yorubas.

Em 1965 ocorrem eleições gerais, e uma coalizão Yoruba vence sob dúbias circunstâncias eleitorais. O desequilíbrio já explicitado e a perceptível corrupção do processo político e eleitoral leva a diversos golpes e contra golpes já em 1966, estabelecendo-se uma ditadura militar liderada pela porção norte do país. Como consequência, houve significativa elevação da tensão étnica e da violência, primordialmente contra a parte Igbo, resultando em um banho de sangue de oficiais e civis.

O primeiro grande período militar (1966-1979) é marcado por dois importantes fatos: a guerra civil e o *boom* do petróleo. A guerra civil surge da crescente busca dos Igbos por autonomia e proteção da constante violência,

além de almejavam consolidar sob seu poder parte da região mais rica em petróleo do país: o delta do Níger. Em 1967, então, a região sudeste declara a República de Biafra, e segue-se a oposição do lado nigeriano até 1970, quando este último vence a guerra. Entretanto, a luta étnica continua sob o comando do regime militar federal. O *boom* do petróleo, outro fato relevante desse período, ocorreu na década de 1970, quando a Nigéria juntou-se a OPEP e bilhões de dólares foram gerados pela produção do delta do Níger. Nesta mesma década, o Estado é obrigado a revisar a fórmula de alocação de receitas, principalmente advindas do petróleo, de forma a minimizar o princípio da derivação (distribuição em favor dos Estados de acordo com seus recursos) em favor de um critério de igualdade entre Estados, levando em conta também o peso demográfico (BACH, 2003). Entretanto, mesmo com a fórmula revisada, a crescente corrupção e as fraudes em níveis governamentais causaram o extermínio dos bens provenientes do *boom*. O norte militar foi imensamente beneficiado com o aumento das receitas em detrimento do povo como um todo. Com o crescimento das subvenções para os Estados e a distribuição precária aos indivíduos, o governo federal tornou-se não somente o centro da luta política, mas também o centro da riqueza do país.

De 1979 a 1984, ocorre uma volta ao período democrático, porém, o governo que assume sob o comando de Shehu Shagari é visto como corrupto e incompetente por uma enorme parte da população, o que acarreta um novo golpe que instaura a ditadura militar em 1985, a qual perdura até 1998. Fatos relevantes também marcaram esse período. O primeiro deles foi a instituição do Programa de Ajuste Estrutural do FMI que tinha como objetivo o pagamento da dívida externa, que assolou grande parte dos países pobres na década de 1980, e que foi destino de grande parte das receitas federais. Além disso, logo após a Guerra Fria, no período de 1993 a 1998, estabelece-se o governo mais brutal e corrupto da história da Nigéria. Este se deu sob o controle do general Sani Abacha, o qual empregou violência em larga escala para suprimir a constante inquietação civil e fez da corrupção um negócio familiar, tendo seu dinheiro sido encontrado em vários bancos da Europa Ocidental.

Com a morte de Abacha, confere-se a possibilidade de um retorno ao governo civil. Em 1999 acontecem novas eleições gerais – condenadas pela comunidade internacional como injustas e fraudadas – e Olusegun Obasanjo, que havia sido presidente militar, retorna ao poder com amplo apoio externo – dos EUA, principalmente – e visto por muitos como um legítimo democrata que daria as bases para o crescimento e para a liberação política. Obasanjo é reeleito em 2003, sob circunstâncias parecidas àquelas do processo eleitoral anterior.

Logo após assumir o poder, Obasanjo define prioridades, tais como desafiar a corrupção e caminhar em direção ao desenvolvimento. Em relação à economia, este governante obteve um modesto sucesso, a despeito da contratação de um

time de jovens tecnocratas para comandar as medidas e da nomeação de Okonjo Iweala, que anteriormente servira como vice-presidente do Banco Mundial, para ministrar as finanças do país. Nesse período realizaram-se políticas neoliberais, com privatizações, demissões de servidores públicos e não pagamento de pensões, além de haver um grande aumento da dívida nacional e a manutenção de um alto índice de desemprego que atinge cerca de 60% dos jovens do sexo masculino – dos quais a maioria é cooptada pela criminalidade (HERSKOVITS, 2007). Ademais, a despeito das crescentes receitas advindas do petróleo em seu governo, e graças à cleptocracia e à corrupção, grande parte do dinheiro não foi para onde deveria, ou seja, para o aumento das condições de vida dos nigerianos. Assim, apesar de todas as prioridades traçadas, os dois problemas a serem combatidos em seu governo permaneceram intactos, diga-se, a falta de desenvolvimento e a corrupção desenfreada.

No ano de 2007 ocorreram novas eleições, nas quais Umaru Yar'Adua consegue a vitória, em meio a fraudes no processo eleitoral e violência galopante em relação aos potenciais candidatos da oposição. A legitimidade deste presidente ainda é frágil, já que ele é um estreito aliado de Obasanjo, o qual, após um golpe frustrado em 2006 – de tentativa de mudança da constituição para permanecer no poder –, “apontou” Yar'Adua como seu sucessor. Configurou-se uma situação em que muitos analistas nacionais e internacionais afirmam que Adua governa por Obasanjo.

Os grandes desafios

O atual presidente assumiu, sem legitimidade, não só o mais alto posto da Nigéria como também desafios de elevada magnitude. O principal deles, sem dúvida alguma, é o do delta do Níger. Esta região é a maior produtora de petróleo do país, todavia está entre as regiões mais pobres e miseráveis do mesmo e possui um dos maiores índices de violência no mundo. Isso ocorre principalmente porque, a despeito dos lucros milionários que as companhias internacionais obtêm das plataformas petrolíferas da região, os habitantes não conseguem obter uma mínima parte de toda essa riqueza. Outra fonte de problemas é o fato de que geralmente os governadores da região não são qualificados e idôneos o bastante para administrar o dinheiro em favor dos mais pobres, incorrendo em má gestão e corrupção. Isso leva ao aparecimento de milícias, que tanto agem realizando demandas políticas quanto buscando dinheiro, através de sequestros ou roubos. Entre seus representantes, a grande maioria é composta por jovens do sexo masculino, sendo que os jovens do alto escalão desses grupos possuem graduação e não são absorvidos pelo mercado. O grupo mais conhecido é o MEDN (Movimento pela Emancipação do Delta do Níger). A região do Delta também é assolada por guerras étnicas e religiosas, assim como grande parte da Nigéria.

Outra fonte de conflitos é a divisão do país em Cristãos (Sudeste) e Muçulmanos (Norte e Sudoeste). A constituição garante liberdade de religião e, à exceção da guerra civil e dos anos recentes, as diferentes religiões coexistiram pacificamente. Desde 1999, contudo, 15.000 mortes advieram desse conflito, que por sua vez estão intimamente ligadas com a instituição do código civil da Shari'a que se baseia no Alcorão e que vem logrando imensa popularidade. Tal código já está instituído em doze estados nigerianos, os quais possuem bolsões cristãos que são fontes de conflitos, não somente na atualidade, mas desde a década de 1960, quando houve a fuga dos Igbos da região conflituosa para o norte, originando grandes perseguições contra essa etnia (BACH, 2003). O aumento da violência religiosa relaciona-se também com a escalada de movimentos radicais islâmicos nos últimos anos, estimulada por redes financiadas por países do Oriente Médio, especialmente a Arábia Saudita, e com uma nova onda de evangelização das minorias não-muçulmanas. Outra parte das motivações desse radicalismo advém dos fracassos dos modelos ocidentais que foram tentados pelos diferentes governos que o país teve. O radicalismo seria resultado então, de uma recusa ao processo de globalização e da excessiva ocidentalização das elites corruptas do país, absorvendo a imensa massa de jovens desempregados que vivem nas periferias e favelas das grandes cidades da região norte do país.

É imprescindível, para entender a situação religiosa, conhecer a questão étnica, já que as duas estão relacionadas. Como já explicitado, dentre as diversas etnias existentes, é possível destacar três. A primeira é a Hausa-Fulani, que responde por cerca de 32% da região, situa-se na região norte politicamente mais forte, e é islâmica, herança do império de Sokoto. A segunda é a Yoruba, que responde por cerca de 21% da população, sendo um povo antigo que se une muito mais por laços étnicos do que por laços religiosos, e que vivem na região sudoeste. Além dessas duas, existem os Igbos, que respondem por cerca de 18% da população, sendo predominantemente cristianizados, com uma pequena parte animista, e que se situam na parte sudeste.⁴ O restante da população é representado por inúmeras minorias, as quais, para obter sua cota de poder e influência, realizam alianças complexas que visam sustentar o federalismo, já que teriam muito a perder com a implosão desse sistema. Entretanto, não raramente esse arranjo complexo implica disputas e conflitos entre essas etnias fragmentadas, principalmente na região sul.

Outro grave desafio é a precária infraestrutura do país. A despeito dos seguidos anos de recordes na produção de petróleo e da imensa riqueza gerada por este bem, faltam estruturas básicas como estradas, ferrovias, pontes e adequada

⁴ ORIA (Observatório das Relações Internacionais de África): <http://oriafrica.blogspot.com/2007/10/dados-gerais-nigria.html>.

oferta de energia elétrica. Além disso, criou-se uma perigosa situação, pois a Nigéria é cada vez mais dependente de petróleo e da estabilidade nos mercados internacionais para manter sua estabilidade econômica.

Apesar de ser um Estado federalista, o etnocentrismo, o tribalismo e o partidarismo são elementos centrais na política nigeriana, o que remonta ao mosaico étnico que é o país. Muitos governadores e chefes de Estado possuem uma espécie de “altruísmo seletivo” em favor dos indivíduos mais próximos, além de esforços tribalistas em favor da concentração do poder regional na área de seu interesse (BACH, 2003).

Por todos esses problemas e conflitos, além de sua divisão étnica e falta de clareza em relação à alocação e distribuição de recursos, pode-se afirmar que a Nigéria é um país sem um Estado funcionando plenamente. Pelas várias razões supracitadas, ela não detém o monopólio legítimo do uso da força e não tem habilidade o suficiente para restaurar a lei, o que dificulta a imposição de barreiras às crescentes demandas por autonomia local ou regional.

Por fim, têm-se duas situações que perpassam todo o histórico apresentado anteriormente e que podem ser caracterizadas como um câncer no arranjo estrutural nigeriano: a corrupção e o déficit democrático. A primeira por sugar grande parte da capacidade financeira do país, configurando-se como um problema presente nos mais altos postos políticos nigerianos. A segunda, não somente por ser caracterizada por eleições conturbadas e obscuras, como por não ter um sistema legislativo e judiciário eficientes.

As relações externas

Como ator das relações internacionais, a Nigéria possui momentos distintos em sua política externa influenciados pelo contexto doméstico e mundial. O país vem ao longo dos anos buscando cada vez mais consolidar sua posição de liderança dentro do continente africano e, ao mesmo tempo, inserir-se no cenário internacional da forma que melhor atenda a seus interesses nacionais. Tudo isto, claro, dentro de um jogo de disputas e interesses continentais e extracontinentais, em que a Nigéria busca se estabelecer como “Gigante Africano”.

A concepção teórica de sua política externa é frequentemente explicada por diplomatas e acadêmicos nigerianos com quatro “círculos concêntricos”⁵ de interesse nacional. O círculo mais internalizado representa a própria segurança e independência nigeriana, e é centrado nos seus vizinhos imediatos: Benin, Camarões, Chade e Níger. O segundo círculo gira em torno das relações da

⁵ IPA's África program & University of Oxford. *Nigeria's Foreign Policy: Theory, History and Practice*. Chapter 1. 2003.

Nigéria com seus vizinhos da África Ocidental. O terceiro diz respeito às questões do continente africano relativas à paz, desenvolvimento e democratização. Por fim, o quarto círculo envolve as relações nigerianas com organizações, instituições e estados externos à África. Partindo das linhas gerais desta concepção teórica, o presente artigo abordará os aspectos que considera mais relevantes nas relações nigerianas dentro do contexto africano. Quanto às interações externas, se privilegiará as relações bilaterais com o Estados Unidos e a China.

Gigante Africano: o caminho para uma liderança

A Nigéria, seus vizinhos e a África Ocidental

Dentro de um contexto sub-regional – o da África Ocidental – a Nigéria também realiza o movimento de projeção como líder, através da promoção da integração e da estabilidade da região na qual, por motivos demográficos e geográficos, o país de fato se encontra como o Estado mais relevante. É importante ressaltar que os estados com os quais a Nigéria, país de colonização britânica, faz fronteira, foram colonizados pela França, e isso é mais uma motivação que o país tem para manter em pauta a necessidade da estabilidade na região.

Seguindo esta linha, em 1975, a Nigéria teve papel central na criação da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), formado por quinze países,⁶ que nasceu para a promoção do comércio e do desenvolvimento regional, bem como para a formação de uma zona econômica unificada. Sob a ótica nigeriana, o estabelecimento desse grupo possui, entre outros objetivos, fornecer um instrumento institucional para gerenciar suas relações com seus vizinhos, tentando, ao mesmo tempo, reduzir a dependência que eles possuem da França. Assim, o fortalecimento do ECOWAS vai ao encontro dos interesses nigerianos por razões financeiras e políticas: o desenvolvimento econômico da região significa mais mercado para bens nigerianos; a união promovida desencoraja seus vizinhos a buscarem aliança com países de fora da África e isso é positivo para enfraquecer as divisões coloniais, as disputas fronteiriças e aumentar o poder de barganha do Oeste Africano ao se apresentar como uma comunidade.

Devido à responsabilidade que construiu e ganhou para si na África Ocidental, a Nigéria mantém a reputação de uma potência sub-regional. De forma consistente o país conseguiu convencer os estados membros de que não possui ambições territoriais na região, assim, foi bem sucedido em manter seu status de poder. Isto porque soube de maneira inteligente lidar com as diferenças existentes

⁶ Benin, Burkina Fasso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo.

entre os países anglófonos e francófonos, bem como com os conflitos dentro de cada um destes blocos políticos. Frequentemente a Nigéria é consultada pelos países da região no que tange a problemas econômicos, políticos e militares. O país não somente financia e sustenta o ECOWAS, mas também auxilia estados membros individualmente, e tem mostrado disposição em comprometer-se com a paz e a sobrevivência sub-regionais. Esse enfoque regional dado pelo estado nigeriano passa pelo fato de que a segurança sub-regional significa também a segurança nigeriana, já que aproximadamente cinquenta e cinco por cento da população da África Ocidental vive na Nigéria.

O Oeste Africano é uma das regiões mundiais mais instáveis, estando no epicentro de muitos conflitos civis contemporâneos. Na década de 1990, Libéria, Serra Leoa, Guiné-Bissau e Senegal passaram por alguma forma de conflito civil, enquanto a Costa do Marfim, formalmente um modelo de estabilidade, passou por uma guerra civil no início do século XXI. Através do ECOMOG⁷ – Grupo de Monitoramento do ECOWAS –, a Nigéria liderou as intervenções na Libéria (1990-1998) e em Serra Leoa (1997-2000). O país é o principal fornecedor de forças armadas e recursos financeiros para a atuação do ECOMOG, sendo que estes dois envolvimento significaram um custo de bilhões de dólares para o tesouro nigeriano.

A atuação nigeriana na liderança das intervenções é passível de ressalvas quanto ao fato de ter como seu único objetivo a manutenção da paz e a restauração da lei e da ordem, por ter, além disso, utilizado o ECOMOG para proteger certas lideranças e facções dentro dos países envolvidos. No caso liberiano, o ECOMOG se viu envolvido em uma guerra com a facção liderada por Charles Taylor, *National Patriotic Front of Liberia* (NPFL), comprometendo inevitavelmente qualquer suposta neutralidade que uma força de paz deve ter e demonstrando estar do lado do chefe de estado golpista Samuel Doe. Essa certa agressividade nas posições nigerianas também encontrou repercussão na erupção de disputas políticas entre estados membros do ECOWAS. Em parte, produziu discussões internas entre países anglófonos e francófonos, levando alguns destes últimos a darem suporte à NPFL, em uma clara amostra de rivalidade de herança colonial.

No que tange a conflitos fronteiriços, destaca-se a disputa pela Península de Bakassi entre Nigéria e Camarões. A disputa envolve a delimitação e demarcação do limite territorial do Lago Chade até a região de Bakassi e do limite marítimo entre os dois países.

Camarões clamava soberania sobre as áreas do lago e da península, potencialmente rica em petróleo, baseado em um título de herança e de posse. Sua

⁷ O ECOMOG é uma força de intervenção para a resolução de conflitos na região. Foi criado em 1990 na ocasião da crise na Libéria. Apesar de ter sido efetivada, não contou com o apoio e participação de alguns estados membros do ECOWAS, principalmente Burkina Fasso e Costa do Marfim.

reivindicação calcava-se nas demarcações feitas sob as respectivas regras coloniais de Alemanha, França e Inglaterra entre 1913 e 1931. Por seu lado, Nigéria contestava a posse de Camarões devido a sua administração pós-colonial na região. No início dos anos 80 e 90 as duas nações envolveram-se em confrontos armados no local. No ano de 1994 Camarões levou o caso à Corte Internacional de Justiça (CIJ) e, em 2002, o veredicto da CIJ julgou a causa favorável ao estado camaronês. A reação da mídia nigeriana e de oficiais do país foi de inconformidade com o parecer da Corte e o governo nigeriano solicitou um acordo que promovesse a paz na região com mais respeito à honra e ao bem-estar de sua população. Após intervenção da ONU, ambos países acordaram em estabelecer uma comissão mista da organização para resolver o conflito. Em 2006 as tropas nigerianas completaram a sua retirada da parte norte do território em disputa e transferiram seu controle para o Camarões, conforme havia sido acordado. O resto da península permaneceu sob a administração civil nigeriana até agosto de 2008, quando finalmente a península foi totalmente restituída ao Camarões. Ainda assim, certas tensões persistem, com a ocorrência de recentes ataques rebeldes, o que demonstra a continuidade da vulnerabilidade dessa região.

Unidade Africana e movimentos de libertação

A simples observação de algumas características pontuais do estado nigeriano já leva ao reconhecimento do peso deste na África: possui a maior população e constitui o maior produtor de petróleo do continente africano. Mas a Nigéria não apenas convive com essas características, ela as utiliza para de fato se projetar como líder entre as nações continentais.

A Nigéria foi um dos membros fundadores da Organização da Unidade Africana (OUA), criada em 1963 com o objetivo de promover a unidade e a solidariedade entre os estados africanos e de atuar como uma voz coletiva. Outro objetivo, do qual a Nigéria foi um dos principais proponentes, era o comprometimento dos signatários com a eliminação de todas as formas de colonialismo ainda presentes no continente e com o respeito à soberania e à integridade territorial dos estados membros. A organização era vista pelo país como um meio para atingir objetivos diplomáticos e desenvolver iniciativas políticas maiores.

Porém, os anos seguintes da independência – que fora obtida em 1960 – ainda mostravam uma postura fraca e conservadora da atuação externa do país. Após a guerra civil que ocorreu no país de 1967 a 1970, verifica-se uma mudança nessa postura e um envolvimento mais intenso no que tange à libertação do continente africano. Em 1975, o então presidente nigeriano Murtala Mohammed deu uma guinada em direção a um maior poder de influência do país no continente através do suporte dado ao Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA)

e do conseguinte reconhecimento deste pela OAU. Ainda nesta linha de apoio a movimentos de libertação, o governo nigeriano se envolveu com outros processos de independência tais como os de Zimbábue e da Namíbia. Em alguns com uma atuação mais diplomática, em outros atuando financeiramente (como foi o caso do Zimbábue, e ainda de Zâmbia, Tanzânia e Moçambique), além de situações em que enviou equipamentos militares e forneceu treinamento. Todos esses países recém citados localizam-se no Sul da África e, assim, o apoio nigeriano está relacionado também a sua oposição ao regime de apartheid no qual se encontrava a África do Sul. O interesse em afastar esses países dessa influência relaciona-se com o peso da África do Sul dentro do continente, sendo este país um concorrente direto da Nigéria pela liderança na África. Neste caso, houve suporte militar e financeiro ao Congresso Nacional Africano, partido político da África do Sul que fez o grande movimento de oposição ao apartheid.

O ano de 1999, considerado como a volta à democracia nigeriana depois de idas e vindas marcadas por vários golpes militares desde a independência, é também visto como um momento de retomada de uma melhor imagem do país no exterior e de um papel mais ativo e produtivo do que até então nos âmbitos regionais e continentais. Olusegun Obasanjo, eleito presidente nigeriano nesse ano, visitou, no começo de seu mandato, os EUA e nações européias para restaurar os laços e os fluxos de investimento ao país que haviam enfraquecido durante o longo período de regime militar que o antecedeu.

Ao lado do presidente Thabo Mbeki da África do Sul, Obasanjo desempenhou uma função indispensável na construção da União Africana, sucessora da Organização da Unidade Africana (OAU), a qual era vista como ineficiente e incapaz de promover o desenvolvimento continental; bem como na criação da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD). Nota-se uma tentativa dos dois líderes em desempenhar um papel global como porta-voz da África no contexto das relações internacionais do continente. Quanto à primeira estrutura, o presidente nigeriano propôs um projeto de reformas que desse um novo tipo de conduta para a governança no continente, tornando-se um dos principais articuladores do processo de instituição da União Africana que teve início em 2000 na capital do Togo, Lomé, no âmbito da Conferência sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação na África (CSSDCA).

Quanto à NEPAD, Obasanjo atuou no sentido de levar as lideranças africanas a trabalharem no estabelecimento de um código de conduta em reformas políticas e econômicas que fosse ao encontro das condições e expectativas dos doadores ocidentais. Na reunião de 2001 do Grupo dos Oito (G8) em Gênova, Itália, o presidente nigeriano foi um dos quatro chefes de estado africanos a desvelar a iniciativa do continente para o desenvolvimento de um plano, no caso, a NEPAD. Esta Nova Parceria do continente nasce em 2001, sob princípios

como os de boa governança, de integração regional e continental e de desenvolvimento dos países. O projeto é alvo de críticas no que se refere ao fato de que o NEPAD teria o investimento do Norte como essencial para seu andamento e, assim, não estaria trabalhando na construção de uma África sólida e independente, mas sim na manutenção de seu atrelamento às condições externas.

A Nigéria no cenário extracontinental

Estados Unidos: petróleo e guerra contra o terror

A importância da Nigéria para os Estados Unidos da América encontra motivações culturais, históricas e políticas. No que tange a termos estratégicos, são o peso populacional, os recursos petrolíferos e as dinâmicas econômicas e militares – que a colocam, junto da África do Sul, como um dos gigantes do continente africano –, as variáveis fundamentais para o interesse estadunidense.

No período de Guerra Fria, a política externa dos EUA em relação à África pode ser percebida como dependente da linha política e da visão de mundo do presidente que se encontrava no país. A política sustentada por presidentes republicanos seria principalmente focada na contenção da influência soviética e na perseguição de interesses econômicos objetivos. Já com os democratas no poder essa política seria calcada no institucionalismo liberal, perseguindo não só estratégias econômicas estreitas, mas também contribuindo para a erradicação das mazelas africanas, mesmo que não houvesse benefícios imediatos. Assim, a política em relação à Nigéria também passaria pela relatividade de quem estava no poder estadunidense.

De meados da década de 1960 até em torno de 1977 as relações entre a Nigéria e os EUA foram de certa frieza e distância. Os nigerianos criticavam a propaganda presente nos EUA pró-Biafra (região sudeste da Nigéria que queria se separar levando à guerra civil de 1967) e a recusa desse país em vender armas à Federação Nigeriana durante essa guerra. No final dos anos 70, sob a presidência de Jimmy Carter, o estado norte-americano passou a dar maior reconhecimento à Nigéria como força estabilizadora na África e como deliberadora junto a ele nas questões africanas. Entretanto, posteriormente, com Ronald Reagan no poder, houve um novo afastamento e uma divergência de interesses dos dois países.

O fim da Guerra Fria não significou mudanças drásticas na posição política nigeriana já que sua posição como membro do Movimento dos Países Não-Alinhados, com uma discreta inclinação ao Ocidente, dava ao país muitas opções de relacionamento. Os acontecimentos no sul da África, como a independência da Namíbia e a abertura do debate para a eliminação do apartheid na África do Sul, removeram grandes obstáculos a uma relação mais próxima com os EUA, sem excluir a possibilidade de outros parceiros.

As eleições presidenciais nigerianas de 1999 pondo fim ao último regime militar do país revigoraram essas relações diplomáticas, na medida em que os norte-americanos enfatizavam que seu interesse nacional na África girava em torno da promoção da democracia e que uma bem-sucedida transformação nigeriana nesse sentido seria bastante relevante no âmbito continental. Após a transição democrática, a ajuda econômica estadunidense ao país aumentou significativamente.

Em um primeiro momento, a política externa de George W. Bush em relação à África, que chega ao poder em 2000, seguia dominada por fatores tradicionais como relações econômicas bilaterais, segurança regional e governança. Até o 11 de setembro de 2001, o foco dos EUA em relação à Nigéria era formular uma parceria bilateral significativa com esse país membro da OPEP e rico em petróleo, de onde vem atualmente mais de 10% das importações estadunidenses de petróleo cru. Do lado nigeriano, Estado que possui mais de 80% de seu PIB baseado no petróleo, os números também são significativos: os EUA são o país que mais importam da Nigéria, sendo responsáveis por mais de 50% das exportações nigerianas, a maior parte petróleo; são também o maior parceiro comercial, representando quase 35% das relações comerciais externas.⁸ As tensões atuais dos Estados Unidos com a Venezuela e a instabilidade no Oriente Médio – regiões de onde provém grande parte do petróleo importado – tornam a Nigéria e sua crescente produção petrolífera ponto estratégico para a política externa norte-americana no que tange à manutenção de boas relações.

A partir dos atentados de 11 de setembro de 2001 o escopo de atenção dos EUA voltou-se muito para a sua própria segurança interna, o que afetou as relações com o Estado Nigeriano, indo além do petróleo. Isto porque a Nigéria, na qual grande parte da população é islâmica, estava na linha de frente das nações africanas a se oporem publicamente à invasão dos EUA ao Iraque em 2003. Além disso, a influência crescente do Islã no norte da Nigéria também traz preocupações a Washington, à medida que isto está estreitamente relacionado com a sua guerra contra o terror. Entretanto, existe atualmente um suporte diplomático do governo nigeriano ao governo estadunidense em relação aos esforços na contenção do terrorismo.

A crescente interação com a China

Durante a Guerra Fria, sob o governo de Mao Tse Tung, a China estabeleceu relações com alguns países africanos, mas estas só foram intensificadas em meados dos anos de 1990, quando o crescimento econômico chinês decolou. A partir

⁸ Dados do comércio exterior nigeriano são da European Commission. *Nigeria's trade balance with main Partners*, 2007. Disponível em: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113427.pdf.

desse momento, com o fim do período de bipolarização mundial, a África aparece como uma região de oportunidades para a China, levando-se em conta que coincide com o período de marginalização do continente africano por parte da potência hegemônica – os EUA – que priorizava outros temas e regiões. Além disso, há uma maior facilidade de penetração, à medida que muitos países africanos são recentes e frágeis.

É principalmente a partir do começo do século XXI que as relações sino-africanas se intensificam através de um discurso comum contrário ao unilateralismo e baseado em uma herança histórica comum de colonização e de baixa renda per capita. Os recursos naturais africanos são matéria de forte interesse, visto que a China já é em 2006 o segundo maior importador de petróleo do mundo e o maior importador de commodities. Além disso, ainda que a África não conte com um mercado consumidor de grande potencial, o continente apresenta-se como referência para um aumento da interação comercial e como um importante espaço econômico para a inserção de multinacionais chinesas. Por fim, outro vetor relevante para a China é o político-diplomático, para fortalecer, conforme seu discurso, a construção de um mundo multipolar e alterar a correlação de forças internacionais.

A expansão econômica da China nos últimos anos reflete-se, entre outros aspectos, em um aumento da demanda por matérias-primas. Um dos principais interesses chineses na África está nas fontes de energia, sobretudo no petróleo, devido à dificuldade de acesso ao petróleo do Oriente Médio, por este se destinar prioritariamente à Europa e aos EUA. E isto vai ao encontro do foco de estudo desse artigo, a Nigéria. Nos últimos anos, companhias chinesas têm buscado inserir-se neste país africano para ter acesso a campos de petróleo, como é o caso da *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC), uma das maiores estatais petrolíferas chinesas.

Uma das vias utilizadas pela China para sustentar um discurso de inserção no continente em prol do desenvolvimento africano é o envolvimento do capital chinês com obras de infraestrutura, tais como a construção de estradas, e com transferência de tecnologias e conhecimento. Também nesse ponto observa-se o aumento da interação chinesa com a Nigéria. Em maio de 2007, a China lançou um satélite de comunicações para a Nigéria – o NIGCOMSAT-1 ou Satélite de Comunicações Nigeriano – o primeiro desse tipo na África. O satélite será controlado e rastreado pela empresa chinesa *Great Wall Industry Corporation* – que também fornecerá os serviços de apoio ao funcionamento. Este programa pode representar um avanço significativo nos serviços de telecomunicações na Nigéria e no próprio continente, além da geração de empregos. Em termos de relações internacionais, ele significa para a China a perseguição por construir uma presença sólida e de credibilidade na África.

Considerações finais

Todos os problemas internos existentes indicam a Nigéria como um país sujeito a conflitos tanto oriundos da persistente desigualdade social, quanto das questões étnico-religiosas. Pode-se considerar, por conseguinte, o Estado nigeriano como frágil e instável, o que pode acarretar certas tensões nas relações com seus principais aliados (estes interessados basicamente em petróleo). Deve-se levar em consideração, entretanto, que a melhor maneira de a Nigéria combater estas dificuldades supõe uma melhor governança interna e uma articulação proveitosa desta com suas aspirações de liderança tanto na sua região (África Ocidental) quanto em seu continente, extraindo junto aos vizinhos os benefícios de uma cooperação mais intensificada.

A partir da observação das questões internas nigerianas, é possível compreender com mais clareza a política externa do país e os seus desdobramentos. Oriundos dessa análise advêm três focos relevantes da atuação nigeriana: o regional, caracterizado pela busca da consolidação de seu predomínio entre seus vizinhos da África Ocidental; o continental, que reflete as aspirações de liderança da Nigéria nesta arena; e, finalmente, o foco mundial no qual há a perseguição de interesses nacionais dentro da articulação política das grandes potências.

Dentro deste último, o cenário mundial, o exame das relações bilaterais da Nigéria com os países-chave, EUA e China, revela mais uma vez a questão do petróleo como central para a aproximação diplomática.

Acerca das relações entre EUA e Nigéria, o suporte do primeiro passa por ignorar abusos, tais como violação dos direitos humanos e eleições fraudadas, que ocorreram no governo de Obasanjo. Isso ocorre porque tal país importa quantidade significativa de petróleo da Nigéria, e espera ter mais no futuro, dados os problemas no Oriente Médio. Entretanto, com a crescente busca por reparos por parte dos nigerianos, o preço desse suporte pode ser muito grande, pois põe em risco não só o fornecimento de petróleo como também a estabilidade da região.

Ademais, o crescente interesse da China pela região sugere uma atenção ainda maior por parte dos EUA no país. Assim, a Nigéria pode se tornar um campo de disputa de interesses por parte dessas duas grandes economias, principalmente no que diz respeito ao petróleo. Mais uma vez aqui, uma melhor conciliação dos atores internos do país, um crescimento da sua liderança regional e uma verdadeira consolidação do Estado Nigeriano fazem-se necessárias para que a Nigéria possa de fato defender seus interesses nacionais dentro do complexo jogo de relações externas.

Finalmente, após toda a análise realizada em torno das questões nigerianas, conclui-se que a Nigéria é uma unidade do sistema internacional que tenta se equilibrar entre a diversa gama de interesses regionais e globais e a realidade

interna conflitante. E ainda mais do que isso. A Nigéria se vê e quer ser vista como um “Gigante Africano”, como uma verdadeira liderança regional e continental, o que já é algo reconhecido por muitos, porém, este país ainda precisa articular melhor esse bom desempenho externo com as questões internas de modo que possa atingir maior coesão como Estado, transpondo, assim, seus obstáculos e desvantagens. Eis o grande desafio que esse país enfrenta: ser um gigante sólido, capaz de conciliar sua ampla diversidade interna e de inserir-se na cena internacional de forma que atenda a esses objetivos.

ABSTRACT: The present article aims to have a general comprehension of the currently international relations of Nigeria, based on the interaction among the main actors of this scenery and on the position of this country in the international system. In this sense, it is considered as essential the analysis of its internal relations, concerning history, society, geography, politics and economy. Through this construction, it is possible to observe the implications of the internal context in the nigerian ambitions of regional and continental leadership.

KEYWORDS: Nigeria, Internal Conflicts, Oil, Foreign Policy, Africa, Bilateral Relations.

Referências bibliográficas

BACH, Daniel C. *Inching towards a country without a state: prebendalism, violence and state betrayal in Nigeria*. In Christopher Clapham, Jeffrey Herbst and Greg Mills, eds., *Big African States*. Johannesburg: Witwatersrand University Press, 2006, p. 63-96. 296 pp.

EMBAIXADA NIGERIANA NO BRASIL: Disponível em: < www.nigerianembassy-brasil.org.br/ > Último acesso em 4 de Dezembro de 2008.

EUROPEAN COMMISSION. *Nigeria*: EU bilateral trade and trade with the world. Disponível em: < http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113427.pdf >. Acesso em 10 de Novembro de 2008.

HERSKOVITS, Jean. *A Preface to Modern Nigeria: The “Sierra Leonians” in Yoruba, 1830-1890*. Madison: University of Wisconsin, 1965. 402 pp.

_____. *Nigeria's Rigged Democracy*. Foreign Affairs, Julho/Agosto de 2007. 5 pp. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.org/20070701faessay86409/jean-herskovits/nigeria-s-rigged-democracy.html>> Acesso em: 15 de Novembro de 2008.

_____. *Nigeria: Africa's New Power*. Foreign Affairs. Janeiro, 1975. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.org/19750101faessay10136/jean-herskovits/nigeria-africa-s-new-power.html>> Acesso em: 14 de Novembro de 2008.

NIGERIA DIRECT. *The Official Gateway of The Federal Republic of Nigéria*. Disponível em: < www.nigeria.gov.ng > Último acesso em 3 de Dezembro de 2008.

NUAMAH, Rosemary (Rapporteur). *Nigeria's Foreign Policy after the Cold War: Domestic, Regional and External Influences*. International Peace Academy and Oxford University: Oxford, United Kingdom, 2003. 31pp.

PENNA FILHO, Pio. *Segurança seletiva no Pós-Guerra Fria: uma análise da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos - o caso africano*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.47, n.1, Brasília, p.31-50, 2004.

YOROMS, Gani J. *ECOMOG and West African Regional Security: A Nigerian Perspective*. Issue: A Journal of Opinion. Vol 21, New Jersey, 1993, p. 84-91.

O Médio Oriente no pós-Oslo e o drama dos refugiados palestinos

Marta Sofia Praça Gonçalves da Silva

RESUMO: Este artigo resulta da necessidade de compreender a razão para os sucessivos falhanços nos acordos de paz entre israelitas e palestinianos, apesar da aparente dedicação de ambos em chegar a um consenso. Dos anos dourados de Oslo, aos acordos e cláusulas secretos, quase sempre preparados pelos norte-americanos, passando pela grave problemática dos refugiados palestinianos e terminando com um breve esboço do que o futuro pode reservar para o Médio Oriente, agora que nos EUA – que se assumem como alavanca impulsionadora do processo de paz – Barack Obama assume a presidência.

PALAVRAS-CHAVE: Médio Oriente, Israel, Palestina, Refugiados, Gaza.

Israel e Palestina: do pós-Oslo aos nossos dias

Em 1994, quando da assinatura da primeira fase dos acordos – e muito negociados – Acordos de Oslo, por entre a euforia causada pela possibilidade de paz no Médio Oriente após décadas de confrontos e pelo histórico aperto de mãos entre Yasser Arafat e Yitzhak Rabin, os mais pessimistas previam já que estes não teriam o efeito duradouro que todos desejavam.

Na realidade, os Acordos concediam poderes limitados à Autoridade Nacional Palestiniana (ANP), excluindo questões de elevada importância da sua jurisdição e o futuro da área total da Cisjordânia estava descrito de uma forma ambígua.

Para colmatar, os territórios ocupados estavam dotados de estruturas inadequadas e atrasadas, o que comprometia as suas economias e os mantinha dependentes de Israel. Estes seriam também divididos em três áreas distintas, dependendo de quem exerceria o controlo administrativo, fator que resultou numa completa fragmentação dos territórios palestinianos.

Os Acordos alcançados, mundialmente reconhecidos por trazerem palestinianos e israelitas de novo à mesa das negociações, tornaram-se possíveis por excluírem da sua primeira ronda negocial as questões mais sensíveis como o estatuto de Jerusalém, a questão dos refugiados, os colonatos judaicos e as fronteiras, embora com a promessa de que seriam resolvidas numa segunda fase, em maio de 1996.

Ainda assim, em julho de 1994, a *Declaração de princípios sobre as disposições transitórias de autonomia*, como é conhecida oficialmente, possibilitou o regresso de Arafat após 27 anos no exílio e a assinatura de um tratado de paz entre Israel e a Jordânia.

O que minou então o processo de paz? A 28 de setembro de 1995, o líder da OLP e o primeiro-ministro israelita assinaram em Washington os Acordos de Oslo II, sobre a extensão da autonomia na Cisjordânia mas, dois meses depois, Yitzhak Rabin seria assassinado por um judeu ultraortodoxo, e substituído por Shimon Peres.

Peres deu continuidade ao trabalho do seu predecessor, mas os atentados terroristas organizados pelo Hamas em fevereiro e março de 1996, desestabilizaram o seu governo e, em maio desse ano, perde as eleições para Benjamin Netanyahu e a sua coligação.

É este o momento apontado para o fim do espírito de Oslo: os acordos prolongar-se-iam até 1999, tendo sido apresentados aos israelitas como o derradeiro e bem sucedido processo de paz. Mesmo depois da substituição de Rabin por Peres, as conversações entre Israel e Arafat – entretanto eleito presidente da ANP – pareciam seguir os trâmites combinados e os palestinianos acompanhavam as negociações com otimismo: as próprias unidades militares da OLP entregaram as armas, numa promessa de paz. Mas tal não seria duradouro: a eleição de Netanyahu e a hostilidade da direita sionista para com os Acordos cedo substituíram a euforia pela nova realidade e mostraram que a comunidade política israelita no poder – e aqueles que nela haviam votado –, desejavam a paz, mas não estavam dispostos a fazer cedências.

O próprio fato de Netanyahu, líder do Likud, ter sentido a necessidade de realizar uma coligação com os partidos ultraortodoxos, era já suficiente para se perceber que iria haver um endurecimento da posição israelita face aos Acordos. Ainda assim, os acordos com Arafat proliferam, ainda que nem sempre correspondessem às expectativas do líder palestiniano: em março de 1997, o primeiro-ministro concorda entregar 500km² da Cisjordânia – cerca de 9% do território –,

uma percentagem muito aquém dos 30% reclamados pela Autoridade Nacional Palestiniana.

Netanyahu defendia também a política dos 'três não(s)': a não-retirada dos montes Golan, a não-discussão acerca do estatuto de Jerusalém e o não-negociar segundo quaisquer pré-condições.

Quando o governo israelita inicia a construção de um novo colonato nos arredores de Jerusalém, a actividade foi contestada pelos palestinianos e pelos EUA, por ser contrária ao disposto nos Acordos, mas Netanyahu não recuou na sua decisão. Ao invés, anuncia a construção de mais 500 habitações nos colonatos da Cisjordânia, notícia que levou a ANP a recusar-se a prosseguir nas negociações, um impasse que só seria quebrado com a intervenção de Madeleine Albright.

Em outubro de 1998 é assinado o acordo de Wye Plantation que estabelecia a retirada israelita da Cisjordânia e a libertação de 750 palestinianos. Mais uma vez as negociações foram realizadas sob a orientação de Bill Clinton.

Sintetizando: à exceção de algumas situações de intransigência por parte de Netanyahu, que exigiram a intervenção internacional, e apesar da coligação a que pertencia, o líder israelita não alterou significativamente a política relativamente aos Acordos do Oslo. Na prática, continuou a cumprir as obrigações 'contraídas' por Rabin, procedendo à retirada da Cisjordânia. Foi esta ambiguidade entre passado político e a necessidade de manter a paz que levou à sua derrota nas eleições de 1999: sofreu a oposição dos partidos de esquerda pela sua inflexibilidade e desconfiança relativamente a Arafat e perdeu o apoio da ala direita e conservadora, precisamente por manter o diálogo com o líder palestiniano.

O candidato trabalhista Ehoud Barak sucedeu a Netanyahu e logo deu a entender que considerava fundamental a paz com a Palestina, procedendo à libertação de 350 prisioneiros palestinianos, em troca da prometida segurança de Israel. A área da Cisjordânia sob jurisdição da Autoridade Nacional Palestiniana foi também para 34%, após a retirada das tropas israelitas e Barak estabeleceu acordos com os colonos de Gaza de forma a dismantelar 10 dos 42 colonatos aí estabelecidos no último ano.

Em maio de 2000, as tropas israelitas recebem ordens para abandonar o sul do Líbano após 22 anos de ocupação e, em julho, o presidente Bill Clinton convoca uma nova ronda de conversações em Camp David para negociar a soberania de Jerusalém e o controlo da Cisjordânia, que termina sem sucesso.

O encontro de Taba, em janeiro de 2001, poucas semanas antes de passagem de testemunho de Bill Clinton para George W. Bush, acabou por constituir o ponto mais avançado das negociações, com as duas partes a estarem bastante próximas de um acordo sobre os quatro principais dossiês (território, Jerusalém, segurança e refugiados). Contudo, apesar de estarem já numa fase avançada, as conversações são interrompidas pela demissão de Ehud Barak e pela campanha eleitoral.

Porque fracassou, então, a paz? Alain Gresh¹ culpabiliza o governo e a opinião pública israelitas em se recusarem a reconhecer o palestino e a ignorarem o direito destes à dignidade, à liberdade, à segurança e à independência. Como ele próprio explica na sua obra *Israel, Palestina: verdades sobre um conflito*:

“Os Acordos de Oslo não eram um contrato de casamento entre dois parceiros iguais entre direitos e deveres, mas um arranjo entre o ocupante e o ocupado. E o ocupante impôs sempre, em cada etapa e com a ajuda dos Estados Unidos, a sua perspectiva.” (GRESH, 2002: pág. 79)

Porém, também o terrorismo desempenhou um papel fundamental no desabar da paz. O Hamas, que se havia manifestado hostil aos Acordos de Oslo em 1994, multiplicou os atos terroristas contra os civis israelitas, no que pode ser considerado numa resposta do mais fraco ao mais forte. A resposta do governo israelita, contudo, foi irracional, exigindo uma maior intervenção por parte da Autoridade Palestiniana e, simultaneamente, suspendendo as negociações. Tal, ao invés de imobilizar os ataques do Hamas, dava à organização um sentimento de direito de veto sobre o processo de paz.

As negociações prosseguiram, mas o prazo de cinco anos para a autonomia há muito fora ultrapassado, a ocupação e a colonização mantinham-se e os palestinianos foram deixando de acreditar na diplomacia como solução para os seus problemas.

A 28 de setembro de 2000, o líder do Likud, Ariel Sharon, em plena campanha eleitoral, deslocou-se à Esplanada das Mesquitas, em Jerusalém Oriental, o terceiro lugar mais sagrado para a comunidade muçulmana mundial. Por isso, a visita e as declarações de Sharon, que afirmou o controlo de Israel sobre o local, foram vistas como uma provocação e uma tentativa de impedir as negociações de paz.

Desde 1967, ano da conquista da Esplanada das Mesquitas (ou Monte do Templo para os judeus), que o sistema político israelita tentava ao máximo minimizar a importância do local para a religião judaica e a sua relevância para o Israel de hoje. Essa política manteve-se até ao mandato de Barak que, pela primeira vez, decidiu incluir a disputa pelo controlo do local nos acordos de Camp David. A Autoridade Nacional Palestiniana pediu mesmo a Barak para não autorizar a deslocação de Sharon mas, além de a autorizar, o primeiro-ministro ordenou também a presença de forças policiais e do exército de forma a esmagar possíveis protestos.

No dia seguinte ao incidente de Sharon, deram-se os primeiros confrontos entre um significativo número de palestinianos desarmados e um contingente do exército israelita: a segunda Intifada começaria aqui. Em apenas três dias, o exército israelita fez trinta mortos e quinhentos feridos.

¹ Editor do *Le Monde Diplomatique* e autor e co-autor de inúmeras obras sobre o Médio Oriente.

A 1 de outubro, sensibilizados pela imagem do menino de doze anos, Muhammad al-Durra, morto por militares no dia anterior, os palestinianos a viver em Israel, em solidariedade com os palestinianos dos territórios ocupados, convocam uma greve geral. Como resposta, cinco dias depois, Israel impôs um encerramento total da Faixa de Gaza, semelhante ao que alguns anos depois, fariam na Cisjordânia. A 7 de outubro, um grupo palestiniano destruiu um santuário judaico e Barak deu um ultimato de 48 horas para que Arafat controlasse a sublevação, sob a ameaça de empregar todos os meios armados à sua disposição. Nesse mesmo dia, a ONU aprova uma Resolução na qual lamenta a provocação feita por Sharon, a violência daí ocorrida e condena o uso excessivo da força pelo governo israelita.

Em novembro, Arafat solicitou o envio de forças das Nações Unidas para a proteção dos palestinianos de Gaza e da Cisjordânia e exige o apoio dos países árabes para continuar com a Intifada até a independência ser alcançada. Em forma de protesto contra a repressão israelita, o Egito retira o seu embaixador de Israel.

Uma nova campanha de medo foi iniciada na sociedade israelita que, quando chamada às urnas, em março de 2001, elege para primeiro-ministro Ariel Sharon, principal arquiteto da guerra do Líbano de 1982 e um dos responsáveis pelos massacres de Sabra e Chatila. As razões para a vitória de Sharon? Em plena Intifada, prometia aos seus eleitores continuar a construção de colonatos nos territórios ocupados e a não negociar a paz com Arafat, enquanto a segurança de Israel não fosse assegurada.

As propostas de paz multiplicaram-se durante os meses seguintes, sugerindo o fim da proliferação dos colonatos judaicos e a prisão dos terroristas palestinianos, mas a Intifada apenas se intensifica, assim como os ataques da Jihad Islâmica e do Hamas.

A chegada de George W. Bush à presidência dos EUA marca uma política norte-americana claramente pró-Israel, culpabilizando os palestinianos pela paralisação das negociações e, os atentados de 11 de Setembro, embora condenados por Arafat, inflamaram ainda mais o ódio contra o mundo árabe e o Islão, em particular.

A 12 de março de 2002, a ONU lança uma nova Resolução exigindo o cessar dos conflitos e dos atos de violência e de terrorismo, apelando ao empenho de ambas as partes em alcançar uma conciliação pacífica.

No mês seguinte, foi criado o Quarteto de Madrid, composto por quatro mediadores da União Europeia, da Rússia, dos EUA e da ONU dedicados à elaboração de um plano de paz, o *Road Map for Peace*. Pediam ainda como pré-condições a retirada de Israel da Cisjordânia e de Gaza e a promessa da luta de Arafat contra o terrorismo.

Contudo, a 24 de junho, o presidente Bush exige, como condição para a criação de um Estado palestiniano até 2005, o fim da liderança de Arafat e a

nomeação de um primeiro-ministro. A pressão americana levaria Arafat a nomear Mahmoud Abbas como primeiro-ministro, em março de 2003.

O *Road Map for Peace* foi dado a conhecer a Sharon e Abbas em Abril de 2003 e compreendia três fases distintas: a primeira passaria pelo fim das ações terroristas e de violência e a normalização da Palestina, através da elaboração de uma Constituição e de eleições livres; a segunda fase, a ter início logo depois das eleições palestinas, passaria pela convocação de uma Conferência Internacional onde seriam discutidos diversos aspectos relativos ao conflito e na qual se procederia ao reconhecimento do Estado palestino e à sua integração na ONU; por fim, a última fase estabeleceria as questões sobre fronteiras, refugiados, colonatos e o estatuto de Jerusalém.

O plano foi aprovado pela administração israelita a 25 de maio mas pouco a pouco foi-se revelando uma tentativa pouco realista para obter a paz no Médio Oriente. Em junho de 2003, Israel inicia a construção do Muro da Cisjordânia, justificando-a com a necessidade de proteger os civis israelitas dos ataques palestinos. A razão da polémica desta obra reside no fato de, ao separar a Cisjordânia de Israel, separar também comunidades palestinas inteiras, estando algumas incluídas num perímetro de segurança militarizado. O Muro da Cisjordânia limita também a circulação e a entrada em Israel, impedindo os palestinos de aí trabalhar, fator que, segundo um relatório de 2007 do Banco Mundial, minou a economia palestina.

Entretanto, apesar da sua renúncia e da nomeação de Mahmoud Abbas, Arafat não deixou de se apresentar como pai do movimento nacional palestino, facto que, na opinião de Abbas, limitava a sua capacidade de governação. Talvez por isso, em setembro de 2003, Abbas decide renunciar ao cargo e Arafat, na qualidade de presidente da Autoridade Palestina, designa Ahmed Qurei para primeiro-ministro, cargo que ocuparia até janeiro de 2006.

A Intifada manteria a sua intensidade durante o ano seguinte com Israel a acusar o Irão e a Síria de prestarem apoio à Jihad Islâmica e ao Hezbollah. A 11 de novembro de 2004, Yasser Arafat morria em Paris e, dois meses depois, foram realizadas as primeiras eleições para a presidência da ANP desde 1996, que deram a vitória de Mahmoud Abbas, também presidente da OLP. Apesar de não forçar o desarmamento, Abbas tentaria durante largos meses, ainda que sem sucesso, apelar junto do Hamas para o cessar dos ataques contra israelitas.

A 4 de janeiro de 2006, o primeiro-ministro israelita, Ariel Sharon sofreu um derrame cerebral que o mantém, ainda hoje, em estado de coma. Foi de imediato substituído por Ehud Olmert que, levando o partido Kadima a vencer as eleições para o Knesset, em março, tomou oficialmente posse a 14 de abril.

A 25 de janeiro de 2006 foram também realizadas novas eleições para o Conselho Legislativo Palestino, o Parlamento da Autoridade Nacional Pales-

tiniana, que terminaram com a vitória do Hamas. A Fatah, que havia ganhado em 1996, ainda sob a liderança de Arafat, deixou assim de ser a força política com maior representatividade no Conselho.

A vitória do Hamas trouxe graves consequências: a sua crescente influência na Autoridade Nacional Palestiniana poderá, por exemplo, significar o corte do financiamento à organização, uma vez que o Hamas figura na lista de grupos terrorista dos EUA e da UE, com os quais não lhes é permitido colaborar.

Essas alterações levaram ainda a um intensificar da violência que só seria interrompida no final desse ano, com Israel e a Autoridade Nacional Palestiniana a concordarem numa trégua. A segunda Intifada, que formalmente ainda não terminou – daí existirem autores que falem de uma sublevação que persiste e outros que alertem para a eminência de uma terceira revolta – revelou-se ainda mais mortífera do que a primeira com um total de mortos a rondar os 6.370, sendo que desses, 5.320 são palestinianos.

A 12 de julho de 2006, uma nova guerra entre libaneses e israelitas teve início sob o pretexto do Hezbollah usar o território do Líbano para atividades terroristas: George W. Bush chegou mesmo a apresentar o conflito como uma cruzada contra o terrorismo, apesar das Nações Unidas e da Rússia sugerirem que a intervenção tinha ido muito além de um meio de defesa.

Finalmente, a 14 de agosto, um novo acordo de cessar-fogo começou a surtir efeito: um entre muitos nesta longa lista de acordos de paz que se queriam eternos, mas que nunca passaram de temporários.

Nada constituiu um entrave tão grande ao progresso dos acordos de paz como a constante – e compreensível – exigência palestiniana em incluir nas negociações a questão dos refugiados e o seu regresso aos territórios ocupados por Israel. E, embora a pressão internacional apontasse também nesse sentido, a realidade é que, quer pela recusa de Israel, quer pelos interesses no descolar do processo de paz, a questão dos refugiados foi sempre adiada para uma altura em que este estivesse mais avançado.

E, no entanto, remontando este problema à Guerra da Independência de 1948, a comunidade internacional ainda não encontrou uma solução que fosse de encontro às aspirações dos palestinianos e, simultaneamente, sustentável.

Qual é então a situação atual daqueles que, confrontados com um conflito sem precedentes, optaram por fugir para os países limítrofes e daqueles que, sob as mesmas circunstâncias, continuam a viver hoje num Estado que não é o deles? Quais as respostas apresentadas pelas Nações Unidas e pela comunidade internacional ao fim de 60 anos da criação do Estado de Israel?

A primeira guerra israelo-árabe resultou na deslocação de 750.000 dos 1.300.000 árabes palestinianos – quase 90% da população que vivia no que havia sido designado como o Estado judaico – e deu-lhes o estatuto de refugiados. A

grande maioria fixou-se na Cisjordânia e em Gaza os únicos territórios palestinos não conquistados, enquanto que os restantes escolheriam o Líbano, a Síria, a Jordânia e outros países árabes como países de acolhimento.

A fuga dos palestinos não terminaria com a assinatura dos acordos de armistício. Muito pelo contrário: em abril de 1950, a ONU contabilizava quase um milhão de refugiados na Jordânia, em Gaza, no Líbano e na Síria e, apesar da organização ter aprovado a Resolução 194 que proclamava o direito ao regresso, a verdade é que os dirigentes israelitas nunca tencionaram respeitar esse direito, alegando a fuga voluntária dos palestinos.

Ao drama dos refugiados seguiu-se aquilo que Ilan Pappé designa de *limpeza étnica da Palestina*.² De uma forma geral, as autoridades israelitas encarregavam as brigadas da Haganah de forçar a fuga de palestinos para a Cisjordânia, mediante ameaças de uso da violência. A 14 de maio, data da declaração do Estado judeu, já 58 aldeias tinham sido arrasadas. O êxodo era consolidado com a destruição das aldeias árabes ou com a distribuição das suas terras pelos judeus, política facilitada com a aprovação da lei sobre as propriedades abandonadas.

A maioria dos refugiados palestinos não passavam de pequenos agricultores que nunca haviam conseguido alcançar a prosperidade durante o período do Mandato britânico e que se viam agora obrigados a depender das Nações Unidas. Num curto espaço de tempo, a sua qualidade de vida passou a ser determinada pelas políticas, pelos recursos económicos e pela boa vontade dos países de acolhimento, fatores que determinavam o tamanho dos campos de refugiados e as infraestruturas a desenvolver.

Ainda assim, a ONU desempenhou um papel essencial na vida dos refugiados neste período de transição. Em janeiro de 1949, depois de esgotados os fundos das agências internacionais de socorro, as Nações Unidas decidiram criar uma agência especialmente dedicada à resolução do problema dos refugiados, a Agência das Nações Unidas de Obras Públicas e de Socorro (UNRWA).

Mas, os objetivos a que a UNRWA se propôs ficaram por cumprir: revelou-se incapaz de proteger os direitos dos refugiados ao abrigo do direito internacional e, embora tenha prometido apoiá-los na transição para o regresso à sua pátria, era notório que não estava realmente interessada na dimensão política desta questão e jamais conseguiu transformar este projeto em realidade.

Os campos de refugiados passaram de local de passagem, a residência fixa, adquirindo características mais permanentes. Ainda assim, eram e continuam a ser as zonas mais sobrepovoadas de todo o mundo árabe, não beneficiando de infraestruturas básicas de água, saneamento, eletricidade e estradas.

Em 1948, a questão dos refugiados figurava como prioritária, a par do estatuto de Jerusalém e da partição do território: em maio de 1949 tinha já

² PAPPE, 2004: capítulo 4, pág. 159 a 173

desaparecido da agenda internacional. Perante o impasse internacional, os países árabes tiveram que formular rapidamente políticas em relação aos refugiados, já que a sua chegada poderia implicar graves desequilíbrios religiosos, como no Líbano, ou resultar numa palestinização da Jordânia.

Ainda assim, a Jordânia revelou-se um Estado mais acolhedor do que o Líbano ou a Síria, onde os palestinianos estavam muitas vezes confinados aos campos de refugiados e acabavam por permanecer nos escalões mais baixos, tal eram as limitações impostas em termos de habitação e emprego.

Para aqueles que optaram por permanecer no Estado de Israel – à exceção dos territórios apenas sob controlo militar –, o país concedeu-lhes a cidadania, podendo desempenhar as mais diversas actividades políticas: podem organizar-se politicamente, votar e ser eleitos para o Knesset como qualquer outro cidadão israelita. Emocionalmente, no entanto, mantêm laços como o tão desejado Estado palestiniano: vivem num país cujos símbolos nacionais são sionistas e com os quais não se identificam; não são chamados a ingressar no exército, um importante ritual na passagem dos jovens israelitas à vida adulta e, sem o qual, estão impedidos de aceder a alguns serviços e benefícios do *Welfare State*.

De uma forma geral, trata-se de uma comunidade com uma identidade incerta: não são antijudeus, nem anti-israelitas, mas sentem-se emocionalmente vinculados aos outros palestinianos refugiados.

Assim que a comunidade internacional demonstrou a falta de interesse por esta questão, Israel começou a proceder à 'judaização' das zonas abandonadas através da confiscação das propriedades para fins públicos e da criação de colonatos, sobretudo na zona fronteiriça, considerada a mais problemática.

A Guerra dos Seis Dias, em 1967, agudizou ainda mais a situação com a anexação da Cisjordânia – zona da maior concentração de refugiados palestinianos – por Israel. Foram aí lançadas as bases para a sublevação palestiniana. Acabaram por criar um Estado dentro de um Estado, fato que punha em perigo a dinastia hachemita da Jordânia. De forma a restabelecer a ordem nos campos palestinianos, o rei Hussein desencadeia a operação *Setembro Negro*, e a repressão tornasse de tal forma insuportável que muitos refugiados abandonam a Jordânia.

A operação militar de Hussein não conseguiu acabar com a guerrilha palestiniana que, refugiada no Líbano, passou à clandestinidade e continuou a fomentar atos de pirataria aérea e de terrorismo, como o ocorrido durante os Jogos Olímpicos de Munique, em setembro de 1972, em que morreram onze atletas israelitas.

Por outro lado, o governo do rei Hussein foi ostracizado e severamente criticado pelo Egito e pela Síria, com quem cortaria relações diplomáticas.

A guerra provocou também uma significativa deslocação demográfica, aumentando o número de refugiados para cerca de dois milhões em 1982. A UNRWA

deixou de oferecer solução para os seus principais problemas e a ONU e os EUA deixaram de insistir com Israel sobre a repatriação.

A OLP e outros movimentos armados começaram a encarar os refugiados como potenciais recrutas na sua luta pela libertação, oferecendo-lhes treino militar e criando nalguns campos sistemas de assistência social, saúde e educação mais eficientes do que os oferecidos pela UNRWA e pelos países de acolhimento.

Logo a seguir à guerra de 1967, a população da Cisjordânia foi de novo ameaçada, desta feita, sob a forma dos colonatos judeus, impulsionada pelos *kibbutzim*, os veteranos sionistas do Partido Trabalhista. O governo israelita acabou por concordar com a colonização, justificando-a com base em questões de segurança, e esta avançou a um ritmo impressionante: em 1972, Israel tinha já confiscado 28% da Cisjordânia. O Likud, que subiria ao poder em 1977, apoiou abertamente a colonização, invocando, no entanto, razões históricas. A própria cidade de Jerusalém foi também palco de uma reestruturação, redefinindo vastas áreas da cidade, consideradas propriedade privada, e transformando-as em novos bairros judeus.

Nos acordos de paz que se seguiram, a questão dos refugiados e dos colonatos foi sendo relegada para acordos futuros, por se tratar de um assunto melindroso o suficiente para pôr um termo às negociações. Além disso, nem a OLP nem a Autoridade Nacional Palestiniana tiveram alguma vez em condições de exigir o regresso dos refugiados ou o desmantelamento dos colonatos: todas as negociações e todos os acordos foram sempre submetidos às condições israelitas.

Com o caminho livre e sem uma verdadeira pressão da comunidade internacional nesse sentido, os sucessivos governos israelitas, de esquerda e de direita, de forma mais lenta ou célere, prosseguiram com o movimento de colonização.

Foi nesse contexto que o então primeiro-ministro Ehoud Barak, durante as negociações para os Acordos de Oslo, exigiu a Arafat que assinasse uma declaração de fim de conflito, que impediria os palestinianos de apresentarem novas exigências quanto ao regresso dos palestinianos.

Shimon Peres, em *O Novo Médio Oriente*,³ desdramatiza o problema dos refugiados palestinianos, defendendo que o Estado Israelita absorveu durante a Guerra da Independência um número equivalente de refugiados judeus, provenientes dos países árabes. Quais são então as grandes diferenças? São, sobretudo, três: no caso judaico, a deslocação deles não se tratou de uma fuga, mas sim de um regresso, tal como o pensamento sionista o apresenta; apesar de ser verdade que os países árabes desenvolveram uma atitude hostil para com eles, a realidade é que não foram desenvolvidos nenhuns esforços por parte dos líderes árabes para uma 'limpeza étnica', tal como viria a acontecer em Israel; e, por último, todos os judeus que se deslocaram para Israel, foram absorvidos de imediato

³ PERES, 1994: pág. 180 a 183

pelo novo Estado, tornando-se cidadãos de plenos direitos e, abandonando na década de 60 os acampamentos temporários (*ma'abarot*), foram realojados e integrados na sociedade, economia e cultura israelitas.

Tem sido também uma insistência comum por parte dos políticos israelitas em culpabilizar os países árabes de manterem os refugiados numa constante crise humanitária, de forma a utilizá-los como arma política contra Israel. A Jordânia foi o único Estado árabe a conceder a cidadania aos palestinianos em fuga, mas a questão dos refugiados não deve ser nunca reduzida a uma mera crise de identidade: existe o direito a uma pátria e é esse desejo que continua a unir todos os palestinianos, gerações e gerações volvidas depois da guerra de 1948. A esperança num Estado palestiniano persiste, assim como persiste a esperança numa cidadania palestiniana.

É, portanto, difícil separar a situação dos refugiados do exigido direito ao retorno. Sucessivas administrações israelitas deram a entender que nunca Israel aceitará uma solução tão drástica que ponha em causa o carácter nacional do Estado de Israel, apelando, em vez disso, à melhoria do estado dos campos de refugiados. Como se o desejo de regressar à Palestina entre as atuais gerações de refugiados estivesse apenas ligado ao grau de pobreza em que vivem, e não a um sentimento nacional comum.

Devido ao crescimento natural da população, atualmente o número de refugiados ronda os 3,7 milhões, sendo que 22% destes encontram-se a viver na Faixa de Gaza.

Os palestinianos de Gaza têm um dos níveis de vida mais baixos de todo o Médio Oriente e, dados de junho de 2002 indicavam que 80% da sua população vivia abaixo do limiar da pobreza (menos de 2 dólares por dia). As restrições impostas pelo governo israelita ao trânsito de pessoas levou ao empobrecimento da população e, apesar dos níveis de subnutrição, nomeadamente em crianças, serem do conhecimento das autoridades, Israel continua a levar a cabo uma política sistemática que empurra os palestinianos para a fome e para uma crise humanitária.

Simultaneamente, Israel esforça-se por privar os palestinianos da assistência internacional, relacionando a ANP à atividade terrorista. Tendo em conta que nos casos de Gaza e da Cisjordânia, a maioria dos palestinianos só consegue subsistir através do auxílio da assistência internacional. Um corte no orçamento da UNRWA significaria uma catástrofe humanitária e mais um passo em direção à limpeza étnica.

Atualmente, inúmeras organizações, governamentais e não-governamentais, dedicam-se aos refugiados palestinianos e, apesar de melhorarem significativamente as condições de vida, os seus esforços não são suficientes para saldar uma vida inteira de privações e de exclusão.

Os acontecimentos que varrem neste preciso momento a Faixa de Gaza obrigam-me a reservar algumas palavras em jeito de reflexão e, inevitavelmente, de previsão.

Quando hoje o Hamas nos é apresentado como uma organização terrorista com recursos ilimitados e aliados nos países árabes vizinhos, é necessário lembrar que o crescimento da organização só foi possível graças ao apoio da Mossad, os serviços secretos israelitas, que viu nele uma oportunidade para perturbar e dividir a OLP e a população palestina. Por outro lado, como qualquer movimento radical e extremista, a influência do Hamas ressurgiu em alturas mais difíceis, à custa do constante fracasso das negociações. Os seus líderes estão conscientes que um ambiente pacífico não é propício a ataques armados, tal como afirma José Goulão:

“Quando se iniciou a Autonomia Palestiniana como processo transitório para um Estado independente e Yasser Arafat regressou à Palestina, no Verão de 1994, a voz do Hamas mal se ouvia. As populações palestinianas dos territórios estavam em festa e acreditavam no bom desfecho de todo o processo” (GOULÃO, 2009).

Sem querer prestar homenagem aos ataques terroristas do Hamas que matam gente tão inocente quanto a palestiniana, a verdade é que ele triunfou ao preencher lacunas em áreas em que a OLP e a Fatah, em particular, se encontravam imobilizadas pela falta de alternativas diplomáticas. Onde estaria hoje a população de Gaza sem as estruturas de apoio à saúde e educação, criadas pelo Hamas?

Por outro lado, três anos depois das eleições palestinianas de janeiro de 2006, o governo do Hamas ainda não foi reconhecido por grande parte da comunidade internacional. As eleições foram proclamadas como livres e justas, mas, ainda assim, UE e EUA, entre outros, os mesmos que se assumem como bastiões da democracia, recusam-se a reconhecer os resultados eleitorais como representativos da vontade do povo palestiniano. Tendem, no entanto, a pressionar o Hamas a reconhecer o Estado de Israel, ação à qual o seu líder Khaled Mechaie, em entrevista ao *Le Monde Diplomatique*, repudia veementemente por achar que nenhuma vantagem daí adviria:

“No final dos anos oitenta, os Estados Unidos também multiplicaram as pressões sobre a OLP para que reconhecesse oficialmente o Estado de Israel (sem jamais precisar em que fronteiras). Em dezembro de 1988, Arafat dava o seu acordo. Vinte anos mais tarde, o Estado palestiniano ainda não existe.” (GRESH, 2008)

Mais uma vez, o destino do Médio Oriente parece sujeitar-se a palavras ocas de chefes de Estado que, repudiando a intolerância e a violência de ambas as partes, tendem sempre a culpabilizar o Hamas pelo lançamento de *rockets* e a subvalorizar os ataques israelitas que, todos os dias, causam a morte a dezenas de civis.

Se é verdade que, oficialmente, foi o Hamas a quebrar com o cessar-fogo que já se estendia desde junho de 2008, é também verdade que o governo israelita, desde o início nada fez para o cumprir. O acordo compreendia o cessar-fogo, o levantamento do bloqueio a Gaza e uma promessa egípcia em abrir a passagem de Rafah. De 19 de junho até 19 de dezembro – o período durante o qual o acordo vigorou – os ataques abrandaram, apesar de não terem cessado por inteiro – mas, os pontos de passagem não foram reabertos e o bloqueio não foi desmantelado. Pelo contrário, muitos defendem que foi mesmo reforçado: Israel está neste momento a manter todo um povo num espaço exíguo, matando-o lentamente à fome e privando-os de cuidados médicos.

O que se tem vindo a revelar mais chocante ao longo de quase um mês de ataques? Em primeiro lugar, a violação constante da Convenção de Genebra por parte de Israel que, alegando a presença de líderes e membros do Hamas a operar em Gaza, tem vindo a lançar ataques contra civis refugiados em escolas, mesquitas e, até mesmo hospitais, entre outros. A violação da Convenção de Genebra pode levar à constituição de um processo no Tribunal Penal Internacional e no Tribunal Internacional de Justiça mas, ao que parece, todas as regras são esquecidas dentro das fronteiras de Israel; em segundo lugar, o uso desproporcionado da força e o fato de nem a ONU, nem a União Europeia, nem qualquer outro chefe de Estado ter, até hoje, mostrado verdadeira preocupação pelo fato de, apenas em 17 dias, o conflito já ter causado a morte a mais de 900 palestinos; em último lugar, o fato de a opinião pública israelita parecer tão desligada da realidade, que não faz eco das manifestações pró-paz que correm mundo por estes dias. Para um povo que foi durante séculos perseguido e vitimizado, seria de esperar uma consciência humanitária mais apurada e uma maior sensibilidade para o estado de terror em que palestinos vivem a poucos quilómetros dali.

Por outro lado, o mundo nunca pareceu estar tão atento ao que se passa no Médio Oriente, como está hoje, a poucos dias da tomada de posse de Barack Obama. O presidente eleito já fez questão de apontar publicamente o Médio Oriente como uma prioridade na sua agenda, mas é ainda perigoso rotular a futura política externa de Obama face ao conflito. Se, por um lado, aponta o povo palestino como a maior vítima do conflito, por outro, deu a entender que os EUA continuarão a apoiar e a financiar o crescimento militar israelita.

No fundo, a tomada de posse de Obama significará, certamente, uma melhoria nas relações com o Médio Oriente, mas isso não quer dizer que assistiremos a mudanças profundas nesta área. Independentemente das suas facções políticas, republicanos e democratas têm, de forma mais ou menos acentuada, adotado uma política pró-sionista e, Barack Obama, ao longo da campanha eleitoral, tentou sempre associar o seu plano de mudança à política interna norte-

americana e em relação ao Iraque, questões nas quais se podia sentir o fosso entre a sua candidatura e a de McCain.

Durante os próximos meses, imprensa e opinião pública ficarão definitivamente a saber se a mudança prometida por Obama corresponde a um afastamento em relação à política americana das últimas décadas, ou apenas relativamente a Bush.

Neste momento, a paz no Médio Oriente está dependente de circunstâncias que vão além da capacidade de negociação regional. Os países em conflito – e, sobretudo, os árabes – nunca tiveram, nem têm hoje, a capacidade de resolver uma querela que, como garantia de imparcialidade, deveria ter sido resolvida entre eles, sob os auspícios das Nações Unidas, e não de grandes potências com interesses econômicos na região.

O que falhou em todo este processo? Mais de um século volvido – não esquecer que a tensão começara com a eclosão do Sionismo em finais do séc. XIX – tornou-se clara a intransigência israelita e, embora os seus dirigentes façam propaganda das suas boas intenções, quer em relação aos refugiados, quer em relação à criação de um Estado palestino como necessário à sobrevivência do Estado judaico, Israel continua a mostrar hoje que está tão disposto a ceder na dimensão do seu território como estava há 60 anos atrás: e tal é um requisito essencial na prossecução da paz no futuro.

A história do conflito entre israelitas e palestinos na reta final do séc. XX e início do séc. XXI está simbolicamente dividida entre o encenado aperto de mãos de Arafat e Rabin e as jogadas de bastidores e cláusulas secretas e ambíguas.

O processo de Oslo revelava um esforço em direcção à paz e era fruto de uma preocupação em não multiplicar as vítimas do conflito. Mas omitiam questões como a dos refugiados e estavam projetados segundo o ponto de vista israelita: o conflito iniciara-se em 1967 e deixava claro que o máximo que os árabes poderiam alcançar era a retirada da Cisjordânia e de Gaza, nunca o regresso dos refugiados de 1948, colocando nas mãos de Arafat uma proposta que o obrigaria a escolher entre palestinos de primeira e de segunda.

A recusa de Arafat em aceitar a humilhante proposta de Clinton e Barak, a par da provocação de Ariel Sharon na Esplanada das Mesquitas, deram origem à segunda Intifada e à convicção entre os palestinos de que os atentados bombistas eram a única forma de pôr fim à ocupação.

A tragédia maior da Palestina resume-se rapidamente nestes fatores: qualquer acordo que surja no futuro sempre se baseará erradamente na crença de que a guerra só começou em 1967; o conflito, pela sua duração, levou à desumanização dos combates, à banalização da informação que nos chega diariamente e ao desinteresse pelo crescente número de vítimas; o Ocidente vive agora neste limbo entre o ódio pela região e pelos árabes em geral, e um deslumbamento social que

o torna incapaz de aproveitar as oportunidades para resolver este problema; e, finalmente, apesar de Israel garantir que nunca teve pretensões colonialistas, futuros processos de paz só poderão triunfar quando o Estado israelita reconhecer o ato de despojamento, abdicando do papel de *única vítima*, que assumiu até aos nossos dias.

Usando as palavras do Marquês de Pombal, depois do terramoto que assolou Lisboa em 1755: *“Agora enterram-se os mortos e alimentam-se os vivos”*. E o que vai destruindo israelitas e palestinianos é que perderam tanto tempo a vingar os seus mortos, que se esqueceram de como alimentar aqueles que ainda esperam a paz.

ABSTRACT: This article is a result of the need to understand how the peace agreements always end up in continued failures, though both parts seem committed to reaching a consensus. From the golden years of Oslo, to the secret agreements and clauses, most of the time prepared by Americans, all the way to the serious refugee's problematic and ending with a rough draft on what the future may hold to the Middle East, now that in the USA – that presume themselves as essential to the peace process – Barack Obama becomes president.

KEYWORDS: Middle East, Israel, Palestine, Refugees, Gaza.

Referências bibliográficas

GRESH, Alain, *Israel, Palestina: verdades sobre um conflito*, Lisboa, Campo das Letras, 2002

PAPPE, Ilan, *História da Palestina Moderna*, trad. port., Lisboa, Editora Caminho, 2007

PERES, Shimon, *O Novo Médio Oriente*, trad. port. Lisboa, Bertrand, 1994

REINHART, Tanya, *Destruir a Palestina*, trad. port. Lisboa, Editora Caminho, 2004

PERES, Shimon, “Why Israel needs a Palestinian State”, *Le Monde Diplomatique*, 1998. Disponível em <http://mondediplo.com/1998/05/02peres>, consultado até 10/06/2008

BRONNER, Ethan, “Israelis united on Gaza war as censure rises abroad”, *The New York Times*, 2009. Disponível em http://www.nytimes.com/2009/01/13/world/middleeast/13israel.html?_r=2&hp, consultado até 13/01/2009

GOULÃO, José, “A Guerra contra Gaza já estava na agenda”, Le Monde Diplomatique, 2009. Disponível em <http://pt.mondediplo.com/spip.php?article426>, consultado até 13/01/09.

GRESH, Alain, “Khaled Mechaal: «Queremos um Estado nas fronteiras de 1967»”, Le Monde Diplomatique, 2009. Disponível em http://pt.mondediplo.com/spip.php?article419&var_recherche=alain%20gresh, consultado até 13/01/09.

A Política Externa Chinesa: raízes e tendências recentes*

Nathaly S. Xavier

RESUMO: O desenvolvimento chinês e a sua ascensão como ator chave no sistema internacional é uma das principais questões nas relações internacionais atuais. O seu projeto de “desenvolvimento pacífico”, aliado a uma condução mais pragmática da sua política externa, norteiam a estratégia chinesa de inserção política internacional. A política externa chinesa, apesar de nortear-se pelos mesmos princípios desde a fundação da República Popular da China, apresenta novas ênfases a partir da década de 90. O objetivo deste trabalho é analisar as bases da política externa chinesa, bem como suas tendências mais recentes: multilateralismo, foco na relação com as potências, e subordinação da política externa às necessidades econômicas.

PALAVRAS-CHAVE: China, Desenvolvimento Pacífico, Multilateralismo, Política Externa.

A China é um país de dimensões continentais: com um território de 9,6 milhões de quilômetros quadrados, possui 22,8 mil quilômetros de fronteiras, fazendo divisa com 14 países.¹ O país mais populoso do mundo, com 1,3 bilhão de habitantes, abriga mais de cinquenta etnias além da principal, a han, que

* Este artigo é uma adaptação de parte da monografia da autora, apresentada na conclusão do curso de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, no ano de 2008.

** Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestranda em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Email: nathalyx@gmail.com

¹ Ao leste, com a República Popular Democrática da Coreia; ao norte, com a Mongólia; ao nordeste, com a Rússia; ao noroeste, com o Cazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão; ao sudoeste, com o Afeganistão, Paquistão, Índia, Nepal e Butão, e ao sul, com o Mianmar, Laos e Vietnã. Dados da embaixada da China no Brasil.

corresponde a 91,5% da população.² Sua diversidade cultural e geográfica, por si só, já a tornaria vasto objeto de análise dos mais diferentes campos de estudo. As razões para o interesse pela China, todavia, vão além: com raízes milenares, a China já foi palco de grandes impérios; proclamou a República Popular da China em 1949, um regime comunista, em meio a Guerra Fria, sem tornar-se esfera de influência do bloco soviético, com, inclusive, momentos de clara aproximação com os EUA; iniciou sua abertura e modernização econômica no final dos anos setenta, mantendo a esfera política nos braços fortes do Partido Comunista; resistiu ao colapso na União Soviética e ao isolamento internacional após o episódio da Praça Tiananmen, para, na metade da década de noventa, buscar a retomada de seu papel no cenário internacional, exibindo suas taxas de crescimento como prova do sucesso de sua política de abertura econômica que culminou com a entrada na OMC em 2001. Hoje, a China, um dos poucos países do mundo a manter um regime político comunista, resiste às críticas da comunidade internacional e responde à “ameaça chinesa” com seu “desenvolvimento pacífico”, impondo-se como grande ator das relações internacionais atuais.

Nos últimos anos, a ascensão chinesa, mais acelerada, tem sido objeto de estudo de diversas áreas e foco de atenção de grande parte dos países do mundo. Tal processo de ascensão envolve tanto aspectos políticos quanto econômicos, os quais se inter-relacionam e geram efeitos, muitas vezes, comuns. O desenvolvimento da China é, entretanto, visto primordialmente no seu âmbito econômico, fato que se justifica pelo crescimento econômico expressivo das últimas décadas. As questões econômicas, contudo, estão inseridas em um contexto político e são influenciadas por ele, bem como também atuam como agentes modificadores da situação política.

O projeto de ascensão pacífica da China é bastante debatido no mundo acadêmico, e constitui um dos principais aspectos dos discursos oficiais chineses, presente em grande parte dos documentos governamentais. A expressão “ascensão pacífica” é utilizada desde o final de 2003 pelo governo chinês para referir-se a estratégia de crescimento econômico e político-militar, bem como a sua crescente inserção internacional.³ Nada obstante a utilização do termo desenvolvimento pacífico tenha começado em 2003, foi apenas em 2005 que o governo chinês, através do Conselho de Estado, pronunciou-se sobre no que consistiria tal desenvolvimento. O documento oficial, intitulado “Trajetória Chinesa de Desenvolvimento Pacífico”⁴ é composto de cinco partes que tratam, respectivamente,

² Dados de acordo com o China Statistical Year Book 2007. Disponível em <<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2007/indexeh.htm>> Acessado em 27/08/08.

³ MEDEIROS, Evan S. China Debates Its “Peaceful Rise” Strategy. YaleGlobal, 22 June 2004. Disponível em: <<http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=4118>> Acessado em 21/04/2008. p. 1-4.

⁴ No original, “China’s Peaceful Development Ride”.

la modernização chinesa, da promoção da paz, das reformas e inovações institucionais, da relação pacífica com os demais países e da construção de um mundo harmonioso e pacífico.

O objetivo deste trabalho, então, é analisar um dos pilares desse projeto de ascensão pacífica, qual seja, a estratégia de política externa da China. Em um primeiro momento, trataremos dos aspectos basilares que norteiam o relacionamento da China com os demais Estados no sistema internacional. Em seguida, abordaremos as novas ênfases da política externa chinesa, e como a forma como elas estão inseridas na sua estratégia maior de ascensão como potência.

Linhas gerais da Política Externa e ponto de mudança

Um dos aspectos mais importantes da estratégia de desenvolvimento pacífico da China, assim, é a condução de sua política externa. As bases dessa política externa remetem ao sentimento de identidade nacional chinesa, e caracterizam-se por uma atuação pragmática, centrada no poder nacional e nas condições do sistema internacional. Não constitui, portanto, uma visão ideológica, como poderia esperar-se, tendo em vista o fato de que o Partido Comunista Chinês governa o país há quase sessenta anos.⁵

A síntese das linhas gerais da política externa chinesa está nos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica estabelecidos em dezembro de 1953, pelo Ministro das Relações Exteriores chinês Zhou Enlai, quando das negociações de paz entre China e Índia sobre o Tibet. Os Cinco Princípios são respeito mútuo à soberania e à integridade territorial, não-agressão, não-interferência nos assuntos internos, igualdade e benefícios mútuos e coexistência pacífica. São esses os princípios que norteiam, em maior ou menor medida, até hoje, as ações externas da China, e que corroboram a estratégia de crescimento pacífico do país.⁶

Para Jiemian (2008), o conceito de “mundo harmonioso”,⁷ utilizado pela primeira vez em abril de 2005 pelo Presidente Hu Jintao, deriva dos Princípios de Coexistência Pacífica. Segundo o autor, o conceito nasceu de uma necessidade do país de traçar uma estratégia compatível com o contexto internacional atual e que trouxesse uma ideia aceita universalmente, de redução das tensões e dos conflitos. A ideia de “mundo harmonioso” seria um dos princípios norteadores da estratégia de atuação internacional chinesa e envolve uma ascensão da diplomacia para um nível teórico mais avançado, representando, ao mesmo tempo, os

⁵ KANG, David C. *China Rising: Peace, Power and Order in East Asia*. New York: Columbia University Press, 2007. p. 4-18.

⁶ MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. *China's Initiation of the Five Principles of Peaceful Co-Existence*. 17/11/2001. Disponível em <<http://www.fmprc.gov.cn/eng/ziliao/3602/3604/t18053.htm>> Acessado em 01/07/2008.

⁷ No original, “harmonious world”.

objetivos do governo chinês e os anseios de toda a sociedade internacional. Nesse sentido, vale lembrar os principais pontos estabelecidos pelo *China's Peaceful Development Road* no que tange ao desenvolvimento de um mundo harmonioso. Segundo o documento, a China deve concentrar-se na promoção da democracia e da igualdade; na defesa dos benefícios mútuos para alcançar o desenvolvimento comum; no incremento do diálogo e da tolerância entre as nações; e no desenvolvimento da confiança mútua, baseada em um novo conceito de segurança definido como

[...] featuring mutual trust, mutual benefit, equality and coordination, build a fair and effective collective security mechanism aimed at jointly preventing conflict and war, and cooperate to eliminate or reduce as much as possible threats from such non-traditional security problems as terrorists activities, financial crises and natural disasters, so as to safeguard world peace, security and stability⁸ (CHINA, 2005, p12).

Destaca-se que esse novo conceito de segurança serve como base para a cooperação entre a China e as demais potências, contribuindo para a formação de uma moldura para a condução das relações internacionais chinesas.

Rana (2005) ressalta o fato de que a diplomacia chinesa tem algumas peculiaridades, como a ênfase na construção de laços pessoais entre os líderes políticos dos países, iniciada por Zhou Enlai. É de se notar, também, a postura mais ativa dos jovens diplomatas, em contraposição à tradicional postura reativa do corpo diplomático chinês e as suas expressivas qualificações, fruto da alta competitividade na disputa dos cargos.⁹

Apesar de ser constituída por princípios universais e apresentar uma constância desde o estabelecimento da República Popular da China em 1949, a política externa chinesa apresentou mudanças significativas nas últimas décadas. Para Saich (2004), três fatos especiais marcam a política externa da China, são eles: o final da Guerra Fria, a entrada na OMC e os atentados terroristas de 11 de setembro. Com o final da Guerra Fria, a China deveria ajustar-se à nova organização do sistema de poder mundial, agora não mais bipolar, e buscar uma nova posição além da divisão ideológica. De certa maneira, tal nova situação era positiva para o país, pois poderia defender mais eficientemente seus interesses nacionais sem vinculá-los a considerações ideológicas. Outro reflexo dessa nova estrutura do sistema de poder mundial seria a diminuição dos interesses da China nos conflitos dos países

⁸ [...] caracterizando a confiança mútua, benefícios mútuos, igualdade e coordenação, construir um mecanismo de segurança coletiva efetivo e justo, que visa conjuntamente a prevenção de conflitos e de guerra, e cooperar para eliminar ou reduzir o máximo possível tais ameaças, oriundas dos problemas de segurança não-tradicionais, como as atividades terroristas, as crises financeiras, e as catástrofes naturais, de forma a salvaguardar a paz mundial, a segurança e a estabilidade. Livre tradução da autora

⁹ RANA, Kishan. The Structure and Operation of China's Diplomatic System. *China Report*, v.41, n.º3, 2005. p.215-230.

periféricos; esse interesse, quando há, agora está relacionado a questões econômicas, como a oferta de petróleo, e não com o equilíbrio de poder de maneira direta. A entrada na OMC significou um forte progresso na integração da China com a economia mundial e a demonstração dos líderes chineses de que estão dispostos a ocupar um lugar chave no cenário internacional. Os atentados de 11 de setembro deram um novo alento às relações dos EUA com a China, vista como uma cooperadora da “guerra contra o terror” e uma ameaça bem menor do que os terroristas da Al-Qaeda.

Já para Goldstein (2001), o momento de mudança mais significativa na política externa chinesa foi a partir da metade da década de noventa. As justificativas utilizadas pelo autor são alguns fatos ocorridos no início da década que alteraram o contexto internacional e doméstico da China, provocando uma mudança de postura. Entre esses fatos está o final da Guerra Fria, o crescimento econômico do país mais acelerado e a crescente desconfiança dos demais países, especialmente os asiáticos e os EUA, em relação ao comportamento da China da região, destacando-se a questão de Taiwan. A nova situação levou a China a focar a sua atuação diplomática em dois pontos: a tranquilização dos vizinhos chineses quanto à sua postura na região, com uma melhora da reputação da China como um país mais cooperativo e responsável; e a construção de parcerias com as grandes potências, evitando uma possível união destas contra a ascensão chinesa à condição de potência.

Medeiros e Fravel (2003) compartilham as ideias de Saich (2004) e Goldstein (2001), acrescentando que a saída do isolamento chinês pós-Tiananmem deu-se, num primeiro momento, através do incremento das relações bilaterais, e de um subsequente aumento das relações multilaterais, especialmente em nível regional. Assim como Saich (2004), os autores destacam a mudança mais acentuada da diplomacia chinesa após os atentados terroristas de 11 de setembro, que passou a concentrar-se nas relações com as potências.

As novas ênfases da Política Externa Chinesa

A condução política externa chinesa, como já foi visto, ganhou novos recortes a partir do final da Guerra Fria, especialmente da metade da década de noventa em diante, quando Pequim começou a sair do seu isolamento pós-Tiananmem e ocupou uma posição mais atuante no cenário internacional. Destacam-se nessa mudança três pontos principais, quais sejam, o aumento da participação nos foros multilaterais, a maior ênfase nas relações com as potências e a utilização da diplomacia como instrumento para garantir recursos essenciais, especialmente energia.

A atuação da China nos foros multilaterais é uma das principais características da diplomacia chinesa atual. Tal fato estaria refletido, em um primeiro momento, na maior participação das organizações regionais, a exemplo do Acordo ASEAN + 3,¹⁰ que data de 1997, como lembram Medeiros e Fravel (2003). A participação em organizações internacionais, todavia, não ficou restrita àquelas de cunho regional. Especialmente no que tange as organizações internacionais de caráter econômico, Pequim apresentou, segundo Kornberg e Faust (2005), um crescimento gradual no ingresso a foros econômicos internacionais, iniciada com a entrada no FMI e no Banco Mundial, em 1980, considerados importantes auxiliares da manutenção do crescimento econômico chinês. Quanto às organizações de natureza política, contudo, Saich (2004) ressalta que a situação é diversa. A aceitação da China de regimes de regulação econômica internacional é bem maior do que em questões que possam afetar o território ou poder militar; ainda assim, destaca Saich (2004), a aceitação do monitoramento dos direitos humanos pela ONU, a partir do final da década de noventa, demonstra a aceitação tácita da China de que o monitoramento internacional é justificável, não só econômica, mas também politicamente.¹¹

O foco na diplomacia multilateral, segundo Goldstein (2001), está relacionado com a nova percepção dos *policemakers* chineses de que os constrangimentos e imposições das negociações multilaterais são preferíveis aos riscos de ser isolada das discussões internacionais e prejudicar a sua reputação. Representa, portanto, uma visão mais prática das relações internacionais e uma maior institucionalização do processo de construção da política externa, visando usufruir dos instrumentos diplomáticos já existentes, com o intuito de garantir a defesa de seus interesses próprios de maneira mais eficaz (MEDEIROS E FRAVEL, 2003). A preferência pelo multilateral também pode ser entendida como uma das características do chamado Consenso de Pequim.¹²

Uma das manifestações mais importantes da adoção dessa política é o ingresso na Organização Mundial do Comércio (OMC), ocorrida em 2001. Para Kornberg e Faust (2005), a participação da China na OMC traz, ao mesmo

¹⁰ ASEAN, juntamente com China, Coreia do Sul e Japão.

¹¹ Sabemos que o problema da violação dos direitos humanos na China é bastante complexo e não defendemos que o simples monitoramento da ONU o tenha sanado. O objetivo da referência a esse fato é apenas para exemplificar o progresso, ainda que pequeno, da aceitação da China do monitoramento de organizações internacionais em questões não-econômicas.

¹² O "Consenso de Pequim" seria um modelo de desenvolvimento econômico alternativo àquele oferecido pelos EUA e pelas instituições ocidentais como o Fundo Monetário Internacional (FMI). Segundo Joshua Cooper Ramo, uma das principais características do "Consenso de Pequim" é a consideração de que os modelos de desenvolvimento devem adaptar-se ao contexto específico de cada país, e que, portanto, não há um modelo fechado a ser seguido sempre. Além disso, ele considera o desenvolvimento social tão importante quanto o desenvolvimento econômico. O "Consenso de Pequim" corrobora o "novo conceito de segurança", enfatizando a importância da multilateralidade.

tempo, prestígio internacional e afirma o sucesso das reformas econômicas implementadas no país desde 1978.

De acordo com Saich (2004), a entrada da China na OMC teve quatro motivos principais. O primeiro está relacionado às poucas alternativas presentes para a China, que precisava ingressar para se integrar de maneira mais eficiente na economia internacional. O segundo, já abordado anteriormente, são as questões políticas, que estão ligadas ao projeto maior da China, de desenvolvimento pacífico e ascensão como potência. Em terceiro está a tentativa de tornar as reformas mais eficientes, como a OMC sendo um mecanismo disciplinar externo, que conduziria o ritmo das reformas e evitaria regressos. Por fim, tem-se a garantia de benefícios econômicos, especialmente o acesso a mercados para os seus produtos.

A atenção especial dada às relações com as potências acentuou-se, especialmente, após os atentados de 11 de setembro. Tal comportamento, segundo Medeiros e Fravel (2003), é fruto de uma nova percepção do papel da China no cenário internacional, que deixou de lado a imagem de país vítima de um histórico de humilhação e passou a adotar uma “mentalidade de potência”.¹³ A ideia de construir parcerias¹⁴ estratégicas com as potências, de acordo com Goldstein (2001), reflete uma visão de um sistema internacional em transição para a multipolaridade, no qual a China pode, e deve, atuar com o intuito de evitar que as demais potências se unam numa aliança estratégica contra ela. A diplomacia multilateral seria vista, portanto, como uma alternativa ao aprofundamento de alianças militares. Evidentemente, essa posição de aproximar-se das potências está bastante relacionada com a relação China-EUA, e, nada obstante a análise desta não figure entre os objetivos desse trabalho, vale lembrar que a relação entre Pequim e Washington alterou-se de maneira significativa e positivamente após o ataque terrorista ao World Trade Center, minimizando as instabilidades geradas desde o início da administração Bush, devido, principalmente, à aproximação entre EUA e Taiwan (SAICH, 2004).

Um dos aspectos mais marcantes da política externa chinesa atual é, sem dúvida, a estratégia de utilizar a diplomacia como meio de garantir acesso a recursos estratégicos, especialmente energia e matéria-prima. Como destacam Zweig e Jianhai (2005), uma necessidade de recursos sem precedentes, resultado

¹³ No original “great-power mentality”.

¹⁴ A definição de parceria utilizada pelo autor, e adotada no trabalho, é: “[...] building stable bilateral relations without targeting any party; promoting extensive economic intercourse; muting disagreements about domestic politics in the interest of working together on matters of shared concern in international diplomacy; and making official visits routine, especially military-to-military exchanges and regular summit meetings between top government leaders.” Goldstein (2001, p.847) “[...] construir relações bilaterais estáveis sem segmentação de nenhuma das partes; promover extensivas trocas econômicas; silenciar desentendimentos sobre questões internas, no interesse de trabalhar juntos em questões relacionadas à diplomacia; e criar uma rotina de visitas oficiais, especialmente intercâmbios entre militares e encontros regulares entre os mais altos líderes políticos.” Livre tradução da autora.

de um expressivo crescimento econômico, uma rápida urbanização e um aumento do padrão de consumo de uma parcela da população, está guiando a política externa chinesa. O fato de a China apresentar uma economia centralizada e, em certa medida, guiada pelo governo, facilitaria a adaptação da política externa às necessidades internas do país.

Kornberg e Faust (2005) compartilham a opinião de Zweig e Jianhai (2005), afirmando que a política externa chinesa é claramente determinada por fatores domésticos, em especial a necessidade de manutenção do crescimento econômico para a legitimação da manutenção do Partido no poder. Além disso, a geopolítica, definida pelos autores como a condução da política externa baseada nos reflexos que os recursos, a localização geográfica e as mudanças tecnológicas geram na capacidade relativa dos Estados, é um dos aspectos chave da política externa da China no pós-Guerra Fria.

A condução da política externa voltada para o fornecimento de recursos também estaria relacionada, consoante Goldstein (2001), ao já citado enfoque no multilateralismo. Segundo o autor, especialmente no que concerne aos acordos e foros regionais, o ingresso da China seria uma forma segura de garantir o acesso e o abastecimento de recursos energéticos, especialmente petróleo. Tal posição vai ao encontro da ideia de Zweig e Jianhai (2005), que destacam o forte papel desempenhado pelo governo através de ações que visam aproximar países fornecedores de matérias-primas e energia da China, construindo, assim, uma relação de confiança e reciprocidade que facilita a atuação dos agentes privados chineses nas trocas comerciais e investimentos nesses países.

O condicionamento da diplomacia a interesses econômicos, como lembram Zweig e Jianhai (2005), tem como um de seus efeitos o estreitamento de relações com países¹⁵ que não respeitam os regimes internacionais e cuja situação política interna é criticada pelos organismos internacionais e por grande parte dos países. A posição da China, todavia, condiz com um de seus princípios básicos da diplomacia, a não-interferência em assuntos internos, embora tal comportamento seja alvo de críticas, especialmente por parte dos EUA, que, em grande parte dos casos, aplica sanções econômicas a esses países. Ressalte-se, contudo, que essa postura chinesa está mudando e que, mesmo mantendo relações com esses países, ela tem gerado esforços para promover mudanças internas, exemplo disso, segundo os autores, é o aumento na participação de missões de paz da ONU.¹⁶ Note-se que existem apenas evidências de que há uma mudança ocorrendo, o que não significa dizer que a China romperá com determinados países, tampouco que fará intervenções diretas nos moldes da diplomacia ocidental.

¹⁵ Entre os países citados na literatura especializada está Myanmar, Coreia do Norte, Irã, Sudão e Zimbábue.

¹⁶ KLEINE-AHLBRANDT, Stephanie; SMALL, Andrew. China's New Dictatorship Diplomacy: Is Beijing Parting With Pariahs? *Foreign Affairs*, v.87, n°1, p.38-56, Jan/Feb, 2008.

Exemplos mais significativos desse modo de atuação no contexto internacional são as relações com a América Latina e com a África, pautadas pelos interesses estratégicos na garantia de fornecimento de matérias-primas e recursos energéticos. O comércio da China com os países latino-americanos cresceu significativamente nos últimos anos, alcançando US\$ 50 bilhões em 2005, quando a China tornou-se o terceiro maior parceiro comercial da América Latina. Anteriormente, a China já havia superado o Japão e tornado-se o maior parceiro comercial na Ásia (CEPAL, 2007). Mais expressivo ainda é o aumento das importações chinesas da região, que têm crescido, em média, 50% desde 2000; entre os produtos importados, os principais são o minério de ferro, os metais básicos e as *commodities* agrícolas (TRINH; VOSS e DYCK, 2006).

As exportações da América Latina para a China concentram-se nos recursos naturais e nas manufaturas baseadas em recursos naturais; os dois setores juntos, em 2005, corresponderam a mais de 90% do total das exportações para o país (CEPAL, 2007). Entre principais produtos importados pela China da América Latina, de acordo com Trinh, Voss e Dyck (2006), estão os metais básicos, principalmente o minério de ferro, o cobre, as *commodities* agrícolas, em especial a soja e a madeira.

As relações da China com a América Latina, apesar de concentrarem-se no comércio de bens, não se restringem a ele. Os investimentos chineses na região aumentaram significativamente e seguem a lógica do desenvolvimento chinês que, a exemplo dos investimentos na África, vê na melhora da infraestrutura e nos IDE's uma forma de se beneficiar ainda mais das relações com a região. Embora a parcela de investimentos chineses destinados à América Latina ainda seja pequena, as perspectivas são de que continuem aumentando significativamente nos próximos anos. A América Latina já ocupa o segundo lugar nos destinos dos IDE's chineses, com 16% do total, atrás apenas da Ásia, destino de 60% dos investimentos (SANTISO, 2006).

As relações entre a China e o Continente Africano seguem uma lógica semelhante a adotada em relação à América Latina, conservando, no entanto, características próprias. Um dos aspectos relevantes dessa relação foi a criação, em 2000, do Fórum de Cooperação China-África¹⁷. O Fórum, que tem reuniões a cada três anos, tem o objetivo de estreitar as relações entre o país e a região, não só comercialmente, mas também através de investimentos e de cooperação em outras áreas, como a educação e cultura e os desenvolvimentos tecnológico e agrícola,

¹⁷ Os países participantes são: China, Argélia, Angola, Benim, Botsuana, Burundi, Camarões, Cabo Verde, República Centro-Africana, Chade, Comores, Congo Belga, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Djibuti, Egito, Guiné Equatorial, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Quênia, Lesoto, Libéria, Líbia, Madagascar, Mali, Mauritânia, Maurício, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Ruanda, Senegal, Seychelles, Serra Leoa, Somália, África do Sul, Sudão, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia, Zimbábue.

baseando-se na igualdade e nos benefícios mútuos, princípios já consagrados na política externa chinesa.¹⁸

Segundo Morrison (2008), as importações da África em 2007 corresponderam a 3,8% do total das importações chinesas, com um crescimento de 25,9% em relação ao ano anterior. Ressalte-se que o aumento mais expressivo deu-se a partir de 2000, e que entre esse ano e 2005 o comércio entre China e África cresceu 400%, com a China passando a ser a terceira maior parceira comercial da região (VERSI, 2006). Angola, de acordo com Morrison (2008) é o país africano que mais exporta para a China, respondendo, em 2007, por 35% das importações totais da região para o país, e ocupando o segundo lugar entre os países que exportam combustível mineral para a China; em 2006, inclusive, Angola superou a Arábia Saudita, tornando-se a principal exportadora de petróleo.

Os investimentos da China na África, como já foi citado, também têm acompanhado o crescimento do comércio com a região. Segundo Servant (2005), mais de seiscentas empresas de controle governamental chinesas atuam na África, em diversos setores, como extração de minérios e pedras preciosas e área de infraestrutura, como telecomunicações e ferrovias. Assim como no caso da América Latina, todavia, as empresas privadas também estão aumentando os investimentos na África, ainda que, na última, a presença do governo chinês seja mais marcante.

As motivações da crescente aproximação entre China e África, contudo, não se restringem aos recursos energéticos e matérias-primas, avançando em outros aspectos, como a questão de Taiwan. Segundo Lafargue (2005), juntamente com as questões energéticas e comerciais, o isolamento diplomático de Taiwan é um dos principais motivadores da presença chinesa na região. A adoção da política de “Uma China” e o rompimento das relações diplomáticas com Taiwan é a única exigência feita pela China para os países africanos. A estratégia chinesa de isolamento da Ilha tem apresentado resultados significativos se considerarmos que atualmente apenas cinco países africanos mantêm relações diplomáticas com Taiwan, destacando-se o rompimento das relações entre Taiwan e a África do Sul em 1998, até então, um dos principais aliados taiwaneses na região.¹⁹

No que tange a atuação diplomática de Pequim, cabe, ainda, lembrar que, de acordo com Bijian (2006), o governo chinês vê o cenário internacional como um ambiente de interdependência, de aprofundamento da globalização e de condições favoráveis ao desenvolvimento da China. Essas condições seriam, primeiro, a mudança nas relações entre as potências e a vantagem da China de, através do seu desenvolvimento pacífico, apresentar-se como uma parceria vantajosa para

¹⁸ Informações de acordo com o site do Forum.

¹⁹ WENPING, He. The Balancing Act of China's Africa Policy. *China Security*, v.3, nº3, summer 2007. p.23-40.

muitos países. Segundo, a cooperação com os países em desenvolvimento e a garantia de uma relação especial e estratégica, significando, para a China, a garantia ao acesso a matérias-primas e energia. Tal fato relaciona-se diretamente com a expansão das relações chinesas com a América Latina e a África, as quais já foram analisadas anteriormente. Terceiro, o ambiente, em parte, favorável de relação com os países vizinhos e a busca pela solução dos conflitos de maneira pacífica. Por último, a preferência pela multilateralidade como importante forma de relação diplomática, o que pode ser observado com a maior participação da China nos fóruns internacionais, questão já tratada anteriormente. Devemos, todavia, ter o cuidado de lembrar que essa suposta visão do contexto internacional é a declarada oficialmente e não necessariamente é aquela que norteia as ações práticas de Pequim.

A política externa chinesa, como já foi demonstrado anteriormente, constitui parte importante da estratégia chinesa de “desenvolvimento pacífico”, servindo, inclusive, a fins bem específicos, como o acesso a mercados fornecedores. Provavelmente, dentre os diversos instrumentos e práticas adotados por Pequim, a atuação diplomática é onde fica mais evidente que as ações chinesas, domésticas e internacionais, estão todas interligadas e são determinadas de acordo com um objetivo maior, que é elevar a China ao *status* de *hegemon* potencial. Segundo Goldstein (2001, p. 858),

In sum, Beijing's central challenge, clearly grasped since 1996, has been to craft a foreign policy that enhances the country's security and facilitates its rise to great power status during an era of American primacy. [...] China's diplomacy thereby serves the political, economic and military needs of the country's grand strategy.²⁰

Considerações finais

Um dos componentes mais importantes da estratégia chinesa de desenvolvimento pacífico é a sua política externa. As três principais ênfases da política externa chinesa atualmente, abordadas ao longo do trabalho são, em maior ou menor medida, ferramentas utilizadas pelo governo chinês para promover o seu desenvolvimento. A participação em foros internacionais multilaterais, cujo um dos exemplos mais importantes é a entrada na OMC, obedece a uma nova lógica diplomática da China, que prefere envolver-se nas discussões multilaterais a ficar isolada das

²⁰ “Em suma, o desafio central de Pequim, claramente aceito desde 1996, é desenhar uma política externa que promova a segurança do país e facilite a sua ascensão ao *status* de potência em uma era de primazia Americana. [...] A diplomacia da China, assim, serve às necessidades políticas, econômicas e militares da grande estratégia do país.” Livre tradução da autora.

negociações internacionais. É importante lembrar que a preferência pela multilateralidade não significa o abandono das estratégias bilaterais, representa, contudo, o abandono do isolacionismo e a adoção de uma postura mais pragmática.

O foco nas relações com as potências, tendência mais visível especialmente após os Atentados de 11 de setembro, reflete uma nova percepção que a China possui de si mesma. Ao abandonar a ideia de “país humilhado” e passar a se reconhecer como uma potência, a China faz uma revisão da sua estratégia de inserção internacional, adotando uma agenda mais propositiva em detrimento da simples aceitação das regras e mecanismos de condução das negociações nas relações internacionais.

A relação da China com os mercados emergentes segue uma lógica parecida a da participação na OMC. O fortalecimento dos laços econômicos com a África e com a América Latina, através do comércio e dos investimentos, insere-se na estratégia chinesa de garantir o fornecimento de matérias-primas, em especial recursos energéticos, evitando que a sua escassez de recursos naturais freie o seu crescimento acelerado. Vale ressaltar que a aproximação com a América Latina tem um significado maior, tendo em vista que a região está localizada em uma zona de influência norte-americana e, portanto, o aumento da presença chinesa significa uma redução da presença dos EUA, o que pode ser visto como um enfraquecimento das bases de sua hegemonia regional. Há, desta forma, uma importância também política bastante significativa nas relações entre China e América Latina. No caso da África, os investimentos em infraestrutura feitos pelo governo chinês, nem sempre através de *joint ventures* como na maioria dos casos da América Latina, são alvo de críticas por uma parte da literatura, como é o caso Servant (2005), que vê nessa aproximação características imperialistas. As intenções imperialistas podem ser questionadas, mas o que nos parece bastante claro é o objetivo chinês de consolidar a sua influência na região africana, garantindo, simultaneamente, segurança energética e apoio político.

ABSTRACT: The China's development and its rise as key player in the international system is one of the main issues in the international relations today. Its “peaceful development” project, combined with a more pragmatic conduction of its foreign policy, guide the Chinese strategy of international politic insertion. The Chinese foreign policy, although it is guided by the same principles since the founding of the People's Republic of China, presents new emphases form the 90's. This essay aims to analyze the Chinese foreign policy bases, and its latest trends: multilateralism, focus on the power's relationship and the submission of the foreign policy to the economic needs.

KEYWORDS: China, Foreign Policy, Multilateralism, Peaceful Development.

Referências Bibliográficas

BIJIAN, Zheng. The Internal and External Environments of China's Development over the Next Five Years. In: GILL, Indermits; HUANG, Yukon; KHARAS, Homi (Eds). *East Asian Visions*. Washington: World Bank, 2006. p. 323-337.

CEPAL. El reordenamiento económico de Asia y el Pacífico y sus efectos sobre America Latina y el Caribe. In: Rosales, Osvaldo y Kuwayama, Mikio e outros (Org). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2006. Tendencias 2007*. Santiago do Chile: CEPAL, agosto 2007. Cap. 5. p.183-192.

CHINA. *China's peaceful development road*. 2005. Disponível em <http://english.people.com.cn/200512/22/eng20051222_230059.html> Acessado em 18/01/2007

GOLDSTEIN, Avery. The Diplomatic Face of China's Grande Strategy: a Rising Power's Emerging Choice. *China Quarterly*, v. 168, p. 835-864, December 2001.

JIEMIAN, Yang. *International System in Transition: China's Forward-looking Strategy and Policy*. Regional Outlook Forum 2008. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008. p. 1-8.

KORNBERG, Judith F; FAUST, John. *China in World Politics: Policies, Processes, Prospects*. Boulder: Lynne Rienner Publisher, 2005. 2 ed. p. 211-266.

LAFARGUE, François. La China, une puissance africaine. *Perspectives chinoises*, n°90, 2005. Disponível em

<<http://perspectiveschinoises.revues.org/document900.html>> Acessado em 12 novembro de 2008.

MEDEIROS, Evan S.; FRAVEL, M. Taylor. China's New Diplomacy. *Foreign Affairs*, v.82, n°6, p.22-35, Nov/Dec, 2003.

MORRISON, Wayne M. *China's Economic Conditions*. Washington DC: Congressional Research Service, 2008. p. 15-19.

SAICH, Tony. *Governance and Politics of China*. New York: Palgrave, 2004. 2 ed.

SANTISO, Javier. Of Dragons and Elephants. *Latin Finance*. Set 2006. p.96.

SERVANT, Jean-Christophe. La Chine à l'assaut du marché africain. *Le Monde Diplomatique*, mai 2005. Disponível em <<http://www.monde-diplomatique.fr/2005/05/SERVANT/12218>>. Acessado em 24/08/08.

TRINH, Tamara; VOSS, Silja; DYCK, Steffen. *China's commodity hunger*. Frankfurt: Deutsche Bank Research, junho 2006. p. 1-14

VERSI, Anver. Is China Africa's best friend? *African Business*, n°320, May 2006.
p.1

ZWEIG, David; JIANHAI, Bi. China's Global Hunt for Energy. *Foreign Affairs*,
v. 84, n.5, p. 25, sep/oct, 2005.

A renegociação do Tratado de Itaipu e a construção sul-americana

Pedro dos Santos de Borba¹

Eduardo Ranzani²

Germano Ribeiro F. da Silva³

Eduardo Bohn⁴

RESUMO: A eleição de Lugo no Paraguai trouxe à tona uma antiga divergência entre brasileiros e paraguaios: a revisão do Tratado de Itaipu. A entidade binacional colocou uma potência regional – Brasil – ao lado de um país de menores proporções – Paraguai. Lugo exige a revisão do contrato firmado na realização do empreendimento, especialmente no que tange a dívida paraguaia com o Brasil; no reajuste do preço pago pelo Brasil ao Paraguai pela energia e; em uma maior participação na administração da usina. Três desfechos surgem para o impasse: o reconhecimento brasileiro da obsolescência das condições em que o tratado foi firmado; a exigência brasileira do cumprimento do contrato ou; uma solução híbrida na qual o Brasil realizaria investimentos no Paraguai, mas o contrato permaneceria inalterado.

¹ Acadêmico do curso de Relações Internacionais da UFRGS.

² Acadêmico do curso de Relações Internacionais da UFRGS.

³ Acadêmico do curso de Relações Internacionais da UFRGS.

⁴ Acadêmico do curso de Relações Internacionais da UFRGS.

PALAVRAS-CHAVE: Itaipu, Fronteira Brasil-Paraguai, Tratado de Itaipu, Fernando Lugo.

“O empreendimento que integrou de forma definitiva os dois países, inaugurando uma nova era nas relações Brasil e Paraguai, é acima de tudo uma obra de engenharia política, jurídica e diplomática”.

Jorge Samek

Introdução

No dia 20 de abril de 2008, o século XXI começou no Paraguai: foi nessa data que foi superado o controle de 61 anos do Partido Colorado sobre o país, o mais longo governo de um único partido em toda a história, e rompeu-se o monopólio dinástico de uma elite público-privada que marcou o Estado paraguaio no século XX. O apoio popular à democracia cresceu 20% de 2007 para 2008, e 83% dos paraguaios têm expectativas positivas em relação a 2009⁵. Foi a primeira vez, desde a criação dos dois principais partidos em 1887, que um governo é pacificamente sucedido por outro democraticamente eleito. O Partido Colorado paraguaio – que retornou ao poder em 1947 com um golpe de Estado e, em seguida, amparou a longa ditadura militar de Stroessner (1954-1989) – poderia ser descrito, nas palavras de um especialista, como:

“(…) uma eficiente máquina eleitoral para a manutenção de um poder elitista e para sustentar a injustiça social, através de uma combinação de corrupção descontrolada, controle da burocracia de um Estado débil e uma retórica nacionalista, que envolveu o Paraguai em duas das três guerras pós-independência na América Latina” (Nickson, 2008, p. 7).

Satirizado como uma “cleptocracia” por Lobato Martins (2008), o Paraguai atingiu em 2003 o 129º lugar (entre 133 países) do índice de corrupção publicado pela ONG Transparência Internacional.

O nome que evoca todas as esperanças de renovação política é Fernando Lugo, presidente recém-eleito pela Aliança Patriótica para a Mudança (APM). Mesmo sem uma votação acachapante (42% contra 32% da candidata colorada) e sem maioria no Parlamento, Lugo insere o Paraguai no movimento de vanguarda política da América Latina e faz eco à retórica integracionista tão em voga na região. Esse é o caldo de cultura que faz ressurgir, em 2008, uma ferida historicamente mal cicatrizada nas relações Brasil-Paraguai: a hidrelétrica de Itaipu⁶ e o Tratado de 1973. A renegociação do tratado em favor do Paraguai sempre

⁵ Jornal Folha de São Paulo, 15 de Novembro de 2008

aglutinou a oposição aos Colorados, e, com a vitória de Lugo e da APM, a questão passou a ser preocupação central da chancelaria brasileira. Itaipu está novamente no centro de debate do Conesul. Assim sendo, o objetivo do presente trabalho é compreender a demanda paraguaia (em suas raízes históricas, jurídicas e econômicas) e o ambiente político criado com a ascensão de Lugo, a fim de propor hipóteses coerentes para a resolução do litígio em torno do Tratado.

Nessa lógica, precisamos reconhecer que “os contratos que estruturam a integração [energética] são decisivos e precisam ser contextualizados, observando principalmente as vicissitudes e características regionais” (Neves, 2008, p.3). Assim, o ponto de partida é buscar entender o Tratado de Itaipu não somente por suas cláusulas e anexos, mas também pela conjuntura que lhe deu origem. Um estudo sério desse ponto é fundamental exatamente porque a demanda de Lugo em relação à Itaipu estimulou revisionismos de ambos os lados, ou seja, a história de Itaipu foi recontada e tergiversada a partir de um ou outro objetivo político presente. Surgem versões divergentes quanto ao passado, como, por exemplo, a de que “quem estuda a história de Itaipu fica com a impressão de que o governo do Brasil cedeu em tudo (...). As discussões políticas não se davam em público e as decisões não podiam ser questionadas. O Brasil acabou cedendo às reivindicações dos paraguaios”.⁶ Por outro lado, afirma-se que “a assinatura do Tratado de Itaipu, em 1973, selou a consolidação do poder brasileiro dentro do Paraguai” (Nickson, 1990, p.426); ainda, há quem sustente que “o projeto enfrentou ferrenha oposição, em ambas as margens”.⁷ É difícil acreditar que falam do mesmo tratado ou da mesma usina, ainda mais se compararmos as estatísticas apresentadas por cada um dos arguentes.

Dessa forma, o trabalho busca dialogar duas instâncias temporais fundamentais, quais sejam, o contexto da assinatura do Tratado de Itaipu, em 1973, e a ascensão de governos pós-neoliberais no Brasil e no Paraguai, em 2003 e 2008. Os pontos de contato entre elas são os seis pontos reivindicados por Lugo para a revisão do tratado, a saber, a revisão da dívida paraguaia; “preço justo e equitativo” da energia comprada pelo Brasil; livre disponibilidade de energia; transparência na administração da empresa binacional; co-gestão dos recursos e disposição para concluir obras que faltam em Itaipu. A parte final do trabalho busca traçar, a partir da atual percepção bilateral, o caminho mais provável para o desenrolar da crise, tendo em consideração o preço da energia, o fenômeno dos “brasiguaios”, as opções políticas e a integração regional.

⁶ Ivone Carletto Lima, em entrevista ao Jornal Estado de São Paulo, 27 de Abril de 2008.

⁷ Jorge Samek, em entrevista à Agência Brasil, 06 de Maio de 2008.

A gestão política do Tratado de Itaipu

Como ponto de partida na abordagem do desenvolvimento político-diplomático que resultou na construção da maior usina hidrelétrica do mundo,⁸ precisamos retomar as consequências da Guerra do Paraguai ou Guerra Grande (1865-70). Em 1872, como paz em separado, foi assinado o Tratado Laizaga-Cotegipe, demarcando os limites fronteiriços entre Brasil e Paraguai como eram reivindicados pelo primeiro. No entanto, a demarcação não se configurou de forma clara, deixando margem para contestações posteriores. A raiz da controvérsia era o trecho de fronteira cuja referência foi a cordilheira de Mbaracayú, que, segundo o tratado de 1872, deveria ser seguida em seu percurso mais elevado.

O litígio começou a desenhar-se quando, em 1874, o Comitê de Demarcação Conjunta constatou *in loco* que a referida cordilheira dividia-se em duas seções, sendo que cada uma desenharia um mapa distinto. Se a seção norte fosse adotada a área que abarca as Sete Quedas, também chamadas Saltos do Guairá, estaria inteiramente em território paraguaio, ao passo que, no caso da adoção de seção sul, parte da mesma pertenceria ao Brasil. O Paraguai defendia que a primeira alternativa fosse adotada alegando que a seção norte era a de maior altitude, como estipulado no tratado, enquanto o Brasil, apoiado no fato de que a seção sul foi a seguida pelo Comitê, a segunda possibilidade.⁹

A região passou a ter uma maior significância estratégica a partir da década de 1950, quando foi reconhecido seu pleno potencial hidrelétrico. Nesse sentido, o Brasil adotou uma estratégia de duas frentes para tratar do impasse fronteiriço: por um lado houve, em 1956, um incremento da presença militar brasileira na região adjacente às Sete Quedas; paralelamente, o Brasil empregou uma diplomacia ativa defendendo o aproveitamento binacional do potencial hidrelétrico da área; o Paraguai, que reivindicava sua soberania integral com base no Tratado Laizaga-Cotegipe, teve que flexibilizar sua postura a partir da década de 1960.

Em 1962, o governo Brasileiro, em uma nota diplomática declarou formalmente sua soberania sobre a região das Sete Quedas, sendo que dois anos depois foi anunciada a formação de um comitê brasileiro-paraguaio para investigar o potencial de exploração hidrelétrica dos Saltos. Passado um ano e meio, o Brasil toma uma surpreendente atitude, montando um posto militar na região litigiosa, abrindo estradas e construindo infraestrutura permanente. Em questão de dias, o número de homens na região aumentou cerca de 75 vezes, e a ditadura brasileira justificou a manobra, enquanto foi possível, com o combate ao terrorismo na região.

⁸ Segundo, a entidade Itaipu binacional, a hidrelétrica de Itaipu é a maior geradora de energia atualmente. A entrada em plena atividade da usina de Três Gargantas no rio Yangtsé (China) ultrapassará o potencial da homóloga paraguaio-brasileira em cerca de 60% (cerca de 8.400MW). A utilização total das 32 turbinas de Três Gargantas é esperada para 2009.

⁹ Andrew Nickson: *El Proyecto hidroeléctrico de Itaipu*, p.399.

É válido lembrar que principalmente entre meados da década de 1950 e o final da década de 1970, o Estado brasileiro teve um papel de destaque na evolução da economia nacional, intervindo diretamente para proporcionar subsídios e planejar as condições básicas da atividade industrial no país, como a oferta de energia.¹⁰ Um dos resultados dessa postura foi a expansão do crescimento econômico-tecnológico e das pretensões geopolíticas nacionais, sublimada na propaganda de um “Brasil Potência”.¹¹

Em junho de 1966, assinou-se a Ata de Iguaçu, selando não só a disposição a respeito dos recursos hídricos locais, mas principalmente estabelecendo um regime de condomínio sobre os recursos hidráulicos desde as Sete Quedas até a fronteira com a Argentina. A questão da soberania local foi abandonada, sendo a fronteira definida. O governo brasileiro então retirou o efetivo militar da região, restando apenas os edifícios construídos. Na mesma ata estabeleceu-se também que a energia que pudesse vir a ser produzida na região seria repartida igualmente entre os dois países. Todo esse processo foi interpretado como uma vitória da diplomacia brasileira, já que o Brasil, a partir da reivindicação de somente uma parcela dos Saltos do Guairá, pôde negociar a Ata de Iguaçu em termos de igualdade com o Paraguai, cuja posição inicial exigia para si a integridade soberana nos Saltos.¹²

Finalmente, em abril de 1973, Tratado de Itaipu foi assinado pelos presidentes Médici e Stroessner, lançando as bases jurídicas do projeto; com base no Art. 2, é constituída em 1974 a entidade Itaipu Binacional, composta pela Agência Nacional de Energia (ANDE/Paraguai) e pela Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás/Brasil), a ser encarregada do aproveitamento hidrelétrico na região.

A construção do ambiente diplomático atual

Para compreender o contexto bilateral em que se opera a discussão recente em torno de Itaipu, é necessário reconstruir historicamente três momentos de inversão política do Cone Sul após o Tratado de 1973, com especial atenção à percepção mútua de Brasil e Paraguai. O primeiro deles ocorre em 1979, com a assinatura do Acordo de Cooperação Técnico-Operativa Itaipu e Corpus – entre Brasil, Argentina e Paraguai – que resolverá os litígios sobre o aproveitamento do Rio Paraná, e abrirá caminhos para a cooperação regional. O segundo momento ocorre em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção por Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai. O projeto do Mercosul significará, *a priori*, uma consolidação do intuito cooperativo entre os países da Bacia do Prata através da institucionalização

¹⁰ Edson Belo Clemente de Souza: Contextualização Política da Construção da Barragem de Itaipu, p.26; Ferreira, 1999, p.57.

¹¹ Paulo Fagundes Vizentini: A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média, p. 155.

¹² Andrew Nickson: El Proyecto hidroeléctrico de Itaipu, p.399.

de uma Organização Internacional, e, *a posteriori*, um meio pelo qual essa cooperação pôde adquirir uma coordenação teleológica mais coerente, lançando um projeto regional de longo prazo. O terceiro momento de inflexão ocorre na década dos 2000, com a ascensão ao poder de Lula da Silva no Brasil em 2003 e de Fernando Lugo no Paraguai em 2008. A mudança – generalizada, mas não homogênea – dos governos sul-americanos contra o neoliberalismo e contra o elitismo político é um elemento crucial do caráter das negociações bilaterais acerca de Itaipu.

Ao longo da década de 70, foi-se assistindo no Brasil a uma progressiva transformação do modelo do “milagre econômico” dos anos 1970-73 para um projeto de maior harmonização regional, que culminará na Associação Latino Americana de Integração (ALADI) em 1980. Durante os governos Costa e Silva (1967-69) e Médici (1969-74), a ênfase na prosperidade interna e no “tripé econômico”¹³ teve como contrapartida externa uma projeção do “Brasil potência”, através “da retomada dos conceitos de fronteiras territoriais, soberania plena e segurança nacional” (Fajardo, 2004, p.43). Assim, a projeção geopolítica brasileira, durante o auge do sucesso econômico, possuía uma clara pretensão regionalmente hegemônica, e tais eram os receios por parte dos vizinhos que o então presidente argentino Alejandro Lanusse fez menção, em plena visita à Brasília, a seu receio quanto ao “imperialismo brasileiro” (Penna, 2008, p.7). Em meio a essa estratégia de afirmação assimétrica perante os países sul-americanos, Sotuyo observa que a obra de Itaipu “estava voltada para o direcionamento militarista da classe governante brasileira. Sem dúvida, foram as manobras das forças políticas e militares que impulsionaram a construção de Itaipu como exemplo de progresso” (*apud* Souza, 2005, p. 35). Para os paraguaios, Itaipu foi entendida como o “novo Canal do Panamá no Cone sul” (Caubet, 1991, p. 256), o qual o “nacionalismo paraguaio, hoje e nas gerações futuras, aceitará dificilmente” (Caubet, 1991, p.257); o mesmo ocorreu com os argentinos, que criaram uma crise diplomática ao incluir, em um texto previamente acordado entre as duas chancelarias, uma manifestação do “*desagrado argentino pelos prejuízos decorrentes da utilização, pelo Brasil, dos recursos hídricos dos rios fronteiriços*” (Campbell, Rosemberg e Svarzaman *apud* Penna, 2008, p.7).

Logo nos primeiros meses da chancelaria de Saraiva Guerreiro (governo Figueiredo), refazer o tecido diplomático com Argentina e Paraguai passa a ser prioridade, através da questão do aproveitamento do Rio Paraná, que, segundo o próprio Saraiva Guerreiro, “azedava as relações bilaterais há quase 11 anos” (Vizentini, 2004, p. 294). Mais relevante do que o acordo sobre questões concretas como a potência máxima de Itaipu (18 unidades turbogeradoras de 700 megawatts

¹³ Divisão da atividade econômica entre estatais (infra-estrutura, energia e bens de capital), transnacionais (bens de consumo duráveis), capital privado nacional (insumos e consumo popular) (Vizentini, 2004, p.133).

cada) e a altura máxima para a barragem de Corpus (105 metros acima do nível do mar), o Acordo Tripartite de 1979 tem importância fundamental no apaziguamento das relações entre os três países. Com a definição dos parâmetros técnicos, Itaipu estava apta a funcionar (criando um canal energético entre Brasil e Paraguai de 50 anos) e o projeto argentino-paraguaio de produção hidroelétrica na região de Corpus seria igualmente viável (ainda que nunca tenha sido efetivado). Além disso, a alínea “g” do tratado definiu o seguinte princípio para a resolução de litígios e conflitos concernentes à usina: “dentro do espírito de cooperação e boa-vizinhança que inspira as relações entre os três países, os casos concretos serão examinados no prazo mais breve possível, compatível com a natureza do eventual prejuízo sensível e sua análise”. O presidente Figueiredo, no *Clarín* de 19 de outubro de 1979, afirmou que o tratado “demonstra o espírito de boa vontade que anima os respectivos governos (...) O Acordo nos incentiva persistir no caminho da cooperação e de realizações em empreendimentos através da associação de esforços” (*apud* Penna, 2008, p.14). Portanto, a obra de Itaipu representou tanto uma primeira fase de recesso estratégico como, com o Acordo de 1979, o estopim para uma índole cooperativa na Bacia do Prata.

Além da soma positiva no campo político, o Paraguai viveu um bom momento econômico com a construção de Itaipu. O ciclo ascendente de 1974-81 na economia paraguaia foi diretamente relacionado com os investimentos sem precedentes para a obra – que só seria inaugurada em 5 de Novembro de 1982 – e conduziu a um crescimento anual médio de 9% em contexto de recessão mundial.¹⁴

A única inversão diplomática que encontrará o Paraguai em péssima situação econômica foi o Tratado de Assunção de 1991, em cujo preâmbulo os países signatários reafirmam “sua vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos”. Por um lado, a situação econômica não era muito promissora após o fim da “década perdida”: o Brasil combinava baixo desenvolvimento econômico com dívida externa e inflação altas e o Paraguai mal crescia no ritmo de seu crescimento populacional, sendo castigado pelo “declínio dos preços mundiais do algodão, pelas secas e inundações periódicas e pela instabilidade política doméstica” (Nickson, 2008, p.8). Por outro lado, o panorama político inspirava boas expectativas, pois a criação do Mercosul representou, em um plano alargado, uma via de convergência institucionalizada para os quatro países, e criou uma instância regional permanente de resolução de conflitos e de cooperação. Nesse sentido, o Tratado de Assunção criou uma

¹⁴ Andrew Nickson: El Proyecto hidroeléctrico de Itaipu, p.426; Andrew Nickson: An Opportunity for Paraguay: The Challenges for Fernando Lugo, p.8; Rodríguez Silvero, La Integración Económica del Paraguay en el Brasil 1987, p.249.

perspectiva de longo prazo, com a calendarização de objetivos comuns, como o Mercado Comum (artigo 1º) ou o Sistema Permanente de Solução de Controvérsias (Anexo III, parágrafo 3º).

Ainda antes de abordarmos a questão da ascensão de Lula da Silva e de Fernando Lugo ao poder, faz-se necessário mencionar a crise do início da década de 2000, que afetou, por vias distintas, tanto o Brasil como o Paraguai. O Paraguai, já debilitado por uma crise política, foi duramente impactado pelo colapso argentino de 2001, e em 2002 sofreu a pior recessão dos últimos 20 anos, com uma redução de seu PIB em 2,3%. Em meio ao desgoverno econômico, o presidente Luis González Macchi sofre duas tentativas de golpe (2000 e 2001, ambas fracassadas). Ao mesmo tempo, do lado brasileiro, houve sérios problemas de distribuição nacional de energia elétrica, que conduziram ao racionamento (“apagão”) e ao desgaste político do governo F. H. Cardoso.

“No Brasil, a crise entre os anos 2000 e 2001 custou algo entre 2,5 e 3% do PIB nacional, ou seja, algo entre quinze e dezoito bilhões de dólares no ano de 2001, isso com uma diminuição permanente do consumo de quase 20%, o que influenciou negativamente futuros investimentos no país” (Neves, 2008, p.15).

A natureza das crises vividas por Brasil e Paraguai no início da década tem influência fundamental na posição de seus atuais governos na negociação sobre Itaipu. Do lado brasileiro, a sombra da crise elétrica do país assevera a posição de Lula de que “qualquer aumento [do preço pago ao Paraguai] que incidir em aumento [de preço] para o consumidor brasileiro fica complicado”, como afirmou quando da posse de Lugo.¹⁵ Para o novo governo paraguaio, o receio é mais profundo e deriva, como foi evidenciado em 2000-02, da relação entre instabilidade interna e dependência externa. “Estamos encontrando um país devastado, sem instituições. A primeira coisa que vamos exigir é que se normalize a funcionalidade e a institucionalidade da República”, disse Lugo à BBC,¹⁶ que completa seu eixo político com a defesa de que “o Paraguai não pode seguir sendo uma ilha entre as outras nações. Estamos na sombra de dois grandes países, Argentina e Brasil”.¹⁷ Para essa consolidação de longo prazo, Lugo coloca como desafio a questão da distribuição de renda e de oportunidades, que não acompanha o bom momento da economia paraguaia. Em 2007, o governo colorado de Nicanor Frutos atingiu um crescimento de 6,7%, inédito desde a década de 1980, o que veio consolidar uma relativa recuperação econômica do país nos últimos anos, com base na exportação de primários (em especial, soja). Contudo, em

¹⁵ Jornal Folha de São Paulo, 16 de agosto de 2008.

¹⁶ BBC News, 5 de agosto de 2008.

¹⁷ Agência Carta Maior, 21 de abril de 2008

2007, 35,6% da população vivia na pobreza, e a proporção de pessoas vivendo em extrema pobreza aumentou de 15,5% em 2005 para 19,4% em 2007.¹⁸ O desafio social de Lugo viria ao encontro da declaração recente do presidente Lula, na qual afirmou que “não queremos um Brasil próspero em meio a uma América do Sul pobre” (jornal Folha de São Paulo, 17 de maio de 2008, *apud* MALLMAN, 2008).

Nesse sentido, podemos diagnosticar uma compatibilidade programática entre os dois presidentes, que se reflete no binômio inserção social e integração regional. O recém-eleito presidente paraguaio fez questão de enunciar um compromisso conciliatório com seus vizinhos e buscou inserir a renegociação dos preços de exportação tanto de Itaipu como de Yaciretá em um contexto de renovada cooperação regional. A chancelaria do presidente Lula, por seu turno, elegeu o espaço sul-americano como projeto central de ação, através do apaziguamento do conflito (como no caso da nacionalização do gás boliviano em 2006 ou do litígio Equador-Colômbia em 2007) e da construção de uma arquitetura institucional mais sofisticada (CASA em 2004, UNASUL em 2008).

A complacência com que o governo Lula lida com os países sul-americanos suscita críticas internas, nomeadamente a partir do discurso de um “interesse nacional” brasileiro ou de uma concepção mais intransigente da liderança brasileira na região (ênfase no “poder bruto” brasileiro em detrimento do “poder brando” de Lula). Em uma edição recente do jornal Estado de São Paulo (27 de abril de 2008), o histórico de Itaipu foi recontado a partir de uma perspectiva nacionalista, segundo a qual:

“o projeto sempre foi brasileiro. Mas o Paraguai pressionou - e muito - diplomaticamente. O ditador Augusto Stroessner chegou a ameaçar guerra. Por fim, arrancou de outro ditador, o general brasileiro Emílio Garrastazu Médici, um acordo que cedia a seu país metade da posse da gigantesca usina”.¹⁹

O argumento é verificado com mais clareza em uma carta aberta ao presidente do Senado brasileiro publicada em um sítio de extrema-direita na internet (“Brasil Acima de Tudo”), em que se afirma:

“Talvez o senhor ache mais justo o Brasil entregar a usina ao Paraguai de mão beijada e passar-lhe a comprar a energia de que necessita, a exemplo do que a Petrobrás fez com as duas refinarias de petróleo que ela instalou na Bolívia, tudo isto em nome da ideologia que une o atual governo brasileiro a *los hermanos andinos*”.

¹⁸ Andrew Nickson: An Opportunity for Paraguay: The Challenges for Fernando Lugo, p.9.

¹⁹ O trecho foi reproduzido *ipsi litteris*. É de se mencionar a confusão feita entre o ditador paraguaio Alfredo Stroessner e o ditador chileno Augusto Pinochet, sem entrar, contudo, no mérito da intencionalidade.

A referência ao conflito com Evo Morales em torno do gás natural tem claramente a função de cobrar uma postura mais inflexível do governo de Lula no caso Itaipu, e essa é uma opinião que possui respaldo na oposição brasileira. Dessa forma, a reação brasileira à demanda paraguaia dependerá do confronto entre essa posição mais rígida de alguns setores da opinião pública brasileira com o projeto do chanceler Celso Amorim em que “generosidade é também ver seu próprio interesse a longo prazo” (jornal Folha de São Paulo, 23 de abril de 2008), mediada pela experiência acumulada com o custo político do “apagão” de 2001-02 (*trade-off* entre curto e longo prazo).

A demanda paraguaia em relação à Itaipu

Para um maior esclarecimento das reivindicações do presidente Lugo, descritas na introdução, é necessário que primeiro se conheça a essência da dívida e os dispositivos do Tratado de Itaipu (1973). Vale lembrar, também, que o tratado está dotado, na maioria dos 25 artigos, dos princípios de *igualdade* e de *paridade*.

No que abrange a questão da *revisão da dívida paraguaia*, temos que ter em mente todos os fatores econômicos que envolveram a construção da usina de Itaipu. Com a necessidade de um investimento direto de US\$ 12,2 bilhões, Itaipu seria inviável para ambas as partes se não fossem capitaneados recursos no exterior. Do artigo VIII ao artigo X, configura-se o capital da entidade binacional, que é de 100 milhões de dólares, como tendo suprido a Eletrobrás e Ande, respectivamente, pelo Tesouro brasileiro e paraguaio ou por organismos financeiros por eles indicados. Assim sendo, o capital inicial foi de US\$ 50 milhões para cada um dos sócios, o equivalente a apenas 0,8% dos investimentos diretos que seriam necessários. O descontrole exponencial da dívida de Itaipu, que elevou o custo total do empreendimento a cerca de US\$ 27 bilhões, deveu-se a dois problemas estruturais nas contas da empresa: (1) o momento crítico dos gastos da construção da usina se deu em uma conjuntura de altíssimos juros internacionais; (2) essa imensa dívida não conseguia ser amortizada pelas receitas da Entidade até a década de 90, o que conduziu a uma dívida de juros sobre juros que só pôde ser renegociada definitivamente em 1997. A dívida foi também complicada pelo pagamento dos encargos devidos às Altas Partes, que totalizaram, entre 1985-2006, US\$ 4,4 bilhões para o Paraguai e US\$ 3,3 bilhões para o Brasil.

A segunda reivindicação de Lugo (“preço justo e equitativo”) remete ao Anexo C do Tratado de Itaipu, que contém as bases financeiras e de prestação de serviços da Itaipu. Versa também sobre as condições de suprimento de energia dos países, que depende da potência instalada, sendo essa igualmente dividida entre as partes. A parte que decidir não utilizar todo o seu montante de energia

contratada pode autorizar a Binacional a ceder o restante à outra parte. Os elementos que compõem o custo da energia produzida são os seguintes: o montante necessário ao pagamento às entidades que constituem a Itaipu de rendimentos de 12% sobre o capital integralizado; o necessário ao pagamento dos encargos financeiros e da amortização dos empréstimos recebidos; o montante necessário ao pagamento dos “royalties” às Altas Partes Contratantes, devido às terras inundadas, calculados em 650 dólares por gigawatt-hora divididos igualmente entre as duas partes; o montante necessário ao pagamento das entidades que formam a Itaipu, calculado em 50 dólares por gigawatt-hora, divididos igualmente entre as duas partes; o necessário para cobrir as despesas de exploração, além do montante sobre o saldo dessa exploração; e a remuneração à parte que ceder energia à outra, calculado em 300 dólares por gigawatt-hora. A receita anual será igual ao custo explicitado acima e será dividida entre as duas partes proporcionalmente à potência efetivamente utilizada. A diferença no montante pago a cada país se refere à remuneração pela cessão de energia, que rendeu ao Paraguai US\$ 1,117 milhões no período 1985-2006. O valor é considerado por Lugo abaixo dos preços de mercado. A dívida paraguaia, que nasceu com os US\$ 50 milhões do capital inicial, seria responsável pela compressão desse valor.

Essa dívida estaria sendo paga através dos recursos provenientes da venda de energia da usina. Conforme o artigo XIII do Tratado Binacional, é garantido a cada um dos países o direito de aquisição da energia que não seja utilizada pelo outro. O custo unitário da remuneração por cessão de energia é de US\$ 2,72/MWh. Este valor representa um custo adicional. No primeiro semestre de 2007, o custo médio total da energia para a Eletrobrás foi de US\$ 37,65/MWh. A parte da energia correspondente à metade da geração total da Usina custou US\$ 36,40/MWh. A energia cedida pela ANDE à Eletrobrás, sob a qual incide o custo da remuneração por cessão de energia (US\$ 2,72/MWh) custou US\$ 39,13/MWh. Este é o preço efetivamente pago. Em comparação, no mesmo período, o custo médio para a ANDE foi de US\$ 24,08/MWh.

O disposto no Anexo C do Tratado de Itaipu será revisado dentro de 50 anos a contar da data de assinatura do Tratado, ou seja, em 2023. Esse prazo foi muitas vezes considerado excessivo, visto que prolonga certas condições de dependência do Paraguai com relação ao Brasil.²⁰ Isso constitui, em suma, o principal problema para a administração paraguaia, a qual deseja a revisão o quanto antes, como parte de seu programa de renovação social.

No que tange à *livre disponibilidade de energia* requerida por Lugo, o tratado prevê, nas disposições dos artigos XIII e XIV, que a energia produzida será dividida em partes iguais e adquirida pela Eletrobrás e pela ANDE. As Altas Partes

²⁰ Christian Guy Caubet: As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata, p.256.

Contratantes se comprometem a adquirir o total da potência instalada, sendo que aquela energia não adquirida por uma das partes é, então, de direito da outra. Essa exclusividade é contestada pelo Paraguai como sendo restritiva a sua autonomia comercial, e, indo além, defende que um sistema integrado de livre transmissão de energia seria benéfico para todos os países da região. Em essência, a “livre disponibilidade de energia” implica uma inversão no padrão dos fluxos energéticos, do bilateralismo para o multilateralismo regional.

Outras exigências se referem à *transparência na administração da empresa binacional e à co-gestão dos recursos*. Nesses casos, a reclamação do Paraguai vem, principalmente, devido ao fato de que, de acordo com a 5ª nota diplomática ao tratado, os postos de diretor geral, técnico e financeiro da diretoria executiva estão destinados ao Brasil, enquanto a paraguaios estão destinados os cargos de diretor jurídico, administrativo e de coordenação. O Brasil se encontra, então, dotado de poderes privilegiados para fazer prevalecer as decisões tomadas no seio de sua diretoria executiva. O princípio da paridade, então, não passaria de um logro. Caubet (1991), em contraposição, argumenta que não era possível chegar a uma absoluta repartição dos postos, pois, dessa maneira, obter-se-ia, ao invés de um bom funcionamento institucional, entraves a esse.

Quanto à *disposição para concluir obras que faltam em Itaipu*, há trabalhos da Comissão Técnica Binacional em vigor, onde existe o plano da construção, em 2009 de uma subestação para a distribuição da totalidade da energia paraguaia dentro do país. Como se vê, o último dos pontos de Lugo foi o que obteve uma aceitação menos receosa do Brasil, a partir do primeiro encontro de Lugo e Lula em setembro de 2008.

A resolução do litígio

Hipótese “Rebus Sic Stantibus”

As conjecturas com que trabalhamos partem do pressuposto de que, pelo fato da demanda ser essencialmente paraguaia e a posição de Lugo estar bem clara em seus seis pontos, o desfecho do litígio em torno da renegociação de Itaipu dependem cabalmente da resposta que o governo brasileiro dará a essa demanda. Grosso modo, poderíamos dizer que o Paraguai já moveu sua peça; cabe agora ao Brasil decidir como reagirá a esse movimento.

Assim, uma primeira possibilidade factível é o reconhecimento pelo Brasil do princípio de *rebus sic stantibus*, ou seja, da obsolescência das condições em que o tratado foi assinado. Vale lembrar que esse é o argumento paraguaio e foi, como tal, formulado com clareza pelo candidato de oposição (PLRA) nas eleições presidenciais de 1993:

“Nós acreditamos que o Tratado de Itaipu foi assinado há 20 anos, dentro da ótica de dois governos autoritários, e como é uma empresa produtora de energia elétrica, naturalmente necessita de uma revisão para se ajustar às novas condições imperantes” (*apud* SOUZA, 2005, p.39).

A aceitação brasileira do *rebus sic stantibus* e uma consequente revisão do tratado se orientariam segundo o princípio de Celso Amorim de uma “generosidade” como projeção de interesses de longo prazo. Nessa lógica, a chancelaria brasileira tem a integração regional – em uma primeira escala platina, mas com claras pretensões continentais – como objetivo último, e encararia com grande otimismo o fim da hegemonia do Partido Colorado no Paraguai. Dessa forma, a reação brasileira à demanda paraguaia aproveitaria a popularidade de Fernando Lugo, e a confiança com que assume a presidência, como ensejo para oferecer a boa-vontade brasileira ao povo paraguaio e, com isso, respaldar a estabilidade do presidente recém-eleito. Assim, a proposta de apoio à reivindicação paraguaia buscaria, por um lado, uma maior coesão socioeconômica do Mercosul e um fortalecimento da dimensão política do bloco e, por outro, a construção da imagem do Brasil como um parceiro incondicional para o desenvolvimento dos países periféricos da América do Sul. Destarte, a opção brasileira pelo *rebus sic stantibus* tem como argumento central o fato de que “quanto maior for o conhecimento das assimetrias sul-americanas, mais solidária será a construção de um processo de integração, propiciando um desenvolvimento mais harmônico e equilibrado” (NEVES, 2008, p.5).

Contudo, essa postura possui certa fragilidade na relação entre meios e fins, nomeadamente no que tange uma avaliação pragmática da oposição interna no Brasil. O presidente Lula tem mantido claras reservas quanto a uma renegociação do tratado por receio do impacto político que isso poderia ter na opinião pública brasileira e da forma como isso poderia ser instrumentalizado eleitoralmente em 2010. Depois da nacionalização unilateral das refinarias da Petrobrás na Bolívia de Evo e da expulsão da Odebrecht do Equador de Correa, flexibilizar a posição com o Paraguai de Lugo exibiria o governo Lula mais como um negociador fraco do que como um planejador de longo prazo. Associado a isso, o ônus do aumento do preço pago à ANDE poderia, além de ter um efeito negativo na opinião pública, representar um complicador para a manutenção da atividade econômica brasileira, que é preocupação central do governo no contexto da crise financeira internacional.

Hipótese “*Pacta Sunt Servanda*”

Uma segunda possibilidade de desfecho do litígio pautar-se-ia pela exigência por parte de chancelaria brasileira de que *pacta sunt servanda*, isto é, os termos

acordados em 1973 só poderiam ser revistos em 2023, mas nunca antes disso. O apego ao Direito contra a renegociação do tratado tem sido uma posição defendida, em seus termos gerais, por Jorge Samek, diretor-geral brasileiro de Itaipu. Os principais argumentos em favor do *pacta sunt servanda* são, em curto prazo, as complicações financeiras que a empresa incorreria caso dispendesse mais com as Altas Partes, e, no longo prazo, as vantagens que tanto Brasil como Paraguai usufruirão quando a dívida estiver sanada e ambos puderem “sentar sobre uma casa da moeda” de US\$ 1,6 bilhões por ano. Segundo Samek, “mexer no Tratado de Itaipu seria um desserviço para o Paraguai e para o Brasil” (Agência Brasil, 06 de maio de 2008).

Como salienta Marcos Lobato Martins, a falta de entendimento entre as Altas Partes evidenciaria a debilidade dos mecanismos de solução de controvérsia do Mercosul, além de fragilizar a legitimidade da organização regional como um todo.²¹ Uma contrapartida factível, salientada por Samek e por Marcos Lobato, é a possibilidade de elevação do preço pago pela Eletrobrás sem uma alteração dos termos do Tratado, mas ela parece ter pouca atratividade para o governo brasileiro.

Para o Paraguai, a criação de um impasse em torno da renegociação do Tratado (consequência do *pacta sunt servanda*) acarretaria dois reveses ao governo Lugo. O primeiro deles, de natureza doméstica, é uma provável crise de governabilidade. Vale lembrar que a APM conta com somente um terço do Parlamento, e o PLRA (partido do presidente) elegeu apenas dois deputados e nenhum senador. Dialogando entre uma oposição vibrante e uma base aliada heterogênea, Lugo pode ser traído politicamente por sua proposta de campanha, caso a renegociação de Itaipu se torne uma bandeira quixotesca e sem ganhos reais e imediatos para o Paraguai. Além disso, a resistência brasileira (criando o impasse diplomático) evidenciaria as fraquezas do poder de negociação paraguaio, uma vez que, por exemplo, não há conectividade de infraestrutura para que o Paraguai exporte a energia para terceiros, como deseja Lugo.

Para o Brasil, a intransigência em relação ao *pacta sunt servanda* do Tratado de Itaipu leva em conta três fatores essenciais: o arrolamento entre crescimento econômico e preço da energia, o que se relaciona diretamente com a legitimidade da Política de Aceleração do Crescimento (PAC); a dependência do Brasil frente à energia de Itaipu; e a questão dos brasiguaios, que já estão sendo ameaçados por movimentos sociais favoráveis à reforma agrária no Paraguai.

O Brasil não possui grandes reservas de oferta de energia. Segundo dados da OLADE, o Brasil possui o pior resultado da América do Sul em uma relação entre potência e demanda, com uma razão de 1,2; enquanto isso, o Paraguai possui um índice igual a 7,0 (produção sete vezes maior que a demanda), o que

²¹ Marcos Lobato Martins: Relações Brasil-Paraguai: novas tensões e direito internacional, p.7.

justifica o apelido de “emirados da energia elétrica” (NEVES, 2008, p.9). Somando-se isso ao fato de que Itaipu produz 25% da energia consumida no Brasil (índice ainda mais alto na região Sudeste, a mais industrializada e populosa do país), fica latente a possibilidade de o Brasil ser um negociador mais duro. A necessidade de manter-se um preço estável na energia é essencial para o crescimento econômico.

Porém, uma atitude mais inflexível do Brasil poderia vir a influenciar as demandas por reforma agrária, que criam um quadro delicado atualmente no Paraguai. Como visto por Lobato Martins, “no curto prazo, o problema dos *brasiguaios* poderá ser agravado caso uma posição arrogante e intransigente amplie a percepção do Brasil como país colonizador entre os paraguaios” (MARTINS, 2008, p.7). Tendo frustrada sua plataforma em relação à Itaipu, Lugo teria todas as razões para intensificar seu programa de reforma agrária, recrudescendo os atritos com os latifundiários brasileiros. De uma forma geral, uma posição brasileira que defenda o Tratado de Itaipu contra a demanda paraguaia teria a vantagem de assegurar o *status quo* energético, mas acarretaria duas desvantagens estratégicas: primeiro, geraria mais uma crise política para a curta história do Mercosul, exatamente quando há a possibilidade de aprofundar a integração; segundo, traria à tona um problema mais profundo, a presença fundiária brasileira no Paraguai, em um contexto de desconfiança mútua. Os choques entre latifundiários brasileiros e mobilizações paraguaias têm forte potencial de escalada, e o deflagrar de um conflito dessa natureza – transnacional, intermitente, violento e com raízes de classe – não é do interesse nem de Lula, nem de Lugo.

Hipótese “Plano Marshall”

Tendo em vista as contradições existentes em ambas as hipóteses acima desenvolvidas, o trabalho traçará por fim um possível caminho intermediário para a resolução do litígio, delineado especialmente a partir das reuniões entre Celso Amorim e o chanceler paraguaio Hamed Franco de 5 de setembro e entre Lula e Lugo de 17 de setembro, ambas em Brasília. Os principais resultados dos encontros foram: primeiro, a *afirmação da boa vontade brasileira* perante o Paraguai, mas também de fortes reticências a uma renegociação do tratado; segundo, a relativização da exigência paraguaia, da “reformulação do Tratado” para “a *negociação de um aproveitamento mais justo*” de Itaipu; terceiro, a criação de uma *comissão técnica binacional* para estudar os termos desse aproveitamento, de forma que o Paraguai possa colher mais benefícios (ou “compensações”); quarto, a proposta, ainda pouco desenvolvida, de um “*Plano Marshall brasileiro*” no país vizinho, com a participação do BNDES, da Embrapa e da ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial).

De um modo geral, o panorama de objetivos estratégicos do Brasil nessa situação é o mesmo que justificava a opção pela renegociação do tratado, mas

busca-se articular outros meios, que não desgastem internamente a imagem do governo brasileiro, para consolidar a “proposta integracionista com coesão social” de Lula e Lugo.

Como ponto inicial, o suporte dos investimentos e da parceria brasileira pode ser decisivo para garantir a governabilidade e a popularidade do governo de Lugo, que teve Itaipu no centro de sua campanha eleitoral e não usufrui atualmente de maioria no Parlamento. Como expôs Ricardo Canese, defensor mais proeminente da soberania hidrelétrica paraguaia,

“Todos os que apoiamos Fernando Lugo somos minoria no Congresso e mesmo nessa minoria, os que o apoiamos à esquerda somos também minoria. Então, será um processo muito difícil. Daí que a solidariedade, a compreensão dos governos progressistas do Brasil, da Argentina e do Uruguai é fundamental porque se vamos descansar nas próprias forças internas, não conseguiremos” (ADITAL, 08/10/08).

É do interesse de Lula que o Paraguai consiga superar o controle do Partido Colorado e mantenha no poder um presidente compromissado com a integração dos povos sul-americanos, e é-lhe mais interessante consegui-lo sem precisar renegociar o Tratado de Itaipu. Essa é a primeira faceta do “Plano Marshall” como solução negociada.

Além disso, os investimentos brasileiros no Paraguai afetariam prioritariamente áreas de infraestrutura e energia, o que nos remete à potencialidade de integração específica desses setores. Segundo Neves, “[as interconexões elétricas existentes na região] foram gestadas em vários períodos, sem harmonização setorial, abarcando apenas necessidades de momento” (NEVES, 2008, p.10); em contrapartida, o esforço brasileiro por estruturar linhas de transmissão e transporte no Paraguai, aliado à visão de Canese e Lugo sobre o tema, tenderão a fortalecer a conectividade regional (com um exemplo de Canese, através da permuta de eletricidade por petróleo) Essa potencialidade se relaciona diretamente com os trabalhos da Comissão Técnica Binacional, que se iniciaram já em setembro. A principal proposta concreta da Comissão é uma subestação em Itaipu, a ser construída em 2009, que permita ao Paraguai receber e distribuir o total da energia que lhe cabe (90 milhões de megawatts/ano), o que seria vital para dinamizar o desenvolvimento econômico local.

Portanto, verifica-se que a ênfase deixa de ser a maior remuneração da energia paraguaia, e sim um maior aproveitamento interno dessa energia. O choque entre essas duas concepções é tão antigo como o Tratado, e Andrew Nickson (1991) chama atenção para a concentração dessas duas posições, respectivamente, em torno dos periódicos paraguaios *ABC Color* e *La Nación* (antigo *La Tribuna*). Em editorial recente, o *La Nación* afirma:

“A estratégia de ‘todos ganham’ é infinitamente superior à de ‘queremos ganhar nós’ e aparentemente isso está sendo compreendido pelos responsáveis da política energética a partir da visita à Brasília, marcada pelo rotundo fracasso” (La Buena Estrategia em Itaipu, 25 de setembro de 2008).

Vista dessa forma, a hipótese negociada de um “Plano Marshall brasileiro” fortaleceria a visão, do lado paraguaio, da utilização de Itaipu como um esteio para o desenvolvimento e para a atração de investimentos no país, e, sob esse prisma, o Mercosul poderia sair beneficiado mais pelo lado econômico do que pelo político. Contudo, é fundamental salientar que o amadurecimento socioeconômico do Paraguai é um ingrediente imprescindível, no longo prazo, para fazer frente às assimetrias do bloco, e as próprias receitas de Itaipu (US\$ 1,6 bilhões/ano, a partir de 2023) serão vitais para essa harmonização. O supracitado editorial do *La Nación* sustenta que “para desenvolver o país e garantir postos de trabalho com salários estáveis e apropriados, é preferível consumir a energia no país a simplesmente exportá-la”. Nesse caso, inaugurar-se-ia, a partir do pagamento da dívida da entidade binacional, um quarto período na história de Itaipu e as relações Brasil-Paraguai, marcado pela vultosa receita compartilhada e pelo foco no desenvolvimento econômico.

Do lado brasileiro, a hipótese de um “Plano Marshall” tem duas contrapartidas centrais. A primeira delas se refere ao potencial campo de inversões aberto ao capital brasileiro no outro lado da fronteira através da abertura de linhas de crédito por entidades brasileiras. É de se esperar, assim, uma nova onda de investimentos brasileiros no Paraguai semelhante àquela ocorrida com a assinatura do tratado em 1973, só que com uma provável diferença de foco: enquanto a primeira atraiu prioritariamente latifundiários exportadores, a segunda tenderá a atrair o grande capital de indústria de base. Exemplo claro disso é o acerto entre Lula e Lugo para as pesquisas da Petrobrás por reservas petrolíferas no Paraguai, no âmbito do acordo do “Plano Marshall”.²² Atualmente o Paraguai importa todo o petróleo e o gás natural que consome.

Contudo, o aporte massivo de investimentos depende da segurança jurídica oferecida pelo Paraguai, e então atingimos a segunda contrapartida exigida pelo governo brasileiro, qual seja, a defesa dos ativos brasileiros no Paraguai pelo Estado. Nesse ponto, não podemos restringir-nos aos potenciais investimentos futuros. Se hoje o Paraguai é o quarto maior exportador de soja do mundo, os “brasiguaios” são responsáveis por 60% dessa produção, ou seja, o fenômeno da grande concentração de terras no Paraguai é uma consequência direta da expansão da fronteira agrícola brasileira para além dos limites do país, onde as terras são consideravelmente mais baratas. Sob esse ponto de vista, a efetivação de um “Plano Marshall brasileiro” implicaria um compromisso implícito do

²² Jornal Estado de São Paulo, 6 de setembro de 2008.

governo Lugo com a propriedade dos latifundiários brasileiros no país, o que complicaria sensivelmente sua proposta de reforma agrária. Ironicamente, portanto, a opção de Lugo por um ganho maior em relação à Itaipu, através da subestação paraguaia e dos investimentos em infraestrutura no país, dificultaria sobremaneira a concretização de sua outra grande bandeira de campanha, a distribuição fundiária.

Conclusão

O presente trabalho não tem pretensões futuroológicas, mas busca oferecer bases para a compreensão da crise atual e de sua resolução. Visto de uma perspectiva alargada, o debate em torno de Itaipu evidencia *a dialética entre o ideal de integração regional e os desafios de emancipação de um país satélite*, entre a cooperação internacional (parceria) e a estratificação econômica (dependência). Nesse cenário, ou se incorpora ao projeto de integração uma preocupação ampla com a coesão socioeconômica ou as duas tendências divergem radicalmente. O grande dilema da atuação regional brasileira é a natureza dessa síntese, isto é, a compatibilização de sua liderança política e econômica com um projeto solidário, democrático e popular de América do Sul. Em suas relações com os países vizinhos, “o Brasil terá que (...) criar sinergias, aumentar a cooperação, ajudá-los na modernização de suas economias e sociedades, tendo em vista a integração sul-americana” (Martins, 2008, p.8). O renascer da controvérsia sobre Itaipu proporciona, portanto, um momento excepcional para a *síntese entre “parceria” e “dependência” em um tecido regional interdependente*, que consiga promover um processo legítimo de integração a partir da distribuição de oportunidades para os povos que o esteiam.

ABSTRACT: The election of Lugo brought up an old issue between Brazilians and Paraguayans: the review of the Treaty of Itaipu. The power plant put side to side a regional power – Brazil – and a small country – Paraguay. The Paraguayans demand a review of Itaipu's contract, mainly what mentions their debt with Brazil; the readjustment of the price paid from Brazil for the Paraguayan energy and; a greater participation in the power plant administration. Three possible outcomes show up for the issue solution: a review of the contract, with Brazil recognizing the context in which the treaty was signed as no longer valid; Brazilians keeping their position over the contract without any changes or; a hybrid outcome where Brazil make investments on the neighbor country while the contract keeps as it is.

KEYWORDS: Itaipu, Brazil-Paraguay Frontier, Treaty of Itaipu, Fernando Lugo.

Referências

CAUBET, Christian Guy. *As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo, Acadêmica, 1991.

FAJARDO, José Marcos Castellani. *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus: Ponto de Inflexão entre a Disputa Geopolítica e a Política de Cooperação*. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política/UFRGS, 2004.

MALLMANN, Maria Izabel. *Conflito e Cooperação na América do Sul*. Artigo apresentado no “I Seminário Nacional de Ciência Política: Democracia em Debate”, disponível, até 03/11/2008, no sítio: <http://www6.ufrgs.br/cienciapolitica/democraciaemdebate>

MARTINS, Marcos Lobato. *Relações Brasil-Paraguai: novas tensões e direito internacional*. Disponível, até 03/11/2008, no sítio: www.minasdehistoria.blog.br

NEVES, João Antônio Moreira. *Uma Luz no Fim do Túnel: A Integração Elétrica da América do Sul*. Artigo apresentado no “I Seminário Nacional de Ciência Política: Democracia em Debate”, disponível, até 03/11/2008, no sítio: <http://www6.ufrgs.br/cienciapolitica/democraciaemdebate>.

NICKSON, Andrew. *El Proyecto hidroelectrico de Itaipu*. Em Sondrol, Paul C. (org.) *Política exterior y relaciones internacionales del paraguay contemporaneo*. Assunção, Centro Paraguayo de Estudios Sociologicos, pp. 397-429, 1990.

_____. *An Opportunity for Paraguay: The Challenges for Fernando Lugo*. Nueva Sociedad, nº 216 (Julho/Agosto), pp. 4-16, 2008.

SOUZA, Edson Belo Clemente de. *Contextualização Política da Construção da Barragem de Itaipu*. Perspectiva Geográfica, nº 1, pp. 25-47, 2005.

PENNA, Camila (2008) *Recursos hídricos, conflito e integração: uma análise construtivista da relação entre Brasil e Argentina*. Artigo apresentado no “I Seminário Nacional de Ciência Política: Democracia em Debate”, disponível, até 03/11/2008, no sítio: <http://www6.ufrgs.br/cienciapolitica/democraciaemdebate>.

RODRIGUEZ SILVERO, Ricardo. *La Integración Economica del Paraguay em el Brasil*. Assunção, Histórica, 1987.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2004.

Fontes Primárias

Entidade Itaipu Binacional (www.itaipu.gov.br)

Folha de São Paulo (www.folha.uol.com.br)

BBC News (www.bbc.co.uk/portuguese)

Agência de Informação Frei Tito para a América Latina - ADITAL (www.adital.org.br)

Agência Brasil (www.agenciabrasil.gov.br)

Estado de São Paulo (www.estadao.com.br)

La Nación (www.lanacion.com.py)

ABC Color (www.abc.com.py)

Agência Carta Maior (www.cartamaior.com.br)



Centro Estudantil de Relações Internacionais
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Campus Centro - Faculdade de Economia
Av. João Pessoa, 52 - CEP 90040.000
Porto Alegre - RS - Brasil
revistaperspectivari@gmail.com