

e-ISSN 2238-6912

Brazilian Journal of Strategy & International Relations
Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais

AFRICA: diferentes visões de sua importância estratégica

AUS-TRAL



v.2, n.3, Jan/Jun 2013

AUSTRAL

Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais

Brazilian Journal of Strategy & International Relations



ÁFRICA: diferentes visões de sua importância estratégica

Porto Alegre, v.3, n.5 | Jan./Jun. 2014



Austral	Porto Alegre	n.3, v. 5	p. 1-281	Jan./Jun. 2014
---------	--------------	-----------	----------	----------------

SOBRE A REVISTA

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais é um veículo essencialmente acadêmico, ligado ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e ao Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) – centro de pesquisa do Instituto Latinoamericano de Estudos Avançados (ILEA/UFRGS). Seu foco plural busca contribuir para o debate da ordem política e econômica internacional a partir da perspectiva dos países em desenvolvimento.

A revista publica artigos originais e críticas a livros que estejam relacionados à vasta área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse em assuntos relacionados a países em desenvolvimento e à Cooperação Sul-Sul – seus problemas securitários; os desenvolvimentos políticos, econômicos e diplomáticos dos países emergentes; e suas relações para com as potências tradicionais – em inglês, português ou espanhol. O público-alvo da revista consiste em pesquisadores, especialistas e estudantes de pós-graduação em Relações Internacionais.

A revista tentará, através de sua política de publicação, assegurar que cada volume tenha ao menos um autor de cada um dos grandes continentes do Sul (Ásia, América Latina e África), de modo a estimular o debate e a difusão de conhecimento produzido nessas regiões. Todas as contribuições serão submetidas a uma avaliação científica.

Este trabalho foi apoiado pelo Gabinete do Governador do Estado do Rio Grande do Sul para Assuntos Internacionais e pelo Programa de Apoio à Edição de Periódicos (PAEP) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.



**Programa de apoio à
Edição de Periódicos**

Equipe Editorial *Editorial Team*

Editor-Chefe *Editor*

Paulo Visentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Editor Adjunto *Deputy Editor*

Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Comitê Editorial *Editorial Board*

Adam Habib (University of Johannesburg, South Africa)

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

Érico Esteves Duarte (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Fábio Morosini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos da América)

Marcelo Milan (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Ruchita Beri (Institute for Defence Studies and Analyses, Índia)

Assistente de Edição *Edition Assistant*

Pedro Alt (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Conselho Editorial *Editorial Committee*

Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)

Analúcia Danilevicz Pereira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil)

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

Antônio Carlos Lessa (Universidade de Brasília, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)

Bertrand Badie (Sciences Po, França)

Boris F. Martynov (Russian Academy of Sciences, Rússia)

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

Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)

Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)

Hüseyin Bağcı (Middle East Technical University, Turquia)

İlter Turan (Istanbul Bilgi University, Turquia)

José Ariosa Pérez (Universidad de la Habana, Cuba)

Liu Youfa (China Institute of International Studies, China)

Lotfi Kaabi (Institut Tunisien des Études Stratégiques, Tunísia)

Mamoudou Gazibo (Université de Montréal, Canadá)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)

Maria Regina Soares de Lima (IESP, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

Mehdi Parvizi Amini (University of Amsterdam, Holanda)

Melissa H. Conley Tyler (Australian Institute of International Affairs, Austrália)

Monica Hirst (Universidad Torcuato di Tella, Argentina)

Nikolai Mikhailov (Russkiy Mir Foundation, Rússia)

Sean W. Burges (Australian National Centre for Latin American Studies, Austrália)



© Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais – UFRGS

Capa: Pedro Felipe da Silva Alt

***AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* está disponível em inglês e português em: <http://seer.ufrgs.br/austral/>.**

Contato

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais
Av. João Pessoa, 52 sala 33-A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brazil
Telefone: +55 51 3308.3963 Fax: +55 51 3308.3963 Email: austral@ufrgs.br

Cataloging-in-Publication (CIP)

Austral : Revista Brasileira de Estratégia e Relações
Internacionais = Brazilian Journal of Strategy &
International Relations / Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos
Internacionais. – v. 2, n. 3 (Jan./Jun. 2013). – Porto Alegre:
PPGEEI/FCE/NERINT/ UFRGS, 2012-

Semestral.

ISSN 2238-6262. e-ISSN 2238-6912

1. Political Science. 2. International Relations. 3.
International Politics. 4. Diplomacy. 5. Developing Countries.

CDU 327

Biblioteca Gládis Wiebbelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

Volume 3, Número 5 (Jan-Jun. 2014)

Editorial.....	7
<i>Paulo Fagundes Visentini</i>	
Poder Estrutural sobre Estados Fracos: a França, e não a China, importa para a África Francófona.....	11
<i>Olivier Mbabia</i>	
África e as Potências Emergentes: o Sul e a Cooperação Profana.....	41
<i>Paulo Fagundes Visentini</i>	
O Papel da Segurança fornecida comercialmente no Complexo Patrimonial de Segurança Africano.....	69
<i>Christopher Kinsey, Andreas Krieg</i>	
Guerra Assimétrica: Experiências, Perspectivas, Ideias e Desafios com Foco no Zimbábue.....	97
<i>Raymond Mharapara, Lucky Bassie Bangidza, Steven Gwekwerere</i>	
Visando à Redefinição da Pauta de Notícias na Mídia Nigeriana para o Desenvolvimento Nacional.....	117
<i>Osakue Stevenson Omoera</i>	
Exército Nacional e Construção do Estado na África: A Abordagem Brasileira no Caso da República Democrática do Congo.....	137
<i>Igor Castellano da Silva, José Miguel Quedi Martins</i>	
Política Externa da Nova África do Sul: Reinserção e Afirmação Regional.....	181
<i>Kamilla Raquel Rizzi, Nathaly Xavier Schütz</i>	
Cooperação e Conflito: as Dinâmicas do Petróleo e do Gás Natural na Ásia Central.....	203
<i>Paulo Duarte</i>	
El rol político de Estados Unidos en el <i>default</i> de Argentina.....	227
<i>Roberto Miranda</i>	
Nova PEI, Uma Questão de Ênfase.....	247
<i>Eduardo Brigidi de Mello</i>	
Parceiros.....	273
Normas de Submissão e Números Anteriores.....	277

*A responsabilidade do conteúdo dos artigos é de seus respectivos autores.
The responsibility for the content of the articles is of their respective authors.*

EDITORIAL

Paulo Fagundes Visentini¹

O continente africano, num curto período de tempo, passou de uma situação de menor relevância para os analistas, à de uma região de elevado valor estratégico. A complexa compreensão acadêmica dessa evolução é dificultada, no Brasil, pelo desconhecimento da região e, na Europa, pela visão preconceituosa. Mas, como afirmou um diplomata brasileiro baseado no velho continente, “a ignorância é mais fácil de superar do que o preconceito”. Assim, a Revista AUSTRAL dedica este número às relações internacionais da África, como forma de contribuir para o debate.

O eixo dinâmico do sistema mundial já vinha, gradativamente, se deslocando do Norte para o Sul, do centro para a semiperiferia, processo que irradia ondas de choque para a periferia. Com a crise econômico-financeira euro-americana, iniciada em 2008-2009, e o consequente acirramento das tensões diplomáticas e militares mundiais, houve uma reação por parte das potências tradicionais contra essa redistribuição evolutiva dos espaços de poder. Mas a Rússia e a China se mostraram firmes, enquanto o Oriente Médio e a América Latina, com diferentes intensidades, estão mergulhando numa situação de incerteza.

Já a África, por sua posição geopolítica e por seus novos vetores de inserção internacional, se torna um espaço extremamente relevante para o reposicionamento de forças em escala global. Trata-se de um espaço até então de baixa densidade estratégica, onde o emprego de recursos limitados pode ter um

¹ Professor Titular de Relações Internacionais na UFRGS, Coordenador do CEBRAFRICA: Centro Brasileiro de Estudos Africanos e Pesquisador do CNPq. Cátedra Rio Branco de Relações Internacionais da Universidade de Oxford 2014. E-mail: paulovi@ufrgs.br.

efeito ampliado. Nesse continente, as pressões econômicas e as Revoluções Coloridas (*Regime Change*) são menos eficientes, e a projeção de poder pelas potências do Norte se dá de forma tradicional: militarização, conflitos (de forma antiga, mas de conteúdo novo) e concorrência econômica contra as potências emergentes por recursos naturais e zonas de investimentos.

Isso porque os BRICS, há duas décadas, se fazem cada vez mais presentes no continente, acelerando o desenvolvimento africano e reconfigurando o poder nacional e internacional das nações do continente. Mesmo os Estados Unidos, que até então pouco interesse haviam demonstrado em relação à África, se tornam presentes e ativos, de forma acelerada. A luta contra o “terrorismo” no Saara, o estabelecimento do AFRICOM (Comando África), a recriação da IV Frota no Atlântico Sul e a crescente presença militar, econômica e política são alguns exemplos desse processo.

A crescente presença da China, da Índia e do Brasil no continente africano é também acompanhada pela da Rússia, da Turquia, do Irã, dos países do Conselho de Cooperação do Golfo, além da permanência da de Cuba. Tal fenômeno ocorreu paralelamente (e de forma interativa) com a afirmação da nova África do Sul, de Angola, da Nigéria e da Líbia, e o lançamento da Nova Parceria para o Desenvolvimento Econômico da África (NEPAD) e da transformação da Organização da Unidade Africana (OUA) em União Africana (UA), ambas em 2002. Tais eventos contribuíram para avanços econômicos, sociais e políticos da África, bem como para uma maior autonomia e protagonismo diplomáticos das nações do continente.

A associação dos africanos com as potências emergentes nas Organizações Internacionais e sua conexão com os novos fluxos econômicos, gerou uma percepção desafiadora nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Isso se associou à posição geopolítica do continente, que abrange, igualmente, os espaços marítimos dos Oceanos Atlântico Sul e Índico. Para as potências tradicionais romperem o eixo meridional em formação, é necessário controlar ou, ao menos, influenciar os Estados da África.

O controle do nordeste africano pelo Ocidente é importante para manter uma posição de flanco que lhes permita monitorar o Oceano Índico e o Oriente Médio, de onde os Estados Unidos refluem. E o deslocamento do eixo de interesse americano para o petróleo do Brasil (pré-sal) e do Golfo da Guiné (que

oferecem facilidades de segurança e baixo custo de transporte), por outro lado, torna o Atlântico Sul um espaço importante para Washington. Os recursos naturais e a posição política das nações sul-americanas e africanas fazem desse Oceano um espaço para onde a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) busca projetar poder.

A intervenção da OTAN na Líbia, a militarização do Saara, a pretexto do “combate ao terrorismo”, as renovadas intervenções francesas em diversas nações africanas e a crescente presença militar norte-americana em todo o continente (assessores, manobras, fornecimento de armamentos) são indicadores da nova disputa pela África. Como reagirão as nações africanas e seus parceiros emergentes? Um novo cenário se desenha, com conseqüências imprevisíveis.

Agradecemos o apoio da Assessoria de Cooperação Internacional do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e ao Programa de Apoio à Edição de Periódicos da Pró-Reitoria de Pesquisa da UFRGS, bem como a toda equipe que trabalhou na edição e tradução, em particular ao Assistente de Edição Pedro Alt.

* * *

Em agosto de 2014 o Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) do Instituto Latino-Americanos de Estudos Avançados (ILEA) da UFRGS, co-editor da revista AUSTRAL, completa quinze anos de fundação. Sua atividade acadêmica independente foi coroada de êxito, com a publicação de 36 livros, a realização de dezenas de seminários nacionais e internacionais e, sobretudo, porque constituiu a base para a criação dos cursos de graduação e pós-graduação em Relações Internacionais na UFRGS. Também abrigou o Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA, ex-CESUL), que no mesmo mês completa nove anos de existência.

A cooperação com centros especializados e com acadêmicos de todos os continentes representa, igualmente, uma marca de suas realizações. E sua visão antecipadora da transformação do sistema mundial demonstrou o acerto na busca de um caminho alternativo (e difícil) de afirmação na área dos estudos

internacionais. Poucas semanas antes do décimo quinto aniversário do NERINT, os BRICS se reuniram em Fortaleza, Brasil, tomando importantes decisões, que convergem com sua agenda de pesquisa.

A todos os professores-pesquisadores, alunos de pós-graduação e bolsistas de Iniciação Científica que construíram coletivamente esse Centro, diferenciado do oficialismo e/ou estrangeirismo de certas instituições congêneres, nosso mais profundo agradecimento. Em quinze anos de existência, o NERINT contribuiu para a renovação diplomática e acadêmica do Brasil e das nações em desenvolvimento, bem como buscou contribuir para a construção de um mundo multipolar de paz e desenvolvimento econômico e social para todos os povos.

PODER ESTRUTURAL SOBRE ESTADOS FRACOS: A FRANÇA, E NÃO A CHINA, IMPORTA PARA A ÁFRICA FRANCÓFONA

Olivier Mbabia¹

A magnitude da presença da República Popular da China na África tem sido recentemente multiplicada pela “voracidade” com que a literatura vem ranqueando o Estado asiático como o principal ator no continente, em detrimento de outros países tradicionais. Um olhar mais atento à questão, contudo, mostra que esta dedução é no mínimo simplista. Ao deliberadamente limitar a presente análise à chamada África Francófona², onde o engajamento chinês é tão considerável quanto qualquer outra parte do continente, parece que esta conclusão é frágil mediante rigoroso exame. Pode uma relação causal ser estabelecida entre o progresso desta presença e a verdadeira influência de Pequim? O poder ou a influência podem ser subordinados à presença constantemente crescente e à vitalidade econômica? São eles parâmetros suficientes para destronar as potências coloniais, especialmente a França, em sua área original e natural de influência?

¹ Pesquisador da Université de Montréal. Doutorando da mesma instituição. E-mail: oliviermbabia@yahoo.com.

² A expressão “África Francófona” geralmente se refere àqueles países que possuem o francês como uma língua oficial ou utilizada. Neste trabalho, o termo é usado para designar os países da África Subsaariana que mantêm excepcionalmente – em alguns casos, de maneira anormal – relações estreitas em termos políticos, culturais, econômicos e militares com a França, sua antiga potência colonial. São eles: Benin, Burkina Faso, Chade, Comores, Costa do Marfim, Djibuti, Gabão, Guiné, Madagascar, Mali, Mauritânia, Níger, República Centro-Africana, República do Congo e Senegal. Outros países são Camarões e Togo, dois antigos protetorados alemães transferidos para a França após o Tratado de Versalhes, em 1919.

Uma resposta positiva a esses questionamentos não ajuda a explicar como a autoridade e a legitimidade de instituições e governantes franceses sobre elites e populações locais logra prosseguir após mais de meio século de desmantelamento físico do império colonial. Alguns eventos recentes ilustram esta questão. Em 2009, a resposta francesa ao golpe de Estado de Andry Rajoelina – que encontrou abrigo na embaixada francesa – em Madagascar foi normalizar a situação *de facto*. Em dezembro de 2012, os “primos franceses” foram chamados para ajudar o presidente centro-africano em sua tentativa de impedir que o avanço de rebeldes em direção a Bangui³. Em fevereiro de 2013, poucas semanas após o início da Operação Serval, o Chefe de Estado francês foi calorosamente recebido no Mali. Muitas outras manifestações deste tipo foram observadas através da atração pelos canais televisivos, da paixão alimentada pelas paradas militares de 14 de julho, do entusiasmo festivo expresso nas eleições presidenciais francesas (especialmente as de maio de 2012, marcadas pela saída de Nicholas Sarkozy) em Brazzaville, Libreville, Abidjan, Dacar ou Duala.

O artigo busca explicar os determinantes da influência francesa comparada à chinesa na África Francófona. Com foco no paradigma de poder estrutural, teorizado por Susan Strange, o texto tentará desmistificar quaisquer considerações quanto a uma influência “decadente” da França na África Francófona. Será argumentado que a existência de “relações especiais” manifestadas através de estreitos laços políticos e culturais, mas também redes militares e de cobertura econômica, conferem à França o potencial de determinar a estrutura da econômica política regional, na qual os Estados africanos francófonos se desenvolvem (hipótese). A primeira seção debate a definição de poder. A próxima seção compara os determinantes e modelos dos envolvimento chinês e francês, baseados nas estruturas securitárias, financeiras, produtivas e de conhecimento. A terceira seção explora como a configuração atual permite à França superar a China sustentavelmente.

³ François Bozizé disse: “Estamos pedindo para que nossos primos, os franceses e norte-americanos, os quais consituem Grandes Potências, nos ajudem a empurrar os rebeldes de volta a suas posições iniciais de modo a permitir que as negociações em Libreville possam resolver esta crise.” Ver Valdmanis e Osborn, 2012.

Particular atenção será dada aos problemas e desafios enfrentados pelo poder francês em sua natural zona de influência. Finalmente, na conclusão, sustento que o engajamento chinês na região é ainda mais “raso”, uma vez que carece de conteúdo e intensidade.

Poder e Poder Estrutural

Poder é um conceito geral e, portanto, pouco operacional e muito debatido. Ele permanece uma questão central nas Relações Internacionais – especialmente para os realistas. Inspirando-se na concepção weberiana de poder, definida como “a chance de impor o desejo de todos dentro de uma relação social, e mesmo frente à adversidade”, realistas acreditam que o poder é essencialmente a expressão da habilidade de um ator em fazer com que outro faça o que inicialmente não teria feito através de ameaças militares. De acordo com Aron, “poder na configuração internacional é a habilidade de uma unidade política impor sua vontade frente às outras unidades”⁴. Esta tradicional concepção de poder está sendo progressivamente posta em questionamento, especialmente pelo realismo hegemônico, o qual tem o mérito de repensar a definição de poder concebida pelos teóricos realistas como um conjunto de capacidades materiais. A partir desta redefinição, o poder torna-se “hegemonia”, a qual impõe uma reavaliação de instrumentos postos à disposição das grandes nações a fim de exercerem suas lideranças. De acordo com Robert Gilpin⁵, por exemplo, a hegemonia não é calcada apenas em capacidades tangíveis. Em outras palavras, sua definição de hegemonia é o meio-termo entre a puramente realista concepção de hegemonia proposta por Mearsheimer, que a visualiza como a supremacia material – especialmente militar –, e a teoria gramsciana, a qual define a hegemonia como a dominação que não é sentida por aqueles que a ela estão submetidos.

A concepção de poder tridimensional de Steven Lukes⁶ mostra-se interessante a esse respeito. Lukes argumenta que o poder possui três dimensões,

⁴ Raymond Aron, *Paix et Guerre entre les Nations* (Paris: Calman-Lévy, 1962), 16-17.

⁵ Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987).

⁶ Steven Lukes, *Power: A radical View* (Londres: Macmillan, 1974).

as quais foram identificadas com base em trabalhos previamente apresentados por Robert Dahl (visão unidimensional), Peter Bachrach e Morton Baratz (visão bidimensional⁷). Para este autor, a mais imponente forma de poder é a dominação. A partir da visão tridimensional, o poder logra ser observado onde o povo é sujeito da dominação e consente à mesma. De acordo com esta definição do conceito de poder, “A exerce poder sobre B quando A afeta B de modo contrário aos interesses de B.”⁸ Portanto, a visão tridimensional se refere ao poder invisível que consiste em determinar as preferências de outros atores. O que importa é prevenir que as pessoas apresentem agravos, moldado suas visões e preferências de maneira que elas aceitem seu papel dentro da ordem social seja por não esperar outra alternativa, seja por considera-lo natural e imutável.

A partir de uma perspectiva distinta, a acadêmica britânica Susan Strange, pioneira no estudo da Economia Política Internacional, sublinha que a concepção weberiana de poder não permite contabilizar satisfatoriamente as relações de poder internacionais no mundo contemporâneo. Ela desenvolveu a noção de “poder estrutural”. “O poder estrutural, por outro lado, é o poder que molda e determina as estruturas da economia política global dentro da qual outros Estados, suas instituições políticas, seus empreendimentos econômicos e, não menos importantes, seus cientistas e outros profissionais têm de operar.”⁹ Ela identifica quatro fontes: a da segurança, dentro da qual o poder é baseado na capacidade de suprir um indivíduo com segurança frente a ameaças e na capacidade de também ameaçar a segurança de um indivíduo; a da estrutura financeira, a qual se relaciona ao oferecimento, à negação e à solicitação de crédito; a da estrutura produtiva, a qual consista em determinar o lugar, os meios e o conteúdo de atividades que visam ao fomento da prosperidade; a da estrutura do conhecimento, a qual é baseada na capacidade de influenciar crenças e ideais que são socialmente legitimadas e buscadas, bem como em controlar o acesso a meios de comunicação dessas ideias e crenças¹⁰.

⁷ Peter Bachrach e Morton S. Baratz, “The Two Faces of Power,” *American Political Science Review* 56 (1962): 947-953.

⁸ Lukes, *Power*, 34.

⁹ Susan Strange, *States and Markets: An Introduction to International Political Economy*, 2nd Ed. (Londres: Pinter 1994), 24-25.

¹⁰ Strange, *States and Markets*, 26-30.

Esta última noção da estrutura do conhecimento impactará aquela do *soft power*, desenvolvida por trabalhos de Joseph Nye¹¹. A partir de então, existe uma nova forma de observar vetores e formas de se exercer poder de acordo com a qual o poder não mais é exclusivamente relacionado às capacidades militares. Portanto, critérios geográficos e demográficos são postos em perspectiva para o bem de recursos intangíveis como tecnologia, ideias e cultura. Nye cunhará a expressão “*soft power*”, oposta à de *hard “power”*, ou o tradicional exercício de poder emanado do uso clássico de meios de coerção (militares e econômicos). Em outras palavras, “na política internacional, um país pode obter os resultados que deseja porque outros Estados – que admiram seus valores, emulam seus exemplos, aspiram seu nível de prosperidade e abertura – querem segui-lo.¹²” A teoria de Joseph Nye tenta mostrar que ambos os tipos de poder coexistem, mas que o *soft power* assume um caráter cada vez mais central em um mundo onde o mais poderoso não é aquele que ataca de forma mais incisiva, mas aquele que demonstra sua capacidade de aglutinar mais atores, controlando a informação e determinando a agenda.

Neste trabalho, o paradigma do poder estrutural será usado em tentativa de destacar aspectos de nossa primeira hipótese. Este *approach* teórico é vantajoso na medida em que ultrapassa a mera distinção entre *hard* e *soft power* ao permitir, dentro do mesmo quadro, clássicos parâmetros de poder (força militar, armas econômicas e financeiras) e modalidades para o uso de *soft power* (persuasão, valor de dominação e cultura). Além disso, esta abordagem nos permite trabalhar tanto com atores internacionais quanto com não-estatais que, de várias maneiras, podem ser considerados agentes da reputação e da imagem de um país e, logo, de seu poder.

A China desafia o poder estrutural francês na África Francófona?

Estatísticas têm revelado o extraordinário crescimento da interação entre a China e países africanos ao longo dos últimos 15 anos. Acadêmicos têm

¹¹ Joseph S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (Nova Iorque: Basic Books, 1991).

¹² Joseph S. Nye, *Soft Power. The Means to Success in World Politics* (Nova Iorque: Public Affairs, 2004), 5.

normalmente enfatizado a invasão comercial, os intensos acordos energéticos, direitos humanos e boa governança. Mesmo que algumas pesquisas tenham focado o ponto de vista antropológico¹³, levando em conta os países francófonos africanos¹⁴, nenhum trabalho enfatizou sistematicamente os impactos das interações entre a China e estes países até hoje. Em 2005, autores sugeriram que a França poderia frear a inserção chinesa na África identificando seus interesses e dividindo tarefas com os Estados Unidos da América¹⁵. Um estudo governamental feito pelo Ministério das Relações Exteriores francês mostra que a presença chinesa na África é essencialmente um perigo para a governança e a democratização¹⁶. Nos dias anteriores a Cúpula China-África realizada em Beijing no mês de novembro de 2006, algumas análises prescritivas, com uma dose de nostalgia, descreveram a presença chinesa na África como uma ameaça aos interesses franceses. Alguns escreveram: “Adeus, ‘Françáfrica’”, “Bem-vinda, Chináfrica!”¹⁷ Outros declararam: “a China está enterrando a ‘Françáfrica’.”¹⁸ Os trabalhos supracitados foram acompanhados de algumas lacunas ao considerar a realidade do peso chinês nos países francófonos africanos. Primeiramente, pode ser observado que os autores praticamente ignoram o contexto histórico entre a França e seus antigos territórios e colônias. Além disso, os dados parecem apenas estar interessados em avaliar as relações de poder material entre China e França, e enumerar recursos que justificariam a

¹³ Antoine Kernen e Benoit Vuillet, “Small Chinese Merchants and Entrepreneurs in Mali and Senegal”, *The China Monitor* 42 (2009): 4-6; Mathilde Dupré and Weijing Shi, “La présence chinoise en Afrique de l’Ouest: le cas du Mali et du Bénin,” *French Development Agency – AFD, Working paper* 69 (2008).

¹⁴ François Lafargue, “La Chine: stratégies d’influence en Côte d’Ivoire,” *Monde Chinois* 8 (2006): 39-48; Vidhan Pathak, “China and Francophone Western Indian Ocean Region: Implication for Indian Interests,” *Journal of Defense Studies* 3 (2009): 79-102.

¹⁵ Antoine Glaser e Stephen Smith, *Comment la France a perdu l’Afrique?* (Paris: Calmann-Levy, 2005), 267.

¹⁶ Centre d’Analyse et de Prévision, “La Stratégie Africaine de la Chine,” citado em *La Lettre du Continent*, 13 de julho de 2006.

¹⁷ Yves Lacoste, “La Chine change l’ordre du monde,” *Hérodote* 125 (2007), 3-6.

¹⁸ Serge Michel e Miche Beuret, *La Chinafrica: Pékin à la conquête du continent noir* (Paris: Grasset, 2008), 147-175. Outras publicações e documentários de emissoras francesas adotam a mesma perspectiva, como: Jean-Marc Gonin e Julien Nessi, “Le triomphe de Pékin,” *Le Figaro*, 04 de novembro de 2006; Dominique Dhombres, “Les entrepreneurs chinois en Afrique,” *Le Monde*, 08 de janeiro de 2009; Serge Michel e Fabrice Monod, “Drapeau rouge sur le continent”, *France 5*, 06 de janeiro de 2009.

eficiência chinesa. Em terceiro lugar, a influência da China nessa região deriva do método normativo utilizado pelos autores. Ao utiliza-lo, eles tendem a perpetuar a tradição de exercícios proibitivos e autoritários através dos quais a geopolítica é considerada uma ferramenta ideológica, ao invés de um tema científico¹⁹.

A fim de ir além dessa “literatura declinante”, deve-se focar no poder estrutural. Esta escolha metodológica poderá nos permitir incluir elementos tangíveis e intangíveis de poder. Essa abordagem estrutural parece pertinente, uma vez que as ações de França e China ocorrem em um grupo de “Estados fracos”. Um Estado fraco é aquele que “é incapaz ou relutante em prover serviços públicos essenciais, os quais incluem a promoção de crescimento econômico igualitário e sustentável, legitimidade governamental, provisão de segurança física e propiciar serviços básicos”²⁰. Além disso, sugerimos que a persistência de redes de negócios pessoas e inescrupulosas tornam ainda mais nebulosa a compreensão da influência francesa sobre os países africanos francófonos.

Abordando as facetas das influências francesa e chinesa

Quanto à estrutura securitária

Do ponto de vista da estrutura securitária, onde o poder é gerado através da provisão de segurança, muitos elementos de comparação parecem revelar a fragilidade chinesa na África Francófona. Fora a cooperação e uma escassa assistência militar, não há qualquer conexão direta entre o Exército de Libertação Popular (ELP) e suas contrapartes africanas na área de língua francesa. No entanto, o desenvolvimento de uma cooperação militar centrada em visitas mútuas, treinamentos esporádicos e exercícios médicos bilaterais está em ascensão. Em 2007-08, o conjunto de treinamentos de telecomunicação

¹⁹ Guillaume Devin, *Sociologie des relations internationales* (Paris: La Découverte, 2002), 28.

²⁰ Susan E. Rice e Steven Patrick, *Index of State Weakness in the Developing World* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2008), 5.

militar realizado em Xi'an, China, com a participação de oficiais gaboneses e camaroneses é um exemplo²¹. Ademais, sessenta servidores hospitalares e médicos chineses, junto a seus análogos gaboneses, participaram do “Exercício e Assistência Médica Humanitários entre China e Gabão”, ou *Ange de la Paix 2009*²². Ao longo dos últimos anos, o apoio militar aos países que constituem o foco deste estudo é inquestionável; isto pode ser ilustrado, por exemplo, pela doação de uniformes à polícia camaronesa em 2006 e pela doação de ambulâncias e blindados anti-minas ao Senegal em 2007²³.

A França, porém, acaba por ocupar posição honorável de acordo com vários fatores que lidam com a estrutura securitária. Na África Francófona, isto é inquestionável. Na verdade, os acordos assinados entre a França e Estados africanos não mais constituem uma espécie de união militar, mas sim uma comunidade inevitável. “Isto se dá devido ao fato de que a cooperação militar está conectada a uma certa harmonização da vida política e, de alguma forma, à existência de instituições políticas comuns.”²⁴ A fim de supervisionar esta política, a França designou um quadro africano para a cooperação militar que lida com a aplicação de acordos relacionados à cooperação técnica e militar. Na prática, esta política está baseada em dois conceitos: presença e intervenção²⁵. A lista desses acordos deve estar associada a uma força militar permanente, cuja missão é assistir a forças de intervenção e providenciar operações. Graças ao seu *status* de antiga potência colonial, a França assinou acordos com suas colônias na área da defesa. Considerando os termos destes pactos, o país europeu tem o direito de intervir militarmente quando necessário. A maioria destes acordos foi renegociada recentemente e, ao que tudo indica, explicitam a proibição francesa de agir em caso de insurreição local. Esta conexão direta por vezes facilita a presença de conselheiros militares franceses, sendo a Costa do Marfim um exemplo. Outrossim, com respeito à equipe, o Exército francês ainda mantém

²¹ Comunicação pessoal com oficiais de Camarões e Gabão que participaram do treinamento na China. 18 de julho de 2008.

²² “Arrivée au Gabon d'un groupe des médecins militaires chinois pour un exercice médical,” *People's Daily*, 18 de junho de 2009.

²³ Jonathan Holslag, “China's Next Security Strategy for Africa,” *Asia Papers* 3 (2008), 6.

²⁴ Maurice Ligtot, “La coopération militaire dans les accords passés entre la France et les États africains et malgaches d'expression française,” *Revue Politique et juridique d'Outre-Mer* (1963), 517.

²⁵ Patrice Bakong, *La politique militaire africaine de la France* (Paris: L'Harmattan, 2012), 42.

algumas bases militares em cinco países africanos (950 soldados na Costa do Marfim, 900 no Gabão, 350 no Senegal, 230 na República Centro-Africana, 100 no Chade e 2900 no Djibuti)²⁶. Um sexto país deve ser mencionado desde 2013, quando o *Quai d'Orsay* anunciou o estabelecimento de uma estação com 1000 soldados que permanentemente operarão no Mali²⁷. Consequentemente, a França possui uma força de projeção eficiente tanto na África Central, quanto na Ocidental. Há de se lembrar o número de intervenções lideradas nas últimas décadas: 1964, no Gabão; 1968-1972, em Tibesti (Chade); 1977, no Zaire (RDC); 1977, na Mauritânia; 1978, em Kolwezi (Zaire); 1978-80, no Chade; 1979-81, na República Centro-Africana; 1983, no Chade; 1985, no Chade (contra a Líbia); 1986, no Togo; 1989, em Comores; 1990-93, em Ruanda; 1993, no Zaire; 1994, em Ruanda; 1995, em Comores; 1998, no Zaire; 2002, 2004 e 2011, na Costa do Marfim; 2006 e 2008, no Chade; e 2008, no Djibuti²⁸. Mais recentemente, ocorreram a queda dos presidentes Laurent Gbagbo e Muammar Kadafi – de Costa do Marfim e Líbia, respectivamente –, e o início de duas operações militares em 2013 (Operação Serval no Mali, em janeiro, e a Operação Sangaris na República Centro-Africana, em dezembro).

Deve ser notado que a venda e as doações de equipamentos militares dentro do quadro da cooperação técnica, por um lado, e o treinamento sistemático de soldados e oficiais tanto nas escolas francesas como nas africanas, por outro, não devem esquecer. Não podemos esquecer que dois antigos oficiais treinados na França são atualmente Chefes de Estado na África e também aliados muito próximos a Paris em solo africano: o presidente da República do Congo, Denis Sassou Nguesso, e o presidente do Chade, Idriss Deby Itno.

Quanto à estrutura financeira

Como notado por Susan Strange, a questão da estrutura financeira é considerada como a capacidade de oferecer, recusar ou pedir algum crédito, e também está relacionada à questão monetária. A estrutura financeira chinesa,

²⁶ “Etat des lieux des bases militaires françaises en Afrique,” *L'Express*, 12 de dezembro de 2009.

²⁷ “Mille soldats français resteront au Mali de ‘façon permanente’,” *France 24*, 06 de abril de 2013.

²⁸ Ver Raphael Granvaud, *Que fait l'armée française en Afrique* (Marselha: Agone, 2009).

enquanto oposta à francesa na África Francófona, parece ser limitada. Daremos ênfase à habilidade de se conceder crédito, uma vez que os Estados-alvo são economicamente combalidos. Na realidade, graças aos seus fundos de reserva orçamentária, o governo chinês alocou importantes quantias de crédito aos países africanos: cinco bilhões de dólares em empréstimos preferenciais durante a criação de um fundo de desenvolvimento do mesmo valor; o perdão dos compromissos de países altamente endividados; 10 bilhões de dólares em empréstimos preferenciais, dos quais um décimo seria destinado aos primeiros passos de empresas africanas de pequeno e médio porte; e 20 bilhões de dólares em empréstimos para auxílio no desenvolvimento²⁹. Estes importantes créditos, os quais contribuirão para o crescimento dos investimentos chineses e para o desenvolvimento de inúmeros setores africanos (infraestrutural, agrícola, industrial e empresarial) constituem, contudo, medidas de curto prazo. A real transformação reside no fato de que estes créditos não respeitam o tradicional quadro imposto pelas instituições financeiras internacionais. As vulneráveis economias da África Francófona têm sido gerenciadas por – e dependem amplamente de – diferentes políticas implementadas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional.

Financeiramente, a França desfruta de posição nobre com relação aos países de língua francesa em solo africano. Os dois aspectos de seu poder financeiro são ilustrados pelo controle sobre a moeda utilizada na “Zona do Franco” e o domínio francês sobre o sistema bancário deste grupo de países. Em primeiro lugar, desde o período colonial, a França vem administrando a moeda de suas colônias, conhecida como “*Franc des Colonies d’Afrique-CFA*” (Franco das Colônias Africanas) e mais tarde rebatizada como “*Franc de la Communauté Financière d’Afrique*”, ou Franco da Comunidade Financeira Africana, mantendo-se a sigla. Após as independências, os quatorze países da Zona do Franco, oito dos quais são parte da União Econômica e Monetária do Oeste da África (UEMOA – Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Guiné-Bissau, Mali, Níger,

²⁹ A África Francófona apresenta situação de vulnerabilidade econômica e baixos índices de desenvolvimento socioeconômico. De fato, quinze dos países selecionados estão situados na categorização das Nações Unidas como Países Menos Avançados (PMA), abrangendo 10 dos 14 países da Zona do Franco: Benin, Burkina Faso, Chade, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Mali, Níger, República Centro Africana, Senegal e Togo. Cinco outros países francófonos não utilizam o Franco CFA: Comores, Djibuti, Guiné, Madagascar e Mauritânia.

Níger, Senegal e Togo) e seis, por outro lado, da Comunidade Econômica e Monetária da África Central (CEMAC – Camarões, Chade, Gabão, Guiné Equatorial, República Centro Africana e República do Congo), são obrigados a depositar suas reservas internacionais no Tesouro Francês. Esta moeda, cuja convertibilidade ao Franco Francês foi garantida entre 1945 e 1999 e é garantida ao Euro desde então, é cunhada e impressa pelo Banco da França em Chamalières, uma pequena localidade do Centro-Sul francês.

O volume de trocas comerciais entre a França e os países da zona é maior do que o apresentado com outras regiões africanas: mais de 50% das trocas nacionais em muitos países³⁰. A realidade é que tanto o Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCAO) quanto o Banco dos Estados da África Central (BEAC) possuem políticas monetárias ditadas diretamente pela França e, de certa forma, por outros países da Zona do Euro. Isto confirma as fraquezas e a “servidão” de um grupo de países que é incapaz de definir de maneira independente suas políticas econômicas e sociais³¹. Em segundo lugar, o domínio de bancos franceses sobre os países em questão deve ser ressaltado. O quadro dos maiores bancos operando na África Francófona e na Zona do Franco indica a onipresença de instituições bancárias francesas na região. No tocante a esta questão, Roland Marchal observa: “Os grandes bancos franceses (*Banque Nationale de Paris, Société Générale e Crédit Lyonnais*) representam 70% da atividade apresentada pelo setor bancário na Zona do Franco.”³²

Quanto à estrutura produtiva (economia)

A existência de uma economia vital tem sido considerada uma das condições-chave para que um país seja considerado uma potência. O termo “arma econômica” é geralmente usado para denotar o uso de interações

³⁰ Demba Moussa Dembele, “Mauvais comptes du franc CFA,” *Le Monde Diplomatique*, Junho de 2004.

³¹ Tchundjang Pouemi, *Monnaie, servitude et liberté: La répression monétaire de l'Afrique* (Paris: Éditions Jeune Afrique, 1980); Demba Moussa Dembele, “Le franc CFA en sursis,” *Le Monde diplomatique*, Julho de 2010.

³² Roland Marchal, “French Perspectives on the New Sino-African Relations,” in *China Returns to Africa*, eds. Chris Alden, Daniel Large, e Ricardo Soares de Oliveira (Londres: Hurst & Company, 2008), 181-196.

econômicas por um Estado para objetivos relacionados à sua política externa³³. No entanto, os últimos acontecimentos vêm incluindo atores que reivindicam importantes posições em termos de autoridade e exportação de bens fora das competências estatais. Este desenvolvimento levou alguns acadêmicos a conceber o poder como “a habilidade de um indivíduo ou grupo em influenciar resultados de modo que suas preferências venham a ocorrer antes que as de outros.³⁴” Se muitos partícipes estabelecem diferentes nichos de poder (por exemplo, ONGs, entidades legais, diáspora, etc.), as companhias multinacionais são indubitavelmente as que têm voltado suas atenções principalmente para o campo do poder econômico³⁵. Contudo, estes atores não-estatais não buscam ser uma alternativa ao Estado, uma vez que “resistir, atacar, obstruir, aliar-se, influenciar o Estado é em si mesmo uma fonte de autoridade, um atributo e uma expressão de poder.³⁶”

Dentro da estrutura, preocupadas com atividades relacionadas à mobilização de riqueza e prosperidade, companhias chinesas na África Francófona, estatais ou não, podem desenvolver oportunidades comerciais de sucesso. Ademais, cabe ressaltar que a força industrial chinesa atrai muitos agentes e empresários africanos, especialmente os francófonos que vivem em território chinês. O país asiático é, assim, considerado um lugar onde se é possível acumular riqueza³⁷. Aqui, a faceta privada do poder permite aos chineses, e de certa forma à própria China, obter considerável vantagem no que tange ao papel desempenhado não apenas por sua diáspora comercial, mas também por sua mão de obra qualificada. Ao passo que aquela contribuiu para o *boom* comercial entre China e África, esta participou em diversos feitos infraestruturais (pontes, hidrelétricas, hospitais, fábricas, complexos esportivos,

³³ Marie-Hélène Labbé, *L'Arme Économique dans les Relations Internationales* (Paris: Presses Universitaires de France, 1994), 3.

³⁴ Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), 35.

³⁵ Quanto ao conceito de “difusão de poder”, ver Joseph S. Nye, *The Future of Power* (Nova Iorque: Public Affairs, 2011).

³⁶ Pierre Buhler, *La puissance au XXI^e siècle. Les nouvelles définitions du monde* (Paris: CNRS Editions, 2011), 284.

³⁷ Durante minha pesquisa em solo chinês, conversei com algumas pessoas – estudantes e empresários – advindos de Mali, Senegal, República do Congo, Guiné e Camarões que viviam em Xangai, Guangzhou, Shenzhen e Hong Kong. Minha visita se deu entre abril e maio de 2009.

estradas, etc.). Na maioria das vezes, o *know-how* chinês foi necessário onde a mão de obra local não poderia implementar algumas tarefas específicas³⁸. De fato, isto resultou em um extraordinário aumento no comércio entre China e países africanos: 10 bilhões de dólares em 2000 para mais de 198 bilhões de dólares em 2012, de acordo com fontes chinesas³⁹. Entre os principais parceiros africanos da China (Angola, África do Sul, Sudão, Nigéria e Egito), não há país da região francófona. No entanto, podemos achar o Congo entre os principais exportadores para a China – esteve na quinta posição no ano de 2011. Na realidade, a China ultrapassou a França e os Estados Unidos da América para se tornar o principal parceiro comercial do continente africano. Porém, ao examinarmos os detalhes desta relação comercial, podemos observar dois fatos: ela segue modesta na África Francófona e seu valor comercial ainda é relativamente fraco se comparado ao das transações entre esses países e a França. Consideremos algumas estatísticas do volume comercial entre China e CEMAC em 2010: 763,3 milhões de Euros com Camarões, 37,1 com a República Centro-Africana, 2,4 bilhões de Euros com a República do Congo, 841,3 milhões de Euros com o Gabão, 798,3 milhões de Euros com a Guiné Equatorial e 616,4 milhões de Euros com o Chade⁴⁰.

Dentro da Zona do Franco, a França segue representando 25% das exportações dos países e, graças a esses Estados, mantém um superávit comercial com a África⁴¹. De fato, a balança comercial da França com os países que utilizam o Franco CFA é altamente confortável. Com relação aos países da CEMAC, em 2011 a França obteve um superávit de 710 milhões de Euros (ver Tabela 01). Se observamos as economias francófonas mais dinâmicas da África Ocidental, a França obtém um lucro de 802,3 milhões de euros com Benin, o maior excedente da área e o segundo maior do continente⁴². Além disso,

³⁸ Em uma obra de Yaoundé, Camarões, o *Saanxi Enginnering Construction Group Co.* teve de chamar quarenta caldeiros chineses pois os locais não logravam cumprir profissionalmente seus contratos. Entrevistas feitas em Yaoundé, Agosto de 2008.

³⁹ *China-Africa Economic and Trade Cooperation*, prepared by the Information Office of the State Council of The People's Republic of China (Beijing, 2013).

⁴⁰ Estes dados e estatísticas são fornecidos pela Comissão Europeia, <http://ec.europa.eu/trade/>.

⁴¹ Marchal, “French Perspectives”.

⁴² Direction Générale du Trésor, “Commerce bilatéral franco-béninois en 2011,” 24 de fevereiro de 2012.

enquanto as trocas comerciais bilaterais francesas bateram a casa dos 1,4 bilhões de Euros com a Costa do Marfim e dos 794 milhões de Euros com o Senegal, a China atingiu a marca dos 170,7 milhões com a Costa do Marfim e dos 412,2 milhões com o Senegal. Nesse sentido, grandes empresas francesas ainda ocupam imponentes posições: Total, Perenco, Areva, Eramet e Technip na mineração e no setor petrolífero; Rougier e Thébault Transbois no setor florestal; Véolia, Vinci, Bouygues, Lafarge, Razel, Dumez e Gaz de France no setor infraestrutural e no abastecimento de água; Orange e Alcatel no setor de telecomunicações; entre outras.

Tabela 01: Estatísticas Comerciais França-CEMAC (em milhões €)

	Camarões	RCA	Congo	Gabão	Guiné Eq.	Chade
Exportações	632	43,3	488	779,6	194,7	104,4
Importações	290,4	8,6	527,7	114,7	431,7	158
Total	922,4	51,9	1015,7	894,3	626,4	262,4
Balança	341,5	34,6	-39,7	664,8	-237	-53,6

Fonte: Serviço Econômico Regional, Embaixada na França em Camarões, Fevereiro de 2012.

Além do comércio de mercadorias, a economia francesa também obtém grandes benefícios a partir da indústria de serviços. Um exemplo particularmente significativo é a Air France (companhia aérea francesa) e seus voos para o continente africano. A empresa está presente há 75 anos na África e sobrevoa cidades de países francófonos através de 75 voos semanais⁴³. Até o momento, nenhuma companhia chinesa voa para esses países. Dessa maneira, a Air France criou a Air CEMAC, futura empresa aérea centro-africana, de caráter estratégico. Como maior acionista (34% das ações) dessa empresa sub-regional,

⁴³ Dez voos semanais para Duala e Yaoundé; nove para Brazzaville e Pointe-Noire; sete para Abidjan, Bamako, Dacar, Libreville e Uagadugu; cinco para Cotonou; quatro para Lomé e Niamey; e 3 para Bangui, Malabo, N'Djamena e Nouakchott. Além disso, a companhia tem três voos para Antananarivo e sete para Conacri por semana.

vai escolher as aeronaves, a estratégica, lançar os destinos, além de selecionar e treinar as tripulações.

Se os empreendimentos franceses diversificaram seus mercados com o estabelecimento de parcerias privilegiadas com países como Nigéria, África do Sul, Angola e Moçambique, eles ainda estão bem representados na África Francófona. Estes mercados ainda se mantêm como suas bases, a partir das quais movem-se para outros destinos do continente africano. Por exemplo, o *Bolloré Group*, o qual está firmemente estabelecido em praticamente todos os domínios estratégicos da Zona do Franco (ferrovias, portos e logística), reforçou suas raízes na África Austral e agora está a caminho da África Oriental através da Etiópia. Esse processo remotamente enfraquecerá as relações comerciais com a África Francófona. Isso pode ser ilustrado pelo caso marfinense: maior parceiro francês na Zona do Franco, a Costa do Marfim ocupa o quarto lugar dentre os parceiros subsaarianos em 2010 e o quinto lugar em termos de ações com apenas 4,6%, atrás da Nigéria (36%), Gana (11%), Angola (11%) e África do Sul (8%)⁴⁴.

Quanto à estrutura do conhecimento

Um dos instrumentos-chave que permite abarcar a influência exterior é a estrutura do conhecimento, a qual é conceitualmente próxima à visão tridimensional de poder apresentada por Lukes, bem como ao *soft power* de Nye. A estrutura de conhecimento “compreende as crenças (e as conclusões e princípios morais derivados dessas crenças); o que é conhecido e visto como compreendido; e os canais através dos quais crenças, ideias e conhecimento são transmitindo – incluindo alguns setores e excluindo outros.”⁴⁵ Tem sido argumentado recentemente que a influência estratégica chinesa é centrada em uma persuasão que visa à atração de líderes, elites e jovens africanos. Com foco no conceito de *soft power*, autores geralmente enumeram iniciativas como a promoção da cultura chinesa, o ensino do mandarim e a ofensiva midiática chinesa. De fato, líderes chineses têm mostrado um grande desejo em influenciar ideias na África através de vários métodos. Primeiramente, a promoção da

⁴⁴ Embaixada Francesa na Costa do Marfim, “L’Économie Française en Fiches,” Março de 2011.

⁴⁵ Strange, *States and Markets*, 119.

cultura e da língua chinesa: mais de 20 Institutos Confúcio foram abertos na África desde a primeira inauguração no ano de 2005, no Quênia. Em 2006, 3737 estudantes africanos foram matriculados em universidades chinesas em comparação aos 2757 de 2005, representando um aumento de 40%⁴⁶. O número vem aumentando constantemente devido à multiplicação de bolsas oferecidas pelo governo chinês (5500 em 2009). Para fins de comparação, em 2005-2006 os campi franceses apresentavam 103235 estudantes africanos. No campo midiático, o qual representa outro meio de atração e formação de opinião, a China não é menos ativa. A Televisão Central Chinesa (CCTV) inaugurou em setembro de 2007 um canal em francês, para telespectadores francófonos. Quanto ao canal ao vivo de notícias em inglês (CNC World), este foi aberto pela agência de notícias Xinhua News em julho de 2010⁴⁷ e possui espectadores na África nos países anglófonos.

É necessário, contudo, não confundir presença com influência. Hoje, apenas cinco Institutos Confúcio estão localizados em países francófonos (Benin, Camarões, Madagascar, Mali e Togo). Além disso, nenhuma estação de rádio ou televisão chinesa pretenderia cobrir a área francófona. Quanto aos estudantes africanos que estudam no estrangeiro, o número de intercambistas na China é muito reduzido se comparado aos que se encontram em solo francês. Desde a Era Colonial, a França apresenta um conjunto de instituições culturais, educacionais, normativas e midiáticas, o qual é respeitado por todas as antigas colônias. Cabe lembrar que o poder do idioma imposto durante o período colonial é a base de sustentação para essa influência.

O primeiro vetor diz respeito à institucionalização dos sistemas escolares, inteiramente baseado no modelo francês. Surpreendentemente, este padrão ainda é implementado na maioria dos países francófonos, com poucas mudanças. Nesses Estados, há uma vasta rede de agências que propiciam o ensino do francês no exterior, financiadas pelo Ministério da Educação francês. Uma vez que essas escolas recebem estudantes locais (do país-sede e vizinhos), elas não apenas apresentam os atributos culturais franceses no estrangeiro, mas também encontram múltiplas afinidades com a França ao longo do tempo.

⁴⁶ “Les universités chinoises attirent davantage d’étudiants africains,” *Beijing Review*, 18 de dezembro de 2007.

⁴⁷ “China Puts Best Face Forwards with News Channel,” *The New York Times*, 1º de julho de 2010.

Portanto, sempre baseada na partilha do idioma francês, a *Hachette International* é a líder em – e a detentora do monopólio de – publicações de livros escolares na África Francófona. A *Hachette* controla 85% desse mercado através da *Edicef* e da *Hatier International*⁴⁸. Como resultado, os governos da África Francófona não logram controlar o conteúdo dessa atividade editorial: cerca de 80% dos livros utilizados por estudantes africanos são impressos no exterior.

O sistema de educação superior constitui outro dos grandes componentes desse mecanismo de influência intelectual. Mesmo com a aplicação de medidas consulares drásticas, o número de estudantes africanos em instituições francesas é extremamente grande. Durante 2010-2011, por exemplo, um terço dos estudantes estrangeiros na França era composto por africanos. Paradoxalmente, este número aumentou de 91728 estudantes em 2008 para os 100 mil em 2000, dos quais 38714 são francófonos⁴⁹. Ademais, a França prepara grande número de líderes e burocratas de língua francesa, especialmente na “presitigiada” *École Nationale d’Administration* (ENA). A consequência dessa influência intelectual é que o peso da França dentro dos países francófonos é concreta. A Organização pela Harmonização das Leis de Negócio na África (OHADA) é um bom exemplo⁵⁰. Se esse sistema busca resolver questões jurídicas dentro dos Estados-membros através da unificação de leis de negócio, ele contribui, ainda que indiretamente, para a valorização da Lei Francesa.

Outra ferramenta é a diplomacia cultural, cujos principais vetores são as instituições de intercâmbio cultural e a mídia. O principal objetivo dessa diplomacia não reside somente em comercializar obras culturais, mas também em mudar a maneira através da qual indivíduos reconhecem determinado grupo⁵¹. Centros culturais franceses são meios comuns da diplomacia francesa no

⁴⁸ “La France règne en maître sur le marché des manuels scolaires en Afrique francophone,” *Le Monde*, 10 de junho de 2010.

⁴⁹ A França recebeu ao todo 284659 estudantes estrangeiros. Outros principais destinos dos estudantes africanos são a África do Sul (43 mil estudantes), EUA (34 mil estudantes) e o Reino Unido (33 mil estudantes). Ver “La France attire-t-elle les étudiants africains,” *Slate Afrique*, 27 de maio de 2012; “La mobilité des étudiants du Maghreb et d’Afrique subsaharienne,” *Les notes de Campus France* 7, outubro de 2009.

⁵⁰ A OHADA é composta por quatorze países da Zona do Franco, além de Comores, Guiné e RDC.

⁵¹ Robert Frank, “Diplomatie et transferts culturels au XXe siècle,” *Relations Internationales* 1 (2003): 319-323.

globo, especialmente na África. A mídia também possui papel instrumental nesse quesito. Apenas considerando o compartilhamento do idioma francês, o fato de que as rádios e emissoras televisivas francesas que transmitem conteúdo para o exterior encontram sua maior audiência na África Francófona é notável. Por essa razão, a mídia “*Audiovisuel extérieur de la France*”, especificamente a *Radio France Internationale* (RFI), a TV5 e a *France 24* marcam forte influência na região⁵². Devido ao fato de que o mote desses veículos é “apresentar as notícias sob a ótica francesa e transmitir os valores e perspectivas franceses ao redor do mundo”, podemos considera-los vetores de influência a serviço de seu país. Isso é especialmente verdadeiro no caso da RFI. A estação foi inaugurada em 1931 como “*Poste Colonial*” (estação colonial), e hoje possui 33,1 milhões de ouvintes africanos dentro de um total de 45,5 milhões – 24,5 milhões deles vivem na África Francófona.

Finalmente, na dimensão discursiva, o dispositivo que a diplomacia cultural francesa tende a enfatizar é o fato de que a África Francófona pode florescer substancialmente somente através da consubstancial relação com um protetor, uma espécie de hegêmona. Esse processo é muito próximo à arte do poder persuasivo de Lukes, cuja proposta é de

“(...) prevenir que as pessoas, com os mais variados graus, apresentem agravos, moldando suas visões e preferências de maneira que elas aceitem seu papel dentro da ordem social seja por não esperar outra alternativa, seja por considera-lo natural e imutável, ou seja por avalia-lo como divinamente ordenado e benéfico.”⁵³

Colocando de outra forma, em um contexto de relação assimétrica, os países dominados da África Francófona aceitam essa situação seja por resignação, seja por aceitar suas bases. Este processo de legitimação, que atravessa o controle da mídia ou dos processos de socialização que buscam a conquista de corações e mentes, é denominado “carimbo cultural” por Edgar Morin. No caso de Steven Lukes, o autor o denomina “indoutrinação”⁵⁴.

⁵² Sítio de “*L’Audiovisuel extérieur de la France*”: <http://www.aefmonde.com/>.

⁵³ Lukes, *Power*, 24. Tradução nossa.

⁵⁴ *Traité de relations internationales*, ed. Gérard Dussouy, vol. 2, Les théories de l’interétatique (Paris: L’Harmattan, 2008), 81.

Nesse caso, a elite – governante ou não – e mesmo alguns indivíduos dessas regiões mostram particular interesse pelo modelo francês. Devemos levar em conta que estratégias manipulativas existem. Muitos exemplos ilustram esta tendência. Os encontros semanais de ministros de vários países ocorrem nas manhãs de quarta-feira em Paris, participando Benin, Costa do Marfim, Gabão, Mali e Togo. Em retrospectiva, ao fim de uma visita à França em 03 de abril de 1991, o presidente camaronês Paul Biya congratulou a ele mesmo em entrevista a repórteres: “estou entre os melhores estudantes de François Mitterrand!”⁵⁵ Essas identidades comuns denotam a significância da dimensão simbólica da influência francesa na região. De acordo com a perspectiva de Bourdieu, o chamado poder simbólico é invisível e é sustentado sobretudo por estruturas cognitivas. Em outras palavras, ele é abastecido pela aprovação daqueles que o permitem por considerar a ordem vigente legítima.

A China na África Francófona: fenômeno de curto prazo ou mudança sistêmica?

O poder e a influência chineses na África está certamente crescendo, mas já que é a África Francófona a região em questão, é importante determinar os limites a esse fenômeno. Quanto ao lugar que a China atualmente ocupa de acordo com as três facetas de poder elaboradas acima, vários indicadores tendem a confirmar o caráter tardio dos chineses em alguns casos.

De acordo com Frederic Charillon, um dos mitos do debate quanto à política externa francesa é o de que o declínio é flagrante.

Feita muitas vezes de maneira não científica, esta observação do declínio pode estar relacionada a três diferentes percepções: um camuflado declínio da representação francesa em termos mundiais, um declínio menos quantificável de influência política e o declínio da vontade francesa em ter um papel globalmente mais ativo, assumindo uma posição de ator global⁵⁶.

⁵⁵ Mongo Beti, *La France contre l'Afrique* (1993; repr. Paris: La Découverte, 2006), 158.

⁵⁶ Frédéric Charillon, *La France peut-elle encore agir sur le monde?* (Paris: Armand Colin, 2010), 46.

Seguindo a mesma interpretação, o declínio francês na África defendido por alguns analistas com um toque de nostalgia ou desapontamento pode ser o resultado do sucesso da China⁵⁷.

Com relação à estrutura securitária, não é suficiente dizer que o orçamento de Defesa chinês (106,4 bilhões de dólares em 2012) é maior que o da França (em torno de 39,52 bilhões de dólares em 2012), ou considerar o número de soldados servindo em operações de paz na África para considerar que a França está em dificuldades. É importante notar que a França é o primeiro Estado a ser chamado pelos países da África Francófona em caso de sérias crises securitárias. Na verdade, a França sempre foi conhecida por ser o “Gendarme da África”, conferido a este fato legitimidade internacional e espaço de manobra na África Francófona. Operações Militares na Costa do Marfim (2011) e no Mali e na República Centro-Africana (desde 2013) ilustram perfeitamente esta política. Ademais, a legitimidade francesa nessas intervenções não é desafiada por aliados da OTAN e da União Europeia, os quais inclusive concedem apoio logístico e político. Até mesmo a China respaldou a intervenção francesa no Mali⁵⁸. É devido a esta legitimação local, regional, internacional e também moral que a França prevalece sobre a China.

Com relação às estruturas de conhecimento e de finanças, é observável que iniciativas apoiadas pelo governo chinês também são limitadas. A influência francesa nessas áreas é imensurável e pode ser notada tanto qualitativa quanto quantitativamente através de declarações, costumes, comportamento e da também produção artística dos africanos francófonos.

Na realidade, a estrutura produtiva (economia) parece ser a mais disputada e a em que Pequim parece afirmar mais significativamente sua competitividade. Nessa linha de pensamento, distinguimos de maneira mais generalizada uma mudança do centro de gravidade ao redor da Ásia e em particular da China. Contudo, China e Índia não estão sozinhos. Outras economias dinâmicas também estão presentes, como o Brasil, a Turquia, a Coreia do Sul e a Malásia. Devido a esta difusão de poder fora do Estado na estrutura produtiva, não são França ou seus aliados da África Francófona que

⁵⁷ Ver Michel e Beuret, *La Chinafrique*.

⁵⁸ Zhang Chuanjie and Jean-Pierre Dozon, “Public Perception of China in Francophone Africa”, *Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy*, 03 de abril de 2013.

vão determinar o local da produção de riqueza e prosperidade. Este papel é desempenhado por outros atores da economia política internacional e regional. Por exemplo, as pessoas estão olhando para o Oriente. Assim reside a força e a vantagem chinesas para sua competitividade. Ainda assim, a antiga potência colonial resista ao manter significativas participações na produção mineradora e petrolífera, bem como nichos em mercados com a ajuda de mecanismos e redes de negócio obscuras e ligadas diretamente ao Estado francês.

Os limites do poder francês na África Francófona

Embora fortemente enraizada na área da África Francófona, a influência da França na região ainda parece enfrentar três importantes desafios concernentes à concepção de poder das lideranças francesas. O primeiro está relacionado a uma perda de direção, ou seja, uma mudança no contexto original e nos métodos de interação com países aliados. Uma escandalosa personalização das relações entre líderes franceses e seus análogos africanos tiveram importante papel. Reconhecidamente, o fim do Governo Mitterrand entrou nessa era com as desapareições de um aliado privilegiado, como Houphouët-Boigny da Costa do Marfim, e depois dos veteranos presidentes Gnassingbé Eyadema, no Togo, e Omar Bongo, no Gabão, que parecem ter surpreendido a França. Diplomacia secreta e pessoal, e a propensão a intermediários de negócios com redes paralelas (Maçonaria, mercenários ou conselheiros secretos) causaram a demissão de Secretários de Estado para a Cooperação, os quais tiveram as suas saídas solicitadas por serem considerados demasiado reformistas por Paris e alguns presidentes africanos, como nos casos de Jean-Pierre Cot em 1982 e Jean-Marie Bockel, em 2008. Atualmente, apesar de declarações públicas e oficiais, redes de negócios e amizades políticas seguem sendo importantes e tendem à prática das redes antigas⁵⁹. De fato, como sublinhado por Christopher Clapham,

⁵⁹ Antoine Glaser e Stephen Smith, *Ces messieurs Afrique: Le Paris-village du continent noir* (Paris: Calmann-Lévy, 1992); Antoine Glaser e Stephen Smith, *Ces messieurs Afrique : Des réseaux aux lobbies* (Paris: Calmann-Lévy, 1997); François-Xavier Verschave, *La Françafrique: Le plus long scandale de la République* (Paris: Stock, 1998); Daniel Bourmaud, "Discours de rupture et politique d'impuissance: La politique africaine de Nicolas Sarkozy," in *Les politiques publiques sous Sarkozy*, eds. J. de Maillard e Y. Surel (Paris: Presses de Sciences Po, 2012), 167-188.

o que distinguia as relações entre líderes africanos e a França – em forte contraste às relações mantidas com britânicos, estadunidenses e soviéticos – era a forma através da qual eram incorporados a uma rede, caracteristicamente íntima, mas de escopo internacional. Isso propiciou um meio de conduzir a diplomacia que por vezes lembrava mais fortemente o mundo a política doméstica do que o das relações interestatais⁶⁰.

O segundo limite parece ser o surgimento de competidores. Contrariamente ao que é dito e escrito na mídia, esta competição vem principalmente de “aliados” e países historicamente amigáveis, como os próprios Estados Unidos da América. Efetivamente, a França aparenta estar perdendo o controle para benefício dos EUA. Assim, a rivalidade franco-estadunidense explica, de certo modo, o declínio relativo da influência francesa. Em termos comerciais, as trocas comerciais entre os EUA e países da CEMAC em 2010 mostram os EUA ultrapassando não apenas a China, mas também os 27 países da União Europeia – incluindo a França. Como importantes parceiros comerciais na região, os norte-americanos apresentam: a República do Congo (2,5 bilhões de euros), o Gabão (1,7 bilhões de euros), a Guiné Equatorial (1,7 bilhão de euros) e o Chade (1,5 bilhões de euros). Somente Camarões (329,7 milhões de euros) e a República Centro-Africana (12,5 milhões de euros) são exceções. A posição norte-americana é também visível através da coabitação militar com a França no Djibuti, com uma crescente influência na região dos Grandes Lagos, previamente dominada pela França. No campo cultural, a jovem elite francófona prefere o *American way of life*, e são atraídos pela América do Norte. Por exemplo, um amplo número de africanos francófonos treinados na França ou na Bélgica estão se mudando para os EUA ou para o Canadá (Quebec). Como escrito por Achille Mbembe, “principalmente, a França está perdendo parte da influência cultural que um dia apresentou sobre a elite africana. (...) Os Estados Unidos da América estão sendo claramente os principais beneficiários dessa defecção.”⁶¹ Se dissolve, portanto, a

⁶⁰ Christopher Clapham, *Africa in the International System: The Politics of State Survival* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), 89. Tradução nossa.

⁶¹ Achille Mbembe, *Sortir de la grande nuit* (Paris: La Découverte, 2010), 98.

sustentabilidade do arranjo *de facto* que promoveu a França ao status de exclusivo guardião da África Francófona durante a Guerra Fria.

A emergência do “resto do mundo” é um segundo aspecto dessa competição. Em outras palavras, não é a França que está em declínio ou sendo ultrapassada na África Francófona, mas também há o fato de que o resto do mundo surpreendentemente evoluiu e passou a competir por oportunidades nesta região (países do Golfo Pérsico, Turquia, Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Malásia, Indonésia, Índia, Brasil, e China). Incidentalmente, isto cria uma competição mais ampla entre diferentes atores extracontinentais que aumentam o leque de opções africano *ipso facto*. Ademais, há o ressurgimento, desde o fim da década de 1990, de uma perspectiva Sul-Sul que parece fundamentalmente redefinir o atual Sistema Internacional. A volta desta relação dinâmica entre os países do Sul é o resultado da pujança econômica dos países emergentes⁶².

Por último, mas não menos importante, há o terceiro limite, que consiste na dificuldade das lideranças francesas em fazer um *aggiornamento* das suas linhas de política externa para a África Francófona. A França segue concentrando suas ações na elite política, enquanto outros enfatizam mais fortemente a batalha pela conquista de “corações e mentes”. Limitando-se a estes poucos afortunados, a França paradoxalmente age tão erroneamente quanto a China. Há o desafio da adaptação, no sentido de reformular suas ferramentas de política externa de modo a direcioná-la aos alvos mais relevantes. No ambiente multicêntrico da África Francófona, é necessário achar os métodos mais apropriados para cada situação, isto é, lançar mão de uma estratégia baseada em recursos intangíveis que abarque o povo, as sociedades civis, o setor privado, e não uma cujo único objetivo é resgatar a elite dirigente corrupta e ilegítima.

⁶² Ver Alice H. Amsden, *The Rise of “the Rest”: Challenges to the West from Late industrializing Economies* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

Conclusão

Afirmar que a China conturbou o equilíbrio previamente estabelecido na África Francófona parece inegável, e dizer que tal evento permite a criação de uma nova regra é menos definitivo. Isto é o que foi demonstrado neste artigo, considerando sua influência quando comparada à da antiga potência colonial de acordo com as quatro dimensões do poder estrutural. Apoiadora e mercado emergente, a China é considerada séria desafiante ao poder francês na África Francófona. A China também promove, através do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) uma inédita forma de socialização e normatização para esses países. Sem negligenciar ou subestimar a importância do envolvimento chinês na África Francófona, procuramos aclarar o quanto essa presença multidimensional não necessariamente redunde em influência. No entanto, deve ser notado que a influência chinesa, por menor que possa ser, pode vir a robustecer o declínio, ou ao menos enfatizar o declínio relativo da França na África Francófona.

Apesar da generalizada imagem positiva da China na África, e na África Francófona em particular, o “poder estrutural” da antiga metrópole segue substancial.

Logo, a França não deve ser considerada um *deus ex machina* que pode vir a controlar tudo em suas antigas possessões africanas. Sua influência também vem enfrentando vários desafios: dificuldade em superar o personalismo das interações com esses países; a competição econômica e cultura dos Estados Unidos da América, bem como a de países emergentes; a falta de flexibilidade que impede uma mudança em direção aos recursos intangíveis de poder. Todavia, os recentes acontecimentos parecem ter afetado de maneira apenas relativa o poder francês, o qual continua estruturando o ambiente coercitivo, econômico, financeiro, cognitivo e cultura no qual operam os países africanos francófonos. No que tange ao poder do conhecimento francês, Jean-Pierre Cabestan, coordenador dos Estudos Internacionais e de Governo da Hong Kong Baptist University, aponta: “o *soft power* francês é maior que o da China em países francófonos da África. A relação da França com estes países, como o Senegal, é íntima. A China está tentando inserir-se na região, mas é difícil para

os chineses.⁶³” No âmbito político, também parece não haver maiores ameaças. Perguntado se a França pode competir com a China, o Ministro de Economia, Finanças e Comércio Exterior francês respondeu confiantemente:

A França ainda é o segundo maior exportador para a África Subsaariana, atrás da China, mas à frente dos Estados Unidos da América e da Alemanha. Somos o quarto maior importador, atrás de EUA, China e Itália. (...) Não quero criticar a China, penso que isto é obsoleto. (...) Nós não temos medo da China.⁶⁴

⁶³ Toh Han Shih, “Experts Differ on China’s ‘Soft Power’ in Africa,” *South China Morning Post*, 22 de julho de 2013.

⁶⁴ “Pierre Moscovici: En Afrique, la Chine ne nous fait pas peur,” entrevista de Julien Cléménçon e Stéphane Ballong, *Jeune Afrique*, 04 de outubro de 2012.

REFERÊNCIAS

- Amsden, Alice H. *The Rise of 'the Rest': Challenges to the West from Late industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Aron, Raymond. *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calman-Lévy, 1962.
- Bachrach, Peter, e Morton S. Baratz. "The Two Faces of Power." *American Political Science Review*, no. 56 (1962).
- Bakong, Patrice. *La politique militaire africaine de la France*. Paris: L'Harmattan, 2012.
- Beijing Review*. "Les universités chinoises attirent davantage d'étudiants africains." 18 de dezembro de 2007.
- Beti, Mongo. *La France contre l'Afrique*. Paris: La Découverte, 2006.
- Bourmaud, Daniel. "Discours de rupture et politique d'impuissance: La politique africaine de Nicolas Sarkozy." In *Les politiques publiques sous Sarkozy*, editado por J. de Maillard e Y. Surel, 167-188. Paris: Presses de Sciences Po, 2012.
- Buhler, Pierre. *La puissance au XXI^e siècle: Les nouvelles définitions du monde*. Paris: CNRS Editions, 2011.
- Charillon, Frédéric. *La France peut-elle encore agir sur le monde?* Paris: Armand Colin, 2010.
- Chuanjie, Zhang, e Jean-Pierre Dozon. "Public Perception of China in Francophone Africa." *Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy*, 03 de abril de 2013.
- Clapham, Christopher. *Africa in the International System: The Politics of State Survival*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Dembele, Demba Moussa. "Mauvais comptes du franc CFA." *Le Monde Diplomatique*, Junho de 2004.
- Dembele, Demba Moussa. "Le franc CFA en sursis." *Le Monde Diplomatique*, Julho de 2010.
- Devin, Guillaume. *Sociologie des Relations Internationales*. Paris: La Découverte, 2002.
- Dhombres, Dominique. "Les entrepreneurs chinois en Afrique." *Le Monde*, 08 de janeiro de 2009.
- Direction Générale du Trésor. "Commerce bilatéral franco-béninois en 2011." 24 de fevereiro de 2012.

- Dupré, Mathilde, e Weijing Shi. “La présence chinoise en Afrique de l’Ouest: le cas du Mali et du Bénin.” *French Development Agency Working Paper*, no. 69 (2008).
- Dussouny, Gérard, ed. *Traité de relations internationales*, vol. 2, Les théories de l’interétatique Paris: L’Harmattan, 2008.
- France 24. “Mille soldats français resteront au Mali de ‘façon permanente’.” 06 de abril de 2013.
- Frank, Robert. “Diplomatie et transferts culturels au XXe siècle,” *Relations Internationales* no. 1 (2003): 319-323
- Gilpin, Robert. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- Glaser, Antoine, e Stephen Smith. *Ces messieurs Afrique: Le Paris-village du continent noir*. Paris: Calmann-Lévy, 1992.
- Glaser, Antoine, e Stephen Smith. *Ces messieurs Afrique: Des réseaux aux lobbies*. Paris: Calmann-Lévy, 1997.
- Glaser, Antoine, e Stephen Smith. *Comment la France a perdu l’Afrique?* Paris: Calmann-Levy, 2005.
- Gonin, Jean-Marc, e Julien Nessi. “Le Triomphe de Pékin.” *Le Figaro*, 03 de novembro de 2006.
- Granvaud, Raphael. *Que fait l’armée française en Afrique*. Marselha: Agone, 2009.
- Holslag, Jonathan. “China’s Next Security Strategy for Africa.” *Asia Papers* no. 3 (2008), 6.
- Kernen, Antoine, e Benoit Vuillet. “Small Chinese Merchants and Entrepreneurs in Mali and Senegal.” *The China Monitor* no. 42 (Julho de 2009): 4-6.
- La Lettre du Continent*, no. 498. 13 de julho de 2006.
- Labbé, Marie-Hélène. *L’Arme Économique dans les Relations Internationales* Paris: Presses Universitaires de France, 1994.
- Lacoste, Yves. “La Chine change l’ordre du monde.” *Hérodote*, no. 125 (2007).
- Lafargue, François. “La Chine: stratégies d’influence en Côte d’Ivoire.” *Monde Chinois*, no. 8 (2006): 39-48.
- Le Monde*. “La France règne en maître sur le marché des manuels scolaires en Afrique francophone.” 10 de junho de 2010.

- L'Express*. “Etat des lieux des bases militaires françaises en Afrique.” 12 de dezembro de 2009.
- Les Notes de Campus France*. “La mobilité des étudiants du Maghreb et d’Afrique subsaharienne.” No. 7, outubro de 2009.
- Ligot, Maurice. “La coopération militaire dans les accords passés entre la France et les États africains et malgaches d’expression française.” *Revue Politique et juridique d’Outre-Mer* (1963).
- Lukes, Steven. *Power: A radical View*. Londres: Macmillan, 1974.
- Marchal, Roland. “French Perspectives on the New Sino-African Relations.” In *China Returns to Africa: a Rising Power and a Continent Embrace*, editado por Chris Alden, Daniel Large, e Ricardo Soares de Oliveira, 181-196. Londres: Hurst & Company, 2008.
- Mbembe, Achille. *Sortir de la grande nuit*. Paris: La Découverte, 2010.
- Michel, Serge, e Miche Beuret. *La Chinafrique: Pékin à la conquête du continent noir*. Paris: Grasset, 2008.
- Michel, Serge, e Fabrice Monod. “Drapeau Rouge sur le Continent.” *France 5 Documentary*. 06 de janeiro de 2009.
- Moscovici, Pierre. “Pierre Moscovici: En Afrique, la Chine ne nous fait pas peur.” Por Julien Cléménçon e Stéphane Ballong, *Jeune Afrique*, October 04, 2012.
- Nye, Joseph S. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Nova Iorque: Basic Books, 1991.
- Nye, Joseph S. *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. Nova Iorque: Public Affairs, 2004.
- Nye, Joseph S. *The Future of Power*. Nova Iorque: Public Affairs, 2011.
- Pathak, Vidhan. “China and Francophone Western Indian Ocean Region: Implication for Indian Interests.” *Journal of Defense Studies*, no. 3 (2009): 79-102.
- People’s Daily*. “Arrivée au Gabon d’un groupe des médecins militaires chinois pour un exercice médical,” 18 de junho de 2009.
- Pouemi, Tchunjang. *Monnaie, servitude et liberté: La répression monétaire de l’Afrique*. Paris: Éditions Jeune Afrique, 1980.
- Rice, Susan E., e Steven Patrick. *Index of State Weakness in the Developing World*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2008.

- Shih, Toh Han. “Experts Differ on China’s ‘Soft Power’ in Africa.” *South China Morning Post*, 22 de julho de 2013.
- Slate Afrique*. “La France attire-t-elle les étudiants africains.” 27 de maio de 2012.
- Strange, Susan. *States and Markets. An Introduction to International Political Economy*. 2nd ed. Londres: Pinter, 1994.
- Strange, Susan. *The Retreat of State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- The New York Times*. “China Puts Best Face Forwards with News Channel.” 1º de julho de 2010.
- Valdmanis, Richard, e Andrew Osborn. “CAR President Urges U.S., France to Help Fight Rebels.” *Reuters*, 27 de dezembro de 2012.
- Verschave, François-Xavier. *La Françafrique: Le plus long scandale de la République*. Paris: Stock, 1998.

RESUMO

Este artigo visa explicar os determinantes da influência francesa, comparada à chinesa, na África Francófona. Focando no paradigma de poder estrutural, teorizado por Susan Strange, o texto tentará desmistificar quaisquer considerações quanto a uma influência “decadente” da França na África Francófona. Será argumentado que a existência de “relações especiais” manifestadas através de estreitos laços políticos e culturais, mas também redes militares e de cobertura econômica, conferem à França o potencial de determinar a estrutura da econômica política regional, na qual os Estados africanos francófonos se desenvolvem.

PALAVRAS-CHAVE

Poder Estrutural; África Francófona; China.

Recebido em 05 de abril de 2014.

Aprovado em 20 de maio de 2014.

Traduzido por Pedro Alt

ÁFRICA E AS POTÊNCIAS EMERGENTES: O SUL E A COOPERAÇÃO PROFANA

Paulo Fagundes Visentini¹

Introdução

Um dos fenômenos mais marcantes das Relações Internacionais Contemporâneas é o fato de a África haver-se tornado objeto de uma nova corrida mundial, como no fim do século XIX. Todavia, no início do século XXI, os protagonistas mais dinâmicos de tal movimento são as potências emergentes, e não as antigas metrópoles europeias. Tal processo se dá num quadro de desenvolvimento econômico-social e protagonismo diplomático da África, o que representou algo inesperado para muitos. A África, nos marcos da globalização e do fim da Guerra Fria, vivenciara uma segunda “década perdida”, com sangrentas guerras civis internacionalizadas, epidemias (HIV/AIDS, cólera, vírus Ebola, entre outras) e marginalização econômica.

Mas, sem que as potências europeias e os EUA dessem a devida importância, África do Sul, Nigéria e Líbia, logo seguidas por outras nações, se tornavam mais ativas, e a China, a Índia e, logo, o Brasil passavam a interagir com maior intensidade econômica e política com o continente africano. E foram seguidos por outras potências emergentes como Turquia, Irã, Rússia, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Malásia, entre outras. Os efeitos não se fizeram esperar, com a África apresentando, desde a virada do século, níveis de crescimento econômico acima da média mundial. Tal fenômeno foi

¹ Professor Titular de Relações Internacionais na UFRGS, Coordenador do CEBRAFRICA: Centro Brasileiro de Estudos Africanos e Pesquisador do CNPq. Cátedra Rio Branco de Relações Internacionais da Universidade de Oxford 2014. E-mail: paulovi@ufrgs.br.

acompanhado de novas iniciativas diplomáticas e de transformações sociais, as quais alteraram os elementos políticos de governança. Ainda que o peso relativo da mudança tenha tido impacto limitado, ele foi muito rápido para poder ser reelaborado pelo discurso preconceituoso que o Norte tem em relação à África.

Como reação, foi surgindo uma produção acadêmica e jornalística que acusava os emergentes de “novos imperialistas”, os quais promoviam uma “nova partilha” da África. O discurso, explícito, chega a ser surrealista: acadêmicos, políticos, jornalistas, empresários e ativistas de organizações não-governamentais (ONGs) das antigas metrópoles e dos Estados Unidos se apresentam como defensores dos africanos, denunciando, em particular, a presença chinesa. Mas não exclusivamente, pois os europeus, cujas empresas se encontram implantadas no continente africano desde a época colonial, criticam também a presença brasileira na África, que, supostamente, buscaria apenas “explorar o continente”. Mas a Índia é relativamente poupada pelos críticos, embora sua ação seja equivalente em forma e intensidade (Power et al 2006).

Curiosamente, tal discurso encontrou eco na extrema-esquerda e nas ONGs, que denunciavam o “imperialismo brasileiro”, e mesmo o “racismo brasileiro”, enquanto, mais paradoxalmente ainda, muitos empresários nacionais criticavam o governo por perder tempo e recursos com “um continente sem valor econômico e sem futuro”. Tais movimentos de opinião, habilmente apoiados por empresas e governos (via fundações) e difundidos globalmente pela mídia, tem o único objetivo de deslegitimar a diplomacia Africana do Brasil, constringendo seus agentes (mas nem se compara com a política antichinesa, muito mais intensa). Neste contexto, o presente artigo busca introduzir o tema de forma a discutir os elementos de tal narrativa diante da realidade das relações de Cooperação Sul-Sul. O desenvolvimento econômico-social africano, sua inserção nos fluxos mundiais (revertendo a marginalização) e sua relativa autonomia diplomática, fenômenos ativos nos últimos quinze anos, representam elementos importantes no plano internacional. Assim, nos quadros da crise iniciada em 2008 nas nações desenvolvidas, tal narrativa, carregada de argumentos fortemente contraditórios (num momento a África é considerada irrelevante, bem como os emergentes, noutro os emergentes estariam provocando uma enorme transformação negativa), encontra sua razão de ser entre bem intencionados, *naïves*, e agentes econômicos e políticos com interesses

muito bem definidos (Alden, Large e Oliveira 2008; Ampiah e Naidu 2008; Bond 2010).

Os Países Emergentes na África

O fim da Guerra Fria representou o desengajamento das potências externas e o abandono de grande quantidade de armamento nas mãos de governos débeis e de grupos insurgentes sem acesso ao poder. A luta pelos escassos recursos, pela sobrevivência e os acertos de contas em relação à fase anterior produziram matanças da Libéria a Ruanda. As tragédias dos anos 1990 não chegavam a ser compensadas pelo (ambíguo) fim do Apartheid sul-africano, parecendo dar razão aos afropessimistas, com conflitos envolvendo, inclusive, os países vizinhos (Schmidt 2012).

As atenções Ocidentais, então, se voltaram para a Ásia em acelerado desenvolvimento, em particular a China, sem dar a devida atenção à crescente presença chinesa no continente africano. A Guerra ao Terrorismo (real ou idealizado), promovida pela administração Bush a partir de 2001, manteve a alienação em relação aos laços que se forjavam entre a Ásia e a África e à forte inflexão interna que ocorria na evolução do próprio continente africano.

Nessa época, a China e a Índia não apenas se tornavam grandes exportadoras de produtos industrializados (necessitando matérias-primas, energia e mercados), mas a primeira retirava 400 milhões de pessoas da linha de pobreza e a segunda, 100 milhões. O aumento geral da renda, e a inclusão social decorrente, ampliava o consumo e a busca por mais matérias-primas, alimentos e fontes de energia. A China Popular nunca se afastara da África, e as mudanças econômicas do Dragão se refletiram nas relações sino-africanas, com um novo acento econômico. Não se tratava apenas de comércio e investimentos, mas da forma como a China agia e de como isso era importante para a África. Rápida e discretamente, a China aumentou qualitativamente a sua presença na África, sendo logo seguida pela Índia, embora esta não tivesse uma visão estratégica e um apoio governamental semelhante ao dos chineses.

Para surpresa geral, o próprio Brasil recuperou seu protagonismo diplomático, econômico e de cooperação, especialmente em relação à África, ultrapassando mesmo o forte ativismo que exercera durante o Regime Militar. A

política africana de Lula superou todas as expectativas e a política africana do Brasil se tornou o vetor da Cooperação Sul-Sul, adquirindo um perfil multifacetado.

A presença desses três gigantes na África encontrou um continente em que emergiam novas estruturas e práticas para lidar com os problemas sociopolíticos e desenvolvimento econômico. O resultado foi rápido, com os novos fluxos econômicos e políticos externos sendo acompanhados pela ação da nova África do Sul, da Nigéria e da Líbia, com seus abundantes recursos. Ao mesmo tempo, outras potências emergentes se aproximavam ou reaproximavam, com novo enfoque, do continente africano.

A Rússia de Ieltsin ignorara seus antigos aliados africanos, mas a URSS tinha deixado raízes profundas em várias regiões do continente: bastou que o Chanceler Evgueni Primakov sinalizasse e que Vladimir Putin assumisse o poder, para que uma Rússia significativamente transformada criasse uma política africana de base econômica para que as relações voltassem a se estreitar. Na mesma linha, Cuba, a nação latino-americana de maior presença no continente africano e de maior conhecimento e experiência, nunca abandonou sua cooperação, mas a dimensão militar desapareceu após o fim da Guerra Fria. Seu apoio solidário prosseguiu e, após 1999, passou a contar com o suporte político-financeiro e associação da Venezuela de Hugo Chávez.

Mas a Turquia, o Irã e os países árabes (especialmente os do Conselho de Cooperação do Golfo e, dentre eles, particularmente a Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos), além de outros menores como a Malásia, fizeram-se também presentes no continente africano, comerciando, investindo e tecendo alianças políticas. Interessante, um movimento de tal magnitude passou despercebido dos europeus e norte-americanos até a eclosão da crise de 2008. A partir daí, as tradicionais potências do Norte tiveram não apenas de buscar novos espaços, como também de combater os eficientes competidores, especialmente a China. A União Europeia ainda é a maior parceira econômica da África, mas a velocidade com que a China e as demais potências emergentes ingressaram nos negócios africanos e criaram outros novos, minando as antigas estruturas de dominação, surpreendeu os euro-americanos (Visentini e CEBRAFRICA 2013).

Enquanto uma campanha de *soft power*, contra a presença da China e do Brasil, e em muito menor escala da Índia, era desencadeada, os euro-americanos

logo partiram para a ofensiva diplomático-militar, já que a sua crise financeira e a competitividade dos emergentes (particularmente da China) não permitiam uma reversão puramente econômica. A recriação da IV Frota (Atlântico Sul), a criação do Africom (Comando África) e a militarização “antiterrorista” do Saara pelos norte-americanos somaram-se às violentas intervenções militares franco-britânicas no norte do continente, na esteira da “Primavera Árabe”. A África, assim, se tornou uma zona pivô da grande política internacional.

A China na África desperta os africanos e as potências Ocidentais²

A China tem desenvolvido, desde o estabelecimento das suas relações com os países africanos, mas, sobretudo, a partir dos anos 1990, projetos em diversas áreas. O petróleo e outros recursos naturais representam uma parte importante do investimento de Pequim no continente. A estratégia das grandes potências Ocidentais, frente ao crescimento apresentado por Pequim, de controlar, progressivamente, o acesso da China aos recursos naturais, particularmente na Ásia Central, fez com que o governo chinês se voltasse para os países em desenvolvimento, especialmente na África que, em 2007, possuía aproximadamente 10% das reservas de petróleo mundiais.

Nesse sentido, Sudão e Angola – que, nos anos 2000, ultrapassou a Arábia Saudita como maior fornecedor de petróleo para Pequim – estariam entre os parceiros africanos mais importantes, em termos energéticos. É importante ressaltar, entretanto, que outros países produtores de petróleo – como Nigéria e Gabão –, apesar de contarem com investimentos e participação chinesa no setor, seguem tendo as potências Ocidentais como principais parceiros, o que ocorre, em todos os países africanos, em diversos outros setores. Isso se deve, em grande parte, ao fato de os investimentos chineses serem muito mais diversificados que os do Ocidente, sendo estes focados especialmente no setor petrolífero.

² Com a colaboração de Guilherme Ziebell de Oliveira, mestrando em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS.

Pequim também tem desenvolvido projetos para a construção e estabelecimento de Zonas Econômicas Especiais e Zonas de Livre Comércio em diversos países africanos. As Zonas Econômicas Especiais, onde são implantadas indústrias em regime de *joint ventures*, passaram a ser desenvolvidas a partir da Cúpula de 2006 do FOCAC (Fórum de Cooperação China-África) e, a partir daí, cinco zonas foram aprovadas para serem estabelecidas na África subsaariana. O investimento em Zonas Econômicas e de Livre Comércio se apresenta como uma tentativa de reproduzir o modelo chinês de desenvolvimento, uma vez que na China a implantação de zonas como essas teria sido responsável pelo aumento do investimento direto estrangeiro e pelo consequente desenvolvimento do país.

Vale lembrar, ainda, que há países africanos que passaram, recentemente, por conflitos internos, que destruíram boa parte da sua infraestrutura, como a Guiné Bissau, Angola, R. D. do Congo, Serra Leoa, Libéria e a Costa do Marfim. Dessa forma, uma parte significativa dos investimentos chineses no continente é focada na construção ou reconstrução da infraestrutura dos países, gerando milhares de empregos, embora a China empregue, muitas vezes, a sua própria mão de obra, gerando tensões localizadas (mas reduzindo custos e permitindo operar a uma taxa de lucro mínima de 3%, ao contrário dos 15% europeus) (Brautigam 2009, 247). Diversos prédios públicos foram construídos, bem como estádios de futebol, usinas de produção de energia, estradas, escolas e centros de desenvolvimento agrícola. Hospitais também foram construídos pelos chineses, que têm fornecido capacitação e formação para médicos e diversos outros profissionais locais. A construção de infraestrutura e a capacitação de profissionais africanos são aspectos fundamentais nas relações sino-africanas, uma vez que vão ao encontro dos anseios africanos de modernidade e dignidade, pouco enfatizados pela visão ocidental.

Outro ponto importante é o auxílio financeiro prestado pela China aos países africanos. Diferentemente do Ocidente, ela não impõe às nações receptoras demandas e condicionalidades políticas. Ainda, grande parte da ajuda chinesa é feita através de construção de infraestrutura, e não por meio de pagamentos realizados diretamente aos governos, evitando significativamente desvio de verbas e corrupção (Sautman e Hairong 2006, 58). Além disso, ao contrário dos órgãos financeiros internacionais, o auxílio financeiro chinês é

bastante dinâmico, sendo disponibilizado em um prazo de tempo muito menor, o que agrada as lideranças africanas.

A interação entre China e África mudou o panorama econômico do continente. Para além dos investimentos, dos projetos de auxílio e da construção de infraestrutura, a grande demanda chinesa por *commodities* favoreceu enormemente as economias africanas, transformando as possibilidades de crescimento em um crescimento real e contribuindo para o desenvolvimento econômico expressivo do continente nos últimos anos. A captação de divisas, via exportação de *commodities*, por exemplo, permite aos Estados africanos a emancipação em relação ao FMI.

A população africana é de aproximadamente um bilhão de pessoas. Considerando-se que grande parte dela vive da produção de *commodities*, que, graças à expansão chinesa, sofreu acentuada elevação nos preços, aumentando o seu poder aquisitivo, pode-se perceber que o padrão de consumo africano cresceu, tornando o continente um novo mercado para a China e outras nações. Afora isso, os produtos chineses vendidos para a África, além de possuírem preços acessíveis, têm a capacidade de elevar o padrão de vida dos consumidores africanos. Há, assim, um equilíbrio comercial entre África e China.

Em termos políticos, a interação sino-africana traz benefícios significativos, tanto para a África, quanto para a China. Para os africanos, o apoio chinês agrega um parceiro de peso na busca por maior participação nos fóruns internacionais. Além disso, sendo a China um membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, os países africanos não se sentem mais abandonados, pois têm um aliado de peso contra algumas iniciativas Ocidentais desfavoráveis aos Estados africanos. Para os africanos, as relações com Pequim proporcionam uma espécie de descolonização econômica e uma nova projeção internacional. Para a África, tanto política quanto economicamente, a participação chinesa no continente se mostra positiva na medida em que cria novas oportunidades e possibilidades, com o aumento do número de possíveis parceiros e da competição engendrada entre eles.

A presença chinesa na África, da mesma forma que a política e o modelo de desenvolvimento da China, apresenta-se de forma enigmática. Não existe política sem interesses, e a China os têm em relação ao continente africano. Muitos deles ainda são os mesmos da fase militante da China Popular, mas não

dizem respeito apenas à África, mas, igualmente, à alteração do sistema de relações internacionais dominado pelo Ocidente. E o Terceiro Mundo sempre foi peça-chave na estratégia chinesa de alteração da ordem mundial. O que é nova é a dimensão econômica.

Os chineses não “saqueiam” o continente, pois não estão em posição de se impor aos africanos (nem desejam), e pagam pelo que compram (revertendo o declínio dos preços), além de servir como modelo aos africanos por seu bem-sucedido crescimento e eliminação da pobreza, pois a China ainda é uma nação em desenvolvimento, mesmo sendo membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. E os chineses fazem doações a fundo perdido, cooperam em todas as esferas, não se envolvem nos assuntos internos africanos e vendem bens de consumo popular extremamente baratos, acessíveis a várias camadas sociais antes carentes deles. Isso está causando uma transformação social pela base, impactando política e economicamente. O consumo africano afeta o modelo capitalista atualmente vigente no plano mundial. A presença chinesa ainda é minoritária, e o país não realiza qualquer atividade que não seja demandada pelas nações africanas.

O fluxo econômico entre a China e a África passou de 10 a 200 bilhões de dólares em 10 anos, e 25% do petróleo importado da China provém do continente africano. A relação entre ambos é semelhante à que a China manteve com o Japão nos anos 1970, durante a crise do petróleo e a recessão nos países da OCDE, só que com papéis invertidos, pois os chineses recebiam investimentos em infraestrutura, adquiriam veículos e outros bens e vendiam petróleo e carvão aos japoneses. Com a venda de *commodities*, a China pagava as importações e amortizava os investimentos sem endividar-se, o que foi extremamente vantajoso a ambos países.

Um problema é que a África não tem uma política única para negociar, pois são 54 Estados. Cabe aos africanos se organizarem melhor em suas instituições multilaterais, como a União Africana, para negociar com os chineses³. O Ocidente tem políticas de curto prazo para a África, mas a China

³ A multiplicidade de agentes chineses na África torna seu controle problemático para Pequim. Abusos, que acontecem em qualquer relação, envolvem conluíus entre chineses e autoridades locais (contrabando de madeira e marfim, por exemplo). Já no tocante à questão trabalhista, há um problema cultural: a China que entra na África está engajada num crescimento acelerado, que

atua numa perspectiva de longo prazo, embora com uma estratégia flexível. Segundo Yu (2010, 150), “a China [é o] ‘Dragão no bosque’, [que] necessita ser desconhecido e não compreendido. Contudo, a África compreendeu e o Ocidente frequentemente reconhece que a China possui capacidade, experiência e a tecnologia para contribuir para a transformação econômica da África”.

Outra questão importante, de impacto mundial, é que as relações sino-africanas são, marcadamente, características da Cooperação Sul-Sul, e estão contribuindo para criar um espaço geopolítico meridional, em que os Oceanos Atlântico Sul e Índico adquirem um papel estratégico nos planos econômico e político (Kornegay 2010). A China se tornou uma potência industrial, mas não uma superpotência, e segue sendo um país em desenvolvimento, o que faz muita diferença para a África, se comparada com a Europa ou os Estados Unidos. As críticas Ocidentais, neste sentido, apenas confirmam a hipótese de que a cooperação sino-africana cria uma situação na qual a importância Ocidental declina. A valorização do espaço africano altera o equilíbrio de poder mundial.

A retomada das relações Brasil-África e seus efeitos geopolíticos

O Brasil é um país mestiço, uma cultura múltipla e ainda em formação, com forte componente africano, o qual ingressou junto com a África no sistema mundial durante o mercantilismo escravista, fazendo o Atlântico Sul ser um dos centros mais dinâmicos da economia mundial no século XVII e parte do XVIII. Apesar da identidade comum, a diplomacia britânica impediu Angola de integrar o Brasil quando da independência, em 1822. Ao longo do século XIX, cortou os laços transatlânticos (especialmente o tráfico) e, durante a fase imperialista, ocupou grande parte do continente africano (Rodrigues 1964; Munanga 2009). De 1860 a 1960, a relação Brasil-África foi mínima, e foi apenas

contrasta com a situação em que o continente se encontrava, gerando um choque entre dimensões de tempo radicalmente diferentes. O afã chinês em concluir as obras no prazo e no custo, privam as relações interpessoais de um aspecto humano muito caro à cultura africana. E a diversidade e quantidade de frentes em que os chineses estão envolvidos, tornam os eventuais problemas mais numerosos e facilmente explorados (quando não ampliados) pela mídia internacional, com vistas a (de)formar a opinião pública local e externa.

com a Política Externa Independente (1961-64), o Regime Militar (1964-85) e o Governo Sarney (1985-90) que a interação político-econômica foi retomada com intensidade. As décadas de 1970 e 1980 foram de grande interação comercial (maior que a atual) e aproximação política.

Mas a crise da dívida externa no Terceiro Mundo e o encerramento da Guerra Fria afetaram o Brasil e a África, refreando a interação entre ambos. Após o retrocesso do período de ajustes neoliberais nas duas margens do Oceano (anos 1990), quando houve um enfoque apenas seletivo (priorizando alguns países-chave), a cooperação foi retomada quantitativa e qualitativamente, de forma multidimensional, durante o Governo Lula (2003-2010). Nesta fase o Brasil não busca matérias-primas minerais ou alimentos na África, pois é um grande exportador desses itens e está em vias de se tornar um exportador de petróleo. Houve três eixos de relacionamento que ganharam notável impulso.

Primeiro, uma aproximação político-diplomática intensa, de âmbito bilateral e multilateral, com vistas a influir na evolução da política mundial, onde o protagonismo do Presidente Lula foi decisivo. Não se tratou apenas de busca de apoio para obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, mas da formação de um grupo coeso nas negociações políticas e comerciais junto as Organizações Internacionais como a OMC. Além disso, a diplomacia brasileira buscou potencializar a atuação internacional africana e estimulou a criação, nos marcos da Cooperação Sul-Sul, do Fórum de Diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), e das trienais Cúpulas América do Sul-África (ASA) e América do Sul-Países Árabes, além de dar novo impulso à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e à Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

Segundo, no plano econômico, intensificou o comércio de bens nas duas direções (ligeiramente favorável à África), os investimentos brasileiros em infraestrutura e serviços, com o perdão da dívida de vários países e apoio financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Tais iniciativas não visavam apenas a internacionalizar as grandes empresas brasileiras que se encontravam na África desde os anos 1970 (Petrobrás, Vale do Rio Doce, Odebrecht), mas incrementar o comércio nas duas direções. Foi fundamental criar canais políticos, financeiros, institucionais e logísticos para a sustentabilidade do intercâmbio. Importante mencionar que

havia enorme preconceito empresarial e resistência de determinados atores nacionais e estrangeiros a tal cooperação (IPEA/BM 2012).

Por fim, em terceiro lugar, a Cooperação Sul-Sul teve enorme incremento nos campos técnico, educacional e social. As bem sucedidas políticas sociais do governo brasileiro atraíram a atenção africana: combate à fome, eliminação da pobreza e epidemias (como HIV-AIDS), juventude, mulheres, educação, esporte, cultura e segurança pública. No tocante à cooperação técnica, o trabalho da Embrapa e de outras agências, contribuíram para o desenvolvimento desde a agricultura em larga escala até a familiar. Formação técnica, transportes, energia, planejamento urbano, saneamento, biocombustíveis e saúde, entre outros, são campos onde se realiza um trabalho fortemente reconhecido pelos africanos e pelas agências internacionais. (Mendonça Jr. 2013)

Se todos estes processos e desenvolvimentos representam apenas discurso político (diplomacia de prestígio), interesse econômico (“imperialismo *soft*”) ou uma associação entre duas periferias do sistema mundial, na busca do desenvolvimento socioeconômico (Cooperação Sul-Sul), o tempo mostrará. Trata-se de um processo em curso, com muitos atores envolvidos, objetivos diversos e uma conjuntura regional e mundial complexa.

Os governos africanos, por sua vez, devem superar a conduta de assistência e dependência externa, criada durante o período da Guerra Fria e intensificada durante a “década perdida”, e buscar aprofundar os processos de desenvolvimento e de integração, sob o desafio da globalização. Superar alguns aspectos da herança colonial – principalmente a fragmentação dos países, observada principalmente na configuração de nações pequenas e inviáveis – representa uma necessidade urgente. Ao mesmo tempo, eles têm de aprofundar os laços de cooperação, numa perspectiva externa independente, invertendo a tendência à marginalização do continente.

O Brasil, por outro lado, constitui um país mestiço, não uma “democracia racial” ou uma nação “multicultural”. Miscigenação não significa branqueamento, mas a mistura, algo que tem a ver com uma cultura que ignora

certas diferenças e se sente fortemente atraída por outras⁴. O país está buscando uma identidade e elaborando uma cultura própria, em que o elemento africano tem uma contribuição decisiva e que deve ser reconhecida, e as desigualdades sociais, que penalizam a maioria da população negra, são objeto de políticas afirmativas e tendem a ser ao menos minimizadas. E, ainda, entre muitas injustiças, temos uma cultura de tolerância enorme, que pode ser um modelo para um mundo de intolerância (Cardim e Dias 2011).

Muito além do aspecto comercial, o Brasil pode ser um parceiro importante para que o continente africano possa superar alguns obstáculos internos (políticos, econômicos e sociais). Os entraves da África, por sua vez, também podem ser úteis para o Brasil, não só nos aspectos econômicos, mas também político-culturais. Como uma nação em desenvolvimento, há sempre uma espécie de “tentação de Primeiro Mundo” por parte das elites brasileiras, que veem o país como “branco, Ocidental e cristão”. Além disso, nossa sociedade, que recebe estudantes africanos, deveria enviar também estudantes e turistas para a África, o que contribuiria para o desenvolvimento da identidade nacional brasileira, elemento indispensável a qualquer processo de desenvolvimento.

Finalmente, a tensão entre uma cooperação transoceânica focada no Atlântico Norte (decorrente da história do capitalismo) e outra centrada no Atlântico Sul (com base na integração sul-americana, em associação com a África e a cooperação Sul-Sul) representa uma contradição fundamental. Neste contexto, as relações Brasil-África são cruciais para se superar tal limitação. A integração do Atlântico Norte já está concluída e muitos analistas se concentram sobre a ascensão da região do Oceano Pacífico. Mas poucos

⁴ A expressão “democracia racial”, frequentemente invocada pelos críticos da cooperação Brasil-África como hipocrisia, sempre citando Gilberto Freyre, não passou de um discurso político interno e diplomático de curta duração. Há que separar o Gilberto Freyre acadêmico do oportunista aliado ao salazarismo português, e lembrar também historiadores progressistas como José Honório Rodrigues, que mostraram as qualidades de um país mestiço. O conceito de “multiculturalismo”, baseado na antropologia norte-americana, foi introduzido no Brasil nos anos 1970-80 pelos críticos domésticos e estrangeiros no auge da cooperação com a África e na luta pela democratização. Seu objetivo, ao que parece, era deslegitimar o discurso diplomático brasileiro e substituir a centralidade do conceito de classe social pelo de raça, com a finalidade de desarticular os crescentes conflitos sociais que acompanhavam o fim do “milagre econômico” dos militares.

percebem a importância dos espaços oceânicos emergentes do Atlântico Sul e do Índico, rota de ligação do Brasil com a Ásia. A maior parte do petróleo da América do Sul, da África e da Ásia Meridional se encontra nesses dois oceanos. É vital, portanto, defender a soberania sobre esses recursos naturais e a desmilitarização e a segurança dessas rotas estratégicas. Assim, é possível compreender a lógica por detrás da estratégia do IBAS e mesmo das relações Brasil-África.

Obviamente a posição do Brasil em relação aos Estados africanos permite projetar mundialmente a imagem do país (diplomacia de prestígio). Mas é importante para ambos os lados, porque as relações bilaterais e a ação multilateral comuns são fundamentais para potencializar a atuação internacional dos países africanos. Além disso, elas contribuem para a emergência de uma ordem multipolar e também para vencer os antigos desafios e equilibrar as oportunidades da cooperação com os europeus e norteamericanos, por um lado, com as novas que se abrem com a presença chinesa e indiana. Trata-se de uma condição prévia para o desenvolvimento social e econômico africano.

Ao mesmo tempo, como país capitalista, a comunidade empresarial brasileira quer obter lucro, especialmente em novos mercados (daí o conceito de imperialismo *soft*). No entanto, a experiência histórica mostra que apenas vontade política e uma retórica de solidariedade são insuficientes sem vínculos econômicos sólidos. A evolução política recente demonstra, por outro lado, que os governos africanos estão se tornando mais proativos na defesa dos seus interesses. E o Brasil não está em posição de impor algo que os africanos não desejam. Da mesma forma, chineses e indianos não têm condições de “dominar” os africanos.

É evidente que o governo Lula teve uma abordagem abrangente sobre a Cooperação Sul-Sul e tentou propor uma nova forma para o sistema internacional. Não era o caso de solicitar um novo tipo de tratamento por parte dos parceiros mais poderosos, mas não fazer o mesmo em relação aos parceiros menos desenvolvidos. Isso foi coerente com o programa político e social de Lula e Dilma. Tampouco se tratou da antiga estratégia terceiro-mundista dos anos 1970 – uma coalizão contra o Norte. O cenário pós-Guerra Fria e a globalização

produziram um novo ambiente internacional, no qual o Brasil precisa de parceiros consistentes para a construção de uma ordem mundial multipolar.

Finalmente, as relações Brasil-África ganham ainda mais importância no atual contexto de crise financeira mundial, em que os países em desenvolvimento estão ameaçados pela queda nos preços de *commodities* e diminuição do fluxo de investimentos externos. É, portanto, um momento crítico para as parcerias com os países africanos, em que há um potencial tanto para uma ligação mais estreita entre eles como de uma ruptura. De acordo com sua postura nos fóruns – III Cúpula do IBAS, G-20 financeiro e Assembleia Geral da ONU – o Presidente Lula esteve interessado na primeira opção, tendendo a manter as linhas principais de sua política externa através de esforços diplomáticos, a fim de aprofundar as relações do Brasil com as nações em desenvolvimento. Conforme afirmou o Presidente durante a XXIII Assembleia da União Africana, em julho de 2009: “O Brasil não veio à África para se desculpar do passado colonial, nós queremos ser verdadeiros parceiros no desenvolvimento e na cooperação”. Na ocasião, ele prometeu auxiliar a África a promover uma *Revolução Verde* em todos os campos da agricultura.

Não seria exagerado considerar a política africana do Brasil durante o Governo Lula como uma *Revolução*. Durante a Copa Mundial de Futebol, em julho de 2010, Lula realizou sua última viagem à África como presidente. Ele visitou Cabo Verde, onde assistiu à Reunião de Cúpula Brasil-CEDEAO/ECOWAS para promover a cooperação com os países da África Ocidental. Então, ele viajou para a Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Quênia, Tanzânia, Zâmbia e África do Sul. No Quênia e na Tanzânia foram assinados acordos com a Vale do Rio Doce e a Petrobras. Entre 2003 e 2010, Lula viajou 11 vezes à África, visitando 29 nações, enquanto o Brasil recebeu 48 chefes de Estado africanos. O Brasil abriu 17 novas Embaixadas na África, totalizando 35 e ficando na 4ª posição, atrás dos EUA, França e China. Nunca se fez tanto nas relações Brasil-África, e a presidente Dilma Rousseff está mantendo a mesma política, embora numa conjuntura menos favorável (“continuidade sem prioridade”).

Índia, Rússia e outras potências emergentes também chegam à África

A Índia, como a China, teve contatos antigos com a África Oriental, que foram interrompidos enquanto ambos sofriam o colonialismo comum, embora a migração de trabalhadores indianos contratados também tenha ocorrido. Da independência indiana ao fim da Guerra Fria, o neutralismo, a política anticolonial e o apoio diplomático antiapartheid foram a marca das relações entre Índia e África. A globalização e o desenvolvimento e abertura indianos criaram, desde os anos 1990, um novo patamar para as relações de cooperação, que têm um apoio governamental de Déli menor que o de Pequim. Além disso, a Índia procura manter um baixo perfil político e uma atuação predominantemente econômica, embora os objetivos de longo prazo da diplomacia indiana não tenham sido alterados, apenas mudado de forma.

O interessante é que as ações indianas praticamente não sejam objeto de crítica ocidental, embora não sejam muito diferentes da chinesa ou da brasileira. De qualquer maneira, a Índia contribui para o desenvolvimento da África, onde busca energia, matérias-primas, alimentos e mercados, oferecendo cooperação e investimentos. Na falta de uma política definida, a Índia segue a China, com a diferença de que é membro do IBAS e partilha com os africanos a ascensão como espaço estratégico do Oceano Índico (Beri 2003; Mohanti 2008).

A Rússia imperial teve relações com os cristãos coptas da Etiópia e do Egito, bem como uma política antibritânica em comum com os africanos. Se a Revolução Soviética, por um lado, representou um afastamento físico, por outro, teve uma decidida política anti-imperialista que agradava aos africanos, que enviaram alguns quadros para formação na Internacional Comunista e, depois da Segunda Guerra Mundial, à Europa do leste e junto aos Partidos Comunistas das metrópoles, que representavam conexões indiretas com a URSS.

Como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, Moscou desenvolveu intensa política anticolonial e estendeu sua cooperação aos primeiro países independentes da África. Em um continente pouco conhecido, o envolvimento com a crise do Congo representou um trauma. Além disso, a incerteza das políticas de regimes progressistas, como Gana, Guiné e Egito, levaram a certo refluxo soviético, apesar da manutenção de alguma cooperação

com o continente. O anticolonialismo soviético também sofreu contradições com sua política europeia da Guerra Fria, como no caso das relações com a França.

Todavia, com a situação gerada nas colônias portuguesas com a Revolução dos Cravos e o envolvimento cubano, bem como com a Revolução Etíope, Moscou teve de se posicionar em apoio aos aliados e contra a ingerência sino-americana na África. Seguiram-se quinze anos de guerra na África Austral e no Chifre africano, com envolvimento indireto do Pacto de Varsóvia (armas, assessores, apoio econômico, diplomático e formação de quadros) e direto de Cuba (combatentes e cooperantes). Tal envolvimento ajudou a formar novas elites africanas – militares, burocratas e técnicos, que contribuíram para a construção do Estado, da nação e da projeção internacional (Hughes 1992). Mas, tudo foi interrompido com o fim da URSS, e a década de 1990 foi de afastamento durante a presidência de Ieltsin.

Com Putin, a Rússia reaparece como parceiro econômico, buscando, mais do que apenas importar, investir em energia e minérios, além de retomar os contatos militares para a venda e melhoria dos armamentos. Mas a Rússia também contribui para a infraestrutura, coopera em variados campos tradicionais e se torna um aliado nos fóruns multilaterais, buscando qualificar os Estados africanos para atuarem na construção de uma ordem mundial multipolar (Fidan e Aras 2010).

Cuba foi incluída neste artigo não por ser “emergente”, mas por representar a nação latino-americana de mais longa e ininterrupta presença no continente africano, no qual exerce grande influência, mesmo que não diretamente econômica. Como o Brasil, trata-se de um país mestiço de forte componente africano. Mesmo antes da Revolução, já havia contatos intensos com ativistas africanos e ela foi simultânea às independências, com fortes interações. Excluída da América Latina e com uma relação complexa, não isenta de contradições, com o mundo comunista, Cuba se aproximou do Terceiro Mundo, em particular da África. Lá ela apoiou os movimentos de libertação nacional, cooperou no campo social com as jovens nações e formou quadros técnicos e políticos em Cuba. Em 1975, os cubanos passaram a ter uma presença estratégico-militar na África Meridional e no Chifre africano.

A soberania angolana e a defesa da Revolução Etíope foram garantidas pelos cubanos, bem como a independência da Namíbia, mas as tropas cubanas se retiraram da África em 1989. A cooperação médica, educacional e técnica, no

entanto, continuou. Mesmo com a crise econômica, Cuba seguiu cooperando e recebendo milhares de estudantes africanos (Lopez 2002). No início do século XXI, sua situação melhorou e, igualmente, passou a se associar com a Venezuela de Chávez para uma diplomacia africana de alto perfil. A nova África do Sul representa um aliado importante, graças à antiga associação com o Congresso Nacional Africano.

A Turquia teve uma presença histórica no norte da África, embora não seja vista como colonialista. Em 1998, com a vitória do islâmico Partido da Justiça e do Desenvolvimento, foi criado um Plano de Ação para a África. Nação com certo grau de industrialização, uma potência regional e com uma nova e ativa diplomacia, a Turquia deixou de ter no ingresso na União Europeia e no pertencimento à OTAN (a URSS não mais existia) seus únicos vetores de política externa. Sua Doutrina de Profundidade Estratégica buscava estabelecer laços de influência e liderança em relação aos países muçulmanos, especialmente na África. Além dos laços comerciais e de investimento, a Turquia tem dado grande ênfase ao problema da Somália, o que lhe valeu muito prestígio no continente africano.

O Conselho de Cooperação do Golfo, especialmente a Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos, juntamente com o Banco Islâmico de Desenvolvimento (fundado em 1973), busca investir no continente, preparando-se para a era pós-petróleo. Não se trata de trabalhar pela “emancipação da África”, pois visam exclusivamente negócios, ocupando os vazios deixados ou negligenciados pelos euro-americanos, pois as petromonarquias são aliadas do Ocidente (embora comecem a desenvolver alguns interesses diferenciados). Mas sua ação contribui muito para o desenvolvimento africano.

Já o Irã, que, na época imperial, teve certos contatos com a África, aparece vendendo petróleo a baixo preço, realiza comércio e investimentos e intensa cooperação política. Trata-se de sobrepujar o isolamento que as sanções ocidentais impõem ao país, mas também de exercer uma diplomacia voltada à emancipação do Terceiro Mundo, que sempre foi a bandeira da Revolução Iraniana. O Irã é, hoje, uma das lideranças do Movimento dos Não Alinhados. Também merece destaque a discreta, porém relevante e crescente presença da Malásia, a qual, embora seja um país oficialmente muçulmano, desenvolve uma típica diplomacia de negócios. Seu perfil de nação emergente em

desenvolvimento se assemelha aos demais, mas evita desenvolver qualquer discurso político específico para o continente africano, apenas o da Cooperação Sul-Sul.

O encontro da periferia com a semiperiferia: efeitos

No plano estrutural, a presença de potências emergentes, como China, Brasil e Índia, Rússia, Cuba, Turquia, Irã e nações árabes do Golfo, na África se apoia na mudança em curso no capitalismo global. A industrialização se espalhou pela semiperiferia do sistema mundial, especialmente na Ásia Oriental e Meridional. Todavia, é importante ressaltar que sem conexões econômicas, não há sistema de relações internacionais. Mas o sistema político mundial também está passando por alterações, com o declínio relativo da economia e, até mesmo, do poder diplomático-militar das potências tradicionais do Atlântico Norte, e estas condições, necessárias para explicar o novo fenômeno, não são suficientes.

Esse conjunto de relações novas não foi fruto de acaso, de oportunidade econômica conjuntural ou de simples voluntarismo político. A transformação do capitalismo global, que levava a industrialização aos Tigres Asiáticos e à China, além de a outras nações emergentes, como Brasil e Índia, agora permitia que esses países investissem e comerciassem com a África. Todavia, não se trata apenas de uma lógica econômica que agora conecta a semiperiferia à periferia: há uma dimensão política e a emergência de um novo paradigma socioeconômico que não se encontravam nos cálculos dos *policymakers* e dos empresários e especuladores do Atlântico Norte. A grande transformação produtiva e tecnológica em curso cria condições para a emergência de projetos políticos, diplomáticos e sociais alternativos, num contexto de história de longa duração, em que os cinco séculos de expansão Ocidental dos Impérios Marítimos dão lugar à recuperação dos grandes espaços terrestres e “Impérios continentais”.

Todavia, é preciso que os países em questão tenham projetos e vontade política de promover a internacionalização econômica e a cooperação política e social com outras regiões. Muitos atribuíram o fenômeno da presença dos emergentes na África a uma “conjuntura excepcionalmente favorável da economia mundial”, sem qualquer mérito específico. Mas tal conjuntura, se é que existiu, já passou, mas a cooperação com a África se mantém forte, a tal

ponto que as antigas potências têm buscado empregar recursos diplomático-militares para barrar o caminho da cooperação Sul-Sul no tocante à África.

A África, um continente gigantesco e subpovoado, representa o último espaço com recursos estratégicos disponíveis e subutilizados, ainda sob influência de potências em declínio econômico. Este é o espaço que se abre uma para nova disputa entre potências, mas a chamada “nova corrida” ou “nova partilha” não se baseia em estabelecimento de zonas exclusivas de controle direto, como no passado. Ela visa a setores específicos da economia de todo o continente, que, hoje, se caracteriza por um conjunto de nações em vias de consolidação e com vontade política própria.

Os africanos e seus novos parceiros ganham maior protagonismo diplomático, com as novas relações internacionais marcadas pela Cooperação Sul-Sul e a construção de um sistema mundial caracterizado pela crescente multipolaridade, que avança à medida que o desenvolvimento da periferia se consolida. A China representa o fator mais importante de tal processo, quantitativa e qualitativamente, o qual favorece a presença dos demais emergentes. A China, além de Cuba, jamais deixaram de cooperar com a África, desde 1949 e 1959, respectivamente.

A URSS iniciou a cooperação na passagem dos anos 1950 aos 1960, sofrendo certo retrocesso até meados da década de 1970, quando adquiriu elevado perfil. Com seu declínio e implosão, seguiu-se uma década de quase ausência, até que a Rússia de Putin, em 2000, retomou a cooperação, desta vez com um perfil econômico e cada vez com mais intensidade. Os turcos, os iranianos e os árabes chegaram depois, embora os últimos tenham tido certa cooperação na década que se seguiu à crise do petróleo de 1973.

Atualmente se observa a manutenção da presença das potências emergentes, mas em meio a uma contraofensiva euro-americana, desde 2008. O problema é que os Estados africanos, mesmo com a criação da União Africana, em 2002, não têm uma política comum consolidada nem um projeto de desenvolvimento definido em escala continental, embora ele esteja se esboçando. A grande questão é saber se sua cooperação com os emergentes resistirá à nova ofensiva ocidental. Tudo indica que sim, mas haverá grandes alterações no quadro atual.

A China teve contatos antigos com a África há quinhentos anos, os quais foram interrompidos (exceto pela presença de imigrantes contratados para frentes de trabalho), e o país asiático sofreu o colonialismo da mesma forma que a África, o que cria uma visão comum. A Revolução Chinesa, a Conferência de Bandung e o anticolonialismo criaram condições para uma nova cooperação, com apoio diplomático e revolucionário, e cooperação nas esferas de base da sociedade. Apesar de mais pobre que a URSS, a China despendeu mais recursos que ela até que a Guerra Fria chegou ao continente na década de 1970. Nesta fase, os problemas internos, as alianças externas pró-ocidente e a transformação econômica fizeram com que a cooperação diminuísse e que Pequim adotasse alianças no continente que afastaram a maioria dos africanos.

Mas, nos anos 1990, a China retornou com a cooperação técnica e interação econômica crescentes, pois seu desenvolvimento e a transformação da ordem mundial assim o exigiam. Embora negue, a China tem uma estratégia para o continente, que visa ao desenvolvimento de ambos e ao estreitamento da cooperação diplomática, como forma de transformar a ordem mundial rumo à multipolaridade e o reforço das organizações multilaterais, sobretudo a ONU. A China busca matérias-primas, alimentos, energia, mercados e apoio político, oferecendo cooperação de base (inclusive a fundo perdido), construção de infraestrutura (via ajuda ou paga pelos africanos), realiza investimentos, colabora para a emancipação econômica do continente e atua em conjunto nas organizações internacionais, quase sempre em apoio ao Terceiro Mundo.

O Brasil teve forte interação com a África no período colonial e no século XIX, sendo, juntamente com Cuba, o único dos emergentes com forte população de origem africana. Mas a cooperação do Brasil com o continente africano só foi retomada com a Política Externa Independente (PEI) em 1961, e consolidada durante o Regime Militar (1964-1985), recuando durante os anos 1990 e sendo retomada com grande intensidade no início do século XXI.

A cooperação Brasil-África, além das Cúpulas ASA e ASPA, envolve outra dimensão multilateral de alcance transcontinental, o Fórum de Diálogo IBAS, que representa uma forma elaborada de cooperação Sul-Sul, reativando a dimensão do Terceiro Mundo na diplomacia brasileira. Pode-se acrescer as conexões ligadas à emergência estratégica do Atlântico Sul, que possui forte interface com as relações Brasil-África.

Embora o desenvolvimento social e econômico, aliado à autonomia política da África, sejam componentes políticos do governo liderado pelo Partido dos Trabalhadores, são também condições necessárias para a alteração do sistema internacional e para o aprofundamento dos laços entre Brasil e África. Igualmente, a relação contribui para a definição da identidade brasileira como nação do Terceiro Mundo (embora vinculada ao equívoco do “multiculturalismo”⁵), em lugar da ideia das elites de pertencimento ao mundo Ocidental, leia-se, branco e europeizado.

Como as nações africanas, o Brasil é um país *em desenvolvimento*. Daí a forma agressiva como a elite brasileira combate a política africana iniciada pelo Governo Lula. Durante a gestão Dilma, a relação com a África não perdeu importância, mas prioridade e protagonismo. A presidente não tem o mesmo interesse pela política externa, que considerava “avançada demais” e consolidada, dando grande autonomia ao Itamaraty e se concentrando na luta contra a crise e na construção da infraestrutura. Há continuidade, mas o futuro mostrará qual o lugar da África na inserção mundial futura do Brasil.

Por fim, a reação diplomático-militar euro-americana (e também israelense) visa, formalmente, ao combate ao terrorismo, mas também aos negócios, à enfraquecer da presença das potências emergentes no continente africano, e à garantia de um flanco estratégico para um certo refluxo no Oriente Médio, para o controle dos Oceanos Índico e Atlântico Sul, bem como à estabilização da fronteira sul da Europa. Os israelenses buscam evitar o isolamento na região, onde a presença ocidental declina. Os números estáticos apontam para a supremacia euro-americana no continente africano, mas sua evolução demonstra que, em seu conjunto, os emergentes se tornam uma força crescente, não apenas em proveito próprio, mas em contribuição para o desenvolvimento africano.

⁵ Há uma ideia equivocada no país relacionando simplisticamente a questão do afrodescendente no Brasil com a situação da África: ambos seriam “os oprimidos”. No Brasil, a análise de classe é abandonada pela de raça, ao gosto da antropologia norte-americana que introduziu, desde os anos 1970, o conceito de multiculturalismo. Por outro lado, enquanto a elite se opõe às relações Brasil-África, a “esquerda” acredita que deveríamos “pagar a dívida histórica” do escravismo, sem considerar que quem promoveu o escravismo foram os Estados europeus. Ora, as nações africanas são capitalistas, e é com elas que o Brasil tem de negociar, o que não significa que a ação não esteja dirigida para a mudança.

O fenômeno descrito nesse artigo ocorre nos marcos do capitalismo global, com a África vivenciando um processo de acumulação de capital, bem como a formação de classes sociais diferenciadas, de tipo moderno. Mas ele é marcado por um impacto político já visível nos países que mais avançaram no processo, como a África do Sul. É importante lembrar que as lideranças africanas, e expressivos segmentos sociais, são atores privilegiados de tal interação, que se inscreve nos marcos de uma disputa intercapitalista no plano mundial. Por um lado, como foi visto, a Cooperação Sul-Sul empodera o desenvolvimento político-econômico dos países africanos, com impacto no reordenamento mundial. Mas por outro, ocorre um aprofundamento das relações sociais de tipo capitalista na África, o que cria clivagens político-sociais que comportam a elaboração de projetos alternativos no plano interno, com possíveis rupturas no médio e longo prazos. Essa modernização do continente africano permite tal possibilidade futura, ao contrário da ingênua defesa do padrão societário pré-capitalista da região, defendida por alguns atores sociais.

REFERÊNCIAS

- Adebajo, Adekeye; e Kaye Whiteman, eds.. 2012. *The EU and Africa*. From Eurafrique to Afro-Europe. Londres: Hurst & Company.
- Adebajo, Adekeye. 2010. *The curse of Berlin*. Africa after the Cold War. Londres: Hurst & Company.
- Alden, Chris, Daniel Large, e Ricardo Soares de Oliveira. 2008. *China returns to Africa*. A rising power and a continent embrace. Londres: Hurst & Company.
- Almeida Filho, João Genésio. 2009. *O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul*. Brasília: FUNAG.
- Ampiah, Kweku, e Sanusha Naidu, eds.. 2008. *Crouching Tiger, Hidden Dragon? Africa and China*. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press.
- Anshan, Li. 2008. "China's New Policy toward Africa." In *China into Africa: Trade, Aid, and Influence*, editado por Robert I. Rotberg, c. 2. Washington: Brookings Institution Press.
- António, Nelson. 2011. *China and Portuguese speaking Africa*. Lisboa: Ed. Sílabo.
- Ben Barka, Habib. 2011. "Russia's Economic Engagement with Africa." *Africa Economic Brief*, 11 de maio, v. 2(7).
- Beri, Ruchita. 2003. "India's Africa Policy in the Post-Cold War Era: An Assessment." *Strategic Analysis*, v. 27(2), Abr-Jun.
- Bond, Patrick. 2006. *Looting Africa*. The economics of exploitation. Londres: Zed Books/Scottsville: University of Kwa-Zulu Natal Press.
- Brautigam, Deborah. 2009. *The Dragon's Gift: the real story of China in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Cardim, Carlos, e Rubens Gama Dias Filho, orgs. 2011. *A herança africana no Brasil e no Caribe*. Brasília: FUNAG.
- Cheru, Fantu, e Cyril Obi, eds. 2010. *The rise of China and India in Africa*. Londres: Zed Books.
- Clarke, Duncan. 2010. *Africa, a crude continent*. The struggle for Africa's oil prize. Londres: Profile Books.
- Clegg, Jenny. 2009. *China's global strategy*. Towards a multipolar world. Londres: Pluto Press.

- Coelho, Pedro, e Flávio Saraiva orgs. 2004. *Fórum Brasil-África: política, cooperação e comércio*. Brasília: IBRI/FUNAG.
- D'Ávila, Jerry. 2010. *Hotel Trópico: Brazil and the challenge of African decolonization, 1950-1980*. Durham/Londres: Duke University Press.
- Donaldson, Robert H., e Joseph L. Nogee. 2002. *The Foreign Policy of Russia: Changing Systems, Enduring Interests*. Nova Iorque: M. E. Sharpe.
- Fidan, Hakan, e Bülent Aras. 2010. "The Return of Russia-Africa Relations". *Bilig* 52: 47-68.
- Gadzala, Alex. 2011. "Chinese and Indian entrepreneurs in the East African economies." In *India in Africa: Changing Geographies of Power*, editado por Emma Mawdsley e Gerard McCann. Cidade do Cabo: Pambazuka Press.
- Gazibo, Mamoudou, e Roromme Chantal. 2011. *Un nouvel ordre mondial made in China?* Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Gleijeses, Piero. 1999. *Conflicting Missions: Havana, Washington, Pretoria*. Alberton: Galago Books.
- Goldstein, Andrea, Nicolas Pinaud, Helmut Reisen, e Xiaobao Chen. 2006. *The rise of China and India. What's in it for Africa?* Paris: OECD.
- Gonçalves, Jonuel. 2007. *Atlântico Sul XXI. África Austral e América do Sul na virada do milênio*. São Paulo: UNESP.
- Grauvaud, Raphael. 2009. *Que fait l'armée française en Afrique?* Marseille: Agone.
- Guerrero, Dorothy-Grace, e Firoze Manji, eds. 2008. *China's new role in Africa and the South. A search for a new perspective*. Cidade do Cabo: Pambazuka Press.
- Harneit-Sievers, Axel; Marks, Stephen; e Sanusha Naidu (Eds.). 2010. *Chinese and African perspectives on China in Africa*. Cidade do Cabo: Pambazuka Press.
- Hughes, Arnold, ed. 1992. "Marxism's retreat from Africa." *The Journal of Communism Studies*, v. 8(2), Special Issue. Londres: Frank Cass & Company.
- Ikome, Francis. 2007. *From the Lagos Plan of Action to The New Partnership for Africa's Development*. Midrand: Institute for Global Dialogue.
- IPEA/BM. 2012. *Ponte sobre o Atlântico. Brasil e África Subsaariana: Parceria Sul-Sul para o crescimento*. Brasília: IPEA/Banco Mundial.

- Kapcia, Antoni. 2008. *Cuba in Revolution*. A history since the fifties. Londres: Reaktion Books.
- Kornegay, Francis. 2010. “A África do Sul como potência emergente: dilemas especiais e dimensões de segurança.” In *África do Sul: História, Estado e Sociedade*, organizado por Paulo Visentini e Analúcia Danilevicz Pereira. Brasília: FUNAG.
- Li, Minqi. 2008. *The rise of China and the demise of the capitalist world economy*. Nova Iorque: Monthly Review Press.
- Lima, Maria Regina Soares de, e Monica Hirst, orgs. 2009. *Brasil, Índia e África do Sul*. Desafios e oportunidades para novas parcerias. São Paulo: Paz e Terra.
- López, David Gonzáles. 2002. “Relaciones Cuba-África: Marco para um Bojeo Bibliográfico.” *Estudos Afro-Asiáticos*, 24(3).
- Manju, Firoze, e Stephen Marks, eds. 2007. *African perspectives on China in Africa*. Cidade do Cabo: Pambazuka Press.
- Matusevich, Maxim, ed. 2007. *Africa in Russia, Russia in Africa: Three Centuries of Encounters*. Asmara: Africa World Press.
- Mawdsley, Emma, e Gerard McCann, eds. *India in Africa: Changing Geographies of Power*. Cidade do Cabo: Pambazuka Press.
- Mawdsley, Emma. “The rhetorics and rituals of ‘South-South’ development cooperation: notes on India an Africa.” In *India in Africa: Changing Geographies of Power*, editado por Emma Mawdsley e Gerard McCann. Cidade do Cabo: Pambazuka Press.
- McCann, Gerard. 2011. “Diaspora, political economy and India’s relations with Kenya.” In *India in Africa: Changing Geographies of Power*, editado por Emma Mawdsley e Gerard McCann. Cidade do Cabo: Pambazuka Press.
- Mendonça Jr., Wilson. 2013. *Política externa e cooperação técnica*. As relações do Brasil com a África durante os anos FHC e Lula da Silva. Brasília: Ed. D’Plácido.
- Mohanty, S. K., e Sachin Chatuverdi. 2008. “India-Africa economic partnership: trends and prospects”. *RIS Discussion Papers* 134, Março.
- Moreira, Neiva, e Beatriz Bissio. 1979. *Os cubanos na África*. São Paulo: Global.

- Munanga, Kabengele. 2009. *Origens africanas do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Global.
- Oliveira, Ricardo Soares de. 2007. *Oil and politics in the Gulf of Guinea*. Londres: Hurst & Company.
- Patman, Robert G. 1990. *The Soviet Union in the Horn of Africa: the diplomacy of intervention and disengagement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Penha, Eli Alves. 2011. *Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: Ed. UFBA.
- Pere, Garth le, ed. 2007. *China in Africa: mercantilist predator, or partner in development?* Joanesburgo: Institute for Global Dialogue/SAIIA
- Power, Marcus, e Ana Cristina Alves, eds. 2012. *China & Angola. A marriage of convenience?* Cidade do Cabo: Pambazuka Press.
- Radelet, Steven. 2010. *Emerging Africa*. How 17 countries are leading the way. Washington: Centre for Global Development.
- Rodney, Walter. 1975. *Como a Europa subdesenvolveu a África*. Lisboa: Seara Nova.
- Rodrigues, José Honório. 1964. *Brasil e África: outro horizonte*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Rotberg, Robert I., ed. 2008. *China into Africa: Trade, Aid and Influence*. Washington: Brookings Institution Press.
- RUSSIAN FEDERATION. 2008. *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*. Acesso em 12 de novembro de 2012: <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2008/07/204750.shtml>.
- Saraiva, José Flávio. 2012. *África, parceira do Brasil Atlântico*. Belo Horizonte: Fino Traço.
- Sautman, Barry, e Yan Hairong. 2006. "Honour and Shame? China's Africa ties in comparative context." In *The New Sinosphere: China in Africa*, editado por Leni Wild e David Mephram, c. 8, 54-61. Londres: Institute for Public Policy Research.
- Schmidt, Elizabeth. 2013. *Foreign interventions in Africa*. From the Cold War to the War on Terror. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shelton, Garth, e Farhana Paruk. 2008. *The Forum on China-Africa Cooperation: A Strategic Opportunity*. Joanesburgo: Institute for Security Studies.

- Sheth, V. S. 2008. *India-Africa Relations: Emerging Policy and Development Perspectives*. Delhi: Academic Excellence.
- Shubin, Vladimir. 2008. *The hot "cold war"*. The USSR in Southern Africa. Londres: Pluto Press/Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press.
- Sisodia, N. S., e C. Uday Bhaskar, eds. 2005. *Emerging India*. Security and Foreign Policy Perspectives. Nova Delhi: IDSA.
- Southall, Roger, e Henning Melber, eds. 2009. *A new Scramble for Africa?* Imperialism, investment and development. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press.
- Power, Michael, Harry Stephan, Herve, Angus Fane, e Raymond Steenkamp Fonseca, eds. 2006. *The scramble for Africa in the 21st century*. A view from the South. Cidade do Cabo: Renaissance Press.
- Strauss, Julia, e Martha Saavedra, eds. 2009. *China and Africa: emerging patterns in globalization and development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, Ian. 2009. *China's new role in Africa*. Boulder: Lynne Rienner.
- Vaz, Alcides Costa, ed. 2006. *Intermediate States, regional leaders & security*. India, Brazil and South Africa. Brasília: Ed. UnB.
- Visentini, Paulo Fagundes, e Equipe CEBRAFRICA. 2013. *A África e as Potências Emergentes: Nova Partilha ou Cooperação Sul-Sul?* Porto Alegre: Leitura XXI.
- Volman, Daniel. 2009. "China, India, Russia and the United States: The Scramble for African Oil and the Militarization of the Continent." *Current African Issues* 43. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Wild, Leni, e David Medham, eds. 2006. *The New Sinosphere: China in Africa*. Londres: Institute for Public Policy Research.
- Yu, George T. 2010. "China's Africa Policy: South-South Unity and Cooperation." In *China, The Developing World and The New Global Dynamic*, editado por George T. Yu e Lowell Dittmer, c. 7, 129-156. Boulder: Lynne Rienner.

RESUMO

Após a segunda “década perdida”, surpreendentemente, no início do Século XXI, a África retoma o crescimento econômico, o desenvolvimento socioeconômico, relativa estabilidade política e avanço nos processos de integração regional e continental. A razão de tal inflexão resulta de uma combinação de fatores tanto internos quanto externos: a estabilização de grandes nações africanas, a atuação de suas lideranças na busca da integração política e econômica (NEPAD e UA) e a crescente presença de potências emergentes, especialmente da China, mas também dos demais BRICS e outras grandes nações em desenvolvimento. Com base em novos fluxos de capital entre a semiperiferia e a periferia, ocorre um fenômeno ligado a iniciativas político-diplomáticas e sociais de Cooperação Sul-Sul, de significativos impactos na transformação do sistema internacional. Tanto é assim, que as potências Ocidentais, a partir da crise de 2008, passaram a buscar a reversão de tal processo.

PALAVRAS-CHAVE

África; Potências Emergentes; BRICS; Cooperação Sul-Sul.

Recebido em 21 de março de 2014.

Aprovado em 28 de abril de 2014.

O PAPEL DA SEGURANÇA FORNECIDA COMERCIALMENTE NO COMPLEXO PATRIMONIAL DE SEGURANÇA AFRICANO

Christopher Kinsey¹, Andreas Krieg²

Introdução

A aplicação de modelos ocidentais liberais de relações do setor civil-securitário ao altamente complexo e fracionado setor securitário do continente africano é difícil. Diferente do setor securitário dos Estados ocidentais liberais cujo controle é amplamente monopolizado pelas instituições do Estado e da sociedade³, o setor securitário na África nunca foi estruturado em torno do conceito de segurança como um bem público fornecido pelo Estado em nome de ou para proteger a esfera social pública como um todo. Em um continente onde grupos étnicos, tribais e religiosos foram colocados em entidades territoriais artificiais pelas potências coloniais, a noção ocidental de um Estado-Nação integral, construído em torno de uma consciência pública de união, tem sido alienada para a maioria dos Estados e sociedades africanas⁴. Consequentemente, Estados pós-coloniais e suas lideranças civis raramente criaram um setor de segurança inclusivo, que represente as dificuldades domésticas sociais e

¹Departamento de Estudos de Guerra e Defesa, King's College, London. E-mail: ckinsey.jscsc@defenceacademy.mod.uk.

²Departamento de Estudos de Guerra e Defesa, King's College, London. E-mail: andreas.krieg@kcl.ac.uk

³ Elke Krahmann, *States, Citizens and the Privatization of Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 11.

⁴ Ver Christopher Clapham, "African Security Systems: Privatization and the Scope for Mercenary Activity," in *The Privatization of Security in Africa*, eds. Greg Mills and John Stremlau, 23-46 (Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1999), 25.

religiosas e que seja o único que regulamente a segurança. Em vez disso, os setores securitários africanos, públicos ou privados, foram construídos em torno de redes patrimoniais que, ao controlar o fornecimento de segurança, asseguraram que esta seja um bem privado exclusivo, beneficiando as elites incorporadas em tais redes.

Com o conceito de segurança pública geralmente ausente na África e um setor de segurança fracionado em atores estatais e não estatais fornecendo segurança exclusivamente a alguns grupos filiados a elites patrimoniais, esse artigo examina o papel dos fornecedores comerciais de segurança dentro dos setores securitários africanos. Com setores securitários fracionados e de limitado alcance territorial, o Estado é incapaz ou não está comprometido com fornecer segurança como um bem público dentro de suas fronteiras, perdendo seu monopólio de controle da violência. É nesse contexto que esse artigo se pergunta até que ponto fornecedores comerciais de segurança na África adicionam outra dimensão a um já complexo e não público setor securitário dominado por fornecedores de segurança não-oficiais legais e ilegais. Assim, esse artigo foca-se em que medida provedores comerciais de segurança estão incorporados nas redes patrimoniais, agindo exclusivamente em prol dos interesses securitários privados de certas elites. Entendendo o problema da natureza privada ou pública da segurança fornecida comercialmente na África através do prisma da teoria normativa, esse artigo não pretende nem fazer julgamento moral sobre a legitimidade de segurança comercialmente fornecida na África nem relativizar a natureza privada e patrimonial da segurança comercialmente fornecida como um fenômeno inerente nas relações do setor securitário africano. Em vez disso, o artigo tenta explorar a base para o entendimento dos interesses dos fornecedores comerciais de segurança na África.

Conceituando a Natureza de Segurança

Podemos abordar o conceito de segurança como um bem público ou privado sobre vários ângulos. Em referência à suposta mercantilização da segurança, em particular a natureza pública e privada da segurança tem sido

definida com base na teoria econômica dos bens públicos⁵. A teoria dos bens públicos coloca a natureza de um bem baseado na exclusão e rivalidade para determinar se ele deve ser provido por um fornecedor público ou privado⁶. Para tal objetivo, a teoria dos bens públicos pode fazer uma contribuição para o entendimento sobre a mercantilização da segurança, ainda que ela falhe em entender a inerente conotação social e política dos termos público e privado. Logo, ao tentar conceituar a natureza da segurança deve-se utilizar uma abordagem teórica mais liberal, em vez de estabelecer uma avaliação sobre a natureza privada ou pública da segurança na questão de quem a fornece, mas mais importante quem se beneficia dela. A relevância da questão sobre a natureza pública ou privada da segurança advém do debate amplamente normativo na ciência política e na literatura de relações internacionais⁷. A literatura tenta avaliar a legitimidade da segurança fornecida pública ou privadamente em uma era de crescimento do envolvimento de atores não-estatais em setores securitários locais, nacionais e globais. Portanto, como a legitimidade da segurança é frequentemente relacionada a prerrogativa normativa do Estado de monopolizar o controle e a autoridade e, às vezes, a posse da segurança, o debate sobre a natureza privada ou pública da segurança está no cerne do esforço normativo para delinear a legitimidade da segurança. Nesse sentido, a conceituação da natureza da segurança deve ser fundada com referência a teoria liberal, como o Contrato Social e, logo, da decorrente teorização de Huntington sobre as relações civil-securitárias.

⁵ Elke Krahmann, "Security: Collective Good or Commodity?" *European Journal of International Relations* No. 14 (2008): 379-404.

⁶ Inge Kaul, Isabelle Grunberg and Marc A. Stern, "Defining Global Public Goods," in *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, eds. Inge Kaul, Isabelle Grunberg and Marc A. Stern, 2-19 (New York: Oxford University Press, 1999), 3.

⁷ Ver Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, 1st ed. (Cambridge: Stanford University Press, 1999); Krahmann, "Security: Collective Good or Commodity?"; Elke Krahmann, "Private Security Companies and the State Monopoly on Violence: A Case of Norm Change?" *PRIF Reports* No. 88 (2009); Anna Leander, "Conditional Legitimacy Reinterpreted Monopolies: Globalisation and the Evolving State Monopoly on Legitimate Violence" (Paper, ISA, 2002); Herbert Wulf, "The Bumpy Road to Re-Establishing a Monopoly of Violence" (Paper, LSE, 2005); Alyson Bailes, Ulrich Schneekener and Herbert Wulf, "Revisiting the State Monopoly on the Legitimate Use of Force," *DCAF Policy Papers* No. 24 (2007): 19-26; van Creveld, *The Transformation of War* (New York: Simon & Schuster, 1991).

Conceitualmente os termos público e privado podem ser traçados até a dicotomia da antiga Grécia entre *aikos*, que significa “casa”, e a *polis*, significando a política⁸. Etimologicamente, os termos público e privado são derivados do latim *poplicus*, que significa “das pessoas” e *privatus*, significando “retirado da vida pública”⁹. A esfera pública então descreve uma esfera comum preocupada com os interesses públicos de todos os indivíduos dentro de uma associação. Em contraste, a esfera privada se interessa com os interesses particulares dos indivíduos e da casa retiradas dos interesses da comunidade como um todo. Logo, o pré-requisito para uma esfera pública ou privada emergir é a existência de uma comunidade. Através do estabelecimento de uma autoridade regulatória central, essa comunidade protege seus interesses públicos e os interesses privados de indivíduos os quais são membros dessa comunidade.

A teoria liberal do contrato social fornece o arcabouço teórico para conceituar o relacionamento entre o indivíduo, a sociedade e o Estado. De acordo com Hobbes, a humanidade nasce em um estado natural no qual o indivíduo é exposto aos perigos da anarquia devido à ausência de uma autoridade regulatória central¹⁰. É do interesse do indivíduo aprimorar sua segurança privada, definida por Locke como o desejo individual de proteção à vida, liberdade e estado de sua família e seu clã¹¹, o que leva o indivíduo a associar-se com outros indivíduos para formar uma associação para a proteção mútua dos interesses de todos os seus membros. O desejo individual de segurança privada particularista é a base para a formação do Estado através de um contrato social que preza assegurar a segurança mútua de todos os membros de uma sociedade¹². Logo, enquanto um indivíduo no estado anárquico natural é preocupado em fornecer segurança privada para si mesmo, sua família e seu clã, o Estado deve fornecer segurança pública e inclusiva para todos os membros da sociedade que ele serve. Com a monopolização estatal da autoridade legítima sobre a violência, o Estado retira o direito individual de recorrer à violência do estado de natureza em troca da promessa de proteger o indivíduo a partir da

⁸ J. Roy, “‘Polis’ and ‘Oikos’ in Classical Athens,” *Greece & Rome* Vol. 46, No. 1 (April 1999): 1.

⁹ Ver o Oxford Dictionary.

¹⁰ Thomas Hobbes, *Leviathan* (Sioux Falls: Nuvision Publications, 2004), 74.

¹¹ John Locke, *The Two Treatises of Government*. Essay Two (Indianapolis: Hackett Publishing Company, 1980), Ch. IX, § 123.

¹² Hobbes, *Leviathan*, 99.

segurança pública. Portanto, a monopolização estatal da legítima autoridade sobre a violência fornece a fundação da estatização da segurança¹³. Assim, a legitimação do Estado e seu monopólio sob a autoridade legítima sobre a violência dependem de sua capacidade de fornecer segurança à ameaças internas e externas¹⁴. Boa governança, nesse sentido, é caracterizada pelo grau de inclusão pública que Estado é capaz ou almeja proteger. Ainda que nenhum país tenha algum dia atingido total inclusão na promoção de segurança pública, os Estados liberais ocidentais chegaram perto de fornecer segurança pública de modo inclusivo para todos os indivíduos, membros e minorias da sociedade¹⁵.

Para um Estado ser capaz de fornecer segurança pública ele depende do setor securitário doméstico. Tradicionalmente o setor securitário doméstico precisa ser regulado pelo Estado a fim de garantir que todas as forças estatais não-estatutárias forneçam segurança de forma inclusiva sem violar a segurança de todos os indivíduos dentro de suas fronteiras. De acordo com Huntington, particularmente o setor público de segurança, constituído dos serviços militares, de imposição de leis e de inteligência, é concebido como um servidor público do Estado e da sociedade e deve ser controlado pelo público¹⁶. Para alcançar tal objetivo, Huntington atribui às forças estatutárias uma razão de ser profissional, a qual gira em torno da percepção que elas precisam utilizar suas habilidades de acordo com um conjunto de valores profissionais para proteger os interesses públicos acima dos particulares, de grupo ou partidários¹⁷. De fato, o setor público de segurança deve ser politicamente desconexo da liderança civil, para que este sirva os interesses do público em geral e não de um governo em particular. A divisão necessária entre a esfera civil e do setor público de segurança deve garantir que este continue a ser um servo da sociedade e inteiramente responsável perante o escrutínio público da sociedade¹⁸. Logo, a

¹³ Clapham, "African Security Systems," 23.

¹⁴ Herbert Howe, *Ambiguous Order: Military Forces in African States* (New York: Lynne Rienner, 2004), 9.

¹⁵ Clapham, "African Security Systems," 25.

¹⁶ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (London: Harvard University Press, 2003).

¹⁷ Mathurin C. Hounnikpo, *Guarding the Guardians: Civil-Military Relations and Democratic Governance in Africa* (London: Ashgate, 2010), 76.

¹⁸ Huntington, *The Soldier and the State*, 81.

conceitualização das relações entre os setores civil e securitário na teoria liberal se assenta na suposição que o setor público de segurança é constitucionalmente integrado na organização de um Estado liberal, o qual governa com o consenso da sociedade liberal. Tradicionalmente, a ausência da dimensão liberal em um dos componentes da trindade¹⁹, que são a sociedade, o Estado e setor securitário, aparentemente obstrui o fornecimento de segurança como um serviço público para todos os membros da sociedade.

Resumindo, para conceitualizar a natureza pública e privada da segurança deve-se entender para quem os interesses securitários estão sendo fornecidos. De um ponto de vista liberal, segurança privada é aquela que é fornecida de maneira não inclusiva mas para a proteção das vidas e liberdade de indivíduos, grupos ou partidos. A segurança pública, por sua vez, se preocupa em proteger as vidas e liberdades do público, ou seja, da associação de indivíduos regulada por uma autoridade estatal que age representando e com o consenso dessa associação.

A Natureza da Segurança na África

Tentar fornecer uma explicação holística à natureza da segurança no continente africano irá inevitavelmente resultar em generalizações. Alguns Estados africanos conseguem de uma maneira mais eficaz que outros criar setores públicos de segurança. Além disso, o *status quo* das relações do setor de segurança públicos podem mudar de maneira rápida dentro de um continente, o qual tem uma longa história de agitações políticas, sociais, econômicas e étnicas²⁰. No entanto, os Estados africanos compartilham um legado em comum que até hoje molda o jeito que as sociedades africanas se relacionam com os seus Estados e setores securitários: uma história colonial criando a realidade geográfica, étnica e política do continente. A maioria dos Estados africanos não

¹⁹ De acordo com a teoria liberal, o fornecimento de segurança deve ser originado em um complexo setor civil-securitário constituído de uma sociedade liberal, um Estado liberal e de seu agente, o setor securitário. Esse complexo civil-securitário é referido por Clausewitz como uma trindade que garante que, particularmente na Guerra, a segurança seja fornecida como um bem público em prol dos interesses securitários da sociedade See Carl von Clausewitz, *Vom Kriege*. Book 1 (Berlin: Ferdinand Dümmler, 1832-34) Ch. 1, § 28.

²⁰ Howe, *Ambiguous Order*, 2.

surgiu como um resultado do livre arbítrio de indivíduos com história, língua, religião ou etnia comuns que desejaram formar uma associação pública. Eles surgiram, na verdade, do resultado de uma divisão externa do continente para propósitos meramente administrativos realizada pelas potências coloniais²¹. Como consequência, muitos Estados africanos atualmente são entidades altamente pluralistas em questões como a afiliação étnica, religiosa, tribal ou linguística de seus cidadãos, as quais muitas vezes prevalecem sobre o sentimento de pertencimento nacional²². O sentimento individual de afiliação com uma entidade pública é, logo, comumente enfraquecido por formas difundidas de afiliações subnacionais não públicas. Em certa medida isso entra em forte oposição com a integração individual com a sua comunidade e com o sentimento de servir sua comunidade na África pré-colonial. Ainda que não fosse parte de uma sociedade pública liberal administrada pelo Estado, africanos na era pré-colonial mantinham fortes afiliações como suas comunidades mais homogêneas, dispostos a pegar em armas para fornecer segurança em defesa do público²³²⁴. Logo, visto que os sentimentos de filiação nacional são tradicionalmente alheios às sociedades africanas, os Estados que emergem da era colonial foram confrontados com a tarefa de cultivar a consciência de pertencimento público, além das identidades subnacionais, a fim de criar domínios de segurança pública inclusiva para todos os indivíduos dentro de suas fronteiras. Porém, os setores securitários na África raramente foram de natureza pública para as sociedades e faltam aos Estados o sentido de coesão pública e responsabilidade mútua em relação aos indivíduos dentro de uma associação pública. Consequentemente,

A administração securitária por parte de pelo menos um número substantivo de Estados africanos é na prática essencialmente “privada”, visto que a segurança existente é primeiramente preocupada em proteger as vidas, o poder e o acesso a riquezas de grupos e indivíduos específicos que controlam o Estado, e não é

²¹ Clapham, “African Security Systems,” 25.

²² Howe, *Ambiguous Order*, 12.

²³ Ramkrishna Mukherjee, *Uganda, A Historical Accident?*, 10 ff.

²⁴ Robert E. Edgerton, *Africa's Armies: From Honour to Infamy*. (Boulder, CO: Westview, 2002), 17.

substancialmente diferente da segurança fornecida, digamos, por um senhor de guerra que não é reconhecido formalmente como representante do Estado²⁵.

Tanto fornecedores de segurança estatais e não estatais fizeram pouco para fornecer segurança inclusive como um bem público na África. Nas seções posteriores, nós discutiremos como atores estatais e não estatais moldaram a natureza da segurança na África.

Atores Estatais Fornecendo Segurança na África

Como discutido na última seção, o ideal liberal das relações do setor civil-securitário gira em torno de controle civil do setor securitário e da ambição do setor securitário público e estatal de servir a sociedade civil e o Estado para fornecer segurança como um bem público. Na África, o setor securitário público consiste em forças legais como o exército, a aplicação da lei ou serviços de inteligência. Em muitos casos o setor de segurança pública é remanescente da era colonial, não fornecendo segurança de maneira inclusiva para todos os indivíduos da esfera pública mas exclusivamente para certos grupos ou regimes²⁶. Em vez de ser um verdadeiro servidor do desejo público de proteção descomprometida a ameaças domésticas e externas, nas décadas que seguiram a independência os setores de segurança pública africanos se tornaram serviçais dos interesses privados e particulares das elites no poder. A falha do setor securitário africano de assumir o papel de prover segurança como um bem público em prol da sociedade pode ser em grande parte explicado por duas instâncias que levaram os setores de segurança pública africanos a tornarem-se politizados, ao contrário de públicos, guardiões dos interesses privados partidários. Em primeira instância, um Estado forte tenta mitigar a influência do setor securitário e, em segunda instância, um setor securitário forte tenta mitigar a influência do Estado.

Devido ao fato que o setor de segurança pública normalmente constitui a dimensão mais poderosa de um Estado, regimes autocráticos africanos que chegaram ao poder depois da independência estavam muitas vezes com medo que o setor de segurança pública pudesse vir a proteger os interesses públicos em

²⁵ Clapham, "African Security Systems," 24.

²⁶ Samuel Decalo, *Coups and Army Rule in Africa*, (New Haven, CT: Yale University Press, 1976), 14-15.

vez dos interesses privados do regime. Portanto, muitos regimes pós-coloniais africanos tentaram remodelar o setor securitário público doméstico através do investimento do “comissarismo”²⁷, que seria a tentativa de controlar o setor de segurança pública através do estabelecimento de forças paralelas concorrentes ou de várias formas de favoritismo étnico, tribal ou partidário. Primeiro, a maioria dos regimes na África pós-colonial tentaram assegurar seus interesses patrimoniais privados contra revoltas populares ou motins do setor securitário interno a partir do fomento de forças privadas paralelas como um contrapeso às existentes forças securitárias públicas. Em vez de fornecer segurança como um bem público, essas forças securitárias paralelas fornecem segurança como um bem privado às elites próximas do regime. Como exemplos, temos o Regimento da Guarda Presidencial do ex-presidente de Gana Nkrumah, a Division Spéciale Présidentielle do ex-presidente congolês Mobutu e a Guarda Presidencial e milícia Interhamwe do ex-presidente de Ruanda Habyarimana²⁸. Os regimes africanos também criaram fortes serviços de inteligência, os quais são frequentemente afiliados étnica, tribal e religiosamente às elites no poder para garantir que as forças de segurança pública protejam os interesses privados da elite patrimonial em vez dos interesses do público²⁹. Segundo, regimes autoritários na África tradicionalmente se esforçaram para separar o setor securitário da sociedade a partir de favoritismo étnico, tribal ou partidário. Baseados numa prática originada na era colonial, regimes tentaram estabelecer limites entre o setor securitário público e o público que eles deveriam proteger³⁰. Eles fizeram isso a partir do preenchimento de posições chaves da liderança do setor securitário público com indivíduos aliados ao Estado não através da nacionalidade, mas sim da etnia, religião, tribo, família ou ideologia³¹. Como

²⁷ Kenneth M. Pollack. “The Arab Militaries – The Double Edged Sword,” in *The Arab Awakening: America and the Transformation of the Middle East*, ed. Kenneth M. Pollack (Washington, DC: Brookings, 2011), 59.

²⁸ Howe, *Ambiguous Order*, 44.

²⁹ Zoltan Barany, *The Soldier and the changing State – Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas* (Princeton, NJ: Princeton UP, 2012), 284.

³⁰ Claude E. Welsh. “Emerging Patterns of Civil Military Relations in Africa: Radical Coups d’état and Political Stability,” in *African Security Issues: Sovereignty, Stability and Solidarity*, ed. Bruce E. Arlinghaus (Boulder, CO: Westview Press, 1984), 129.

³¹ Augustine J. Kposowa and J. Craig Jenkins, “The Structural Sources of Military Coups in Postcolonial Africa, 1957-1984,” *American Journal of Sociology* Vol. 99 No. 1 (1993): 130.

resultado, o setor de segurança fornecido pelo Estado fornece segurança como um bem privado para a elite no poder às vezes às custas de grupos minoritários que não têm os mesmos interesses do grupo privado que está no poder. O ex-presidente de Gana Nkrumah não apenas aplicou uma política de recrutamento baseada em favoritismos étnicos, mas também assegurou que indivíduos do serviço de segurança pública fossem membros do seu Partido da Convenção Popular [Convention People's Party, CPP], atingindo um grau de alinhamento ideológico não público³².

A transição para a privatização do setor de segurança pública na África nos anos posteriores à independência criou setores securitários altamente fragmentados, que acumularam riqueza e poder através do acesso privilegiado aos Estados que foram corrompidos por grupos e interesses partidos. Indivíduos em posições chave do setor de segurança pública particularmente acumularam riqueza privada através de patrocínio público e de conexões comerciais³³. Décadas de enriquecimento privado, controle de setores chave da economia e várias outras formas de favoritismo permitiram vários serviços de segurança pública africanos consolidar seu poder. Com consequência, grande parte do serviço de segurança pública age como um guardião dos interesses privados e posições privilegiadas de certos regimes³⁴. Provedores de segurança de propriedade do Estado em alguns países africanos cresceram tanto que se transformaram uma força pretoriana obstruindo a liberalização do Estado e a profissionalização das forças securitárias estatais. Estados fracos incapazes de lidar com problemas domésticos, como má administração pública, fraca integração social ou conflitos de classe e étnicos, foram alvos das forças securitárias estatais através da pretensão messiânica de salvar um Estado infectado com o abismo da incompetência política³⁵. Estados liberais em particular ficaram vulneráveis à intervenção pretoriana de serviços públicos de segurança, os quais estão ansiosos para perder sua posição privilegiada. Visto que estabilidade econômica e ordem pública são essenciais para a legitimidade

³² Barany, *The Soldier and the changing State*, 284.

³³ Robin Luckham, "The Military, Militarization and Democratization in Africa: A Survey of Literature and Issues," *African Studies Review* Vol. 37 No. 2 (1994): 38.

³⁴ Mathurinn C. Hounnikpo, *Guarding the Guardians: Civil-Military Relations and Democratic Governance in Africa* (London: Ashgate, 2010), 60.

³⁵ Ibid, 99.

do Estado, sendo ele liberal ou não, a falha dos Estados liberais de fornecer esses bens públicos muitas vezes resulta na eliminação dos regimes liberais pelo setor público de segurança³⁶. Sinais de instabilidade política ou econômica se transformam em um pretexto para a consolidação da segurança privada em detrimento da segurança pública.

Logo, olhando para quase meio século de independência na África, poucos Estados são capazes ou dispostos a criar um setor securitário estatal que forneça segurança como um bem público e inclusivo. Na verdade, a maioria dos serviços públicos de segurança na África foram privatizados visto que eles fornecem segurança exclusivamente como um bem privado para certas facções étnicas, religiosas tribais ou partidárias. Frequentemente, a segurança como um bem privado não só falha em gerar bens inclusivos para certos indivíduos e grupos mas também advém da marginalização deles. A segurança privada discriminatória, portanto, vira um jogo de soma zero em que o aumento de segurança das elites no poder provoca crescente insegurança para aqueles marginalizados, que são presos, detidos, torturados ou mortos sem nenhuma proteção pública³⁷.

Segurança fornecida por Atores não-Estatais na África

Dada a falha comum aos Estados africanos de assumirem o papel de fornecedores públicos de segurança no seu território, setores securitários privados alternativos surgiram. Recorrer ao uso privado de força se transformou em um meio alternativo para indivíduos marginalizados ou terrorizados fornecerem segurança em Estados anárquicos falidos que perderam sua aptidão ou seu desejo de fornecer segurança pública de forma inclusiva para todos os indivíduos dentro de seu território³⁸. Como muitos Estados africanos perderam sua legitimidade como atores públicos ou o seu monopólio do uso da violência, atores privados assumiram o papel de fornecer segurança como um bem privado

³⁶ John F. Clark, "The Decline of the African Military Coup," *Journal of Democracy* Vol. 18 No. 3 (2007): 154.

³⁷ Edgerton, *Africa's Armies*, 3.

³⁸ George Klay Kieh and Pita Ogaba Agbese Kieh, "Introduction: The Military Albatross and Politics in Africa," in *The Military and Politics in Africa*, eds. George Klay Kieh and Pita Ogaba Agbese Kieh. (London: Ashgate, 2004), 7.

para todos aqueles que foram marginalizados pelos corruptos e politizados setores públicos de segurança³⁹. Devido ao fato de o Estado africano ter amplamente ignorado seu contrato social de fornecer segurança pública inclusiva, muitos indivíduos e grupos anularam o pacto entre sociedade e Estado e retornaram a utilizar a segurança privada, em um Estado de natureza quase anárquico. Kieh categoriza fornecedores privados de segurança em seis grupos distintos que operam nos setores privados de segurança a partir do fornecimento de segurança como um bem privado: secessionistas, senhores da guerra, insurgentes populares, vigilantes, milícias étnicas e mercenários⁴⁰.

Um dos mais comuns fornecedores privados de segurança nos altamente fracionados Estados africanos são grupos secessionistas, negligenciados e marginalizados pelos seus respectivos Estados, que tentam criar seu Estado independente⁴¹. Em 1996, controlado por tribos do norte da Nigéria, o setor público de segurança da Nigéria voltou-se contra membros das tribos Ibo, excluindo-os do domínio da segurança pública. Como consequência, membros da tribo Ibo declararam o seu Estado, a Biafra, em 1967 nas províncias orientais da Nigéria em uma tentativa de aumentar sua segurança⁴². Apesar de fornecer segurança como um bem privado e exclusivo para membros da tribo Ibo, as forças armadas de Biafra, ao desafiar o setor securitário público nigeriano, conseguiram estabelecer segurança pública nesse novo país.

O sistema de senhores de guerra é outra fonte importante de segurança privada no continente africano. Diferente dos grupos secessionistas, os senhores da guerra não necessariamente querer se separam dos Estados existentes. Em vez disso, senhores da guerra operam de maneira transnacional em *quasi-estados* sem constrangimentos às suas atividades advindos de setores securitários estatais⁴³. Senhores da guerra são capazes de criar entidades de segurança pública a partir do armamento de membros familiares ou de clãs para proteger os seus interesses privados. O Estado falido da Somália é um caso interessante,

³⁹ Luckham, *The Military, Militarization*, 19.

⁴⁰ Ver George Klay Kieh, "Military Engagement in Politics in Africa," in *The Military and Politics in Africa*, eds. George Klay Kieh and Pita Ogaba Agbese Kieh. (London: Ashgate, 2004).

⁴¹ Ibid, 47.

⁴² Edgerton, *Africa's Armies*, 104-108.

⁴³ Kaldor, *New and Old Wars*, 97.

no qual um Estado incapaz de fornecer segurança pública permitiu o estabelecimento pelos senhores da guerra de segurança como um bem privado⁴⁴.

Insurgências populares lideradas por indivíduos carismáticos com uma agenda populista inclusiva são um bom exemplo de atores não-Estatais potencialmente fornecendo segurança pública nos casos onde os serviços públicos de segurança não fazem isso. Como movimentos de base, as insurgências compreendem que elas precisam ganhar legitimidade nos olhos do público em geral. Dependendo do público para inteligência, logística e recrutamento, o Exército Nacional de Resistência (ENR) ugandês investiu em ser percebido como uma força pública na sua luta contra o regime corrupto de Obote no início dos anos 1980⁴⁵. Fornecendo ajuda, infraestrutura e proteção pública ao setor securitário politizado e faccionado, o ENR como uma força não-estatutária conseguiu fornecer segurança pública inclusiva.

Kieh identifica ainda vigilantes como outro grupo que opera nos setores de segurança privada da África. Como grupos étnico-comunitários ou religiosos que tentam impor a sua própria forma de "lei e ordem", os vigilantes se sentem excluídos do âmbito da segurança pública e decidem pegar em armas para proteger suas comunidades em um estado de insegurança anárquica⁴⁶. Da mesma forma, as milícias étnicas também funcionam como fornecedores de segurança privada, criando esferas particulares de segurança para membros de determinados grupos étnicos, em resposta à falta de vontade ou à incapacidade do estado africano pós-colonial de prover segurança pública inclusiva.

Além de fornecedores domésticos de segurança, os mercenários, fornecedores privados externos de segurança, estão envolvidos nos setores privados de segurança na África. Motivados pelo lucro individual privado, eles têm uma longa história na África, sendo contratados por agentes locais ou do exterior para fornecer segurança a certos regimes, grupos étnicos e religiosos ou partidos. Desde o final do colonialismo, mercenários têm se aproveitado dos

⁴⁴ Christopher Kinsey, Stig Jarle Hansen and George Franklin, "The impact of private security companies on Somalia's governance networks," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 22, No. 1 (2009).

⁴⁵ Maj Charles Kiseembo, "The Civil-Military Relations in Countries Emerging From Instabilities in Africa: The Challenge for the Security Sector Reform (SSR)," *Joint Services Command and Staff College Defence Research Paper* (2006): 15.

⁴⁶ Kieh, "Military Engagement in Politics," 49.

vácuos de segurança na África para lutar, por exemplo, a favor dos interesses comerciais belgas no Congo ou do petróleo britânico na Nigéria nos anos 1960⁴⁷, para CIA em Angola nos anos 1970⁴⁸, pelo Mobuto no Zaire nos anos 1990⁴⁹ ou pelo Qaddafi na Líbia em 2011⁵⁰.

Motivados pela busca por lucro e, portanto, muitas vezes rotulados de mercenários, fornecedores privados comerciais de segurança é o mais recente fenômeno no muito diversificado setor securitário africano. Diferentemente de mercenários, agentes contratados como fornecedores comerciais de segurança, as empresas privadas militares e securitárias (EPMSs), não têm como objetivo o lucro individual, mas são profissionais contratados para fornecer diversos serviços securitários para o lucro empresarial⁵¹. Também de maneira diferença dos mercenários, as EPMSs procuram não se envolver em intrigas políticas⁵². Desde o estabelecimento de fornecedores comerciais de segurança no final dos anos 1960, a África tem sido um mercado para fornecedores comerciais de serviços securitários⁵³. Não foi, contudo, até os anos 1990 que as companhias comerciais se transformaram em atores proeminentes nos setores securitários privados africanos⁵⁴. A comercialização da segurança na era moderna pode ser rastreada até a criação da EPMS britânica Watchguard em 1967, que lançou as bases para a expansão da indústria de segurança comercial nos anos 1980⁵⁵. A

⁴⁷ Angela McIntyre and Taya Weiss, “Weak governments in search of strength – Africa’s experience of mercenaries and private military companies,” in *From Mercenaries to Market: The Rise and regulation of private military companies*, eds. Simon Chesterman and Chia Lehnardt (Oxford: Oxford University Press, 2009), 68.

⁴⁸ Abdel-Fatau Musah and J. ‘Kayode Fayemi, “Africa in Search of Security: Mercenaries and Conflicts, an Overview,” in *Mercenaries: an African Security Dilemma*, eds. Abdel-Fatau Musah and J. ‘Kayode Fayemi (London: Pluto Press, 2000), 23.

⁴⁹ Khareen Pech, “The Hand of War: Mercenaries in the former Zaire,” in *Mercenaries: an African Security Dilemma*, eds. Abdel-Fatau Musah and J. ‘Kayode Fayemi (London: Pluto Press, 2000), 127.

⁵⁰ Martin Chulov and David Smith, “Libya: Gaddafi’s army of mercenaries face backlash,” *The Guardian*, September 02, 2011.

⁵¹ Christopher Kinsey, *Corporate Soldiers and International Security: The Rise of Private Military Companies* (London: Routledge, 2006), 64.

⁵² Caroline Holmquist, “Private Security Companies: The Case for Regulation,” *SIPRI Policy Paper* No. 9 (2005): 9.

⁵³ Kinsey, *Corporate Soldiers*, 47.

⁵⁴ Adedeji Ebo, “Private Actors and the governance of security in West Africa,” in *Private Military and Security Companies: Ethics, Policies and Civil-Military Relations*, eds. Andrew Alexandra, Deane-Peter Baker and Marina Caparini (London: Routledge, 2008), 144.

⁵⁵ Kinsey, *Corporate Soldiers*, 51.

segurança privada comercial na África só virou objeto de atenção pública com as operações militares conduzidas para a antiga sul africana EPMS Executive Outcomes (EO) em prol dos governos de Angola e Serra Leoa em 1993 e 1995⁵⁶. Clapham argumenta que fornecedores de segurança como a EO, ainda que forneçam suporte para o combate militar em uma capacidade comercial, às vezes podem fornecer segurança como um bem público na ausência de um setor securitário público capaz ou disposto a fazer isso⁵⁷. A razão para isso é que fornecedores comerciais de segurança na África, se não contratados por certas elites domésticas, interferem nos conflitos como um terceiro membro deles com menos antagonismos a certos grupos dentro do público. Isso permite a eles potencialmente fornecer segurança como um bem público para todos os indivíduos de um ambiente operacional – mesmo quando a segurança pública é somente um efeito secundário da realização de tarefas para benefícios privados.

Essa seção demonstrou que a ideal liberal do Estado monopolizador da autoridade sob a violência a partir do acordo do Estado fornecer segurança pública em troca da renúncia individual ao uso privado não autorizado de violência é ainda distante ao continente africano. Devido a maioria dos setores securitários públicos falharem ao fornecerem segurança pública inclusiva, os setores securitários privados foram estabelecidos para fornecer segurança como um bem privado e público. A natureza da segurança na África é, logo, determinada por uma variedade de atores estatais e não estatais que na maioria das vezes fornecerem segurança em prol dos interesses privados de grupos étnicos, religiosos, tribais ou partidários, muitas vezes falhando em fornecer segurança como um bem verdadeiramente público.

A Natureza da Segurança Comercial em Angola

Onze anos após o final da guerra civil, Angola se encontra em rápido crescimento econômico e reconstrução estável, emergindo como uma potência regional na África austral. Impulsionada principalmente pela expansão das receitas advindas do ramo dos hidrocarbonetos, a economia angolana não se

⁵⁶ Eeben Barlow. *Executive Outcomes: Against All Odds* (Johannesburg: Galago Publishing, 2008), 295.

⁵⁷ Clapham, “African Security Systems,” 44.

recuperou ainda de décadas de guerra civil, mas conseguiu melhorar a imagem angolana, que emerge como um país ascendente no meio de declínio político e econômico regional. Indústria extrativa produtora de petróleo e gás no oeste e diamantes no leste do país tem sido o motor do crescimento econômico e da prosperidade, em especial para a sociedade urbana de Angola. Como consequência, a proteção das operações dessas indústrias é uma prioridade para a segurança nacional. Incapaz de fornecer segurança para essas indústrias, os serviços do setor público de segurança foram suplementados por serviços securitários fornecidos comercialmente desde o início dos anos 2000. Atualmente, Angola possui um dos serviços securitários comerciais mais desenvolvidos na África, o que é fortemente interligado à riqueza mineral do país⁵⁸. Portanto, essa seção irá focar em Angola como um estudo de caso para a análise da natureza da segurança comercialmente fornecida no continente africano. Como um país moldado por uma guerra civil recém-concluída, várias fontes de instabilidade social e econômica doméstica além de extensivo investimento exterior na riqueza mineral do país, Angola é um caso predestinado para entender até qual ponto a segurança fornecida comercialmente na África é naturalmente pública ou privada.

Antes de analisar o mercado comercial da segurança em Angola deve-se entender que a realidade política e social do país e o seu impacto no fornecimento de segurança como um bem público ou privado. Antes da sua independência de Portugal em 1975, uma guerra civil emergiu entre três movimentos de libertação: o FNLA, o MPLA e a UNITA. Com bases sociais e ideológicas diferentes, os últimos dois movimentos em particular cresceram em importantes partidos na Angola independente. O Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) foi fundado em Luanda pela elite esquerdista urbana de assimilados de Portugal e seguia uma ideologia marxista. A União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), por sua vez, foi um movimento de libertação sem uma orientação ideológica clara, mas com uma forte base rural advinda principalmente das tribos Ovimbundu e Bakongo no

⁵⁸ Ulrike Joras and Adrian Schuster, "Private Security Companies and Local Populations: An Exploratory Study of Afghanistan and Angola," *Swiss Peace Working Paper* No.1 (2008): 45.

norte e leste do país⁵⁹. Apesar de alguns pequenos intervalos de paz, esses dois movimentos, depois de parcialmente absorver membros do FNLA, lutaram um contra o outro em uma guerra civil brutal que durou por quase três décadas, dividindo o país em duas esferas de influência: enquanto o MPLA controlou as áreas costeiras ocidentais, a UNITA dominou as áreas rurais orientais. Quando a guerra civil acabou no final de 2002, o MPLA, sob a liderança do presidente Dos Santos, emergiu vitoriosamente, assumindo o controle do país e supervisionando o desarmamento dos combatentes da UNITA. Contudo, Angola permanece até hoje como um dos países mais militarizados da África, não só devido a ampla circulação de armas de fogo pela população civil, mas também a um dos maiores setores securitários públicos do continente⁶⁰. No coração das relações entre os setores civil e securitário está uma rede patrimonial ao redor do presidente Dos Santos a qual, de maneira similar a rede de outros países africanos, tornou-se uma administração que controla todos os aspectos econômicos, políticos e securitários do país. Ao controlar a economia, a política e a agenda securitária do país, a administração de Dos Santos não se preocupou com os interesses do público e sim com os seus próprios. Para proteger o sistema patrimonial, e para se prevenir de futuros golpes de Estado, Dos Santos criou um diversificado setor público, o qual é constituído por diversos órgãos: a Polícia Nacional, as Forças Armadas Angolanas (FAA), a Política Militar, a Polícia de Intervenção Rápida (uma organização paramilitar conhecida como “Ninjas Negros”), a Guarda Presidencial e a Organização da Defesa Civil⁶¹. Particularmente, a Guarda Presidencial e a Polícia de Intervenção Rápida são recrutadas a partir de afiliações tribais, para garantir que ambas entidades não estabeleçam vínculos com o público nas áreas centrais do MPLA, localizadas nos entornos da capital Luanda. De maneira eficiente, Dos Santos criou um setor securitário dual controlado diretamente por ele e pelo MPLA, que age como um balanceamento

⁵⁹ Sean Cleary, “Angola: A case study of private military involvement,” in *Peace, Profit or Plunder? The Privatization of Security in War Torn African Societies*, eds. Jakkie Cilliers and Peggy Mason (Johannesburg: Institute for Security Studies, 1999), 143.

⁶⁰ Alex Vines and Markus Weimer, “Assessing Risks to Stability,” *Report to the CSIS Africa Program*, (June 2011): 13.

⁶¹ Joras and Schuster, “Private Security Companies and Local Populations,” 39.

às FAA e à política regular nacional⁶². Enquanto a diversificação do setor securitário público tem afastado tentativas de golpe ao regime e mantido certas forças dentro das FAA controladas, criando um tampão entre potenciais conspiradores e o regime do MPLA, ela tem como consequência também um fornecimento ineficaz de segurança pública⁶³. Parecido com o desenvolvimento do setor público de segurança em outros países africanos, como discutido na última seção, a falha do setor securitário público angolano de prover segurança pública em algumas áreas do país tem causado o armamento de civis que almejam fornecer sua própria segurança. É nesse cenário que se deve analisar a natureza do setor securitário comercial em Angola.

A história da segurança fornecida comercialmente em Angola começa com o emprego da EO pelo MPLA entre 1993 e 1995. Impressionado pela efetividade da empresa em liberar os territórios ocupados pela UNITA, os líderes militares angolanos criaram sua própria EPMS, a Sociedade de Telecomunicações, Segurança e Serviços (TeleService), lançando as bases de um mercado angolano de segurança comercial nativo⁶⁴. Entre as mais de trezentas companhias angolanas que operam no país hoje, a TeleService e a Alpha 5 permanecem como os atores principais em um mercado caracterizado por alta concentração⁶⁵. Diferentemente de outros mercados de segurança comercial em países ocidentais, Angola tem um dos mercados mais regulados do mundo. Através da Lei sobre Empresas Securitárias Privadas (19/92) e da Lei Diamante (16&17/94), o Estado angolano reforçou seu monopólio da autoridade legítima sobre a violência, a partir do controle da entrada no mercado e dos níveis de serviço das companhias securitárias comerciais⁶⁶. Na essência, essas regulamentações estatais do mercado têm como objetivo manter o controle estatal da segurança fornecida comercialmente e demarcar o escopo da segurança privada e pública. De acordo as leis (19/92) e (16&17/94), a proteção dos bens privados das indústrias extrativas não é um bem público fornecido pelo setor securitário angolano, mas sim um bem privado que deve ser provido por

⁶² Paula Cristina Roque, "Angola: Parallel Governments, Oil and Neopatrimonial System Reproduction," *Institute for Security Studies Situation Report*, June 06, 2011, 4.

⁶³ Wines and Weimer, "Assessing Risks to Stability," 15.

⁶⁴ Cleary, "Angola: A case study," 147.

⁶⁵ Joras and Schuster, "Private Security Companies and Local Populations," 46.

⁶⁶ Lei Sobre as Empresas Privadas de Segurança, Lei no. 19/92 de 31 de Julho (1992).

fornecedores comerciais de segurança⁶⁷. Nos dias de hoje, as EPMS angolanas servem predominantemente o propósito de cuidar da segurança das operações da indústria extrativa nas áreas diamantinas de Luanda do Norte e do Sul e das áreas ricas em petróleo ao longo do litoral. Posto dessa forma, é possível inferir que as EPMS em Angola operam desvinculadas do setor securitário público, agindo somente para proteger os interesses privados comerciais das indústrias extrativas. Contudo, quando se olha além da segurança comercial e da indústria extrativa angolana, é possível encontrar uma complexa rede de atores privados e públicos que diretamente ou indiretamente controlam o fornecimento de segurança no país.

Parecido com outros países africanos, Angola possui um setor securitário estatal que tem dificuldades de fornecer segurança como um bem público e inclusivo para todos os indivíduos de um país. O altamente diversificado setor público de segurança de fato virou privatizado, e não público, visto que este predominantemente serve os interesses securitários de certas elites políticas e militares próximas do presidente Dos Santos. Enquanto o setor público de segurança não deliberadamente marginaliza certos grupos de acordo com as suas afiliações religiosas, étnicas, políticas ou tribais, ele está fortemente vinculado à complexa rede do MPLA com representantes da indústria e do exército, servindo ao propósito único de fornecer segurança como um bem privado a estas elites. O setor securitário comercial em Angola também está incorporado nessa complexa rede elitista. Essa rede é presidida pelo grupo ao redor do presidente, que de Oliveira chama de “*futungo*” e que abrange indivíduos não eleitos com vínculos estreitos e diretos com o presidente Dos Santos⁶⁸. O *futungo* possui posições chave dentro da indústria extrativa angolana, o exército, o MPLA e o setor securitário comercial. O ativo mais importante do *futungo* é a empresa nacional petrolífera Sonangol, a qual fornece à rede de patronagem do presidente lucros do petróleo através das rendas da exportação e de dívidas em relação à produção petrolífera futura⁶⁹. Contabilizando 90% das rendas governamentais durante os anos 1990, a

⁶⁷ Joras and Schuster, “Private Security Companies and Local Populations,” 41.

⁶⁸ Ricardo Soares de Oliveira, “Business success, Angola-style: postcolonial politics and the rise and rise of Sonangol,” *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 45 (December 2007): 606.

⁶⁹ Ibid.

Sonagol, que é controlada por parceiros chave da *futungo*, permitiu a apropriação indevida do dinheiro público por esse grupo, inviabilizando a construção de uma estrutura estatal mais poderosa que a atual. Logo, o enriquecimento privado da *futungo* às custas da riqueza mineral pública depende da segurança às operações da indústria extrativa, a qual é garantida não somente pelo setor securitário público mas também, e cada vez mais, pelo setor securitário comercial. Os fornecedores comerciais de segurança em Angola, portanto, não fornecem segurança somente para as companhias privadas extrativas de minérios, mas também, de maneira indireta, para os interesses privados do regime do presidente Dos Santos⁷⁰.

Além de gerar lucros pela extração de minerais, as elites políticas e militares afiliadas à *futungo* também descobriram o mercado comercial securitário como um meio lucrativo de gerar renda⁷¹. As mais influentes EMPSS em Angola, entre elas a TeleService e a Alpha 5, são total ou parcialmente controladas por elites próximas à *futungo*⁷². Integrados à elite patrimonial vinculada aos interesses privados do Dos Santos, os fornecedores comerciais de segurança geram mais poder político e econômico para a estrutura presidencial. Nesse sentido, o banimento de fornecedores comerciais de segurança a partir da Lei 19/92 não pode ser entendido como uma forma de aumentar o controle estatal do mercado, mas como um meio de melhorar o controle privado do mercado pelo regime para seu beneficiamento próprio⁷³. Ao revogar a licença de fornecedores comerciais de segurança do exterior, a *futungo* assegurou que a sua parcela do mercado angolano fosse ampliada, levando a uma maior concentração do poder político e financeiro nas mãos da elite presidencial⁷⁴. O controle elitista do mercado da segurança fornecida comercialmente teve um forte impacto no poder político de certas elites que aumentaram a sua habilidade de fornecer segurança não como um bem público mas privado. Visto

⁷⁰ Paul Cammack, David Pool and William Tordoff, *Third World Politics: A Comparative Introduction* (New York: Macmillan, 1994), 91.

⁷¹ Alex Vines, Nick Shaxson and Lisa Rimli, "Drivers of Change Angola," *Chatham House Position Paper* No. 1 (2005).

⁷² Herbert Howe, 'African Private Security', *Conflict Trends*, June 2000: 23

⁷³ Patrick Cullen, "Keeping the New Dog of War on a tight leash: Assessing means of accountability for Private Military Companies," *Conflict Trends* (June 2000): 39.

⁷⁴ Joras and Schuster, "Private Security Companies and Local Populations," 50.

que os membros da *futungo* mantinham posições no setor securitário tanto público quanto privado em Angola, o regime aumentou sua influência em algumas áreas, especialmente na região leste do país, rica em diamante, onde a política nacional e as FAA tinham dificuldade de fornecer segurança. Nessas partes de Angola, o setor securitário comercial, agindo como um melhor equipado e treinado apêndice ao setor securitário público, não somente fornece segurança privada para as operações de extração, mas também gera transbordamentos à esfera pública por de fato assumir as funções de imposição de leis⁷⁵. Ao prender, deter e açoitar mineradores ilegais com impunidade, as EMPSs angolanas operam em nome dos interesses privados das elites que governam o país, se beneficiando da extração de certos recursos minerais enquanto exercem o controle da esfera pública. Porém, ainda que as EMPSs imitem a postura de um provedor público de segurança e agindo sob a autoridade do regime, a segurança fornecida por elas nas áreas de extração de minérios é privada por natureza⁷⁶. Marginalizando o setor público de segurança, os fornecedores privados de segurança na Angola contribuem para estabelecer segurança na esfera privada, o que só beneficia certas elites políticas, militares e comerciais⁷⁷. Em 2007, a ONG Human Rights Watch (HRW) reportou um incidente no qual fornecedores comerciais de segurança foram utilizados conjuntamente com as forças do setor público de segurança para despejar residentes pobres de uma área designada pelo regime para passar por um processo de desenvolvimento. De acordo com a HRW, empregados da EMPS, apoiados pela política nacional e a Polícia de Intervenção Rápida, utilizaram-se de armas de fogo pesado para forçar residentes pobres a saírem de suas terras⁷⁸. Esse acontecimento demonstra até qual ponto os fornecedores privados de segurança ajudam o regime a avançar nos seus interesses comerciais privados em detrimento da segurança pública.

⁷⁵ Rafael Marques de Morais, "Private security companies and a parallel State in Angola," *Africa Files* (December 2007).

⁷⁶ Joras and Schuster, "Private Security Companies and Local Populations," 54.

⁷⁷ Morais, "Private Security Companies and a parallel State."

⁷⁸ "They Pushed Down the Houses: Forced Evictions and Insecure Land Tenure for Luanda's Urban Poor." *Human Rights Watch Report* Vol. 19, No.7 (2007): 27.

Circunscrevendo à prestação de contas com o público, as EMPSs funcionam como exércitos privados para a *futungo*, ajudando a natureza institucional não-pública do regime de Dos Santos⁷⁹. Portanto, a segurança comercialmente fornecida se transformou um meio alternativo para a elite emancipar os fornecedores da segurança do controle civil e social, fortalecendo a habilidade do regime de prover segurança aos seus interesses privados. Em um país como Angola, onde posições chave do setor público de segurança são mantidas por indivíduos conectados ao presidente, fornecedores comerciais de segurança contribuem para o aumento da privatização da segurança, transformando a natureza da segurança em Angola em um bem privado. Como consequência, a segurança em Angola serve sobretudo à rede patrimonial em torno do presidente, que anteriormente investiu na criação de uma estrutura estatal privada paralela que constitui o real centro de poder em Angola.

Conclusão

Visto que os Estados africanos falham em prover segurança pública para todos os indivíduos dentro de seus territórios, a África deu a luz a um dos mercados de segurança fornecida comercialmente que mais crescem no mundo. Enquanto que nos estados ocidentais a comercialização da segurança seja uma grande mudança de paradigma, a comercialização da segurança na África segue um já estabelecido padrão.

Como esse artigo demonstrou, a segurança na África raramente tem sido verdadeiramente um bem público, fornecido de maneira inclusiva pelo Estado para todos os membros dentro de seu território. Além disso, os Estados africanos se transformaram em entidades paralelas elitistas que não servem às necessidades da população e sim àqueles aliados à rede patrimonial do regime através de afiliação comercial ou a certas facções. Na mesma forma, a segurança normalmente não é fornecida como um bem público para todos, e sim como um bem privado que se beneficia elites particulares dentro de um complexo patrimonial. A natureza privada na segurança na África se relaciona a dois fatores: primeiro, ela beneficia grupos específicos dentro do público,

⁷⁹ Joras and Schuster, "Private Security Companies and Local Populations," 51.

normalmente em detrimento de outros grupos, e, em segundo lugar, ela é controlada e mantida pelas elites aliadas a redes patrimoniais. Não importando se a segurança é fornecida por atores estatais como o exército, a política e os serviços secretos, ou por atores não-estatais, como senhores de guerra, movimentos rebeldes ou militantes religiosos, a segurança no continente africano normalmente não beneficia as necessidades securitárias das sociedades públicas, como comunidades interligadas por fronteiras territoriais. Fornecedores comerciais de segurança entram no mesmo padrão. Ainda que pertencentes a agentes privados e objetivando o lucro, fornecedores comerciais de segurança, atores privados não estatutários, não necessariamente vendem os seus serviços de maneira livre no mercado securitário. Em vez disso, o setor securitário comercial funciona como uma entidade comercial rentável que gera riqueza e poder para elites já estabelecidas que estejam aliadas ao regime no poder.

Embora seja difícil fazer generalizações sobre os setores securitários comerciais na África baseadas nesse estudo de caso, o caso de Angola demonstrou em que medida o setor securitário comercial é embutido na rede patrimonial presidencial, que controla a riqueza e o poder no país. Às vezes imitando a postura pública quando operando ao lado do setor securitário público, a segurança comercial em Angola é predominantemente um bem privado, permitindo elites emancipar a segurança do controle da população. Para isso, a segurança comercial permite à estrutura paralela estatal do MPLA aumentar a lacuna entre às necessidades públicas e privadas. Os fornecedores comerciais de segurança em Angola, portanto, são parecidos com o já existente setor securitário doméstico dual, um contrapeso aos estabelecidos fornecedores públicos de segurança como as FAA e política nacional. Em vez de tentar isolar as FAA e a polícia nacional de tentativas de golpe através da diminuição de sua integridade a partir do posicionamento de aliados a Dos Santos em posições-chaves nessas instituições, a segurança fornecida comercialmente permite ao regime melhorar sua influência política enquanto mantém seus interesses econômicos e financeiros. Como consequência, a segurança comercial na África é privada em natureza e, ainda que gere transbordamentos para a esfera pública, em última instância serve para os interesses elitistas e comerciais daqueles já envolvidos há décadas nas redes patrimoniais.

REFERÊNCIAS

- Bailes, Alyson, Ulrich Schneekener, e Herbert Wulf. "Revisiting the State Monopoly on the Legitimate Use of Force." *DCAF Policy Papers* No. 24 (2007).
- Barany, Zoltan. *The Soldier and the changing State – Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas*. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- Barlow, Eeben. *Executive Outcomes: Against All Odds*. Joanesburgo: Galago Publishing, 2008.
- Cammack, Paul, David Pool, e William Tordoff. *Third World Politics: A Comparative Introduction*. Nova Iorque: Macmillan, 1994.
- Chulov, Martin, e David Smith. "Libya: Gaddafi's army of mercenaries face backlash." *The Guardian*, September 02, 2011.
- Clapham, Christopher. "African Security Systems: Privatization and the Scope for Mercenary Activity." In *The Privatization of Security in Africa*, editado por Greg Mills e John Stremlau, 23-46. Joanesburgo: South African Institute of International Affairs, 1999.
- Clark, John F. "The Decline of the African Military Coup." *Journal of Democracy* Vol. 18, No. 3 (Julho 2007): 141-155.
- Clausewitz, Carl von. *Vom Kriege*. Berlim: Ferdinand Dümmler, 1832-34.
- Cleary, Sean. "Angola: A case study of private military involvement." In *Peace, Profit or Plunder? The Privatization of Security in War Torn African Societies*, editado por Jakkie Cilliers e Peggy Mason. Joanesburgo: Institute for Security Studies, 1999.
- Creveld, Martin van. *The Transformation of War*. Nova Iorque: Simon & Schuster, 1991.
- Cullen, Patrick. "Keeping the New Dog of War on a tight leash: Assessing means of accountability for Private Military Companies." *Conflict Trends* (Junho 2000).
- Decalo, Samuel. *Coups and Army Rule in Africa*. New Haven: Yale University Press, 1976.
- Ebo, Adebiji. "Private Actors and the governance of security in West Africa." In *Private Military and Security Companies: Ethics, Policies and Civil-Military Relations*, editado por Andrew Alexandra, Deane-Peter Baker e Marina Caparini, 143-158. Londres: Routledge, 2008.
- Edgerton, Robert E. *Africa's Armies: From Honour to Infamy*. Boulder: Westview, 2002.

- Hobbes, Thomas. *Leviathan*. Sioux Falls: Nuvision Publications, 2004.
- Holmquist, Caroline. "Private Security Companies: The Case for Regulation." *SIPRI Policy Paper* No. 9 (2005).
- Houngnikpo, Mathurin C. *Guarding the Guardians: Civil-Military Relations and Democratic Governance in Africa*. Londres: Ashgate, 2010.
- Howe, Herbert. "African Private Security." *Conflict Trends* (Junho 2000).
- Howe, Herbert. *Ambiguous Order: Military Forces in African States*. Nova Iorque: Lynne Rienner, 2004.
- Human Rights Watch Report*. "They Pushed Down the Houses: Forced Evictions and Insecure Land Tenure for Luanda's Urban Poor." *Human Rights Watch Report* Vol. 19, No.7 (2007).
- Huntington, Samuel P. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Londres: Harvard University Press, 2003.
- Joras, Ulrike, e Adrian Schuster. "Private Security Companies and Local Populations: An Exploratory Study of Afghanistan and Angola." *Swiss Peace Working Paper* No.1 (2008).
- Kaldor, Mary. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Primeira Edição. Cambridge: Stanford University Press, 1999.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg, e Marc A. Stern. "Defining Global Public Goods." In *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, editado por Inge Kaul, Isabelle Grunberg e Marc A. Stern, 2-19. Nova Iorque: Oxford University Press, 1999.
- Kinsey, Christopher. *Corporate Soldiers and International Security: The Rise of Private Military Companies*. Londres: Routledge, 2006.
- Kinsey, Christopher, Stig Jarle Hansen, e George Franklin. "The impact of private security companies on Somalia's governance networks." *Cambridge Review of International Affairs* Vol. 22, No. 1 (2009): 147-161.
- Kisembo, Charles. "The Civil-Military Relations in Countries Emerging From Instabilities in Africa: The Challenge for the Security Sector Reform (SSR)." *Joint Services Command and Staff College Defence Research Paper* (2006).
- Klay Kieh, George, e Pita Ogaba Agbese Kieh. "Introduction: The Military Albatross and Politics in Africa." In *The Military and Politics in Africa*, editado por George Klay Kieh e Pita Ogaba Agbese Kieh, . Londres: Ashgate, 2004.

- Klay Kieh, George. "Military Engagement in Politics in Africa." In *The Military and Politics in Africa*, editado por George Klay Kieh e Pita Ogaba Agbese Kieh, . Londres: Ashgate, 2004.
- Kposowa, Augustine J., e J. Craig Jenkins. "The Structural Sources of Military Coups in Postcolonial Africa, 1957-1984." *American Journal of Sociology* Vol. 99, No. 1 (Julho 1993): 126-163.
- Krahmann, Elke. "Security: Collective Good or Commodity?" *European Journal of International Relations* No. 14 (2008): 379-404.
- Krahmann, Elke. "Private Security Companies and the State Monopoly on Violence: A Case of Norm Change?" *PRIF Reports* No. 88 (2009).
- Krahmann, Elke. *States, Citizens and the Privatization of Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Leander, Anna. "Conditional Legitimacy, Reinterpreted Monopolies: Globalisation and the Evolving State Monopoly on Legitimate Violence." Trabalho apresentado na convecção annual da ISA, New Orleans, 24-27 de março de 2002.
- Locke, John. *The Two Treatises of Government*. Indianapolis: Hackett Publishing Company, 1980.
- Luckham, Robin. "The Military, Militarization and Democratization in Africa: A Survey of Literature and Issues." *African Studies Review* Vol. 37, No. 2 (Setembro 1994): 13-75.
- McIntyre, Angela, e Taya Weiss. "Weak governments in search of strength: Africa's experience of mercenaries and private military companies." In *From Mercenaries to Market: The Rise and regulation of private military companies*, editado por Simon Chesterman e Chia Lehnardt Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Morais, Rafael Marques de. "Private security companies and a parallel State in Angola," *Africa Files* (Dezembro 2007).
- Mukherjee, Ramkrishna. *Uganda, A Historical Accident? Class, Nation, State Formation*. Trenton: Africa World Press, 1985.
- Musah, Abdel-Fatau, e J. 'Kayode Fayemi. "Africa in Search of Security: Mercenaries and Conflicts, an Overview." In *Mercenaries: an African Security Dilemma*, editado por Abdel-Fatau Musah e J. 'Kayode Fayemi. Londres: Pluto Press, 2000.
- Oliveira, Ricardo Soares de. "Business success, Angola-style: postcolonial politics and the rise and rise of Sonangol." *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 45 (Dezembro 2007): 595-619.

- Pech, Khareen. "The Hand of War: Mercenaries in the former Zaire." In *Mercenaries: an African Security Dilemma*, editado por Abdel-Fatau Musah and J. 'Kayode Fayemi. Londres: Pluto Press, 2000.
- Pollack, Kenneth M. "The Arab Militaries – The Double Edged Sword." In *The Arab Awakening: America and the Transformation of the Middle East*, ed. Kenneth M. Pollack, 58-65. Washington, DC: Brookings, 2011.
- Roque, Paula Cristina. "Angola: Parallel Governments, Oil and Neopatrimonial System Reproduction." *Institute for Security Studies Situation Report*, 06 de junho de 2011.
- Roy, J. "'Polis' and 'Oikos' in Classical Athens." *Greece & Rome* Vol. 46, No. 1 (Abril 1999): 1-18.
- Vines, Alex, Nick Shaxson, e Lisa Rimli. "Drivers of Change Angola." *Chatham House Position Paper* No. 1 (2005).
- Vines, Alex, and Markus Weimer. "Assessing Risks to Stability." *Report to the CSIS Africa Program* (Junho 2011).
- Welsh, Claude E. "Emerging Patterns of Civil Military Relations in Africa: Radical Coups d'état and Political Stability." In *African Security Issues: Sovereignty, Stability and Solidarity*, editado por Bruce E. Arlinghaus. Boulder: Westview Press, 1984.
- Wulf, Herbert. "The Bumpy Road to Re-Establishing a Monopoly of Violence." Artigo preparado para o Grupo de Estudos sobre Capacidades Securitárias da Europa da London School of Economics. Londres, Reino Unido, 2005.

RESUMO

Esse artigo foca-se em que medida provedores comerciais de segurança estão incorporados nas redes patrimoniais na África, agindo exclusivamente em prol dos interesses securitários privados de certas elites. Entendendo o problema da natureza privada ou pública da segurança comercialmente fornecida na África através do prisma da teoria normativa, esse artigo tenta explorar a base para o entendimento dos interesses dos fornecedores comerciais de segurança na África.

PALAVRAS-CHAVE

Segurança Pública, África, Segurança Comercial

Recebido em 19 de setembro de 2013.

Aprovado em 1º de dezembro de 2013.

Traduzido por Livi Gerbase

GUERRA ASSIMÉTRICA: EXPERIÊNCIAS, PERSPECTIVAS, IDEIAS E DESAFIOS COM FOCO NO ZIMBÁBUE

Raymond Mharapara¹, Lucky Bassie Bangidza² e Steven
Gwekwerere³

Introdução

O mundo tornou-se dependente da interdependência e da globalização devido ao fato de que processos que promovem trocas globais de recursos nacionais e culturais estão gerando uma maior interdependência de atividades econômicas e culturais (Robertson 2000). Assim sendo, poder-se-ia afirmar que religião e cultura não mais são importantes ingredientes da civilização, mas potenciais causas para divisão e isolamento. Um bom exemplo é que poucos governos muçulmanos abertamente apoiaram Saddam Hussein, muitos Estados árabes discretamente o incentivavam e ele era uma figura enormemente popular entre grandes setores das populações árabes. Ao invocar paralelismos e usá-los como fortes pontos de disputa, os muçulmanos contrastavam as ações ocidentais contra o Iraque com a falha do Ocidente em proteger a Bósnia contra os sérvios e também em impor sanções contra Israel por violar sanções das Nações Unidas (Huntington 2006, 447). Como resultado, diferenças de poder e lutas por atributos militares, econômicos e institucionais são atualmente fontes de

¹ Mharapara é Diretor no National Defence College (NDC) do Institute of Strategic Research and Analysis (ISRA).

² Bangidza é pesquisador do NDC-ISRA. Doutorando da University of Zimbabwe. E-mail: lbbangidza@yahoo.com.

³ Gwekwerere é Coronel do Quartel-General do Exército Nacional do Zimbábue.

conflito entre o Ocidente e outras civilizações. Consequentemente, poder-se-ia inferir que reformas econômicas fundamentais abrem caminho para transformações políticas necessárias.

Durante a Guerra Fria, o conceito de “segurança coletiva” ganhou popularidade e significância ao definir-se como o equilíbrio de força militar entre os Estados Unidos e seus aliados contra, do outro lado, a União Soviética e países do Bloco Comunista (Shils 1955, 105). Ao posicionar a definição como uma referência a países não-ocidentais buscando equiparar e/ou torpedear o equilíbrio com nações ocidentais, ficou cada vez mais claro que qualquer Estado que não seguisse o caminho norte-americano seria classificado como um inimigo. Como há ameaça assimétrica ao Zimbábue, o país deveria, contudo, nunca deixar de observar o fato de que a presença de uma ameaça poderia rapidamente desenvolver-se e tomar contornos muito dinâmicos. Uma metralhadora mal manejada ou mal posicionada poderia tornar-se um armamento contrabandeado ou um argumento midiático buscando caracterizar certa civilização e/ou religião e, portanto, poderia fomentar um perigo imediato.

Assim, o governo zimbabuano deveria fortalecer processos que constantemente mantêm distantes as possibilidades de uma ameaça assimétrica. O país deveria abarcar o conceito de segurança coletiva junto a Estados vizinhos. Morgenthau (1954, 126) sustenta que organizações de segurança coletiva tipicamente requerem que “todas as nações cooperem junto à vítima de agressão com todos os meios necessários.” Uma resposta bem-sucedida demandaria uma abordagem que rompa com parcerias feitas com diversos atores não-governamentais e abarque grande número de temas, como comunicação, uso da lei, negócios e a academia. Seria facilmente argumentado que *soft power* deveria ter precedência frente a soluções militares pois, mesmo que se aglutine um arsenal de alta capacidade tecnológica, um perigo assimétrico muitas vezes não permitirá o sucesso de seu uso. Os EUA, como hegemona, está sendo discretamente desafiado por diversos Estados que fortaleceram suas economias, incrementaram suas Forças Armadas e ganharam substantiva credibilidade. O perigo reside no fato de que estas potências emergentes e atores não-estatais estão cada vez mais ganhando ou atingindo a paridade e a habilidade de afirmarem-se como hegemonias locais e regionais.

A fim de se mitigar o perigo assimétrico, deve haver uma grande estratégia de redução da pobreza e de sua subsequente escassez de recursos –

água, alimentos, saúde, emprego e energia – uma vez que esta ameaça está calcada no choque de civilizações. Hoje, não temos notícia de ataques ou ameaças assimétricas em solo chinês, o que mostra que a China está aplicando corretamente seus *soft* e *hard powers* em sua abordagem às Relações Internacionais. Todos Estados que buscam manter um status hegemônico, como os EUA, deveria aprender a não alienar outros devido a suas diferenças religiosas ou civilizatórias, pois fazê-lo significaria criar inimizades desnecessárias e fomentar um terreno fértil para a assimetria de atores não-estatais e grupos extremistas, internos e externos. Devido a esta razão, o *soft power* defensivo serve para manter sob controle preferências dos adversários, atitudes, perspectivas, objetivos e comportamento. Os recentes atentados em Boston, Massachusetts (2013) indicam e provam que o *hard power* estadunidense deve jamais prevalecer sobre ataques assimétricos de atores não-estatais e grupos extremistas conquanto a pobreza global, a indiferença a outras civilizações e religiões, e Estados falidos – ou em processo de falência – existirem. Portanto, o Zimbábue deve acordar para as realidades atuais e empregar o *soft power*: o completo espectro de ferramentas à disposição, sejam elas diplomáticas, econômicas, políticas, legais ou culturais – escolher a ferramenta correta, ou a combinação de ferramentas correta, para cada situação.

Para que qualquer Estado, incluindo o Zimbábue, consiga realisticamente manter o extremismo e as ameaças assimétricas sob controle, elementos de *soft power* devem ser empregados. Nye, Jr. (2004) define o *soft power* como “a habilidade de se conseguir o que você quer através da atração, em vez de coerção ou pagamentos. Ele surge da atratividade da cultura, dos ideais políticos e das políticas de um país.” Quando as políticas de um estado são vistas como legítimas e justas sob o olhar de outros Estados, o *soft power* daquele país é incrementado. Na visão de muitos, a política externa de um Estado, em particular a dos observados pelos EUA como desviantes, é inerentemente hegemônica e articulada para fiscalizar outras civilizações, religiões e culturas. Um exemplo ilustrativo é o ataque e a invasão militares estadunidenses ao Iraque. Os norte-americanos lograram remover um “tirano”, mas falharam claramente em resolver sua vulnerabilidade ao terrorismo e a ameaças assimétricas. Definitivamente, quando um Estado lança mão de outros meios,

especialmente o *hard power*, ao invés do *soft power* para solucionar seus problemas, disputas ou desacordos nas Relações Internacionais, a praga do terrorismo e o perigo assimétrico o rondarão.

Desafios Assimétricos

O conceito de desvio assimétrico surgiu há muito, mas tornou-se uma questão constante recentemente. O contexto da Defesa tornou-se consideravelmente complicado nos últimos anos a partir do surgimento do que se tornou conhecido como “perigo da guerra assimétrica”. Em seu discurso na turma de formandos da academia militar norte-americana West Point, o Presidente J. F. Kennedy (1962. Tradução nossa) observou que

(...) existe outro tipo de guerra, novo em intensidade, velho em sua origem. A guerra de guerrilhas, subversão, insurgência, assassinatos, emboscadas e não combates, infiltração e não agressão, busca da vitória pela erosão e exaustão do inimigo, ao invés de atrair o mesmo... ele se baseia na agitação.

Definindo de maneira mais simples, Paul (2005, 5. Tradução nossa) observa que

(...) o perigo assimétrico é um conflito entre dois lados, o qual apresenta uma ampla disparidade de poder político, econômico e militar. O oponente mais fraco pode não necessariamente ser uma nação e cada vez mais pode cada vez mais ser um grupo representando interesses étnicos, religiosos ou criminais.

Isso pode ser resumido ao afirmarmos que sua meta é, portanto, enfraquecer o diálogo político ao invés do poder militar, e ataques poderiam ser esperados longe de um campo de batalha tradicional. Na guerra assimétrica, o combate ocorre nos frentes econômico, político, diplomático, social e militar, quando convém. Assim, podemos concluir que o forte uso de armas por beligerantes mais capacitados é principalmente econômico, político e diplomático, através da batalha pelas mentes. Os lados mais fracos, por sua vez, tendem a lançar mão de táticas geralmente insurgentes de modo a aniquilar o desejo de lutar do lado mais poderoso. Seethaler et al (2003, 117) observou que “tecnologias de informação e comunicação emergiram como algumas das

maiores armas empregadas por ambos os lados engajados na guerra assimétrica.”

Compreendendo a Guerra Assimétrica

Fagan e Munck (2009, 286) indicam que “a guerra assimétrica é, sobretudo, caracterizada pela batalha pelas mentes. Sempre associada ao lado fraco, a guerra assimétrica mudou sua forma por não mais apresentar objetivos definidos”. Messinger (2001, 101) observa que “a guerra assimétrica é mais uma reação do que uma causa”. Portanto, a definição do “fraco” também mudou. Em termos simples, a estratégia é formada pela batalha pelas mentes. Se é na batalha pelas mentes que consiste, a interação frequentemente envolve estratégias e táticas alheias às fronteiras da guerra convencional. Tsu (2003) afirma que se você utilizar soldados sem classificar os capacitados e os fracos, os valentes e os tímidos, você atrairá a derrota para si mesmo. A forma do terreno é uma ajuda para o exército; engajar adversários para determinar a vitória, reconhecer perigos e distâncias, são os cursos corretos de ação para líderes militares. Aqueles que planejem a batalha sabendo desses fatores vencerá, e aqueles que planejem-na sem conhece-los perderá.

A guerra assimétrica pode comumente ser travada entre dois Estados com recursos militares e econômicos desiguais, bem como um combate entre indivíduos, grupos e comunidades. As fraquezas óbvias daquela definição são tornar as guerras exclusivas a atores estatais, quando atores não estatais, como a al-Qaeda, estão envolvidas em guerras contra Estados não definidos geograficamente, mas como uma entidade dispersa. Pode-se concluir facilmente que a al-Qaeda não se foca apenas no ataque a um território, mas sim em tudo associado ao Estado em questão por todo o mundo. Outro defeito é ver a assimetria em termos de “poder militar e econômico”, ignorando os efeitos potenciais das desigualdades políticas e sociais, as quais também possuem um importante papel ao definir o grau de assimetria entre os mais diversos oponentes. Percebendo algumas das deficiências ao definir a guerra assimétrica, Hess e Orthmann (2012, 382) interpretaram-na como “influenciar força operacional ou tática inferior face às vulnerabilidades de um oponente superior de modo a obter efeitos desproporcionais visando à debilitação do desejo dos

opponentes com vistas à alcançar os objetivos estratégicos dos atores assimétricos”.

Infelizmente, essa definição apenas observa as grandes nações como vítimas e objetos da guerra assimétrica, ainda que a realidade, especialmente para nós, membros do mundo em desenvolvimento, nos mostre que os grandes Estados exercem sua força tática e operacional – bem como política, diplomática, econômica e social – contra nações mais fracas ou vulneráveis. Seus objetivos são minar os Estados mais fracos a fim de obter seus fins estratégicos. Chinyamakobvu (2011, 108. Tradução nossa) observou que

o *Zimbabwe Democracy and Economic Recovery Act* (ZDERA) foi uma sanção punitiva, impondo a lei apressadamente aprovada pelo Congresso Norte-Americano em dezembro de 2001. Sancionada pelo presidente George W. Bush, proibiu todo novo empréstimo financeiro ao Zimbábue, bem como a renegociação dos prazos das dívidas zimbabuanas junto às instituições financeiras internacionais, como o FMI, o Banco Mundial o Banco de Desenvolvimento Africano, do qual os EUA fazem parte.

Essa lei significou precisamente a obtenção de objetivos estratégicos estadunidenses, bem como de seus valores.

Obviamente, isso é uma lição apreendida de suas peripécias no Vietnã, as guerras no Iraque e outras campanhas onde lançaram mão de força excessiva e desnecessária, além de infligir um grande número de casualidades, muito para a humilhação de sua população ao voltar para o país-natal. Quando um ataque ao Iraque era iminente em 1990, após a invasão do Kuwait pelo Iraque, Stroilov (2011, 103. Tradução nossa) descreveu a guerra assimétrica a partir da perspectiva de um adversário mais fraco. Ao fazê-lo, disse:

Se vocês utilizarem pressão, empregaremos pressão e força. Nós sabemos que vocês podem nos fazer mal, mesmo que jamais tenhamos vos ameaçado. No entanto, nós também podemos fazer mal a vocês. Todos podem fazer algum mal, consoante suas habilidades e seus tamanhos. Nós não podemos fazer todo o percurso até vocês aí nos Estados Unidos da América, mas árabes podem alcançá-los individualmente.

Portanto, fica claro que todos, menores ou maiores, estão igualmente preocupados com as ameaças assimétricas. No âmbito dos assuntos militares e da segurança nacional, a assimetria está agindo, organizando e pensando

diferentemente de seus oponentes de modo a maximizar suas próprias vantagens, explorar as fraquezas dos adversários, possuir a iniciativa ou ganhar maior liberdade de ação. Ela pode ser político-estratégica, militar-estratégica, operacional ou uma combinação das mesmas. Pode também abarcar diferentes métodos, tecnologias, valores, organizações, perspectivas temporais ou uma combinação das mesmas. Pode se dar a curto prazo ou longo prazo. Pode ser deliberada ou não intencional. Pode ser discreta ou buscada conjuntamente a abordagens simétricas. A história da assimetria em guerras pode ser traçada desde a Antiguidade e as próprias origens da guerra. Smith (2004, 1) observou Sun Tzu afirmando em “A Arte da Guerra” que “toda guerra é baseada na decepção.” Isto está baseado nas fortalezas e fraquezas, o que chamamos atualmente de resposta-ameaça dinâmica. Desde os tempos de Sun Tzu, nós temos visto as abordagens assimétricas em cada conflito.

Os Significados da Guerra Assimétrica

É importante estudar a Guerra Assimétrica, uma vez que ela pode vir a ser usada contra nós mesmo que não tenhamos prévio conhecimento, como no caso zimbabuano nos últimos 13 anos. Por vezes, a guerra assume a violência como algo aceitável e necessário, e não distingue alvos civis e militares. O inimigo poderia infligir massivas casualidades em larga escala. Quantas pessoas vieram à óbito devido à falta de cuidados médicos apropriados durante os últimos anos por efeito direto ou indireto das sanções ilegais impostas ao Zimbábue pelo Ocidente? Quantos zimbabuanos foram comidos por crocodilos e afogaram-se no Rio Limpopo tentando cruzar a fronteira sul-africana em busca de pastos mais verdes? Quantos foram mortos ou aleijados com a incidência da violência política, sobretudo nos notórios casos de xenofobia da República da África do Sul? Teriam todos eles sacrificado suas preciosas vidas caso não houvessem as sanções e o ZDERA, impostos pelos EUA?

No entanto, a guerra assimétrica não terminará com hora marcada, pela assinatura de um acordo de paz ou uma declaração de cessar-fogo. A chegada desse momento não parece próxima, mas ficará cada vez mais aparente com a ausência de casualidades em grande número ou com a diminuição da destruição de propriedades. Dessa maneira, é importante estudar a guerra assimétrica pois

ela constitui, atualmente, um fator de significância estratégica. Ela impõe grandes desafios à transformação da Defesa. Para que respondamos a esses desafios, uma mudança em paradigmas de faz necessária.

Padrões de Guerra Assimétrica

A mais problemática pedra no caminho do desenvolvimento humano atualmente é o fato de que a sociedade está perdendo os mais profundos valores humanos – integridade, compaixão e respeito. A sociedade está sendo constantemente desafiada por tentações a comprometer sua ética e tomar um atalho às riquezas. O desejo pelo dinheiro, pelo sexo, pelo poder e pela fama frequentemente tornam-se corrupção, mentiras, casos extraconjugais ou crime. Um minuto de prazer pode tornar-se muitos anos de sofrimento. E colocando a riqueza acima da ética, perdemos tudo (Nematandani 2012). A política internacional está entrando em uma nova fase, na qual parecemos retornar às tradicionais rivalidades entre Estados Nacionais e ao declínio do próprio Estado-Nação a partir de ímpetus conflituosos de tribalismo, interdependência e globalização, entre outros. A fundamental fonte de lutas nesse novo mundo não será primordialmente ideológica ou econômica, como o eram durante a Guerra Fria. As grandes divisões entre a espécie humana, bem como as fontes primárias de conflito serão advindas da cultura. Os Estados Nacionais continuarão sendo os mais poderosos atores em questões internacionais, mas os principais conflitos da política global se darão entre nações e grupos de diferentes civilizações. Portanto, o próximo padrão de conflito terá o choque de civilizações como linha de batalha. Será um choque de civilizações ou um choque de interesses?

Conflito entre civilizações

Crothers e Lockhart (2000, 100) observaram que “o conflito entre civilizações será a última fase evolutiva do conflito no mundo moderno”. Conflitos no mundo ocidental se deram amplamente entre príncipes, imperadores, monarcas absolutistas e constitucionais buscando expandir burocracias, exércitos, economias mercantilistas e, mais importante, seus territórios. Ao longo do processo, criaram os Estados Nacionais e, a começar pela Revolução Francesa, as principais linhas de contenda passariam a se dar

entre nações, não monarcas, até o fim da Primeira Guerra Mundial. Como resultado da Revolução Russa e a reação frente à mesma, o enfrentamento entre nações passou a ser entre ideologias, primeiro entre Comunismo, Nazi-Fascismo, Democracia Liberal e Capitalismo/Imperialismo. Durante a Guerra Fria, este último conflito tornou-se incorporada pela luta entre as duas superpotências, e nenhum outro Estado-Nação no sentido clássico logrou definir um conflito ideologicamente de maneira mais capaz.

Esses conflitos entre monarcas, Estados Nacionais e ideologias foram, para o Ocidente, antes de tudo “o Choque de Civilizações” ou “as guerras civis ocidentais”. Isso também foi verdade para a Guerra Fria e as mais antigas guerras entre os séculos XVII e XIX. Com o final da Guerra Fria, a política internacional mudou-se de sua fase ocidental, e a sua peça-chave passou a ser a interação entre o Ocidente e as civilizações não-ocidentais. Na política das civilizações, o povo e os governos deste último tipo não mais permanecem como objetos da história enquanto alvos do colonialismo ocidental, mas juntam-se ao Ocidente como motores e formadores da História.

A natureza da civilização

Durante a Guerra Fria, o mundo foi dividido entre o primeiro, o segundo e o terceiro mundos. Essas divisões não mais são relevantes. É muito mais significativo atualmente agrupar países conforme suas culturas e civilizações, e não em termos de sistemas políticas ou econômicos, ou de acordo com seu nível de desenvolvimento econômico. Huntington (2000, 43) observa que “a civilização é uma entidade cultura. Cidades, regiões, grupos étnicos, nacionalidades, grupos religiosos, todos têm distintas culturas em diferentes níveis”. A cultura de uma cidade no sul do Zimbábue pode ser diferente de um município no norte do país, mas ambos compartilham em comum a cultura zimbabuana que as distingue, por exemplo, das cidades do Malawi. Huntington também indicou que

comunidades europeias, por outro lado, compartilharão características culturais que as distinguem das africanas, árabes ou chinesas. A civilização é, portanto, o mais elevado agrupando cultural de indivíduos e o mais amplo nível de identidade cultural que as pessoas podem vir a obter, muito próximo daquele que distingue o

ser humano de outras espécies. É definida tanto por elementos objetivos comuns, como idioma, história, religião e costumes, como pela subjetiva auto-identificação dos indivíduos (Huntington 2000, 40).

As podem – e o fazem – redefinir suas identidades e, como resultado, a composição e as fronteiras das civilizações podem mudar. Nós podemos agora contextualizar os ataques da Grã-Bretanha e seus aliados, da Austrália aos EUA, ao Zimbábue. Eles constituem a Civilização Ocidental.

Civilizações podem envolver um grande número de indivíduos, como no caso chinês, ou um número muito menor, como no caso da Suazilândia, um Estado localizado no interior de outro. Huntington (1993) afirma que

(...) uma civilização pode incluir alguns Estados Nacionais, como é o caso das civilizações islâmica e ocidental, ou apenas um, como é o caso japonês. Civilizações obviamente se mesclam umas às outras e se sobrepõem, e isto pode incluir subcivilizações. Ocidentais tendem a pensar nos Estados Nacionais como os principais atores da arena internacional.

Contudo, o Ocidente comporta-se assim apenas por alguns séculos. No entanto, os mais amplos limites da história humana têm sido a história das civilizações, do desenvolvimento e do progresso.

Estados Divididos

Em geral, parlamentares exercitam seus poderes e atitudes no dever de representar os interesses dos cidadãos. Por outro lado, em muitos casos, de acordo com Santoni e Mair (2005. Tradução nossa),

(...) parlamentares estão interessados nos anseios e na disciplina político-partidários. Individualmente, estão frequentemente visando manter-se entre os contatos de membros influentes de órgãos decisórios, civis ou militares. Eles preocupam-se mais com a manutenção de boas relações com o Presidente ou com o Primeiro-Ministro do que com aqueles que o elegeram.

Tal cenário pode ser interpretado seguramente como guerra assimétrica por nossos cidadãos, dada sua abordagem de caráter fisiológico e partocrático, e

não nacionalista. Esta é outra forma perigosa de conflito, por vezes mais difícil de se determinar e definir.

Pode-se afirmar tranquilamente que Estados podem ser instabilizados e destruídos sistematicamente tanto por ameaças internas (em províncias ou em nível nacional), como por forças externas. A República Democrática do Congo (RDC) é exemplo de rebelião doméstica (como as repetidas tentativas de secessão de Katanga durante a década de 1960), governança predatória (de Mobutu Sese Seko) e intervenção estrangeira (por Uganda e Ruanda em 1998) – e todas as três erodiram a segurança nacional. Igualmente, podemos dizer com o desafio atual da África é o de que a segurança nacional é igualada àquela da elite governante – “governando” para os interesses de sua própria preservação e ascensão, com parca provisão de segurança humana para seus compatriotas.

Todavia, alguns países apresentam algum nível de homogeneidade cultural e encontram-se, contudo, divididos quanto à qual civilização sua sociedade pertenceria. Estes são os “Países Divididos”. Seus líderes tipicamente desejam seguir uma estratégia e fazer com que seus países venham a fazer parte do Ocidente, mas a história, a cultura e as tradições de seus países são não-ocidentais. Crothers e Lockhart (2000, 113) dizem que “o mais óbvio e típico país dividido é a Turquia”. Os líderes turcos definiram a Turquia como moderna, secular e um Estado-Nação ocidental, aliando o país ao Ocidente através da OTAN. Durante a Guerra do Golfo, a Turquia tentou ingressar na Comunidade Europeia como membro, mas elementos da sociedade turca passaram a fomentar um renascimento islâmico, argumentando que a Turquia é, basicamente, uma sociedade muçulmana do Oriente Médio. A elite ocidental também recusou-se a aceitar a Turquia como parte de sua sociedade. Um dos presidentes turcos afirmou: “a Turquia não se tornará um membro da Comunidade Europeia e a real razão para tal é que nós somos muçulmanos, eles são cristãos, e eles não aclaram esta questão” (Crothers e Lockhart 2000, 13. Tradução nossa). Encorajados pelo Ocidente, a Turquia vem fazendo um enorme esforço para moldar esta sua nova identidade.

O Choque de Civilizações

A identidade civilizatória provavelmente terá sua importância aumentada no futuro. Fox (2001. Tradução nossa) observou que “o mundo será moldado principalmente por interações entre sete ou oito maiores civilizações, e elas são a Ocidental, a Confucionista (Chinesa), a Japonesa, a Islâmica, a Hindu, a Eslava-Ortodoxa, a Budista e, possivelmente, a Africana”. Será este o caso? Huntington (1993) indicou que as diferenças entre civilizações não são apenas reais, mas são básicas, constituindo clãs que cuidam a si mesmos. As civilizações são distintas umas das mesmas pela história, pelo idioma, pela cultura, pela tradição e, mais importante, por sua religião. Hatem (2000) disse que

(...) pessoas de diferentes civilizações têm diferentes visões quanto às relações entre Deus e o homem, o indivíduo e o grupo, o cidadão e o Estado, pais e crianças, marido e mulher, bem como percepções distintas quanto à relativa importância de direitos e deveres, liberdade e autoridade, igualdade e hierarquia. Essas diferenças são o produto de séculos e não desaparecerão em um futuro próximo. Elas possuem caráter muito mais fundamental do que as diferenças entre ideologias políticas. Diferenças não necessariamente implicam conflito, e conflito não necessariamente implicam violência.

Huntington (2002) afirmou que “ao longo dos séculos, contudo, diferenças entre as civilizações têm gerado os mais longos e violentos conflitos”. Isso visa tentar explicar os acontecimentos no Oriente Médio e no Norte da África?

Nas Relações Internacionais, a elaboração se encontra na Teoria da Interdependência, elaborada a fim de derrubar fronteiras e diferenças para que se incrementem as interações econômicas e sociais. Huntington (1993) observou que o mundo está se tornando um lugar menor e as interações entre indivíduos de diferentes civilizações estão aumentando, e portanto intensificando, a consciência das diferenças entre civilizações e das semelhanças dentro de cada uma delas. Um *Mumanyika* poderia ser um *Mujindwi*, um *Mugarwe*, um *Mundau*, um *Barwe* ou um *Manyika* em Manicaland; simplesmente um *Samanyika* em Harare; um zimbabuano em Windhoek; e um africano em Pequim. Ulusoy (2004. Tradução nossa) indicou que “as interações entre indivíduos de diferentes civilizações incrementam a consciência-civilizatória das pessoas e, em troca,

revigora as diferenças e animosidades que ou voltam ou parecem voltar aos mais antigos tempos históricos”. Isso explicaria a questão Hutu-Tutsi?

Huntington (1993) observou que a modernização econômica e as mudanças sociais ao redor do mundo estão separando as pessoas de suas históricas identidades locais, e enfraquecendo o Estado-Nação enquanto fonte de identidade. Em boa parte do globo, a religião avançou com vistas a preencher esta lacuna, muitas vezes na forma de movimentos taxados como fundamentalistas. Tais movimentos são encontrados no Cristianismo, no Judaísmo, no Budismo e no Hinduísmo, assim como no Islamismo. Observações gerais de Huntington indicam que, na maioria dos países e religiões, as pessoas ativas em movimentos fundamentalistas são jovens, de educação superior e profissionais, técnicos ou empresários de classe média. Explicaria este fator a emergência dos *Makandiwes*, e dos grupos liderados por Pastor Chris e Dr. Utaunashe⁴ no Zimbábue?

Ritzer e Atalay (2010) ponderam que a expansão civilizatória e a consciência ocidentais estão em seu ápice, enquanto há a tendência a uma volta às raízes ocorrendo nas civilizações não-ocidentais. Dessa maneira, escutamos cada vez mais frequentemente expressões e ideias como a “hinduização”, ou a “ocidentalização *versus* russificação” na Rússia. Isso explicaria as alianças emergentes, como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), e o desaparecimento do Movimento dos Países Não-Alinhados?

No passado, as elites da sociedade zimbabuana normalmente constituíam o grupo de indivíduos mais envolvidos com o Ocidente. Eles eram educados em Oxford e especializados em Sand Hurst, absorvendo atitudes e valores ocidentais, enquanto seus compatriotas seguiriam profundamente imbuídos de e inspirados por sua cultura autóctone. Há a necessidade de se “desocidentalizar” e “indigenizar” as mentes das elites do Zimbábue, e, simultaneamente, de que a cultura, o estilo e os hábitos estadunidenses não se

⁴ O Pastor Christian Oyakilome é nigeriano, fundador da *Believers' Love World Incorporated*, também conhecida como “Embaixada de Cristo”. Já Andrew Utaunashe é um zimbabuano, fundador da *Worldwide Family God Church*, criada no final dos anos 1970 no sul do Zimbábue – Trad.

tornem mais populares entre os zimbabuanos. Isso explicaria a oposição entre a *Look East Policy* e a mentalidade *Zhìng Zhōng*⁵ encontrada no Zimbábue?

Desafios multidimensionais

Diferentes nações encaram os desafios assimétricos de maneira distinta, de acordo com seu contexto. Podemos concluir que, para britânicos e norte-americanos, a guerra assimétrica é um conflito multidimensional, o qual é travado simultaneamente nas esferas econômica, política, diplomática, social e, por vezes, militar. Essas são chamadas de “instruções de poder”, comumente conhecidas como diplomacia (e política), informação, Forças Armadas e economia. No Zimbábue, a cruel destruição de tudo considerado “propriedade governamental” nos momentos anteriores às eleições gerais de 2000 e às eleições presidenciais de 2002 foi a evidência de um frente econômica na guerra assimétrica. A destruição da sinalização de estradas, de estruturas básicas como ferrovias, linhas de transmissão elétrica e de telecomunicação, bem como de terminais rodoviários emergiram como a superfície do que supostamente seriam apenas outros atos de desobediência civil, mas eram, na verdade, a face verdadeira da guerra assimétrica no frente econômico. O objetivo aqui era o de explorar a fraqueza identificada dentro da nação e o uso da população local com vistas à destruição de sua própria economia. Os zimbabuanos foram cúmplices da destruição de sua própria economia entre 2000 e 2008. Os chamados “campeões da indústria” estavam colocando a economia fora de curso. Uma análise da situação no Zimbábue durante o período entre 2000-08 mostra que o país foi atacado na frente econômica através da imposição de sanções (ZDERA), sabotagem econômica e acordos monetários ilegais que levariam o Diretor do Banco Central do Zimbábue, Dr. Gono, a chamar a economia do país de “economia de cassino” em 2008.

⁵ *Zhìng Zhōng* é uma maneira pejorativa de os zimbabuanos se referirem aos produtos manufaturados advindos do continente asiático, bem como a artigos de baixa qualidade em geral. Por outro lado, a *Look East Policy* constitui uma prática recorrente dos países africanos, de “voltar-se ao Oriente” e buscar novas oportunidades com o alto crescimento dos países asiáticos. Dessa maneira, os autores parecem opor duas mentalidades presentes na sociedade zimbabuana: a favorável à aliança com os países asiáticos e a que prefere o estreitamento de laços com o Ocidente – trad.

A diáspora de trabalhadores capacitados, a má administração, a acumulação de insumos básicos e o fechamento da indústria produtiva caracterizaram o período, e não há teoria econômica clássica que explique o porquê de o Dólar Zimbabuano ter perdido seu valor a tão incríveis taxas. Se, pela manhã, sua taxa de câmbio era de 1:15 milhões, ao meio-dia ela poderia ser de 1:100 milhões. Em todas essas atividades, locais eram vistos como militantes contra sua própria economia nacional, alguns cientes, outros recrutados para uma campanha contra o Estado. As condições dos servidores civis eram e ainda são terríveis: a abordagem da condição humana básica era o alvo. O resultado era a falta de praticamente todos os produtos domésticos básicos, como papel higiênico, remédios, etc. Nossos oponentes a partir de então usaram esta escassez como uma razão para que Mugabe tenha perdido sua legitimidade. Zimbabuanos também realizaram enterros em massa no cemitério de Mbudzi, contra nossa cultura, em troca de combustíveis, dinheiro ou ambos. Ataques nas frentes política e diplomática capitalizaram fraquezas ou escassezes, as quais eram expostas de maneira totalmente desproporcional e internacionalizadas politicamente. Nos últimos anos, em muitos países, o foco voltou-se à confecção da nova Constituição. Qual era o interesse da União Europeia e de seus aliados na criação da nova constituição zimbabuana?

Terrorismo e Insurgentes

Por mais que muitas ações terroristas são relativamente fracas em termos tecnológicos, não podemos inferir que oponentes mais fracos não têm acesso à alta tecnologia. Talvez as únicas características da guerra assimétrica que podem ser afirmadas com total certeza são as relacionadas à sua natureza repentina e inesperada. Exemplos são os ataques ao World Trade Center, em Bali, no Quênia e na Tanzânia, dentre outros. Abordagens assimétricas empregam ou afetam ao menos um elemento de poder nacional (militar, político, diplomático, econômico e informacional). A guerra assimétrica geralmente busca um grande impacto psicológico, como o choque ou a confusão que afeta a iniciativa, liberdade de ação ou a vontade de um oponente. Abordagens do tipo frequentemente empregam táticas, armas e tecnologias inovadoras e não convencionais, e podem ser aplicadas em todos os níveis

bélicos e por todo o espectro de operações militares. É geralmente empregada para alcançar resultados desproporcionais aos esforços investidos.

Agora que examinamos as características, armas e formas da guerra assimétrica, como é possível proteger-se ou planejar-se frente a um ataque de tal estirpe? A natureza da “dinâmica resposta-ameaça” é analisar todos perigos reais e perceptíveis, bem como as vulnerabilidades, a fim de se produzir um antídoto ou reforço a alguma fragilidade existente. Proteger-se totalmente de um ataque assimétrico nunca será possível, uma vez que há poucos recursos e a necessidade de se considerar um número praticamente infinito de possibilidades. O melhor que cada ator estatal ou não-estatal pode esperar é que sua inteligência seja capaz de criar uma lista dos mais possíveis cenários de que deva se proteger. É um círculo vicioso, pois o ato de constantemente analisar e responder produz perigos e vulnerabilidades adicionais, já que os recursos são realocados de modo a compensar as ameaças e debilidades reais e perceptíveis. No núcleo dessa dinâmica se encontra a inteligência: não a quantidade da mesma, mas a qualidade de sua base de dados e capacidade analítica. Qualquer ator estatal ou não-estatal que deseja ter sucesso em responder a ataques ou ameaças assimétricos deve apresentar um sistema de inteligência produtivo e capaz. Este sistema deve ser responsável por coletar, disseminar e analisar dados em resposta a prioridades equilibradas que são estabelecidos pelas lideranças de seu Estado ou organização. Da perspectiva do sistema de inteligência, a liderança pode tanto ser centralizada como descentralizada.

Além de um processo normal de coleta, análise e relato, um sistema de alerta baseado no conceito de “administração pela exceção” deve ser posto em prática e aliado aos sistemas de alerta, formados para monitorar mudanças em atividades opositoras e emitir relatórios via uma cadeia de comando à parte. Apenas com correta, oportuna e completa inteligência uma organização, estatal ou não, pode esperar proteger-se de ameaças assimétricas.

Conclusões

A guerra assimétrica não é algo novo, uma vez que as guerras jamais foram travados por oponentes igualmente capazes. Os inimigos sempre terão alguma assimetria política, social e econômica, ou em termos de capacidade militar. O objetivo da guerra assimétrica é enfraquecer o diálogo político, e não

o poder militar, através de ataques longe do campo de batalha convencional. Ela é travada nas frentes econômica, política, diplomática, social e militar, quando iniciada. É a batalha pelas mentes e, portanto, táticas variam constantemente, uma vez que cada aplicação mostra-se única. O estudo da guerra assimétrica faz-se importante com vistas a evitar possíveis surpresas. É uma guerra de ideias, onde o centro gravitacional reside nos corações e mentes.

Cidades, regiões, grupos étnicos, nacionalidades, grupos religiosos: todos têm distintas culturas em diferentes níveis. Uma civilização é, portanto, o mais elevado agrupamento de indivíduos culturalmente, bem como o mais amplo nível de identidade cultura. A identidade civilizatória será cada vez mais importante no futuro, e conflitos tenderão a se orientar pelas civilizações conforme haja buscas por recursos.

Diferentes nações entendem a guerra assimétrica de maneiras distintas. Lados mais fracos, todavia, podem usar outras táticas – incluindo terrorismo – para atingir os mesmos objetivos. Abordagens assimétrica empregam ou afetam no mínimo um elemento concernente ao poder nacional, além de visar a grandes impactos psicológicos. Táticas, armas e tecnologias inovadoras e não convencionais são aplicadas em todos os níveis, da estratégia à tática, de modo a atingir resultados desproporcionais aos esforços investidos. É uma batalha mental, explorando suas forças contra a fraqueza do inimigo, e reconhecendo que todas as áreas do esforço humano são parte do campo de batalha e contrabalançam qualquer falta de força convencional. A guerra assimétrica perpassa todos os espectros humanos: político, econômico e social. Ela pode ocorrer a qualquer momento, em qualquer lugar e atingir qualquer elemento. Ela pode ocorrer a partir da ambição de falhas morais e de caráter, e pode ser usada sorrateiramente, mantendo uma aparência pacífica que tranquiliza o oponente. Assim, a guerra assimétrica engloba um amplo escopo de teoria, experiência, conjectura e definição, e a premissa implícita é a de que lida com o desconhecido e com a surpresa em termos de fins, caminhos e meios.

REFERÊNCIAS

- Chinyamakobvu, Emmanuel. 2011. *The Farm on Their Land*. Bloomington: Author House.
- Crothers, Lane, and Charles Lockhart, eds. 2000. *Culture and Politics: A Reader*. New York: St. Martins Press.
- Fagan, G. Honor, and Ronaldo Munck. 2009. *Globalization and Security: Social and Cultural Aspects*. Santa Barbara: Greenwood Publishing Group.
- Fox, Jonathan. 2001. "Clash of Civilizations or Clash of Religions – Which is a more Important Determinant of Ethics Conflict?" *Ethnicities* 1(3): 295-320.
- Hatem, Mervat Fayez. 2006. "In the eye of the storm: Islamic Societies and Muslim Women in Globalization Discourses." *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East* 26 (1): 22-35.
- Hess, Kären Matison, and Christine Hess Orthmann. 2012. *Introduction to Law Enforcement and Criminal Justice*. Independence: Cengage Learning.
- Huntington, Samuel Phillips. 1993. "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs* 72 (3): 22-28.
- Huntington, Samuel Phillips. 2006. "The Clash of Civilizations?" In *Twentieth Century Political Theory: A Reader*, editado por Stephen Eric Bronner, 439-456. Nova Iorque: Routledge.
- Huntington, Samuel Phillips. 2007. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Nova Iorque: Simon and Schuster Paperbacks.
- Kennedy, John Fitzgerald. 1962. "Remarks to the Graduating Class of the US Military Academy West Point." Discurso feito em Nova Iorque, Estados Unidos da América, junho.
- Messinger, Gary S. 2011. *The Battle for the Mind: War and Peace in the Era of Mass Communication*. Amherst e Boston: University of Massachusetts Press.
- Morgenthau, Hans Joachim. 1954. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nova Iorque: Alfred Knopf.
- Nematandani, Kirsten. 2012. "Welcome Address by Mr. Kirsten Nematandani, South African Football Association President." Discurso feito em Workshop de FIFA, Interpol e COSAFA, Joanesburgo, África do Sul, Agosto.

- Nye, Jr., Joseph S. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nova Iorque: Public Affairs.
- Paul, Thahza Varkey, ed. 2001. *The India-Pakistan Conflict: An Enduring Rivalry*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Robertson, Roland. 2000. *Globalisation: Social Theory and Global Culture*. Londres: SAGE Publications.
- Sartori, Giovanni. 2005. *Parties and Party Systems: A Framework of Analysis*. Colchester: ECPR Press.
- Seethaler, Josef, Matthias Karmasin, Gabriele Melischek, e Romy Wöhlert, eds. 2013. *Selling War: The Role of the Mass Media in Hostile Conflict from World War to 'War on Terror'*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Shils, Edward. 1955. "Security and Science Sacrificed to Loyalty." *Bulletin of the Atomic Scientists* XI (4 – Special Issue, Abril).
- Smith, Charles Robinson. 2004. *Deception: How Clinton Sold America Out to the Chinese Military*. Columbus: The Pine Lake Media Group.
- Stroilov, Pavel. 2011. *Behind the Desert Storm: A Secret Archive Stolen from the Kremlin that Sheds New Light on the Arab Revolution in the Middle East*. Chicago: Price World Publishing.
- Tzu, Sun. 2003. *The Art of War: Complete Text and Commentaries*. Boston: Shambhala Publications.
- Ulusoy, Hasan. 2004. "The Importance of Identity Building in Avoiding the Clash of Civilisations in the Age of Globalisation (With Some Reflections On Turkey-EU Relations)." *SAM – Centre for Strategic Research*. Acesso em 30 de março de 2013: <http://sam.gov.tr/swp-content/uploads/2012/01/Hasan-Ulusoy4.pdf>.

RESUMO

Este artigo apresenta uma concepção analítica da guerra assimétrica através da sugestão de que ameaças assimétricas deveriam ser observadas nos termos da batalha das mentes. Este trabalho também apresenta exemplos do plano internacional, com principal foco temático no Zimbábue, com referência a: conhecimento da luta assimétrica e seus padrões; conflito entre civilizações e sua natureza em países divididos; choque de civilizações e seus desafios; e terrorismo e insurgência. O artigo sugere que há um alto nível de ignorância quanto à guerra assimétrica entre muitos e que ameaças assimétricas servem aos interesses de uma elite nacional. O trabalho também aponta possibilidades de proteção ou planejamento contra um ataque assimétrico, levando em consideração que a guerra assimétrica é uma guerra de ideias na qual o centro gravitacional está inserido em corações e mentes das pessoas.

PALAVRAS-CHAVE

Guerra Assimétrica; Civilização; Interdependência; Globalização; Cultura.

Recebido em 02 de dezembro de 2013.

Aprovado em 20 de fevereiro de 2014.

Traduzido por Pedro Alt

VISANDO À REDEFINIÇÃO DA PAUTA DE NOTÍCIAS NA MÍDIA NIGERIANA PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Osakue Stevenson Omoera¹

Introdução

A mídia (rádio, televisão, cinema, redes sociais, etc.) é agente de mudança no mundo contemporâneo. Ela pode/deveria ser empregada para assegurar a cultura da paz, bem como galvanizar outros agentes de desenvolvimento nas sociedades do Século XXI, especialmente na África, onde a paz e o desenvolvimento sustentável parecem esquivar-se de muitos países, incluindo Nigéria, Sudão, Zimbábue, República Democrática do Congo, Costa do Marfim e Somália, apenas para mencionar alguns. Com relação aos aspectos que dizem respeito à Nigéria, Igbuzor (2006) alerta que vários relatórios de inteligência quanto ao país indicam que esse o país for incapaz de criar cerca de 24 milhões de empregos para sua população crescente, de promover efetivas plataformas e estruturas de combate à corrupção, e de garantir distribuição equitativa de sua abundante renda, ele se tornaria um Estado falido.

As questões que dizem respeito à inquietude da juventude, ao desemprego e à criminalidade tomaram um espaço dominante no discurso global, assim como a intransigência juvenil esteja ameaçando estraçalhar a estrutura social nigeriana (Ugor 2009; Onuoha 2009; 2010; 2011; Omoera 2013). Caso isto aconteça, não apenas a Nigéria seria desestabilizada, mas também as

¹ Professor de Estudos Midiáticos e Teatrais da Ambrose Alli University, Ekpoma, Nigéria. E-mail: omoera@yahoo.com.

relativas paz e segurança da África Ocidental, e mesmo as do continente como um todo. Este é um grave problema que demanda atenção urgente, considerando a posição Nigeriana na sustentação da paz em sua subregião e em todo continente africano.

A Nigéria está localizada no oeste da África e é a maior nação negra do planeta, com uma população de cerca de 170 milhões de pessoas (Omoera e Aihevba 2012). O país ocupa 923,7 mil quilômetros quadrados, dividindo suas fronteiras internacionais com Benin ao oeste, Níger e Chade ao norte, Camarões ao leste e o Oceano Atlântico ao sul. A Nigéria possui mais de 450 dialetos locais utilizados dentro de seu território (Hansford, Bendor-Samuel e Stanford 1976; Grimes 2000; Anyanwe 2011; 2012). É um país multirreligioso, multilinguístico e multicultural. Em outubro de 2014 a Nigéria completará 54 anos de idade, tendo obtido sua independência em 1960.

No entanto, a Nigéria também possui uma série de problemas. Eles vão desde a emergência de milícias étnicas e grupos terroristas como Egbesu, o Congresso dos Povos Odua (*Odua People's Congress, OPC*), Boko Haram, entre outros, à insegurança geral de vidas e propriedades; da difundida corrupção frente à fraca infraestrutura pública; da pobreza extrema à indignidade religiosa; para mencionar algumas situações. Todos estes parecem ter emperrado a onda de progresso, paz e desenvolvimento do país, o qual foi uma vez apelidado de “o gigante africano”, mas apresentou falhas promessas frente a seu enorme potencial. Este estudo utiliza a Nigéria como ponto de referência para o caso africano por crer que qualquer acontecimento acontecido na Nigéria reverberará em todo o continente.

Marco teórico

Teoricamente, a Teoria de Agendamento (*Agenda Setting Theory, AST*) da mídia, proposta por Maxwell McCombs e Donald Shaw (1972) e revista por Stanley Baran (2002) provê uma fundação intelectual para este estudo. McCombs e Shaw (1972, 176. Tradução nossa), durante sua muito influente pesquisa sobre o papel da mídia nas eleições presidenciais de 1968 nos Estados Unidos da América, observaram que:

Ao escolher e apresentar notícias, editores, redatores e âncoras possuem um papel importante na formação da realidade política. Leitores tomam conhecimento não apenas de determinado assunto, mas também de quanta importância e o posicionamento que devem ser concedidos ao assunto em questão a partir da quantidade de informação apresentada em um noticiário (...) a *mass media* pode muito bem determinar os assuntos de maior importância – isto é, a mídia pode ditar a “agenda” da campanha.

Ao longo do tempo, a pesquisa em AST tem demonstrado que quanto mais casos sobre determinado assunto são retratados pela mídia jornalística, mais importância a audiência confere ao tópico abordado. Com relação à AST, Baran sustenta que “a mídia pode não nos dizer como pensar, mas certamente nos diz em que pensar” (2002. Tradução nossa). Ele vai além ao argumentar que o poder de agendamento da mídia consiste em algo maior do que a quantidade de espaço ou tempo dedicado a determinada história e seu posicionamento no noticiário ou no jornal. É igualmente importante o fato de que existe uma grande consistência entre as fontes da mídia e a escolha do tipo de cobertura que concederá a determinada questão ou evento. Esta consistência e padronização indicam às pessoas a importância do tópico a ser coberto.

Campbell, Martin e Bettina (2007) concordam amplamente com a ideia acima indicada. Eles postulam que quando a *mass media* confere atenção a particulares eventos e questões, ela determina – qual seja, impõe a agenda – os maiores tópicos de discussão para o indivíduo e sua sociedade. O foco em a comprovada capacidade midiática determinar o que deve dominar o discurso público a fim de fomentar o desenvolvimento socioeconômico e sociopolítico já foi rearticulado e reformulado por alguns pesquisadores da área (Banda 2006; Sambe 2009; Ugulah 2009; Ibagere 2009; Ahmad e Ashara 2009; Zhang, Shao e Bowman 2012). Este foco foi conferido particularmente à reorientação da pauta de notícias da mídia para o desenvolvimento nacional em diferentes partes do globo.

É neste contexto que este artigo examina o papel crucial que a mídia vem desempenhando/deve estar desempenhando/deveria desempenhar na sustentação e na galvanização do desenvolvimento sustentável da Nigéria, como um microcosmo da África. Especificamente, o texto argumenta que a cultura da paz pode assegurar a segurança de vidas e propriedades na sociedade nigeriana e

esta, por sua vez, teria maiores chances de ser desenvolvida econômica, social, política e culturalmente, caso agentes de desenvolvimento como a mídia e seus diretores e profissionais diligentemente e imparcialmente arquem com suas responsabilidades.

Uma breve pesquisa histórico-analítica da mídia nigeriana

A mídia nigeriana é uma predadora da Nigéria como um país. Ufuophu-Biri (2006) traça as atividades da mídia nigeriana a 1859, quando *Iwe Irohin*, um jornal (mídia impressa) foi estabelecido em Yorubaland (atualmente Western Nigeria) por um reverendo escocês chamado Henry Townsend. Isto abriu as portas para o jornalismo impresso na Nigéria pré-colonial e durante sua era colonial. Subsequentemente, Robert Campbell publicou um diário chamado *Robert Campbell's Anglo African Newspaper* em 1863. Dentre os outros diários que se seguiram, há o *The Lagos Times* (1880), o *Lagos Observer* (1882), o *The Lagos Standard* (1908), e o *The Nigerian Chronicle* (1908). As cinco décadas seguintes viram, por um lado, a emergência de jornais regionais, como o *Gaskiya Tafi Kobo*, o *The Nigerian Eastern Mail*, o *Lagos Daily News*, dentre outros; e, por outro lado, jornais de cunho nacionalista, como o *The African Newspaper*, o *The Daily Times*, o *The Tribune* e o *The West African Pilot*.

Babajo (2008) nota que a produção do *Gaskiya Tafi Kobo*, um jornal escrito em Hausa pela Corporação Gaskiya de Zaira em 1938, marca o início do verdadeiro jornalismo no norte da Nigéria. *The West African Pilot*, por sua vez, jornal que era produzido pelo Dr. Nnamdi Azikiwe, liderou o grupo de jornais críticos que serviriam de plataforma para os nacionalistas nigerianos e a divulgação de suas visões quanto à obtenção da independência, ocorrida em 1960. A partir da década de 1960, houve uma avalanche de jornais e revistas, tanto regionais como nacionais. Alguns dos títulos criados são *The Nigerian Observer*, *The Punch Newspaper*, *The National Concord*, *The Guardian*, *Vanguard*, *The Newswatch*, *The Daily Champion* e *Tell Magazine*.

No que diz respeito à mídia eletrônica e televisiva na Nigéria, a exibição de um filme no *Glover Hall* de Lagos em 1903, a qual é vista como a primeira do tipo (Opubor e Nwuneli 1979), pode ser reconhecida como um início histórico. Igualmente importante foi o surgimento de considerável propaganda nas transmissões de rádio durante o período colonial e imediatamente anterior à

independência. Omoera e Okhakhu (no prelo) afirmam que, em dado momento da história nigeriana, as autoridades britânicas lançaram mão das transmissões para impor uma “lavagem cerebral” aos nigerianos, de modo que apoiassem e cooperassem com as políticas imperialistas da Coroa Britânica. Na década de 1930, os colonialistas ingleses haviam iniciado um sistema de rádio com fios e continuaram a operá-lo até 1949, quando a primeira transmissão de rádio *wireless* foi feita sob comando do departamento de correios e telégrafos. Dois anos depois, em 1951, o Serviço de Transmissões Nigeriano (NBS, sigla em inglês) foi criado como um departamento em separado. Em 1957, o NBS passou a se chamar Corporação de Emissoras Nigerianas (NBC1, sigla em inglês) a partir do ato corporativo No. 39 de 1956, com serviços nacionais e regionais baseados em Lagos, Enugu, Kaduna e Ibadan.

Atualmente, a mídia nigeriana está entre as que apresentam mais rápido crescimento na África. Da virtual inexistência há mais de 60 anos, a Nigéria hoje apresenta mais de 300 estações de rádio e televisão, além de um complexo de emissoras que incluem a *Channels TV Network*, a *African Independent Television Network* (AIT), a *Ray Power FM*, a *Siverbird Television* e a *Rhythm FM*, além da maior rede de televisão da África, a *Nigerian Television Authority* (NTA) e sua rede co-irmã, a *Federal Radio Corporation of Nigeria* (FRCN). Portanto, a estrutura do controle de emissoras atualmente é pública (como no caso da NTA, por exemplo) ou privada (como no caso da AIT) sob o controle regulatório da Comissão Nacional de Emissoras, ou NBC2 (Okhakhu e Omoera 2010a).

Visando à reorientação da pauta de notícias na mídia nigeriana para o desenvolvimento nacional

Esconda nada das massas de nosso povo, não diga mentiras e mostre-as quando forem ditas. Não mascare as dificuldades, erros, falhas. Não reclame vitórias fáceis. (Amílcar Cabral 1979)

Talvez as palavras na lápide digam mais quanto a uma mídia mais robusta e confiável que será favorável a abordar governantes, jornalistas (os próprios), bem como a população quanto a questões de importância nacional

que são críticas para acelerar o desenvolvimento socioeconômico e sociopolítico da Nigéria. Embora Okhaku e Omoera (2010b), tenham afirmado que a mídia nigeriana havia tentado tomar esta posição em diversas frentes enquanto refletiam sobre a situação do estado de Edo, Nigéria, quanto ao funcionamento da mídia enquanto agentes de desenvolvimento, os autores (no prelo) argumentam que a mídia nigeriana ainda tem de se tornar mais profissional a fim de reportar e interpretar acontecimentos para a paz e desenvolvimento nacionais. Por exemplo, a situação na qual 500 das 774 assembleias governamentais do país têm sido ilegalmente controladas por chefes de conselho escolhidos pelos vários governadores espalhados pelo país por mais de três anos está se tornando imprópria, não-democrática e capaz de ameaçar as frágeis paz e estabilidade de nosso país. Os profissionais da imprensa, através de artigos de jornais, análises feitas em telejornais, comentários ou programas variados de rádio e televisão, deveriam ter examinado extensivamente esta desagradável situação, interpretado seus vários possíveis cenários e implicações, e mesmo ter solicitado a autoridades, como o próprio Poder Judiciário, a interpretação constitucional e as possíveis relações com a lei.

Infelizmente, a mídia nigeriana ainda está por dominar a abordagem a este assunto e outros tópicos nacionais atuais. Alguns profissionais estão acostumados a responder às acusações acima com declarações medíocres como: “minha família ainda precisa de mim”; “minhas crianças ainda são muito jovens”; “nós não devemos colocar os problemas da sociedade nos ombros de alguém, já que se este alguém morrer não lembrarão deste alguém e muito menos de sua família”; “não quero ter dores de cabeça ou noites de insônia por causa dos *wahalas*² de alguém”; “não quero estar em meio ao fogo cruzado da política”. Por mais que estes apontamentos possam ser válidos e defensáveis nas circunstâncias em que a Nigéria tem se encontrado, devemos viver ou morrer por algo e, se um esforço altruísta/patriótico que busque fazer da sociedade um lugar melhor para sua população mata o autor de tal façanha, a posteridade deve ficar marcada em seu favor e por sua lembrança. A história de

² Wahala é uma expressão frequentemente usada na Nigéria, provavelmente de origem Hauçá. Seu significado mais próximo seria “problema” – Trad.

Dele Giwa deve ser suficiente para exemplificar o ponto acima destacado³. Consequentemente, os profissionais de imprensa deveriam emergir para estancar o processo de despolitização de pessoas bem-intencionadas, da virtual emasculação da terceira esfera de governo da Nigéria, e do flagrante abuso de autoridade para fins políticos por aquelas que se veem como “vacas sagradas” do firmamento político nigeriano.

Além disso, os meios de comunicação nigerianos, impressos e audiovisuais, devem encontrar uma forma de reduzir a boataria e desinformação pura e simples do público sobre certas políticas do governo, sem ser visto como pesquisadores ou intermediários políticos. Por exemplo, os eventos anteriores ao bate-papo presidencial com a mídia em 18 de Novembro de 2012, na NTA⁴ (Autoridade Televisiva Nigeriana) são casos claros com respeito a esta questão. Por mais de uma semana, a grande imprensa nigeriana, impressa e eletrônica, foi inundada por notícias em que o presidente foi citado dizendo que subsídios aos combustíveis seriam totalmente removidos em dezembro de 2012. Após esta informação midiática, os nigerianos estavam agora “ansiosos” por assistir ao presidente esclarecer as coisas com uma observação didática de que, se seu governo propusesse tal medida, não teria havido qualquer necessidade de uma alocação orçamental para o subsídio aos combustíveis no orçamento de 2013. Este é um indicador dos desafios a uma reportagem medíocre, rótulo do qual um número considerável de jornalistas nigerianos tem sido acusado. Muitos jornalistas dificilmente pesquisam a fundo antes de ir para a imprensa e isso tem contribuído para o aumento de tensão na política nigeriana. Os meios de comunicação devem verificar os fatos e dados antes de veiculá-los para não superaquecer o sistema político.

A mídia da Nigéria deve concentrar-se outra vez em sua cruzada de reorientar os nigerianos quanto à necessidade de se defender os interesses nacionais com vigor e zelo patriótico. Muitos nigerianos, e mesmo os não-nigerianos, perderam a fé na salvação da Nigéria. Aparentemente, esta perda de esperanças foi precipitada pelos muitos anos de governos militares, deboche

³ Dele Giwa foi um jornalista morto em 1986 em um atentado. Sua morte ocorreu um dia após uma reunião com um órgão censor recém criado na Nigéria e as circunstâncias ainda foram totalmente esclarecidas – Trad.

⁴ Emissora televisiva estatal – Trad.

político, balcanização econômica e falta de planejamento por parte das pessoas que estiveram à frente da política nigeriana em diversos momentos do país. No entanto, os meios de comunicação nigerianos devem agora tomar como sua responsabilidade, ainda que onerosa, mobilizar através da reportagem e da cobertura objetiva, recursos materiais e humanos para “deseducar” os nigerianos neste ponto de vista perigoso e iniciar o processo de construção da confiança entre a população. Programas ou artigos da mídia bem articulados, que visem incentivar os nigerianos ao patriotismo, ao altruísmo e à consciência de segurança devem ser regularmente transmitidos ou publicados. Vale ressaltar que a maioria dos noticiários em alguns canais da Nigéria agora começam e terminam com dicas de segurança e o que se pode chamar de “conversas motivacionais”. As dicas de segurança são, principalmente, relacionadas às precauções de segurança e vigilância em uma era de Boko Haram na Nigéria. Esse tipo de inovação deve ser ensaiado e replicado também pela mídia impressa.

Sem meias palavras, a Nigéria ainda é uma economia de caráter muito periférico no espaço econômico global. Isso porque ele é dependente da exportação de petróleo bruto, com mais de 90% de sua receita nacional provenientes do setor petrolífero. Além do fato de que o petróleo é um recurso esgotável, depender deste em pleno Século XXI pode fazer com que a paz e o desenvolvimento sustentável iludam o país. É devido a isto que os meios de comunicação nigerianos devem definir a agenda através de reportagens intrépidos e equilibradas, as quais prontamente engajem a liderança política, assim como a elite econômica nigeriana, à urgência da necessidade de se reorientar a Nigéria para uma economia diversificada, com variadas fontes de receita e produção de bens e serviços de maior valor agregado. Estudos têm lamentado que os países que possuem maiores reservas de petróleo do que a Nigéria são mais diversificados economicamente, aconselhando o país a partir para setores não-petrolíferos e não depender totalmente de seu petróleo bruto (Omoera, 2010a; Haussman, 2012; Aisien & Oriakhi, 2012). Os meios de comunicação nigerianos podem começar a definir a agenda econômica através da inovadora insistência de que não pode haver qualquer desenvolvimento significativo na Nigéria se a sua economia não é diversificada. Na verdade, frases de efeito de mídia, como “o processo de diversificação é o processo de desenvolvimento” não seriam fora de propósito, alcançando os ouvidos daqueles

que detêm as rédeas do poder para frear a "individualização" e explorar outras fontes de receita para o país. Por exemplo, Omoera (2010a) argumenta que a mídia, em especial a televisão, apresenta muito potenciais em reinventar a indústria do turismo para a transformação socioeconômica e sociocultural da Nigéria.

Para atingir os objetivos supracitados, a mídia nigeriana necessita encorajar e pressionar os legisladores nigerianos a coagir os empresários do país a fim de que eles concretamente diversifiquem e rompam o dilema da geração de energia elétrica nigeriana. Um esforço deliberado do tipo cooperaria com a aceleração das atividades produtivas da economia. Ao longo do tempo, uma ampla percentagem da população nigeriana, especialmente os jovens, tornou-se produtivamente engajada e, portanto, reduziu as tendências antissociais que ameaçam a paz na sociedade. Outra vez, a imprensa nigeriana deve reorientar seus esforços em monitorar a implementação de orçamentos e a realização de serviços públicos e privados com vistas ao desenvolvimento nacional. Além das ações previstas nos artigos 22 e 39 da Constituição da República Federal da Nigéria (1999), os quais empoderam a mídia com o monitoramento da governança e devida abertura e transparência por parte do governo, a mídia do país deveria efetivamente lançar mão da Lei de Liberdade Informativa (FOIA, sigla em inglês). Recentemente aprovada, a FOIA deve ser utilizada para forçar os políticos nigerianos a trabalharem ao de fato colocarem seu pessoal e sua estrutura em pleno funcionamento. Em outras palavras, os profissionais da mídia na Nigéria devem habilmente impor a agenda do desenvolvimento acelerado nas frentes socioeconômica e sociocultural do país. Eles devem ir além das tradicionais rotinas de noticiar atividades.

A mídia nigeriana também deve tomar a dianteira ao reconhecer e celebrar símbolos, heróis, valores e a história nacionais. Igbafe (2006) defende que um país como a Nigéria, cujas circunstâncias históricas expuseram-na ao feroz impacto do domínio estrangeiro e que ainda está lutando para progredir propriamente como uma nação, deve reabilitar seu senso de história, valores e símbolos. Os meios de comunicação devem impor a pauta, através de suas coberturas jornalísticas, de se celebrar heróis e símbolos de influência positiva ao país, como seu brasão, a bandeira alviverde, personalidades (por exemplo, Yakubu Gowon, Wole Soyinka e Philip Emeagwali), vitórias esportivas, entre

outros, de modo a servir como emblemas de uma inspiração possível para gerações mais jovens que estarão preparadas para dar tudo de si com o objetivo de alcançar os ideais nacionais. Este esforço sutil, porém concreto, pode ajudar a reconstruir nos jovens e experientes nigerianos a confiança necessária para acreditar em suas próprias capacidades de contribuir para um país unido e integrado, erguido sobre uma base cognitiva de comum passado e a compreensão mútua quanto a um futuro de progresso em uma atmosfera pacífica.

Mudar a imagem do país deveria ser visto como uma tarefa pelos profissionais da mídia nigeriana, uma empreitada que deve ser completa a fim de fomentar uma “tribo” de mentores e aprendizes construtivos, os quais seriam comprometidos com o desenvolvimento nacional de maneira inquebrantável custe o que custar. Para este objetivo, os conteúdos impressos e audiovisuais deveriam ser utilizados como propagadores de um sistema de crença, do tipo “*Nigeria and Nigerians can*”. Aliado a isto se encontra o fato de que a mídia nigeriana encararia como um dever rearticular sua propensão à investigação, bem como sua capacidade de fazê-lo, para ajudar o aparato securitário a assegurar paz e desenvolvimento. Jornalistas devem responder de forma proativa ao presente receio de sequestros, roubos à mão armada, estupros em massa, dentre outros crimes, os quais estão em alta na Nigéria, ao prover conteúdos impressos e audiovisuais que possam vir a incrementar a segurança de oficiais e do público em geral com informações úteis para cortar o crime pela raiz, ou identificar os elementos capazes de desestabilizar a paz em solo nigeriano. Seria também benéfico que jornalistas do país lançassem mão de Tecnologias de Informação e Comunicação (TCIs) a fim de encorajar o “jornalismo cidadão”, o qual faria com que a população prontamente formasse empatia para com os mesmos e os provesse de informações cabíveis que poderiam ajudar na redução do desafio aparentemente impossível que vem assolando o país.

A mídia nigeriana deve deixar de enfatizar a mera reportagem de rotina que satisfaz os egos e caprichos de líderes políticos mesquinhos nos mais diversos níveis de poder do governo nigeriano. Por exemplo, já é hora de a imprensa nigeriana parar de ceder manchetes de primeira página para notícias como a de um governador pavimentando uma estrada de chão batido, tirando entulhos de centros comerciais locais ou inaugurando estacionamento em escolas públicas.

Colocando de maneira simples, estas atividades são parte de seus deveres governamentais, os quais lhe foram providos por um orçamento. Além da questionável dramatização, há nada genial ou inovador nestas ações. Portanto, profissionais da mídia nigeriana podem cooperar ao fazer com que governadores cumpram com a implementação de seus orçamentos, uma vez que esta tarefa constitui parte do desenvolvimento. Também deve fazer parte de uma nova pauta de notícias para o desenvolvimento que a mídia nigeriana elaborasse mais matérias de caráter investigativo a fim de manter indivíduos e organizações públicos e privados rumo a seus respectivos objetivos. Uma situação em que há notáveis casos de corrupção não resolvidos, como o de Julius Berger, o do desvio de subsídios à gasolina, o da Siemens, o da Halliburton e os escândalos do setor bancário não inspiram qualquer confiança no sistema e, portanto, deve ser combatida.

Outra prática vexatória de muitos profissionais da atual mídia nigeriana é a tendenciosa, porém atrevida, publicação de notícias que apresentam apenas um viés dentre os envolvidos e utilizam clichês pré-históricos que escancaram a preguiça e o descompromisso propositais. Um caso ilustrativo é o ocorrido 24 de junho de 2009 com o então Ministro da Educação, Dr. Sam Wgwu. O ex-ministro concedeu uma entrevista especial quanto à situação da greve organizada pelos professores das universidades nigerianas (organizadas na ASUU) à NTA. O canal estatal não encarou como necessário o convite aos “grevistas” para a entrevista. Isto claramente consiste em uma cobertura enviesada e, para dizer o mínimo, pró-governo. Existem outros exemplos de reportagens desequilibradas e o perigo de tais reportagens, distorcidas e tendenciosas, é de que elas podem desestabilizar a sociedade. Em outro nível, não é raro que na mídia nigeriana possamos ler ou ouvir reclames altamente irritantes, como “o oficial em questão não foi encontrado até o momento da publicação”, “de acordo com relatórios não-oficiais” ou “fontes não-reveladas afirmam que”, dentre outros. Estes estratagemas evasivos têm tornado a leitura ou a assistência à mídia nigeriana cada vez mais tediosa e desinteressante. Diretores de conglomerados, assim como os próprios jornalistas, devem perceber que a reportagem equilibrada é fator não-negociável em qualquer mídia progressista.

A posição de Skjerdal (2009) é didática a este respeito. Refletindo quanto ao ambiente sociopolítico na África Oriental, bem como uma visão crítica do papel da mídia no desenvolvimento, Skyerdal sustenta que a mídia não deveria apenas apoiar a classe – partido – dominante em suas coberturas e comentários. Ele vai além ao afirmar que se a reportagem é vista predominantemente como um trabalho de rotina com foco na cobertura midiática e na disseminação, então ela é certamente uma questão de conhecimento de habilidades políticas. Se, contudo, a reportagem não é vista apenas como uma prática disseminadora, mas também como o envolvimento no discurso público e como o engajamento com a formação cultural e nacional, então fica ainda mais claro que a cobertura jornalística e a prática midiática envolve mais do que somente saber técnicas de decupagem ou apresentação convencional de notícias (em jornais, internet, rádio ou televisão). Isto pressupõe que a mídia nigeriana deve engajar-se em práticas responsáveis e responsivas que desenraizem informações ocultas de grande significância relacionadas a questões que dizem respeito ao grande público para o bem do país. Todavia, o maior desafio da Nigéria – e, na verdade, da África – é a inabilidade da mídia em corresponder à sua responsabilidade social (Iredia 2004). Este é o cerne da questão, o qual deve ser enfrentado diretamente pelos jornalistas nigerianos através da reorientação de sua pauta para o desenvolvimento nacional. Porém, novamente, criar alguns sistemas de fomento para os profissionais da mídia nigeriana é essencial para fortalecer o papel catalisador do “quarto poder” em promover o crescimento e o desenvolvimento da Nigéria.

Sistemas de fomento para os profissionais da mídia nigeriana: à guisa de conclusão

Embora Omoera (2010b) tenha previamente notado que a mídia tem feito muito para fortalecer a crescente democracia nigeriana, presentes, cooptações, ameaças de morte, ganância, coerção, intimidação e o medo de sequestros e assassinatos por parte de jornalistas têm enfraquecido seus quadros no país. Portanto, propiciar alguns sistemas de fomento para os profissionais da mídia pode ser de grande proveito para ajuda-los a efetivamente servir como fundações do crescimento e do desenvolvimento social. Isso se deve mais ao fato

de que para o desenvolvimento ser alcançado e sustentado, a atmosfera na qual ele está inserido deve ser pacífica. E os imperativos funcionais para a mídia (informação, entretenimento, interpretação, transmissão de valores e conexões) são cruciais para a manutenção da paz. Aqui reside o nexo entre a mídia, a paz e o desenvolvimento. Uma ilustração relevante do papel crítico que pode ser desempenhado pela mídia ao colocar algumas questões sociais em perspectiva e aos olhares do grande público é o recente aumento do preço da gasolina proposto pelo presidente Goodluck Jonathan, o qual praticamente incendiou a Nigéria. A mídia, incluindo as redes sociais, foi inundada por animadas discussões pró e contra a retirada do subsídio a combustíveis. Ao fim e ao cabo, argumentos de maior qualidade, amplamente divulgados pela mídia em conjunto aos movimentos sindicais, à sociedade civil e às massas, resultaram em um “compromisso” de salvar o país de uma queda (Okhakhu e Omoera 2010b).

Apesar disso, alguma espécie de “reconstrução” é necessária para fazer com que a mentalidade da mídia nigeriana seja mais forte e desenvolvimentista. Primeiramente, a prática da mídia na Nigéria deve ser feita por meios digitais, onde o jornalismo computadorizado acabará por ser a regra. Os diretores e jornalistas devem ser habilitados – e reabilitados –, além de os equipamentos e as estruturas necessárias adquiridos, a fim de lançar mão das tecnologias de informação e comunicação em suas investigações, reportagens e análises. De forma esperada, os jornalistas nigerianos devem se engajar mais em coberturas jornalístico-investigativas, dando atenção a áreas críticas, como a integração e o desenvolvimento rurais, a tolerância religiosa, o meio ambiente, as questões de gênero, a saúde mental, dentre outras questões de total, ou quase isso, desconhecimento por parte da maioria dos nigerianos. Estruturas devem ser propiciadas por parte da mídia pública e privada a fim de assegurar aos profissionais um senso de missão e segurança, de modo a passar a impressão de que seus esforços não serão em vão, aconteça o que acontecer. Um situação em que jornalistas são impiedosamente espancados ou presos por agentes de segurança sob algum pretexto qualquer deve ser desencorajada. Existem alguns exemplos nos quais profissionais foram espancados, ameaçados ou encarcerados por indivíduos conhecidos ou não devido a suas coberturas imparciais de importantes questões nacionais. As várias ameaças feitas a âncoras de noticiários como o *Focus Nigeria*, da *AIT Network*, e do *Good Morning Show*, da

Edo Broadcasting Radio, em Benin City, além da recente prisão de dois jornalistas em Kaduna pelo Serviço de Segurança Estatal (SSS, sigla em inglês), são dispensáveis passos para trás para o processo de pautaçaõ de profissionais que são essencialmente dotados de uma mentalidade progressista, totalmente comprometidos com os ideais de progresso social, paz e estabilidade da sociedade.

Organizações formadas pelos profissionais da mídia devem trabalhar conjuntamente para obter uma política de segurança efetiva e mais bem-estar para seus membros. Exemplos desses órgãos são o Sindicato Nigeriano de Jornalistas (NUJ, sigla em inglês), o Sindicato dos Trabalhadores de Teatro, Rádio e Televisão (RATTAWU, sigla em inglês), e o Instituto de Administração da Comunicação e da Informação de Massa da Nigéria (IMIM, sigla em inglês), os quais constituem o núcleo dos profissionais atuantes no âmbito midiático nigeriano. A ideia é a de que com um sólido sistema de proteção social os jornalistas podem ser assegurados de que em caso de qualquer imprevisto seus dependentes não sofrerão, de modo que trabalharão com todo afínco durante suas atividades. Os profissionais devem receber salários generosos e serem inspirados e motivados por seus superiores, diretores ou governos, não apenas devido ao clima instável de suas coberturas, mas porque eles são trabalhadores esmerados merecedores de recompensas atrativas conectadas ao seu bem-estar. Importante também é a necessidade de se manter a ética profissional sem que os jornalistas nigerianos não sejam incapazes de contribuir de maneira significativa para o desenvolvimento nacional. Sobowale (2009) argumenta que, quando efetivo, o jornalismo não é feito para fazer com que nos sintamos bem, queiramos ou não. Portanto, devem ser evitadas a todo custo situações onde conselhos estaduais formados por sindicatos como o NUJ são envolvidos em difamação, queixas de corrupção, contendas internas, disputas por poder e outras atividades contrárias ao desenvolvimento. As crises em que os comitês do NUJ nos estados de Edo e Adamawa estiveram envolvidos não devem ocorrer novamente.

Em suma, a mídia nigeriana deve reavaliar seu papel desde a formação da Nigéria enquanto nação, fazendo necessárias emendas à história. Neste contexto, os profissionais da mídia na Nigéria devem tentar jogar o jogo de acordo com as regras; a ética que guia a profissão não deve ser sacrificada a qualquer preço. É válido também ressaltar outra vez que os jornalistas atuantes

na Nigéria devem arriscar-se em atividades investigativas e interpretativas para, entre outros resultados, sensibilizar os nigerianos quanto aos ideais e aspirações nacionais; encorajar a coexistência pacífica entre os diversos povos da Nigéria; despertar a consciência nacional quanto à necessidade da segurança e da lealdade à nação; criar a capacidade e modelos para julgamentos críticos e racionais; e servir para uma proposição de agenda imparcial na discussão de tópicos para um desenvolvimento completo do país.

REFERÊNCIAS

- Aisien, N. L., e F. Oriakhi. 2012. "The economics of fuel subsidy removal in Nigeria: A cost benefit analysis." *The Constitution: A Journal of Constitutional Development* 12(2): 12-28.
- Abani, C., O. Igbuzor, e J. Moru. 2005. "Attaining the millennium development goals in Nigeria: Indicative progress and a call for action." In *Another Nigeria is possible: proceedings of the first Nigerian social forum*, editado por J. Moru, 1-13. Abuja: Nigerian Social Forum.
- Adeseye, F., e E. Ibagere. 1999. *Communication and man: A theoretical base for the student*. Akure: Ola-Olu Enterprises.
- Ahmad, G. I., e B. H. Ashara. 2009. "Reporting the environment: Challenges to the mass media." *Reach: A Journal of the Institute of Mass Communication and Information Management of Nigeria* 2 (1): 10-15.
- Anyanwu, B. 2011. "Multilingualism and linguistic accommodation in Warri metropolis." Unpublished PhD Diss., University of Ibadan.
- Anyanwu, B. 2012. "Multilingualism and language endangerment: the case of the indigenous Warri languages of Nigeria." *Focus on Contemporary Issues* 5(1): 76-91.
- Babajo, A. K. 2008. "Literature in northern Nigeria: A comment on the role of small presses." *Journal of Arts and Education* 2(2): 48-54.
- Banda, F. 2006. "Media in the service of citizens." Inaugural Press Freedom Day Public Lecture Series, Rhodes University, Grahamstown, South Africa, May, 03. Accessed 21 November, 2012: <http://eprints.ru.ac.za/271/>.
- Baran, S. J. 2002. *Introduction to mass communication: Media literacy and culture*, Second Edition. Boston: McGraw-Hill Books Company.
- Cabral, A. 1979. *Unity and Struggle: Speeches and writings of Amílcar Cabral*. New York: Monthly Review Press.
- Campbell, R., C. Martin, e F. Bettina. 2007. *Media and culture: An introduction to mass communication*. New York: Bedford/St. Martin's Press.
- Grimes, B. F., ed. 2000. *Languages of the world*. Dallas: Summer Institute of Linguistics.
- Hansford, K. J., J. Bendor-Samuel, e R. Stanford. 1976. "An index of Nigerian languages." *Studies in Nigerian Languages* 5: 1-24.

- Haussman, R. 2012. "Product space and export competitiveness." Paper presented at the Fourth Economic Policy and Fiscal Strategy Seminar, organizado by the Center for the Study of the Economies of Africa (CSEA), Abuja, December.
- Ibagere, E. 2009. *Social development, television and politics in Nigeria*. Ibadan: Kraft Books Limited.
- Igbafe, P. A. 2006. "Before the axe falls: History and the humanities in our national life." First Valedictory lecture of the University of Benin, Benin City, August 10.
- Iredia, T. 2004. "Public broadcasting in a developing nation: Focus on NTA." *Contact: A Newsletter of the Nigerian Television Authority* 1(2): 10-11.
- McCombs, M., e D. Shaw. 1972. "The agenda setting function of the mass media." *Public Opinion Quarterly* 36 (2): 176-187.
- Mgbejume, O. 1991. "Constraints on mass media policies in Nigeria." *Africa Media Review* 5(2): 47-57.
- NIGERIA. 1999. *The Constitution of the Federal Republic of Nigeria*. Lagos: Federal Ministry of Information.
- Okhakhu, M. A., e O. S. Omoera. 2010a. "Broadcasting and society: The question of functionality in the Nigerian Mediascape." *Journal of Black and African Arts and Civilization* 4(1): 71-86.
- Okhakhu, M. A., e O. S. Omoera. 2010b. "Media as driver of development: Reflections on the Edo State, Nigeria experience." *International Journal of Film, Literary and Media Studies* 5-6(1-2): 12-22.
- Omoera, O. S. 2010a. "Potentials of the television in reinventing the Nigerian tourism industry." *Ekpoma Journal of Theatre and Media Arts* 3(1-2): 115-128.
- Omoera, O. S. 2010b. "The Import of the media in an emerging democracy: An evaluation of the Nigerian situation." *Journal of Social Sciences* 22(1): 33-38.
- Omoera, O.S. 2013. "Bridging the gap: Answering the questions of crime, youth unemployment and poverty through film training in Benin, Nigeria." In *The education of the filmmaker in Africa, the Middle East and the Americas*, editado por M. Hjort, 39-57. New York: Palgrave Macmillan.

- Omoera, O. S., e P. Aihevba. 2012. "Broadcast media intervention in mental health challenge in Edo State, Nigeria." *Antrocom: Online Journal of Anthropology* 8(2): 439-452. Accessed December 17, 2012: <http://www.antrocom.net/upload/sub/antrocom/080212/13-Antrocom.pdf>.
- Omoera, O. S., e M. A. Okhakhu. In Press. "Political coverage in the Nigerian broadcast media: The need for professionalism." *GANGA: Journal of Language and Literary Studies* 5.
- Onuoha, F. C. "Yet unanswered? The youth and gender questions in a decade of democratic governance in Nigeria." In *A Decade of Redemocratisation in Nigeria: 1999-2009*, editado por O. S. Ilufoye, O. A. Olutayo e J. Amzat, 173-181. Ibadan: Department of Political Science.
- Onuoha, F. C. 2010. "Youth unemployment and poverty: Connections and concerns for national development." *International Journal of Modern Political Economy* 1(1): 115-136.
- Onuoha, F. C. 2011. "Religious violence and the quest for democratic consolidation in Nigeria: 1999-2009." *The Constitution: A Journal of Constitutional Development* 11(3): 8-35.
- Sambe, S. A. 2009. "News politics in Nigerian media: An appraisal." *Reach: A Journal of the Institute of Mass Communication and Information Management of Nigeria* 2(1): 16-21.
- Skjerdal, T. S. 2009. "Between journalism 'universals' and cultural particulars: Challenges facing the development of a journalism programme in an East African Context." *Journal of African Media Studies* 1(1): 23-34.
- Sobowale, D. 2009. "FEC: Yar'Adua and the rubber stamps." *Sunday Vanguard*, June 21.
- Ufuophu-Biri, E. 2006. *The art of news reporting*. Ibadan: Ibadan University Press.
- Ugor, P .U. 2009. "Youth culture and the struggle for social space: The Nigerian video films." Published PhD Diss., University of Alberta. Accessed 12 June, 2012: http://birmingham.academia.edu/PaulUgor/Papers/583302/Youth_culture_and_the_struggle_for_social_space_the_Nigerian_video_film.

- Ugulah, B. 2009. "Gender issues and the Nigerian mass media." *Reach: A Journal of the Institute of Mass Communication and Information Management of Nigeria* 2(1): 44-49.
- Zhang, G., G. Shao, e N. D. Bowman. 2012. "What is most important for my country is not most important for me: Agenda-setting effects in China." *Communication Research* 39(5): 662-678.

RESUMO

Empregando a metodologia histórico-analítica, este estudo foca na pauta de notícias apresentada pela mídia nigeriana. Ele sustenta que há a necessidade de as coberturas jornalísticas feitas pelos profissionais de imprensa nigerianos serem redefinidas com o objetivo de elas serem efetivamente contributivas para a paz sustentável no país, a qual é uma condição *sine qua non* para o desenvolvimento. Neste contexto, este artigo examina o papel crucial que a mídia tem jogado/deve jogar/deveria estar jogando para a sustentabilidade da paz e a galvanização do desenvolvimento sustentável da Nigéria dentro do microcosmo africano. O texto especificamente postula que a cultura da paz pode assegurar a segurança das vidas e propriedades na sociedade nigeriana, a qual, por sua vez, poderia apresentar maiores chances de desenvolver-se econômica, social, política e culturalmente caso os profissionais e diretores da mídia diligentemente arcassem com suas responsabilidades. Visando a este fim, a mídia na Nigéria, impressa e audiovisual, é encorajada a engajar-se através de coberturas mais interpretativas e investigativas para o desenvolvimento nacional.

PALAVRAS-CHAVE

Mídia Nigeriana; Paz Sustentável; Desenvolvimento Nacional; Teoria do Agendamento.

Recebido em 17 de fevereiro de 2014.

Aprovado em 14 de abril de 2014.

Traduzido por Pedro Alt

EXÉRCITO NACIONAL E CONSTRUÇÃO DO ESTADO NA ÁFRICA: A ABORDAGEM BRASILEIRA NO CASO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO

Igor Castellano da Silva¹ e José Miguel Quedi Martins²

Introdução

Este texto procura discutir o papel da cooperação técnica, da participação do Brasil nas missões de paz e da projeção de empresas brasileiras no exterior como elementos que, uma vez sejam deliberadamente conjugados, possam produzir um modelo próprio de inserção internacional do Brasil. Compreende-se que esses três elementos possam estar presentes, ainda que de forma embrionária, no caso da interação do Brasil com a República Democrática do Congo (RDC). Essa interação tem o potencial de auxiliar nas tarefas de formação do Exército Nacional neste país, algo diretamente relacionado com as dificuldades presentes na RDC e na África Subsaariana no processo de construção do Estado.

O Exército Nacional é recente, remonta ao século XIX e é resultado da fusão de dois acúmulos históricos: a revolução industrial e as revoluções

¹ Professor da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador associado ao Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA), ao Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) e ao Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). E-mail: igor.castellano@gmail.com.

² Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e doutor em Ciência Política pela mesma instituição. Pesquisador associado ao Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) e ao Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). E-mail: josemartins@ufrgs.br.

políticas. No caso da formação dos exércitos na África Subsaariana, os africanos não puderam beneficiar-se de nenhum desses acúmulos. Em primeiro lugar, porque o sistema de Estados africanos surgiu sob os auspícios da carta da ONU, que proíbe o uso da guerra de agressão como instrumento de política externa. Combinou-se aí o regime da OUA que deu estabilidade às fronteiras nacionais herdeiras da época colonial (Herbst 1989; Herbst 2000). Em segundo lugar, porque a emancipação política dos países africanos foi seguida por um movimento deliberado das metrópoles em conservar a sua dependência (neocolonialismo). Certamente existiriam inúmeros outros elementos a serem inventariados. Contudo, os dois arrolados são suficientes para explicar por que no caso da África o Exército Nacional não foi capaz de estruturar-se, acarretando a formação da economia nacional através dos meios de defesa, e tampouco de estabelecer a tutela da ordem ou organizar a participação política, como aconteceu nos casos da Europa e da América Latina.

Além disso, aos africanos, sob os mais diferentes pretextos, tem lhes sido negadas a tecnologia militar (que devido a sua tecnologia dual tem implicações civis produtivas) e as instituições políticas (que usualmente resultam dos processos de competição entre os Estados e as demais formas associativas). As justificativas de início eram dadas pelo confronto ideológico da época da Guerra Fria ou pelo neocolonialismo, atualmente pelo conceito de segurança humana e de *power-sharing* (distribuição de poder)³. Mas, nos dois casos, apesar dos argumentos se oporem diametralmente, se mantém intacto o perfil da cooperação técnica dos países centrais: seguem lhes sendo negado o acesso à tecnologia e o direito de engendram sua própria história e suas instituições.

Este texto divide-se em quatro grandes partes temáticas. A primeira parte estuda o papel histórico do exército no processo de construção dos Estados. A contribuição histórica do exército foi além de sua área fim (segurança interna e externa); amparou a formação da burocracia da economia (capacidade produtiva) e de instituições políticas. Em seguida avalia-se e

³ *Power-sharing* – refere-se a arranjos políticos de distribuição de poder entre grupos contendores. Pode ser aplicado tanto como princípio de regras político-eleitorais de regimes democráticos quanto em processos de resolução de conflitos armados intraestatais. Este texto foca-se no segundo caso, em que a soberania estatal está claramente fragilizada e/ou é pouco efetiva.

discute-se a diferente trajetória dos exércitos africanos, sua breve ascensão e as razões de sua desestruturação com a chegada da década de 1990. Esse fenômeno está relacionado com os limites dos programas de cooperação técnica e da adoção do conceito de segurança humana.

A segunda parte do artigo discute como a resolução de conflitos armados africanos apenas contribuiu para continuidade desse processo de desestruturação dos Estados. Isso ocorreu em diversos casos onde medidas paliativas (negociações de paz baseadas em mecanismos de *power-sharing*) foram privilegiadas. Tais mecanismos foram privilegiados em detrimento de soluções de longo prazo, vinculadas ao processo Reforma do Setor de Segurança (RSS) e à Cooperação Técnica Internacional (CTI)⁴.

A terceira parte avalia a possibilidade de o Brasil contribuir para a superação dessa realidade. Discute-se a hipótese de estar em construção um modelo de inserção internacional que possa oferecer soluções mais sustentáveis aos problemas africanos. Nesse sentido, o Brasil sinaliza uma nova disposição de atuação em regiões de conflito do sistema internacional mediante um conceito particular de direitos humanos e a promoção de programas de CTI.

A quarta parte deste texto foca em um estudo de caso. Sugere-se que esse modelo de inserção internacional do Brasil em construção poderia ser testado nas relações deste país com a RDC. Vislumbra-se a possibilidade de complementação do papel que o Brasil atualmente adquire na pacificação do país, mediante o comando do General Carlos Alberto dos Santos Cruz na Missão das Nações Unidas de Estabilização da República Democrática do Congo (MONUSCO). Essa participação poderia ser ampliada para programas de CTI

⁴ A CTI é um tipo específico de Cooperação Internacional que compõe o leque de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. Trata-se de uma “cooperação centrada no intercâmbio de conhecimentos técnicos e de gestão, com o fim de aumentar as capacidades de instituições e pessoas para promover seu próprio desenvolvimento” (Gutiérrez 2000). Importa que há estreita relação entre cooperação técnica e desenvolvimento, já que “o processo de desenvolvimento se realiza seja através de combinações novas dos fatores existentes, ao nível da técnica conhecida, seja através da introdução de inovações técnicas” (Furtado 1961, 90). Ademais, a CTI favorece à construção de capacidades estatais, uma vez que “cabe ao Estado o papel essencial na organização do esforço do desenvolvimento” (Souza 2005, 10). Como se buscará exemplificar no curso deste texto, a cooperação técnica diferencia-se, contudo, em sua forma; entre os processos verticais (herdeiros do conceito de assistência internacional entre países capitalistas e os em desenvolvimento) e os horizontais (projetos entre países em desenvolvimento, por isso menos assimétrico).

na área de segurança, setor em que a parceria entre os dois países é – em comparação com outros casos africanos – ainda escassa.

Como conclusão, normatiza-se a possibilidade de criação de uma estrutura institucional que oriente e coordene a CTI brasileira, e que possa organizar a estrutura ministerial de forma a garantir a coerência desta cooperação às diretrizes de política externa e de segurança do Brasil.

O Exército Nacional na Construção dos Estados

O exército é o elemento fundamental da capacidade coerciva dos Estados e esteve na base de sua criação histórica. Para Robert Nisbet,

não se conhece exemplo histórico, de um Estado político, que não tenha sido fundado em circunstâncias de guerra, que não tenha suas raízes em regimes de guerra característicos. O Estado é, na verdade, pouco mais do que a institucionalização dos instrumentos de fazer a guerra. Sua primeira função, em toda parte, é exclusivamente militar. Seus primeiros dirigentes são generais e senhores da guerra. (Nisbet 1982, 103)

Charles Tilly alinha-se a essa percepção de que os Estados foram criados como acampamentos de guerra em tempos de paz. Ou seja, uma das diferentes formas históricas de organização e monopolização da violência (Tilly 1985, 171). Assumindo um conceito weberiano de Estado⁵, para este autor são três as suas atividades mínimas essenciais: a criação do estado (controle do território), a prática da guerra e a proteção (Tilly 1996, 158). Compreende-se, por associação lógica, o papel do Exército Nacional para essas atividades.

Entretanto, a importância do exército não se limita à sua atividade fim (coerção externa e interna). Sua capacidade transformativa extrapola (e extrapolou historicamente) essa função e interfere em outros processos correlatos na construção do Estado. Foram no mínimo três as atividades em que o exército teve e tem mais importância: a formação da burocracia, o incentivo à

⁵ O conceito weberiano define o Estado como uma organização política compulsória que controla uma área territorial onde a burocracia detém de maneira bem-sucedida a reivindicação ao monopólio do uso legítimo da força física na imposição de sua ordem (Weber 2000, 525).

economia nacional (capacidade produtiva), e o amparo ao desenvolvimento da cidadania e das instituições políticas.

No que diz respeito à **burocracia**, a lógica é mais clara. O exército é o exemplo mais rudimentar de burocracia criado pelo Estado, gerando os primeiros sentidos básicos de ordem, hierarquia e racionalidade. A despeito de sua estrutura incluir elementos da dominação política tradicional e carismática, trata-se de uma das primeiras organizações do Estado que assumem algum tipo de racionalidade – hierarquia, conhecimento especializado e administração profissional da violência (Luckham 1998, 21; Lasswell 1941). A educação militar nos Exércitos Nacionais foi fator fundamental nesse processo, pois pelo elemento do conhecimento, se relaciona diretamente com a formação de quadros para a burocracia⁶. Além disso, mediante a instituição dos exércitos houve claro incentivo da parte do Estado para a construção de burocracias relacionadas a capacidades extrativas, já que importa para ele sacar “de sua própria população os meios de criação do estado, de prática da guerra e de proteção” (Tilly 1996, 158).

No âmbito da **economia nacional**, importa que em sentido amplo a preparação militar influenciou a economia (capacidade produtiva), assim como o contrário, gerando retroalimentações históricas. O exército sempre foi instrumento de construção de capacidades infraestruturais mais básicas do Estado (obras públicas e construção e manutenção de estradas e de sistema de comunicações). Já sob a forma da conscrição, o surgimento do Exército Nacional também gerou a base para a educação (alfabetização), formação e aprendizagem de um corpo de futuros trabalhadores da economia nacional.

⁶ A associação entre burocracia e conhecimento não é de modo algum nova. Hegel já associava a burocracia à condição de “classe universal” justamente por ser a depositária dos conhecimentos técnico-científicos e das práticas administrativas de seu tempo (Hegel 1997, para. 205). Em um caminho não muito diferente, Weber associa burocracia à racionalidade contábil, à ascese profana, característica do próprio capitalismo. A burocracia em Weber é herdeira da classe universal de Hegel, pois não só é a depositária do conhecimento, mas da própria fonte da racionalidade, característica da forma de administração correspondente, a única que, na visão de Weber é capaz de desenvolver o capitalismo e praticar o governo parlamentar (democrático). Se, em Hegel, a burocracia surge como portadora do conhecimento, em Weber ela se torna sua fonte de produção e reprodução enquanto prática social (Bendix 1986, 327–332).

Além disso, o desenvolvimento tecnológico vinculado à utilização militar (necessidades impostas pela competição da guerra) sempre estiveram na vanguarda das transformações tecnológicas que levaram ao desenvolvimento das capacidades produtivas. Esta lógica é bem visível, pelo menos, desde os exércitos permanentes do absolutismo, que influenciaram pelas necessidades militares (canhão de bronze e pólvora granulada) novas tecnologias de produção (fusão do bronze e manufatura), mas há exemplos históricos bem anteriores (McNeill 1984, 24–62). Ademais, relacionado a esse aspecto, e sob pressão inicial das inovações da artilharia, o ofício da guerra tornou-se crescentemente industrial, incorporando subdivisões com essas características, por exemplo o corpo de engenheiros (Engels 1981, 153).

No centro dessas mudanças emergiu o Exército Nacional, nem tanto como um meio de travar a guerra, mas instrumento de assimilação, entronização e disseminação de conhecimento sob a forma de tecnologia. Esta, por sua vez, traz consigo novas capacidades produtivas que melhoram a posição do país na competição internacional. O caso clássico é o dos Estados Unidos (EUA), que venceram a competição internacional não por lutar, mas por deixar que outros o fizessem por eles, enquanto se dedicavam à preparação militar e à multiplicação de capacidades produtivas (Arrighi 1996, 38). De fato, nas duas guerras mundiais, que originaram a hegemonia estadunidense, os EUA distinguiram-se nem tanto por suas campanhas, mas por terem abastecido os beligerantes vitoriosos. Deste modo, naturalmente se as capacidades produtivas importam para a hegemonia mundial, de certo são decisivas para romper com o atraso das muralhas do subdesenvolvimento e da miséria de que padecem os países africanos.

O papel do Exército Nacional também é relevante no processo de construção de **cidadania** e das **instituições políticas**. Sabe-se que grande parte da “essência revolucionária do Estado” está na sua capacidade de “estabelecer direitos para segmentos da população que jamais tiveram” (Nisbet 1982, 109). O instituto da conscrição que baseou o surgimento do Exército Nacional é uma das peças que garante o funcionamento dessa engrenagem.

Muito antes do advento do Exército Nacional, ainda na Renascença do século XV, ao avaliar o caso de Roma, Maquiavel interpreta o exército como sendo um engenho da *virtú*, que pode sobrepujar e dominar as artimanhas da fortuna. Somente o exército de conscritos, asseguraria o empoderamento dos

camponeses, que, de armas na mão, estariam implicitamente habilitados a fazer valer seus direitos (reforma social e concessão de terras) (Maquiavel 1994). Igualmente, Montesquieu, ainda no século do Iluminismo (XVIII), preconiza um estado de equilíbrio entre o monarca, os nobres e o povo. Este último estaria organizado em um exército popular baseado na conscrição, encarregado de obras públicas e com poderes de política. A ele caberia o *enforcement* legal. Este exército popular teria seu corpo de oficiais emanado da tropa (conforme a democracia militar germânica), que come, dorme e trabalha com o povo (Montesquieu 2002, 174). Ambos, Maquiavel e Montesquieu, perceberam que o exército de cidadãos era o caminho para construção de direitos e liberdades políticas e o modo de fazer frente ao patrimonialismo.

Séculos depois, Tilly avaliou que “o núcleo do que hoje denominamos ‘cidadania’, na verdade, consiste de múltiplas negociações elaboradas pelos governantes e estabelecidas no curso de suas lutas pelos meios de ação do estado, principalmente a guerra” (Tilly 1996, 164). Para Giddens, “o Estado-nação e o exército de massa surgem simultaneamente, símbolos gêmeos da cidadania com as comunidades políticas delimitadas territorialmente” (Giddens 2001, 250).

Parece existir um fio condutor entre o Exército Nacional, a burocracia e as instituições políticas (democracia). Se “o avanço da democracia é a história da desprivatização do Estado” (Bresser-Pereira 1995, 87), pode-se perceber o papel da racionalização da política (formação da burocracia nacional) como sustentáculo e elemento garantidor das liberdades políticas. Esta noção está diretamente relacionada com a percepção de Dahl de que a poliarquia pressupõe instituições garantidoras das regras de participação e competição (Dahl 1997, 27) e de Tilly (2007, 77–8, 164), que assume que Capacidade Estatal é pré-condição para a democracia. Para este último autor, o processo de construção de instituições políticas pressupõe capacidades de coerção para “a eliminação ou a neutralização de centros coercitivos autônomos”, o que se constitui como uma das tarefas fundamentais do exército (Tilly 2007, 78).

Em suma, ao mesmo tempo em que se rejeita a ideia de “militares como regime” e a sua capacidade, como tal, de implementar estabilidade, segurança e modernização (Luckham 1998, 26), é impraticável recusar a ideia de “militares como instituição” (Exército Nacional), capaz de trazer benefícios econômicos, políticos e sociais – além de ser fonte básica da ideia de segurança, defesa e

soberania. Entretanto, o potencial do exército de contribuir com o processo produtivo e de servir como base das instituições nacionais (burocráticas e políticas) é dificilmente visto em regiões como a África Subsaariana. Ali a Cooperação Técnica Internacional parece ainda não ter alcançado o seu potencial para contribuir com a construção de Exércitos Nacionais.

Exército na África: para além da esfera coercitiva

Esta seção discute o papel cumprido pelo exército na África Subsaariana. Preliminarmente é preciso responder em que medida o exército subsaariano se distingue de congêneres no resto do mundo. Cabe reconhecer que, diferentemente do que se deu algures, os exércitos africanos não foram filhos nem da Revolução Industrial nem de revoluções nacionais. Significa que não surgiram sob um fluxo da transição tecnológica que engendrou os Exércitos Nacionais e que tampouco representam a institucionalização da participação política decorrente de processos de revolução nacional como os que passaram os EUA e a França nos séculos XVIII e XIX.

Existem dois aspectos que precisam ser salientados para, ao menos em parte, explicar essa distinção. O sistema de Estados africanos já surgiu sob os auspícios do sistema Organização das Nações Unidas – ONU (e da Organização da Unidade Africana – OUA) que condenam explicitamente a guerra como instrumento de política externa e garantem a estabilidade da soberania territorial (fronteiras) (Herbst 1989, 683–85). Na África Subsaariana se constata uma situação bem diferente à do Oriente Médio onde a guerra teve, e talvez ainda possua, papel na redefinição de fronteiras. Em segundo lugar, como as emancipações políticas se deram em sua grande maioria de forma controlada para manter a influência da metrópole sobre as ex-colônias, são raros os casos de revoluções populares bem sucedidas na África Subsaariana.

Contudo, isso não quer dizer que a guerra tenha sido estranha à África negra. Pelo contrário. Entretanto, a conjugação dos fatores precedentes conduziu à formação de um novo tipo de guerra, mais baseada em forças *proxies* (que travam a guerra por procuração) do que na detenção de capacidades militares convencionais. A demanda que este tipo de conflagração infringe distingue-se pela escala. Para fomentar guerrilhas, ou combatê-las, bastam forças leves, que não justificam sequer a produção das próprias munições, o que

dirá de suas armas. Também não são necessárias armas combinadas, escolas militares, formação de corpo técnico, tudo aquilo que relaciona com a economia nacional e com a burocracia.

É fato que os militares conquistaram ascensão privilegiada na política africana do pós-independência. Isto se deveu à sua formação histórica destacada e a sua importância como forças que poderiam suprimir as ameaças de disrupção e secessão dos novos Estados (Hutchful e Bathily 1998, v–vii; Chazan et al. 1999, 13, 51). Todavia essa ascensão foi marcada pela sua vinculação às estruturas do neocolonialismo e à lógica de alianças da Guerra Fria (Tilly 1985, 186)⁷. A ascensão dos militares na política esteve conectada à circulação de elites e ao treinamento em escolas militares do exterior e redundava em acordos de cooperação técnica militar com potências tradicionais. Tais acordos estiveram limitados ao treinamento e à venda de equipamentos, sem envolver processos de transferência tecnológica e programas mais amplos que possibilitassem maior autonomia dos exércitos e Estados africanos.

Dois elementos foram cruciais para a deterioração do papel do exército nos Estados africanos. O primeiro, adicionado aos projetos minimalistas de cooperação técnica militar, foi a disponibilidade de forças estrangeiras. Estas muitas vezes substituíam os exércitos locais nas tarefas de defesa externa e a segurança interna⁸. O segundo elemento foi a recorrente desestruturação das forças armadas por parte de governantes (geralmente militares) que procuravam manter sua base de poder e estabelecer o “monopólio formal sobre o poder político que não tolerava concorrentes” (Herbst 2000, 176. Traduzido pelos autores). Esses competidores eram muitas vezes as próprias organizações militares nacionais. Como resultado, a militarização da política na África

⁷ Nessa perspectiva, Benot afirmava, já em 1968, que “no total, os exércitos africanos tomaram o poder em dez países, mas apenas o mantiveram em oito. Em sete destes oito a ditadura militar traduz-se num reforço do neocolonialismo” (Benot 1981, 89–90). O autor sustentava que “antes de dado qualquer golpe de Estado militar, [...] já se sabe em Paris de tais golpes”; os quais tinham como resultado “a assinatura das convenções militares com a França que o governo derrubado se recusara a assinar” (Benot 1981, 77–8). Esta situação era análoga à ocorrida com outras potências ocidentais, como Grã-Bretanha e Estados Unidos.

⁸ No caso da França, entre 1960 e 1997, foram assinados oito acordos de defesa e 24 acordos de assistência técnico-militar entre o país europeu e os africanos. No mesmo período houve ainda 34 intervenções militares francesas no continente, algumas delas valendo-se do serviço de mercenários (Renou 2002, 10).

tornou-se um “ingrediente importante na decadência do Estado e da desintegração da própria instituição militar” (Hutchful and Bathily 1998, iv. Traduzido pelos autores). Líderes militares, como Idi Amin (Uganda), Jean-Bédél Bokassa (República Centro Africana), Siad Barre (Somália) e Mobutu Sese Seko (Zaire, depois RDC), “que devastaram suas máquinas burocráticas em sua busca pelo poder pessoal, no fim destruíram a sua própria capacidade para governar” (Luckham 1998, 26. Tradução nossa.).

Como fator agravante, em fins da década de 1980, a adoção do neoliberalismo por países do terceiro mundo envolveu cortes significativos nos gastos governamentais – o que incluía primordialmente o setor militar. Como resultado, as Forças Armadas africanas tiveram sua capacidade de combate drasticamente deteriorada com a chegada da década de 1990 (Thom 1995, 3). Essa situação favoreceu o surgimento de senhores da guerra, diretamente vinculados com a economia informal que ascendia pela crise econômica (Luckham 1998, 15; Reno 1998, 4,12).

Verificou-se na década de 1990 uma crise generalizada das capacidades coercitiva, extrativa e administrativa dos Estados africanos, possivelmente relacionada com a desestruturação dos Exércitos Nacionais. Adebajo relembra:

À medida que a Guerra Fria terminou [...], as duas superpotências [...] abandonaram autocratas como Mobutu Sese Seko do Zaire, Siad Barre da Somália e Samuel Doe da Libéria, que tinham servido como clientes confiáveis na Guerra Fria. Como a ajuda externa que sustentava proxies da Guerra Fria no poder foi cortada, suas redes de comércio ficaram sob crescente ameaça de rebeliões armadas, que frequentemente substituíram os golpes militares como principal método para a substituição de regimes. As reformas econômicas impostas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) incentivaram ainda mais o declínio do controle dos autocratas africanos, motins urbanos e instabilidade social acompanhados de cortes em saúde e educação e da remoção de subsídios governamentais em alimentos e combustível. Em um número crescente de estados, governos africanos não podiam mais exercer funções estatais normais de fornecimento de segurança, ordem e serviços sociais aos seus cidadãos, e perderam o controle sobre o monopólio da violência e sobre burocracias estatais. (Adebajo 2010, 25. Tradução nossa.)

A popularização do conceito de segurança humana⁹ contribuiu para o processo, ao trazer consigo o argumento normativo de que as forças armadas nacionais dos países em desenvolvimento não possuíam papel relevante a cumprir em matéria de defesa em um mundo pacífico (fim da história) e neoliberal. O conceito de segurança humana contribui para duas lógicas perniciosas adicionais. A primeira foi a perda dos mecanismos de institucionalização. O enfoque da segurança passou às ameaças iminentes (securitização), agindo-se de maneira paliativa. Perdeu-se o valor de procedimentos institucionalizados de deliberação e gestão governamental dos assuntos de defesa. A segunda lógica perniciosa foi a perda de prioridade. O conceito expandiu o leque de questões consideradas de segurança. Com elas, mudou o foco das tarefas primárias dos Estados, como o estabelecimento do monopólio da coerção (defesa, segurança e proteção), para outras áreas. Aumentou-se assim a gama de instrumentos defensivos e informacionais necessários para a busca de segurança (Cepik 2001). De forma ainda mais grave, popularizava-se a ideia de contraposição entre direitos humanos e soberania/capacidade estatal, como se a própria segurança estatal não envolvesse, basicamente, a defesa e a proteção de vidas (Zacarias 1999, 13). Como consequência,

em 1994, os países africanos tiveram, em média, apenas 57 por cento da média do número de soldados por mil cidadãos de países em desenvolvimento (2 contra 3,5). [...] Os governos africanos cortaram os gastos com defesa desproporcionalmente quando foram forçados a reduzir os gastos. (Herbst 2000, 105. Tradução nossa.)

Houve, assim, na década de 1990 o aumento das dificuldades para a formação de exércitos nos países africanos. Foi obscurecida a sua capacidade de amparar o processo de construção dos Estados, da burocracia nacional, da capacidade produtiva e das instituições políticas. Essa situação foi ainda agravada pelos conflitos armados do continente que se proliferaram neste

⁹ O conceito de segurança humana opõe-se ao enfoque coletivista da segurança nacional ou da segurança estatal. Adota a valorização do nível micro (individual) de *ameaças*. O conteúdo da segurança é alargado e se estende às inúmeras ameaças sofridas por indivíduos, grupos sociais e a natureza. Análises críticas em relação a esta redefinição conceitual são feitas por Cepik (2001) e Ayoob (1995).

período. Desde a *década perdida* (anos 1980) a liberalização econômica auxiliou na reprodução da armadilha da pobreza: uma lógica de dupla causalidade em que a pobreza gera conflitos e os conflitos geram pobreza (Thomas 2008, 254). A década de 1990 sinalizava a continuidade desse processo e trazia consigo elementos agravantes. Trava-se de mecanismos de resolução de conflitos armados, alinhados à normatividade da segurança humana e baseados na ideia de *power-sharing*.

Mecanismos de *Power-Sharing*: Soluções imediatistas e insuficientes

Esta seção discute os limites da adoção de soluções de *power-sharing* para conflitos armados na África, ao adiar sua pacificação e reproduzir as dificuldades na formação dos exércitos no processo de construção dos Estados da região. Os mecanismos de *power-sharing* em processos de resolução de conflitos são caracterizados pela distribuição de poder/posições no exército, burocracia e sistema política entre os grupos beligerantes.

Há um grande debate na literatura entre aqueles que acreditam que a paz negociada (englobada na categoria de *power-sharing*) seja a melhor solução para guerras civis e aqueles que afirmam que a definição militar contribua mais diretamente para a sustentabilidade da paz. No primeiro caso, no qual se situa a maior parte dos analistas, dos *policymakers* (tomadores de decisão) e da opinião pública internacional, pode-se citar o trabalho de Matthew Hoddie e Caroline Hartzell (2003). Os autores partem do pressuposto de que, se é dado poder de voz aos antigos combatentes nos rumos políticos, econômicos e sociais do país, a renovação da violência pode ser evitada. Os autores concluem que, dentre 16 acordos de paz firmados em entre 1980 e 1996, aqueles que adotaram *o military power-sharing* (*power-sharing* militar)¹⁰ entre os grupos combatentes tinham maiores chances de manter a paz.

¹⁰ *Military power-sharing* – Refere-se à solução de guerras civis por “distribuição do poder coercitivo estatal entre as partes combatentes” (Hoddie and Hartzell 2003, 320. Tradução nossa.). Em termos práticos, trata-se de “provisões que permitem grupos antagonistas permanecerem armados ou reterem suas próprias armas” (Jarstad 2006, 7. Tradução nossa.).

Em oposição a esta visão, situam-se (i) os críticos à normatividade do *power-sharing* como instrumento de solução de conflitos e (ii) os autores que argumentam que a vitória militar produz maior estabilidade pós-conflito.

No primeiro caso, Jack Snyder (2000) afirma que soluções para conflitos étnicos que tratam identidades pré-democráticas como fixas podem cristalizar identidades subnacionais exclusivistas e inimigas, bem como divisões já existentes no país. Collier e Sambanis (2005) alegam que arranjos de *power-sharing* impostos por poderes externos em sociedades vindas de conflitos são menos prováveis de durar e gerar acordos de paz sustentáveis. Na África, ademais, esforços ocidentais para construir acordos de paz de *power-sharing* podem encorajar outros líderes rebeldes à insurgência em busca de inclusão em acordos semelhantes (Tull e Mehler 2005, 393).

De fato, empiricamente diversos mecanismos de *power-sharing* para solução de conflitos armados tornaram-se elementos frágeis para a pacificação das forças em conflito na região. O fenômeno pôde ser observado na Primeira Guerra Civil da Libéria, na Terceira Rebelião Tuareg, no Conflito Casamancês, na Guerra Civil do Burundi e na Quarta Rebelião Tuareg – em que se presenciaram instabilidades pós-conflito significativas. A Primeira e a Segunda Guerras do Congo também enquadram-se nesse caso, como se verá adiante (Arnold 2008, 65-69, 208-17; Castellano da Silva 2012, 36–37).

No segundo caso (autores que defendem a definição militar do conflito), Edward Luttwak (1999) e Robert Wagner (1993) sustentam que permitir que guerras alcancem sua definição natural aumenta a probabilidade de uma paz duradoura e de uma efetiva reconstrução pós-guerra. Wagner defende a maior estabilidade de guerras civis terminadas por vitórias, em detrimento da paz negociada, devido à reduzida capacidade do lado perdedor em recomeçar o conflito armado (Wagner 1993). Pode-se dizer que esses autores têm a história ao seu lado. Roy Licklider demonstra que, dos 46 casos de guerra civil que haviam acabado há mais de cinco anos, a guerra tornou a ocorrer em 15% dos casos em que houve vitória militar e em 50% dos casos em que houve paz negociada. Ou seja, metade das guerras civis analisadas que foram terminadas pelo que aqui chamamos de *power-sharing* voltaram a ocorrer (Licklider 1995, 685). Paul Collier e Nicholas Sambanis (2005) demonstram que, em 40% dos casos em que não há definição militar do conflito, a guerra torna a ocorrer em

uma década. Por outro lado, guerras civis que terminam por uma vitória militar são entre 2 e 3 vezes menos prováveis de ocorrer novamente, pois uma das partes está suficientemente dissuadida de não retomar os confrontos armados (Toft 2010; Wagner 1993; Regan 2002).

Das quatro guerras com mais de meio milhão de mortos ocorridas na África (Primeira Guerra Civil Sudanesa, Guerra Civil da Nigéria, Segunda Guerra Civil Sudanesa e Segunda Guerra do Congo) apenas a guerra da Nigéria e Biafra (1967-1970) teve definição militar do conflito. Talvez não seja mera coincidência o fato de que esse foi o único caso em que houve estabilidade pós-conflito nessas guerras de grande escala. A paz negociada da Primeira Guerra do Sudão (1956-1972) levou à segunda guerra (1963-2005) e ao atual colapso e implosão do Estado; e no caso da Segunda Guerra do Congo (1998-2003) a ausência de uma vitória militar gerou a recorrência quase que imediata da guerra (Estado de Violência). O contraste da Nigéria com Congo e Sudão contribui para colocar em questão o papel do *power-sharing*.

Nos limites do *power-sharing* como ferramenta de solução de conflitos, surgem alternativas que podem integrar a Reforma do Setor de Segurança (RSS), como elemento de formação do exército, e as possibilidades da Cooperação Técnica Internacional (CTI).

Soluções mais sustentáveis? Reforma de Segurança, Exército e Cooperação Técnica Internacional

No contexto da resolução de conflitos armados africanos, mecanismos de RSS, apesar de marginalizados, podem contribuir com as dificuldades de se encontrar estabilidade pós-conflito. Isso, pois podem ser instrumento da reconstrução de exércitos, mediante a CTI.

Diante do debate apresentado na seção anterior, Monica Toft (2010) propõe resolver o impasse teórico e empírico acerca de qual das duas opções é mais efetiva e desejável (paz negociada ou definição militar). Demonstra que argumentos para o fim de guerras civis mediante paz negociada tomam como pressuposto que esta reduz o número de mortes comparada com vitórias militares. Há, todavia, dois problemas nessa lógica. O primeiro é que a paz negociada pode servir como uma oportunidade para grupos se recuperarem e rearmarem – aumentando a probabilidade de mortes no longo prazo. O segundo

problema diz respeito à noção de que as vidas supostamente salvas pela paz negociada gozarão de maiores liberdades políticas e econômicas. Segundo a autora, pazes negociadas estão relacionadas com maiores níveis de autoritarismo a longo prazo – apesar de uma tendência à democratização no imediato pós-guerra. Isso ocorre na medida em que, por um lado, grupos políticos opositores surgem e se expandem e, por outro, o governo endurece suas políticas, a partir de lembranças traumáticas da guerra, tentando evitar novas conflagrações. Ademais, crescimento econômico não parece estar mais fortemente relacionado com algum tipo específico de solução de conflitos.

Por outro lado, Toft (2010) evidencia que a vitória militar ainda traz custos muito altos, apesar de relativamente mais baixos do que aqueles gerados pela paz negociada a longo prazo. Tanto pazes negociadas quanto a busca pela definição militar destroem vidas, propriedades, tesouros culturais; são mais ou menos instáveis; não geram liberdades políticas a longo prazo; e não produzem necessariamente condições econômicas para a reconstrução do país.

A solução sugerida ao impasse seria expandir as qualidades de menores custos de curto prazo da paz negociada para o longo prazo. A forma adotada seria a implementação de acordos que não garantissem apenas direitos aos ex-combatentes, mas unissem freios e contrapesos (*carrots e sticks*). Uma das formas práticas para isso é a provisão, no próprio acordo de paz, de meios e métodos práticos para reformatar e reinstitucionalizar as forças de segurança estatais por meio da Reforma do Setor de Segurança (RSS). De fato, uma das causas das falhas na paz negociada está no fato de o tema da RSS ficar em geral em uma posição marginal nas negociações de paz.

Falta de atenção para a RSS pode ter consequências devastadoras. Na sequência de acordos de paz negociada, por exemplo, as forças beligerantes mantêm sua autonomia de defesa [poder coercitivo]. O que muitas vezes se segue é o ressurgimento de vários conjuntos de militares/milícias/organizações rebeldes prontos para apoiar qualquer líder político que possa fornecer (ou tenha fornecido) recursos para sustentar sua visão de como vencer. (Toft 2010, 33. Tradução Nossa.)

Dependendo de seu escopo, a RSS pode trazer os benefícios da definição militar do conflito para dentro das estruturas da paz negociada, inclusive para aquelas já estabelecidas. Isso porque, por um lado, garante a dissolução a longo

prazo das forças insurgentes integradas em um modelo de *power-sharing*; por outro lado, institui o monopólio do poder coercitivo do Estado e, assim, procura bloquear as intenções de retomar a luta armada por parte de antigos insurgentes e de instituí-la a partir de novos grupos. Consolida, na prática, capacidades estatais como pré-condição para o sucesso de arranjos de paz negociada.

A solução da RSS pode representar, dependendo de como for o programa caso a caso, o próprio processo de formação do Exército Nacional que, como argumentado acima, é capaz de trazer benefícios diversos para a (re)construção do Estado. O caso da solução do conflito civil de Angola em 2002, por exemplo, demonstrou a capacidade que processos de reformas no Exército Nacional podem trazer para a solução dos conflitos armados. Neste caso, os acordos de paz garantiram a integridade da burocracia nacional e do exército (Brown e Zahar 2008). Tratava-se de atribuir ao Exército Nacional papel fundamental na pacificação da guerra.

Isso depende igualmente do perfil dos programas de CTI que sustentam a RSS: seu escopo, o caráter de transferência tecnológica e a simetria entre as partes. Neste ponto, cabe discutir o potencial que o Brasil, que parece estar em um processo de construção de um modelo próprio de inserção internacional, pode contribuir para esta realidade por meio de programas de CTI que amparem a construção de exércitos. Este modelo parece vincular maior comprometimento com (i) os desafios da ordem internacional, (ii) uma percepção particular de direitos humanos e (iii) a priorização da cooperação sul-sul mediante programas de cooperação técnica, conforme se verá nas próximas seções.

O ônus da ordem internacional: repensando a inserção internacional do Brasil

Esta seção argumenta que a inserção internacional brasileira tornou-se na última década mais alinhada a ideias que colaboram para a construção de Estados em regiões em desenvolvimento, como a África. Isso, pois, pode auxiliar nos elementos formadores das duas revoluções que levaram ao surgimento Exércitos nacionais, a capacidade técnico-produtiva e as instituições políticas. A cooperação técnica em áreas amplas (inclusive militar) pode auxiliar nesse processo. Estuda-se posteriormente o caso da RDC e as contribuições atuais e futuras que são (e podem vir a ser) geradas pela cooperação técnica brasileira.

O Brasil vem construindo na última década um modelo de inserção internacional próprio que inova em relação a possibilidades de contribuição para regiões em desenvolvimento que sofrem com graves conflitos armados. Este modelo baseia-se em três aspectos complementares. São eles: a entronização do ônus da ordem internacional, a proposta de autenticidade no direito internacional e a solidariedade sul-sul.

O objetivo atual da política externa brasileira de colaborar para a reforma das instituições multilaterais de governança envolve a responsabilidade cada vez mais latente de arcar com o **ônus da ordem internacional**. Esta responsabilidade tem sido adotada pela diplomacia brasileira na última década, sobretudo no que se refere à participação em missões de paz de escopo multilateral (Diniz 2006).

A Missão de Paz da ONU no Haiti (MINUSTAH), estabelecida em 2004, foi um marco dessa postura. Em primeiro lugar, em termos quantitativos, a MINUSTAH representou esforço militar mais intensivo por parte do Brasil em missões de paz. Além de garantir a transformação do perfil dos efetivos brasileiros nessas missões (mais tropas do que com observadores ou policiais) (Rezende 2013, 172), a missão foi historicamente a que contou com maior número de militares brasileiros. Em segundo lugar, em termos qualitativos, a missão envolveu comprometimento inédito do Brasil com a estabilização de países em conflito, assumindo a liderança de uma missão com responsabilidades regulamentadas pelo capítulo VII da Carta da ONU (trata de missões com esforços de imposição de paz e uso da força).

Ademais, a atuação brasileira em campo envolveu desde então tarefas práticas de operações militares. A situação evidencia o reconhecimento de que a estabilidade de conflitos armados envolve, de forma complementar, tarefas militares. Esse novo comprometimento firmado com as missões de paz, concretizado no Haiti, foi reafirmado nos recentes documentos que compõem o arcabouço normativo da Defesa Brasileira. Em sua Política de Defesa Nacional de 2005 e na Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008 o país assume como uma de suas orientações estratégicas,

ampliar a projeção do País no concerto mundial e reafirmar seu compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos, o Brasil deverá intensificar sua

participação em ações humanitárias e em missões de paz sob a égide de organismos multilaterais. (BRASIL 2005a; BRASIL 2008a)¹¹

Um novo modelo para inserção internacional do Brasil? Autenticidade no direito internacional

A proposta brasileira de autenticidade e normatividade em relação ao direito humanitário internacional, também aponta ao caminho da construção de um modelo próprio de inserção internacional que vem sendo robustecido nos últimos anos. É possível afirmar que, desde 1985, o Brasil tem adotado uma percepção própria nos debates sobre direitos humanos em foros multilaterais. Suas ações têm, desde então, contribuído para a produção de um conceito original e ampliado de direitos humanos que inclua elementos que vão além das noções de direitos de primeira geração (liberais). Engloba um eixo central adicional no comprometimento com o direito ao desenvolvimento, além da saúde (acesso a medicamentos)¹².

A atuação do Brasil na esfera dos direitos humanos tem continuado e se intensificado, sobretudo no que diz respeito à normatividade. Nesse âmbito, ressalta-se a proposta brasileira de demarcação com o conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P – *Responsibility to Protect*, em inglês), baseada na criação de um novo conceito, o de Responsabilidade ao Proteger (RwP – *Responsibility while Protecting*). O conceito de R2P foi resultado do

¹¹ Tal política foi concretizada institucionalmente com a criação em 2005 do Centro de Instrução de Operações de Paz (CiOpPaz) do Exército Brasileiro e aprofundada em 2010 com a transformação deste no Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAb) que reúne as três Forças, Polícias Militares e Corpo de Bombeiros - adequando-se ao perfil de multidimensionalidade das missões de paz, como se verá a seguir (BRASIL 2012, 67).

¹² No primeiro caso, o governo sustentou a "vinculação entre fruição de direitos humanos e condições de bem-estar social alcançadas com o desenvolvimento econômico" (Cervo e Bueno 2008, 467), atuando em foros multilaterais na criação de mecanismos para o alívio da fome e pobreza e para a promoção de emprego e renda. No segundo ponto, defendeu processos de inclusão social e de busca da equidade, através do fortalecimento do sistema de saúde dos países. Defendeu o primado da saúde pública no âmbito das negociações dos TRIPS na OMC e teve protagonismo no processo que desdobrou na criação em 2006 da Central Internacional para a Compra de Medicamentos contra o HIV/AIDS, a Malária e a Tuberculose (UNITAID). Mas do que isso, como país em desenvolvimento que teve um processo de transição democrática de sucesso, "o Brasil tem trabalhado para a evolução conceitual dos direitos humanos e para romper a clivagem temática que divide países em desenvolvimento – como defensores dos direitos econômicos, sociais e culturais – e países desenvolvidos – como promotores dos direitos civis e políticos" (Amorim 2009, 70).

desenvolvimento da ideia do direito de ingerência, emergente desde a década de 1980 nos foros multilaterais, consolidada nos documentos da sexagésima Assembleia Geral da ONU (2005) em três pilares: (i) a responsabilidade dos Estados de protegerem suas populações em casos de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade; (ii) a tarefa da comunidade internacional para encorajar e ajudar os Estados a exercerem essa responsabilidade; e (iii) a responsabilidade da comunidade internacional de agir coletivamente, por intermédio da ONU, caso as autoridades nacionais deixassem de proteger suas populações (MRE 2012b). Por motivos óbvios, o Brasil sempre esteve temeroso da falta de maiores regulamentações da norma, o que ficou evidente com a intervenção da OTAN no conflito da Líbia em 2011, autorizada pelo CSNU sob o argumento da R2P.

Frente aos abusos cometidos pelas tropas da OTAN em nome do conceito de R2P (então utilizado de maneira elástica para mudança de regime) o governo brasileiro assumiu uma postura crítica, porém propositiva, alinhada a sua recente postura na política externa ligada ao tema dos direitos humanos. A presidente Dilma Rousseff sugeriu a adoção do conceito de RwP, ressaltando a responsabilidade daqueles incumbidos de tarefas de promoção da paz. No discurso de abertura da Assembleia Geral de 2011, a presidente Dilma Rousseff sustentou:

O mundo sofre, hoje, as dolorosas consequências de intervenções que agravaram os conflitos, possibilitando a infiltração do terrorismo onde ele não existia, inaugurando novos ciclos de violência, multiplicando os números de vítimas civis. Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger, pouco se fala sobre a responsabilidade ao proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos. (Rousseff 2011)¹³

¹³ Os princípios básicos então sugeridos pelo Brasil para a ideia de R2P foram os seguintes: (i) o primado da prevenção e da exaustão dos meios pacíficos de proteção de civis sob a ameaça de violência devem ser respeitados; (ii) o uso da força deve ser autorizado e limitado em termos operacionais e temporais pelo CSNU ou AG e legais pelo direito internacional humanitário e da guerra, produzindo estabilidade sob o mínimo possível de violência (ação judiciosa, proporcional e limitada ao mandato do CSNU); e (iii) o CSNU deve ser capacitado para monitorar, avaliar e garantir *accountability* daqueles incumbidos de exercer o uso da força (UN 2011, 3-4).

Tratava-se de um "convite a um debate coletivo sobre a forma de garantir, quando o uso da força for cogitado como alternativa justificável e estiver devidamente autorizado pelo Conselho de Segurança, que seu emprego seja responsável e legítimo" (MRE 2012b). Atualmente, o conceito angariou apoiadores e possui potencial para investimentos da diplomacia brasileira (Benner 2013, 39–44).

Solidariedade Sul-Sul: o papel da cooperação técnica inter-regional

No que diz respeito à **Solidariedade Sul-Sul**, esta tem sido praticada pelo Brasil principalmente pelo instrumento da Cooperação Técnica Internacional (CTI), mais especificamente sob o escopo da Cooperação Técnica para Países em Desenvolvimento (CTPD)¹⁴. A CTI tem se tornado instrumento relevante da política externa brasileira, sobretudo a partir da década de 1990 quando se observou grande desenvolvimento qualitativo e quantitativo.

Em termos qualitativos, importa a reestruturação institucional e centralização da CTI no Ministério das Relações Exteriores (MRE). A reestruturação institucional do setor de CTI do Brasil iniciou com a criação da Agência Brasileira de Cooperação em 1987 (Decreto nº 94.973/87), entidade inserida na Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG), e ampliada, em 1996 com a sua promoção à agência integrada diretamente à Secretaria-Geral do MRE (Decreto nº 2070/96). A CTI foi adquirindo crescente importância na política externa brasileira e acabou sendo "incorporada à política Exterior do país como uma de suas variáveis permanentes" (Cervo 1994, 37). Com a chegada dos anos 1980 o Brasil já havia avançado muito no conhecimento técnico e estava

¹⁴ No escopo da cooperação Sul-Sul, a CTPD é complementar à cooperação vertical, mas essencialmente diferente. Envolve menor assimetria, verticalidade e custo político aos países receptores do que historicamente tem se visto na cooperação entre países centrais e países periféricos. Frente à assistência técnica verticalizada e associada à reprodução da dependência (senão instrumento do neocolonialismo), surgiu o movimento de horizontalização dos processos da CTI, a CTPD. Com o colapso do Sistema Bretton Woods na década de 1970, os países periféricos e semiperiféricos buscaram o estabelecimento dos marcos regulatórios da CTPD e o fortalecimento de mecanismos de cooperação. Não obstante, somente após o interregno neoliberal do início da década de 1990 é que os países emergentes como Brasil, China e Índia passaram a dispor de maior reserva de capitais e passaram a ser considerados "países-chave" pelo Comitê de Alto Nível para a Cooperação Sul-Sul da ONU (Iglesias Puente 2010, 80).

modificando as estruturas de CTI, de receptor à prestador (CTPD), que tornou-se gradualmente o foco principal da ABC (Iglesias Puente 2010, 110–13).

Em termos quantitativos, ressalta-se o aumento de recursos para projetos a partir de 1998.

No final dos anos 1990, durante o Governo FHC, apesar das dificuldades operacionais, intensificam-se as ações de CTPD, que aumentam seu escopo, sua penetração geográfica internacional e ampliam as áreas temáticas de atuação, passando a incorporar projetos de maior envergadura, sobretudo no setor de formação profissional. (Iglesias Puente 2010, 111)

A partir de 1998, houve crescimento e expansão dos projetos, sobretudo devido à destinação de maiores recursos financeiros obtidos em parceria com o PNUD e sob forma de emenda parlamentar ao orçamento, mormente para financiar ações de cooperação técnica com países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) – foco principal de ações na África (Iglesias Puente 2010, 169). Além disso, “a partir do Governo Lula [...] as atividades de CTPD ganharam maior ênfase em decorrência de instruções da Chefia do Itamaraty” (Iglesias Puente 2010, 113).

Nessa perspectiva, a África tem ganhado destaque como parceiro brasileiro na CTPD. Desde 1997, o continente é o principal destino de recursos da CTPD brasileira, conservando média de mais de 50% (Iglesias Puente 2010, 313; IPEA/ABC 2010, 57; IPEA/BM 2011, 46). Em termos qualitativos, o Brasil estabeleceu com diversos países africanos cooperação com benefícios de longo prazo. Foram criadas políticas de (i) segurança alimentar, com a abertura de escritórios da Embrapa no continente; (ii) de biocombustíveis, com estudos para a instalação na África de uma unidade produtiva de cana-de-açúcar articulada a uma usina-piloto de etanol; (iii) de desenvolvimento agrícola, principalmente ligada à produção de algodão, com a implantação de fazendas-modelos em Mali, Burkina Faso, Chade e Benin; e (iv) de saúde pública, que já vê resultados com a abertura, em Moçambique, de um escritório da Fiocruz e de uma fábrica de medicamentos genéricos e antirretrovirais. Esforços gerais de cooperação técnica geram convênios a nível ministerial no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX), da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), da Empresa

Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

Importa destacar também como a CTI no continente africano acabou envolvendo programas de cooperação técnica militar - fugindo inclusive do eixo lusófono nos últimos anos. Na última década, o Brasil assinou acordos de cooperação técnica no domínio de defesa com sete países africanos (África do Sul, Angola, Moçambique, Namíbia, Guiné Equatorial, Nigéria, Senegal) e ampliou sua atuação em quatro áreas principais. Na **formação militar**, o Brasil ampliou a oferta de treinamento para países como Guiné-Bissau (criação do Centro de Formação de Forças de Segurança, com investimento brasileiro de US\$ 3 milhões, instalação da Missão Brasileira de Cooperação Técnico-Militar – MBCTM, e apoio de US\$ 750 mil para a RSS), Namíbia (apoio à criação do Corpo de Fuzileiros Navais, de aproximadamente 600 militares) e Benin (envio de instrutores para o Centro de Aperfeiçoamento para Ações de Desminagem e Despoluição). Na **esfera técnica**, o Brasil apoia países atlânticos no levantamento da plataforma continental (Namíbia e Angola), além de executar projetos de desenvolvimento de tecnologia conjunta com a África do Sul (míssil ar-ar A-Darter e tratativas para desenvolvimento de avião cargueiro, míssil terra-ar e VANTs). No âmbito da **cooperação multilateral**, o país participou da elaboração de uma estratégia comum para os oceanos da CPLP e integrou o relançamento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), a partir de 2005, com a criação de 4 grupos de trabalho, entre eles o de “manutenção da paz e operações de apoio à paz” (MRE 2011a; MRE 2011b, 92; Fellet e Kawaguti 2013). No âmbito de **equipamentos militares**, o país comercializou navios e lanchas de patrulha para a Marinha da Namíbia, seis aviões Super-Tucano para Angola (e outros a Senegal, Burkina Faso e Mauritânia) e uma coverta da classe Barroso à Guiné-Equatorial. O país realizou doações à Marinha da Namíbia, à Guarda costeira de São Tomé e Príncipe (quatro botes pneumáticos e 260 uniformes) e às Forças Armadas da Guiné-Bissau (uniformes).

Tais projetos podem gerar benefícios mútuos ao promover articulações políticas a fim de gerar maiores condições de barganha e chances de reforma das instituições internacionais. É também evidente a importância dessa cooperação como forma de sustentar o desenvolvimento industrial brasileiro (fontes de matérias primas e mercados consumidores de produtos industrializados) e a

possibilidade de incremento da inserção de empresas brasileiras. Trata-se de tarefas relacionadas aos desafios estruturais de qualificar exportações e inserir-se favoravelmente na transição tecnológica (Martins 2013, 196). A possibilidade de ganhos é própria da CTI, mas nem por isso repete o perfil vertical da cooperação norte-sul. Isso, pois envolvem programas amplos de transferência de tecnologia, trocas de conhecimentos e experiências, e um processo sem condicionalidades (oposto à chamada ajuda condicionada, ou *tied aid*, em inglês). Na África, a presença comercial (exportações) e de empresas brasileiras (internacionalização) acompanhou esses projetos de cooperação¹⁵, concentrando-se, no primeiro caso, em países como África do Sul, Nigéria e Angola, e, no segundo, em Angola, Moçambique, Guiné-Bissau e África do Sul. Entretanto, tal presença é ainda restrita em número, em áreas e em empresas, podendo ser ampliada (IPEA/BM 2011, 88). Além disso, este esforço no âmbito da CTI continua sendo uma política descontínua entre as diferentes estruturas e agências do Estado brasileiro. A efetividade da CTI oferecida pelo Brasil aos Estados africanos, ainda demanda uma coordenação qualitativa, ligada diretamente à Presidência da República, que permita a melhor gestão e emprego destes recursos, incorporando a CTI à política de Estado.

Por fim, houve também no pós-Guerra Fria crescente conexão entre as três temáticas supracitadas (missões de paz, ampliação da ideia de direitos humanos e CTI). Nesse âmbito, importa ressaltar o papel integrador de missões de paz que passaram a adquirir multidimensionalidade e possibilidades mais amplas de cooperação (UN 2003, 1; Bracey 2011, 322). O engajamento do Brasil em missões como UNAVEM III (Angola), UNTAET (Timor Leste), MINUSTAH (Haiti) e UNMIS (Sudão) envolveu esse perfil de complexidade e multidimensionalidade, e possibilitou que o país atuasse, além da esfera militar e policial, em ações de amparo civil e reconstrução, nas áreas de saúde, educação, agricultura, administração da justiça, eleições, desporto e recuperação da malha rodoviária (Seitenfus 2008, 47–48). Tal caráter multidimensional foi ressaltado pelo Livro Branco da Defesa Nacional de 2012 (BRASIL 2012, 33).

¹⁵ Para se ter uma ideia, o fluxo de comércio entre Brasil e África aumentou mais de 400% desde o início do governo Lula, atingindo o patamar de US\$ 26 bilhões em 2008 (MRE 2009).

Mais do que mecanismos para estabilização interna (incorrendo em custos operacionais relacionados ao envio de tropas) as missões de paz multidimensionais tem se tornado mecanismos de aumento de programas de cooperação técnica. Isso incrementa a possibilidade de criação de vínculos de longo prazo e o de surgimento de oportunidades de negócios nas áreas de construção, infraestrutura e equipamentos militares – promovendo o processo de internacionalização de empresas brasileiras. No caso do Haiti, programas cooperação técnica decorrentes da missão são diversos, inclusive na esfera da segurança, com esforços bilaterais de formação de uma nova força de segurança no país caribenho. Segundo o Ministério da Defesa brasileiro a força deverá ter perfil de exército (não uma “milícia pessoal do presidente”), comprometida e capacitada para lidar como os problemas locais de segurança e defesa (Portal Brasil 2012; Defesa Net 2012).

Em suma, o Brasil tenta regulamentar sua nova disposição em arcar com o ônus do sistema internacional mediante uma percepção de direitos humanos que ressalte comprometimento com desenvolvimento e a soberania. Além disso, o país busca integrar nesse escopo instrumentos de médio e longo prazos que permitam o fortalecimento de capacidades de Estados em situações de crise. Esta tarefa pode contribuir para o caso da República Democrática do Congo (RDC), país que sofre com um dos conflitos armados mais longos e letais da África, marcado pela desestruturação exército e do Estado nacional.

O caso do Congo: Aproximações Históricas

Depois de a tentativa de Lumumba, que queria um Congo unitário e democrático, ter sido posta em xeque pela intervenção de uma ONU submetida à vontade americana, nunca mais este país, assediado e vendido, privado dos seus melhores dirigentes e dotado de um grande número de partidos, mas sem uma organização política verdadeiramente nacional, conseguiu encontrar, por um só momento, a sua unidade e o seu equilíbrio. (Benot 1981, 79)

A crise de descolonização do Congo (1960) levou à ascensão de militares que haviam sido treinados e financiados pelo ocidente (EUA e Bélgica) em 1965. O regime do general Mobutu Sese Seko, apelou para a nacionalidade e

implementou a tentativa de tornar o país, que já era a segunda economia africana, o "Brasil africano". O projeto envolvia o fortalecimento do Exército Nacional e a criação de escolas militares. Essas, com amparo de programas de cooperação técnica com EUA, França e Bélgica, acabaram tornando-se um centro de excelência no continente.

Entretanto, os acordos de cooperação tiveram escopo restrito à área militar (excluindo-se serviços públicos e educação) e não envolveram a transferência de tecnologias e de capacidades produtivas. Além disso, disputas entre grupos militares pelo poder político levaram o presidente a um ciclo deletério de personalização do poder em meados da década de 1970. Mobutu suprimiu possíveis forças concorrentes no exército, e deu cabo a políticas de roubo das riquezas nacionais e desconstrução das capacidades do Estado. A situação engendrou não apenas a crise político-econômica (agravada pela dívida externa e reformas neoliberais) como o sucateamento do exército (reduzido a 20 mil homens para defender o então segundo maior país da África Subsaariana) e da capacidade coercitiva nacional.

Com a chegada da década de 1990, esta realidade, adicionada às rivalidades interestatais regionais, e pelo papel estratégico/econômico da região, levou a um grave ciclo de conflitos armados que resultou na queda de Mobutu, na ascensão de Laurent Kabila (apoiado por Uganda, Ruanda e Burundi) e na tentativa de sua deposição por parte de seus apoiadores, no que ficou conhecida como a Segunda Guerra do Congo, a Guerra Mundial Africana (conflito que mais matou desde a Segunda Guerra Mundial). A solução dada para o complexo conflito armado que envolvia nove países e diversos grupos armados intraestatais foi o mecanismo de *power-sharing* e de integração das forças combatentes.

Entretanto, desde 2003 o fim formal do conflito não resultou na sua pacificação. Grupos da época da Segunda Guerra do Congo ainda não foram desarmados (FDLR)¹⁶, novos grupos adentram o território congolês – que carece de proteção (LRA, ADF)¹⁷ – e outros já grupos integrados ressurgem do

¹⁶ Forces Democratiques de Liberation du Rwanda (Forças Democráticas de Libertação de Ruanda).

¹⁷ Lord's Resistance Army (Exército de Resistência do Senhor) e Allied Democratic Forces (Forças Democráticas Aliadas).

âmago das forças armadas, buscando ganhos políticos (CNDP e, o recente, M23)¹⁸. A missão da ONU no país que atua desde 1999 (antes MONUC, hoje MONUSCO) buscou contribuir para a estabilização da região belicosa do leste do Congo e apoiar, junto a outros doadores, o processo de construção de instituições nacionais (eleições) e da reforma do setor de segurança (exército, polícia e judiciário).

Entretanto, as novas Forças Armadas da RDC (FARDC) estiveram durante todo o período incapazes de estabelecer a supressão de grupos armados e a segurança interna e externa (já que alguns grupos armados são financiados por países vizinhos e organizações estrangeiras). Momento emblemático foi em novembro de 2012, quando nem as FARDC nem a MONUSCO (desde 2003, maior missão de paz da ONU) conseguiram fazer frente à ocupação da capital de Nord Kivu, Goma, por parte do M23. A polêmica gerou pressões internacionais para o estabelecimento de uma força de intervenção ofensiva que atuasse de maneira mais incisiva no apoio ao desarmamento de grupos armados operantes no leste da RDC.

O Brasil luta no Congo: o papel do General Cruz

Dessa maneira, foi criada em março de 2013 a FIB (*Force Intervention Brigade*, ou Brigada de Intervenção). A importância da FIB para o Brasil é central. Quando estabelecida, em abril, seu comando, bem como o da MONUSCO, foi passado ao general de divisão brasileiro Carlos Alberto dos Santos Cruz. A credibilidade do general decorre justamente do trabalho realizado como comandante da MINUSTAH entre 2006 e 2009 e da experiência que carrega o exército brasileiro no enfrentamento de ameaças irregulares, sobretudo em ambientes complexos (como a selva).

A FIB tem particularidades importantes. Opera com mais de 3 mil homens da África do Sul, Tanzânia e Malawi. Esses estão estabelecidos em Goma sob o comando direto do comandante da força da MONUSCO (Gal. Cruz), divididos em três batalhões de infantaria, uma força de artilharia, uma força

¹⁸ *Congrès National pour la Défense du Peuple* (Congresso Nacional pela defesa do Povo) e *Mouvement du 23-Mars* (Movimento 23 de Março).

especial de elite e uma companhia de reconhecimento, e contam com novos equipamentos militares sul-africanos (e.g. helicópteros Oryx). A FIB tem mandato (resolução 2098 de 28 de Março de 2013) de um ano para realizar operações ofensivas de forma conjunta às FARDC ou de maneira unilateral (UN 2013). O intuito principal é prevenir a expansão de todos os grupos armados da região leste do Congo (chamados de forças negativas), neutralizá-los e desarmá-los (parágrafo 12-b). Após a publicação da resolução propagaram-se comentários de que esta se trataria da primeira força ofensiva de combate da ONU. A despeito da existência de diversas missões baseadas no capítulo VII da Carta da ONU desde a criação da organização, de fato, um mandato tão claro como este tem caráter inédito ao mencionar explicitamente *offensive operations* (operações ofensivas) contra as forças insurgentes.

A atuação do general brasileiro foi incisiva já nos primeiros meses de operações. Após ofensivas iniciadas em 25 de outubro, operações de combate conjuntas com as FARDC (a 80km ao norte de Goma), concomitante às negociações da Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos em Kampala, levaram ao grupo M23 anunciar sua rendição em 5 de novembro de 2013 (Mail & Guardian 2013a; 2013b). Assim, a FIB tem atuado de maneira exemplar e contribuído para que haja esperanças para a estabilização do leste do Congo.

Entretanto, importa questionar, o que virá após a FIB? Neste ponto, insere-se a importância da reconstrução do Exército Nacional no país. Os projetos atuais de RSS pecam pela atomização e por programas que são desconexos do papel social do Exército Nacional.

Há diversos processos de Reforma do Setor de Segurança (RSS) da RDC que procuram colaborar para que o país seja capaz de realizar por si só as atividades de segurança interna e externa (defesa) e, mais importante, de dissuadir a ação de grupos armados. Inclusive, a resolução da ONU que estabeleceu a FIB ressalta a necessidade da criação de uma Brigada de Reação Rápida por parte da RDC para assumir no futuro as funções atuais da FIB. Entretanto, tais projetos de RSS, além de terem que arcar como uma força compostas por diversos grupos rebeldes que foram ao longo do tempo integrados no exército, pecam em vários pontos. Principalmente por representarem programas atomizados e ações em diversas frentes (vários doadores) que acabam

não colaborando para o surgimento de forças de segurança coesas em termos de comando e controle (C2), de unidade e de doutrina. Na prática, as FARDC acabaram sendo inclusive um fator de desestabilização do país, com batalhões atuando de maneira autônoma e sendo um instrumento de agressão contra populações locais e de exploração ilegal de recursos naturais. Projetos mais amplos e estruturais de construção de um Exército Nacional que seja fonte de identidade entre a população, de treinamento para uma burocracia incipiente e de alternativa de emprego e renda poderiam ser implementados. O Brasil, inclusive, poderia contribuir para esse processo. Neste ponto, a possibilidade de expansão da atuação brasileira no país poderia ser muito fecunda. Para que isto seja possível, no entanto, parece ser imperativo que o processo de descentralização da cooperação técnica civil e militar esteja submetido a um órgão supraministerial diretivo dessas políticas públicas.

O Brasil e a RDC: parceria histórica e possibilidades atuais

As relações entre Brasil e RDC são de grande importância para a política externa africana do Brasil – a qual vem há mais de uma década adquirindo centralidade na política sul-sul do país¹⁹. O Congo relaciona-se com os três núcleos prioritários que demonstra continuidade na parceria brasileira com a África desde a década de 1960, a saber, os países de língua portuguesa, a região da África Austral e o Atlântico Sul. No primeiro ponto, importa que a RDC é, além de país vizinho, prioridade na política externa de segurança angolana (haja vista a participação constante do país nos conflitos armados da RDC desde 1997, sendo, desde 1998, uma das grandes garantidoras da estabilidade em Kinshasa). No segundo ponto, importa que os conflitos dos Grandes Lagos da África Central passaram a fazer parte da lógica de segurança de toda a região da África Austral, desde a inclusão da RDC na SADC, a intervenção dessa organização em defesa de Laurent Kabila, e a participação ativa da África do Sul após 2002 para a paz e reconstrução da RDC (África do

¹⁹ Para análises aprofundadas sobre a política africana do Brasil, ver Visentini (2010; 2011), IPEA/BM (2011), Saraiva (1996; 2010), Rodrigues (1964), Ribeiro (2007).

Sul é hoje o principal líder da FIB). No terceiro ponto, a RDC faz parte formalmente da ZOPACAS, cuja relevância é central para a política externa e de defesa brasileira, que considera seu entorno estratégico "a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África" (BRASIL 2005a; Oliveira 2013, 22).

Como exemplo dessa importância, o Brasil reconheceu a independência da então *République du Congo* em 17 de agosto de 1960 e logo deu status de destaque à posição do país em sua política externa. Isso ocorreu, sobretudo, no âmbito da ONU – quando o Brasil teve importante papel na primeira missão da ONU no país (Operação das Nações Unidas no Congo – ONUC, estabelecida entre julho de 1960 e junho de 1964). Foram enviados quase 200 militares da FAB, que tiveram atuação em situações reais de guerra, buscando garantir a soberania e autodeterminação do governo de Lumumba.

No que diz respeito às relações recentes Brasil-RDC, após o fechamento da embaixada brasileira em Kinshasa, em 1997, e a omissão do Brasil em relação às duas guerras do país sul-atlântico, a ascensão do governo Lula possibilitou o restabelecimento da missão brasileira (reabertura da embaixada em 2004) e o incremento da cooperação bilateral (projetos nas áreas de saúde, normalização, agroecologia e agricultura familiar, cultivo de café, formação de recursos humanos, cooperação entre academias diplomáticas, e cultura).

No âmbito da segurança, com um precedente importante (atuação do Brasil na ONUC), houve recentemente a tentativa de aproximação entre os dois países e os vínculos Brasil-Congo adquiriram caráter inédito. Importa que a própria reaproximação entre os dois países no século XXI foi instituída primeiramente em âmbito securitário. Antes mesmo da primeira viagem de Lula à África, ocorrida em novembro de 2003, e das missões que resultaram na reabertura da embaixada em Kinshasa, o Brasil contribuiu com dois aviões de transporte Hércules C-130 e tripulações para a Força Interina Multinacional de Emergência (*Interim Emergency Multinational Force* – IEMF) da ONU em Bunia (Decreto Legislativo nº 328, 2 de julho de 2003). Os aviões contribuíram para a capacidade logística (transporte de tropas e equipamentos) da IEMF em apoio ao batalhão uruguaio da MONUC. Integraram-se à força em 8 de julho sob coordenação dos Ministérios da Defesa do Brasil e da França (MRE 2003, 272).

Ademais, desde então, o governo brasileiro passou a emitir de forma constante notas e pronunciamentos sobre a grave situação da RDC, o que demonstrava uma preocupação inédita²⁰. Tais pronunciamento tiveram marco mais significativo em 2010, quando, em 6 de setembro, o Itamaraty emitiu nota de repúdio aos ataques a centenas de mulheres e crianças que foram vítimas de estupro em massa praticado por rebeldes no leste do Congo entre 30 de julho e 3 de agosto (MRE 2010a; MRE 2010b). A nota teve consequência mais concreta em fins de outubro, quando o governo brasileiro prestou assistência humanitária de US\$ 1 milhão em doação à RDC, por intermédio do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH). A ajuda humanitária, de caráter pioneiro, visava reforçar os “mecanismos de reparação e de acesso à justiça para vítimas de violência sexual no país” (MRE 2010b).

Tendo em vista a relevância simbólica do Brasil no processo de pacificação do Congo (comando da primeira operação que gerou rendição de um grupo armado relevante desde 2009), as possibilidades de atuação do país em projetos que envolvam reformas de médio e longo prazos na área de segurança (inclusive, podendo contar com a parceria de Angola²¹), podem trazer benefícios mútuos nos dois lados do Atlântico. No caso Congo, ressalta-se a possibilidade de amparo por Forças armadas (brasileiras) estruturadas na lógica de um exército de cidadãos, que sempre garantiu serviços que extrapolam as áreas de defesa e segurança. Ao Brasil, vislumbra-se a possibilidade de dar mais um passo na implantação de seu modelo de inserção em regiões em desenvolvimento marcadas por conflitos armados, além de fortalecer sua presença no Atlântico Sul, fortalecendo-se, em cooperação com os países vizinhos como “um vetor de paz, estabilidade e prosperidade em sua região, e até mesmo fora dela” (Rousseff 2011). Essa presença poderia colaborar inclusive no incremento de vínculos comerciais e no processo de industrialização de empresas brasileiras para o continente africano²². Oportunidade esta que pode auxiliar no incremento da

²⁰ Por exemplo, durante todo o ano de 2004, foram emitidas notas de preocupação e apoio à RDC em discursos do Presidente Lula em eventos vinculados à África (MRE 2004a, 347; MRE 2004b, 333).

²¹ Até recentemente, Brasil e Angola atuavam em colaboração nos esforços de estabilização da Guiné-Bissau e da reforma do setor de defesa e de segurança, mormente mediante o Roteiro CEDEAO-CPLP para a Reforma do Setor da Defesa e Segurança do país (MRE 2011b, 90; MRE 2012a, 131).

²² Empresas públicas e privadas brasileiras vêm desde a década de 1980 incrementando sua atuação no continente, sobretudo nas áreas de infraestrutura, energia e mineração. Estes agentes tradicionais

pauta de produtos industrializados nas exportações brasileiras²³ e na diversificação de fontes de comércio e investimentos para os parceiros africanos.

Todavia, na área de segurança, as iniciativas do governo brasileiro combinaram com a atomização característica da maior parte das iniciativas internacionais para a RDC e foram marcadas como soluções de curto prazo. De fato, houve importantes e inéditos esforços brasileiros e a reiterada manifestação da importância da MONUC para a estabilização do país e da percepção de que há uma relação direta entre realidade atual e as dificuldades no processo de construção de um novo Exército Nacional – responsável pela “insubordinação de alguns grupos armados e pelas tensões que ainda se manifestam” (BRASIL 2005b, 5). Contudo, não foi estabelecida como prioritária a cooperação Brasil-RDC em áreas mais relacionadas à segurança – como a Cooperação Técnico-Militar ou esforços mais claros no âmbito da ONU. Embora tenha sido sinalizada durante o período a cooperação nas áreas de infraestrutura (o que cooperaria nos desafios logísticos atuais da RDC) e de reestruturação da economia nacional (o que daria oportunidades para populações que buscam se desvencilhar do ciclo de conflitos armados), não são percebidas iniciativas mais estruturais do Brasil na área de segurança que atuem diretamente na estabilização da guerra no país. Esta situação parece adiar o objetivo brasileiro de “garantir que o Atlântico sul e as áreas continentais sul-americana e africana sejam zonas de paz e prosperidade” (Oliveira 2009, 31). Dar cabo destas tarefas, suscitadas pelo novo protagonismo internacional do Brasil, parece exigir uma

(Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Odebrecht, Petrobras, Queiroz Galvão e Vale) contribuem, com apoio do Estado brasileiro, para a contratação de mão de obra local (alternativa de emprego e renda) e para o desenvolvimento de capacidades (treinamento) (IPEA/BM 2011, 87). Há, contudo, grande concentração da presença brasileira nas atividades dessas empresas (poder-se-ia incluir também a empresa Marcopolo). Embora a APEX empreenda esforços de amparo para o comércio exterior e internacionalização de empresas brasileiras, e para a construção de um “ambiente favorável de negócios na África”, ainda há poucos casos de internacionalização de pequenas e médias empresas brasileiras no continente africano (IPEA/BM 2011, 91).

²³ As exportações brasileiras para os países africanos caracterizam-se pela predominância de produtos manufaturados, correspondendo a 80% da pauta em 2010 (IPEA/BM 2011, 96). Esta realidade destoa do processo de reprimarização das exportações brasileiras iniciado com a liberalização comercial da década de 1990 e marcado, em 2008, pela superação dos valores dos produtos manufaturados (US\$ 92 bilhões) pelos produtos básicos e semimanufaturados (US\$ 100 bilhões) na pauta de exportações do Brasil (IPEA 2013).

reformulação do seu conteúdo na estrutura do Estado e da Administração Pública Federal.

Considerações Finais

Este artigo discutiu o papel do exército e de mecanismos de solução de conflitos no incipiente processo de construção dos Estados africanos. A precária construção dos exércitos africanos e a continuidade de conflitos armados de frágil resolução refletem uma realidade marcada por desafios sociais, políticos e securitários relacionados à falta de capacidade dos Estados. Essa situação tem adquirido crescente atenção no Brasil devido, sobretudo, à centralidade da África na política externa brasileira desde a última década.

Procurou-se abordar, naturalmente que em caráter preliminar, a possibilidade de estar em gestação um modelo brasileiro próprio de inserção internacional baseado na concatenação de três esferas: coerção, produção e instituições. Estes três elementos estão diretamente relacionados aos benefícios decorrentes do processo de construção dos Exércitos Nacionais. No caso específico da RDC, além da participação do Brasil na MONUSCO, a Cooperação Técnica Internacional (CTI) pode favorecer estes processos. Neste caso, a participação brasileira no comando da missão da ONU é significativa e transforma a correlação de forças em direção à tão adiada pacificação do conflito. Por outro lado, importarão no longo prazo mais as parcerias técnicas internacionais do que a projeção de força ou o deslocamento de tropas em nome da ordem internacional. Aos poucos a ordem internacional assimila a ideia de que os problemas de segurança, à semelhança do que ocorre com a ordem interna, não podem ter uma resposta apenas militar ou policial.

Não só para África e RDC importa a cooperação técnica. A CTI importa ao Brasil para garantir escala para o complexo militar-acadêmico-industrial, ao qual a própria América do Sul é insuficiente. Neste caso, as relações inter-regionais no eixo sul-sul, onde se destaca o papel dos países africanos, se torna essencial. A parceria inter-regional se transforma em um instrumento para a consolidação dos objetivos da integração regional, no caso, a construção da Base Industrial de Defesa.

Por certo permanecem em aberto inúmeras questões que vão desde os aspectos mais abstratos (compreensão sobre o atual papel e função do Estado)

até a materialização de uma forma de gestão associada entre governos nacionais e locais, forças de paz da ONU e empresas. No primeiro caso, importam estudos posteriores que sejam capazes de elucidar melhor a relação entre o Estado nacional e o eventual advento do Estado região ou a possibilidade, como aponta Van Creveld (2004, 595), de outros mecanismos de governo que não o Estado. De outro lado, é no mínimo instigante estudar a possibilidade de mecanismos similares aos da Lei federal 11.107/2005 (normatiza consórcios públicos) poderem ser adotados em países que são objeto de intervenções da ONU, gerando consórcios que possam aperfeiçoar a cooperação entre a ONU, governos nacionais, subnacionais e empresas.

Por sua vez, no Brasil, só será possível otimizar uma cooperação técnica descentralizada, em termos administrativos, se houver um mecanismo de centralização política capaz de articular a ação em política externa com a necessária articulação interministerial no plano interno. Há, ademais, que considerar a necessidade de conjugar a sociedade civil organizada, as empresas brasileiras (setor privado), os entes subnacionais, tais como governos estaduais e municipalidades (setor público) e o próprio terceiro setor para a projeção internacional do Brasil²⁴. Isto exige uma redefinição de papéis do Conselho de Defesa Nacional e a constituição de um articulador político, que conjugue os consórcios públicos no plano interno com a Cooperação Técnica Internacional. Nos EUA, há muito a ação interministerial foi articulada à CTI graças à edição, em 1950, do relatório NSC 68 (*National Security Council Report 68: United States Objectives and Programs for National Security*, em inglês). Diante da globalização os próprios estadunidenses se veem na contingência de rearticular este esforço para a complexidade do Estado na era da informação e discutem a sua reedição, “a NSC 68 II”. Pode se chamar este cargo de Assessor de Segurança Internacional. Contudo, mais que uma função, trata-se de criar um mecanismo

²⁴ Um dos possíveis caminhos para esta conjugação poderiam ser as Casas de União. As Casas de União são o resultado de uma formulação surgida nos Seminários Casas de União, promovidos pelo ISAPE (Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia), dos quais os autores tomam parte. O propósito principal das Casas de União é promover uma estrutura especializada para a formação de consórcios e convênios públicos, tanto entre o Governo Federal, Estados e Municípios, quanto entre os Entes Federados e a Iniciativa Privada. O objetivo é a promoção do desenvolvimento nacional e a ampliação da prestação de serviços públicos.

para associar a Estratégia Nacional de Defesa (END) (BRASIL 2008a), importante por dispor das bases tecnológicas para o padrão de desenvolvimento do país, à estratégia de desenvolvimento econômico dos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC), colocando a agenda da END no centro da transição do modelo de crescimento baseado no consumo a outro, baseado no desenvolvimento. Só então, o Presidente da República terá mecanismo para cumprir a sua missão institucional de efetivamente, coordenar a política externa e de segurança ano que tange à mobilização nacional – Decreto nº 6.592/2008 (BRASIL 2008b) – e à CTI.

A partir desse mecanismo de centralização política, cooperação técnica descentralizada poderia sim contribuir para este processo, incluindo estados e municípios brasileiros na lógica da cooperação para países em desenvolvimento e articulando a atuação de pequenas e médias empresas em um modelo de negócios em serviços que leve em conta o conteúdo ético da cooperação. Esta possibilidade vem recebendo esforços constantes de normatização pelo governo federal e entes federados (SAF-SRI 2013). Um avanço nesse sentido foi a afirmação no Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul (2012), instituído pela Sub-chefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais (SAF/SRI) e pela ABC, de que "[...] instituições do setor privado, organizações não-governamentais, universidades, agências de fomento, organizações internacionais tanto brasileiras quanto estrangeiras dos países poderão participar dos projetos como entidades associadas/secundárias [...]" (SAF-SRI/ABC 2012, 3). Esta regulamentação pode servir de indutor inicial para um marco que regulamente a criação de consórcios públicos de atuação internacional com a finalidade de integrar Estado (em seus diferentes níveis), sociedade, mercado e academia em projetos de promoção do desenvolvimento.

Em suma, do mesmo modo que o Exército nacional existiu na imaginação e na obra de Maquiavel e Montesquieu séculos antes de vir a concretizar-se no século XIX, talvez também o modelo de inserção internacional do Brasil seja decorrente de uma combinação da experiência militar e diplomática do Brasil no exterior e do artifício da consciência humana que procura encontrar generalidades e definir na gestão associada uma forma de confluência de seus distintos aspectos práticos (CTI, participação em missões da ONU e projeção de empresas no exterior). Ainda que de modo limitado, às vezes de Demiurgo, a consciência possui potencial de criar realidade.

REFERÊNCIAS

- Adebajo, Adekeye. 2010. *The Curse of Berlin: Africa after the Cold War*. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press.
- Amorim, Celso. 2009. “O Brasil e os Direitos Humanos: em Busca de uma Agenda Positiva.” *Política Externa* 18(2): 67–75.
- Arnold, Guy. 2008. *Historical Dictionary of Civil Wars in Africa*. Segunda Edição. Lanham: Scarecrow Press.
- Arrighi, Giovanni. 1996. *O Longo Século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Ayoob, Mohammed. 1995. *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Bendix, Reinhard. 1986. *Max Weber: Um Perfil Intelectual*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Benner, Thorsten. 2013. “O Brasil Como Um Empreendedor Normativo: A Responsabilidade Ao Proteger.” *Política Externa* 21(4): 35–46.
- Benot, Yves. 1981. *Ideologias Das Independências Africanas – Vol. 2*. Segunda Edição. Lisboa: Livraria Sá da Costa Editora.
- Bracey, Djuan. 2011. “O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz da ONU: Os Casos do Timor Leste e Haiti.” *Contexto Internacional* 33(2): 315–331.
- BRASIL. 2005a. *Política de Defesa Nacional* (Decreto No. 5.484). Brasília: Presidência da República.
- BRASIL. 2005b. *Mensagem No. 121 de 2005*. Brasília: Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal.
- BRASIL. 2008a. *Estratégia Nacional de Defesa* (Decreto No. 6.703). Brasília, 18 de dezembro: Presidência da República.
- BRASIL. 2008b. *Sistema Nacional de Mobilização* (Decreto No. 6.592). Brasília, 2 de outubro: Presidência da República.
- BRASIL. 2012. *Livro Branco da Defesa Nacional*. Brasília: Presidência da República.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. 1995. “Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática.” *Lua Nova – Revista de Cultura e Política* (36): 85–104.
- Brown, Stephen, e Marie-Joëlle Zahar. 2008. “Committing to Peace: Soft Guarantees and Alternative Approaches to Power Sharing in Angola

- and Mozambique.” *Journal of Peacebuilding & Development* 4(2): 75-88.
- Castellano da Silva, Igor. 2012. *Congo, a Guerra Mundial Africana: Conflitos Armados, Construção do Estado e Alternativas para a Paz*. Porto Alegre: Leitura XXI.
- Cepik, Marco. 2001. “Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Consequências Políticas.” *Security and Defense Studies Review* 1(Spring): 1–19.
- Cervo, Amado Luiz. 1994. “Socializando o Desenvolvimento: Uma História da Cooperação Técnica Internacional do Brasil.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 37(1): 37–63.
- Cervo, Amado Luiz, e Clodoaldo Bueno. 2008. *História Da Política Exterior Do Brasil*. Terceira Edição. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Chazan, Noami, Peter Lewis, Robert Mortimer, Donald Rothchild, e Stephen John Stedman. 1999. *Politics and Society in Contemporary Africa*. Boulder: Palgrave Macmillan.
- Collier, Paul, e Nicholas Sambanis, eds. 2005. *Understanding Civil War: Evidence and Analysis – Vol. 1 Africa*. Washington: The World Bank.
- Dahl, Robert. 1997. *Poliarquia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Diniz, Eugenio. 2006. “O Brasil e as Operações de Paz.” In *Relações Internacionais do Brasil – Temas e Agendas*, editado por Henrique Altamiani e Antônio Carlos Lessa, 303–337. São Paulo: Saraiva.
- Defesa Net. 2012. “HAITI – Brasil Deverá Cooperar na Estruturação de Novas Forças de Defesa.” 26 de julho. Acesso em 06 de fevereiro de 2014: <http://www.defesanet.com.br/ph/noticia/6967/HAITI---Brasil-devera-cooperar-na-estruturacao-de-novas-forcas-de-defesa>.
- Engels, Friedrich. 1981. “O Papel da Violência na História.” In *Escritos Militares*, editado por Karl Marx, Friedrich Engels, e Vladimir Ilitch Lenin, 151–160. São Paulo: Global Editora.
- Fellet, João, e Luis Kawaguti. 2013. “Contra Pirataria, Brasil Expande Ação Naval Na África.” *BBC Brasil*, 16 de maio. Acesso em 07 de fevereiro de 2014: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/05/130513_pirataria_africa_brasil_jf_1k.shtml.

- Furtado, Celso. 1961. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- Giddens, Anthony. 2001. *O Estado-Nação e a Violência: Segundo Volume de uma Crítica Contemporânea ao Materialismo Histórico*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Gutiérrez, Jorge. 2000. “Cooperação Técnica.” In *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, editado por Karlos Pérez de Armiño. Acesso em 05 de fevereiro de 2014: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/45>.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich. 1997. *Princípios da Filosofia do Direito*. São Paulo: Martins Fontes.
- Herbst, Jeffrey. 1989. “The Creation and Maintenance of National Boundaries in Africa.” *International Organization* 43(4): 673–692.
- Herbst, Jeffrey. 2000. *States and Power in Africa*. Princeton: Princeton University Press.
- Hoddie, Matthew, e Caroline Hartzell. 2003. “Civil War Settlements and the Implementation of Military Power-Sharing Arrangements.” *Journal of Peace Research* 40(3): 303–320.
- Hutchful, Eboe, e Abdoulaye Bathily. 1998. “Introduction.” In *The Military and Militarism in Africa*, editado por Eboe Hutchful e Abdoulaye Bathily, I–XII. Dacar: CODESRIA.
- Iglesias Puente, Carlos Alfonso. 2010. *A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira Como Instrumento de Política Externa: A Evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no Período 1995-2005*. Brasília: FUNAG.
- IPEA. 2013. “Ipeadata.” <http://www.ipeadata.gov.br/>
- IPEA/ABC. 2010. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Agência Brasileira de Cooperação.
- IPEA/BM. 2011. *Ponte sobre o Atlântico. Brasil e África Subsaariana: Parceria Sul-Sul para o Crescimento*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Banco Mundial. Acesso em 04 de fevereiro de 2014: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/12011_3_livropontesobreatlanticopor2.pdf.

- Jarstad, Anna. 2006. "The Logic of Power Sharing after Civil War." Trabalho preparado para o Workshop sobre Power-Sharing and Democratic Governance in Divided Society, Center for the Study of Civil War, PRIO, Oslo, Noruega, 21–22 August. Acesso em 08 de fevereiro de 2014:
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.120.7869&rep=rep1&type=pdf>.
- Lasswell, Harold D. 1941. "The Garrison State." *The American Journal of Sociology* 46(4): 455–468.
- Licklider, Roy. 1995. "The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945–1993." *American Political Science Review* 89(3): 681–690.
- Luckham, Robin. 1998. "The Military, Militarisation, and Democratisation in Africa: A Survey of Literature and Issues." In *The Military and Militarism in Africa*, editado por Eboe Hutchful e Abdoulaye Bathily, 1–45. Dacar: CODESRIA.
- Luttwak, Edward. 1999. "Give War a Chance." *Foreign Affairs* 78(4): 36–44.
- Mail & Guardian. 2013a. "M23 Declares End to DRC Rebellion." 05 de novembro. Acesso em 02 de fevereiro de 2014:
<http://mg.co.za/article/2013-11-05-m23-ends-its-rebellion-in-drc>.
- Mail & Guardian. 2013b. "DRC M23 Rebels Surrender to UN Offensive." 05 de novembro. Acesso em 02 de fevereiro de 2014:
<http://mg.co.za/article/2013-11-05-drc-m23-rebels-surrender-to-un-offensive/>.
- Maquiavel, Nicolau. 1994. *Discorsi – Comentários Sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Martins, José Miguel Quedi. 2013. "Considerações Finais: Recomposição Hegemônica E Inserção Internacional Do Brasil." In *Relações Internacionais Contemporâneas 2012/2: Estudos de Caso em Política Externa e de Segurança*, editado por José Miguel Quedi Martins. Porto Alegre: Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE).
- McNeill, William H. 1984. *The Pursuit of Power*. Chicago: University of Chicago Press.
- Montesquieu. 2002. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Martin Claret.

- MRE. 2003. *Resenha de Política Exterior do Brasil* 93, 2º Semestre de 2003. Brasília: Ministério das Relações Exteriores do Brasil.
- MRE. 2004a. *Resenha de Política Exterior do Brasil* 94, 1º Semestre de 2004. Brasília: Ministério das Relações Exteriores do Brasil.
- MRE. 2004b. *Resenha de Política Exterior do Brasil* 95, 2º Semestre de 2004. Brasília: Ministério das Relações Exteriores do Brasil.
- MRE. 2009. “Reunião do Presidente Lula com Embaixadores brasileiros na África.” *Nota à imprensa* n° 72, 20 de fevereiro. Brasília: Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Acesso em 08 de fevereiro de 2014: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/02/20/reuniao-do-presidente-lula-com-embaixadores>
- MRE. 2010a. “Ataque a Civis na República Democrática Do Congo.” *Nota à imprensa* n° 561, 06 de setembro. Acesso em 08 de fevereiro de 2014: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/ataque-a-civis-na-republica-democratica-do-congo>.
- MRE. 2010b. “Visita do Ministro Celso Amorim à República Democrática do Congo.” *Nota à imprensa* n° 654, 10 de novembro. Acesso em 08 de fevereiro de 2014: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/visita-do-ministro-celso-amorim-a-republica-democratica-do-congo-2013-kinshasa-11-de-novembro-de-2010>.
- MRE. 2011a. *Balanço de Política Externa* (2003-2010). Brasília: Ministério das Relações Exteriores do Brasil.
- MRE. 2011b. *Resenha de Política Exterior do Brasil* 109, 2º Semestre de 2011. Brasília: Ministério das Relações Exteriores do Brasil.
- MRE. 2012a. *Resenha de Política Exterior do Brasil* 110, 1º Semestre de 2012. Brasília: Ministério das Relações Exteriores do Brasil.
- MRE. 2012b. “Pronunciamento do Ministro Antonio de Aguiar Patriota em Debate Sobre Responsabilidade ao Proteger na ONU.” *Nota à imprensa* n° 38, 21 de fevereiro. Acesso em 08 de fevereiro de 2014. <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/pronunciamento-do-ministro-das-relacoes-exteriores-antonio-de-aguiar-patriota-em-debate-sobre-responsabilidade-ao-protoger-na-onu-2013-nova-york-21-de-fevereiro-de-2012>.

- Nisbet, Robert. 1982. *Os Filósofos Sociais*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Oliveira, Lucas Kerr de. 2009. “Segurança Energética no Atlântico Sul: Análise Comparada dos Conflitos e Disputas em Zonas Petrolíferas na América do Sul e África.” Trabalho apresentado no 33º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu-MG, 26-30 de outubro. Acesso em 05 de fevereiro de 2014:
http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1785&Itemid=229.
- Oliveira, Lucas Kerr de. 2013. “Geopolítica do Atlântico Sul na Era do Pré-Sal: Desafios e Perspectivas para o Planejamento da Defesa da Soberania das Águas Jurisdicionais Brasileiras.” Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Belo Horizonte-MG, 22-26 de julho. Acesso em 05 de fevereiro de 2014.
http://www.encontronacional2013.abri.org.br/arquivo/download?ID_ARQUIVO=2658.
- Portal Brasil. 2012. “Brasil Vai Ajudar Haiti a Formar Sua Própria Força de Segurança.” 26 de julho. Acesso em 06 de fevereiro de 2014:
<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2012/07/brasil-vai-ajudar-haiti-a-formar-sua-propria-forca-de-seguranca>.
- Regan, Patrick M. 2002. “Third Party Interventions and the Duration of Intrastate Conflict.” *Journal of Conflict Resolution* 46 (1): 55–73.
- Reno, William. 1998. *Warlord Politics and African States*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Renou, Xavier. 2002. “A New French Policy for Africa?” *Journal of Contemporary African Studies* 20(1): 5-27. Acesso em 08 de fevereiro de 2014. Doi: 10.1080/02589000120104035.
- Rezende, Lucas Pereira. 2013. “Uma Nova Abordagem para o Estudo do Engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU.” *Politica Externa* 21(3): 163-176.
- Ribeiro, Cláudio Oliveira. 2007. “Relações Político-Comerciais Brasil-África (1985-2006).” Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo (USP).
- Rodrigues, José Honório. 1964. *Brasil e África: Outro Horizonte*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- Rousseff, Dilma. 2011. “Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na Abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral Das Nações Unidas.” Discurso realizado na Assembleia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, Estados Unidos, 21 de setembro. Acesso em 05 de fevereiro de 2014:
<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>.
- SAF-SRI. 2013. *Relatório Sobre a III Reunião da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil*. Subchefia de Assuntos Federativos, Secretaria de Relações Institucionais, Presidência da República, Brasília, 23 de agosto.
- SAF-SRI/ABC. 2012. *Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul*. Brasília: Subchefia de Assuntos Federativos, Secretaria de Relações Institucionais, Presidência da República/Agência Brasileira de Cooperação, Ministério da Relações Exteriores.
- Saraiva, José Flavio Sombra. 1996. *O Lugar Da África: A Dimensão Atlântica Da Política Exterior Brasileira (de 1946 a Nossos Dias)*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Saraiva, José Flavio Sombra. 2010. “The New Africa and Brazil in the Lula Era: The Rebirth of Brazilian Atlantic Policy.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 53: 169–182.
- Seitenfus, Ricardo. 2008. “De Suez Ao Haiti: A Participação Brasileira Nas Operações de Paz.” In *O Brasil e a ONU*, editado por FUNAG, 39–58. Brasília: FUNAG.
- Snyder, Jack. 2000. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. Nova Iorque: W.W. Norton.
- Souza, Nali de Jesus de. 2005. *Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Atlas.
- Thom, William G. 1995. “An Assessment of Prospects for Ending Domestic Military Conflict in Sub-Saharan Africa”. *CSIS Africa Notes* 177, Outubro.
- Thomas, Caroline. 2008. “Poverty.” In *Security Studies: An Introduction*, editado por Paul D. Williams, 244–259. Nova Iorque: Routledge.

- Tilly, Charles. 1985. "War Making and State Making as Organized Crime." In *Bringing the State Back In*, editado por Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, 169–191. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles. 1996. *Coerção, Capital e Estados Europeus*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Tilly, Charles. 2007. *Democracy*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Toft, Monica Duffy. 2010. "Ending Civil Wars: A Case for Rebel Victory." *International Security* 34 (4): 7-36.
- Tull, Denis M., and Andreas Mehler. 2005. "The Hidden Costs of Power-Sharing: Reproducing Insurgent Violence in Africa." *African Affairs* 104(406): 375-398.
- UN. 2003. *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*. Nova Iorque: United Nations, Department of Peacekeeping Operations.
- UN. 2011. "Agenda Items 14 and 117 (A/66/551-S/2011/701)." *General Assembly Security Council*, 11 de novembro. Nova Iorque: United Nations.
- UN. 2013. "Resolution 2098 (S/RES/2098)." *Security Council*, 28 de março. Nova Iorque: United Nations.
- Van Creveld, Martin. 2004. *Ascensão e Declínio do Estado*. São Paulo: Martins Fontes.
- Visentini, Paulo Fagundes. 2010. *A África Moderna*. Porto Alegre: Leitura XXI.
- Visentini, Paulo Fagundes. 2011. *A África Na Política Internacional: O Sistema Interafricano e sua Inserção Mundial*. Curitiba: Juruá.
- Wagner, Robert H. 1993. "The Causes of Peace". In *Stopping the Killing*, editado por Roy Licklider. Nova Iorque: New York University Press.
- Weber, Max. 2000. *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva – Vol. 1*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Zacarias, Agostinho. 1999. *Security and the State in Southern Africa*. Nova Iorque: Tauris Academic Studies.

RESUMO

Discute-se como o Brasil pode contribuir para a formação do Exército Nacional e construção dos Estados africanos mediante um modelo próprio de inserção internacional em gestação, baseado em um conceito particular de direitos humanos e na Cooperação Técnica Internacional. Essa possibilidade pode ser ampliada no caso do Congo.

PALAVRAS-CHAVE

Exército Nacional; Brasil; África; República Democrática do Congo.

*Recebido em 21 de fevereiro de 2014.
Aprovado em 12 de maio de 2014.*

POLÍTICA EXTERNA DA NOVA ÁFRICA DO SUL: REINSERÇÃO E AFIRMAÇÃO REGIONAL

Kamilla Raquel Rizzi¹ e Nathaly Xavier Schütz²

[...] A África Austral [...] só prosperará se os princípios da equidade, benefício mútuo e cooperação pacífica forem os princípios que regem o seu futuro. A reconstrução não pode ser imposta sobre a região por forças externas ou unilateralmente por nós mesmos como o Estado mais poderoso da região. Deve ser o empreendimento coletivo de pessoas do sul da África. (Mandela 1993, tradução nossa)

Introdução

A África do Sul é um país de importância singular para compreender as Relações Internacionais contemporâneas. Localizada na parte mais austral do Continente Africano, banhada pelos Oceanos Atlântico e Índico, a África do Sul ocupa uma posição geopolítica e geoeconômica estratégica. Com o fim do regime do *Apartheid*, no início da década de 1990, o país inicia um período de reinserção internacional que tem como componente fundamental a normalização das relações com os demais países africanos, em especial, seus vizinhos da África Austral. O objetivo deste trabalho é analisar a política externa da Nova África do Sul (de Nelson Mandela a Jacob Zuma), tendo como fio condutor o papel que a inserção regional tem para as ambições sul-africanas no sistema mundial.

¹ Professora Adjunta da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Mestre em Relações Internacionais e Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora do CEBRAFRICA. E-mail: kamillarizzi@unipampa.edu.br.

² Professora Assistente da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Mestre e Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: nathalyschutz@unipampa.edu.br.

Para compreender as ações da África do Sul pós-1948, é preciso entender as raízes da construção do Estado sul-africano. Sendo assim, um breve histórico do processo de colonização da região é de valia para a análise. Assim como ocorrido nas demais regiões do continente africano, os portugueses foram os primeiros europeus a chegarem na região do Cabo da Boa Esperança, ainda no século XV, mas, enfrentando problemas com os chefes locais e com outros pontos estratégicos da África sob seu domínio, Portugal abandona o local. Ao longo do século XVI, o Cabo da Boa Esperança passou a ser utilizado como ponto de reabastecimento e, no século seguinte, os ingleses tentaram estabelecer feitorias na região.

Como ressalta Farley (2008), quem, de fato, conseguiu estabelecer bases bem sucedidas na região em 1652, foram os holandeses, através da Companhia Holandesa das Índias Orientais. A feitoria estabelecida, ao longo do tempo, expandiu-se e tornou-se uma colônia de povoamento. Durante o século XVII, os holandeses entraram em conflito com a população local algumas vezes: foi nesse período, também, que formou-se uma classe de camponeses pastores, os *boers*. Junto com o crescimento dos *boers*, ocorreu o surgimento da identidade *afrikaaner*, paternalista e discriminatória.

No início do século XIX, os britânicos conseguiram tomar o controle do Cabo da Boa Esperança, o que aumentou a tensão entre os britânicos e os *boers*, fortalecendo a construção do nacionalismo *afrikaaner*. Os *boers* fundaram o Estado de Orange em 1854 e, dez anos mais tarde, a República do Transvaal, que, passou a se chamar República Sul-Africana, ambos, conforme Visentini e Ribeiro (2010), baseados em uma legislação racista. No final do século XIX, assim, existiam quatro regiões de domínio branco na África Austral. As Colônias do Cabo e de Natal, com maioria branca e falantes de língua inglesa, e a República Sul-Africana e o Estado Livre de Orange, controladas pelos brancos de origem holandesa.

Em 1910, os ingleses estabeleceram o “Domínio da África do Sul”, formado pelas províncias de Cabo e Natal (inglesas) e de Orange e Transvaal (*boers*), que já consagrava o princípio da segregação como base das relações sociais. Iniciava-se, assim, a construção do Estado racista; o que se seguiu foi uma série de leis que tornavam legais e aumentavam a segregação racial no país. Destaque deve ser dado para o Native Land Act, de 1913, que limitava a

propriedade de terras aos negros em 7% do território sul-africano, criando as bases para o que se transformou nos bantustões no período do *Apartheid*.

Em 1948, o Partido Nacional, controlado pelos *afrikaaners* e sem influência britânica, ganhou as eleições. A partir de então, gradualmente foi implementado o regime de segregação racial conhecido como *Apartheid* e a sucessão de leis que legitimavam essa opressão. Como ressalta Pereira:

O que caracterizou o novo período foi a dissociação entre poder político e poder econômico; a população de origem inglesa manteve o poder econômico, enquanto os *afrikaaners* passaram a deter o poder político. Assim, a institucionalização do *Apartheid* tornou-se um dos pilares do novo surto de desenvolvimento. (2007, 55)

De acordo com Swart e Plessis (2004), ao longo dos anos 1960, a África do Sul procurou aumentar a cooperação econômica, política e militar com outros países “brancos”, como Portugal e a própria Rodésia do Sul, que ainda não tinha se tornando independente. Do ponto de vista regional, adotou a política de desestabilização, visando os países recém-independentes da África Austral que se demonstravam contrários ao regime do *Apartheid*.

O regime do *Apartheid* foi fortemente afetado pelo fim do Império Português na África com a independências das suas colônias e a Revolução dos Cravos em na metrópole, em meados dos anos 1970. A África do Sul estava fortemente envolvida nas lutas pela independência em Angola e Moçambique, em grande medida, devido a sua necessidade de controlar a Namíbia (Farley 2008). Com a independência das duas colônias, a África do Sul se viu compelida a envolver-se no conflito instaurado, especialmente no caso de Angola.

O novo contexto levou a África do Sul a rever sua política externa, iniciando um período que ficou conhecido como *détente*. O objetivo maior de Pretória era criar um sistema de constelação na África Austral, que deveria assegurar seus interesses políticos, militares e econômicos na região. Em 1979 a África do Sul convoca para a formação de uma Constelação de Estados da África Austral de cunho antimarxista, mas não obtém sucesso.

Do ponto de vista doméstico, a África do Sul começou a enfrentar a resistência mais forte do CNA, culminando com o levante de Soweto, em 1976, fortemente reprimido pelas forças do governo. Pretória se via, assim, enfrentando uma dupla crise: externa e interna. A nova situação levou a África

do Sul a adotar uma nova estratégia de política de defesa, baseada, de acordo com Pereira (2007), tanto no âmbito econômico quanto militar, visando ampliar a dependência dos vizinhos, minar o apoio externo ao CNA e, em última instância, substituir governos hostis por aliados.

Já na década de 1980, a África do Sul passou a enfrentar, também, problemas econômicos, originados na queda dos preços do ouro e de matérias-primas, no contexto de crise que afetou todo o sistema mundial. A situação foi agravada pelos gastos militares e de segurança e pelas sanções financeiras que foram impostas ao país (Pereira 2007). O regime do *Apartheid* começou a se tornar insustentável, e a África do Sul foi forçada a mudar o seu rumo interno e internacional.

A Nova Política Externa: de Mandela a Zuma

Entre o final da década de 1980 e início da década de 1990, a África do Sul passou por um processo de transição profunda em suas estruturas sociais, econômicas e políticas. O ocaso do *Apartheid* proporcionou condições para o fim do isolamento do país no Sistema Internacional.

Até meados da década de 1980, a África do Sul buscou a preservação do sistema como o objetivo principal e quase único de sua política exterior. O Regime racista buscava justificar suas ações na defesa dos interesses e valores da elite branca, inseridos esses no contexto da Guerra Fria. Esse regime segregacionista, reativo e defensivo tinha, entretanto, características ofensivas em ações que lhe permitiram extraordinário sucesso a curto prazo, notoriamente na vizinhança. Logo, a partir do final do anos 1970, o colapso do colonialismo português afetou também a balança de poder na África Austral.

Assim, o regime do *Apartheid* se esvaiu, entre os anos 1980 e 1994, pelas pressões domésticas e circunstâncias do meio internacional, decorrentes da mudança do sistema internacional. Internamente, aliado à onda de violência e protestos sociais, ocorria gradualmente o esgotamento do modelo de produção no qual o regime do *Apartheid* se assentou por décadas, baseado na geração de

mão-de-obra excedente nos bantustões para suprir as atividades econômicas dos centros *africâneres*³.

Externamente, o conjunto de sanções internacionais, de natureza diversa, mas principalmente econômica, que a partir do fim da década de 1980 começaram a ser impostas ao governo do *Apartheid* isolaram o país. Estados Unidos da América, Inglaterra e outros membros da *Commonwealth* fecharam as fronteiras para o comércio com a África do Sul e recomendaram o fim dos investimentos externos diretos e operações financeiras naquele país. De fato, o governo *africâner* passou a não mais financiar seus gastos com a repressão e a defesa e as intervenções externas regionais, tendo que decretar moratória da dívida (1985). A recessão econômica se agravou pela saída de empresas transnacionais do país e pela fuga de capitais.

A solução encontrada foi a transição negociada. O pacto entre o governo do *Apartheid* (Partido Nacional) e os negros era visto como a única maneira de se garantir a manutenção dos recursos à elite branca, ao mesmo tempo em que se incluía os negros no processo político. Esse processo não ocorreu de forma simples, pois ocorreram diversos conflitos internos com o objetivo de desestabilizar o processo.

O presidente Frederik de Klerk iniciou a desativar o Regime com a libertação de Nelson Mandela (1990), com a Convenção Nacional da Paz (1991) e com as eleições de 1994 que, com o direito ao voto de negros, indianos, mestiços e brancos, elegeu-se Mandela para Presidente, pelo CNA. Em 1994 foram realizadas as eleições e o CNA obteve a maioria dos votos (62,65%) e Mandela ascendeu à presidência, mas não atingiu os dois terços necessários para aprovação da Constituição sem apoio de outros partidos. O Partido Nacional ganhou 20,4% dos votos e teve direito de indicar o vice-presidente, cargo preenchido por de Klerk.

³ Naquela altura, a economia sul-africana, principalmente nos centros urbanos, passou a demandar mão-de-obra com qualificação, não mais suprida pela elite branca, o que, de certa maneira, passou a inserir parte dos trabalhadores negros nesse mercado. Além disso, ocorreu a progressiva debandada de apoio do empresariado ao regime, que, pelos interesses econômicos, via na mão-de-obra negra, possibilidade de qualificação. Entretanto, as normas do regime (restrição à livre circulação, acesso separado nos espaços públicos, na habitação e educação) dificultavam essa prática.

O governo interino tomou posse em maio do mesmo ano e iniciou o trabalho constituinte da nova Constituição, a organização das Comissões responsáveis pelo pelos julgamentos dos abusos da época segregacionista (Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação), buscando, também, reorganizar as estruturas econômicas e sociais, herdada de séculos de exploração de viés racial. As tratativas estabeleceram ainda uma constituição interina, delineando previamente princípios gerais que regeriam o governo interino e a Assembleia Constituinte a ser formada (princípios esses que deixavam a propriedade e outros recursos de poder nas mãos da elite *africâner*, conforme Ginsburg 1996).

Em linhas claras, o movimento que levou à África do Sul a transitar do Regime do *Apartheid* para um novo governo democrático, incidiu, também na política externa desse período. A principal característica desse processo foi a busca pela reintegração do país na política regional e a normalização das relações internacionais. Para Visentini e Pereira (2010), a África do Sul forjou uma aliança com o Ocidente, embora sua atuação externa tenha sido, quase sempre, reativa aos processos do sistema mundial.

A política externa sul-africana no período de transição foi cunhada de “Nova Diplomacia”, cujas diretrizes projetavam o país não como uma extensão da Europa, mas sim como uma potência média, reconhecida por seus pares austrais como tal. Sua política regional deveria ser implementada por meio de instrumentos não coercitivos. A definição dessa hegemonia da África do Sul na região pretendia ser alterada de geopolítica para econômica. Mendonça afirma que

[...] os problemas africanos devem ser resolvidos pelos africanos. Os interesses comuns e a responsabilidade com relação ao bem-estar econômico, sociológico e ambiental da África Austral devem ser as bases da cooperação e da boa vizinhança (2000, 42).

Assim, avalia-se que a principal mudança na política regional se baseou no princípio de uma expansão econômica da África do Sul para o continente. A transição foi marcada pela desconfiança tanto do Partido Nacional como do CNA. A política externa de de Klerk, no cenário africano, conquistou um sucesso diplomático por meio de tratados de cooperação e da intensificação de

contatos econômicos. Buscava-se garantir que a normalização das relações exteriores da África do Sul acontecesse após a conclusão das negociações constitucionais.

A normalização das relações no Governo Mandela

Nelson Mandela formou o Governo da Unidade Nacional com a finalidade de reorganizar o país (com representantes de diversos partidos que se aliaram). Os braços armados do CNA e do PAC foram integrados às forças de defesa do país, que já tinha um contingente próprio. A situação dos negros vinculada ao desemprego, à precariedade da habitação, a falta de acesso à terra, à educação, à saúde e as condições de desenvolvimento social deveriam ser redimensionadas (o Programa de Reconstrução e Desenvolvimento consolidou tal perspectiva).

Contudo, as metas desse Programa não alcançaram o sucesso pretendido, mas chamaram a atenção para a possibilidade de investimentos externos diretos no país. Em 1996, ano da promulgação nova Constituição, também foi criado o Programa Crescimento, Emprego e Redistribuição (GEAR), com a proposta de crescimento de 6% ao ano, criação de mais de 1,3 milhões de empregos fora da agricultura e crescimento de 11% na exportação de manufaturas. De forma geral,

[...] o governo de Mandela consolidou a democracia no país, mas o direito de ir e vir, do qual os negros passaram a dispor, levou milhares de pobres a abandonar as reservas e se fixarem na periferia das cidades em busca melhores condições de vida [...]. (Visentini e Pereira 2010, 73)

As questões domésticas e internacionais, durante o mandato de Mandela estiveram intrinsecamente ligadas a uma nova postura sul-africana. Eles se basearam na tese de que a solução duradoura para os problemas internacionais viria por meio da consolidação da democracia em todo o mundo. Muitos desses princípios eram encontrados no liberalismo ocidental. Logo, esses princípios seguiam quatro definições, conforme Barber (2010): a) a noção de divisão global entre o primeiro e o segundo mundo; b) o papel das organizações internacionais, centrais para se valorizar os direitos humanos, a paz e a igualdade; c) a desmilitarização e, d) a posição da África do Sul no continente africano.

A política externa de Mandela manteve a África do Sul próxima da Europa e dos EUA, como forma de ampliar os volumes da cooperação financeira, técnica e de assistência, necessária para o andamento dos programas internos postos em ação. Para Mendonça, “[...] na interpretação de Pretória, os países industrializados tinham a obrigação moral de apoiar o novo país, para que a democracia que eles ajudaram a construir pudesse ser consolidada. Essa ajuda não teria faltado” (2000, 53, tradução nossa).

O governo sul-africano cortou relações com Taiwan e estabeleceu com a República Popular da China (1998). Também se aproximou da Índia, do Japão, de Hong Kong, das Filipinas e da Malásia, importantes parceiros comerciais. Buscou romper o isolamento com relação a Líbia, Sudão e Cuba, o que trouxe relativa tensão nas relações com os EUA, que tinha tais países como párias no sistema mundial do pós-Guerra Fria.

Um ponto essencial da política externa posta em prática por Mandela referiu-se ao ingresso e participação em organismos e fóruns internacionais. Em 1994, a África do Sul ingressou na Organização da Unidade Africana também na SADC e desde então, tem procurado avançar o processo da integração econômica no continente africano. Em 2001 foi realizado a III Conferência da ONU contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Em 2002, em Johannesburg, ocorreu a Cúpula da Terra. Outro ponto fundamental na política externa de Mandela refere-se ao aumento do número de representações diplomáticas sul-africanas: no início dos anos de 1990, ainda sob o regime racial, o país tinha apenas 30 missões diplomáticas no mundo; em 1996, esse número elevou-se para 124 missões diplomáticas, sendo o país membro de 45 organismos internacionais.

A África do Sul tornou-se uma proeminente promotora das causas chamadas de proativas e positivas no sistema mundial. Como exemplo, a cooperação com o Canadá e com a Nova Zelândia buscou eliminar as minas terrestres.

Em linhas gerais, a política externa de Mandela identificou os países do Sul em desenvolvimento, como prioridade sul-africana, compatibilizando o continente africano com os novos parceiros político-econômicos no sistema mundial. Conceitos como novas parcerias, cooperação possível e promoção da paz caracterizaram o período.

As políticas dúbias de Mbeki

Em 1999, o CNA se manteve no poder com a vitória de Thabo Mbeki (dois mandatos, entre 1999 e 2008). Nesse período, a África do Sul se consolidou como maior índice de desenvolvimento do continente, cujo poderio econômico e militar se tornou comparativo do Brasil em relação à América do Sul. Como Olivier argumenta,

[...] Mbeki “pinta sua política externa com um pincel largo e a sua visão da África é grandiloquente, autoestabelecendo uma agenda que é, simultaneamente, ambiciosa, missionária e um pouco romântica, mas intimidadora em complexidade e magnitude.” (2003, 815, tradução nossa)

Durante seu governo, a África do Sul obteve reconhecimento internacional como líder regional. Laurie Nathan (apud Barber 2010) identifica três elementos nucleares em Mbeki: democrático, africanista e anti-imperialista. Em complemento, Landsberg (2012) aponta que, efetivamente, o governo Mbeki buscou compatibilizar políticas domésticas e externas, no que se confirmou a “[...] Agenda Africana”; a Cooperação Sul-Sul; o diálogo Norte-Sul; e questões socioeconômicas e político-securitárias (Landsberg 2012,80).

Mbeki deu prioridade à África sob o conceito da African Renaissance. Para Mendonça,

A concepção de uma *African Renaissance* que tem ocupado o centro da Política Africana da África do Sul, opera nesse contexto contraditório de pessimismo/otimismo. Ela reconhece os efeitos do colonialismo, o seu legado que deixou os países com fronteiras arbitrárias, convulsionadas por divisões étnicas, com instituições políticas instáveis e economias precárias baseadas na produção declinante e exportação de matérias-primas; mas também reconhece aquelas regiões que estão começando a se abrir para a modernização. Mais do que um projeto, contudo, o Renascimento Africano é uma aspiração. (2000, 70, tradução nossa)

Suas relações com a Ásia (China e Japão) e o MERCOSUL (Brasil e Argentina, especialmente) se acentuaram. E sua projeção em direção ao continente se aprofundou (especialmente nas relações com a Nigéria, parceiro essencial para Mbeki). Essas relações com a Nigéria se intensificaram com a queda de Abacha em 1999. Em outubro de 2000, Mbeki fez uma visita oficial à

Nigéria e recebeu a visita do Presidente Olusegun Obasanjo. Com o Zimbábue, também houve uma aproximação intensa no período. Os esforços de Mbeki para o continente não se deram apenas no âmbito bilateral. No início de 2005, Mbeki se envolveu em negociações nos conflitos da Costa do Marfim, Sudão, Burundi, República Democrática do Congo, Ruanda e Comores, bem como no Zimbábue e Suazilândia.

A Organização da Unidade Africana (OUA) foi transformada em União Africana (UA) em 2002 em uma reunião em Durban, África do Sul. O apoio sul-africano, bem como o da Líbia foi decisivo para a ampliação dos objetivos da organização e para a criação de condições para uma cooperação mais íntima entre os países do continente e para uma verdadeira integração. Assim como o NEPAD, a UA sofreu com a incerteza sobre seu principal foco. Uma clara diferença entre os governos de Mandela e Mbeki referiu-se ao emprego das forças sul-africanas nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas e da própria União Africana, amplamente aceitas no período de Mbeki (UN Assistance Mission in Afghanistan, 2002; UN Assistance Mission in Iraq, 2003; UN Mission in Nepal, 2007; AU/UN Hybrid Operation in Darfur, 2007; UN Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, 1999; UN Integrated Office in Burundi, 2007. Conforme SIPRI 2011).

Conclui-se que o emprego dessas tropas marcou pontualmente a alteração no tipo de papel que Pretória exercia no cenário africano, esperando garantir prestígio diplomático, reivindicando um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e buscando legitimar suas ações, frente os pares do continente. Tirando a disputa no Congo, o Zimbábue acabou se constituindo na maior dificuldade externa para o governo de Mbeki. A dubiedade da política externa de Mbeki se refere à postura nebulosa em relação ao Zimbábue e Angola.

Internamente, a situação zimbabuana se deteriorou na década de 1990, quando Mugabe buscou se manter no poder a todo custo (com ataques aos oponentes políticos, fraudando eleições, tirando a liberdade de expressão, entre outras ações). Como resultado do comportamento governamental do Zimbábue, sua economia entrou em colapso (80% da população vive abaixo da linha de pobreza).

Barber (2010) afirma que Mbeki rejeitou a *megaphone diplomacy* britânica para o Zimbábue, e África em geral. Segundo Mbeki, a população

daquele país deveria decidir e resolver seus próprios problemas e as dificuldades correntes são legados do colonialismo e do domínio branco. Logo, para o presidente, a África do Sul deveria exercer uma *quite diplomacy*, ao encorajar o diálogo entre o governo do Zimbábue e seus oponentes políticos (Mugabe e Mbeki acusaram Tony Blair e John Howard de serem racistas em diversos momentos). Mbeki defendeu Mugabe e seu governo, embora não houvesse afinidade pessoal entre os dois (para Barber, muitos africanos veem Mugabe como um herói, por ser da primeira geração de líderes africanos, o único que ainda se encontrava no poder).

As divergências entre Mbeki e seu vice-presidente, Jacob Zuma, se agudizaram entre 2001 e 2005. Após acusações de corrupção por envolvimento no acordo de armas, Zuma foi demitido em 2005 (Zuma tinha o apoio dos aliados de esquerda do CNA). A partir disso, começou a crescer a oposição à liderança de Mbeki. Em setembro de 2008, Mbeki renunciou ao cargo (onze ministros o seguiram, incluindo o das finanças, Trevor Manuel). Com a saída de Mbeki, o governo foi assumido provisoriamente por Kgalema Motlale. Trevor Manuel se dispôs a voltar ao cargo de ministro, estabilizando as finanças do país.

O Governo Zuma

Jacob Zuma, também membro do CNA, foi eleito presidente em 2009. Já em 2009, no “Plano Estratégico de Médio Prazo para guiar o Programa Governamental para o Mandato Eleitoral no período de 2009-2014”, as bases da política externa de Zuma se encaixaram na denominação de “Busca pelo Progresso Africano e Reforço da cooperação”. Essa noção fica clara nos seguintes pilares de ação externa empreendida por Pretória:

- 1) Preencher a lacuna entre política interna e externa, ou os chamados ‘interesses nacionais’; 2) Promover a integração da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral; 3) Priorizar o continente africano através do ‘Avanço Africano’; 4) Fortalecer as relações Sul-Sul; Melhorar as relações estratégicas com o Norte; 5) Reforçar as relações políticas e econômicas; e 6) Participar do sistema global de governança. (Landsberg 2012, 80)

O Departamento de Relações Internacionais da África do Sul, em 2009, mudou de nome para Departamento de Relações Internacionais e Cooperação (DICO), dando mais ênfase aos objetivos de cooperação e desenvolvimento do país⁴. A África do Sul, de 2009 aos dias atuais, consolidou seu papel essencial como representante do continente africano na maioria das organizações internacionais e nos fóruns de diálogo internacionais. Sua liderança regional tem sido reconhecida e respeitada pela maior parte dos países africanos e parceiros no sistema mundial. Embora Zuma tenha enfatizado não seguir a *quite diplomacy* de Mbeki nas questões regionais, nota-se que seu governo manteve tal postura não-confrontacionista, se baseando nas noções de “promoção da paz, segurança e estabilidade”. Zuma se reaproximou de Angola, quando fez a esse país sua primeira visita oficial, em agosto de 2009, identificando que Luanda⁵ se tornaria o principal parceiro africano da África do Sul, em seu governo, em detrimento de Nigéria, Moçambique e Zimbábue.

A África do Sul pós-*Apartheid* tem se esforçado para implementar a postura não-hegemônica e não-confrontacionista frente a seus vizinhos continentais. Os dois principais pilares de cooperação da África do Sul com os países da África Austral na contemporaneidade são a SACU e a SADC, como se verá a seguir. Em ambas, a África do Sul tem desempenhado importante papel, além de sediar o secretariado do NEPAD desde seu início.

De 2001 em diante, a “Estratégia Borboleta” passou a pautar as relações da África do Sul, em duas noções igualmente importantes: o oeste e o leste, no que se referia às ações e parcerias com o Sul. As conexões comerciais e políticas com a Ásia aumentaram de importância, em especial com a China e uma maior aproximação com a América Latina passou a ocorrer, especialmente com o Brasil.

⁴ Cabe citar que Zuma dirigiu o serviço de inteligência do CNA durante a luta contra o *Apartheid*, estando exilado em Angola e Moçambique, com cujos dirigentes manteve boas relações, ao contrário de Mbeki.

⁵ Zuma e a comitiva de aproximadamente 150 empresários sul-africanos visitaram Luanda, identificada como “parceria estratégica” sul-africana, acreditando no potencial das relações bilaterais entre os dois países em todas as esferas, econômicas, sociais e políticas. Como resultado dessa visita, foram assinados 6 acordos comerciais e na área de aviação.

Redimensionando as relações regionais

A reinserção da África do Sul após o encerramento do Regime do *Apartheid* tem sua base nas relações regionais. Ao longo dos mais de quarenta anos em que o Partido Nacional esteve no poder, as relações com os vizinhos foram fortemente abaladas pelas políticas deliberadas de desestabilização e pela postura agressiva da África do Sul. A principal organização regional, inclusive, tem sua origem na tentativa de conter a África do Sul. É nos Estados da Linha de Frente (FLS)⁶ que reside a motivação para a criação da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC).

A SADC foi criada em 1980, com o nome de Conferência Coordenada para o Desenvolvimento da África Austral, com a Declaração de Lusaka, envolvendo nove países⁷. Após a independência de Moçambique, Angola e Zimbábue, de acordo com Murapa (2002), os líderes dos Estados da Linha de Frente sentiram a necessidade de abordar, também questões econômicas. Após uma reunião na Tanzânia, foi decidido desenvolver a possibilidade de criação de um mecanismo regional para questões de desenvolvimento econômico nos países da África Austral. Reside neste encontro a origem da SADCC.

Em 1992, com o Tratado de Windhoek, a SADC ocupa o lugar da SADCC e, dois anos mais tarde, com o fim do *Apartheid* e no novo contexto político na África do Sul, esta ingressa na Organização. O ingresso da África do Sul na SADC é um marco na sua reinserção regional e, também, no redimensionamento dos objetivos da Comunidade.

A decisão do governo sul-africano de, rapidamente, passar a integrar o principal processo de integração da região e um importante fórum de discussões evidencia a preocupação de Mandela em deixar claro para os vizinhos a postura da nova África do Sul pós-*Apartheid*. É forçoso relembrar que, com o fim do regime de segregação, as visões conflitantes do Partido Nacional e do CNA entraram em disputa: enquanto o Partido Nacional defendia uma inserção internacional voltada para a liberalização comercial e a atração de

⁶ O grupo de Estados da Linha de Frente foi criado em 1975 pelos Chefes de Estado de Botsuana, Tanzânia, Zâmbia e Moçambique. Os FLS nascem como um fórum de cooperação entre os Estados sem ser uma instituição formal, com o objetivo de coordenar políticas em apoio aos movimentos de libertação nacional e reduzir a dependência dos países da região em relação à África do Sul.

⁷ Angola, Botsuana, Lesoto, Malaui, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

multinacionais, o CNA visava o desenvolvimento via integração regional. A participação na SADC, assim, era a afirmação da segunda estratégia.

Alguns anos após a entrada da África do Sul, a SADC passa por uma mudança importante: a criação do Órgão para Política, Defesa e Segurança (OPDS) em 1996. A criação do OPDS, de certa forma, traz para dentro da SADC os Estados da Linha de Frente, que, como lembra Malan (1998), tinham encerrado suas atividades independentes em 1994 e decidido atuar como braço político-securitário da SADC. O órgão é criado, contudo, como uma estrutura quase independente, em um formato de cúpula, que não se remetia a Cúpula da SADC.

A estrutura dupla SADC-OPDS acabou traduzindo-se em uma disputa pela liderança da região. Na presidência da Cúpula da SADC tínhamos Mandela, enquanto a presidência da Cúpula do OPDS era ocupada por Mugabe, do Zimbábue. Até o ingresso da África do Sul na SADC, Mugabe, como lembra Schoeman (2007), mesmo que informalmente, era o líder da organização regional, já que era uma das principais forças econômicas e militares, além de ter sido uma figura importante na luta anticolonial. A figura de Mandela e o peso econômico e político da África do Sul, todavia, coloca Mugabe em segundo plano.

Esse enfrentamento pelo papel de destaque na SADC e na região da África Austral fica bastante evidente durante a crise na República Democrática do Congo em 1998. Na ocasião, como lembra Francis (2006), o Zimbábue foi o primeiro país a manifestar apoio ao Congo, alegando que Ruanda e Uganda tinham invadido o seu território e que os países da SADC deveriam intervir. A África do Sul, por sua vez, era contrária a ação militar de ajuda. Ao final, Angola, Zimbábue e Namíbia enviam tropas para o Congo, em uma operação que foi reconhecida como da SADC *a posteriori*. A ação no Congo torna clara tanto as posições opostas de Mandela e Mugabe quanto o problema de manter uma organização regional com, na prática, dois órgãos superiores.

A política externa sul-africana nos primeiros anos após o fim do *Apartheid*, assim, visava a reinserção do país na região e a reconstrução da imagem do país para os vizinhos. As ações do país, assim, eram bastante centradas na própria figura do Mandela, que mantinha relações bastante positivas com os demais países da região, fruto do apoio ao CNA durante a luta contra o governo *africâner* e, também, como lembra Pereira (2007), da série de

visitas e conversas feitas por Mandela durante o período de transição, com o intuito de garantir apoio ao seus novos planos para a África do Sul.

A grande exceção a essa postura de aproximação e cooperação da África do Sul em relação aos vizinhos foi a intervenção durante a crise no Lesoto em 1998. Após as eleições e com a iminência de um golpe, o Governo do Lesoto solicita auxílio da SADC para garantir a sua manutenção. O que se segue, como lembra Maroleng (2007), é uma reunião entre os ministros de Defesa da SADC da qual o Zimbábue recusa-se a participar e na qual é decidida que África do Sul e Botsuana deveriam liderar uma operação no Lesoto, sob os auspícios da SADC.

A operação, apesar de bem sucedida do ponto de vista dos resultados, conseguindo a estabilização do país, que se consolida com a realização de eleições em 2002, é profundamente criticada. O principal questionamento recaía, justamente, sob a participação da África do Sul. Como destaca Neethling (1998, 2, tradução nossa), a operação “[...] foi um evento dramático e um marco para a nova África do Sul – a primeira vez que o Governo pós-*Apartheid* emprega tropas em território estrangeiro em situação de conflito.” A acusação de que a África do Sul tinha realizado uma intervenção militar no Lesoto para defender interesses nacionais⁸ era reforçada pela negativa, alguns meses atrás, da mesma África do Sul em participar da operação na República Democrática do Congo.

As participações, ou negativas de, nas operações na região e a própria postura em relação às crises nos vizinhos também mostram, mais uma vez, a disputa, ainda que não declarada, pelo posto de liderança na região, especialmente do Zimbábue. Enquanto a África do Sul seguia na sua postura mais amigável, o que significava o menor envolvimento possível nas questões domésticas dos demais países – o que explica a tanto a negativa em participar da operação no Congo quanto a decisão de intervir no Lesoto – o Zimbábue tentava afirmar sua posição de polo de poder, utilizando, também, sua posição no OPDS.

É só a partir do final da década de 1990 e início dos anos 2000, já durante o governo de Mbeki, que a África do Sul passou a adotar uma política

⁸ A África do Sul tinha importantes investimentos no Lesoto, especialmente no setor energético.

externa mais ativa, simbolizada pela *African Renaissance*. Do ponto de vista regional, a manifestação mais clara dessa nova fase é o papel de destaque na formulação e na condução do Novo Plano Estratégico para o Desenvolvimento da África, o NEPAD. O início dos anos 2000 também coincidiu com as reformas realizadas na SADC que, pelo menos do ponto de vista institucional, solucionaram o problema do OPDS, incluindo-o dentro da estrutura da Comunidade.

Além disso, é nesse período que se desenvolveu a crise no Zimbábue, momento em que o papel de liderança e de mediadora da África do Sul na região da África Austral foi colocado à prova. As ações violentas dos partidários de Mugabe, que precederam as eleições de 2002, e os enfrentamentos com a principal força de oposição, o Movimento pela Mudança Democrática, colocaram o país em uma crise violenta.

A posição da SADC, como organização, inicialmente, foi de solidariedade ao Zimbábue, com algumas pequenas mudanças a partir de 2001, com a retirada de Mugabe da Presidência do OPDS (Cawthra 2010). O momento, todavia, realmente era de mudança na estrutura da SADC, como já foi mencionado, o que coloca em dúvida se a ação, de fato, representava algum tipo de condenação às ações de Mugabe. A África do Sul, por sua vez, adota uma postura dúbia, no que ficou conhecido como ‘diplomacia silenciosa’, e consistia em, publicamente, demonstrar apoio ao Zimbábue, mas em sigilo, aconselhar Mugabe a realizar reformas.

A adoção dessa postura pelo Governo de Pretória, segundo Alden (2010), tinha duas razões principais. A primeira questão era econômica, tendo em vista que o Zimbábue era o principal parceiro comercial da África do Sul no continente e que sanções econômicas poderiam ter um impacto muito grande sobre as empresas sul-africanas. A outra motivação estava relacionada com o contexto regional e a grande instabilidade que poderia ser gerada com a saída de Mugabe do poder, com o possível grande fluxo de refugiados.

A crise no Zimbábue evidencia dois aspectos das relações da África do Sul com os países da África Austral. O primeiro é o enfraquecimento do Zimbábue, tanto doméstica quanto externamente, o que o impossibilita de continuar exercendo uma postura de disputa pela liderança da região. A segunda questão a ser considerada é incapacidade, nesse momento, de a África do Sul assumir a sua postura de líder da região, dado que ainda não tinha se

desvencilhado totalmente da imagem do *Apartheid* e, também por isso, não conseguia assumir uma postura mais firme.

A real reinserção da África do Sul no cenário regional concretizou-se no final dos anos 2000, com o governo de Zuma. Como destacam Visentini e Pereira (2010), ao contrário de Mbeki, que passou grande parte do período do *Apartheid* na Europa, Zuma exilou-se nos países vizinhos, o que garante um histórico muito positivo de relações com Angola e Moçambique. Tem-se, assim, um impulsionador da integração regional e da intensificação das relações com os vizinhos. A ênfase na multilateralidade, da mesma forma que é um eixo importante da política externa sul-africana, também é uma forma de reinserção mais fácil, tendo em vista que auxilia a diminuir a desconfiança dos outros países.

Considerações Finais

A política externa da Nova África do Sul tem se consolidado, com os governos Mandela, Mbeki e Zuma, em maior ou menor grau, a partir do discurso e ações amplamente baseados na noção de concretização da cooperação e de construção/consolidação de novas parcerias. Esses novos direcionamentos, a Oeste ou Leste, mas mantendo a atenção com o Norte, qualificaram a reinserção do país no sistema mundial pós-Guerra Fria.

A multipolaridade característica desse sistema tem possibilitado que novos atores com relevância regional consigam consolidar sua ação no sistema, de forma a viabilizar a formação de coalizões entre iguais, como o IBAS, o BRICS e as negociações na OMC.

Nesse sentido, o continente africano se consolidou, naturalmente, como a pauta essencial e prioritária da política externa sul-africana. As demandas continentais, crises, conflitos e processos de integração regional tornaram-se tema frequente durante os governos Mandela, Mbeki e Zuma, porém com ações pontuais e específicas em cada qual. Enquanto Mandela argumentava que todos os países africanos tinham a mesma importância para os sul-africanos, num sentido de cooperação para a construção da paz e democracia no mundo, Mbeki – numa noção clara de qual o tipo de equilíbrio de poder regional se buscava – priorizou as relações com Nigéria e Zimbábue, como forma de legitimar ações

regionais, dado o contexto ainda relevante do governo de Mugabe até o final da década de 1990. Zuma, por sua vez, se reaproximou de Angola, como contraponto à decadência zimbabuana na região, e levando em conta a recuperação e a emergência de Luanda como polo de poder importante na África Austral.

Nota-se, assim, que a política externa da nova África do Sul, ao priorizar as relações regionais e atuar pontualmente na diplomacia continental, também revigorou os processos de integração, como vetores da reaproximação sul-africana de seus vizinhos. Logo, a perspectiva a médio e longo prazos é de consolidação desses processos baseada, por um lado, na afirmação angolana e por outro, na manutenção sul-africana, constituindo dois polos de poder regional alternativos.

REFERÊNCIAS

- Alden, Chris. 2010. “‘A Pariah in our Midst’: Regional Organizations and the problematic of Western-designated pariah regimes – The cases of SADC/Zimbabwe and ASEAN/Myanmar.” *Crisis States Research Centre/LSE Working Paper* 73, Maio.
- Barber, James. 2005. “The New South Africa’s foreign policy: principles and practice.” *International Affairs* 81(5): 79-96.
- Beck, Roger B. 2000. *The History of South Africa*. Westport: Greenwood Press.
- Bond, Patrick. 2000. *Elite transition: from Apartheid to neoliberalism in South Africa*. Londres: Pluto Press.
- Carlsnaes, Walter. 2008. “Actors, structures and foreign policy analysis.” In *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, editado por Steve Smith, Amelia Hadfield e Timothy Dunne, 85-100. Oxford/Nova Iorque: Oxford University Press.
- Cawthra, Gavin. 2010. “The Role of SADC in Managing political crises and conflict – The Cases of Madagascar and Zimbabwe.” *Friedrich Ebert Stiftung, FES Peace and Security Series* 2.
- Dopcke, Wolfgang. 1998. “Uma nova política exterior depois do Apartheid? Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974-1998.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 41(1). Acesso em 25 de julho de 2010: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v41n1/v41n1a07.pdf>.
- Francis, David J. 2006. “Linking Peace, Security and Developmental Regionalism: Regional Economic and Security Integration in Africa.” *Journal of Peacebuilding and Development* 2(3).
- Mendonça, Hélio Magalhães de. 2000. “South African Foreign Policy, 1945-1999.” In *Brazilian Views on South African Foreign Policy*, editado por Samuel Pinheiro Guimarães, 11-90. Brasília: FUNAG.
- Landsberg, Carl. 2012. “A política externa do Governo Jacob Zuma: associação ou dissociação?” *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 1(1), 79-108.
- Malan, Mark. 1998. “Regional Power Politics Under Cover of SADC – Running amok with a Mythical Organ.” *ISS Occasional Paper* 35, Outubro.

- Mandela, Nelson. 1993. "South Africa's Future Foreign Policy." *Foreign Affairs* 72(5). Acesso em 10 de fevereiro de 2014: <http://www.anc.org.za/show.php?id=4113>
- Maroleng, Chris. 2007. "Lesotho: On the path to democracy and stability?" *ISS Situation Report*, 06 de março.
- Murapa, Rukudzo. 2002. "A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC): rumo à integração política e econômica." *Impulso* 31, Setembro.
- Neethling, Theo. 2002. "Military Intervention in Lesotho: Perspectives on Operation Boleas and Beyond." *The Online Journal of Peace and Conflict Resolution* 2(2), Maio.
- Olivier, Gerrit. 2003. "Is Thabo Mbeki Africa's Saviour?" *International Affairs*, 2003, 79(4), 815–828.
- Pereira, Analúcia Danilevicz. 2007. "África do Sul e Brasil: dois caminhos para a transição ao pós-Guerra Fria (1984-1994)." Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Schoeman, Maxi. 2001. "From SADCC to SADC and Beyond: The Politics of Economic Integration." *Alternative Regionalisms*, 13 de julho. Acesso em 22 de fevereiro de 2013: http://www.alternative-regionalisms.org/wp-content/uploads/2009/07/schoemar_fromsadcctosadc.pdf.
- Swart, Gerrie, e Anton du Plessis. 2004. "From Apartheid to Destabilisation to a Southern African Security Community." In *Towards a Common Defence and Security Policy in the Southern African Development Community*, editado por Hussein Solomon. Pretoria: AISA.
- Visentini, Paulo G. Fagundes, e Analúcia Danilevicz Pereira. 2010. "A Nova África do Sul: política, diplomacia e sociedade (1994-2010)." In *África do Sul: História, Estado e Sociedade*, organizado por Paulo Gilberto Fagundes Visentini e Analúcia Danilevicz Pereira, 65-96. Brasília: FUNAG.

RESUMO

A África do Sul é um país de importância singular para compreender as Relações Internacionais contemporâneas. Localizada na parte mais austral do Continente Africano, banhada pelos oceanos Atlântico e Índico, a África do Sul ocupa uma posição geopolítica e geoeconomicamente estratégica. Com o fim do regime do *Apartheid* no início da década de 1990, o país inicia um período de reinserção internacional que tem como componente fundamental a normalização das relações com os demais países africanos, em especial, seus vizinhos da África Austral. O objetivo deste trabalho é analisar a política externa da Nova África do Sul (de Nelson Mandela a Jacob Zuma), tendo como fio condutor o papel que a inserção regional tem para as ambições sul-africanas no sistema mundial.

PALAVRAS-CHAVE

África do Sul; África Austral; Integração Regional.

Recebido em 20 de fevereiro de 2014.

Aprovado em 21 de maio de 2014.

COOPERAÇÃO E CONFLITO: AS DINÂMICAS DO PETRÓLEO E DO GÁS NATURAL NA ÁSIA CENTRAL

Paulo Duarte¹

Introdução

O presente artigo analisa alguns casos paradigmáticos da tensão entre conflito e cooperação, da cooperação limitada e das dificuldades em iniciar processos de cooperação na Ásia Central, designadamente em matéria de petróleo e gás natural. O argumento central é o de que os hidrocarbonetos são frequentemente geradores de rivalidades que impedem avanços significativos na integração regional centro-asiática.

As práticas da segurança internacional têm subjacentes jogos de cooperação e conflito ou, por outras palavras, jogos competitivos e jogos cooperativos. Welch e Wilkinson (1999) afirmam que o conflito e a cooperação coexistem em situações de interdependência e, daí, ser importante compreender por que é que os conflitos se desenvolvem. Segundo Tjosvold e Johnson, “estar vivo é estar em conflito” (1989, 1). Os conflitos são “situações naturais em qualquer tipo de relação” (Tjosvold e Johnson 1989, 1). Definido em termos mais amplos, o termo conflito denota “a incompatibilidade de ideias” (Diez et al. 2006, 565). Esta definição deixa em aberto a natureza exata destas incompatibilidades, isto é, “até que ponto elas se verificam entre indivíduos,

¹ Pesquisador do Instituto do Oriente, Lisboa, Portugal. Doutorando em Relações Internacionais no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa – ISCSP-UTL, Portugal. E-mail: duartebrardo@gmail.com.

grupos ou posições sociais”; até que ponto residem em “interesses e crenças diferentes”; e em que medida possuem “uma existência material” ou “ganham existência apenas através do discurso” (Pia e Diez 2007, 2). Deutsch (1973) apresenta algumas variáveis que afetam o curso do conflito, entre as quais: as características das partes envolvidas neste e a história do seu relacionamento e a natureza da questão que dá origem ao conflito. Outra característica do conflito reside no facto de este gerar mudança. A estabilidade do sistema é colocada sob turbulência, a qual se mantém até um novo equilíbrio ser alcançado (Stern e Gorman 1969).

Os Estados e os indivíduos não têm, necessariamente, de perseguir uma lógica de conflito, na medida em que podem optar pela cooperação. Por cooperação, entenda-se qualquer forma de interação social entre atores que lhes permite alcançar, de forma voluntária, um conjunto de objetivos comuns através da partilha de certos recursos (Herbert 1996). Mas, embora a cooperação seja “um conceito dotado de uma carga positiva”, ela não pressupõe, necessariamente, “uma relação harmoniosa, desprovida de conflitos” (Siitonen 1990, 7). Ao invés, a cooperação pode envolver lutas de poder ocultas entre os parceiros e/ou um modo de dominação de um ator sobre outro. Isto está relacionado com “o contexto social da cooperação”, e, portanto, com “as nossas ideias de sistemas sociais enquanto contextos de cooperação e conflito” (Siitonen 1990, 7). O que é que caracteriza, então, a cooperação internacional? De acordo com Jean Touscoz, “a cooperação internacional designa todos os ‘empreendimentos’ que permitem aos atores internacionais alcançarem objetivos definidos em conjunto, através da partilha de recursos” (1981, 17). Menos que integração, contudo, mais que esforços comuns esporádicos, “a cooperação internacional visa o estabelecimento de relações entre atores soberanos dispostos a partilhar alguns valores” (Siitonen 1990, 7).

A cooperação securitária é, em geral, percebida como “a colaboração entre partes em conflito”; esta é “a razão pela qual as alianças são, com frequência, tratadas como entidades *sui generis*” (Muller 2002, 370). Esta distinção, no entanto, não é totalmente convincente. Se as relações internacionais são marcadas pela anarquia, na qual o conflito é possível, então “as alianças tendem a ser problemáticas” (Muller 2002, 370). Por outro lado, se a cooperação temporária, realizada para afastar uma qualquer ameaça iminente, encoraja demasiado um dos parceiros, “a cooperação pode traduzir-se

em menos segurança do que em mais, e numa perda de soberania, no pior dos casos” (Muller 2002, 370).

Oleodutos e gasodutos importantes na esfera regional

Na diplomacia do petróleo, é fundamental tomar-se em consideração uma questão que, no entendimento de Raquel Freire (2012), é, “por vezes, relegada para segundo plano”, e que diz respeito aos Estados “rentistas”, ou seja, os Estados que auferem “uma renda pela passagem de oleodutos e gasodutos” (Mahdavy 1970; Kaldor et al 2007). É o caso da Turquia, por exemplo, que já se afirmou, segundo Raquel Freire (2012), como um “núcleo energético”. Outra questão importante a ter em conta na diplomacia do petróleo, como sublinha Raquel Freire (2012), é a das “dependências”. Ora, a este respeito, a especialista destaca o exemplo da Rússia, espécie de “gigante que controla, que põe e dispõe”, embora, na prática, o país também necessite de compradores estáveis (Freire, 2012). Por sua vez, como afirma António Costa Silva² (2012), “todos os Estados da Europa oriental revelam uma forte dependência face ao gás natural russo”, o que tem suscitado “várias querelas entre Moscou e estes países ao nível das tarifas energéticas”, em contraste com o clima de estabilidade no abastecimento energético fornecido por Moscou aos mercados europeus, na era soviética.

O isolamento geográfico das Repúblicas centro-asiáticas fez emergir a questão de como colocar os recursos energéticos no mercado (Chow e Hendrix 2010). Em resposta a esta situação, o homem procurou contornar as adversidades impostas pela natureza, construindo estruturas gigantescas, grandes condutas que permitissem escoar a produção de petróleo e de gás natural, atenuando, por outro lado, a grande dependência das Repúblicas centro-asiáticas face às infraestruturas logísticas da vizinha Rússia (Fonseca 2011). É interessante notar que enquanto os acordos, alianças e tratados podem ser ignorados, repudiados, ou sujeitos a alterações, os oleodutos e gasodutos sobrevivem às circunstâncias que lhes deram origem, como ‘cordões umbilicais

² O especialista é Presidente da Comissão Executiva do Grupo Partex Oil & Gas.

de aço' que unem interesses econômicos e, muitas vezes, políticos (Blinick 2008). Uma parte significativa do “Novo Grande Jogo”, na Ásia Central, pressupõe a construção de oleodutos e gasodutos (Fishelson 2007). Estes constituem artérias vitais, suscetíveis de ligar a região à economia mundial (The Encyclopedia of Earth 2007). Uma vez construídos, os oleodutos e gasodutos não podem ser removidos ou redirecionados. Além disso, eles simbolizam compromissos estratégicos, ao garantirem o fluxo contínuo de energia ao longo da expectativa de vida do projeto (Demir 2012; Seaman 2010).

Superado um primeiro obstáculo, isto é, “a decisão de construir infraestruturas suscetíveis de mitigar o isolamento das Repúblicas centro-asiáticas”, impunha-se resolver uma outra questão: “que rotas deveriam os oleodutos e gasodutos tomar?” (Fonseca 2011). Decerto, o Ocidente seria uma boa opção, pelo amplo mercado capaz de oferecer aos recursos centro-asiáticos. Porém, “deixar o petróleo e o gás natural fluir apenas para Ocidente poderia comprometer a política de diversificação de consumidores” (Fonseca 2011). Por outras palavras, também era importante assegurar que os recursos energéticos chegassem ao Oriente, construindo-se, para o efeito, infraestruturas suscetíveis de transportar o petróleo e o gás natural até à vizinha China. Apostar no Império do Meio e, de certo modo, também, na Índia, proporciona às Repúblicas centro-asiáticas “uma maior capacidade de negociação”, impedindo, simultaneamente, a ocorrência de um qualquer monopólio: “Ocidente e Oriente apresentam-se como dois mercados distintos, mas necessários a estes países produtores de gás natural e de petróleo” (Fonseca 2011). Por outro lado, segundo Emílio Rui Vilar³ (2011), “é do interesse da própria Europa criar alternativas às rotas dos oleodutos e gasodutos que atravessam a Rússia (no âmbito das quais a Turquia e os países do Cáucaso têm desempenhado um papel importante)”, estratégia que visa, no fundo, “diversificar as fontes de aprovisionamento do continente europeu, o qual não tem seguido uma política concertada a este respeito”.

Desde o colapso da União Soviética, têm sido negociados e construídos vários oleodutos e gasodutos, com o objetivo de transportar o petróleo e gás

³ Ex-Presidente da Fundação Calouste Gulbenkian.

natural do Mar Cáspio em todas as direções: “Oeste – para os mares Negro e Mediterrâneo; Este – para a China; Norte – para a Rússia; e Sul – para o Irã e, possivelmente, para o Afeganistão” (Bahgat 2006, 10). A decisão de construir um sistema de oleodutos não se fundamenta apenas na análise de custos de um projeto. Como referem Jean-Paul Rodrigue e Brian Slack, “os interesses geopolíticos desempenham um papel fundamental na seleção dos países de trânsito dos oleodutos” (2013, para. 1). Por outro lado, como acrescentam os especialistas, “o traçado dos oleodutos que ligam o Médio Oriente ao Mediterrâneo foi desenhado de forma a evitar que estes atravessassem o território israelita” (Rodrigue e Slack 2013, para. 3). Além disso, “o planeamento de novos oleodutos que visam ligar a Ásia Central ao Mediterrâneo procura tomar em consideração o mosaico étnico e religioso das Repúblicas caucasianas” (Rodrigue e Slack, 2013: para. 3). Os custos de construção dos oleodutos variam de acordo com o diâmetro destes, e aumentam proporcionalmente à distância (e consequente necessidade de estações de bombeamento) e à viscosidade dos fluidos transportados (Rodrigue e Slack, 2013, para. 4). Um argumento que pesa na decisão de construir estas infraestruturas consiste, segundo Gawdat Bahgat, no desejo que os países banhados pelo Mar Cáspio manifestam em “alcançar uma independência política e económica relativamente ao gigante russo”, bem como em “privar Teerão de qualquer benefício político ou financeiro” (2006, 10).

Existem quatro grandes rotas que um gasoduto, ou oleoduto, pode seguir, através da Ásia Central (U.S. Congressional Record 1998; Ventura 2010). A primeira é a mais comum, pelo norte, atravessando território russo, rumo a portos localizados no Mar Negro, ou para o sistema russo de oleodutos e gasodutos (Badalyan 2012). A segunda é a rota ocidental, através da Turquia, quer pelas montanhas do Cáucaso, ou via Mar Cáspio (U.S. Energy Information Administration 2013). Ambas as rotas levantam problemas securitários, sendo que, por outro lado, o custo de construir um oleoduto e/ou gasoduto ao longo destes percursos é consideravelmente elevado. O caminho mais curto é pelo sul, através do Irã, uma rota que é politicamente inaceitável para os Estados Unidos e que desagrada à maioria dos investidores energéticos do Ocidente (Kaplan 2012; Greenwald 1996; Rodrigue e Slack 2013). A este respeito, Edward Chow e Leigh Hendrix consideram que “à parte a existência de sanções internacionais e

de outras barreiras políticas, uma rota sul, via Irã, permanece uma alternativa credível para Kashagan”, localizado ao largo da costa do Cazaquistão, que poderá vir a produzir “mais de um milhão de barris de petróleo por dia” (2010, 35). No entanto, a emergência de tal rota está dependente da evolução política da conjuntura internacional, no momento em que Kashagan começar a produzir grandes quantidades de petróleo, no final da década (Chow e Hendrix 2010, 35). A criação de uma rota meridional tem, como vantagem, a redução de custos, por meio da ligação ao sistema de oleodutos existente no Irã, e ao acrescentar outra direção, com o objetivo de diversificar as rotas de escoamento para o petróleo do Cáspio” (Chow e Hendrix 2010, 35). Contudo, apesar de o Irã constituir, em teoria, uma opção perfeitamente viável no que concerne à exportação de petróleo proveniente do Mar Cáspio para os mercados asiáticos, na prática, as relações tensas entre a comunidade internacional e Teerã reduzem, substancialmente, o interesse por esta possibilidade.

Por sua vez, o caminho do Oriente, não só é muito dispendioso, como pode levar, por outro lado, a que a China venha a absorver a maior parte, senão mesmo, a totalidade das exportações (U.S. Congressional Record, 1998). A última opção é, como sublinha Morgan Davis, “provavelmente, a mais desejada pelos Estados Unidos, o caminho para sudeste, através do Afeganistão, Paquistão e Índia” (2011: 445). Porém, devido à violência e instabilidade no Afeganistão, esta rota comporta altos riscos, em termos de segurança (Dawncom Business 2012).

Comparativamente aos gasodutos, os oleodutos são as infraestruturas logísticas mais comuns na Ásia Central (Worldwide Pipeline Construction Report 2012). Existem, atualmente, vários oleodutos importantes na região.

Começando pelo oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC), este transporta “mais de um milhão de barris de petróleo por dia, desde a costa do Azerbaijão, no Mar Cáspio, até à costa mediterrânica da Turquia”, com um comprimento de “1768 Km” (Iftekharul Islam 2012, 38). Entre os acionistas do BTC destacam-se a British Petroleum (BP), principal acionista, a Unocal, e a ConocoPhillips (The Guardian 2012). O oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan é, provavelmente, o mais controverso e mediático dos oleodutos existentes na região (International Finance Corporation: Lessons of Experience 2006). Entre as razões que levaram à sua construção, sublinhe-se a necessidade de diversificar o abastecimento energético da Europa (extremamente dependente do petróleo do Médio Oriente),

bem como de reduzir a dependência dos produtores de petróleo centro-asiáticos face aos oleodutos controlados por Moscou (Iftekharul Islam 2012). Para Starr e Cornell, “na época pós-imperial, em que muitos políticos russos ainda acreditavam ser possível restabelecer o domínio de Moscou na bacia do Cáspio, a construção do BTC poderia colocar em risco as ‘recentes independências’”, já que “desviaria as energias investidas na criação de Estados independentes e sociedades livres, para preocupações geopolíticas insignificantes” (2005, 8). Apesar destes receios, o BTC era tão aguardado que, na sua cerimónia de inauguração, em 2005, o então Presidente norte-americano, George W. Bush, se referira à conclusão do projeto como “um feito monumental, que abre uma nova era na exploração da bacia Cáspio” (Sultanova 2005, 8). Note-se que este nunca teria sido concretizado sem o constante apoio político dos Estados Unidos, como reconheceu, aliás, o Presidente do Azerbaijão, Ilham Aliyev, em 2005 (Yevgrashina 2005).

Um outro oleoduto, o Baku-Novorossiysk, com uma capacidade de transporte de 100 000 barris por dia, liga a costa do Azerbaijão, no Mar Cáspio, até ao porto russo de Novorossiysk, no Mar Negro (Iftekharul Islam 2012). Já o oleoduto Baku-Supsa, que vai desde o Azerbaijão até ao porto georgico de Supsa, no Mar Negro, “possui uma capacidade de transporte limitada (115 000 barris por dia)” (DeLay 1999, 73). A sua inauguração constituiu “um feito notável para o Azerbaijão, para a Geórgia, bem como para as companhias energéticas internacionais” (DeLay 1999, 73).

Por sua vez, o oleoduto Atyrau-Samara, “é propriedade da Rússia e transporta petróleo desde Atyrau, no Cazaquistão, para Samara, na Rússia”, dispondo de uma capacidade de transporte de “300 mil barris por dia” (Davis 2011, 445-446).

No que concerne ao oleoduto Cazaquistão-China, refira-se que Pequim propôs, pela primeira vez, a construção de um oleoduto para o Cazaquistão em 1996. Os especialistas ocidentais consideraram-no inviável, a longo prazo, devido à sua considerável extensão, bem como ao desafio de engenharia subjacente à sua construção, e à difícil situação política na região (Energy Information Administration 2008). Quer Moscou, quer Washington se opuseram ao projeto. A Rússia incentivou o Governo cazaque a utilizar exclusivamente os oleodutos russos, e os Estados Unidos argumentaram que o excedente de

petróleo proveniente de Tengiz, deveria ser enviado, por via marítima (através do Mar Cáspio), para a Europa (Kleveman 2003). No entanto, os chineses prosseguiram a construção, em setembro de 2004, e, “a 15 de dezembro de 2005, o Presidente Nursultan Nazarbayev autorizou o início do enchimento dos cerca de 1000 quilômetros de oleoduto” (Oil, Gas & Energy Law Intelligence 2006, 3). O oleoduto liga Atasu, no centro do Cazaquistão, a Alashankou, no Xinjiang. Em 2006, este havia transportado cerca de 200 000 barris por dia, para a refinaria chinesa de Dushanzi (PetroChina 2006). O então vice-Presidente chinês da PetroKazakhstan, Zhou Jiping, chegou a exclamar que aquela era “a nova Rota da Seda” (Pala 2006, para. 7). Note-se, porém, que embora a produção petrolífera do Cazaquistão tenha duplicado desde o final da década de 90, quando o oleoduto Cazaquistão-China fora negociado, este tem operado muito aquém da sua capacidade máxima. De facto, como explica Oleg Egorov (2011), o oleoduto tem transportado “cerca de 10 milhões de toneladas de petróleo”, sendo que “fora projetado para transportar o dobro dessa capacidade”.

Uma outra infraestrutura importante é o *Caspian Pipeline Consortium* (CPC), que transporta cerca de 730 000 barris de petróleo por dia, desde Tengiz (no Cazaquistão) até ao porto russo de Novorossiysk (no Mar Negro), sendo detido e operado por um consórcio de petrolíferas ocidentais, bem como por companhias estatais russas, cazaques e omanenses (Chevron 2011; Iftekharyl Islam 2012). Concluído em 2001, o Caspian Pipeline Consortium foi, desde o início, como constata Adrian Dellecker, “o resultado de um frágil equilíbrio entre os Estados, desejosos de manter o controlo sobre os fluxos de petróleo, e as companhias privadas, capazes de financiar a tão necessária infraestrutura” (2008, 2).

O futuro dos oleodutos, na Ásia Central, dependerá, em grande parte, do destino do petróleo produzido em Kashagan. Este campo é a maior descoberta mundial nos últimos trinta anos, e a única descoberta petrolífera considerável, no Cáspio, desde que este foi aberto à exploração estrangeira, possuindo aproximadamente 30 biliões de barris de petróleo, dos quais se estima que 8 a 12 biliões sejam potencialmente recuperáveis (Upstream 2013). Quando Kashagan alcançar o pico de produção de mais de um milhão de barris diários, os volumes de petróleo do Cáspio tenderão, provavelmente, a duplicar, para cerca de 1.5 a 3 milhões de barris por dia, indo, desta forma, ao encontro das expectativas dos anos 90, que apontavam para que o Cáspio se transformasse numa espécie de

província petrolífera de renome, a par do Mar do Norte no seu auge (Mukhtarov 2012; U.S. Energy Information Administration 2012).

Desde a descoberta do campo de Kashagan, em 2000, a exploração do seu potencial energético tem, contudo, sofrido vários atrasos “devido a um problema de natureza fiscal entre o Governo cazaque e os investidores nesta jazida”, bem como à dimensão e complexidade técnica do projeto (Embassy of the Kingdom of the Netherlands in Kazakhstan 2012, 2). De entre as várias incertezas a serem ainda esclarecidas a propósito de Kashagan, continua por explicar como é que o seu petróleo será exportado. Refira-se, a este respeito, que “cerca de 80% do petróleo cazaque chega aos mercados internacionais via Rússia” (The Business Year 2011, para. 4). Os oleodutos Atyrau-Novorossiysk, Atyrau-Samara e Atyrau-Alashankou constituem as principais rotas de exportação para o petróleo cazaque. Com o objetivo de contornar a Rússia, e de encontrar novos caminhos com vista à exportação de petróleo para o Ocidente, têm vindo a ser planeadas outras rotas.

Existem, porém, outras questões por responder, de acordo com Chow e Hendrix (2010, 39):

“Tendo em conta o seu vasto potencial energético, irá Kashagan originar um novo sistema de exportação, tal como Tengiz fez com o *Caspian Pipeline Consortium*, ou como o Azeri-Chirag-Guneshli fez com o oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan? Irá Kashagan proporcionar a criação de uma nova rota de escoamento para sul, via Irã, ou beneficiar, ao invés, dos corredores já existentes, via Rússia, China, ou através do Cáspio e do Cáucaso? Em alternativa, tenderá o petróleo a fluir em duas ou três direções diferentes, com vista à diversificação das rotas de exportação? Quem tomará as grandes decisões estratégicas e comerciais: o Governo cazaque, a companhia petrolífera nacional, KazMunaiGaz, ou as grandes petrolíferas internacionais (ENI, ExxonMobil, Shell, Total, ConocoPhillips, Inpex)?”

A resposta (ainda incerta) a estas questões terá um impacto fundamental na exploração do petróleo centro-asiático. A rede de gasodutos, na Ásia Central, é detida e controlada, quase totalmente, pela russa Gazprom (The Encyclopedia of Earth 2008). Como explica Luba Azarch, “o comércio [energético] com as Repúblicas centro-asiáticas traz vantagens para Moscou, que pode beneficiar da utilização da antiga infraestrutura energética soviética” (2009, 61-62). A título de exemplo, as despesas de manutenção desta são,

contudo, inferiores ao “investimento necessário à construção de novos gasodutos” que “a China e a Europa têm de fazer” (Azarch 2009, 62). As vastas reservas de gás natural da região têm gerado diversas propostas competidoras no âmbito da construção de gasodutos. Entre os vários fatores que tenderão a influenciar o futuro destas, destaca-se “a viabilidade económica das rotas de trânsito planeadas, o desejo russo de limitar a competição pela sua quota do mercado europeu de gás natural, e o crescente interesse chinês em garantir o abastecimento de gás natural, a partir do Cáspio e da Ásia Central” (Weiss et al 2012, 13).

De entre os principais gasodutos existentes na região, começemos por destacar o *Central Asia Center Pipeline*, construído em 1974, o qual possui duas ramificações (Davis 2011). O ramo ocidental transporta gás natural desde a costa turcomena do Mar Cáspio para norte, onde se cruza com o ramo oriental, no Cazaquistão ocidental (Davis 2011). O ramo oriental transporta gás natural desde o leste do Turcomenistão e do sul do Uzbequistão para a zona ocidental do Cazaquistão (Davis 2011). Os dois gasodutos intersectam-se na parte ocidental do Cazaquistão, continuando depois na direção norte, para o sistema de gasodutos da Rússia (Davis 2011).

Por sua vez, o gasoduto Korpedzhe-Kurt-Kui, construído em 1997, é um projeto conjunto dos Governos turcomeno e iraniano, que transporta gás natural turcomeno para o Irã (Cohen 2006). É “o primeiro gasoduto não-russo na Ásia Central”, e possui uma capacidade anual de transporte de “cerca de 8.5 bilhões de metros cúbicos de gás” (Cohen 2008, 5).

O *South Caucasus Pipeline*, também conhecido por gasoduto Baku-Tbilisi-Erzurum, é um gasoduto com 692 quilômetros de comprimento, construído em 2006 por um consórcio internacional liderado pela britânica BP e pela norueguesa Statoil ASA, que transporta gás natural desde Shah Deniz, na área azeri do Mar Cáspio, até Erzurum na Turquia (British Petrol 2013). Nabucco, que fora projetado para ligar ao *South Caucasus Pipeline*, é, segundo Paul Belkin, “o projeto-emblema da União Europeia na Ásia Central e na região do Cáspio” (2008: 8). Este transportará a quantidade máxima de 31 bilhões de metros cúbicos/ano de gás natural, desde a Ásia Central e do Cáucaso, para a União Europeia, via Turquia e Balcãs, com um comprimento projetado de 3300 km (Nabucco Web Portal, 2013). De acordo com Huseyin Seslikaya, “Nabucco vem reforçar a importância estratégica da Turquia para a União Europeia”,

estando “no centro dos esforços desta em reduzir a dependência face ao gás natural russo” (2008, 13). Como sublinha Haydar Efe, “Nabucco auxiliará a União Europeia a diversificar as suas fontes de abastecimento”, contribuindo, por outro lado, para que a Turquia se converta na “quarta maior artéria de aprovisionamento energético da Europa, a par da Noruega, Rússia e a Argélia” (2011, 127). Tal abrirá “um novo caminho para a cooperação entre a Turquia e a União Europeia”, suscetível, igualmente, de reforçar os laços desta face à “Ásia Central” e ao “Cáucaso do Sul” (Efe 2011, 127). A Rússia tem, por diversas vezes, procurado “minar o projeto Nabucco”, percebendo-o como um “competidor indesejável” no que concerne aos mercados de gás natural europeus (Kardas 2011-12, 84). De acordo com Aleksey Malashenko, “Nabucco é suscetível de constituir perigo para Moscou mais a nível político do que económico”, uma vez que “o gás natural proporciona um meio de influência na política europeia” (Malashenko 2011, para. 1). A construção de Nabucco tenderá a “enfraquecer, de forma significativa, a importância do gás natural enquanto utensílio estratégico [da política] de Moscou (Malashenko 2011, para. 1).

Na prática, a Gazprom tem promovido um projeto concorrente, o *South Stream*. Uma vez construído, prevê-se que este possa transportar até “63 bmc de gás natural por ano”, para abastecer os mesmos mercados - na Europa de leste e nos Balcãs - que o Nabucco está projetado para servir (Gazprom 2013, para. 2). Como refere William Engdahl (2011), a disputa *South Stream* (russo) *versus* Nabucco (apoiado por Washington) é, fundamentalmente, geopolítica. A longa rota subaquática – cerca de 900 quilômetros – do *South Stream*, e o seu elevado custo (estimado em pelo menos 15,5 bilhões de euros, ou 22,3 bilhões de dólares), isto é, mais do dobro do custo previsto para Nabucco, têm promovido a ideia generalizada de que o projeto *South Stream* não é comercialmente viável, e de que o seu principal objetivo é o de aniquilar potenciais fontes de investimento para um corredor de gás meridional que não seja controlado pela Rússia (RT News Line 2012; Kanter 2011; Socor 2012). A este respeito, António Costa Silva (2012) sublinha o comportamento curioso da Rússia de Putin, que “foi ao Turcomenistão e ao Cazaquistão comprar, durante vários anos, o gás desses países”; e, “para tentar secar as fontes de abastecimento dos países ocidentais, ofereceu duas a três vezes o preço que então existia.” É preciso considerar que

“a Rússia adquire gás muito barato a estes países da Ásia Central, quando comparado ao preço de mercado, revendendo-o, depois, a preços mais elevados à Europa”. Esta é uma forma que permite aos russos “gerir as suas reservas de um ponto de vista que beneficia os seus interesses”, embora seja “prejudicial para as Repúblicas centro-asiáticas e, também, para a União Europeia” (Silva 2012).

O gasoduto Turcomenistão-Afeganistão-Paquistão-Índia (TAPI) é outra infraestrutura logística importante ao nível regional. Segundo Rainer Palau, “o projeto TAPI tem sido debatido desde há cerca de duas décadas [embora não tenha entrado, ainda, em fase de construção]” (Civil Military Fusion Center 2012, 5). Estima-se que o gasoduto venha a contribuir, de forma significativa, para “reforçar a segurança energética na Ásia meridional”, para fornecer “uma fonte de receita importante” ao Governo afegão, e para “promover a integração regional” (Civil Military Fusion Center 2012, 5). À semelhança do *Central Asia Oil Pipeline*, o TAPI irá transportar gás natural do Turcomenistão para o Afeganistão, até à cidade indiana de Fazika, na fronteira indo-paquistanesa (The Tribune 2013). De acordo com Tridivesh Maini e Manish Vaid (2013), existem alguns entraves à construção do TAPI, tais como a apreensão de Nova Déli face à segurança do projeto depois da retirada, em 2014, das forças norte-americanas do Afeganistão; bem como preocupações relativas à capacidade de o Paquistão garantir a segurança do mesmo. Por sua vez, estes fatores poderão “contribuir para a perda de interesse, por parte do Banco Asiático de Desenvolvimento, em apoiar o projeto” (Maini e Vaid 2013, para. 29).

Além dos oleodutos e gasodutos já citados, muitos outros (uns em funcionamento, outros em fase de construção, ou então, meros projetos ainda) não serão abordados no quadro da presente dissertação, por não serem estrategicamente tão relevantes como os já enumerados. Na diplomacia do ‘ouro negro’ existem, no fundo, constrangimentos, interesses em causa, rotas petrolíferas preferidas e outras a evitar. Todos estes aspetos se inscrevem na lógica do Novo Grande Jogo, que não se restringe à competição pelo petróleo e gás natural: na verdade, “a busca de influência económica está, quase sempre, ligada ao desejo de influência política” (Edwards 2003, 86). Raquel Freire (2012) comunga, igualmente, desta visão, ao sublinhar que o Novo Grande Jogo, na Ásia Central, “não se reduz a uma mera disputa pelo controlo de rotas energéticas”, uma vez que “existe toda uma série de componentes” que devem

ser equacionados. Não obstante, a dimensão energética assume, ainda assim, um peso extraordinário neste Novo Grande Jogo, contrabalançando, por exemplo, eventuais “fragilidades” políticas e militares, como destaca Heitor Romana (2012) a propósito da estratégia russa de contenção da China. O autor, que admite manter conversações com “vários académicos russos”, explica que estes sentem que “do ponto de vista militar e político, a Rússia não tem capacidade, nem quer competir com os chineses pelo controlo da Ásia Central”, sendo que “prefere jogar o jogo de outra maneira” (Romana 2012). A título de exemplo, Heitor Romana (2012) especifica que “no campo energético”, Moscou pretende “que o fornecimento de gás natural e de petróleo centro-asiáticos à China continue a ser realizado pelos russos, para que as empresas russas controlem, na origem, a produção do *crude* e do gás natural exportados para a China”. É o caso da “Gazprom” e da “Rosneft”, que “procuram fazer isso”, através, por exemplo, da criação de “*joint ventures* com empresas locais” (Romana 2012). Num processo em que “o conhecimento é russo”, e, no qual “a Rússia não fornece diretamente gás natural e petróleo à China”, Moscou se beneficia, contudo, de “participações nas empresas estatais desses países” (Romana 2012).

Os Meandros da Competição

A crise financeira mundial e a teoria de que a água representará um dos próximos motivos de conflito têm servido, em parte, para “ocultar um jogo energético mundial extremamente importante e silenciosamente travado” (Vishwanath 2010, para. 1). Este “jogo” consiste numa disputa feroz pelo controlo das reservas de petróleo e gás natural na Ásia Central (Pop 2010). Com a descoberta de novas reservas no Turcomenistão e Cazaquistão, além das já conhecidas no Azerbaijão, a região transformou-se numa “importante arena energética” (Vishwanath 2010, para. 1). Por um lado, temos “as potências ocidentais encabeçadas pelos Estados Unidos, fortemente dependentes em matéria de petróleo e gás natural”, e, por outro, “a emergência de novos competidores, a China e a Rússia” (Vishwanath 2010, para. 1). Acrescente-se a esta equação o Irã, que aspira a tornar-se um poder regional (Peterson 2013).

Esta região, que transcende as fronteiras políticas e as linhas étnicas, “é uma nova zona de competição entre os velhos e os novos competidores”, sendo

que “o jogo será jogado sob a forma de condutas energéticas a partir da Ásia Central para o resto do mundo, por meio de rotas ainda em discussão” (Vishwanath 2010, para. 2). Cada competidor procura, todavia, defender a sua rota preferida. O Turcomenistão, o Cazaquistão e o Azerbaijão são todos Estados isolados e, portanto, dependentes dos vizinhos para escoar o seu petróleo e gás (Pop 2010). Do ponto de vista histórico, o petróleo e gás natural tem fluído através da Rússia para a Europa e outros destinos, sendo que Moscou prefere manter o status quo, controlando as vendas de recursos energéticos aos mercados europeus (Lande 2011). Por sua vez, o Irã pretende alterar esta tendência, fazendo com que os recursos fluam para sul através do seu território, e sejam exportados “para todo o mundo a partir do Golfo Pérsico” (Vishwanath 2010, para. 3). Já a China, que se propôs construir 3000 Km de oleodutos desde o Cáspio, passando pelo Cazaquistão, começou a construir linhas mais pequenas para sustentar a sua economia em primeiro lugar, e vir a abastecer outras economias asiáticas (Indeo 2010). Idealmente, “os Estados Unidos, que não dispõem de acesso direto aos campos petrolíferos e de gás natural [centro-asiáticos], pretendem que [estes] recursos alcancem mercados abertos sem se sujeitarem ao condicionamento da Rússia, China ou Irã” (Vishwanath 2010, para. 4).

Na periferia deste jogo, encontra-se a Turquia. Beneficiando de uma localização estratégica, “a Turquia tem a ganhar enquanto país de trânsito de energia para a Europa, e, acima de tudo, para a Ásia” (Vishwanath 2010, para. 6). Poderá ser extremamente útil e prudente, a longo prazo, para os outros jogadores, perceber o potencial deste país estável, e envolvê-lo em futuras negociações (Stevens, 2009). É, também, muito importante reconhecer que a Ásia será o maior mercado energético nas próximas décadas, e que qualquer país que tenha uma participação no controlo do fluxo energético para as economias asiáticas, disporá de uma participação no controlo dos futuros mercados (Lande 2011). Uma rota via Turquia apresenta diversas vantagens sobre outras rotas (Locatelli 2010). Beneficiando de boas relações na região, a Turquia pode negociar rotas política e estrategicamente mais viáveis que outras através da Rússia ou da China (Locatelli 2010). O petróleo e o gás expedidos através da Turquia podem ser enviados para todo o mundo, o que “é suscetível de oferecer uma alternativa a qualquer monopólio iraniano sobre o Golfo Pérsico” (Vishwanath 2010, para. 7). Um oleoduto transcáspio a partir do Turcomenistão

e/ou Cazaquistão para a Turquia apresenta “menos complicações políticas que qualquer outra rota, embora os aspetos financeiros e ambientais levantem sérias questões” (Vishwanath 2010, para. 7). Por sua vez, a Turquia poderá servir-se da sua posição e influência para garantir que a região não se torna um mero palco/cenário neste jogo energético, e que o equilíbrio de poder se mantém (Boonstra et al 2010).

Dada a sua natureza interior, a Ásia Central depende de condutas de longa distância suscetíveis de transportar o seu petróleo e gás natural para os mercados internacionais (Liao Xuanli 2006). Anteriormente, os oleodutos e gasodutos soviéticos existentes na região conduziam quase todos a Moscou (Morse 2009). O controlo destas infraestruturas continuou a proporcionar à Rússia influência sobre o trânsito de petróleo e gás natural a partir da região, mesmo após o colapso da União Soviética (Magen e Bagno-Moldavsky 2010). No entanto, os investimentos ocidentais na produção de petróleo e gás natural também gerariam investimentos em novos oleodutos e gasodutos que não são controlados pela Transneft (em matéria de petróleo), nem pela Gazprom (em matéria de gás) (Magen e Bagno-Moldavsky 2010). É o caso do *Caspian Pipeline Consortium*, “apoiado pelas companhias petrolíferas internacionais (lideradas pela Chevron), pelo Cazaquistão e pela Rússia”, que transporta petróleo desde o Cazaquistão ocidental até à costa russa do Mar Negro (Chow 2013, 3). É, também, o caso dos oleodutos Baku-Supsa e Baku-Tbilisi-Ceyhan, “apoiados pelas companhias petrolíferas ocidentais (lideradas pela BP) e pelo Azerbaijão”, que transportam petróleo desde o Azerbaijão até, respetivamente, à costa georgica do Mar Negro e à costa turca do Mediterrâneo (Chow 2013, 3). E é, ainda, o caso do *South Caucasus Gas Pipeline* que “transporta gás natural desde o Azerbaijão, através da Geórgia, para a Turquia”, que será ampliado na próxima fase de desenvolvimento da jazida de Shah Deniz (Chow 2013, 3-4). Estes novos oleodutos e gasodutos diminuíram o controlo russo sobre o escoamento de petróleo e gás natural a partir do Cáucaso e da Ásia Central, e contribuíram para alcançar os objetivos da década de 90, que consistiam em proporcionar mais opções económicas à região, permitindo que a sua produção de petróleo e gás natural fluísse livremente para os mercados internacionais (Morse 2009).

Quando se deu o colapso da União Soviética em 1991, a China estava prestes a passar de claro exportador a claro importador de petróleo. O país foi “um jogador tardio na corrida ao petróleo e gás centro-asiáticos” (Chow 2013, 4). Na época, as melhores oportunidades de exploração haviam sido adquiridas pelas companhias ocidentais, como as jazidas de Tengiz, Karachaganak e Kashagan no Cazaquistão, e os campos de Azeri-Chirag-Guneshli e Shah Deniz no Azerbaijão (Magen e Bagno-Moldavsky 2010). Os chineses têm procurado recuperar, desde então, face a esse atraso (Collins 2009). Neste sentido, as companhias energéticas chinesas têm vindo a investir em petróleo e gás natural em todo o mundo, sendo que a Ásia Central é uma carta importante no baralho energético chinês (Duarte 2012). As “[NOCs chinesas] detêm cerca de 30% do petróleo cazaque, embora este seja proveniente de jazidas mais pequenas do que as que são operadas pelas companhias ocidentais, e controlam, por ora, a única concessão *onshore* no Turcomenistão” (U.S. House of Representatives Committee on Foreign Affairs 2013, 4).

Os líderes chineses têm-se mostrado favoráveis à construção de oleodutos e gasodutos terrestres, como forma de contornar a sua extraordinária dependência face às importações energéticas, predominantemente operadas por via marítima (Swanstrom 2011). Devido, em parte, “a uma certa frustração” em negociar com a Rússia em matéria de petróleo e gás, “Pequim tem priorizado a construção de infraestruturas energéticas a partir da Ásia Central, tais como um oleoduto desde o Cazaquistão ocidental e gasodutos desde o Turcomenistão, passando pelo Uzbequistão e Cazaquistão, para a China” (Chow 2013, 4). O Império do Meio ultrapassou a Rússia enquanto “maior importador de gás turcomeno”, sendo expetável que as suas importações “dupliquem ou tripliquem nos próximos anos” (Chow 2013, 4). Note-se, a respeito do Turcomenistão, que este é “o país que tem sido alvo da competição mais feroz a nível mundial no que respeita aos recursos de gás natural” (Feng Dan 2010, 5). À semelhança das outras Repúblicas centro-asiáticas, “atualmente o Turcomenistão tem vindo a promover a cooperação com parceiros estrangeiros no setor do gás natural” (Feng Dan 2010, 9). De certa forma, “a cooperação tenderá a ajudar Ashgabat a eliminar o monopólio russo sobre o seu gás natural; por outro lado, a cooperação pode ajudar o país a alcançar um equilíbrio entre os principais atores e a maximizar os seus ganhos económicos ao estimular a competição entre os compradores/investidores” (Feng Dan 2010, 9). Além disso,

“a competição entre a Rússia, a Europa e os Estados Unidos no que concerne à construção de gasodutos para o Turcomenistão pode, efetivamente, reforçar o estatuto do Turcomenistão nas Relações Internacionais, o que é suscetível de aumentar o seu poder negocial (ao nível dos preços do gás natural) em futuras negociações com a Rússia” (Feng Dan 2010, 9).

No entendimento de Edward Chow, “um outro competidor, cada vez mais importante, no que respeita ao petróleo e gás centro-asiáticos é a Índia” (2013, 4). Na verdade, “à medida que o crescimento demográfico chinês abranda e a sua população envelhece, estima-se que a procura energética indiana venha a aumentar de forma mais célere que a chinesa, dentro de uma década” (Chow 2013, 4). Embora disponha de uma melhor localização que a China para receber petróleo e gás provenientes do Golfo Pérsico, a Índia também gostaria de diversificar as suas importações, de modo a incluir nestas os abastecimentos com origem na Ásia Central (Chow 2013, 4).

Note-se que “o conceito de guerras por causa dos recursos energéticos é, por vezes, exagerado” (Chow 2013, 5). O conflito geralmente adia os investimentos em larga escala por muitos anos. É um fato que “existe competição por recursos na Ásia Central, como, aliás, em outras partes do mundo também” (Kucera 2013, para. 4). A este respeito a *Newtimes.az* sublinha que “entretanto, a rivalidade entre as companhias [petrolíferas] ocidentais, russas, chinesas e indianas na Ásia Central é inquestionável” (2013, para. 5). Não obstante, “o que deveria preocupar os especialistas não é tanto a questão da possível ocorrência de guerra sobre os recursos, mas mais se a competição em torno destes se pauta por regras, sem coerção política ou práticas negociais não-transparentes” (Chow 2013, 5). Desde que as regras da competição sejam justas, “as várias companhias petrolíferas interessadas na Ásia Central podem competir de uma forma saudável”, sendo que “esta forma de competição pode ser benéfica em termos de promoção da eficiência económica para o benefício de todos os atores envolvidos” (Chow 2013, 5).

A cooperação multilateral nos setores energéticos é benéfica para “o desenvolvimento económico, a segurança energética e a estabilidade regional” (Feng Dan 2010, 10). No futuro, “a China, a Rússia e as repúblicas centro-asiáticas deverão retirar o máximo proveito dos mercados e dos seus recursos para expandir e aprofundar a cooperação no setor do gás, a partir da qual a

cooperação em outros setores pode ser posteriormente promovida e alargada no sentido de se alcançar um desenvolvimento comum e equilibrado” (Feng Dan 2010, 10). Apesar dos seus diversos interesses e estatuto econômico, “é pouco provável que Pequim e Moscou se venham a envolver numa confrontação ‘feroz’ a propósito dos hidrocarbonetos provenientes da Ásia Central” (Yenikeyeff 2011, 75). Ao contrário, existem indícios de que as companhias russas e chinesas cooperam relativamente bem ao nível corporativo. Por exemplo, “a Lukoil e a *China National Petroleum Corporation* (CNPC) estiveram envolvidas no desenvolvimento das jazidas de Kumkol no Cazaquistão e nos recursos de gás do Mar de Aral, no Uzbequistão” (Yenikeyeff 2011, 75).

Notas Finais

A observação da essência da competição em torno dos recursos energéticos, como o petróleo e o gás natural, e a respetiva avaliação das suas consequências são complexas, contudo, segundo Edward Chow, “é de prever que na Ásia Central o controlo dos recursos hídricos apresente uma maior propensão para conduzir a um conflito direto, do que o petróleo e o gás natural” (2013, 5). Atente-se em outras dificuldades que resultam, segundo Neil Brown, “da falta de consenso na divisão do Cáspio”, divergências suscetíveis de “afetar diretamente a Ásia Central” (2013, para. 10).

É de referir que “o jogo se tornou mais complicado, com múltiplos atores, provenientes de diferentes partes do mundo” (Chow e Hendrix 2010, 40). Segundo Chow e Hendrix, “os princípios do jogo de soma nula aplicam-se não só à Rússia, China ou Irã, mas também à política dos governos ocidentais relativamente aos oleodutos e gasodutos na Ásia Central” (2010, 40). Estes autores alimentam uma certa esperança de que “talvez na próxima década, haja mais consideração pela geoeconomia do que pela geopolítica” (Chow e Hendrix 2010, 40).

REFERÊNCIAS

- Badalyan, Lusine. 2012. "The Geopolitics of Pipeline Diplomacy." *Center for Security Studies*, 10 de outubro. Acesso em 10 de outubro de 2013.
<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Articles/Special-Feature/Detail/?lng=en&id=153580&tabid=1453347044&contextid774=153580&contextid775=153575>.
- Bahgat, Gawda. 2006. "Strategic Rivalry in the Caspian Sea." Presentation prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, 30 de Agosto-03 de Setembro.
- Belkin, Paul. 2008. "The European Union's Energy Security Challenges." *CRS Report for Congress*, January 30.
- Branigan, Tania. 2012. "China and cars: a love story." *The Guardian*, December 14. Accessed October 30, 2013.
<http://www.guardian.co.uk/world/2012/dec/14/china-worlds-biggest-new-car-market>.
- Chevron. 2011. "Caspian Pipeline Consortium Marks the Groundbreaking for its \$5.4 Billion Expansion" *Press Release*, July 1st, Accessed September 10, 2013.
http://www.chevron.com/chevron/pressreleases/article/06302011_caspi_anpipelineconsortiummarksthegroundbreakingforits54billionexpansion.news.
- Chow, Edward. 2013. "The Emerging Threat of Resource Wars." *CSIS*, July 25. Accessed September 15, 2013. <http://csis.org/testimony/emerging-threat-resource-wars>.
- Chow, Edward, and Leigh Hendrix. 2010. "Central Asia's Pipelines: Field of Dreams and Reality." *NBR Special Report* 23.
- Cohen, Ariel. 2008. *Kazakhstan: The Road to Independence – Energy Policy and the Birth of a Nation*. Washington, D.C./Stockolm: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program.
- Collins, Kathleen. 2009. "Economic and Security Regionalism among Patrimonial Authoritarian Regimes: The Case of Central Asia." *Europe-Asia Studies* 61(2): 249-281.
- Dawncom Business. 2012. "Turkmenistan pushes Ambitious Trans-Afghan Pipeline." November 18. Accessed September 20, 2013.

<http://dawn.com/2012/11/18/turkmenistan-pushes-ambitious-trans-afghan-pipeline/>.

- Dellecker, Adrian. 2008. "Caspian Pipeline Consortium, Bellwether of Russia's Investment Climate." *Institut Français des Relations Internationales – Russia/NIS Center* 31.
- Demir, Idris. 2012. "Strategic Importance of Crude Oil and Natural Gas Pipelines." *Australian Journal of Basic and Applied Sciences* 6(3): 87-96.
- Duarte, Paulo. 2012. "China looks to Central Asia." *Boletim Mundorama* 63.
- Edwards, Matthew. 2003. "The New Great Game and the new great gamers: disciples of Kipling and Mackinder." *Central Asian Survey* 22(1).
- Egorov, Oleg. 2011. Personal Interview. Almaty.
- Engdahl, F. William. 2011. "Moscow's High Stakes Energy Geopolitics." *Voltaire Network*, November 15. Accessed November 02, 2013. <http://www.voltairenet.org/article171902.html>.
- Fonseca, Pedro. 2011. Personal Interview. Lisbon.
- Freire, M. Raquel. 2012. Personal Interview. Coimbra.
- Gazprom. 2013. "South Stream." Accessed October 30, 2013. www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/south-stream/
- Greenwald, Igor. 1996. "Buffeted by Big Powers, Central Asia Gravitates Closer to Russia's Orbit." *The Christian Science Monitor*, March 19. Accessed September 05, 2013. <http://www.csmonitor.com/1996/0319/19011.html>.
- Indeo, Fabio. 2010. "Russia and China in Central Asia: growing geopolitical competition." *ISPI Policy Brief* 199.
- Indeo, Fabio. 2011. "The Concept of a Greater Central Asia: Perspectives of a Regional Approach." *CASI Working Paper*. Apresentado na First Annual CASI Conference, Outubro, University of Camerino.
- Kanter, James. 2011. "European Natural Gas Pipelines Plagued by Uncertainties." *The New York Times*, June 13. Accessed September, 18. <http://www.nytimes.com/2011/06/14/business/energy-environment/14pipeline.html?pagewanted=all&module=Search&mabReward=relbias%3Aw>

- Kaplan, Robert. 2012. "The Revenge of Geography." *Stratfor*, September 05. Accessed October 10. www.stratfor.com/weekly/revenge-geography.
- Kleveman, Lutz. 2003. *The New Great Game: Blood and Oil in Central Asia*. New York: Grove Press.
- Kucera, Joshua. 2013. "U.S. Congressional Committee Looks At Central Asian Resource Wars." *Eurasia Net*, July 25. Accessed September 13, 2013. <http://www.eurasianet.org/node/67303>.
- Lande, Alexander. 2011. "Russia's and the EU's Energy Security Discourses on Central Asia: A Frame Analytical Approach." Dissertação de Mestrado em Estudos Europeus e Americanos, Faculdade de Ciências Humanas, Universidade de Oslo, Noruega.
- Locatelli, Catherine. 2010. "Russian and Caspian Hydrocarbons: Energy Supply Stakes for the European Union." *Europe-Asia Studies* 62(6): 959-971.
- Magen, Zvi, e Olena Bagno-Moldavsky. 2010. "The Big Game: The Great Powers in Central Asia and the Caucasus." *Strategic Assessment* 12(4): 115-126.
- Mahdavy, Hossein. 1970. "The Pattern and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran." In *Studies in the Economic History of the Middle East*, edited by M. A. Cook. Oxford: Oxford University Press.
- Malashenko, Aleksey. 2011. *Aze News*, January 17, 2011, Disponível em: <http://www.aze.az/eng.php?id=49791>. Acesso em 2 set. 2013.
- Morse, Edward. 2009. "Russia and the Caspian States in the global energy balance." *Baker Institute Policy Report* 39.
- Nabucco Web Portal. 2013. Acesso em 09 de outubro de 2013: http://www.nabucco-pipeline.com/portal/page/portal/en/Home/the_project.
- Pala, Christopher. 2006. "China Pays Dearly for Kazakhstan Oil." *The New York Times*, March 17. Accessed October 11, 2013. http://www.nytimes.com/2006/03/17/business/worldbusiness/17kazakh.html?_r=0.
- Pop, Ionela. 2010. "China's Energy Strategy in Central Asia: Interactions with Russia, India and Japan." *UNISCI Discussion Papers* 24.

- Romana, Heitor. Entrevista Pessoal. Lisboa. 2012.
- Russia Today. 2012. "Gazprom and partners kick off construction of South Stream pipeline." December 13. Accessed October 05, 2013.: <http://rt.com/business/russia-south-stream-launch-506/>.
- Seslikaya, Huseyin. 2008. "Energy security and Turkey." Master of Arts Thesis in Security Studies (Middle East, South Asia, Sub-Saharan Africa), Naval Postgraduate School, Monterey, California, United States of America.
- Silva, António. 2012. Personal Interview. Lisbon.
- Socor, Vladimir. 2012. "BP's Appraisal Doubles the Proven Reserves of Turkmenistani Gas." *The James Town Foundation*, July 19. Accessed October 14, 2013. www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=39649.
- Starr, Frédéric, and Svante Cornell, eds. 2005. *The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Oil Window to the West*. Washington, D.C./Uppsala: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program.
- Sultanova, Aida. 2005. "Azerbaijan opens part of oil pipeline to the Mediterranean." *Washington Post*, 26 de maio.
- Swanstrom, Niklas. 2011. *China and Greater Central Asia: New Frontiers?* Washington, D.C./Stockholm-Nacka: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program.
- The Business Year*. 2011. "Time to Tap In." Accessed September 20, 2013. <http://www.thebusinessyear.com/publication/article/5/232/kazakhstan-2011/time-to-tap-in>.
2008. "Energy Profile of Central Asia. *The Encyclopedia of Earth*, 04 de setembro. Acesso em 10 de setembro de 2013. http://www.eoearth.org/article/Energy_profile_of_Central_Asia#Turkmenistan.27s_Oil_Sector.
- The Tribune*. 2013. "4-nation gas pipeline plan gets fresh push." February 07. Accessed October 03, 2013. <http://www.tribuneindia.com/2013/20130208/main1.htm>.
- Touscoz, J. 1981. "Introduction." In *Les contrats internationaux de cooperation industrielle et le nouvel ordre economique international*, edited by J. Touscoz. Paris: Presses Universitaires de France.

- Tubb, Rita. 2012. "2012 Worldwide Pipeline Construction Report." *Pipeline & Gas Journal* 239(1). Accessed October 25, 2013. <http://pipelineandgasjournal.com/2012-worldwide-pipeline-construction-report?page=show>.
- U.S. Congressional Record. 1998. "U.S. Interests in the Central Asian Republics." Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee On International Relations.
- U.S. Energy Information Administration. 2013. "Kazakhstan." September 04. Accessed November 18, 2013: <http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/Kazakhstan/kazakhstan.pdf>.
- U.S. Energy Information Administration. 2008. "World Oil Transit Checkpoints: Malacca." U.S. Department of Energy, Janeiro. Acesso em 06 de outubro de 2013: http://www.eia.doe.gov/cabs/World_Oil_Transit_Checkpoints/Malacca.html.
- U.S. Energy Information Administration. 2013. "Turkey." February 01. Accessed October 10, 2013. <http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=tu>.
- Vilar, Emílio. 2011. Personal Interview. Lisbon.
- Xuanli, Liao. 2006. "Central Asia and China's Energy Security." *China and Eurasia Forum Quarterly*, 4(4): 61-69.
- Yenikeyeff, Shamil. 2011. "Energy Interests of the 'Great Powers' in Central Asia: Cooperation or Conflict?" *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* 46(3): 61-78.
- Yevgrashina, Lada. 2005. "Baku-Ceyhan Pipeline Opens to Caspian Oil." *Moscow Times*, 26 de maio.

RESUMO

O presente artigo analisa alguns casos paradigmáticos da tensão entre conflito e cooperação, da cooperação limitada e das dificuldades em iniciar processos de cooperação na Ásia Central, designadamente em matéria de petróleo e gás natural, frequentemente geradores de rivalidades que impedem avanços significativos na integração regional.

PALAVRAS-CHAVE

Petróleo; Gás Natural; Ásia Central; Cooperação e Conflito

Recebido em 02 de março de 2014.

Aprovado em 20 de maio de 2014.

EL ROL POLÍTICO DE ESTADOS UNIDOS EN EL *DEFAULT* DE ARGENTINA

Roberto Miranda¹

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar la participación de Estados Unidos en la reestructuración de la deuda de Argentina, a partir de la crisis de diciembre de 2001. La mayor parte de los estudios e investigaciones sobre la situación por la que atravesó el país latinoamericano, está enfocada en desentrañar las causas y mecanismos económicos que llevaron a este país a declarar la más grande suspensión de desembolsos de deuda de su historia. Desde este enfoque existen numerosos puntos de vista y debates. En nuestro caso la perspectiva es diferente. Consideramos que Estados Unidos tuvo mucho que ver con la debacle argentina y con la resolución de la misma.

Durante los noventa Estados Unidos había elogiado a Argentina por su conducta económica inspirada en el Consenso de Washington. Pero esta alabanza se desmoronó cuando en 2000 la economía estadounidense entró en recesión. A partir de ese momento el discurso y las acciones, principalmente una vez que George Walker Bush asumió el gobierno norteamericano, estuvieron centradas en abandonar a Argentina a su suerte considerándola como la única responsable de la crisis financiera. De esta forma el escenario externo fue desfavorable para Argentina, y era notoria su dependencia de Estados Unidos. Tan notoria que cuando el gobierno norteamericano dejó atrás su indiferencia y

¹ Membro do *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas* (CONICET – Argentina). Professor da Universidad Nacional de Rosario (UNR) e da Universidad Nacional de La Plata (UNLP). E-mail: robertoxmiranda@yahoo.com.ar.

decidió participar de manera activa en la reducción del *default*, desempeñando un claro y contundente rol de fuerza política, el país latinoamericano pudo recuperar su situación económica, lo cual coincidió con un cambio benigno del contexto internacional por el aumento de los precios de las *commodities*.

Una Intención Disfuncional

Argentina, como la mayor parte de los países latinoamericanos, tiene una dependencia estructural con Estados Unidos basada principalmente en la dimensión estratégico-militar, lo cual fue muy evidente durante la Guerra Fría repercutiendo en las dimensiones económico-comerciales y político-diplomáticas. Esa dependencia estructural perdura en la era de la globalización y, entre otras cuestiones, se hizo sentir en el plano financiero a través de Estados Unidos, o bien por interposición de los medios multilaterales de crédito. En el caso de Argentina, la mencionada dependencia se vio tremendamente reforzada a través del alineamiento político de Buenos Aires con Washington impulsado a partir de 1989 por los gobiernos de Carlos Menem, y del cual no alcanzó a desentenderse su sucesor que había sido opositor, Fernando De la Rúa, cuya gestión finalizó mediante la crisis de 2001².

El *default* argentino de 2002 no fue un asunto relacionado con lo estratégico-militar. A Estados Unidos le resultó cómodo apelar a la regla de que cada cuestión o área temática debe ser resuelta de acuerdo a su propia lógica, independientemente de la racionalidad política. De esta forma entendió que el problema del endeudamiento argentino debía ser solucionado mediante métodos financieros³. Salvando las distancias, era una suerte de emulación de la actitud adoptada por Gran Bretaña en 1890 al negarse a interferir políticamente en la resolución de la crisis argentina de la banca Baring Brothers, cuando algunos

² La crisis argentina de 2001 tuvo ribetes políticos e institucionales, pero fue básicamente financiera. Se enmarcó en lo que se denominó “la periferia de la crisis”, es decir en países de economía emergente que absorbieron la volatilidad de los flujos de capitales de otros países de condición similar y que fueron el epicentro del problema. Ver Jadresic, Schmidt-Hebbel y Valdés, 2003, 359-391.

³ Para Jim Saxton (2003) del Comité Económico Conjunto del Congreso de los Estados Unidos, Argentina entró en recesión en 1998 y a fines de 2001 se encontraba en una “auténtica depresión”. Todo por “las malas políticas económicas que convirtieron una recesión común en una depresión”.

inversionistas de la *city* londinense le reclamaban al gobierno de Robert Gascoyne-Cecil, Lord Salisbury, una rápida intervención estatal en el país latinoamericano. El *Foreign Office* neutralizó ese reclamo señalando que el problema entre la Baring y el Estado argentino no debía solucionarse a través de recursos políticos, sino mediante las reglas de la lógica financiera.

Estados Unidos había recurrido a la mencionada regla, no sólo por su complicidad en el derrumbe argentino, sino también por su propia crisis económica de mediados de 2000 que derivó en una recesión, después de muchos años de bonanza. No fue una crisis de la magnitud de las que debió soportar la economía norteamericana, tanto en 1974 como en 1981. Sin embargo durante 2001 registró tres trimestres con tasas negativas que llegaron a impactar en el sistema financiero internacional⁴. La economía se sobre-expandió, hubo un crecimiento indeterminado de la industria de la tecnología de la información y de la comunicación, y la corrupción se adueñó de grandes empresas como la energética Enron Corporation o la WorldCom de telecomunicaciones, las cuales terminaron quebrando⁵. La crisis norteamericana fue la llave maestra del quiebre de la alianza de poder que Argentina había establecido en los noventa con Estados Unidos⁶. En ese momento a Argentina el contexto internacional se le volvió adverso, y la indiferencia del hegemon hacia la situación crítica que afectaba al país latinoamericano fue una muestra más que suficiente⁷.

No obstante el gobierno norteamericano, una vez que reencauzó su economía, modificó su actitud hacia Argentina. Sabía de la alta vulnerabilidad internacional de este país. Pero a Washington no le interesaba específicamente la suerte de Argentina, sino la estabilidad hemisférica. De esta forma analizó la crisis financiera del país latinoamericano con lente estratégica, para preservar

⁴ Según Alicia Girón (2002) el golpe de Al-Qaeda del 11 de setiembre de 2001, “aceleró el proceso de incertidumbre no sólo en Estados Unidos, sino en el mercado financiero internacional”, acompañando la recesión económica global.

⁵ En la crisis de 2000 también se debe considerar la vertiginosa reducción de las tasas de interés. Ver Gutiérrez, 2004.

⁶ De algún modo hubo un “contagio financiero”, como lo llama Guillermo Calvo (2009), que es el “mecanismo más común por el cual una crisis local se hace global o sistémica.”

⁷ Argentina, como Brasil, era um país altamente endeudado. No fue casual que la crisis recesiva norteamericana hiciera mella en las economías de aquellos países que, según Roberto Frenkel (2008), estaban “en situaciones de trampa financiera, con altas primas de riesgo país, crecimiento lento o recesión y gran fragilidad financiera externa.”

sus intereses geopolíticos en la región e impedir un principio de descalabro en el sistema económico mundial. En consecuencia rompió la regla que inicialmente pretendió imponer referida a que cada cuestión o área temática debía ser resuelta de acuerdo a su propia lógica. El dejar de lado la indiferencia que había impulsado sobre el caso argentino y subordinar el Fondo Monetario Internacional (FMI) a sus objetivos en torno a este caso, fue decisivo. Argentina, una vez más, sintió la rigurosidad de la dependencia con Estados Unidos como fue al haber soportado los efectos de la crisis recesiva de este país para luego ser asistido por Washington dada las necesidades estratégicas del hegemon.

La modificación de la decisión norteamericana

La participación norteamericana en las negociaciones relacionadas con el endeudamiento externo de Argentina comenzó cuando la Casa Blanca decidió contradecir lo que había sostenido el secretario del Tesoro, Paul O'Neill. Este funcionario había planteado que la citada negociación debía ser entre el país deudor y el FMI bajo criterios técnicos, sin contemplar aspectos políticos. Es decir, una negociación que no saliera de la lógica financiera. El objetivo de O'Neill era apartar a Estados Unidos del caso argentino endilgándole la responsabilidad de su resolución al FMI, entre otras cosas – como hemos anticipado – por las culpas que cargaba Washington en el desenlace de la crisis de 2001 en el país latinoamericano. De esta forma el mencionado secretario del Tesoro vetó la propuesta del ministro de Economía argentino, Jorge Remes Lenicov, de encauzar el tratamiento de la reestructuración de los vencimientos de la deuda a través de criterios políticos.

El objetivo de O'Neill no fue fácil de cumplir. El FMI estaba inmerso en una división de opiniones con respecto al caso argentino. Algunos funcionarios del máximo organismo financiero internacional se hicieron eco de la propuesta del influyente economista Rudiger Dornbusch, de “intervenir” la conducción económica de la Argentina debido a la debilidad de sus instituciones. Al mismo tiempo otros funcionarios del FMI se alinearon detrás de la idea de Fernando Losada, del ABN Amro Bank de Nueva York, el cual auspiciaba la posibilidad de prestar a Buenos Aires lo necesario para que el país no profundizara su

default. A pesar de estas posturas, O'Neill contó con una aliada muy importante como era la subdirectora del medio multilateral financiero, Anne Krueger. Con un objetivo similar al del secretario del Tesoro, Krueger quería ocultar el papel desempeñado por el FMI en el endeudamiento argentino, adjudicándole exclusivamente a Buenos Aires la responsabilidad de la cesación de pagos. Por ello, al igual que O'Neill, quería una negociación estrictamente técnica desprovista de transacciones políticas.

La posición de Krueger a favor de una negociación técnica, sumada al empecinamiento de Remes Lenicov apostando a un arreglo político, significó que la relación de Argentina con el FMI entrara en una parálisis sin retorno (Torres 2010, 88). A partir de este momento en la Casa Blanca cundió la preocupación, como hemos señalado, no por la suerte económica y política de Argentina, sino por la posibilidad de que su *default* afectara a los países de la región y provocara consecuencias internacionales indeseables. Si bien Eduardo Duhalde, en tanto presidente provisional de Argentina, no era visto aceptablemente por el gobierno norteamericano, Bush decidió modificar la postura oficial de O'Neill acerca del tratamiento de los vencimientos de la deuda del país sudamericano. Ese cambio fue clave, porque Estados Unidos eligió conducir la negociación entre Argentina y el FMI para evitar males mayores. Esto implicó desconocer la actitud de Remes Lenicov, poner a Duhalde en un segundo plano y apoyar la designación de Roberto Lavagna como ministro de Economía, en el cual Washington confiaba para llegar a buen puerto.

El gobierno estadounidense, haciéndose eco de la fuerte presión de la banca privada transnacional, en el nuevo esquema de negociación le impuso a Argentina como condición insoslayable la derogación de la Ley de Subversión Económica, lo que finalmente sucedió⁸. Los banqueros se apoyaron en la excusa

⁸ La Ley de Subversión Económica era de 1974, y en líneas generales estipulaba sanciones para aquellos que perjudicaban económicamente al país. En 2002 algunos jueces aplicaron esa ley para procesar a banqueros por el denominado "corralito" financiero. El gobierno también debió reformar la Ley de Quiebras que, bajo la prédica de la emergencia productiva y crediticia, trató de reorientar a deudores y a la deuda del sector privado. Por otra parte debió cerrar el acuerdo fiscal con las principales provincias, siendo éste uno de los requerimientos del FMI. Se suele señalar que sectores empresariales de Argentina también estaban interesados en la derogación de la Ley de Subversión Económica, porque de esta forma se les allanaba el camino hacia la obtención de créditos de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial.

de que esa ley impedía el funcionamiento del sistema financiero nacional de acuerdo a las reglas internacionales. Obviamente que tales banqueros contaron con el respaldo de los burócratas del FMI que, por otra parte, reclamaban la derogación de la citada ley porque argumentaban que la misma provocaba inseguridad jurídica para la inversión. En realidad tanto la banca como el FMI procuraron cubrir la complicidad que habían tenido en la cesación de pagos de Argentina. Sobre todo en las acciones del llamado “blindaje” financiero, del denominado “megacanje” para la postergación de vencimientos de deudas y otras medidas que, en lugar de estabilizar la economía del país, terminaron perjudicándola estructuralmente.

La participación norteamericana en las negociaciones no sólo se basó en la aceptación argentina de derogar la Ley de Subversión Económica. También se debió a que Duhalde tuvo que comprometerse a convocar a elecciones con el objetivo de no prolongar su interinato presidencial, lo cual cumplió. Asimismo la mencionada participación fue posible por otras razones. Una fue la decisión de la Casa Blanca de apartar a O'Neill del caso argentino. Otra se relacionó con el mejoramiento de las relaciones diplomáticas y comerciales entre Washington y Buenos Aires⁹. Una tercera situación fue el consentimiento tácito que el Departamento del Tesoro le prestó a la “teoría de la tergiversación” sostenida por Lavagna frente a las declaraciones y acciones del director del Departamento del Hemisferio Occidental del FMI, Anoop Singh, el cual había tenido mucho que ver con la suerte de las finanzas argentinas¹⁰.

Pero no sólo estas razones estuvieron relacionadas con la opción estadounidense de encabezar las negociaciones entre Argentina y el FMI. También hubo tres cuestiones internacionales que Estados Unidos tuvo en cuenta para aumentar su participación en la negociación que el país latinoamericano comenzaba con el organismo financiero multilateral, a fin de reprogramar los vencimientos de la deuda. Una cuestión fue la caída que experimentaron las bolsas de Chile y México, en junio de 2002. Otra se vinculó

⁹ Por ejemplo Robert Zoellick, representante de Comercio, le hizo saber al canciller Carlos Ruckauf que Estados Unidos iba a incluir a Argentina en el denominado “sistema generalizado de preferencias”, lo cual beneficiaba las exportaciones al mercado norteamericano mediante aranceles muy bajos, o bien sin aranceles de importación.

¹⁰ Singh fue separado del caso argentino y su lugar lo ocupó John Thornton.

con la estabilidad de Brasil, ya que desde la Casa Blanca se apoyó un préstamo del FMI a ese país por 30.000 millones de dólares, en setiembre de 2002, el mayor crédito otorgado por la institución hasta ese momento en “respaldo al programa económico y financiero”¹¹. Una tercera cuestión, muy importante por cierto, fue la presión ejercida por España y Francia en torno al G-7, la cual ablandó la perspectiva norteamericana sobre el *default* argentino y, paralelamente, le permitió a Lavagna introducir un elemento político en la atmósfera técnica en la que se desenvolvía la negociación del acuerdo con el FMI¹².

Por encima de todo lo señalado hubo una situación bastante contundente, como fue la recuperación que estaba experimentando la economía argentina a partir de 2002 gracias al crecimiento del comercio mundial operado en el primer y tercer trimestre de ese año. De esta forma Estados Unidos finalmente terció para que Argentina y el FMI sellaran el acuerdo provisorio de enero de 2003¹³. Por un lado empujó al organismo internacional a que postergara los vencimientos que tenía Argentina, y por el otro presionó al director del mismo, Horst Köhler, para que aislara a los burócratas de la negociación. Para Washington la recuperación de la economía argentina funcionó como una garantía, mientras centraba sus expectativas en el próximo gobierno. A todo esto Lavagna había logrado modificar el eje de la negociación y, al mismo tiempo, plantear la reestructuración definitiva de la deuda externa en otra negociación, bajo circunstancias diferentes, de menos vulnerabilidad para Argentina (Miranda 2003).

¹¹ También se debe considerar que Brasil estaba en campaña electoral, y que Luiz Inácio Lula da Silva era el candidato con más posibilidades de ingresar al Planalto. Vale añadir que no sólo Estados Unidos estaba interesado en la estabilidad económica, sino también Francia.

¹² El objetivo español y francés no era otro que el de preservar los intereses de sus empresas que habían sido beneficiadas por las privatizaciones de los noventa.

¹³ En octubre de 2002, Alan Larson, encargado de Asuntos Económicos y Agrícolas del Departamento de Estado, anticipó la decisión norteamericana de presionar al FMI para que resolviera un programa de transición con Argentina.

El eje Lavagna-Taylor

La llegada de Néstor Kirchner al gobierno, en mayo de 2003, provocó una actitud positiva de Estados Unidos hacia Argentina. Si bien en Washington al flamante presidente no lo conocían suficientemente en términos de experiencia política, el gobierno norteamericano apostó por su asunción ya que entendía que con él era posible resolver el proceso de salida del *default* argentino. La visita a Buenos Aires del secretario de Estado, Colin Powell, a los pocos días del ingreso de Kirchner a la Casa Rosada, fue una muestra del apoyo político norteamericano para que Argentina se comprometiera con el FMI en la negociación de un acuerdo definitivo sobre la reprogramación de los vencimientos de la deuda. Para que esto fuera posible, la Casa Blanca propuso “una relación cooperativa y bilateral”, lo cual – concretamente – implicó un respaldo directo a Argentina ante el organismo financiero internacional.

Bush no quería complicaciones con la región y buscó armonizar su vínculo con la misma porque su agenda estaba centrada en otros lugares del planeta. Por un lado se reunió en Washington con el presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva para ratificar, una vez más, la alianza histórica y estratégica entre el hegemon y el pivot. No fue extraño que en esa ocasión el presidente estadounidense expresara que Brasil era “una parte increíblemente importante de una Norteamérica y Sudamérica pacífica y próspera”, gracias a la relación “vital y creciente” que había entre ambos países. Por ello la Casa Blanca no fue ajena al apuntalamiento que, como señalamos más arriba, el FMI le prestó irrestrictamente a la economía brasileña durante 2002. En este caso el gobierno norteamericano no tuvo dudas en sostener a Brasil por su condición estratégica. Por otro lado, en el marco de la pretensión de un clima armónico con la región, el patrocinio estadounidense a Argentina también fue posible porque dos funcionarios reticentes a hacer concesiones a éste país habían renunciado a sus puestos. Se trataba de O'Neill, y del presidente del Consejo Económico Nacional, Lawrence Lindsey¹⁴.

La respuesta de Kirchner a la nueva etapa que se abrió en las relaciones bilaterales fue oportuna. El presidente argentino aceptó la continuidad de

¹⁴ Ver Andrews 2002.

Lavagna en su gobierno, entre otras cosas porque esa era la intención de John Taylor, subsecretario del Tesoro en Asuntos Internacionales, para conservar la estructura negociadora que había dado a luz el acuerdo provisorio de enero de 2003, y a través de la cual se podía arribar a un convenio definitivo entre Buenos Aires y el FMI. En verdad Taylor sólo creía en Lavagna como interlocutor válido para tratar la relación de Argentina con el organismo financiero internacional. Por otra parte el funcionario norteamericano rescataba como altamente favorable el sustento legislativo y empresarial que el ministro argentino había cosechado durante el interinato de Duhalde, y que en los comienzos de Kirchner representaba una mayor solidez política que el poder del propio presidente. Sin embargo esto no fue todo. El subsecretario del Tesoro valoró enormemente el compromiso de Lavagna de iniciar conversaciones con los acreedores privados de bonos en *default* para enhebrar una propuesta sustentable.

Este compromiso implicó que Taylor obtuviera un buen posicionamiento en el debate que se había generado al interior del FMI a propósito del caso argentino. Más aún, significó un nuevo retroceso para los burócratas del organismo internacional que, entre otras cuestiones, exigían un acuerdo técnicamente muy severo y a largo plazo, reclamo que Argentina no admitía. De manera que el subsecretario del Tesoro consolidó su conducción en la relación entre Argentina y el FMI, lo cual derivó en un reconocimiento de Estados Unidos como la variable interviniente en la solución del problema del *default* del país latinoamericano. Por otra parte, para Lavagna, relegar a la burocracia del FMI era una situación más que importante en el proceso negociador, y eso sólo lo pudo lograr Taylor que prácticamente enterró el criterio técnico para la negociación.

En la negociación convergieron distintas cuestiones que merecen ser subrayadas. Una fue el poder que acumuló el ministro de Economía argentino gracias al soporte político que le brindó el subsecretario del Tesoro norteamericano. Por ejemplo desplazó a la Cancillería de espacios que habitualmente estaban reservados para ella. Al mismo tiempo el constreñimiento de la agenda externa argentina, por el tema de la deuda, le quitó relevancia a otros asuntos vinculados a las relaciones internacionales del país. Pero el hecho más relevante fue el papel principal de Lavagna en la

negociación, que produjo una suerte de competencia intragubernamental, por un lado, entre él y el presidente del Banco Central, Alfonso Prat Gay, luego reemplazado por Martín Redrado en setiembre de 2004, y por el otro, también entre el responsable de Economía y Kirchner, junto a su ministro de Planificación Federal, Julio De Vido. Debemos tener muy en cuenta que en esta puja interna en el gobierno argentino, Taylor salía a sostener sistemáticamente al ministro de Economía, lo cual en ese momento fue sustancial.

Otra cuestión a destacar fue el contexto internacional que tuvo Argentina a partir de 2002, el cual se tornó favorable. El alza de los precios de las *commodities*, que en aquél año amentaron el 224% en comparación a 1972, generó un interesante crecimiento del comercio exterior del país, el cual -como hemos anticipado- contribuyó a una rápida recuperación de la economía nacional. Las exportaciones, que en 2002 sumaron alrededor de 25 billones de dólares, saltaron al año siguiente a casi 30 millones de dólares, fundamentalmente a través de los cereales, pienso para animales, semillas, petróleo y derivados y aceites de origen vegetal (Berrettoni y Polonsky 2011). La demanda mundial de alimentos, especialmente de la soja, convirtió a Argentina en una suerte de potencia agrícola ubicándose, entre 2002 y 2005, como tercer país exportador de esa oleaginosa después de Estados Unidos y Brasil, según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Una tercera cuestión a tener en cuenta es la intención norteamericana de querer sumar a Argentina como un aliado seguro para distintos temas que eran de su interés. Desde Washington se partía del supuesto de que facilitándole a Buenos Aires la salida del *default*, la Casa Rosada iba a responder satisfactoriamente a algunos de los requerimientos que le planteara la Casa Blanca. Por ejemplo la administración Bush creyó, entre otros temas, que Argentina iba a apoyar la intervención militar norteamericana en Irak, aceptar el Área de Libre Comercio de las Américas, sostener la eventual presencia militar estadounidense en la Triple Frontera e iniciar el distanciamiento con Cuba y luego con Venezuela. Pero no fue así, Kirchner desestimó todas y cada una de estas expectativas. De todas maneras a Taylor, más allá de los decisores del gobierno norteamericano, sólo le preocupó la salida del *default* que fue para lo que Bush le encargó el caso argentino, y eso predominó mayormente en el vínculo bilateral.

La Negociación

La negociación reflejó que el núcleo duro de la misma pasaba por el eje Lavagna-Taylor. La retórica entre Kirchner y los burócratas del FMI no fue decisiva en el curso de las conversaciones. El presidente argentino criticó duramente el comportamiento del organismo internacional durante los noventa hasta la crisis de 2001, sobre todo por el carácter errático y perjudicial de la gestión de este organismo con el país. Pero el discurso empleado por Kirchner contra el FMI estuvo destinado a la política doméstica, a partir de lo cual algunos analistas y estudiosos de la política exterior del presidente argentino hipotetizan que aquél discurso sólo sirvió para fortalecer su gobierno. Hubo un motivo fundamental de este proceder, como fue el de aglutinar a la sociedad argentina detrás de una reivindicación que connotaba el ánimo soberano, aumentando así la legitimación interna del gobierno nacional, dado el débil resultado electoral obtenido por Kirchner para acceder a la Casa Rosada.

A pesar del mencionado motivo, el discurso de Kirchner sensibilizó a la burocracia del FMI. Principalmente porque los funcionarios se vieron obligados a preservar los espacios de decisión que a través del tiempo fueron sumando dentro de la estructura del organismo, sobre todo frente a los gobernantes de los principales países miembros de este organismo. Por eso los burócratas trataron de impugnar el discurso que los responsabilizaba de la debacle argentina, y lo hicieron minimizando los traspiés cometidos como consecuencia de la aplicación de sus políticas, e incluso desconociendo los apoyos brindados a los gobiernos de Menem y De la Rúa. Sin embargo fue más que evidente que la burocracia del FMI había perdido espacios de negociación a expensas del gobierno norteamericano, y en el caso argentino Taylor tuvo mucho que ver con esto. Con Lavagna coronó coincidencias que culminaron en el fin de una negociación que el FMI debió aceptar sin atenuantes¹⁵.

El citado subsecretario realizó tres acciones políticas prácticamente decisivas. En primer lugar neutralizó, rápidamente, la presión de algunos gobiernos del G-8 que procuraban transmitir las demandas de sus ciudadanos,

¹⁵ Sebastián López Cópola, María Cecilia Tossi e Ivana Verdi (2003) entienden que Argentina obtuvo ventaja a partir del uso de los costos recíprocos de la relación interdependiente con el FMI.

acreedores de bonos argentinos en *default*, sobre todo de Italia, Japón y Alemania. En esta situación la función que cumplió Lavagna y su secretario de Finanzas, Guillermo Nielsen, fue más que importante. En segundo lugar, obtuvo un éxito interministerial en el gobierno norteamericano al lograr que el subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, Roger Noriega, atenuara sus puntos de vista negativos en torno a la política interna de Argentina. Por último Taylor logró silenciar a Krueger, y de esta forma le quitó apoyo a los planteos de la burocracia del FMI que no dejaban de exigir un tratamiento técnico y estricto del caso argentino.

Precisamente después de sortear el último intento impulsado por la burocracia del FMI acerca del superávit primario fiscal y de las reformas estructurales que debía realizar Argentina, Taylor y Lavagna lograron cerrar un acuerdo de tres años destinado a la refinanciación de los vencimientos de capital. Fue en setiembre de 2003, en el contexto de la reunión anual del FMI-Banco Mundial que se llevó a cabo en Dubai, Emiratos Árabes Unidos. En virtud de este acuerdo Argentina pudo hacer frente a un inminente vencimiento de casi 3.000 millones de dólares. Pero lo más destacable de ese acuerdo fue la aceptación del organismo financiero internacional de un superávit primario fiscal del 3% del PBI, cuando la pretensión burocrática había sido del 3,5% en 2004 hasta llegar al 5% en 2006.

Junto al acuerdo, Argentina hizo efectiva la propuesta para los acreedores privados bajo la consigna de que la misma era posible por su sustentabilidad. Entre otras cosas la propuesta significaba, por un lado, una quita del 75% del valor nominal sobre la deuda de capital en *default*, y por otro lado, el no reconocimiento de los vencimientos de intereses adeudados desde 2002. La iniciativa argentina reprodujo la discrepancia entre Kirchner y el FMI. El presidente argentino rechazó las críticas y las presiones del organismo internacional que intentó vehiculizar la negativa de los tenedores de bonos a la propuesta de Dubai, y cuyas organizaciones no eran reconocidas por Buenos Aires¹⁶. Kirchner no quiso modificar la oferta porque priorizó la política

¹⁶ En el discurso que dio Lavagna el 11 de abril de 2005 en la Reunión Anual de las Asambleas de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, en Okinawa, recordaba que había sido inviable la negociación con “grupos individuales” de bonistas, y que en su lugar había sido muy productiva la ronda de consultas con éstos porque, además, “era necesario dejar que hablaran los mercados. Los

doméstica, fundamentalmente la estabilidad institucional y la economía en crecimiento, además de considerar que en 2005 se iban a realizar elecciones de medio término en las cuales se jugaba su legitimidad política.

El FMI, una vez más y a pesar de su debilidad política, quiso canalizar su cuestionamiento a la propuesta argentina a través de los ministros de Finanzas y de Economía del G-7. Por ejemplo la Cumbre ministerial de Boca Ratón, realizada en febrero de 2004, planteó las mismas demandas que movía al organismo financiero internacional, es decir, que Argentina permitiera la participación de los bonistas en la negociación por los títulos en cesación de pagos, como así también que el país resolviera las reformas estructurales pendientes. En un determinado momento el compromiso del G-7 con el FMI hizo peligrar el éxito del esquema impulsado por Buenos Aires y consentido por Taylor. El ensamble del poder burocrático del organismo multilateral con el poder político mundial era una mala señal para la conducción ejercida por el subsecretario del Tesoro en relación al *default* argentino.

A pesar de las declaraciones y de las intransigencias, a principios de 2005 Argentina lanzó el canje de bonos sin intervención del FMI y con un nuevo respaldo de Taylor, el cual no quería otra cosa más que una rápida solución del caso¹⁷. Había primado el acuerdo entre el subsecretario norteamericano y el ministro argentino, poniendo de manifiesto que ambos actores habían conformado el núcleo duro de la negociación. Vale puntualizar que Lavagna había realizado algunos ajustes sobre los que Kirchner no acordaba. Por ejemplo mejoró la propuesta de Dubai reconociendo los intereses caídos desde 2001, lo cual fue un incentivo para atraer a los acreedores privados. En marzo de 2005, la aceptación de la propuesta argentina había llegado casi al 77% del total de los títulos, lo cual superó las expectativas previas y, para el gobierno argentino, el canje fue considerado altamente positivo con la esperanza de reingresar al mercado de capitales, que en última instancia era el objetivo natural de la solución al *default*.

mercados, con más realismo que los lobbies, han hablado favorablemente con una tasa de aceptación de más del 76% por encima de lo que hoy exigen las cláusulas de acción colectiva". Ver Lavagna 2010.

¹⁷ Debemos tener en cuenta que a fines de setiembre de 2004, la Securities and Exchange Commission (SEC) levantó la prohibición a Argentina para operar en el mercado y, de esta forma, aprobó la propuesta de canje realizada en Dubai.

Las diferencias entre Kirchner y la burocracia del FMI estuvieron en un segundo plano. Lavagna negoció con criterio político atendiendo referencias técnicas, mientras Taylor buscó demostrar que la propuesta de Dubai era sustentable. Así este negociador tranquilizó el cruce de presiones que se daba en el seno del G-8, que representaba la política mundial y a los tenedores del capital transnacional. Obviamente que la mayor parte de los acreedores privados no podía tener una mejor cuota de garantía que el respaldo del subsecretario estadounidense a lo ofrecido por el ministro argentino. La propuesta también tranquilizó al FMI que no pudo ir contra el esquema desarrollado por Taylor, aunque a este esquema los burócratas de la institución internacional lo vieron como una derrota. El mensaje de este funcionario al G-8 consistió en solicitar tolerancia por la suerte argentina, entre otras cosas, porque la evolución del mercado iba a ser favorable a la propuesta del ministro de Economía, a lo cual había que añadir, por un lado, que el país estaba pagando los vencimientos con el FMI, a veces con reservas del Banco Central, y por el otro, que confiaba en que Buenos Aires resolvería temas que le interesaban al organismo financiero internacional, como las tarifas de los servicios públicos y el superávit fiscal¹⁸.

La Agenda Congelada

Después de efectuado el canje, los actores principales de la negociación se apartaron de las relaciones triangulares entre Argentina, Estados Unidos y el FMI. Taylor se fue de la administración Bush en abril de 2005, y Lavagna hizo lo propio en el gobierno argentino en noviembre del mismo año. La Casa Blanca decidió reducir su involucramiento en el vínculo entre el país latinoamericano y el organismo financiero internacional. Consideró largamente cumplido el objetivo de que el *default* argentino no provocara una crisis regional generalizada. Entendió que el problema menor como era el de los bonistas que desistieron del canje debía ser tratado por el FMI, y éste formular el reclamo

¹⁸ Una señal de Lavagna en este sentido fue el haber modificado el presupuesto para 2005, elevando el superávit fiscal consolidado con el fin de acercarse a lo solicitado por el FMI. Cabe consignar, también, que en septiembre de 2004, las agencias calificadoras de riesgo habían señalado que era necesario aumentar el superávit fiscal para no caer nuevamente en default.

sobre Argentina. Por su parte Kirchner, una vez consolidada su victoria electoral en la renovación legislativa de 2005 que le proporcionó la fortaleza política que necesitaba, encabezó personalmente la relación con los medios multilaterales de crédito.

La relación de Argentina con el FMI no mejoró, al contrario, empeoró notablemente¹⁹. Una cuestión fue el tema que salió a la luz en agosto de 2004 sobre la suspensión de las negociaciones bilaterales por el incumplimiento de las metas pactadas en el acuerdo, y que no trascendió para preservar el canje. A través de este tema se renovó la puja entre Kirchner y los burócratas, por supuesto que desde posiciones diferentes a las que habían tenido en el pasado y bajo un marco muy distinto. Sin embargo el FMI no dejó de apelar a la asistencia política de Estados Unidos. Así sucedió cuando la burocracia del organismo internacional, contrariamente a la intención primigenia del gobierno norteamericano, presionó sobre la Casa Blanca para que esta le exigiera a Argentina una solución perentoria a los *holdouts*, que representaban casi el 24% del total de los títulos en cesación de pagos.

Randal Quarles, subsecretario de Finanzas del Departamento del Tesoro, quiso retomar el papel que había tenido su país en el asunto del default argentino, pero fracasó. El funcionario norteamericano pretendió crearle la necesidad a Argentina de que para restablecer en términos positivos el vínculo con el FMI, este país debía resolver previamente la situación de los *holdouts*. En ese momento pesaron enormemente las expresiones que Lavagna había volcado durante el desarrollo de la 46ª Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo, realizadas en Okinawa, en abril de 2005. En esta ocasión el ministro de Economía caratuló de discriminatorio el pedido del FMI para que Argentina resolviera expeditivamente la cuestión de los bonistas que no habían ingresado en el canje, cuando en casos similares las negociaciones duraron varios años.

Además de la suspensión de las negociaciones bilaterales por el incumplimiento de las metas pactadas en el acuerdo, hubo otra cuestión que

¹⁹ Según José Fernández Alonso (2006, 86) “las políticas para la normalización de las relaciones con los agentes financieros globales conocieron una creciente complejidad. Por entonces, quedó en evidencia las limitaciones de una política regida por la confrontación”.

marcó un quiebre en la relación de Argentina con el FMI, como fueron los efectos posteriores a la decisión de la Casa Rosada de cancelar sus obligaciones con el citado organismo, en diciembre de 2005. A pesar de las diversas críticas de la oposición política, incluso muy disímiles entre sí en cuanto a los argumentos, el Congreso argentino terminó por ratificar la decisión presidencial. El pago de casi 10.000 millones de dólares adeudados se hizo efectivo al organismo internacional, inscribiéndose en un contexto en el cual otros países, como por ejemplo Rusia, Indonesia y Filipinas, habían transitado el mismo camino. Justamente Brasil había tenido idéntica iniciativa unos días antes de la medida argentina que, según algunas versiones, fueron decisiones coordinadas entre Lula y Kirchner. Para el presidente argentino el país había logrado la “independencia del organismo internacional”.

La cancelación de la deuda de Argentina con el FMI significó, paradójicamente, el congelamiento de la agenda bilateral entre ambos actores. Algunos analistas habían sido optimistas al estimar que las discrepancias entre Kirchner y la burocracia del organismo internacional iban a ser superadas una vez saldada la deuda. Por un lado tales analistas suponían que el FMI, a través de este acto, se quitaba de encima su responsabilidad por la crisis de 2001. Por otro lado creían que el desahogo por el desendeudamiento le iba a facilitar a Argentina un espacio de autonomía para diseñar y ejecutar su política económica y social, como así también para atraer inversiones sin la participación del FMI. Pero las discrepancias persistieron, hasta el punto que la revisión que el FMI realizó en julio de 2006 sobre la economía argentina siguiendo el artículo IV del Convenio Constitutivo de este organismo, la primera desde la cancelación del pasivo, no volvió a repetirse. Esto no fue todo. El congelamiento de la agenda entre Argentina y el FMI tuvo un efecto rebote en la relación entre el país latinoamericano y Estados Unidos. Lo que el medio multilateral no le pudo transmitir a Argentina, lo fue comunicando el gobierno norteamericano.

A modo de conclusión

La no adaptación de Argentina a los patrones del FMI, los mismos que habían contribuido a lo que terminó siendo la crisis de 2001, significó que la relación del país con los temas financieros se realizara sin la participación del

citado organismo internacional, y que su lugar lo ocupara directamente Estados Unidos. Este país mantuvo el rol político que había desempeñado en el tratamiento del *default* hasta una vez resuelto gran parte del problema de la deuda. Pero ese rol del gobierno norteamericano transmutó de la condición de colaborador de Argentina a la de litigante de este país, exigiéndole la solución de algunos temas, entre otros, la negociación con los acreedores privados que no habían ingresado en el canje de bonos en 2005, a pesar del fracaso de Quarles.

Por la resistencia de Buenos Aires, Washington continuó priorizando sus intereses estratégicos que han sido el eje de la dependencia estructural de Argentina con Estados Unidos. A pesar de las muy importantes coincidencias entre ambos países en temas diversos de la agenda bilateral, el gobierno norteamericano limitó las acciones externas de Argentina, la cual se recuperaba económicamente y lograba estabilidad institucional. Una prueba de las restricciones estadounidenses fue el haber penalizado a Argentina a través de obstáculos a su acceso al circuito inversor transnacional, lo cual terminó por reforzar el aislamiento del país de los mercados financieros internacionales. Justamente cuando Argentina creyó que el desendeudamiento le iba a dar mayor libertad económica, el hegemon – en nombre del sistema financiero internacional – le redujo el margen de maniobrabilidad internacional.

REFERÊNCIAS

- Andrews, Edmund. 2002. “Big Banks Step Up Efforts Against I.M.F. Debt-Relief Plan.” *The New York Times*, 19 de dezembro.
- Berrettoni, Daniel, e Mariángeles Polonsky. 2011. “Evolución del comercio exterior argentino en la última década: origen, destino y composición”. *Revista del CEI* 19: 81-99. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Calvo, Guillermo. 2009. “Crisis financieras internacionales. Interpretación e implicaciones para la teoría y política económica.” Conferencia en la Universidad ORT, Montevideo, 19 de agosto.
- Fernández Alonso, José. 2006. “La reinserción financiera como eje rector de la agenda ex-terna argentina post-default.” In *La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner*, Tomo IV, Vol. 1, editado pelo Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario, 31-88. Rosario: Editora Universidad Nacional de Rosario.
- Frenkel, Roberto. 2008. “Tres notas sobre las economías de mercado emergente y la crisis financiera internacional.” *Iniciativa para la Transparencia Financiera*, Documento n°37. Acesso em 18 de abril de 2010: <http://www.itf.org.ar>.
- Girón, Alicia. 2002. *Crisis Financieras*. Cidade do México: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gutiérrez, Roberto. 2004. “El papel de la industria de las TIC: recesión y recuperación en Estados Unidos y México.” *Análisis Económico*, XIX (42): 45-77. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.
- Jadresic, Esteban, Klaus Schmidt-Hebbel, e Rodrigo Valdés. 2003. “Crisis financieras internacionales, prestamista de última instancia y nueva arquitectura financiera internacional.” *Cuadernos de Economía* 120: 359-391. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Lavagna, Roberto. 2005. “Address by the Governor for Argentina at the Third Plenary Session.” Acesso em 07 de agosto de 2010: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=516885>.
- López Cópola, Sebastián, María Cecilia Tossi, e Ivana Verdi. 2003. “La relación Argentina-Fondo Monetario Internacional: el uso de los

- costos recíprocos.” *Relaciones Internacionales* 24: 107-126. Universidad Nacional de La Plata.
- Miranda, Roberto. 2003. *Política Exterior Argentina*. Idas y venidas entre 1999 y 2003. Rosario: Ediciones PIA.
- Saxton, Jim. 2003. “La crisis económica argentina: causas y remedios.” *Comité Económico Conjunto del Congreso de los Estados Unidos*. Acceso em 02 de fevereiro de 2011: <http://www.vekweb.com/days/crisis.htm>.
- Torres, Jorge. 2010. *La política exterior argentina en los tiempos del default*. Buenos Aires: Dunken.

RESUMO

En diciembre de 2001, debido a la crisis financiera, Argentina tuvo que suspender sus pagos externos. A partir de esta situación comenzó un frenético proceso de abandono del *default*. Los estudios sobre las causas, procesos y mecanismos de la crisis han estado centrados en en-foques económicos. En este trabajo – en cambio – se considera la política internacional. El objetivo es analizar el papel de Estados Unidos en la reestructuración de la deuda argentina. Para ello consideramos las razones, condiciones y acciones desarrolladas por la potencia hegemónica en la relación entre Argentina y sus acreedores. Especialmente enfatizamos el rol político impulsado por el gobierno de Estados Unidos, rol que éste gobierno no tuvo ninguna intención de ejercer en la etapa previa a la debacle, ni durante el inicio de la misma. Concluimos que, a pesar de la salida de Argentina de gran parte del *default*, una vez más se hizo evidente la de-pendencia del país con Estados Unidos.

PALAVRAS-CHAVE

Argentina; Estados Unidos da América; Dívida Externa; Default.

Recebido em 15 de março de 2013.

Aprovado em 23 de dezembro de 2013.

NOVA PEI, UMA QUESTÃO DE ÊNFASE

Eduardo Brigidi de Mello¹

“É a terceira guerra da qual eu fujo, mas é a primeira em que tenho o apoio do governo brasileiro.”

Depoimento de cidadã libanesa citado em *Conversas com jovens diplomatas*, de Celso Amorim.

Introdução

A política externa brasileira recuperou, a partir de 2003, as principais linhas-de-força adotadas entre 1930 e 1980, especialmente aquelas esboçadas entre janeiro de 1961 e março de 1964. As ênfases do Governo Lula foram consequência da retomada da concepção do Estado como coordenador estratégico do desenvolvimento, contrariamente à experiência dos anos 1990, em que a lógica do Mercado ganhou primazia. O Estado ampliou e diversificou as políticas públicas, arrogando-se função central no combate à desigualdade, que passaria a ser condição para a democracia e o crescimento. Já na área externa, as transformações estruturais e o aperfeiçoamento institucional iniciados com a redemocratização possibilitaram ao país consolidar sua estratégia globalista, à qual foi agregada em 2003 a ênfase do *protagonismo*.

Essa ênfase teve como premissa deontológica o valor da igualdade (verbalizada também como justiça social), presente em inúmeros discursos do Presidente e de seu Chanceler e alçada a variável-chave da política exterior. Se o desenvolvimento depende da posição do país no sistema internacional, a

¹ Graduado em Direito pela UFRGS. Mestre em Ciência Política pela UFRGS. Diplomata desde 2008. Passagens pelas Embaixadas do Brasil na Guiné-Bissau e no Chile. E-mail: eduardo.brigidi@hotmail.com.

promoção da igualdade exige a correspondência entre as abordagens interna e externa, que se refletem no *espelho democrático*: democracia nacional, multilateralismo global. Nesse sentido, a igualdade (conteúdo) e a legitimidade democrática (forma) são os elementos distintivos que permitem comparar esse período com a Política Externa Independente (PEI), razão pela qual é aqui denominado Nova Política Externa Independente (Nova PEI).

A partir disso, propõe-se o estudo da Nova PEI sob quatro eixos: (a) Multilateralismo Político; (b) Multilateralismo Econômico; (c) Cooperação Sul-Sul; e (d) Igualdade. Os dois primeiros são considerados *objetivos*; a cooperação, *instrumento* do qual dependem; e a igualdade, *valor* que os fundamenta, permeando o discurso e a ação. O valor da igualdade é o componente idealista da Nova PEI, acrescentado ao neorrealismo multilateral e ao pragmatismo da cooperação, em concerto metodológico que busca identificar a singularidade da atuação brasileira entre 2003 e 2010.

A Política Externa Independente (PEI)

Ainda a questão da ruptura

A PEI durou pouco mais de três anos, entre 1961 e 1964, época em que as vulnerabilidades do país tornavam improvável a assunção de riscos externos. Ainda assim, gerou polêmica a discussão sobre seu suposto caráter de *ruptura* da tradição diplomática brasileira, tendo sido considerada até mesmo uma das causas acessórias do Golpe de 1964. Recorde-se que a PEI extraía legitimidade da Constituição de 1946, cujo art. 4º, único a tratar de relações internacionais, trazia o princípio da solução pacífica de conflitos, por arbitramento ou outros meios “regulados por órgão internacional de segurança” do qual o Brasil fosse membro.

O restrito texto constitucional era típico do período de formação do Estado, que facultava ampla margem de interpretação sobre os princípios constitutivos da tradição. Essa, porém, deve ser depurada de seus elementos míticos, não sendo uma “estátua imóvel”, conforme as concepções aristotélica e hegeliana. É herança cultural de crenças e técnicas, transmitidas de uma geração a outra, passagem na qual a tradição realiza a tensão fecunda com a criação (Abbagnano 2000, 792; Bosi 2002). Esses valores ou técnicas sofrem

ruptura somente quando são substituídos por antivalores ou práticas opostas (Bosi, 2002), em dicotomias como pacifismo-belicismo, capitalismo-comunismo, protecionismo-livre-cambismo.

O *valor*, bem objeto de escolha, é concretizado pelo *princípio*, fundamento da ação; singularizam-se por sua *essência*, que não pode ser confundida com a *ênfase*, que é realce da natureza substancial. Logo, questiona-se: propôs a PEI a revisão da essência dos princípios tradicionais da política externa brasileira? Rompeu com o poder hegemônico no hemisfério, os Estados Unidos, para alinhar-se à tradição oposta, o comunismo soviético? Saiu da OEA e do TIAR para filiar-se à Internacional Comunista, ao Movimento dos Não-Alinhados (MNA)? Passou a apoiar ações bélicas, ingressando na OTAN ou no Pacto de Varsóvia? Rompeu o Acordo Militar com os EUA? Questionou a autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a solução pacífica de conflitos?

Pode-se prosseguir indefinidamente, conforme se analisem os postulados da PEI sistematizados por San Tiago Dantas (Dantas 1962, 6). Era contrário à tradição defender a “prática da coexistência” e o desarmamento “geral e progressivo”? A “não-intervenção”, a “autodeterminação dos povos”? Apregoar a “ampliação do mercado externo” e as relações comerciais com “todos” os países? Conclamar à “emancipação” dos territórios não-autônomos? Poderia considerar-se ruptura a defesa da formulação e do controle endógenos dos planos econômicos e da ajuda externa? A resposta afirmativa a essas perguntas seria prejudicial à própria tradição que se busca proteger, já que implicaria reconhecer que tais postulados – minimamente soberanos – não faziam parte de nossa cultura.

Pressupondo-se, pois, a precisão conceitual de vocábulos como *tradição*, *valor*, *princípio*, *essência* e *ênfase*, é possível esclarecer alguns aspectos. Tome-se, por exemplo, a tradição de comerciar: se o *princípio tradicional*, desde a Lei Eusébio de Queirós, era o do livre-comércio com matizes protecionistas, a *ênfase* de buscar todos os mercados possíveis era, como indica o vocábulo, *ênfase*, exacerbação da essência de comerciar. Se defendíamos o *princípio* da autodeterminação, abster-se nas votações de resoluções anticoloniais na ONU implicava mudança de *ênfase*, não da *essência* da tradição, a autodeterminação;

da mesma forma, apoiar a permanência de Cuba na OEA era *ênfatizar o princípio* da não-intervenção, não subvertê-lo em sua *essência*.

A questão, porém e por isso, mantém-se: que potencial de ruptura teria a PEI ante um sistema internacional – para não dizer hemisférico – com extrema desproporção de poder sobre o Brasil? A bipolaridade restringiu ações práticas e fez com que a PEI se limitasse a ações simbólicas (Amorim 2011), razão pela qual a análise deve concentrar-se no plano do discurso, em que se retomaram os princípios da Diplomacia para o Desenvolvimento, iniciada com a Revolução de 30 e vigente até a década de 1980 (Visentini 2004). Esses princípios – cooperação, pacifismo, não-confrontacionismo – marcaram o período formativo da tradição, extraídos a partir da dialética das correntes liberal e autonomista (Cervo 2012a).

Discurso e visão de mundo

Segundo o Presidente Jânio Quadros, a PEI procurou superar uma diplomacia considerada “inócua e subsidiária de uma nação ungida de interesses dignos, mas estrangeiros” (Quadros 1961). Na esfera política, o Chanceler Afonso Arinos propunha a cooperação, o respeito ao direito internacional e o fortalecimento da ONU, espaço adequado para propor reformas e no qual o Brasil manteria posição de independência, votando caso a caso com base em seus objetivos permanentes (Arinos 2001).

Apesar da afinidade ideológica, o Brasil não se vinculava ao “bloco das nações ocidentais”, pois seus “compromissos jurídicos” limitavam-se às “vinculações continentais”: ONU, OEA, TIAR e Pacto de Assistência Militar Brasil-EUA (Arinos 2001, 239-240). Já o adjetivo “independente” trazia o desafio à bipolaridade da Guerra Fria, para ampliar a área de iniciativa e responsabilidade “próprias” e contribuir para uma ordem pacífica e justa. Disso decorria o repúdio à guerra, complementado pela ideia de que a “liberdade política” exigia também “justiça social e igualdade econômica” (Dantas 1962, 18-19).

No campo econômico, a PEI deveria contribuir para o aumento das exportações e, dessa forma, apoiar a ampliação do mercado interno, a geração de divisas e a industrialização por substituição de importações. Para tanto, buscou diversificar a pauta comercial, sem limitações de caráter ideológico, na América Latina, no Leste asiático e no Leste europeu; além disso, deu impulso à

aproximação com a Argentina, com a perspectiva de dar origem ao núcleo principal da integração do mercado latino-americano (Dantas 1962). Aqui se encontra a gênese das críticas de “terceiro-mundismo”, que San Tiago Dantas contestou ao assinalar que a nova ênfase ocorria “sem desprezo das possibilidades de incremento do comércio com os Estados Unidos e com a Europa Ocidental” (Dantas 1962, 11).

Na esfera da cooperação, a PEI foi a primeira a criar marco concreto de integração com a Argentina, por meio dos Acordos de Uruguiana de 1961; além disso, aproximou-se do então chamado “Terceiro Mundo”, como visto pela afinidade discursiva com o MNA, no qual ingressou como observador. Outros exemplos foram a visita de Afonso Arinos ao Senegal, a primeira de um Chanceler brasileiro ao continente africano; os votos sobre resoluções anticolonialistas na Assembleia-Geral da ONU (AGNU), em que o forte discurso traduziu-se em voto de abstenção, quando se tratava de Portugal; os discursos pela não-suspensão de Cuba da OEA; a visita do Vice-Presidente João Goulart à China. Outra polêmica de proporções retóricas foi ocasionada pela condecoração de Che Guevara por Jânio Quadros, antes uma excentricidade do que um indicativo de ruptura.

Pioneira na extensão dos limites da política exterior, a PEI carecia de densidade e de poder de barganha, valendo-se de discursos grandiloquentes como o dos “3 D” (Desenvolvimento, Desarmamento, Descolonização) na AGNU de 1963, ou de teses de pouca efetividade, como a da Segurança Econômica Coletiva. Ciente de seu caráter inovador, limitou-se a propor abordagem reformista, partindo da concepção realista de que o Brasil não possuía suficientes recursos de poder. Esses poderiam ser buscados somente com a inserção do país nas relações internacionais, posição que favoreceria “definir junto aos EUA os termos da dependência”, em “uma continuidade da Operação Pan-Americana (OPA) que suplanta os parâmetros da política exterior de JK” (Visentini 2004, 133). Redefinir a dependência junto aos EUA, dar continuidade à OPA: renegociação de ênfases, não rupturas essenciais.

A porta para o futuro

“O desenvolvimento e a justiça social são da essência mesma dos ideais democráticos”, dizia Arinos na Mensagem ao Congresso em 1961 (Arinos Filho

2001, 156). “A conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária”, exortava Dantas (1962, 5). O que faziam temáticas próprias da política partidária nas vozes de nossos Chanceleres? Eram declarações para cooptar a esquerda, ou surgimento de uma nova ênfase? A resposta poderia envolver ambas as explicações, resultado da visão mais apurada da interação entre os planos interno e externo, ante a consolidação da Divisão Internacional do Trabalho (ou do Capital) no pós-guerra. Ao falar em justiça – ou reforma – social como variável-chave da política exterior, os Governos Jânio e Jango buscavam dar coerência ao discurso: criticar a desigualdade entre os Estados exigia questioná-la também no plano interno, sustentando que ambas as dimensões seriam mais legítimas se menos desiguais, em simbiose mediada pela política externa.

A ênfase serviria para defender “não somente os seus interesses” (do Brasil), mas também aqueles “das nações estruturalmente mais débeis” (Dantas 1962, 34). Longe de romper com a tradição, porém, a PEI sujeitou-se declaradamente às restrições hemisféricas. Foi aperfeiçoamento doutrinário, em movimento natural de ganho de complexidade do Estado-Nação, sem revisão de princípios ou filiação a outros centros de poder que não aqueles submetidos à hegemonia dos EUA. Suas ações serviram como movimentos de barganha para reforço da posição essencial, sem arriscar rupturas, sendo sintomática a participação no MNA apenas como observador, em cautela pragmática que equilibrava o discurso.

O descompasso entre discurso e prática era consequência natural dos limites à “independência”: o fortalecimento da ONU, a racionalidade, o não-alinhamento e a nascente cooperação sul-sul esbarravam no peso da bipolaridade e da dependência econômica, comercial e financeira aos EUA. A PEI, ainda assim, foi a primeira articulação que buscou a autonomia nacional por meio do universalismo, ápice de processo cujos primórdios encontram-se na Revolução de 30 (Visentini 2004). Para ser bem-sucedida, requeria posicionamento geopolítico e geoeconômico diversificado, projeto frustrado pela interrupção da democracia. Trinta e oito anos depois, a eleição de Lula traria novo impulso à ideia da igualdade como vetor externo.

A Nova PEI

Discurso e(m) ação: o protagonismo globalista

Se ressuscitassem em 2003, Jânio e Jango teriam dupla surpresa. Primeiro, celebrariam a evolução do Brasil, bem como as remissões da gestão Lula à PEI. Segundo, pensariam estar relendo jornais de seu tempo, ante as críticas da oposição e da grande imprensa à política externa do Governo Lula: “partidarização do interesse nacional”; “ruptura das tradições diplomáticas”; “diplomacia companheira”; “terceiro-mundismo”; e, como se não bastasse, o “bolivarianismo”, a substituir o espectro do comunismo.

A Nova PEI, no entanto, é uma questão de ênfase. Filha da Nova República, sua fonte irradiadora é a Constituição de 1988, cujo art. 4º fixa os princípios que cristalizam a tradição iniciada em 1930: independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não-intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e concessão de asilo político. O parágrafo único do mesmo artigo determina que o Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Esses são os fundamentos que, no dispositivo constitucional, “regem nossas relações internacionais”. Política pública, a política externa também deve contribuir para a consecução dos “objetivos fundamentais” elencados no art. 3º da Carta: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades; e promover o bem de todos. Sendo pontos de partida, na concepção aristotélica, os princípios são implementados pela mediação da política externa e da diplomacia, em constante dialética a cada ênfase e a cada escolha (Abbagnano 2000, 792). Esse é processo multifacetado, onde o acidentado percurso entre teoria e prática indicará a fidelidade da ação à Constituição. O ponto final, o extremo do percurso, é o reino da ênfase, ferramenta-matiz da política externa.

As ênfases confundem-se, por vezes, com os princípios que exacerbam, como nos casos do multilateralismo e da integração. Deles se diferenciam, porém, por serem adaptações conjunturais do projeto político eleito

democraticamente, já que “diferentes governos dão vários graus de importância para questões específicas, temas, regiões e agendas” (Amorim 2010, 214). Entre as ênfases da gestão Lula, a mais notável foi a do *protagonismo*, que deu efetividade ao *globalismo* – ou universalismo – presente há décadas no discurso oficial. As estatísticas assim o refletem: entre 2003 e 2010, o Brasil recebeu 904 visitas de 137 países ou organizações; o Presidente fez 259 visitas a 83 países, ao passo que o Chanceler viajou 467 vezes para 101 países (Amorim 2010).

O mencionado processo de universalização foi concluído com a plena adesão aos regimes internacionais nos anos 90 (Cervo 2012a), que eliminou o passivo isolacionista da Ditadura. Ainda que os críticos caracterizem essa década como um período de concessões sem barganha (e, logo, sem contrapartidas), a adesão foi positiva ao sedimentar a base para o *protagonismo globalista* da Nova PEI, cuja ênfase multilateral exigia a participação sem entraves nos organismos internacionais. Se políticas neoliberais foram implementadas no plano interno a partir do Governo Collor, com a progressiva adoção do Consenso de Washington, no plano externo foram limitadas a certo neutralismo ante o sistema, ao não se dar ênfase à crítica das desigualdades da ordem, como ocorrido nas décadas anteriores. Naturalmente, tal neutralidade pode ter enfraquecido, em alguma medida, instrumentos estratégicos relacionados com a política externa. Foi o caso, por exemplo, da Vale do Rio Doce, cuja privatização levou a situações curiosas como a exportação de minério de ferro bruto para a China, que o vende ao Brasil em forma de trilhos ferroviários, com o devido valor agregado.

Não se poderia afirmar, porém que a postura conformista da década de 90 violou de maneira irreversível a tradição: o Mercosul foi aprofundado, ainda que sob tom liberal; a margem de barganha ou a possibilidade de diversificação comercial não foram ameaçadas por tratados desiguais de livre-comércio, como a ALCA, que também dificultaria políticas de estímulo à indústria naval por meio de compras governamentais (exemplo típico da interação entre a política externa e as demais políticas públicas); o controle estatal da Petrobrás foi mantido, ainda que sob capital aberto; não houve adesão a pactos políticos ou militares permanentes (como OCDE e OTAN); e a assinatura de tratados de direitos humanos ou de não-proliferação nuclear, adesão que constituiu ênfase discutível, como mencionado, não foi contrária aos princípios constitucionais.

A partir disso, os matizes da Nova PEI foram manifestações da pretensão de substituir a postura reativa pela assertiva, pelo desejo de exercer poder no sentido de influenciar positivamente o sistema por meio de um “protagonismo compatível” com as dimensões do país (Amorim 2010; 2011, 273). Tal *protagonismo*, ênfase do *princípio globalista*, foi acompanhado pelas ênfases do *multilateralismo* e da *cooperação sul-sul*, sustentados pelo valor da *igualdade*. Esta última impulsionou a recuperação do que Garcia (2013) denomina de “correlação interno-externo”, separação que a partir de 2003 tornou-se “menos clara” segundo Amorim (2011, 26). Se o desenvolvimento – pautado pela promoção da igualdade – depende da posição do país no sistema e deve promover as regras democráticas, a conceituação da dinâmica entre as dimensões interna e externa subordina-se à essência que a distingue, razão pela qual é proposto o conceito de *espelho democrático*, onde se refletem mutuamente a democracia nacional e o multilateralismo sistêmico.

Dessa forma, as ênfases da Nova PEI – *protagonismo*, *espelho democrático*, *multilateralismos político e econômico*, *cooperação sul-sul* e *igualdade* – coroaram, no plano externo, o processo de aperfeiçoamento do Estado iniciado sob a liderança de Getúlio Vargas. Foi um longo percurso: a modernização burocrática e a siderurgia, iniciadas nos anos 30; a participação na Segunda Guerra e a fundação da Vale do Rio Doce, nos anos 40; a soberania sobre o petróleo com a Petrobrás e a criação do BNDES, nos 50; o início concreto da integração com a Argentina e o comércio sem travas ideológicas, nos 60; o Acordo Nuclear com a Alemanha, nos 70; a idealização do Mercosul e da cooperação nuclear com a Argentina, nos 80; a integração aos regimes internacionais, nos 90; e, em 2000, a Cúpula de Brasília, retomada da integração sul-americana iniciada com a proposta da ALCSA em 1992. Progressivamente, ações e potencialidades foram dando concreção ao discurso e permitiram o surgimento da Nova PEI, globalista por natureza, protagonista por vocação.

Eixos e Objetivos: Multilateralismo Político

“A democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado”, afirmou Lula no discurso de posse, pois “a negação da pluralidade de polos,

pretensamente realista, reduz as relações internacionais apenas à expressão da força militar”, complementou em Paris (MRE 2007, 41). E, em referência ao *espelho democrático*, expressou que “o multilateralismo representa para as relações internacionais o que a democracia foi e é para as nações” (MRE 2007, 110).

Relação de coordenação e negociação permanente entre três ou mais Estados, com base em princípios gerais de conduta e igualdade, o multilateralismo caracteriza-se pela indivisibilidade, universalidade e reciprocidade difusa. Diferencia-se da lógica unilateral (oposta) e da bilateral (de escopo limitado) porque se identifica com o interesse geral, em organismos – espaços estáveis de diálogo – que buscam solucionar problemas estruturais de convivência (Fonseca Jr. 2008). Justifica-se, pois, como ênfase da Nova PEI, para a qual “não pesa somente a capacidade de defender seu próprio interesse, mas também a de traduzir seu interesse em um interesse coletivo” (Amorim 2011, 365).

É eixo e objetivo, ao mesmo tempo, porque a consolidação do multilateralismo é uma meta em si. A Nova PEI buscou não só metas principais (ser membro permanente no CSNU) mas também o aperfeiçoamento do sistema (ser membro sem poder de veto), tendo proposto arranjos de justiça baseados na teoria da escolha social (Sen 2009). Nesta, o pragmatismo viabiliza ganhos incrementais, cerne do multilateralismo da Nova PEI, que não seguiu teorias utópicas como a paz kantiana ou o governo universal. O eixo do *multilateralismo político*, concentrado nas organizações internacionais, ramifica-se em diversos sub-eixos temáticos, como segurança, direitos humanos, meio ambiente. A ONU tem aqui posição central, espaço onde se concentraram os esforços para a reforma da governança global como um todo, com destaque para o G-4, grupo criado por Brasil, Alemanha, Índia e Japão em 2004, com o propósito de tornar o CSNU mais “democrático, legítimo e representativo (...) sensível a um enfoque de segurança que entrelace paz, desenvolvimento e justiça social” (MRE 2007, 197-198).

Inequívoco salto de qualidade, *salto de ênfase*: os discursos de abertura da AGNU passaram a contar com a ferramenta concreta das alianças de geometria variável, a fim de equilibrar – ou tornar menos desequilibradas – as instâncias internacionais. Comparados com a Nova PEI, que deu perspicácia política e eficiência instrumental aos princípios, inclusive na intermediação

Norte-Sul (Saraiva 2009), os discursos anteriores padeciam de maior abstração e menor suporte geodiplomático, em geral limitando-se a arguir teorias, em ênfase discursiva própria de períodos formativos. Nesse contexto, o G-4, por exemplo, conquistou legitimidade e contribuiu para o consenso sobre a obsolescência das regras atuais (ainda que não sobre as soluções); suas propostas, construtivas e gradualistas, tiveram o mérito de aprimorar o debate e mantê-lo na agenda, o que, por si só, diminui a probabilidade ou aumenta o custo de ações unilaterais.

O *multilateralismo político* da Nova PEI conclamou à reciprocidade de benefícios, que busca reverter a lógica da reprodução de assimetrias da “velha ordem” e implica, no domínio da segurança, a substituição da estratégia de violência da OTAN pela estratégia da solução negociada de conflitos (Cervo 2012). Ao G-4 somaram-se as alianças de geometria variável com os países em desenvolvimento, que aumentaram a capacidade de atração e de articulação do Brasil nos foros internacionais, com destaque para a UNASUL, a CELAC, o IBAS e o BRICS, novos polos do sistema. Quanto ao Mercosul, a nota marcante da Nova PEI foi dar-lhe caráter de integração plena, dotando-o de elementos sociais, econômicos e políticos – como a criação da cláusula democrática em 2004. Foi superada, assim, a visão restrita ao livre-comércio, que não observa – ou mesmo viola – o art. 4º da Constituição, o qual determina que a integração deve ocorrer em sentido amplo.

As reações não tardaram. Ao recusar papel coadjuvante e adotar ativismo correspondente ao peso de potência regional e ator global, o país recebeu paternais admoestações dos países desenvolvidos, muitas vezes internalizadas *ad litteram* por parte da imprensa ou da oposição. É o que ocorreu ao apostar no BRICS e ao reconhecer o Estado da Palestina, ou ao exacerbar o multilateralismo no Acordo Nuclear Irã-Brasil-Turquia (Declaração de Teerã), que gerou uma das reações mais rápidas da história do CSNU. Além disso, o Brasil arriscou seu patrimônio de imagem ao aceitar o comando da MINUSTAH, (missão na qual mantém coordenação com os EUA), com a proposta de incorporar a dimensão econômico-social nos processos de paz, por meio da solidariedade ativa e da não-indiferença – *sub-ênfases* das ênfases da igualdade e da não-intervenção, respectivamente. O mesmo em relação à Guiné-Bissau, ao assumir a Presidência da Comissão para a Consolidação da Paz da ONU (de 2007 até os dias atuais, sendo o único país em desenvolvimento nessa

condição), com grande dispêndio de recursos diplomáticos e mais de vinte projetos de cooperação técnica.

Eixos e objetivos: o Multilateralismo Econômico

A Nova PEI constatou e incentivou a redistribuição relativa de poder na coordenação macroeconômica, no comércio e nas finanças mundiais, a fim de reverter o histórico de imposição de regras assimétricas pelos países desenvolvidos. Combinando ferramentas keynesianas e neoliberais, mescla própria do pragmatismo, o Estado questionou o Consenso de Washington e retomou o planejamento estratégico da economia. As políticas macroeconômicas tiveram o efeito-demonstração de contrariar visões fundamentalistas do Mercado, o que contribuiu para alterar a lógica dos ajustes estruturais e da redução das funções estatais. Ao princípio da reciprocidade passou a ser subjacente, também aqui, o valor da igualdade, que inverteu a econometria das receitas uniformizadoras dos desenvolvidos: a Nova PEI propôs “segurar a escada” (Chang 2004).

A estratégia comercial fez sua estreia em 2003, na reunião de Cancún da Rodada Doha da OMC, mediante a interação entre multilateralismo e cooperação sul-sul para equilibrar as regras comerciais. O Brasil liderou a formação do G-20 Agrícola, grupo de países em desenvolvimento que causou verdadeiro choque: pela primeira vez uma rodada não seria decidida unilateralmente pelos países desenvolvidos, como destacado no Comunicado Ministerial do Grupo (MRE 2007). Como indicado na Orientação Estratégica 2008-2011 do Itamaraty, Doha deveria servir para “alcançar um comércio internacional mais justo e equitativo (...) a fim de que seu resultado beneficie sobretudo os países em desenvolvimento e os países mais pobres”, impedidos de competir em igualdade de condições (MRE 2007, 223-224).

Tal pretensão não derivou de razões humanitárias, antes baseou-se no pressuposto de que a abertura comercial exige a contrapartida dos países desenvolvidos, no caso, a eliminação de subsídios agrícolas e de barreiras não-tarifárias. Tratou-se, porém, de intensificação do princípio do livre-comércio com matizes protecionistas, já que desde a criação do GATT o país contribuiu para o sistema multilateral. O Brasil, de economia diversificada, beneficiar-se-ia dos acordos multilaterais, diferentemente de estratégias bilaterais ou regionais, onde os países mais fortes combinam cooperação e coerção sobre os mais fracos,

em acordos que não contam, por exemplo, com mecanismos como o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, que inibe medidas unilaterais. A ênfase da igualdade, por sua vez, gerou confiança para atuar como um dos líderes dos emergentes ao lado da Índia, frente a EUA e União Europeia (Blustein 2010), ganho de substância que no futuro levaria um de seus principais negociadores ao cargo de Diretor-Geral da entidade, algo impensável entre 1961 e 2002.

Não se poderia responsabilizar o Brasil pela não-conclusão da Rodada Doha, fruto da recusa de alguns países a aceitar a reciprocidade, salvo para si ou para pequenos grupos. Trata-se de visão de curto prazo que alimenta os grandes conflitos atuais e substitui o acordo global da OMC pelos tratados de livre-comércio, perpetuadores das relações assimétricas (Cervo 2012). A esses recursos de força a Nova PEI esgrimiou os recursos do poder da convergência, da negociação pragmática e mutuamente respeitosa, que passam pela percepção da nova “geografia diplomática” que alterou a “geografia econômica do mundo”, como disse Lula (MRE 2007, 223). Isso porque, como defendido em relação ao Mercosul, os acordos comerciais não poderiam tratar somente do crescimento do comércio, ignorando a integração produtiva e/ou o desenvolvimento social.

Paralelamente ao inédito protagonismo na Rodada Doha (Blustein 2010), o Brasil iniciou estratégia incisiva de diversificação de parceiros comerciais, em espécie de releitura ampliada da PEI. Cite-se o aumento exponencial do comércio no Mercosul, com a América do Sul, com a África, com a China, com países árabes e outros, ou o maior teor de manufaturados no comércio com a América Latina e o Caribe, que passaram a comprar 47% das manufaturas; já as exportações para a América do Sul, com 20% da pauta, dobraram as dos EUA (Amorim 2011), superados também pelo Mercosul, ambos com maior teor de manufaturados.

Elementos que serviram para resguardar o país da instabilidade periódica do capitalismo, como visto em 2008, quando a rede comercial, aliada ao mercado interno e a políticas contracíclicas de planejamento estatal, ofereceu mais alternativas de defesa do que em outros países, inclusive desenvolvidos. A diferença da concepção do Estado em relação à ortodoxia neoliberal ficou clara pelo papel dos bancos estatais, que supriram a escassez de crédito privado e contribuíram para mitigar a crise. Ademais, apesar de críticas de motivação ideológica conservadora, o interesse no incremento comercial com EUA e União

Europeia foi mantido, como não poderia deixar de ser em uma estratégia comercial globalista.

Nesse contexto, e como resposta à crise, a Declaração de Pittsburgh do G-20 Financeiro, representativo de 90% do PIB mundial, salientou em 2009 que o grupo passava a ser o principal fórum de discussão econômica e financeira internacional, o primeiro a reunir países avançados e emergentes. O mesmo princípio da reciprocidade foi, aqui, aplicado aos temas econômicos, em que os países em desenvolvimento passaram a influir em parâmetros antes definidos de forma quase absoluta pelos países centrais, que, aliás, patrocinaram o excesso de liberdade que levou à crise (Cervo 2002a). É aí que o discurso brasileiro de defesa do comércio e do crescimento econômico enfrentou o protecionismo, as políticas monetárias expansivas e a receita do ajuste fiscal (Garcia 2013), além da desregulamentação do mercado, que não tem como critério a distribuição de renda ou a redução da desigualdade.

A importância do Brasil nessa área não deve ser avaliada somente pela baixa participação (1%) no comércio internacional, mas também pelo tamanho de sua economia, há muito entre as dez maiores do mundo, e do papel que tem nos fluxos financeiros por conta dos juros que remuneraram sua dívida interna. Essas potencialidades estimularam a internacionalização das empresas brasileiras e os empréstimos do BNDES para obras de infraestrutura na América do Sul. Além disso, aceleraram a inversão da relação com o Banco Mundial e o FMI: o país não só quitou a dívida como fez contribuições, trabalhando junto a outros emergentes para obter a redistribuição de cotas – os dez principais membros passaram a ser seis países desenvolvidos e os quatro membros originais do BRIC.

Cooperação Sul-Sul

“Priorizar os laços com o Sul do mundo” é o que propôs Lula ao tomar posse. Ao principismo – resistente, isolacionista ou conformista – das décadas anteriores agregou-se o ativismo da cooperação sul-sul, ênfase que buscou não prejudicar as relações com os países desenvolvidos, como lembrado constantemente pelo Presidente e pelo Chanceler. Essa vertente justificar-se-ia por serem os países emergentes mais propensos à reciprocidade, à superação de assimetrias e à solução pacífica de conflitos (Cervo 2012a).

Ênfase instrumental da Nova PEI, a cooperação sul-sul também encontra fundamento no princípio constitucional da “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”. É instrumental porque, ao reunir países em desenvolvimento, intensifica e reforça os eixos multilaterais, como comprovado na atuação concertada do BRICS e dos G-20 Agrícola e Financeiro. Esse caráter foi expresso pelo Chanceler quando afirmou que a cooperação austral está “*na encruzilhada de todas as principais diretrizes*”, “*ajuda a expandir a participação do Brasil nas relações internacionais*”, “*reforça nossa estatura e fortalece nossa posição*” e “*é uma forma de engajar-se na reforma da governança global*” (Amorim 2010, 231, grifos nossos).

Confere substância, também, ao protagonismo globalista, principalmente no caso do BRICS, cujo primeiro comunicado defendeu, não por coincidência, o fortalecimento do multilateralismo e o primado do Direito Internacional, com papel central da ONU. Sua funcionalidade instrumental é confirmada pela opinião de Cervo (2012), para quem os processos de integração, “antes tidos por uma espécie de fim em si”, passaram a ser utilizados “como meios para estabelecer ou consolidar a rede de cooperação e poder ao sul”. Não se pode perder de vista, aliás, que o multilateralismo não é característica essencial da multipolaridade, a qual pode optar pela formação de blocos rivais e/ou não-cooperativos.

Também aqui encontram-se diferenças da gestão Lula em relação à década de 90, quando a *resistência* foi substituída pela *aceitação* da ordem e dos regimes internacionais, distanciando-se do discurso dos países em desenvolvimento e da dicotomia Norte-Sul, em estratégia que não tinha como ênfase a crítica do sistema. A Nova PEI, por sua vez, retomou a contestação moderada, pragmática e propositiva de períodos anteriores, com alianças que geraram novos espaços de barganha e com intensa agenda que inseriu temas sociais na globalização. Refratária a arroubos ideológicos, “contestou sem desafiar” os países centrais e “respeitou sem apoiar” países como Venezuela, Síria, Líbia, Cuba e Irã (Visentini 2010, 68).

A base da qual partiu esse eixo instrumental foi a América do Sul e teve como núcleo a ampliação do conceito de integração do Mercosul, para incorporar componentes políticos (Parlasul, cláusula democrática), de infraestrutura (FOCEM) e de temas sociais. Obedeceu ao fito de uma América

do Sul “estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos de justiça social”, como disse Lula no discurso de posse, passando o continente a ser “prioridade máxima” (Amorim 2010, 227), fruto de um “esforço decidido e determinado” que trouxe “com mais ênfase o conceito de América do Sul” (Amorim 2011, 318).

Talvez o maior êxito da Nova PEI tenha sido a criação da UNASUL em 2008, organismo que “deu um rosto” ao continente (Amorim 2010, 230) e cristalizou uma estrutura permanente de concertação política, incluindo Conselhos de Defesa, Saúde, Infraestrutura e Combate às Drogas. A UNASUL transformou-se em espaço permanente de diálogo e projeção de cenários, tendo atuado com destaque na crise boliviana de 2008; nos atritos da Colômbia com Venezuela e Equador, também em 2008; no diálogo conjunto com os EUA nas Cúpulas da OEA; e na crise paraguaia de 2012. Mais do que isso, nasceu com o objetivo de construir um espaço político-econômico unificado em infraestrutura e livre-comércio, com a finalidade de reduzir assimetrias, com valores e futuro compartilhado, protegida mutuamente quanto a seus recursos naturais: água, produção de alimentos e fontes energéticas, elementos que lhe dão margem de autonomia e poder.

O mandamento constitucional da integração com os povos da América Latina foi seguido na criação da CELAC, cuja reunião original foi ressaltada pelo Itamaraty como a primeira dos países da América Latina e do Caribe sem a participação de países desenvolvidos. São círculos concêntricos que começam em versão integracionista mais ampla, no Mercosul, passam pela híbrida UNASUL, e chegam à predominância da concertação política, na CELAC. A progressiva concretização do protagonismo desbordou os limites regionais na criação do IBAS, grupo de grande “afinidade político-doutrinária” (Amorim 2011, 461); na reaproximação com a África, que “voltou a ser uma prioridade real, não retórica” (Amorim 2011, 33) e originou a Cúpula América do Sul-África; na aproximação com os países árabes, que gerou a Cúpula América do Sul-Países Árabes; e na capilarização, em escala inédita, da rede diplomática brasileira.

Esse processo simultâneo, de concretização da estratégia globalista e de ensaio do protagonismo, atingiu seu apogeu na criação do BRICS, união para contrabalançar o domínio dos países centrais e reforçar o multilateralismo em seus eixos político e econômico, promovendo nova estratégia de segurança e regras econômicas que reduzam as desigualdades. Quanto à política de

segurança, “a estratégia de violência passou a ser confrontada, pela primeira vez, de forma clara, por um agrupamento de países de peso sobre o cenário internacional sejam os conflitos internos, regionais ou globais”; na vertente econômica, o BRICS passou a exercer pressão com suas reservas monetárias e fundos soberanos (mais de 4 trilhões de dólares em 2013), assim inibindo a irradiação das tradicionais orientações que buscam limitar a autonomia das políticas nacionais (e estatais) nas áreas fiscal e financeira (Cervo 2012).

A gestão Lula propôs a correção das deficiências – e não a ruptura da geopolítica capitalista – a fim de conter o unilateralismo violento dos países centrais, cuja perda de poder relativo é vista em sintomas crescentes de irracionalidade, destruição e morte, que arriscam desestabilizar o já precário sistema de segurança e comércio, o que prejudicaria as pretensões de desenvolvimento do Brasil. Em muitos desses episódios os BRICS atuaram de maneira coordenada, malgrado divergências pontuais. No caso brasileiro, os limites das soluções não-violentas propostas pela cooperação austral foram vistos no caso da Declaração de Teerã. Com o respaldo inicial dos EUA, o país envolveu-se em um dos principais temas da década, obtendo a anuência iraniana de forma tão inesperada que desencadeou reação imediata não só nos países centrais como também nos parceiros do BRICS no CSNU, além da Alemanha, membro do G-4 Político. Em tempo recorde, o Conselho aprovou sanções que fulminaram o Acordo Nuclear, ao que o Brasil reagiu com postura cautelosa.

Já no âmbito econômico a reação dos desenvolvidos parece evidenciar-se na mudança de estratégia comercial por EUA e UE, que, ante a demanda de reciprocidade feita pelo G-20 Agrícola, passaram a adotar estratégias regionais como a Parceria Trans-Atlântica, a Parceria Trans-Pacífica e modelos derivados como a Aliança do Pacífico. Esses modelos contrariam o espírito do livre-comércio e pretendem estabelecer relações limitadas a países centrais e alguns países em desenvolvimento. É emblemático que o Chanceler tenha identificado paralelo entre a Declaração de Teerã e a reunião de Cancún, iniciativas “pragmáticas e construtivas” que geraram as mencionadas reações (Amorim 2010).

Finalmente, a cooperação sul-sul – em sentido amplo e focada principalmente nos emergentes – foi complementada pelo aumento considerável da cooperação técnica oferecida a países menos desenvolvidos, demonstrando de

forma concreta a intenção brasileira de uma relação horizontal e sem condicionalidades. Com as eventuais imperfeições da prática, os projetos brasileiros foram levados especialmente à América do Sul e à África, além do Haiti. Na primeira, o Mercosul e, depois, a UNASUL foram os “guarda-chuvas” diplomáticos; na segunda, o Brasil, individualmente ou no marco do IBAS, realizou diversos projetos-modelo, também replicados em outras regiões do mundo, de Moçambique ao Mali, da Palestina a Timor Leste.

Proximidade mesmo à distância: a linha do tempo das ênfases

Fundamentadas em Constituições republicanas e no valor da *igualdade*, PEI e Nova PEI representaram momentos-chave da inflexão globalista da política externa brasileira: a primeira realizou o ensaio da autonomia, a segunda adotou o *protagonismo* como ênfase do século XXI. Livre dos limites da Guerra Fria, a Nova PEI repetiu sua congênere ao elevar ao primeiro plano a correlação interno-externo, singularizando-se ambas como as únicas implementadas sob governos de centro-esquerda – considerado o Governo Jango, na PEI. Preservados os princípios, significaram continuidade na *linha do tempo das ênfases*: “saltam” a ditadura, pela legitimidade democrática; “saltam” o período 1990-2002, pela concepção de Estado forte e pela crítica da ordem internacional.

A comparação é reforçada também pela análise do discurso oficial. O Chanceler Amorim recorda ter ingressado na carreira diplomática, em 1963, sob a política externa ousada e inovadora de San Tiago Dantas. Considerando-a um grande símbolo, esclarece que a assertividade da Nova PEI não seria inédita porque “mesmo em ocasiões anteriores o Brasil deu mostras de autonomia, procurou abrir espaços novos, sobretudo no período da chamada política externa independente” (Amorim 2011, 313). Em comentário sobre a elevação do perfil das relações com a África em relação ao governo anterior, afirma que “o momento em que há um salto qualitativo, que combina essa atitude política independente do Ministro Azeredo da Silveira, *ou do início dos anos 60*, com o espírito africanista presente, no período Gibson Barbosa – e potencializa esses dois elementos – foi no governo do Presidente Lula” (Amorim 2011, 480, grifos nossos), com a adoção de uma “atitude claramente independente” (Amorim 2010, 217).

Nos eixos multilaterais político e econômico, PEI e Nova PEI assemelham-se pelas sub-ênfases da multipolaridade e da diversificação de alianças, principalmente com os países em desenvolvimento, proximidade atestada pelas críticas de “terceiro-mundismo” que receberam. O parentesco é reforçado pelo caráter de suas diferenças, que não são de conteúdo, mas de escala: a tímida aproximação com os países então periféricos, tolhidos pela bipolaridade, na PEI, encontra a Nova PEI em uma era de cooperação sul-sul baseada em elementos políticos e econômicos mais sólidos, incluindo aí o domínio dos recursos naturais estratégicos. Se a PEI inovou ao propor a diversificação comercial (tanto de países como de valor agregado), a Nova PEI concretizou tal escopo, o que ampliou sua margem de barganha ante os países desenvolvidos.

O ganho de substância pode ser identificado nas comparações: ao MNA, o BRICS; à abstenção em votos sobre o colonialismo, o reconhecimento do Estado palestino; aos Acordos de Uruguaiana, a ampliação do escopo do Mercosul e a criação da UNASUL e da CELAC, além das Cúpulas da América do Sul com Países Árabes e África; às cautelosas gestões pela permanência de Cuba na OEA, as decisivas negociações para a revogação da exclusão em 2009, ou a extensão dos limites do sistema com a Declaração de Teerã. Ademais, o G-20 Agrícola, a participação no G-20 Financeiro e a nova relação com o FMI contrastam com a PEI, que propunha a criação de um “Fundo das Nações Unidas para o desenvolvimento do Sul”, de caráter exógeno e assistencial. E uma nota simbólica: a resoluta formação do BRICS contrasta com a visita de Jango à China, em 1961, consagrada como uma das grandes polêmicas que precederam o Golpe de 1964.

A justificativa para a abordagem da questão cubana é outra mostra da PEI como fonte de inspiração da Nova PEI. O Chanceler confidenciou que as gestões para obter a suspensão da resolução que excluiu Cuba da OEA buscaram antecedentes nos discursos de Dantas, que “até hoje merecem ser lidos”. Amorim menciona tê-los revisto a caminho da Cúpula da OEA de 2009 em San Pedro Sula, Honduras, aí se definindo pela alegação dos princípios da não-intervenção e da autodeterminação, porque “eram os princípios que San Tiago Dantas invocara em 1962 para evitar as sanções” (Amorim 2011, 234).

A comparação traz o que chamamos de paradoxo do discurso. Início de transição de ênfases e ciente dos limites, a PEI teve liberdade discursiva, porém pouca margem para ações práticas. Já a Nova PEI, sem as restrições bipolares e com crescente responsabilidade na manutenção da ordem, dispôs de espaço e meios para agir, mas realizou discurso mais equilibrado: Amorim teorizou sobre a “diplomacia solidária” com prudência e pragmatismo, enquanto Dantas falava em “opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária”, e Jânio condecorava o paladino das guerrilhas comunistas. O paradoxo e o momento histórico limitaram a PEI a objetivos retóricos e pouco densos, que foram atualizados pelas ações concretas e ousadas da Nova PEI.

Pressuposta a democracia como regime político, é também importante a remissão das gestões Jânio/Jango e Lula ao apoio popular. Não é mero detalhe: sob o escrutínio democrático, tanto a formulação como a execução da política externa são condicionadas de maneira ilimitada no plano interno (por eleitores, imprensa, grupos de pressão) e externo (de acordo com a correlação de forças do momento), o que não ocorre em regimes autoritários, sob os quais é restringida a circulação de ideias. Jango foi confirmado na Presidência pelo plebiscito de 1963 e contava com expressiva avaliação favorável, segundo pesquisa do Ibope feita às vésperas do Golpe², ao passo que Lula venceu duas eleições. Amorim declarou que Lula fazia “a política externa que o povo quer” e teria 78% de aprovação segundo o Pew Research Institute (Amorim 2008; 2010); Dantas, em entrevista, assegurava que a PEI tinha apoio do “povo brasileiro, que está mostrando sua vontade, mesmo àqueles que gostariam de vê-lo privado dela” (Dantas 1962, 146).

Nota final: a igualdade e o espelho democrático

“A mesma determinação que meus companheiros e eu estamos empregando para tornar a sociedade brasileira mais justa e humana, empregarei na busca de parcerias internacionais com vistas a um desenvolvimento equânime e a um mundo pacífico, tolerante e solidário”, disse Lula em seu

² Ver Reda 2003 e Martins 2013.

primeiro discurso perante a AGNU (MRE 2007, 18-19). A enfatizar a igualdade como premissa, a Nova PEI acabou por questionar a versão atual da cultura pós-modernista, simultaneamente massificada e atomizada. Nela, as doutrinas de interesse hegemônico buscam minimizar a dicotomia valor x antivalor e agem sem quaisquer considerações ético-políticas (Bosi 2002).

A origem do fazer humano, porém, permanece axiológica. O homem ou o político que almejam alterar a trama social só o fazem enquanto movidos por um valor, força propulsora que está no fim da ação, como seu objetivo, e está no começo dela, enquanto motivação (Bosi 2002). Ao valor contrapõem-se antivalores, tais como a iniquidade ou o realismo puro e bárbaro, rivais da promoção da justiça e de todos aqueles que não pretendem criar uma ordem utópica, mas sim inibir ou eliminar arranjos e atos afrontosamente injustos. Nesse contexto, a voz do Brasil, influente ainda que imperfeita, somou-se à pluralidade de fontes que enriquecem a democracia global, constatação que desvela a simbiose entre a ideia de justiça e as práticas democráticas (Sen 2009).

Para a Nova PEI, a democracia é o regime apto a promover a justiça nas dimensões interna e internacional, correlação que, inspirada pelo valor da igualdade, reflete-se no *espelho democrático*: democracia nacional, multilateralismo sistêmico. Se o pacifismo já integrava a tradição, a promoção da justiça democrática como variável-chave é ênfase dos anos Lula, que concretizou o que fora vislumbrado pela PEI. Esta foi interrompida pela violência autoritária e concentradora de renda, que suspendeu temporariamente o processo de sofisticação das políticas públicas brasileiras, caminho só reencontrado pela redemocratização.

Ao criticar a concentração de riqueza e poder por grupo reduzido de países, a Nova PEI voltou a apontar a injustiça como causa essencial das instabilidades sistêmicas, pois “a justiça social é um imperativo para a paz”, disse Lula (MRE 2007, 34). Nesse contexto, países em desenvolvimento, ora em conflito, ora pressionados por assimetrias, fizeram eco à palavra brasileira, prova do poder do diálogo na política internacional. O apogeu desse poder da Nova PEI foi atingido na Declaração de Teerã: repetidas sanções e ameaças de uso de força bruta foram superados por um par de gestões e uma visita presidencial, fruto da legitimidade dos novos interlocutores.

Protagonista global e fiador multilateral, o país ateu-se à coerência ao propor uma reforma do CSNU em que o “interesse não é apenas fazer parte do clube, mas fazer o clube se transformar em algo mais democrático” (Amorim 2011, 464). Corroborou a importância do substrato valorativo de sua política externa ao adotar a solidariedade, *sub-ênfase* da igualdade, em “inúmeras ações bilaterais despojadas de egoísmo imediatista”, concretizadas na ajuda humanitária a 36 países somente em 2010 e vista como coletivamente favorável no longo prazo (Amorim 2011, 273).

Circunstâncias, contradições e polêmicas influenciaram as ações do período, sujeitas, como qualquer política pública, aos imprevistos e ao caráter especial da política externa – implementada fora da jurisdição nacional. Se a crítica sempre é possível em relação à natureza do objeto, dificilmente a análise pode ignorar os resultados da gestão Lula nessa área, segundo os objetivos que propôs. Aprofundando a estratégia globalista, o Brasil foi *protagonista* no aperfeiçoamento dos *multilateralismos político e econômico* mundiais, valendo-se da *cooperação sul-sul* sob o valor da *igualdade*, que inspira o *espelho democrático* da correlação interno-externo. Contribuições da Nova PEI, uma questão de ênfase.

REFERÊNCIAS

- Abbagnano, Nicola. 2000. *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes.
- Amorim, Celso. 2006. "Lula faz política externa que povo quer". Entrevista ao sítio UOL. Acesso em 26 de janeiro de 2014: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/brasil/2006/10/13/ult1928u3050.jhtm>.
- Amorim, Celso. 2010. "Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview". *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (número especial): 214-240. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- Amorim, Celso. 2011. *Conversas com Jovens Diplomatas*. São Paulo: Benvirá.
- Arinos Filho, Afonso. 2001. *Diplomacia Independente: um legado de Afonso Arinos*. São Paulo: Paz e Terra.
- Blustein, Paul. 2010. *Desventuras das nações mais favorecidas*. Brasília: FUNAG.
- Bosi, Alfredo. 2002. *Literatura e Resistência*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Cervo, Amado Luiz. 2008. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva.
- Cervo, Amado Luiz. 2012. "Apresentação: a Política Exterior do Brasil." *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 1(2): 9-14.
- Cervo, Amado Luiz. 2012a. "O Brasil na Atual Ordem Mundial." *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 1(2): 37-59.
- Chang, Ha-Joon. 2004. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP.
- Dantas, San Tiago. 1962. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Garcia, Marco Aurélio. 2013. "Dez anos de Política Externa". In *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*, organizado por Emir Sader, 53-68. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil.
- Martins, Rodrigo. 2013. "Verdade exumada", *Carta Capital*, 04 de novembro. Acesso em 29 de janeiro de 2014: <http://www.cartacapital.com.br/revista/773/verdade-exumada-5637.html>.

- Mello, Eduardo Brigidi de. 2009. “A Nova Política Externa Independente.” Dissertação de Mestrado em Ciência Política – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 130f.
- MRE. 2007. *Repertório de Política Externa: posições do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Quadros, Jânio. 1961. “Brasil’s new Foreign Policy”. *Foreign Affairs* 40(1). Acesso em 11 de janeiro de 2014: <http://www.foreignaffairs.com/articles/23339/j%C3%83%C2%A2nio-quadros/brazils-new-foreign-policy>.
- Reda, Paulo. 2003. “Jango tinha apoio popular ao ser deposto em 64, diz Ibope.” *Folha de São Paulo*, 09 de março. Acesso em 29 de janeiro de 2014: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u46767.shtml>.
- Saraiva, José Flávio Sombra. 2008. “Entre o permanente e o momentâneo.” *Folha de São Paulo*, 26 de agosto. Acesso em 29 de janeiro de 2014: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2008200809.htm>.
- Visentini, Paulo Fagundes. 2004. *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis: Vozes.
- Visentini, Paulo Fagundes, e André Luiz Reis da Silva. 2010. “Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010).” *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (número especial): 54-72. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

RESUMO

A Nova PEI do Governo Lula compara-se com a PEI pelas ênfases e pela legitimidade democrática. Recuperou a correlação interno-externo e agregou protagonismo à estratégia globalista, sob quatro eixos: multilateralismos político e econômico, cooperação sul-sul e e igualdade. Os dois primeiros, objetivos; a cooperação, instrumento; a igualdade, valor que os fundamenta.

PALAVRAS-CHAVE

Política Externa Brasileira; Governo Lula; Nova PEI.

Recebido em 30 de janeiro de 2014.

Aprovado em 14 de maio de 2014.

