

O mundo 20 anos  
após a queda do Muro



O mundo 20 anos  
após a queda do Muro

---

KATJA CHRISTINA PLATE  
KAI-OLAF LANG  
FABIANO MIELNICZUK  
HENRIQUE ALTEMANI DE OLIVEIRA  
DAVID E. BIRENBAUM  
ALEXANDER ZHEBIT  
PAULO FAGUNDES VISENTINI  
RODOLFO C. SEVERINO  
FRANCISCO ROJAS ARAVENA E JOSETTE ALTMANN  
LEANE CORNET NAIDIN E DIEGO SANTOS VIEIRA DE JESUS  
MARIA ANTONIETA DEL TEDESCO LINS



*Editor responsável*  
Peter Fischer-Bollin

*Conselho editorial*  
Antônio Octávio Cintra  
Fernando Limongi  
Fernando Luiz Abrucio  
José Mário Brasiliense Carneiro  
Lúcia Avelar  
Marcus André Melo  
Maria Clara Lucchetti Bingemer  
Maria Tereza Aina Sadek  
Patrícia Luiza Kegel  
Paulo Gilberto F. Vizontini  
Ricardo Manuel dos Santos Henriques  
Roberto Fendt Jr.  
Rubens Figueiredo

*Coordenação Editorial*  
Clarissa Dudenhoefler  
Daniel Edler  
Joana Fontoura  
Marcelo Silva  
Reinaldo Themoteo

*Revisão*  
Daniel Edler

*Tradução*  
Tito Lívio Cruz Romão (páginas 9-43)  
Pedro Maia Soares (páginas 73-91 e  
125-133)  
Mônica Baña (páginas 135-152)

*Capa, projeto gráfico e diagramação*  
Cacau Mendes

*Impressão*  
Imprinta Express

---

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer X (2009), nº 2  
*O mundo 20 anos após a queda do Muro*  
Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, outubro 2009.  
ISBN 978-85-7504-xxx-x

---

Todos os direitos desta edição reservados à  
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER  
Centro de Estudos: Praça Floriano, 19 – 30º andar  
CEP 20031-050 – Rio de Janeiro, RJ – Brasil  
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

Impresso no Brasil

---

Apresentação .....	7
Conflitos após o desmoronamento da União Soviética .....	9
KATJA CHRISTINA PLATE	
A orientalização do Ocidente 20 anos após a troca de sistema: desafios para a Europa em processo de unificação .....	25
KAI-OLAF LANG	
Ucrânia e Belarus: tão longe do Ocidente e tão perto da Rússia .....	41
FABIANO MIELNICZUK	
A Inserção da China no Pós-Guerra Fria .....	59
HENRIQUE ALTEMANI DE OLIVEIRA	
A ONU e a OTAN: 20 anos depois .....	73
DAVID E. BIRENBAUM	
A política externa russa pós-Guerra Fria: um intróito à mudança .....	93
ALEXANDER ZHEBIT	
O Sistema Global 20 anos após a queda do Muro de Berlim: entre as realizações e o desencanto .....	III
PAULO FAGUNDES VIZENTINI	

Integração regional no Sudeste e Leste da Ásia .....	125
RODOLFO C. SEVERINO	
Integração regional 20 anos depois da queda do Muro ...	135
FRANCISCO ROJAS ARAVENA E JOSETTE ALTMANN	
As instituições econômicas multilaterais e as relações internacionais no pós-Guerra Fria: o caso da Organização Mundial do Comércio .....	153
LEANE CORNET NAIDIN E DIEGO SANTOS VIEIRA DE JESUS	
Transformações no sistema financeiro internacional no pós-Guerra Fria .....	167
MARIA ANTONIETA DEL TEDESCO LINS	

**D**urante as festividades pelo início do ano de 1989, o mundo vivia a Guerra Fria. Os Estados Unidos da América e a União Soviética eram os dois principais pólos de poder e destes emanavam as normas que ditavam o conteúdo das políticas nas relações internacionais. Nos primeiros dias de 1989, o mundo ainda era dividido por ideias e práticas rivais de organização social. As discussões políticas eram povoadas por um vocabulário de antagonismos. Era-se preto ou branco, nunca cinza. As escolhas possíveis dependiam da localização do país dentro da lógica de sistemas periféricos, manobras diferentes não eram bem vistas.

Ao longo deste ano, acontecimentos fundamentais alteraram o mapa político mundial. Por toda Europa do leste os ventos de liberdade voltaram a soprar e, mais rápido do que se poderia imaginar, antigos líderes socialistas, como Honecker (RDA) e Ceausescu (Romênia) foram substituídos por Václav Havel (Tchecoslováquia) e Lech Walesa (Polônia), políticos democratas mais jovens. As transformações vultuosas culminaram com as manifestações do dia 9 de novembro de 1989, quando uma multidão dos dois lados de Berlim derrubou o muro que as dividia. Este feito representou o início do processo de reunificação nacional e um passo fundamental rumo ao fim de Guerra Fria. Nas festividades que anunciavam o fim de 1989 e o início de 1990, o conflito que marcara as ações no cenário global por mais de 40 anos dera espaço a um mundo mais plural e complexo.

Contudo, o sentimento de que um novo mundo surgia, no qual não haveria mais espaços para guerras e onde resoluções multilaterais e pacíficas dos conflitos marcariam a prática das relações internacionais, durou pouco. A

ideia de “fim da história”, enunciada por Francis Fukuyama, a celebração pela afirmação dos princípios liberais e democráticos e a exaltação de prognóstico de um mundo mais integrado foram logo obscurecidas por um sentimento de incertezas.

A Guerra do Golfo, os conflitos gerados no processo de independência das Repúblicas Soviéticas e, principalmente, os genocídios perpetrados nos Bálcãs e em Ruanda deixaram claro que o sistema internacional nascente teria novos desafios. O século XXI, anunciado por alguns como o século americano, apresentou também um “novo inimigo”. Os ataques à Nova Iorque e Madri levaram à identificação de redes transnacionais de terroristas como os principais riscos à defesa nacional.

Diversas tendências floresceram e encontraram seu fim nos últimos 20 anos. Esta edição dos *Cadernos Adenauer* busca tratar justamente deste novo cenário. Procuramos apresentar uma discussão acerca das principais transformações deste período e analisar os rumos que estes processos tomaram, bem com traçar perspectivas para os próximos anos.

O objetivo desta publicação não é estabelecer um relato definitivo sobre temas deveras complexos, mas sim contribuir com um debate qualificado, servindo como uma fonte de estudos sobre algumas das transformações políticas vividas ao longo do período tratado.

Por fim, gostaria de agradecer aos autores que contribuíram com os artigos desta publicação. Espero que as análises aqui contidas sejam úteis para os leitores.



PETER FISCHER-BOLLIN

*Representante da Fundação Konrad Adenauer no Brasil*

## Conflitos após o desmoronamento da União Soviética<sup>1</sup>

KATJA CHRISTINA PLATE

**P**ara os alemães, 1989 foi um ano feliz. Em decorrência da Segunda Guerra Mundial, a Alemanha permaneceu, durante quarenta anos, dividida em dois Estados: a República Federal da Alemanha (RFA), ou Alemanha Ocidental, e a República Democrática Alemã (RDA), ou Alemanha Oriental. Enquanto na República Federal da Alemanha se logrou desenvolver uma democracia liberal e pluralista, a RDA integrou-se à União Soviética. Ali se instalou um regime socialista. Com a palavra de ordem “Nós somos o povo!”, a população alemã da RDA derrubou esse regime, no outono de 1989, com manifestações em massa e de cunho pacífico. No dia 3 de outubro de 1990, um ano após a queda do Muro de Berlim, foi possível celebrar a Reunificação Alemã.

No decorrer daquele ano, o mundo não mudara apenas para os alemães. No outono de 1989, há vinte anos, tinha fim a Guerra Fria. Desfazia-se, dessa forma, a divisão do mundo que estabelecera dois blocos, além de alguns países que integravam o chamado bloco de países alinhados. Como se conseguiu esse progresso? Façamos uma retrospectiva.

<sup>1</sup> Tradução de Tito Lívio Cruz Romão

## ASCENSÃO E QUEDA DA UNIÃO SOVIÉTICA

A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (U.R.S.S.), ou simplesmente União Soviética, existiu entre os anos de 1922 e 1991. Era, nominalmente, uma federação de Estados independentes com uma política exterior e de segurança comum. Do ponto de vista fático, a União Soviética era, todavia, um Estado unitário provido de um governo centralista, comandado de forma ditatorial pelo Partido Comunista da União Soviética (PCUS) a partir do centro de poder deste, que ficava em Moscou.

Após a Segunda Guerra Mundial e, especialmente, depois do desenvolvimento de um arsenal armamentista próprio, a União Soviética ascendeu à posição de superpotência. Com o tempo, a U.R.S.S. e os Estados Unidos da América tornaram-se rivais no cenário da política internacional. O antagonismo entre esses dois países e seus respectivos aliados foi designado como “Guerra Fria”, cujo ponto alto foi a crise de Cuba no ano de 1962: a tentativa da União Soviética de instalar armas atômicas numa área muito próxima ao território dos Estados Unidos praticamente colocou o mundo perante a iminência de uma guerra atômica.

Não obstante, a crise de Cuba também deixou claro que a situação não podia continuar como se mantivera até então. Na União Soviética, por sua vez, passou-se a enfatizar a doutrina da coexistência pacífica: o capitalismo e o socialismo deveriam medir forças através da rivalidade pacífica entre os sistemas políticos, ou seja, evitando conflitos bélicos. Os anos entre 1969 e 1979 foram marcados por uma distensão progressiva entre ambos os países. Neste período foram negociados diversos tratados visando à limitação de armamentos nucleares (Tratados SALT, Tratado ABM). Por iniciativa da U.R.S.S. e do Pacto de Varsóvia, realizou-se em 1973, na cidade de Helsínki, uma primeira Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE). Dela participaram 35 países: Estados Unidos, Canadá, União Soviética e todos os países europeus à exceção da Albânia. O protocolo final de Helsínki foi assinado em 1975. Nele foram estabelecidos acordos sobre os direitos humanos, sobre cooperação nas áreas de economia, ciências, tecnologia e meio ambiente, bem como sobre pautas de parceria relacionadas a questões humanitárias. O objetivo exitoso da CSCE era propiciar a regularização do diálogo entre os blocos oriental e ocidental no seio da Europa.

Com a repressão aos movimentos reformistas na Tchecoslováquia (Primavera de Praga), já se evidenciara em 1968 que Brejnev, apesar da política de distensão para com o Ocidente, mantinha as rédeas firmes em suas

mãos. Isto se exprimia de modo claro na doutrina postulada por Brejnev àquela época: “A soberania de cada um dos países do Pacto de Varsóvia encontra seu limite nos interesses da comunidade socialista”. E estes interesses da comunidade socialista continuavam a ser determinados pela União Soviética. Ressalte-se, porém, que as regulamentações do Tratado da CSCE acerca dos direitos humanos, que muitas vezes foram subestimadas pelo Ocidente, serviram de base para o trabalho realizado por muitos dissidentes e muitas organizações de direitos humanos do Leste Europeu e da União Soviética. Estabelecera-se, assim, o fundamento para uma crescente liberalização.

A Era Brejnev (1964-1982) caracterizou-se não apenas por uma distensão perante o Ocidente, mas também por uma elite de líderes políticos conservadores e com idade avançada. Por volta de 1980, a média etária dos membros do *politburo* era acima dos 70 anos. Os sucessores de Brejnev, Yuri Andropov (1982-1984) e Konstantin Tchernenkov (1984-1985) não lograram uma mudança de curso nesse setor. Foi apenas com a eleição de Mikhail Sergueievitch Gorbachev para a chefia do Partido Comunista, em 1985, que se conseguiram impor as forças políticas que viam a realização de reformas decisivas e radicais como único meio para a União Soviética deixar a difícil situação econômica em que se encontrava.

O sistema centralista de planificação econômica era marcado pela falta de eficiência. A economia soviética não mais podia suportar os freqüentes fluxos de verbas para ações militares onerosas (Guerra do Afeganistão) nem a concorrência armamentista com os Estados Unidos. Por conseguinte, ao desmoronar, a União Soviética acabou tornando-se um país em desenvolvimento. Por meio da corrupção, muitos funcionários que atuavam nos aparatos de ações políticas e econômicas haviam-se transformado numa espécie de máfia. Não havia planos viáveis para as áreas de saúde, educação e assistência social. Nem o setor industrial nem o de serviços eram competitivos. A auto-isolação e a falta de fluxo de informações na sociedade soviética já não eram compatíveis com as exigências impostas a uma economia moderna voltada para a comunicação. Também nos campos da pesquisa e das ciências, a União Soviética corria o risco de não acompanhar a evolução que ocorria no Ocidente. Por último, a agricultura também já não estava em condições de suprir a contento as necessidades da população.

Em meio a essa situação, Gorbachev primeiramente rejuvenesceu aquele *politburo* de idade avançada. Já não era sem tempo realizar tal tarefa. Contudo, ao mesmo tempo, aquele comitê também perdia poder e importância. Gorbachev deu início à sua política de reformas segundo os princípios da *glas-*

*nost* e da *perestroika*. Em seu pronunciamento principal, pela primeira vez Gorbachev apresentou o conceito de *glasnost* na 27ª Assembléia Geral do Partido Comunista Soviético (PCUS), realizada no dia 25 de fevereiro de 1986: “Sem *glasnost* não haverá democracia, e ela também poderá deixar de existir ... Depende de se deixar que a *glasnost* venha a ser um sistema operante e livre de falhas. Precisa-se da *glasnost* no centro, mas, da mesma forma, também se necessita dela muito, talvez até ainda mais, na base, ali onde as pessoas vivem e trabalham.”

Admitiram-se, em certa escala, as liberdades de expressão, opinião e imprensa. Gorbachev tinha como intenção provocar, por meio da *glasnost*, um debate público crítico sobre a crise da economia soviética e, deste modo, alcançar um grande grau de aceitação para a política de reformas da *perestroika*, instaurada no ano de 1987. Caberia à *perestroika* emprestar ao socialismo, sobretudo, feições democráticas mediante eleições livres, reformas calcadas na economia de mercado, separação dos poderes e a construção de um Estado de direito. Ao mesmo tempo, todavia, era necessário manter intacta a posição privilegiada do PCUS.

Para se proporcionar, em longo prazo, um maior bem-estar para os cidadãos da União Soviética, reduziu-se de maneira drástica o apoio militar destinado a movimentos rebeldes comunistas nos países da África e da América Latina. O Exército Vermelho foi retirado do Afeganistão em 1989. Além disso, a política de distensão deveria ser continuada, e a corrida armamentista entre U.R.S.S. e Estados Unidos deveria ser encerrada. Vindo ao encontro destes anseios, Gorbachev e o seu ministro das relações exteriores, Eduard Shevardnadze, deram prosseguimento à política de distensão iniciada por seus antecessores. Desta maneira foi possível a implantação de uma nova rodada de negociações em torno do desarmamento nuclear entre a União Soviética e os Estados Unidos (Tratado INF). Outrossim, a União Soviética passou a ser incluída nas reuniões do chamado Grupo dos 7 (G-7), formado pela Alemanha, França, Grã-Bretanha, Itália, Japão, Canadá e Estados Unidos. Em 1989, as negociações subseqüentes da CSCE levaram a um aprimoramento das relações entre os países-membros oriundos da Europa e da América do Norte.

Apesar de tudo, as reformas de Gorbachev não provocaram um reinício. A economia soviética passou da estagnação para a derrocada. Em 1991 o Produto Interno Bruto soviético caíra em 17%. Entre os anos de 1990 e 1991, os preços ao consumidor tiveram um aumento de 140%. Começou a haver falta de gêneros alimentícios, roupas e outros bens de consumo diário.

O setor de comércio exterior também passou a apresentar sintomas de colapso. O endividamento em moedas fortes tornava-se, a olhos vistos, cada dia maior, e a União Soviética, que antes sempre honrara suas dívidas, acumulou, até 1990, um *superávit* considerável.

Como a *glasnost* de Gorbachev abria espaço para uma atmosfera mais liberal e para um maior acesso a informações, mais do que nunca a insatisfação pública com a situação econômica tornava-se patente. No início, a *nomenklatura* tinha consciência de poder manter o controle sobre o desenvolvimento e incluir a população, através de participação ativa, nos processos reformistas necessários. Mas, no final das contas, ela acabou sendo superada pela dinâmica própria da nova evolução ali instalada.

Na Europa Oriental havia, em todos os lugares, esforços voltados para a democratização política e uma renúncia à economia planificada centralista. No ano de 1988, Gorbachev proclamou que a União Soviética renunciaria à Doutrina Brejnev. Isto também permitiria aos países do Leste Europeu realizar mudanças com base na *glasnost* e na *perestroika*. Em todo caso, sobre as pessoas do Bloco Oriental, a supressão da Doutrina Brejnev agiu muito mais como um sinal para pôr em xeque todo o sistema soviético. Com a queda do Muro de Berlim, ficou claro que a União Soviética daquela vez não mais agiria violentamente como durante a Primavera de Praga. O império soviético, que fora erguido na Europa Oriental em consequência da Segunda Guerra Mundial e, a partir de então, mantido com repressão político-ideológica e violência militar, entrava em franca decadência. Daí resultou uma série de revoluções, em sua grande maioria, pacíficas na Europa Oriental. Tinha fim a Guerra Fria. Nessa atmosfera também foi possível a Reunificação Alemã no dia 3 de outubro de 1990.

Com a sua retirada do Leste Europeu ainda não estava terminada a queda da União Soviética. A ruína na política externa foi seguida pelo desmoronamento interno: seis anos após o início da *perestroika*, o poder público estava paralisado, houve um colapso no abastecimento de bens de consumo elementares, ocorreram greves políticas no setor de produção. As repúblicas e nacionalidades da União Soviética exigiam autonomia e independência. No dia 11 de março de 1990, a Lituânia proclamou sua independência da União Soviética e, no dia 9 de abril de 1991, a Geórgia. Em agosto de 1991 foi a vez da Estônia, Letônia, Bielo-Rússia, Ucrânia, Moldávia e Quirguistão. Em setembro de 1991, Uzbequistão, Tadjiquistão e Armênia tornaram-se independentes; em outubro de 1991, Azerbaijão e Turcomenistão conquistaram sua autonomia e, em dezembro de 1991, veri-

ficou-se procedimento semelhante na República Socialista Federativa Soviética da Rússia (RSFSR) e no Cazaquistão. Em agosto de 1991, um grupo de funcionários do PCUS, mediante uma tentativa de golpe, destituiu temporariamente o presidente Gorbachev e tentou alcançar o controle sobre o país. Embora a tentativa de golpe já tenha fracassado três dias mais tarde, e Gorbachev tenha sido reconduzido ao cargo, esse acontecimento acelerou o desabamento da U.R.S.S..

Boris Yeltsin, presidente da antiga RSFSR que saíra fortalecido, assumiu o controle dos meios de comunicação e dos ministérios-chave. Passo a passo, Yeltsin enfraqueceu e destituiu o presidente Gorbachev que renunciou ao cargo de presidente da U.R.S.S. no dia 25 de dezembro de 1991. Por fim, o Soviete Supremo realizou a dissolução da União Soviética no dia 31 de dezembro de 1991. No campo do Direito Internacional, os direitos e deveres que cabiam à U.R.S.S. foram assumidos pela Federação Russa sob o comando de Yeltsin. Deste modo, também passou para a Rússia o assento soviético no Conselho de Segurança da ONU.

A dissolução da União Soviética provocou o surgimento de 15 Estados soberanos. Em dezembro de 1991, foi fundada a Comunidade dos Estados Independentes (CEI) através de um acordo firmado entre os chefes de Estado da Rússia, Ucrânia e Bielo-Rússia, e da adesão de um total de oito antigas repúblicas soviéticas (Armênia, Azerbaijão, Cazaquistão, Quirguistão, Moldávia, Tadjiquistão, Uzbequistão). Em 1993, também a Geórgia aderiu ao acordo.

Entretanto, o futuro de muitas antigas repúblicas soviéticas não deveria decorrer de maneira tão pacífica quanto o desmantelamento da União Soviética.

#### NOVOS CONFLITOS NA REGIÃO DA ANTIGA UNIÃO SOVIÉTICA

**N**a medida em que o Leste Europeu e a União Soviética desapareciam, “de repente” surgiam Estados nacionais, mas também etnias, com os quais ninguém mais contava. No Ocidente voltou a se falar da União Soviética como “prisão de povos”. Era de conhecimento geral que a Rússia, como Estado fundador dominante da União Soviética, praticava um comunismo com uma componente nacionalista muito forte. Na União Soviética, a língua russa foi imposta, da maneira mais ampla, às muitas diferentes nacionalidades e aos diversos grupos étnicos: falava-se de uma política de “russificação”.

Quando, logo após a derrocada soviética, começou a surgir uma série de conflitos violentos já esquecidos pelo Ocidente, também começaram as dificuldades nas universidades, nas redações de jornais e nos gabinetes de políticos ocidentais. Russos, tchetchenos, cistinos, lazés, georgianos, abkhazes, ortodoxos russos, ortodoxos georgianos, apostólicos armênios, no Cáucaso Setentrional, no Cáucaso Meridional, no Mar Negro, ninguém estava preparado para essas novas categorias geográficas, culturais, étnicas e religiosas. Com o fim da Guerra Fria houve um aumento brusco da complexidade do mundo.

Para se tentar entender as conseqüências da ruína da União Soviética e evitar um descaminho em meio a tanta complexidade, serão apresentados, a seguir, alguns pormenores sobre a Geórgia.

#### GEÓRGIA E UNIÃO SOVIÉTICA

**A** situação geoestratégica da Geórgia representa uma importante condição básica para o desenvolvimento desse país antes, durante e após a dominação soviética: a Geórgia está situada ao sul do Grande Cáucaso, na margem oriental do Mar Negro. Ao norte, a Geórgia limita-se com a Rússia, ao sul com a Armênia e a Turquia, a leste com o Azerbaijão. Para a União Soviética, a Geórgia tinha grande importância por ter fronteiras com a Turquia, país-membro da OTAN.

Uma conseqüência de sua situação geoestratégica, mas ao mesmo tempo também uma condicionante de grande relevância para o desenvolvimento político da Geórgia, é o caráter multiétnico da população georgiana: na Geórgia vivem mais de 26 grupos étnicos. De acordo com o recenseamento realizado em 2002, concluiu-se que 83,8% dos habitantes são georgianos nativos, 6,5% azerbaijanos nativos, 5,7% armênios nativos, 1,5% russos nativos, 0,9% ossetas nativos, 2,66% abkhazes nativos, 0,1% arameus nativos e 1,51% pertencem a outros grupos étnicos, tais como gregos pontianos, curdos, judeus, dentre outros. O georgiano faz parte da família de línguas do Cáucaso Meridional e tem um alfabeto próprio. Ademais, são falados 23 idiomas pertencentes a 6 famílias lingüísticas diferentes. Dentre as línguas mais importantes destacam-se: azerbaijano (cerca de 300.000 falantes), armênio (cerca de 250.000 falantes), abkhaz (cerca de 100.000 falantes), osseta (cerca de 100.000 falantes) e russo.

Localização geográfica e multiétnicidade: esses dois fatores caracterizam, até hoje, a política interna e externa da Geórgia. O panorama a seguir sobre a história georgiana evidenciará essa questão.



(Mapa da Wikipedia; licença GNU, cf.: [http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Datei:Georgia\\_topographic\\_map-de.svg&filetimestamp=20090403164006](http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Datei:Georgia_topographic_map-de.svg&filetimestamp=20090403164006))

Numa fase inicial da sua história, a Geórgia já desenvolvera um caráter estatal. No século VI a.C. surgiu, na região da atual Geórgia, o Estado de Cólquida (Geórgia Ocidental) e, no século IV a.C., o Estado de Ibéria (Geórgia Oriental). No ano de 327, o cristianismo já havia sido declarado como princípio religioso do Estado de Ibéria. Inúmeros mitos mostram indícios da colonização e do desenvolvimento cultural da região numa época remota: a lenda dos argonautas em torno de Medéia e do velocino de ouro, assim como a história de Prometeu, que foi acorrentado por Zeus ao Cáucaso, são os mitos mais conhecidos. Em épocas posteriores, os romanos subjugaram o país. Em seguida, a região foi dominada por persas, bizantinos, mongóis, otomanos e, por fim, russos.

Situada na ponte terrestre, de grande importância estratégica, entre o Mar Negro e o Mar Cáspio, a Geórgia sempre foi assolada por conquistadores. De qualquer forma, a Geórgia conseguiu, pelo menos por algum tempo e com o território esfacelado em diversos reinos e principados georgianos, a manter um certo *status* de Estado. Ao longo das invasões muçulmanas, que sempre voltavam a ocorrer, a fé cristã e a Igreja Ortodoxa georgiana desenvolveram-se ao longo dos séculos, tornando-se um forte elemento formador de uma identidade dos georgianos.

No final do século X, teve início, para a Geórgia, uma “Era de Ouro”. Teve fim a longa dependência dos georgianos em relação ao Reino Bizantino. Sob o reinado de Davi, o Construtor, e da Rainha Tamara, a Geórgia estabeleceu-se, entre os séculos XI e XIII, como a mais forte potência no Cáucaso Meridional. Veio em seguida uma invasão mongólica sob o comando de Tamerlão (Timur Lenk). No século XVI, a Geórgia dividiu-se nos reinos de Imeretia, Kakhétia e Karthália, além de cinco principados que contavam com a influência otomana e iraniana. A Geórgia corria o risco de ser reduzida a pó. Supondo receber ajuda dos tsares russos, cujo reino também se pautava na Igreja Ortodoxa, em 1783, a Geórgia Oriental (Karthália-Kakhétia) celebrou um tratado de proteção com a Rússia (Tratado de Georgievsk). Com este tratado foi repassado à Rússia o controle sobre a política externa georgiana. As estradas através do Cáucaso foram ampliadas, e tropas russas estacionadas em Tbilissi. Consoante o tratado, o governo era mantido nas mãos da Casa Real georgiana. No ano de 1801, todavia, Karthália-Kakhétia foi anexada por decreto do tsar russo, e aquela Casa Real foi destronada. Não obstante, as regiões situadas na parte ocidental do país ainda continuaram independentes durante uma década. Apenas em 1810, a Rússia conquistou o reino de Imerétia. A Rússia precisou de mais 54 anos para obter o controle total sobre a Geórgia Ocidental. A região de Svanétia foi anexada entre 1857 e 1859, e o principado de Abkházia em 1864. Até os dias de hoje, a violação do Tratado de Georgievsk através da Rússia é apontada pela Geórgia como prova de que as garantias e os tratados russos não são confiáveis.

Nas décadas seguintes, a Geórgia foi submetida a um intenso processo de russificação. A despeito das mais diferentes conseqüências negativas decorrentes dessa política, atualmente ainda se reconhecem conseqüências positivas da dominação russa: a Geórgia se abriu na direção da Europa. Tbilissi tornou-se a “Paris do Leste”. Iluminismo, liberalismo e consciência nacional difundiram-se pelo país. Apesar dos muitos impulsos desenvolvimentistas provenientes da Rússia, a elite georgiana continuava sempre a insistir em independência nacional. Em 1832, fracassou uma tentativa de reconduzir ao poder a dinastia real dos Bragatidas. Na segunda metade do século XIX, aumentou a insatisfação dos georgianos, a ponto de surgir um movimento de libertação nacional. Em 1905, eclodiu uma revolta camponesa de grandes proporções, seguida de reformas políticas que deram origem, na Geórgia, aos primeiros rudimentos democráticos, ou seja, foram criados partidos políticos. Por ocasião das eleições para a Assembléia Nacional Russa (*Duma*), em 1905, o Partido Democrata-Social dos Trabalhadores obteve todos os mandatos na Geórgia.

No ano de 1917, a Revolta de Fevereiro pôs por terra, na Rússia, a ordem tsarista. Isto também causou impactos sobre a Geórgia: no dia 26 de maio de

1918, a Geórgia declarou sua soberania, que, todavia, foi de curta duração. Em fevereiro de 1921, a República Democrática da Geórgia foi ocupada pelo Exército Vermelho e anexada à União Soviética. Pouco tempo depois, todas as propriedades na Geórgia foram desapropriadas e estatizadas. O Estado georgiano foi submetido a um desmantelamento sistemático, perdendo áreas fronteiriças para seus vizinhos. Instalaram-se um *oblast* autônomo, a Ossétia do Sul, bem como uma República Socialista Soviética da Abkházia e uma República Socialista Soviética da Adjária. Nos anos noventa do século XX, viria à baila o fato de a autonomia da Ossétia do Sul e da Abkházia ter sido entendida pela população georgiana em geral como “um ato de injustiça praticado pelos soviéticos”.

Os georgianos nunca se conformaram com sua anexação à União Soviética. Isto pôde ser comprovado através de uma longa série de revoltas, protestos e insurreições. Em agosto de 1924, houve o primeiro levante contra a ocupação soviética. Stalin mandou sufocar a revolta e executar os responsáveis pelo movimento. Mais de 30.000 georgianos, principalmente nobres, latifundiários, monarquistas oriundos das elites políticas e sociais do país, foram executados entre 1921 e 1924 ou desapareceram em campos penitenciários soviéticos. As “limpezas” ocorridas nos anos de 1935 e 1938, 1942 e entre 1945 e 1950 vitimaram mais de 50.000 georgianos, dentre os quais muitos intelectuais. Em 1956, teve lugar o “massacre de Tbilissi”, quando milhares de georgianos saíram às ruas para protestar, pois eles entendiam a “desestalinização” de Krushev como ofensa à nação georgiana. Pelo menos 80 pessoas, mas possivelmente mais de 150, foram mortas pelo Exército, quando as passeatas primeiramente pacíficas desembocaram em uma revolta contra a dominação soviética.

Na década de setenta do século passado, voltou a arder o nacionalismo georgiano. Em torno de Zviad Gamsakhurdia e Merab Kostava, formou-se uma oposição nacionalista pequena, mas eficaz, que exigia que o fim da russificação da Geórgia e a proteção da identidade cultural do país. Em 1978, ocorreram protestos contra o estabelecimento da língua russa como idioma oficial na constituição georgiana. Embora 16 estudantes universitários tenham sido obrigados a deixar seus cursos, a emenda constitucional teve de ser anulada. O georgiano continuou a ser a língua oficial. No mesmo ano, lideranças políticas abkhazes reclamaram do tratamento injusto dado a seu grupo étnico nos campos cultural, lingüístico, político e econômico. Por conseguinte, os abkhazes conquistaram mais direitos de participação. Na Geórgia isto foi interpretado como advertência do governo central soviético: se a

Geórgia fizer mão de uma cartada nacionalista, o país “será castigado” com a divisão de seu território. Havia um sentimento de que os abkhazes teriam cometido uma traição.

Na qualidade de chefe do partido comunista na Geórgia, Eduard Shevardnaze, que viria a ser ministro das relações exteriores da União Soviética, agiu com mão forte contra o movimento oposicionista. No início dos anos oitenta, mandou indiciar uma jornalista que tecia críticas ao regime e que mais tarde foi levada para uma clínica psiquiátrica, onde veio a falecer. Em novembro de 1983, fracassou o seqüestro de um avião, orquestrado por um grupo de jovens georgianos que queriam fugir para a Turquia num vôo de linha da Aeroflot. Foram condenados à morte e executados. Apesar da repressão, durante a segunda parte da década de oitenta, desenvolveu-se um forte movimento pela independência da Geórgia. A pressão oposicionista manifestava-se em passeatas e greves. No dia 9 de abril de 1989, pára-quadistas soviéticos, utilizando ferramentas e gás asfixiante, dispersaram uma manifestação não-violenta diante da sede do governo soviético em Tbilissi. Vinte georgianos, dentre os quais muitas mulheres, foram mortos; centenas saíram feridos. Este acontecimento radicalizou a população georgiana. Agora estava claro que preferiam a independência do país a um prosseguimento da dominação soviética.

Nos últimos meses do ano de 1990 e no início de 1991, a Geórgia transformou-se de uma forma que não se vira desde a invasão bolchevista de 1921. Primeiramente, foi mudado o nome. A República Socialista Soviética da Geórgia tornou-se República da Geórgia. Em novembro de 1990, o Partido Comunista perdeu o poder nas primeiras eleições livres realizadas no país. O vencedor daquele pleito foi a aliança “Mesa redonda – Geórgia livre”, que recebeu 62% dos votos. Seu chefe, Zviad Gamsakhurdia, tornou-se presidente do Soviete Supremo da Geórgia. Gamsakhurdia organizou um referendo sobre a independência georgiana para o dia 31 de março de 1991, que foi confirmada por 98,9% dos votos. A independência da Geórgia foi declarada no dia 9 de abril de 1991. Em maio de 1991, com 86% dos votos, Gamsakhurdia foi eleito como o primeiro presidente da Geórgia.

Zviad Gamsakhurdia colocou-se contra toda e qualquer dominância da União Soviética ou da Rússia na Geórgia. Exigiu o fim das bases militares soviéticas no país e recusou-se a participar da criação da Comunidade dos Estados Independentes (CEI). Na área de política externa, Gamsakhurdia optou por confrontar a Rússia. No tocante à política interna, seus atos mostravam-se cada vez mais autoritários e sem continuidade. Além disso, muniu-

se de poderes ditatoriais, de modo que nacionalistas e reformistas uniram-se numa coalizão anti-Gamsakhurdia. A situação tensa agravou-se através de um poder crescente nas mãos de diversos grupos paramilitares. Um golpe ocorrido em 22 de dezembro de 1991 terminou no cerco ao palácio presidencial, localizado no centro da capital.

Em janeiro de 1992, Gamsakhurdia conseguiu deixar Tbilissi acompanhado de sua família e cerca de 200 partidários armados. Em março de 1992, os golpistas convidaram Eduard Shevardnadze para a presidência de um Conselho de Estado recém-criado. Shevardnadze emprestou feições moderadas ao golpe de Estado e uma nova visibilidade à Geórgia. Em agosto de 1992, houve a escalção de um conflito com forças separatistas na república autônoma da Abkházia na Geórgia. Tbilissi enviou a guarda nacional e associações paramilitares para pôr termo às atividades separatistas. Os secessionistas defenderam-se com a ajuda do grupo das forças armadas russas na Transcaucásia, e em setembro de 1993 as forças armadas georgianas sofreram uma derrota desastrosa. Quase toda a população georgiana foi expulsa da Abkházia. Cerca de 50.000 pessoas foram mortas, e aproximadamente 200.000 foram obrigadas a fugir.

Na Ossétia do Sul também brotaram atos de violência étnica, mas que, no final, ainda puderam ser reprimidos. Entretanto, algumas centenas de pessoas foram mortas. Muitos georgianos e ossetas deixaram a região. Por conseguinte, em 1992 foram enviadas à área revoltosa tropas da ONU, das quais também fizeram parte 2.000 soldados russos. No sudoeste da Geórgia, a república autônoma da Adjária passou a ser controlada por Aslan Abaschidze, que ficou à frente do governo, de 1991 até sua renúncia em 2004, como se chefiasse um principado particular, onde Tbilissi tinha bem pouca influência.

Em setembro de 1993, no final do conflito da Abkházia, Zviad Gamsakhurdia retornou à Geórgia. Seus adeptos passaram a controlar uma grande parte do oeste da Geórgia. Unidades do exército russo foram enviadas à Geórgia, para ajudar o governo Shevardnadze. A rebelião de Gamsakhurdia acabou por desfazer-se. No final de dezembro de 1993, ele viria a morrer. Em março de 1994, provavelmente como forma de agradecimento pelo apoio russo e sem nenhum respeito perante a opinião pública, o governo Shevardnadze aderiu à Comunidade dos Estados Independentes (CEI). Em 1995, Shevardnadze autorizou a Rússia a instalar três bases militares na Geórgia por 20 anos.

No campo da política externa, a era Shevardnadze foi marcada por relações estreitas com os Estados Unidos e atritos regulares com a Rússia. O pre-

sidente georgiano assinou uma parceria estratégica com a OTAN, conseguiu fazer a Geórgia entrar para o Conselho da Europa e declarou a intenção da Geórgia de aderir à União Europeia. Em todo caso, o desenvolvimento econômico ficou estagnado. A corrupção e o nepotismo contribuíram, em parte, para que isso ocorresse. Em 2003, devido a falhas no orçamento nacional georgiano, o Fundo Monetário Internacional parou de fornecer ajuda financeira àquele país.

Nas segundas eleições parlamentares democráticas em outubro de 1999, a União Cidadã de Shevardnadze alcançou a maioria absoluta. Também em abril de 2000, Shevardnadze ainda logrou obter uma grande maioria. Todavia, entre o outono europeu de 2001 e o verão de 2002, desintegrou-se a bancada governamental. A oposição política formou-se em dois novos partidos: o Movimento Nacional de Mikheil Saakaschvili e os Democratas Unidos de Surab Shvania. Quando veio a público que o partido de Shevardnadze deveria obter mais uma maioria nas eleições parlamentares de 2003, ele foi acusado de fraude eleitoral não apenas pela oposição, mas também por observadores internacionais das eleições.

No dia da constituição parlamentar, 22 de novembro de 2003, juntaram-se cerca de 100.000 manifestantes diante da sede do governo que exigiam a renúncia do presidente Shevardnadze. Ainda durante o discurso de abertura de Shevardnadze, os manifestantes, sob o comando do líder oposicionista Mikheil Saakashvili, invadiram o plenário. As forças armadas postadas diante do prédio deixavam os manifestantes circular sem nenhum problema. Shevardnadze fugiu do recinto, e a oposição passou a designar este ato como uma “revolução suave” na Geórgia. Saakashvili anunciou seu desejo, caso viesse a ser presidente, de transformar a Geórgia numa democracia segundo o modelo ocidental e realizar amplas reformas econômicas.

Na noite do dia 22 de novembro de 2003, o presidente Shevardnadze decretou estado de emergência e intimou o parlamento a confirmá-lo num prazo de 48 horas, pois, de outro modo, ele passaria o comando para os militares. A Rússia deixou nos quartéis as tropas que Moscou mantinha estacionadas na Geórgia e, em vez delas, enviou ao país do Cáucaso, ainda na noite do dia 22 de novembro de 2003, seu ministro das relações exteriores Igor Ivanov. Na manhã do dia 23 de novembro de 2003, foi realizado um encontro entre a oposição georgiana e Igor Ivanov, à tarde Ivanov também encontrou Shevardnadze. Dois ministros, dentre os quais se encontrava o chefe da segurança, bem como partes da guarda nacional, passaram para o bloco oposicionista. À noite, Shevardnadze declarou sua renúncia.

Em janeiro de 2004, Mikheil Saakashvili foi eleito novo presidente com uma maioria esmagadora. Surab Shvania foi escolhido primeiro-ministro. Combateu-se energeticamente a corrupção. Para importantes áreas a serem reformadas foram chamados georgianos bem-sucedidos que viviam no estrangeiro. Fizeram-se avanços na privatização do setor estatal. Em 2004, houve, pela primeira vez, uma redução do endividamento externo. Saakashvili conseguiu reunificar a Adjária e a Geórgia.

Apesar disso, com o tempo, também o governo de Saakashvili passou a ser acusado de abuso de poder. Protestos em massa realizados contra o governo entre os dias 2 e 7 de novembro de 2007 acabaram, por fim, provocando o uso de forte aparato policial e violência contra os manifestantes. O presidente Saakashvili renunciou no dia 25 de novembro, a fim de deixar livre o caminho para novas eleições no dia 5 de janeiro de 2008. Com o resultado oficial dessas eleições, foi declarado vencedor o ocupante do cargo até então, Saakashvili, que obtivera 53,47% dos votos computados. Mas, desde então, os conflitos políticos internos não mais tiveram fim na Geórgia. Além disso, em agosto de 2008, houve mais uma vez, a escalada do conflito na Ossétia do Sul. Chegou-se a uma guerra aberta com a Federação Russa. Logo em seguida, a Rússia reconheceu a independência da Abkházia e da Ossétia do Sul.

Até o presente momento, nem a situação política externa e interna nem a segurança são estáveis na Geórgia. Vinte anos após o final da Guerra Fria faz-se a pergunta: por quê?

## DE QUEM É A CULPA PELOS CONFLITOS NA GEÓRGIA?

Os georgianos nunca se conformaram com o fato de serem parte da União Soviética. Após os lituanos, os georgianos foram os segundos a declararem, em 1991, sua independência da U.R.S.S. Havia muito tempo que os georgianos ansiavam pela independência, e eles a conquistaram nas ruas. Mas apesar de tudo, o final do conflito entre países ocidentais e países do Bloco Leste não provocou imediatamente uma nova “Era de Ouro”. Em primeiro lugar, teve início um período de grande instabilidade. Afinal de contas, uma república soviética comandada de forma central por Moscou acabou gerando, da noite para o dia, Estados nacionais. Políticos em parte sem experiência viram-se, de repente, às voltas com questões de fronteiras ainda pendentes com novos vizinhos, assim como perante tentativas separatistas por parte de minorias nacionais. Um aparato estatal ineficaz, órgãos de segurança corruptos e estruturas militares inexistentes eram complementadas por uma econo-

mia falida e por falta de sistemas de seguridade social. Já não se lograva mais atender às necessidades básicas da população, referentes a alimentação, água, luz elétrica e gás.

Para a população, restara a identidade nacional que recebeu uma forte ênfase de acordo com a situação então vivida. O orgulho de ser georgiano e de haver conseguido tornar-se independente da União Soviética após longo tempo de dominação estrangeira fortaleceu a decisão de nunca mais cair no domínio russo. Conseqüência disto foi uma política externa extremamente desconfiada, chegando até mesmo às raías da agressividade e da recusa, perante a Rússia. Ao abandonar a União Soviética, uma grande parte da população georgiana voltou-se para o nacionalismo político. A isso também se veio juntar o destaque dado à Igreja Ortodoxa georgiana, à língua e à escrita georgiana no processo de formação do georgiano “genuíno”. Nesse ponto de ruptura, inflamaram-se os conflitos com os abkhazes e ossetas. Naquele momento, a Geórgia já optara pela democracia, mas ainda lhe faltavam, contudo, todas as instituições necessárias a uma conduta democrática. Nem o Estado de direito nem a separação dos poderes funcionavam.

Tendo-se esses fatos como pano de fundo, os trágicos combates travados em torno da Abkházia e da Ossétia, o envolvimento da Rússia nos conflitos e a permanente luta política pelo poder pelo menos parecem ter explicação.

Ainda que diversos processos de desenvolvimento possam ser constatados atualmente, a Geórgia ainda precisará de algum tempo até que instituições democráticas eficazes se estabeleçam no seio da sociedade. Mas isto não parece chamar a atenção, ao se fazer uma retrospectiva da história georgiana e das condicionantes específicas do desenvolvimento social, político e econômico daquele país do Cáucaso. Para a população georgiana e os povos vizinhos, resta ter a esperança, todavia, de que esse processo não voltará a exigir mais vinte anos e de que tudo se dará em paz.

# A orientalização do Ocidente 20 anos após a troca de sistema: desafios para a Europa em processo de unificação<sup>1</sup>

KAI-OLAF LANG

## O COLAPSO DO COMUNISMO NA EUROPA: FIM E REINÍCIO

**P**ara a Europa, 1989 foi fim e começo. O ano de 1989 marca o fim da ordem mundial bipolar que dividira o continente europeu durante quatro décadas. O ano de 1989 traz o fim da zona de hegemonia soviética, que se estendia entre o Mar Báltico e o Mar Negro, alcançando até o Centro da Europa. O ano de 1989 significa o final da dominação comunista, o fim do poder das ditaduras monocentristas que surgiram após a Segunda Guerra Mundial, em geral sob a proteção de tanques soviéticos. Com isso, aquele *annus mirabilis*, o ano dos movimentos populares em sua maioria pacíficos, o ano das mesas-redondas e das “revoluções negociadas”, também foi um reinício. Afinal de contas, a troca de sistema, sustentada através do clamor por liberdade, democracia e bem-estar, precisava agora ser realizada. Urgia iniciar e realizar o penoso processo de “transformação”, de reorganização social e econômica, assim como de reconstituição político-institucional. Para os países e sociedades envolvidos, tratava-se de um imenso desafio, pois logo se evidenciou que, para a consecução das metas traçadas, era preciso dar grandes passos que conduzissem aos ajustes e adaptações necessários.

---

1 Tradução de Tito Lívio Cruz Romão.

Também na “velha” Europa, a euforia de 1989, o “ano da virada”, logo deu lugar a um comedimento crescente, pois se via o risco de surgirem novas instabilidades na parte leste do continente. Tudo isto se agravou com a total incerteza sobre que arquitetura internacional deveria estruturar as circunstâncias ainda desconhecidas àquela época. Afinal de contas, o conflito entre Europa Oriental e Europa Ocidental, embora houvesse dividido o continente, não provocara nenhum tipo de estabilidade inabalável. A interrupção desse conflito, a Reunificação Alemã efetuada em 1990, a implosão da União Soviética, em 1991, e a criação de novos Estados provocaram, primeiramente, o surgimento de uma situação confusa e permeada de conflitos, que facilmente podiam gerar tensões bilaterais ou regionais. Por esta razão, o reordenamento político e estratégico tornou-se uma questão central que desde o início acompanhou a troca de sistema.

Nesse contexto, logo ficou claro, para os países do Leste, Centro e Sudeste da Europa, o destino que teria essa viagem. Principalmente nos países da Europa Central, tais como Polônia, República Tcheca e Hungria, mas também nos países do Báltico, logo se formou um consenso, entre as novas elites, sobre a direção em que a sociedade, a economia e o sistema político deveriam desenvolver-se. Ou seja: deveriam ser adotadas as formas de democracia, Estado de direito e Economia de Mercado, na forma como já eram praticadas na Europa. Além disso, os novos Estados ansiavam por uma integração nas estruturas de cooperação política e econômica do Ocidente, em especial junto à OTAN e à União Europeia (UE). Deste modo, ao mesmo tempo se realizava, de forma prática e política, aquela máxima que foi o *leitmotiv* da revolução pacífica e que também caracterizou os processos de mudanças ulteriores: o “retorno à Europa”. Pois, na visão dos países envolvidos, os acontecimentos do ano de 1989 ofereciam-lhes a oportunidade de corrigirem uma “anomalia” imposta contra a sua vontade, isto é, a sua inclusão no “Leste”, e de retornarem, de certa maneira, ao estado histórico normal, voltando, portanto, a fazer parte do “Ocidente” político e cultural.

#### UE E OTAN: DA HESITAÇÃO À AMPLIAÇÃO

**N**o entanto, o “Ocidente” primeiramente hesitou. Este comportamento dava a impressão de ser inconseqüente, pois, nas décadas da era do Pós-Guerra e do sistema de Yalta, que dividira o continente em duas grandes esferas separadas entre si, sempre se havia ressaltado que, caso houvesse uma chance, haveria então o desejo de receber, de braços abertos, os países do

Leste, Centro e Sudeste da Europa. Agora que chegara o momento, tomavam a palavra, de repente, alguns defensores de uma posição mais escrupulosa. Por quê?

Com o olhar voltado para as estruturas da integração europeia, ouviam-se, sobretudo da França, vozes contrárias a uma aceitação de novos membros no seio da Comunidade Europeia (CE, posteriormente UE). Desta forma, Paris calculava que a Alemanha, após uma ampliação da Comunidade para o Leste, se tornaria a nova potência central da CE, o que ocasionaria uma perda de influência por parte da França. Ademais, temia-se que, depois da adesão de um grande número de novos Estados-Membros do Leste Europeu, a região de interesse prioritário da França na região do Mar Mediterrâneo, na visão da Comunidade, sofreria uma perda de importância. Além disso, suspeitava-se em Paris, mas também em outras capitais, que uma rápida abertura das estruturas de integração existentes representaria o seu enfraquecimento ou a sua excessiva extensão, dificultando, assim, o futuro aprofundamento da União. Por este motivo, não surpreende que o então Presidente francês, François Mitterrand, haja proposto em seu pronunciamento de Ano Novo, no dia 31 de dezembro de 1989, a criação de uma Confederação Europeia. Esta deveria ser realizada em lugar de uma ampliação da CE, representando uma liga “pan-europeia”, de laços frouxos, entre a CE consolidada e os países do Leste (incluindo a Rússia).

A Alemanha, por seu turno, tinha um campo de interesses bem diferente. Interessava à República Federal da Alemanha reunificada eliminar as imponderabilidades encontradas nos seus vizinhos do Leste e estabilizar, sobretudo, países como Polônia, Tchecoslováquia (mais tarde República Tcheca e Eslováquia) ou Hungria, através da sua admissão na CE/UE. Por outro lado, via-se na Alemanha, que era, dentro da CE/UE, tradicionalmente o mais importante parceiro comercial desses países, novas chances para uma economia consagrada à exportação. Dessas premissas afirmativas quanto à integração, a política alemã, assim como a francesa, também chegou a mais uma conclusão: o aprofundamento da CE/UE não deveria acontecer em substituição à expansão comunitária; ao invés disso, deveria ser levado à frente o aprofundamento, *mas também* a expansão.

Não obstante, logo ficaria claro que predominaria a proposta alemã (também seguida por vários outros Estados-Membros). Com os primeiros passos dados no campo da cooperação, as Comunidades Europeias já haviam propiciado, na verdade, as mudanças necessárias para uma “expansão”; já haviam aberto, de certo modo, a trilha da qual não mais podiam dis-

tanciar-se. Não se deve esquecer que, já no final de 1991, foram celebrados os primeiros Acordos de Associação da CE com países do Leste Europeu. Importante, nesse contexto, foi o fato de esses acordos, conhecidos como Acordos Europeus, já terem acenado, nesse estágio tão inicial das negociações, com uma perspectiva de admissão dos países associados. (Polônia, Hungria e Tchecoslováquia foram os primeiros países-parceiros agraciados com esses Acordos.) Em decorrência disso, as medidas de ajuda projetadas pela CE/UE e as reformas realizadas nos países envolvidos passaram a ter como meta uma posterior adesão ao bloco comunitário. Este dinamismo e os esforços envidados pela Alemanha em prol de um alargamento para o Leste fizeram com que, em junho de 1993, os Chefes de Estado e de Governo da UE, durante uma reunião de cúpula realizada na capital dinamarquesa, Copenhague, reconhecessem, para os países do Leste Europeu, a perspectiva de uma adesão à UE e estabelecessem critérios a serem cumpridos visando a uma entrada na União (que ainda são válidos, até o momento atual, para os processos de adesão em curso). Dentre os critérios, deve-se ressaltar os seguintes: democracia, Estado de direito e proteção de minorias, existência de uma Economia de Mercado operante e capaz de resistir à pressão da competitividade existente no mercado interno da UE, disponibilidade para querer adotar o patrimônio jurídico da UE, bem como comprometimento com as metas traçadas para a União Política, assim como para a União Econômica e Monetária.

Após terem sido abertas as negociações de adesão com seis países da Europa Centro-Oriental em março de 1998, e após mais seis países, no final de 1999, terem apresentado as suas candidaturas à adesão, foi necessário esperar, todavia, até maio de 2004. Somente então puderam ser aceitos os primeiros novos Estados-Membros da UE no âmbito da expansão para o Leste: as Repúblicas Bálticas (Estônia, Letônia e Lituânia), Polônia (com 38 milhões de habitantes, o maior dos novos membros da União), os representantes da Europa Centro-Oriental, a saber, República Tcheca, Hungria e Eslováquia e Eslovênia (até então o único representante da antiga Iugoslávia), além das ilhas mediterrâneas de Malta e Chipre. Em 2007, foi a vez dos países do Sudeste Europeu, com a entrada da Romênia e da Bulgária. Na realidade, os inúmeros conflitos de interesses surgidos ao longo das negociações acabaram dificultando a continuação das conversas entre as partes envolvidas, exigindo, dessa forma, diversos acordos. Por temerem uma invasão de mão-de-obra barata oriunda dos novos Estados-Membros, vários países da antiga UE recusaram abrir seus mercados de trabalho, de modo que foi concedida aos anti-

gos Estados-Membros da UE a possibilidade de exigir um prazo de transição de até sete anos, antes que entre em vigor um completo direito de ir e vir de trabalhadores e empregados.

A própria UE também precisava efetuar reformas internas. Parecia inevitável, sobretudo, tornar mais enxutos os seus processos de deliberação que eram, antes, bastante complicados, pois a acolhida de uma dúzia de novos membros ameaçava deixar a UE institucionalmente engessada. Mas o grande lance não logrou acontecer: as reformas iniciadas chegaram demasiadamente tarde e ficaram fragmentadas. O Tratado de Nice, que deveria deixar a UE “em forma para a expansão”, não satisfaz as esperanças nele depositadas. Embora a nova base jurídica da integração europeia ainda tenha entrado em vigor antes da expansão (na primavera de 2003), logo após a negociação do Tratado se chegou à conclusão de que seria necessário fazer uma nova tentativa, para se garantir a capacidade de ação de uma UE com 25 Estados-Membros ou mais. Até os dias de hoje, mais de cinco anos após o alargamento para o Leste, a UE ainda está às voltas com o processo adiado àquela época, que deveria, em primeiro lugar, gerar uma Constituição Europeia (mas que fracassou em alguns países) e que foi continuado, em seguida, sob a designação de Tratado de Lisboa.

Também no campo da política de segurança, a integração dos países do Leste, Centro e Sudeste Europeu nas organizações ocidentais, tendo, à frente de todas, a OTAN, primeiramente seguiu um ritmo muito lento. Das próprias hostes daquela organização de defesa e segurança mútua, vozes críticas afirmavam haver riscos para a OTAN, uma vez que a promessa de assistência recíproca estender-se-ia a inúmeros países com riscos de segurança grandes e até incalculáveis. Além disso, não se sabia ao certo se os países desejosos de aderir àquela aliança realmente teriam condições de cumprir as exigências financeiras e militares da OTAN e de também funcionar, portanto, como “produtores de segurança”. Porém, a resistência da Rússia, especialmente, fez surgir, em muitos países da OTAN, um sentimento de ceticismo no tocante à ampliação daquela organização. Afinal de contas, a expansão da OTAN para o Leste representava, desde o início, uma provocação para a Rússia, que se sentia ameaçada pela aproximação do antigo adversário que remontava à Guerra Fria. Por que razão, perguntou-se muitas vezes na OTAN, o Ocidente, mediante um alargamento daquela aliança, deveria complicar ainda mais as relações com a Rússia, que, de qualquer maneira, já eram difíceis? Seja como for, tanto na OTAN quanto nos Estados Unidos, com seu posicionamento, durante muito tempo, ambivalente, impôs-se uma linha simpática à amplia-

ção. Pois, por um lado, via-se o envolvimento dos antigos países comunistas na OTAN como contribuição para integrá-los no sistema de valores ocidentais e, assim, por exemplo, consolidar as jovens democracias. E, por outro lado, era necessário assinalar que, terminada a sua associação compulsória, durante décadas, ao Pacto de Varsóvia, cabia aos países da Europa Oriental decidir de forma soberana em que organizações e sistemas de segurança internacionais gostariam de atuar. Em outros termos: não se deveria conceder à Rússia nenhum direito de intervenção, muito menos de co-gestão, quanto à orientação da política externa de países terceiros.

É claro que a OTAN e, de um modo geral, o Ocidente, esforçava-se para incluir a Rússia na nova estrutura de segurança que estava prestes a surgir na Europa. Um ato fundador das relações mútuas, de cooperação e de segurança, que acabou sendo firmado em maio de 1997 entre a OTAN e a Rússia, assim como um novo Conselho OTAN-Rússia, deveriam ajudar a superar a postura defensiva assumida por ambos os lados. Saliente-se, todavia, que isso não foi realmente bastante para desfazer as dúvidas da Rússia acerca de uma expansão da OTAN. Assim sendo, a entrada de três países da Europa Central e Oriental (Polônia, República Tcheca e Hungria), em 1999, e a inclusão, em 2004, de mais dez países daquela região na OTAN, somente foram aceitas de mau grado pela Rússia.

#### CONFLITOS DE INTERESSES ENTRE A VELHA E A NOVA EUROPA

**A**s ampliações ocorridas na OTAN e na UE superaram as linhas demarcatórias da Cortina de Ferro e deixaram tornar-se real a união da Europa. Não obstante, ao invés de uma fase de harmonia entre os “membros do clube” já estabelecidos e os novos membros, logo ficaram visíveis os marcantes contrastes de interesses entre ambos os grupos ou, para ser mais exato, entre alguns países de ambos os grupos. Isto diz respeito, sobretudo, à situação no seio da UE e, neste caso específico, aos assuntos relacionados com a política externa e a política de segurança. Dois problemas de grande porte na política europeia, que se manifestaram no ano de 2003, ou seja, ainda antes do alargamento da UE, funcionaram, de certa maneira, como um grito de alerta e foram considerados, por muitos, como um antegosto das realidades existentes na União ampliada. Os dois problemas foram a Guerra do Iraque e a resistência polonesa contra a reforma do sistema de votações da UE.

Na Europa, houve muita controvérsia em torno da decisão tomada pelo governo Bush, em 2003, de desbaratar, com a ajuda de armas, uma suposta

ameaça terrorista oriunda do Iraque. Alemanha, França e alguns outros membros da UE criticaram, de maneira decidida, a opção pela investida militar. Por sua vez, outros países pertencentes à UE e à OTAN declararam-se solidários com os Estados Unidos. Deste grupo faziam parte, a título de exemplo, a Grã-Bretanha e a Espanha, assim como os então futuros Estados-Membros provenientes do Centro, Leste e Sudeste da Europa. Principalmente, a Polônia engajou-se ao lado dos norte-americanos: Varsóvia enviou um pequeno contingente de tropas especiais, que tomou parte da intervenção militar; terminadas as operações militares, as forças armadas polonesas assumiram um setor próprio no âmbito da missão de estabilização que passou a atuar no Iraque. Essa tomada de posição colocou a Polônia e os outros futuros Estados-Membros da UE fiéis às tropas norte-americanas numa situação de oposição à Alemanha e à França, que, sobretudo em decorrência da política do antigo presidente francês Jacques Chirac e do primeiro-ministro alemão Gerhard Schröder, estavam-se aproximando da Rússia. Enquanto Donald Rumsfeld, o então secretário de defesa norte-americano, via uma cisão entre uma velha Europa, cética em relação aos Estados Unidos, e uma nova Europa, simpática aos americanos, o presidente francês censurava os futuros Estados-Membros da UE, afirmando que deveriam ter-se absterido diante da questão iraquiana. Já os países do flanco oriental da Europa viam surgir, na sua perspectiva, um ameaçador eixo formado por Paris, Berlim e Moscou, e passavam a lembrar, devido à cooperação entre Alemanha e Rússia, épocas difíceis situadas no passado.

Paralelamente às irritações no contexto da Guerra do Iraque, acabou ocorrendo um conflito na UE devido à reforma do sistema de votações. Juntamente com outros Estados-Membros, a Alemanha passou a insistir em que se simplificasse o nada prático sistema de votações no Conselho Europeu e que se introduzisse uma chamada “maioria dupla”. No caso deste tipo de maioria, as decisões são consideradas aceitas, se uma maioria (qualificada) dos países e uma maioria do número de habitantes que representam esse grupo de países votarem positivamente na UE. Deste sistema, quem tira proveito é a Alemanha, que está interessada, na qualidade de país com o maior número de habitantes, em obter um peso dos votos equivalente à sua população. Sobretudo a Polônia sentiu-se ameaçada por essa proposta, uma vez que as suas possibilidades de veto ficariam reduzidas no novo sistema. Além disso, muitos críticos em Varsóvia viam surgir um condomínio franco-alemão dentro da UE. Por este motivo, a Polónia (no que foi apoiada pela Espanha) apresentou, em dezembro de 2003, o seu veto contra a nova ver-

são do sistema de votações, embora, do ponto de vista formal, ainda nem mesmo fizesse parte da UE. (Isto foi possível porque a Polônia teve de participar da ratificação que ocorreria posteriormente, podendo, com isto, impedir a reforma).

A postura assumida pelos futuros Estados-Membros da UE durante a Guerra do Iraque e a resposta negativa da Polônia à proposta de “maioria dupla” fizeram aparecer, dentre os Estados-Membros da antiga UE, dúvidas acerca da “capacidade europeia” e da lealdade dos novos parceiros. A tais desconfianças ainda se veio juntar o fato de as relações – tradicionalmente difíceis – entre alguns países da Europa Centro-Oriental e a Rússia também dificultarem a cooperação da UE com Moscou. No final de 2006, a Polônia, à guisa de exemplo, apresentou um veto contra o estabelecimento de negociações entre a União e a Rússia sobre um acordo bilateral, conhecido como Acordo de Parceria e Cooperação (APC). A causa disto foi uma disputa entre Polônia e Rússia, porque esta baixara um decreto proibindo a importação de produtos agrícolas vindos da Polônia. Devido a isto, as relações entre UE e Rússia ficaram bloqueadas durante muitos meses.

Por esta razão, países como a Polônia ou as repúblicas do Báltico, de modo geral, eram considerados, em várias capitais da velha UE, “cavalos de Tróia dos Estados Unidos”, eurocéticos ou elementos perturbadores de uma política construtiva em relação à Rússia. Entretanto, tal juízo não está correto nessa forma, pois, apesar de suas preferências no tocante à política europeia e externa, os novos Estados-Membros da UE não estão de maneira nenhuma interessados numa paralisação da integração europeia ou do comércio exterior europeu. Muito pelo contrário: justamente devido ao seu campo de interesses, eles desejam uma política externa eficaz e coletiva, além de ações coordenadas entre os parceiros europeus. E, na verdade, foram justamente os novos membros da UE que mostraram, tendo em vista as suas metas e os seus interesses, poderem agir de forma preventiva e pró-europeia nos contatos com a Rússia. Isto pôde ser visto muito bem durante a “Revolução Laranja”, que aconteceu na Ucrânia no final de 2004. Devido a fraudes eleitorais, ocorreram, naquele país, protestos de grandes dimensões organizados pela oposição. Não se pode esquecer que o fato de ali não ter havido derramamento de sangue se deve, principalmente, à atitude decisiva do antigo chefe de Estado polonês, Aleksander Kwaśniewski, que, juntamente com o presidente lituano, Valdas Adamkus, serviu de mediador em Kiev entre as partes litigantes, prestando, assim, uma importante contribuição para acalmar aquela situação de conflito.

## A UE AMPLIADA E OS SEUS VIZINHOS DO LESTE

Esse e outros exemplos mostram que a relação para com a Rússia e outros países situados na região da antiga União Soviética é um relevante campo de ação para a UE ampliada. Do ponto de vista geográfico, a União está mais próxima da Rússia e agora faz fronteiras com vizinhos como Ucrânia e Belarus. Este último fato fez com que se buscassem estratégias inovadoras para o contato com os países localizados ao longo da periferia externa da UE. Urge, portanto, que se estabilizem esses países que são, em sua maioria, frágeis, apresentando economias pouco desenvolvidas e formas de governo em parte autoritárias. Sobretudo alguns dos novos Estados-Membros exibiram-se, diante dos novos vizinhos, como marca-passos de uma política ativa da UE. Eles intervêm para que se proporcionem ofertas de ajuda mais generosas, bem como a possibilidade de uma futura adesão dos vizinhos do Leste na UE (e também na OTAN). É claro que isto não se refere à Rússia, que ainda é considerada, pela Polônia ou pelos países bálticos, um risco para a segurança. Ao intervirem em prol dos países do Leste, esses Estados-Membros da UE tentam assegurar pluralidade geopolítica no antigo território soviético, para assim coibirem supostas ameaças de tentativas neo-expansionistas por parte da Rússia. Aleksander Kwaśniewski também justificou a sua missão em prol de uma Ucrânia democrática com um antigo calculismo estratégico do antigo assessor de segurança do presidente americano, Zbigniew Brzezinski, segundo o qual a Rússia junto com a Ucrânia seria um império, enquanto que a Rússia sem a Ucrânia seria um grande país.

Dentro da UE, sobretudo em vista da necessidade de estabilização, logo se formou um consenso sobre o fato de que novas ofertas seriam necessárias para os países situados além das fronteiras externas da União. Ademais, também se deseja apoiar as estruturas pró-democráticas erguidas em decorrência das “revoluções coloridas”, isto é, da “Revolução Laranja” na Ucrânia e da “Revolução Rosa” ocorrida na Geórgia. Assim sendo, a UE lançou uma iniciativa muito ampla visando ao aprofundamento da cooperação, nomeadamente, a Política Europeia de Vizinhança (PEV), que prevê para os países-parceiros a perspectiva de uma participação no Mercado Interno da União, assim como uma inclusão nos outros campos políticos e apoio financeiro (ainda que moderado). Até o momento, porém, os novos Estados-Membros da UE não conseguiram impor-se com a sua exigência de conceder aos vizinhos orientais uma promessa de virem a tornar-se membros da União. Após a grande ampliação realizada entre 2004 e 2007, e a possibilidade de uma

adesão da Turquia (com a qual já se está negociando uma possível adesão), a maioria dos países da UE não estão dispostos a distribuir novas candidaturas imediatamente.

Todavia, a PEV não provocou o impulso esperado. Mesmo na Ucrânia, considerada um país-modelo, houve, por causa de contendas surgidas em sua política interna, estagnação e situações de imprevisibilidade, impedindo que se realizassem importantes reformas. A crise econômica mundial, que atingiu esse e outros países da região com um forte impacto, também causou muitos estragos. Ademais, não foi muito útil o fato de a PEV juntar, num mesmo grupo, os vizinhos do Leste e do Sul da Europa. Esta situação decorreu da pressão exercida pelos Estados-Membros da UE situados na região mediterrânea, que temiam uma orientação unilateral da PEV na direção Leste e, por este motivo, também queriam que se contemplassem no novo programa de adensamento da cooperação a periferia bem próxima a eles.

No entanto, recentemente, a política de vizinhança voltou a ser movimentada. Para tanto contribuíram, sobretudo, três elementos. Em primeiro lugar, a França logrou impor, em 2008, uma nova iniciativa regional destinada à parte sul da União, que ficou conhecida como “a União pelo Mar Mediterrâneo”. Esta iniciativa fez com que os “advogados” dos vizinhos situados no Leste também propusessem um marco de cooperação regional para este grupo de países. Foi assim que a Polônia e a Suécia apresentaram, na primavera europeia de 2008, a idéia de uma “Parceria Oriental”, que também foi aceita pelos outros Estados-Membros. Deu-se início a esta ideia oficialmente numa reunião de cúpula realizada em maio de 2009 na cidade de Praga. Agora deverão ser exercidas formas de cooperação multilateral com três países do Leste Europeu (Ucrânia, Moldávia e Belarus) e com três países do Cáucaso Meridional (Geórgia, Armênia e Azerbaijão).

Mais um impulso para a PEV resultou do conflito armado que houve entre a Rússia e a Geórgia, em agosto de 2008. Neste contexto, a maioria dos Estados-Membros da UE chegou à conclusão de que não seria nem desejável nem possível “impor sanções” à Rússia por sua intervenção no Cáucaso Meridional. Por outro lado, os países que se sentirem ameaçados pela Rússia deverão ser fortalecidos e apoiados em sua intenção de se voltarem para a Europa.

Por fim, o tema “energia”, que cada vez mais passou a assumir uma posição central, acabou dando um impulso adicional para a iniciativa da PEV. O mais tardar a “guerra do gás”, que aconteceu em janeiro de 2009 entre Rússia e Ucrânia, deixou claro para a União como também são importantes, além da

cooperação com Moscou no campo da política energética, as relações com países de trânsito, tais como a Ucrânia e Belarus.

A Parceria Oriental, que no fundo representa uma evolução ulterior da componente oriental da PEV, alimenta-se, assim, de diversas fontes e contém uma série de ofertas adicionais para os vizinhos. Um fato novo é, dentre outros, a participação da Bielo-Rússia que, devido ao regime ali reinante, não-cumpridor dos padrões democráticos mínimos, até hoje não pudera tomar parte na política de vizinhança. Dentre as prioridades da Parceria Oriental destacam-se estes: fortalecimento da democracia e da boa governança, reformas econômicas, aproximação do Mercado Interno da UE, política energética e contatos interpessoais e intersociais. Outrossim, enfatiza-se a relevância da cooperação bilateral (desta, por enquanto, Belarus ainda não participa). Países que apresentem bons resultados em sua política reformista podem obter Acordos de Associação com a UE, que, para ilustrar, deverão incluir um livre comércio amplo e profundo. Com a Ucrânia já estão sendo feitas as negociações em torno de um acordo desse tipo. Ademais, caso a cooperação seja eficaz na área de proteção das fronteiras, de migração e de combate à criminalidade, no futuro também serão possíveis medidas que facilitem o fluxo de viagens e até mesmo venham a eliminar a exigência de visto obrigatório para a entrada na UE.

## RECEIO NA RÚSSIA

**A** Rússia observa o engajamento do Ocidente no antigo território soviético com bastante desconfiança. Após haver tomado uma posição negativa quanto às ampliações da OTAN ocorridas em 1999 e 2004, a aceitação da Ucrânia ou da Geórgia naquela organização significaria, na visão moscovita, uma interferência ameaçadora do Ocidente numa zona “de interesses privilegiados” da Rússia. Por este motivo, a intervenção russa na Geórgia foi avaliada, por muitos, como um tiro de advertência contra mais uma expansão da OTAN.

Enquanto a preocupação com um “avanço” da OTAN na região da antiga União Soviética foi uma marca constante da política externa russa dos últimos anos, a crescente resistência de Moscou contra atividades da UE é, ao contrário, um fenômeno novo. O ministro das relações exteriores da Rússia, Serguei Lavrov, por exemplo, descreveu a Parceria Oriental como um esforço da UE para estender a sua esfera de influências. A UE tenta fazer frente a tais temores de isolamento, argumentando que a PEV e a Parceria Oriental seriam

veículos para a modernização dos países situados entre a União e a Rússia. Isto vindo a acontecer, também a Rússia tiraria proveitos. Em todo caso, até o momento a Rússia não se tem deixado convencer por essas reflexões, atendo-se evidentemente a uma visão de cunho marcadamente geopolítico, na qual o Ocidente (neste caso, a UE) e a Rússia se enfrentam como rivais num jogo de poder político que se mantém empatado.

Nesse contexto, não há consenso dentro da UE sobre como lidar com as objeções russas. A maioria dos novos Estados-Membros recusam categoricamente a concessão, à Rússia, de direitos de intervenção ou mesmo a possibilidade de veto durante a implementação das relações da UE com os países da “região intermediária”. Por outro lado, alguns dos antigos Estados-Membros, dentre os quais a Alemanha, vêem a necessidade de se dar maior atenção à Rússia e incluir aquele país, por exemplo, em projetos concretos da Parceria Oriental. Uma inclusão deste tipo tem por fito criar confiança e superar a lógica da “concorrência em torno de integração” entre o Ocidente e o Leste mediante o estabelecimento de um diálogo estratégico a três: UE, vizinhos do Leste e Rússia. Um enterevero ocorrido na área de política energética deixou claro como isso pode ser difícil em cada caso. No final de março de 2009, a UE assinou com a Ucrânia um acordo que deixa entrever, dentre outras coisas, ajudas financeiras para a modernização da rede de gasodutos da Ucrânia. A Rússia protestou em alto e bom som contra o acordo, apontando como justificava para a sua queixa, por exemplo, o fato de não fazer nenhum sentido um acordo estabelecido entre o país de trânsito e os consumidores. Foi a Alemanha, o mais importante parceiro da Rússia, dentro da UE, na área energética, que defendeu a tese de que a Rússia também deveria ser incluída no acordo.

### O GOVERNO OBAMA APERTA O BOTÃO DE “RESET”

**S**e, por um lado, a Rússia opta por um tom mais forte ao lidar com a UE, as relações com os Estados Unidos parecem navegar em águas calmas. Não faz muito tempo, a situação era bem diferente. A *freedom agenda* do governo Bush, que apoiava ativamente a virada democrática na região da antiga União Soviética, a realização de projetos de gasodutos em torno da Rússia, assim como um modelo geoestratégico ofensivo, que propagava a entrada da Ucrânia e da Geórgia na OTAN, foram avaliados em Moscou como expressão de uma “nova contenção” e de uma política expansionista e confrontativa no quintal da Rússia.

Após a vitória de Barack Obama nas eleições, a atmosfera já era outra. O novo governo norte-americano deixou claro que não considera a Rússia um adversário, mas sim, muito mais, um parceiro com quem poderia resolver grandes conflitos internacionais, como os do Irã e do Afeganistão. Por esta razão, os Estados Unidos desejam efetuar positivamente um *reset* das relações russo-americanas, ao invés de prescindirem dessa possibilidade. Até mesmo representantes do governo Obama declararam que seria respeitada a livre opção de todos os países da antiga União Soviética quanto à sua filiação a uma aliança. Destaque-se que logo se desconsiderou a possibilidade de forçar a entrada da Ucrânia e da Geórgia na OTAN. E depois de o governo Obama ter renunciado à ideia de construir um sistema de defesa com mísseis antibalísticos ou instalar alguns de seus componentes na Polônia e na República Tcheca, primeiros êxitos nas relações russo-americanas já são tidos como realísticos, por exemplo, na área de desarmamento nuclear. A nova postura dos Estados Unidos também criou, na Rússia, esperanças de que as idéias apresentadas por Moscou desde 2008, visando a uma nova arquitetura de segurança para toda a Europa, não sejam recusadas imediatamente. Em todo caso, nem os Estados Unidos nem os Estados-Membros da OTAN consentirão uma revisão geral do sistema de segurança europeu, em que a OTAN ou a Associação Transatlântica venham a ser diluídas.

Todavia, ainda resta observar se a aproximação entre russos e americanos será duradoura. Afinal de contas, se a Rússia não puder ou não quiser prestar a ajuda esperada em assuntos como a questão iraniana, bem rápido se poderia propagar um certo desencanto em Washington.

### 20 ANOS DEPOIS: NOVAS INCERTEZAS

**N**as duas décadas após o final da Guerra Fria, o alargamento da UE e a ampliação da OTAN contribuíram decisivamente para a estabilização e o reordenamento da Europa. Apesar – ou justamente por causa – desses processos, novas necessidades de estabilização e ordenamento surgiram no continente. Assim sendo, como resultado das rodadas realizadas em prol da ampliação, também não se trata de impedir que surjam novas linhas demarcatórias na periferia do “novo Ocidente”, ou seja, na direção da Europa Oriental e do Cáucaso Meridional. A consolidação da instável situação da economia, da política interna e da política energética nesses países, paralelamente a uma cooperação com a Rússia, é um dos desafios centrais para a estabilidade e a segurança dentro da Europa.

Da mesma forma, a UE e a OTAN precisam refletir sobre a sua própria identidade e sobre o seu desenvolvimento ulterior. Foi justamente a partir da visão dos novos membros que ambas as organizações recentemente se modificaram, em parte para tomarem um rumo problemático.

Na UE já se registraram tendências de renacionalização, mas, atualmente, não parece existir um centro de comando proativo na forma em que era representado no passado, por exemplo, pelo motor teuto-francês. Porém, o fato de alguns dos novos Estados-Membros se exibirem através de paricularismos e egoísmos constitui outra história.

Principalmente depois do dia 9 de setembro de 2001, a OTAN transformou-se e globalizou-se; além disso, de maneira sutil também se foi distanciando da sua antiga tarefa principal, a defesa territorial referente à promessa de ajuda mútua a que se refere o Art. 5°. Este dinamismo é suspeito nos países da Europa Centro-Oriental, pois estes tinham a intenção de entrar para a “antiga” OTAN, que lhes ofereceria salvaguardas contra imponderabilidades no âmbito da política de segurança no Leste (leia-se Rússia). Além disto, em muitos casos os países vêem-se como membros de segunda classe dentro da OTAN, já que não tem o direito de estacionar, em seu território, contingentes militares da OTAN de maior porte, e em parte nem mesmo existem planejamentos eficientes para o caso de defesa.

Como reação ao futuro incerto da OTAN e devido a dúvidas sobre a eficácia da UE como comunidade de segurança, países da banda oriental da Europa vêm tentando estabelecer acordos bilaterais com os Estados Unidos no âmbito militar e na área de segurança, pois os americanos são considerados a única garantia de segurança efetiva. Mas, depois da renúncia americana ao sistema de defesa com mísseis antibalísticos, também esses sonhos se desfizeram amplamente.

Diante disso, cabe às estruturas europeias e euro-atlânticas acompanharem, simultaneamente, vários processos de reformas e inclusão. A UE precisa ser consolidada. Antes que aconteçam outras rodadas de ampliação, é necessário que a União garanta a sua capacidade de ação interna e externa. Se assim não for, haverá o risco de um desmembramento que poderá gerar uma Europa confusa e com diferentes velocidades. Na nova versão da sua estratégia, cumpre que a OTAN encontre um equilíbrio entre a sua nova tarefa, baseada, em parte, na sua área de aliança, e a sua tarefa tradicional de defesa do território. Neste contexto, vê-se compelida a fazer jus às demandas apresentadas por seus membros do Centro, Leste e Sudeste da Europa no campo da segurança. É fundamental, portanto, que os países situados além das fronteiras orientais da

OTAN e da UE sejam estabilizados mediante uma política de modernização. É do interesse do Ocidente que os países da Europa Oriental e do Cáucaso Meridional também adotem, no decorrer desse processo, valores e princípios sociais básicos, tais como democracia, Estado de direito ou pluralismo social. Para tanto, quem possui o melhor instrumentário é a UE, com a sua força de transformação “suave”. No atual momento, esta não pode ser posta em prática em sua totalidade, uma vez que a sua principal alavanca, a perspectiva de filiação, não está podendo ser acionado no presente. Apesar disso, deverão ser desenvolvidas alternativas para a filiação, dentre as quais é possível citar uma espécie de “associação *plus*” para países como a Ucrânia. Em tudo isto a Rússia deverá estar envolvida. Na qualidade de importante fornecedor de energia, de ator militar estratégico, bem como de parceiro indispensável na solução de importantes problemas da política internacional, a Rússia não pode ser nem ignorada nem isolada. Não obstante, não se deveria conceder a Moscou nenhuma esfera de influência especial que delibere sobre o destino dos “países intermediários”. “Inclusão sem possibilidades de bloqueios”: esta seria uma máxima para que se considerassem legítimos interesses russos.

Independentemente de como esses processos venham a se desenvolver, algo fica claro: vinte anos após o fim da Cortina de Ferro, as organizações responsáveis pela integração europeia e pela segurança transatlântica estão incessantemente ocupadas com os problemas do Leste. A UE e a OTAN ampliaram-se, e o Ocidente “orientalizou-se”.

Kai-Olaf Lang é Cientista Político, pesquisador em Integração da União Europeia na Fundação Ciência e Política (Stiftung Wissenschaft und Politik) em Berlim.

FABIANO MIELNICZUK

## I. INTRODUÇÃO

O presente capítulo pretende elucidar as transformações ocorridas na Ucrânia e em Belarus desde o fim da URSS até os dias de hoje, a partir das peculiaridades que cercam esses países e das relações que travam com seu entorno regional e internacional. A ênfase recai sobre as diferentes características que marcaram a construção de seus Estados no período pós-URSS e a influência desses processos sobre suas posturas externas. Inevitavelmente, por motivos que ficarão mais claros no decorrer do texto, o entorno regional exerce bastante influência sobre esses desdobramentos, motivo pelo qual a posição russa a respeito desses países será constantemente abordada.

O texto está estruturado da seguinte maneira. Na seção 2 são apresentados alguns aspectos que marcam o período entre a queda do muro e os primeiros passos da Ucrânia e da Belarus como países que tentam assegurar suas independências após o fim da URSS. As seções 3 e 4 tratam, respectivamente, do modo como esses dois países tem interagido com o entorno regional e internacional, tendo em vista as peculiaridades que definem os traços culturais, sociais, econômicos, políticos e militares de cada um nesses últimos vinte anos. Na seção 5, o capítulo é encerrado com a exposição dos substratos teóricos que nortearam a análise.

## 2. O FIM DA URSS E O LEGADO PARA UCRÂNIA E BELARUS

No dia 31 de dezembro de 1990, em discurso endereçado à população soviética, o então presidente da URSS, Mikhail Gorbachev, anunciava a importância do ano de 1991 para a União. Segundo ele, a sobrevivência do país dependeria da resolução dos conflitos étnico-nacionais que haviam voltado à tona, como resultado das medidas adotadas no curso da *Perestroika* e pelas mudanças internacionais ocorridas desde sua origem, dentre as quais a queda do Muro de Berlim, em novembro de 1989, era a mais significativa em termos simbólicos.

Em relação aos problemas étnicos, vale ressaltar que a maior liberdade política permitira que decisões tomadas pelo governo soviético fossem contestadas, principalmente no que dizia respeito à distribuição de territórios entre as repúblicas. A violência tivera início com as disputas entre Armênia e Azerbaijão a respeito da região autônoma de Nagorno-Kabarakh. No final de fevereiro de 1988, um massacre promovido por azerbaijanos em um subúrbio de Baku resultara na morte de 30 armênios e em centenas de feridos. Em abril, a repressão a manifestantes que apoiavam uma greve de fome em prol da independência da Geórgia acabou com mais de vinte mortos e centenas de vítimas com ferimentos. O incidente ocorreu na capital da república, Tbilisi, ficando conhecido como “domingo negro.” Ações semelhantes espalhavam-se pela Ásia Central e, em meados de 1990, mais de 100 pessoas já tinham morrido em conflitos entre uzbeques e quirguizes, na república da Quirguízia. No campo nacional, a abertura política ensejara a criação de frentes populares nas repúblicas, as quais, lideradas pelas do Báltico, contestavam a legitimidade da URSS. Em novembro de 1988, a Estônia declarou sua soberania, seguida pela Lituânia e pela Letônia, que o fizeram, respectivamente, em maio e julho de 1989. Ao final de 1990, as 13 repúblicas restantes haviam seguido seus exemplos e apresentaram-se como repúblicas soberanas dentro da União Soviética. Da soberania, as repúblicas marcharam para a independência. Novamente, os países bálticos saíram na frente. Em março de 1990, a Lituânia declarou sua independência e foi seguida, dois meses depois, pela Letônia. Ao mesmo tempo, a Estônia anunciara que a anexação do país à URSS havia sido feita de modo ilegal. Na prática, tal declaração seria uma forma diferente de afirmar sua independência (Segrillo, 2000).

Se as outras repúblicas da URSS seguissem mais uma vez o exemplo vindo do Báltico, o país deixaria de existir. Nesse sentido, não restava alternativa ao poder soviético senão propor um novo tratado de união entre as

repúblicas. Em novembro de 1990, buscando legitimação popular, o Congresso dos Deputados do Povo aprovou a lei dos referendos, a qual previa consultas populares nas repúblicas acerca da manutenção da União Soviética em conformidade com um novo marco legal. Um pouco depois foram aprovadas as diretrizes propostas para o novo tratado da União. Aceitando os acontecimentos políticos do último ano, Gorbachev propôs a criação de uma federação de repúblicas iguais e soberanas, a qual manteria o nome de União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Todavia, o ambiente econômico no qual se desenrolavam as negociações se deteriorava rapidamente. Nos primeiros quatro meses de 1991, a renda nacional encolhera 10%, o crescimento industrial foi negativo em 5%, e a falta de pagamento das contribuições republicanas ao orçamento do país fazia com que o dinheiro disponível fosse de 60% abaixo do esperado. Nesse contexto, a assinatura de um novo tratado de união tornava-se cada vez mais premente, uma vez que seria possível restabelecer as responsabilidades das repúblicas em relação ao orçamento do governo central. Tal medida era vista como essencial para a manutenção do Estado soviético e para a resolução da crise econômica (Mielniczuk, 2004).

Contrariados com as concessões feitas por Gorbachev às repúblicas, um grupo de aliados próximos ao presidente organizou um golpe para depô-lo. Um dia antes da assinatura do novo tratado, o país amanheceu com a notícia de que Gorbachev estava incapacitado de desempenhar suas funções por motivos de saúde. De fato, Gorbachev havia sido retido em sua casa de praia na Criméia, onde preparava seu discurso para a cerimônia a ser realizada no dia 20 de agosto. Em seu lugar, o vice-presidente Gennady Yanayev assumia o posto de presidente, com o auxílio de um Comitê Estatal do Estado de Emergência. Além de Yanayev, destacavam-se como membros desse comitê golpista o primeiro-ministro do país, Valentin Pavlov, e o ministro do interior, Bóris Pugo. Posteriormente, comprovou-se a participação do chefe da KGB, Vladimir Kryuchkov, e do ministro da defesa, Dmitri Yazov na sua articulação. Mas o golpe fracassou. Yeltsin escapara e conseguira abrigo na Casa Branca, sede do Supremo Soviete da Rússia. De lá ele comandara a resistência, clamando para que a população não aceitasse o golpe. Nesse ínterim, foi convocada uma greve geral. Aos poucos, a população atendeu ao chamado, e os tanques soviéticos posicionados em torno do parlamento foram cercados por um número cada vez maior de pessoas. Em seguida, começaram as deserções, e muitos tanques que deveriam atacar a Casa Branca passaram a defendê-la. Em tal situação, ou o Comitê Estatal do Estado de Emergência orde-

nava a tomada do prédio dos rebeldes, ou perdia sua legitimidade como fonte alternativa de poder. Por fim, a inação dos golpistas solapou o apoio que poderiam obter de seus simpatizantes. Três dias depois, em meio ao repúdio internacional e à incapacidade de lidar com a resistência interna, o golpe é desfeito e suas conseqüências são sentidas imediatamente. Temendo que as forças contrárias à autonomia das repúblicas voltassem a atuar, ou com receio das conseqüências de um regime liberal na Rússia, seguem-se declarações unilaterais de independência por todo o território do país. No dia 24 de agosto, a Ucrânia declara a sua, a ser confirmada por um referendo em dezembro do mesmo ano. No dia 25, é a vez da Belarus e três dias depois, da Moldávia. A bandeira soviética que estava hasteada na Casa Branca foi substituída pela bandeira tricolor da república (Mielniczuk, 2004).

O que se seguiu nos meses posteriores foi a apatia da comunidade internacional em relação aos assuntos do espaço da antiga URSS, compreendidas aí as relações com a Ucrânia e Belarus. Em parte, isso se deveu ao ineditismo das mudanças, ainda mais acentuadas pela postura ultraliberal adotada pela equipe de Yeltsin à frente do governo da Rússia. Medidas como o banimento do partido comunista, a terapia de “choque liberal” para acabar de vez com a economia planificada e a defesa dos direitos humanos e das instituições no plano internacional confundiram a diplomacia ocidental, acostumada a tratar a Rússia como dissimulada e cínica, capaz de lançar mão deliberadamente de mentiras para avançar seus interesses, conforme retrato feito por Kennan sobre a diplomacia soviética ao sugerir a estratégia de contenção, ainda em 1947 (x, 1947). A única exceção relacionava-se ao futuro do arsenal nuclear no território da antiga URSS, posto que, se mal administrado, poderia por em risco a segurança e os interesses dos países ocidentais. A estratégia adotada pelos ocidentais no início dos anos 1990, conhecida como “*Russia First*”, indica bem o baixo grau de engajamento da comunidade internacional com a região.

Todavia, os problemas enfrentados pelos Estados recém independentes eram demasiado complexos para serem resolvidos sem participação externa. Além do desmantelamento do arsenal nuclear distribuído entre Rússia, Ucrânia, Belarus e Cazaquistão, existiam 25 milhões de russos fora da Rússia, em territórios das antigas repúblicas, que passaram de etnia dominante na URSS à minoria nos novos Estados. Esses russos compõem a diáspora russa no “estrangeiro próximo”, expressão utilizada para indicar os países que faziam parte da antiga URSS, em oposição aos que não faziam, situados no “estrangeiro distante”. De acordo com os dados de 1989, na Ucrânia, a popu-

lação era constituída 22% de russos, o que equivalia a mais de 11 milhões e 300 mil habitantes; em Belarus essas números alcançavam 13%, ou aproximadamente 1 milhão e 300 mil habitantes (Mirski?, 1997).

O tratamento conferido às minorias russas variou em cada país, mas de modo geral, foi muito menos prejudicial aos interesses dos russos do que as políticas xenófobas adotadas por alguns países do Báltico. O que chama a atenção é a inter-relação entre os problemas da diáspora e outras questões da agenda bilateral desses países com a Rússia. Na esfera militar, o fato de a segunda frota soviética mais importante estar situada em Sebastopol, na Criméia, e de a região ser habitada por mais de 70% de russos, contribuiu para que as tensões relativas à posse da base do Mar Negro, entre Ucrânia e Rússia, fossem canalizadas para o movimento separatista na península, com apoio tácito de lideranças de Moscou (Mielniczuk, 2006). No caso da Belarus, embora não houvesse uma disputa tão relevante a respeito da divisão do patrimônio militar da antiga URSS, vale ressaltar que o país é considerado por Moscou como uma região tampão vital para os interesses geopolíticos russos, o que de certo modo contribuiu para sua manutenção na esfera de influência russa, a despeito de um incipiente nacionalismo do início dos anos 1990. Em termos econômicos, tanto a Ucrânia quanto a Belarus são importantes pontos de passagem do gás russo vendido para a Europa. As constantes crises energéticas envolvendo esses países e a Rússia, com direito a cortes ao fornecimento de gás durante o inverno de modo a pressioná-los a aceitar o preço de mercado, ilustram bem a importância dessas rotas. Em termos culturais, a proximidade entre os eslavos da Ucrânia e da Belarus com a minoria russa em seus territórios é considerável. Entretanto, em função da extensão de seu território e da influência ocidental em sua fronteira do oeste, o nacionalismo ucraniano é bastante forte se comparado com o nacionalismo belarusso, também sendo um fator importante para o tratamento dispensado aos russos que vivem na Ucrânia pelas elites políticas de Kiev.

Esse emaranhado de relações foi acompanhado de longe pelas potências ocidentais, de modo que alguns autores afirmam que a Rússia foi bem sucedida em manter seus dois principais objetivos em política externa até meados dos anos 1990: boas relações com a comunidade internacional e controle sobre o espaço da antiga URSS (Lynch, 2001). Porém, a vontade de manter boas relações com o ocidente exigiu certo grau de indiferença da Rússia para com sua diáspora. Prova disso é que, em um primeiro momento, a ideologia que sustentava as ações do ministro das relações exteriores, Andrei Kozyrev,

não oferecia distinção entre o modo como as antigas repúblicas soviéticas e os demais países da comunidade internacional deveriam ser tratados pela Rússia (Tsygankov, 1997). Tendo como pano de fundo o recrudescimento das medidas xenófobas contras as minorias russas no báltico, a indiferença da diplomacia de Yeltsin inflamou a oposição de nacionalistas e neo-comunistas ao governo, que esperava sem sucesso ajuda substancial da Europa e dos Estados Unidos para promover as reformas econômicas necessárias e aplacar a crescente insatisfação popular. É nesse contexto pré-eleitoral que a política externa de Yeltsin inicia sua inflexão já no final de 1992, e deixa de ser branda em relação à diáspora, aceitando, inclusive, o uso da força para defender os interesses russos no espaço da antiga URSS (Arbatov, 1993). A partir de então, a postura da Rússia em relação ao seu estrangeiro próximo e, especificamente, em relação à Ucrânia e à Belarus, passa a depender de um complexo equilíbrio entre os interesses eleitorais de quem está no poder na Rússia, o modo como agem esses países no que diz respeito às questões que afetam os interesses russos e a postura da Europa e dos Estados Unidos sobre essas questões, observando-se que cada caso está inserido nos contextos político, econômico, militar e cultural apresentados acima.

### 3. BELARUS E A INESCAPÁVEL ATRAÇÃO PELA/PARA RÚSSIA

**D**os dois países em questão, a Belarus é certamente o que possui menos características que possam ser empregadas para definir uma identidade nacional própria. No século XVI, a maior parte do que se apresenta hoje como seu território ficou sob controle do Ducado da Polônia-Lituânia, sendo que as porções mais orientais pertenciam ao Império russo. A partir do século XVIII, os russos expandem seu domínio sobre a região, e iniciam políticas de russificação, intensificadas no século XIX com o banimento da igreja ortodoxa grega e da escrita em belarusso. Ademais, a população da Belarus distribuía-se em regiões rurais, sendo baixa a taxa de urbanização e de alfabetização, dois componentes importantes para a emergência de um sentimento nacional. Em razão da influência polonesa ou russa, as elites aristocráticas se identificavam mais com essas nações do que com sua própria. Em decorrência, no período soviético, as estratégias de mobilização da população empregadas pelo governo central foram desenvolvidas em russo, inclusive para enfraquecer a influência polonesa, o que comprometeu ainda mais o desenvolvimento de qualquer sentimento nacional. Por esses motivos, o fim da URSS não ensejou no país a emergência de um forte movimento nacional. Os

líderes que permaneceram no poder após a independência eram o resultado de séculos de russificação. Por isso o movimento nacional que se opôs à elite política não contou com o respaldo da população, confortável com o idioma e a cultura russos (Burant, 1995).

Economicamente, a Belarus seguia o mesmo padrão encontrado na relação entre a Rússia e as demais ex-repúblicas soviéticas: dependia totalmente do fornecimento de energia, por um lado, e do mercado consumidor russo para vender seus produtos, por outro. Em contrapartida, sua importância como rota de passagem para o fornecimento de energia russa à Europa e como zona tampão contra ameaças ao território russo a colocavam em um patamar diferenciado na estratégia de Moscou. A interdependência era reforçada, também, pela herança da matriz industrial deixada pela URSS. A Belarus recebia as peças prontas das outras repúblicas, principalmente da Rússia, e se responsabilizava por sua montagem. Esse padrão funcionava tanto para produtos industrializados de uso civil, como tratores, caminhões e eletrodomésticos, quanto para armamentos utilizados pelos próprios Estados ou exportados. Em razão da dependência em relação à Rússia, e das péssimas condições econômicas dessa última no início dos anos 1990, os indicadores de crescimento do PIB da Belarus na primeira metade da década foram negativos: -1,2% em 1991; -9,6% em 1992; -7,6% em 1993; -12,6% em 1994; -10,4% em 1995 (Nutti, 2001, p. 332).

A situação de crise econômica marcou o processo da disputa eleitoral em 1994, e os debates giraram em torno da melhor maneira para superá-la. Poder-se-ia supor que em virtude da difícil situação econômica enfrentada pela Rússia os caminhos apontados pelos candidatos levariam à Europa Ocidental ou, em menor grau, a algum tipo de arranjo centrado nos países da Europa Central. Todavia, como afirma (Burant, 1995, pp. 1133-34), arranjos como o Grupo de Visegrado, a Iniciativa para a Europa Central ou mesmo a possibilidade de ingresso na União Europeia não despertavam muito o interesse dos líderes belarussos. Em função da já ressaltada proximidade histórica entre russos e belarussos, a postura vencedora defendia o aprofundamento das relações com Moscou, por intermédio de acordos de livre comércio que facilitaríamos a entrada dos produtos do país no mercado vizinho, e de acordos militares que reforçariam a confiança entre os dois parceiros. De fato, Aleksander Lukashenka iniciou uma intensa agenda de cooperação bilateral com a Rússia após sua eleição para presidência. A partir de 1995, um conjunto de acordos de natureza política e econômica é firmado, compreendendo desde o estabelecimento de uma União Aduaneira nesse mesmo ano até o

Tratado de União política entre os dois Estados, em 1999. Para alguns autores, essa cooperação deve ser entendida a partir da dinâmica institucional crescente na relação entre Belarus e a Comunidade de Estados Independentes (Verpoest, 2007).

A estratégia de Lukashenka surtiu os efeitos econômicos esperados, visto que o PIB da Belarus voltou a crescer a taxas significativas (em torno de 10% e 1997 e 8% em 1998). Porém, o resultado positivo não foi alcançado apenas devido ao estreitamento dos laços com a Rússia. A partir de 1996, Lukashenka deu início a reformas econômicas que direcionaram o país para uma “economia de mercado socialmente orientada.” Entre as medidas adotadas pelo governo estavam: a necessidade de aprovação da privatização de empresas estatais por uma assembleia dos trabalhadores e, para empresas cujo valor superasse em 10 mil vezes o salário mínimo, aprovação presidencial; a impossibilidade de compra de terras para a produção por estrangeiros e por nacionais, sendo que a produção agrícola ficava restrita a um sistema de *leasing*; o estabelecimento de “bens socialmente significantes”, cujos preços eram administrados pelo governo; decretos presidenciais limitando o máximo de inflação a 2% mensais no varejo; controles administrativos impondo rigorosas condições sobre a iniciativa privada, etc. (Nutí, 2001).

Os analistas são unânimes ao reconhecer que a chegada de Putin ao poder na Rússia enfraqueceu os laços de parceria entre os dois países. A partir de então, o desejo de integração que existia sob a presidência de Yeltsin cedeu lugar a procrastinações por parte de Moscou e ao esvaziamento da proposta de uma união monetária que sustentasse uma estrutura supranacional entre os dois países. Isso pode ser explicado por alguns motivos. Em primeiro lugar, o fato de a Belarus ser mal vista pela Europa e pelos EUA despertava receio de Putin a respeito da viabilidade da parceria, tendo em vista sua aproximação com o ocidente, principalmente após seu engajamento estratégico com os Estados Unidos concertado depois dos atentados de 11 de setembro. Ademais, a ênfase na defesa dos interesses econômicos da Rússia encontrava como obstáculo as medidas protecionistas que impediam a entrada de capital russo na Belarus, principalmente em função das restrições à privatização e aos mecanismos governamentais de controle de preços e de limitação dos lucros da iniciativa privada. Além disso, em termos econômicos, o desejo russo em diminuir a dependência das rotas de exportação de energia para a Europa passava pela aquisição da empresa Beltranshaz, estatal belarussa responsável pelos gasodutos do país, o que não era aceito por Lukashenka. Em 2004, ocorre a primeira “Guerra do Gás” entre Belarus e Rússia. A Gazprom

reivindicava um aumento substancial no preço pago pelo m<sup>3</sup>, dos cerca de \$50 pagos até então para algo em torno de \$200, quantia cobrada dos compradores europeus. Frente ao impasse nas negociações, a Rússia cortou o envio de gás ao país vizinho, o que forçou Lukashenka a ceder aos interesses econômicos da Rússia e vender ações da Beltranshaz à estatal (Hedenskog, 2005; Nygren, 2007).

Todavia, a parceria com a Rússia permaneceu forte na área militar. Moscou acredita que a cooperação militar com a Belarus garante maior capacidade de exercer pressão sobre a Ucrânia, uma boa “cabeça de ponte” para garantir seus interesses no exclave de Kaliningrado, mantém o país mais seguro devido à existência de sistema de radares de segurança próximo a Baranovichi e garante acesso ao sofisticado parque industrial de desenvolvimento de armas herdado da antiga URSS. Aliás, é na produção e venda de armamentos que a cooperação entre os dois países traz mais benefícios. Cerca de 90% dos equipamentos militares montados na Belarus são de uso das forças armadas russas, ao passo que a Rússia depende da entrega de alguns desses materiais que são produzidos apenas na Belarus. Curiosamente, a Belarus também é a principal importadora de armamentos da Rússia entre os membros da CEI. Isso se explica pela parceria dos dois países na área de exportação. Os russos se beneficiam do isolamento internacional da Belarus e da indiferença do regime de Lukashenka à comunidade internacional para utilizá-la como atravessadora na venda de armas para “*rogue states*”, como a Coreia do Norte, Irã e Iraque (Hedenskog, 2005, p. 134).

Em função dessa cooperação, não surpreende que os resultados do referendo controlado pelo governo e que garantiram a possibilidade de um terceiro mandato para Lukashenka a partir de 2006 tenham sido tão duramente criticados pelos EUA e pela UE. A partir de então, os norte-americanos passaram a se referir à Belarus como a última ditadura da Europa e a União Europeia reforçou suas críticas contra a natureza autoritária do regime, acusando-o de se utilizar de violência para silenciar a oposição e iniciando uma campanha de apoio às lideranças políticas contrárias à Lukashenka. Por seu turno, a perspectiva de novas revoluções coloridas próximas à sua fronteira, reforçadas pelo caráter unilateral da política norte-americana que se delineara com o episódio da invasão do Iraque, recolocaram a Rússia ao lado da Belarus em termos políticos, a ponto de um analista identificar a polêmica sobre a terceira eleição de Lukashenka, em 2006, como o campo de batalha onde se desenrolam os debates entre a Rússia e o Ocidente sobre a importância das “normas democráticas” (Nygren, 2007, p. 80).

#### 4. A AMBIGÜIDADE UCRANIANA: ENTRE A EUROPA E A RÚSSIA

**D**e acordo com Burant (1995), há vários aspectos na história da Ucrânia que permitem entender porque a noção de identidade nacional é forte no país. O principal é a existência de uma região relativamente autônoma no oeste, a Galícia, que esteve sob domínio Habsburgo do século XVIII ao início da I Guerra e sob domínio polonês no período entre guerras. Em razão da maior liberdade política desfrutada pelos nacionalistas no império Habsburgo e da permanência da igreja ortodoxa grega nessa região, os ucranianos do oeste puderam desenvolver um sentimento de nação próximo àquele que caracterizava os povos que compunham o império austríaco. Em contrapartida, as regiões próximas à Rússia, e sob domínio direto do Czar, padeceram dos mesmos controles impostos às elites da Belarus, o que resultou na maior aproximação cultural com a Rússia. Para marcar ainda mais a diferença entre o leste e o oeste do país, durante o período de “sovietização,” levado a cabo por Stálin, milhares de trabalhadores russos foram enviados às regiões ricas em minério e carvão do leste da Ucrânia. Por conta disso, a Ucrânia é o país com maior número de russos ou de russófilos no espaço da antiga URSS depois da própria Rússia, o que contribui ainda mais para reforçar a divisão entre uma identidade russa e a identidade nacional ucraniana.

Em função dessas peculiaridades, a Ucrânia foi a única ex-república soviética a condicionar sua independência a um referendo de consulta à população, com medo de que a declaração de independência mergulhasse o país em uma guerra civil. De certo modo, o medo de um conflito entre a parte ocidental e a oriental do país norteou a política externa da Ucrânia nos seus primeiros anos. Nesse sentido, o país adotou uma postura neutra, de modo a obter o reconhecimento de sua independência tanto do Ocidente quanto da Rússia. Entretanto, de acordo com D’Anieri, Kravchuk, & Kuzio (1999, pp. 210-13), apenas a Polônia, o Canadá e a Hungria reconheceram a Ucrânia depois do resultado positivo do referendo de 1º de dezembro. Tanto os EUA quanto os países europeus não se comprometeram de imediato, seja por priorizarem as relações com a Rússia como a principal herdeira da URSS, ou por desejarem utilizar o reconhecimento como moeda de troca a fim de pressionar a Ucrânia a abrir mão do arsenal nuclear em seu território. No caso da Rússia, o problema do reconhecimento era muito mais complexo. Embora Yeltsin tivesse aceitado a independência formal do país, a Rússia não fazia esforços para fazê-la valer na prática. Isso porque, além da incerteza a respeito do futuro da diáspora russa em território ucraniano, os próprios futuros do

arsenal nuclear da antiga república soviética e da divisão da Frota do Mar Negro estavam em jogo. É a partir dessa disputa que se pode entender a insistência da Rússia para que a CEI contasse com uma estrutura militar supranacional, que funcionasse segundo o princípio da porosidade das fronteiras territoriais entre seus membros, ao passo que a Ucrânia a via como uma instituição capaz de promover um “divórcio civilizado” entre as ex-repúblicas, de modo que os problemas sobre os direitos à propriedade da antiga URSS fossem resolvidos pacificamente (Garnett, 1997; Simonsen, 2000).

Os primeiros anos de independência também foram marcados por uma aguda crise econômica. As perdas em termos de PIB são impressionantes: -17,0% em 1992, -14,2 em 1993, -22,9% em 1994 e -12,2% em 1995. Já a inflação saiu de estratosféricos 2730% em 1992, para os elevadíssimos 182% em 1995. Mais de metade da economia era informal, as privatizações encontravam resistência dos comunistas no parlamento, bem como as reformas para garantir a propriedade privada da terra. Dessa forma, a quantidade de investimento direto estrangeiro no país era incipiente para manter a economia funcionando. Ao analisar esses dados, Aslund (2001) sugere um conjunto de fatores como responsáveis pela ineficiência da Ucrânia em avançar rumo às reformas econômicas. Entre eles, a escolha de Kravchuk como presidente, por ser um político de consenso, capaz inclusive de mediar as relações entre russos e ucranianos, teria sido um empecilho à definição de uma política econômica clara. Além disso, a idéia de que um estado nacional se constrói com uma burocracia própria, favoreceu seu inchaço, agravando ainda mais o problema da eficiência, tendo em vista a escassez de mão de obra qualificada. Por fim, a utilização do Estado para regulamentar o preço de determinados bens no mercado interno de modo a beneficiar os próprios burocratas em suas atividades de exportação é apenas um exemplo de como o Estado ucraniano foi espoliado pela elite que permaneceu no poder após o fim da URSS (Aslund, 2001, pp. 375-80).

Logo a posição de neutralidade da Ucrânia passou a ser percebida como uma estratégia deliberada do país, a fim de facilitar a estratégia de barganha tanto com EUA quanto com a Rússia em troca de benefícios econômicos. Do lado norte-americano, as dificuldades de implementação do CTR (*Cooperative Threat Reduction*), programa idealizado pelos senadores Nunn e Lugar para desmantelar o arsenal nuclear da antiga URSS e evitar a proliferação nuclear na região, e a posterior ratificação “com ressalvas” do parlamento ucraniano ao *Start I*, foram suficientes para que muitos políticos norte-americanos desconfiassem das intenções ucranianas (Hryshchenko, 1997, p.

156). Com a Rússia, as negociações eram feitas às claras. Em 1993, elas giravam em torno do perdão da dívida ucraniana contraída com a compra de energia produzida na Rússia em troca da resolução de acordos militares sobre a partilha da Frota do Mar Negro. A proposta fora formalizada nas negociações de Massandra, e a decisão do governo ucraniano de não aceitá-la causou uma grave crise entre seus ministros. De acordo com Garnett (1997, pp. 117-8), o fracasso em Massandra foi fundamental para que a Rússia aceitasse não ser possível se aproveitar da fraqueza da Ucrânia para obter vantagens, pois o ambiente de instabilidade no país poderia ameaçar a segurança regional (o país enfrentava greves de mineiros, relacionadas à péssima situação econômica). Da mesma forma, a Ucrânia teria percebido não ser possível avançar em negociações sobre desarmamento sem contar com o respaldo norte-americano. Esses fatores foram decisivos para que os três países chegassem ao acordo trilateral sobre o desarmamento nuclear ucraniano. A partir de então, a Ucrânia passou a ser um dos países que mais recebia ajuda externa norte-americana nos anos 1990, uma vez que, além de auxílio técnico para o transporte para a Rússia, desmantelamento das ogivas nucleares ucranianas e compra do urânio enriquecido, os EUA ainda se comprometeram a ajudar economicamente o país (Garnett, 1997, pp. 122-4).

Embora em curto prazo Leonid Kuchma tenha ganhado as eleições de 1994 fazendo campanha pró-Rússia, o pragmatismo de sua política externa demonstrou que a estratégia norte-americana que visava atrair a Ucrânia para o campo “ocidental” fora bastante bem sucedida. Na esfera militar, a Ucrânia ingressou no programa de Parcerias para a Paz da OTAN e, em 1997, firmou um acordo de cooperação mútua com a Aliança, obtendo garantias contra qualquer pretensão externa sobre seu território. Além disso, a postura crítica do país ao papel hegemônico da Rússia na CEI se manteve, inclusive com a organização de um grupo que reunia outros descontentes, a GUAM (Geórgia, Ucrânia, Azerbaijão e Moldávia). Na esfera econômica, o país iniciou um programa de ajuste seguindo as orientações do FMI. A tendência de crescimento negativo do início dos anos 1990 foi revertida, a inflação que chegara a casa dos milhares foi reduzida a 20% em 1999, graças à adoção de uma política monetária restritiva, e o déficit orçamentário foi drasticamente reduzido (Aslund, 2001). O grande arquiteto dessas mudanças foi o então responsável pelo Banco Nacional da Ucrânia, Viktor Yushchenko, promovido a primeiro-ministro no início do segundo mandato do presidente Kuchma, em 1999.

Todavia, Yushchenko era membro de um governo que procurava manter o equilíbrio entre a Rússia e o Ocidente de forma pragmática que, na esteira

da margem de manobra oferecida por essa estratégia, passou a demonstrar falta de comprometimento com valores democráticos, apesar de afirmar categoricamente sua intenção de ingressar na UE, e a depender de líderes políticos regionais para se manter no poder, muitos deles associados aos interesses russos. Logo no início de seu segundo mandato estourou o “*Kuchmagate*,” o áudio de uma conversa de Kuchma que supostamente o relacionava à morte de um jornalista conhecido por criticar seu governo. A repercussão do *Kuchmagate* foi, aos poucos, descortinando um conjunto de práticas antidemocráticas empregadas para sustentar a coalizão que o apoiava. A partir de então, a parceria entre Ucrânia e UE estagnou. Para piorar a situação, outro escândalo estourou em 2002, agora com a divulgação de um áudio de Kuchma autorizando a venda de radares para o Iraque, em claro desrespeito a resoluções das Nações Unidas e, obviamente, aos interesses dos Estados Unidos. Yushchenko, que saíra do governo em 2001, iniciou um movimento reformista para neutralizar a influência russa no país. A ascensão de Yushchenko como líder da oposição ocorre no mesmo momento em que Kuchma se volta para Moscou em busca de apoio, inclusive com a criação de um Espaço Econômico Comum dentro da CEI, do qual participam Rússia, Ucrânia, Belarus e Cazaquistão. A revolução laranja de 2004 e a eleição de Yushchenko contra o então candidato de Kuchma, Victor Yanukovytch, em janeiro de 2005, finalmente colocaram os reformistas pró-ocidentais no governo do país (Kuzio, 2006, pp. 92-3).

## 5. CONCLUSÕES

O título do capítulo retoma a famosa afirmação atribuída ao ditador Porfirio Diaz acerca das relações entre México e Estados Unidos. Todavia, o tom de lamentação atribuído à sentença original (“Pobre México, tão longe de Deus e tão perto dos Estados Unidos”) está ausente, pois o texto não reproduz as narrativas de políticos, acadêmicos e formadores de opinião sobre os incontestáveis benefícios que seriam obtidos caso essas antigas repúblicas soviéticas ingressassem na UE. Tão pouco reforça a interpretação de que a proximidade com a Rússia representa uma constante ameaça a esses benefícios, tendo em vista que tal ingresso significaria a perda de poder da Rússia em seu “estrangeiro próximo”. Isso porque as questões de política internacional relativas às antigas repúblicas soviéticas da Europa do leste são muito mais complexas do que a teleologia presente nas narrativas liberais pretende fazer crer. Particularidades culturais, políticas, econômicas e sociais impossibilitam

que a aplicação de um modelo construído a partir das práticas sociais dos países ocidentais encontre conformidade com o que acontece nesses países. Ademais, atribuir um sentido para a história e sugerir que todos devam segui-lo significa negar diferentes alternativas com base na pretensa superioridade do modo de vida daquelas que já o alcançaram. Em uma época marcada por guerras, desrespeito aos direitos humanos e por uma crise econômica sem precedentes, tal atitude só pode ser mantida em razão de uma boa dose de ausência de sensibilidade histórica.

Embora pareça unânime que a queda do muro, o desmembramento da URSS e o fim da Guerra Fria marcaram o início de uma nova era das relações internacionais, frente à aparente homogeneização prevista/prescrita pelos apologistas do triunfo do capitalismo, a realidade internacional se apresentou multifacetada, complexa e demandando um conhecimento pormenorizado de Estados cujos comportamentos eram antes percebidos como manifestações superficiais da bipolaridade. O curioso é que a nova era trouxe consigo uma profunda contradição entre a teoria e a prática das relações internacionais. Em nível teórico, o fim do mundo bipolar ofereceu a oportunidade de ouro para que a hegemonia teórica prevaiente - baseada na crença de que Estados racionais e unitários se comportam em um ambiente anárquico movidos apenas pela lógica do equilíbrio de poder - fosse contestada a partir da crítica ao pressuposto da soberania territorial. Essa crítica se deveu, em muito, ao reconhecimento da importância de atores não-estatais na política internacional. Já em nível empírico, os diversos Estados que emergiram após o fim desse período só despertaram atenção da comunidade internacional em razão de seu esforço para colocar em prática o que os novos tempos pareciam descartar em teoria, ou seja, a mesma lógica da soberania territorial.

Tal contradição simboliza bem os novos tempos, e deixam ainda mais claro que o que se pressupunha como o ponto de partida natural para o estudo das relações internacionais (Soberania) pode ser um, e apenas um, entre muitos pontos de chegada. Os exemplos de Belarus, Ucrânia e Rússia são bastante elucidativos a esse respeito. Quais são os aspectos que diferenciam ucranianos, russos e belarussos? Onde estão as fronteiras que os separam em territórios mutuamente excludentes, de modo que não haja sobreposição? E o governo desses Estados, serve para representar os interesses apenas das pessoas que habitam esses territórios? Obviamente, muitas outras questões que confundem a distinção clássica entre o interno e o externo podem ser formuladas com base nesses casos. Da mesma forma, as respostas estarão sempre sujeitas à perspectiva de quem responde. Se estiver dentro será uma; se estiver fora,

outra: certo x errado; verdadeiro x falso, universal x particular, permanente x passageiro, etc. Nesse sentido, mais vale reconhecer que a contingência das respostas deriva de sua natureza inerentemente normativa, do que cair na armadilha de afirmar ser natural o que é socialmente construído, pois isso seria aceitar implicitamente os atos de violência pelos quais as respostas a essas questões são impostas às demais alternativas.

**Fabiano Mielniczuk** · Professor de Relações Internacionais do IRI/PUC-Rio. O autor agradece o apoio recebido do IRI e da FAPERJ para elaboração do presente texto.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arbatov, A. G. (1993). Russia's Foreign Policy Alternatives. *International Security*, 18(2), 5-43.
- Aslund, A. (2001). *Problems with Economic Transformation in Ukraine*. In: *Transition: the First Decade*. (eds) Mario I. Blejer e Marko Skreb. pp. 371-400. Cambridge: MIT Press.
- Burant, S. R. (1995). Foreign Policy and National Identity: A Comparison of Ukraine and Belarus. *Europe-Asia Studies*, 47(7), 1125-1144.
- D'Anieri, P., Kravchuk, R., & Kuzio, T. (1999). *Politics and Society in Ukraine*. Boulder: Westview Press.
- Garnett, S. (1997). *Keystone in the Arch: Ukraine in the emerging security environment of central and eastern europe*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Hedenskog, J. (2005). *Filling 'the gap' Russian security policy towards Ukraine and Moldova under Putin*. In: *Russia as a Great Power of security under Putin*. Edited by Jakob Hedenskog, Konnander, Bertil Nygren, Oldberg and Pursiainen (1st ed.). New York: Routledge.
- Hryshchenko, K. (1997). *Reducing the nuclear threats through joint joint efforts: the view from Ukraine*. In: *Shields, J. e Potter, W. (eds). Dismantling the Cold War: US and NIS Perspectives on the Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Program*. Cambridge: MIT Press.
- Kuzio, T. (2006). Is Ukraine Part of Europe's Future? *The Washington Quarterly*, 29(3), 89-90.
- Lynch, A. C. (2001). The Realism of Russia's Foreign Policy. *Europe-Asia Studies*, 53(1), 7-31.
- Mielniczuk, F. (2004). *Identidade como Fonte de Conflito: A Relação entre Ucrânia e Rússia no Pós-URSS*. (Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.). Rio de Janeiro.
- Mielniczuk, F. (2006). Identidade como Fonte de Conflito: Ucrânia e Rússia no Pós-URSS. *Contexto Internacional*, 28(1), 223-258.
- Mirski?, G. I. (1997). *On ruins of empire*. Westport: Greenwood Publishing Group.
- Nuti, D. M. (2001). *Belarus: A Command Economy without Central Planning*. In: *Transition: the First Decade*. (eds) Mario I. Blejer e Marko Skreb. pp. 327-370. Cambridge: MIT Press.
- Nygren, B. (2007). *The rebuilding of Greater Russia*. New York: Routledge.
- Segrillo, A. (2000). *O Fim da URSS e a Nova Rússia: De Gorbachev ao pós-Yeltsin*. Petrópolis: Vozes.
- Simonsen, S. G. (2000). "You take your Oath only once:" Crimea, The Black Sea Fleet, and National Identity Among Russian Officers. *Nationalities Papers*, 28(2), 289.
- Tsygankov, A. P. (1997). From International Institutionalism to Revolutionary Expansionism: The Foreign Policy Discourse of Contemporary Russia. *Mershon International Studies Review*, 41(2), 247-268.
- Verpoest, L. (2007). *Parallels and Divergences of Integration in Ukraine and Belarus*. In: *Katlijn Malfliet, Lien Verpoest & Evgeny Vinokurove (eds). The CIS, the EU and Russia*. New York: Palgrave Macmillan.
- x, (1947). The sources of Soviet Conduct. *Foreign Affairs*, 25(4), 566-582.

---

HENRIQUE ALTEMANI DE OLIVEIRA

## INTRODUÇÃO

Com o processo de reconhecimento internacional da República Popular da China (RPC), no início da década de 1970, a política externa chinesa buscava um lugar próprio na política mundial, que demonstrasse que seus objetivos correspondiam única e exclusivamente ao que a China era e que não eram decorrentes de alianças estratégicas e/ou ideológicas. Deng Xiaoping, em 1972, anunciava o fim do ‘Campo Socialista’ e se identificava como pertencendo ao Terceiro Mundo e Mao Zedong, em 1974, desenvolvia a ‘Teoria dos Três Mundos’. E, em 1978 dava início ao processo de Modernizações e de Reformas Econômicas.

A aproximação com os Estados Unidos teve como pressuposto básico a estratégia de redução da ameaça decorrente das pretensões hegemônicas por parte da União Soviética (URSS). De qualquer forma, a triangulação estratégica (Estados Unidos, URSS e RPC) propiciou não só o aval para este reconhecimento internacional, recuperação do locus anterior no Sistema ONU (em especial o assento no CS/ONU), mas também o apoio para o processo de modernização e reformas econômicas, acompanhadas pelo ensaio de inserção econômica internacional no mundo capitalista.

De uma forma concisa, o objetivo primário da política externa chinesa concentra-se na manutenção do desenvolvimento econômico por intermédio do aprofundamento da reforma econômica direcionada para o mercado, em segundo, a defesa da soberania e unidade nacionais e, em terceiro, sua transformação num grande poder (regional e/ou internacional).

Assim, os desafios econômicos são considerados fundamentais e inseparáveis dos elementos básicos da segurança nacional: independência, soberania e estabilidade. Nesse sentido, estes desafios econômicos podem testar, primeiro, se a China pode sobreviver e se transformar num grande poder dentro do esquema competitivo internacional e, segundo, da mesma forma, se pode manter uma situação política doméstica estável. Ressalve-se que assegurar a estabilidade interna corresponde ao princípio de preservação do sistema político interno e do papel exercido pelo Partido Comunista Chinês (PCC).

Neste sentido, o final da década de 1980, com a efervescência provocada pelo clima de transformações políticas no Leste Europeu, culminando com a queda de governos ortodoxos na Romênia e na Alemanha Democrática, a queda do Muro de Berlim e o processo de reunificação das Alemanhas e, por fim, a desintegração da URSS e o fim da Guerra Fria, foi crucial para a manutenção dos objetivos de reformas econômicas da RPC e para a manutenção de seu sistema político.

Com base nestas ponderações prévias, este breve texto objetiva reunir alguns elementos sobre a estratégia de inserção regional/internacional da China que possam embasar uma reflexão sobre o atual processo de redefinição do sistema internacional do Pós-Guerra Fria. A análise estará dividida em três segmentos, estando o primeiro direcionado a uma sucinta reflexão sobre o final da década de 1980, marcada pelas drásticas mudanças no Sistema Internacional, queda do Muro de Berlim e dissolução do bloco soviético, e pelos questionamentos na RPC, à direita e à esquerda, em relação ao processo de reformas.

O segundo, ater-se-á à década de 1990, no entendimento do apoio doméstico que se deu ao processo de reformas econômicas, sob controle político do PCC, e ao crescimento, no plano internacional, da ampliação da credibilidade no crescimento econômico chinês como um fator de projeção da China como um ator pacífico e cooperativo e da legitimidade do PCC na condução do processo. Já em terceiro, avaliar-se-á o discurso de um “mundo harmônico”, seguido por um balanço dos principais interesses estratégicos da RPC.

Em decorrência de uma extensa produção direcionada às questões econômicas do desenvolvimento chinês e do restrito espaço disponível para esta breve análise, o presente texto, apesar de reconhecer sua importância, não aborda as questões econômico-comerciais.

## A CRISE DE 1989 NA RPC

Os acontecimentos ocorridos em Tiananmen em 1989, inegavelmente, são associados à repressão exercida pelo PCC em relação aos estudantes que

reivindicavam maiores liberdades políticas. A presença de um grande número de jornalistas em Beijing, cobrindo a visita de Gorbachov, então presidente da URSS e secretário geral do Partido Comunista da União Soviética (PCUS), entre 15 a 18 de maio de 1989, possibilitou a divulgação à opinião pública internacional não só por jornais, mas também pela televisão.

Tiananmen pode ser igualmente associado ao conflito presente tanto no governo quanto no Partido em relação às possíveis “conseqüências das reformas econômicas sobre o controle político do país e a identidade ideológica do regime que, na opinião de vários dirigentes, estava ameaçada pelo excessivo pragmatismo econômico e pela abertura ao capitalismo mundial”.<sup>1</sup>

Em 1982, o XII Congresso do PCC apoiou as reformas e o Congresso Nacional do Povo aprovou uma nova constituição eliminando o conceito de lutas de classes e de revolução contínua. Introduziu-se o princípio de proteção do Estado aos “direitos legítimos e interesses da economia individual”, complementado pela reforma de 1988, permitindo “a existência e o desenvolvimento do setor privado, dentro dos limites da lei”. Wang Zhenmin defende a idéia de que o Estado de Direito na RPC iniciou-se com a promulgação da Constituição de 1982<sup>2</sup>, sendo complementada pelas leis civis e econômicas entre 1982 e 1991.<sup>3</sup>

Deng Xiaoping, na 3ª. Conferência do Partido em setembro de 1985, para conseguir apoio e a aprovação de sua proposta de privilegiar a estratégia de desenvolvimento econômico e de modernização, acima da ideologia, teve que se comprometer com a ala mais radical em manter forte controle sobre qualquer tipo de crítica ao Partido e em favor da democracia.<sup>4</sup>

1 ANGUIANO, Eugenio (coord.). *China Contemporânea: La construcción de un país (desde 1949)*. México: El Colegio de México, 2001. P.: 260.

2 Ainda que não objetivo deste texto, é necessário considerar que a concepção chinesa de *direitos* está normalmente associada com coletividades e reivindicações de comunidades e não à concepção anglo-saxônica de *liberdades individuais*. A base pode ser confuciana ou maoísta, mas não angloamericana.

3 WANG Zhenmin. “The Developing Rule of Law”. *Harvard Asia Quarterly*, November 2005. IN: CORNEJO, Romer. *China: Radiografía de una potencia en ascenso*. México: El Colegio de México, 2008, p.: 247.

4 Os dados referentes aos Congressos do PCC estão baseados na análise de ANGUIANO, Eugenio. “Los congresos nacionales del Partido Comunista de China en el poder”. IN: ANGUIANO, Eugenio (coord.). *China Contemporânea: La construcción de un país (desde 1949)*. México: El Colegio de México, 2001. PP.: 121-178.

Devido às fortes manifestações em 1986-1987<sup>5</sup>, reivindicando a “quinta modernização” - a política - o então secretário geral do PCC, Hu Yaobang, acusado pela linha dura do Partido de ser leniente em relação ao movimento pró-democracia, foi forçado a renunciar em janeiro de 1987. Popular por suas atitudes interpretadas como liberais, sua morte, de ataque cardíaco, em 15 de abril de 1989, foi o estopim da retomada das manifestações em Tiananmen.

A repressão, exercida pelo Exército Popular de Libertação, de um lado, demonstrou a oposição do PCC a qualquer tipo de reforma política e, de outro, ao sensibilizar a opinião pública mundial, levou a que diferentes países, principalmente Estados Unidos, condenassem o governo chinês e aplicassem, entre outras, sanções econômicas.

As reformas de Gorbachov na URSS, e as mudanças no Leste Europeu, da queda do Muro de Berlim à desintegração da URSS e do próprio PCUS, reforçaram a percepção das lideranças chinesas do acerto em impedir qualquer expressão de pluralismo político no país.

Esta oposição do PCC a flexibilidades e ou aberturas políticas e ideológicas colocou em cheque o próprio processo de reformas econômicas e de internacionalização da economia chinesa. Em oposição a este renascimento das forças ultra esquerdistas no PCC, na seqüência de Tiananmen e da dissolução do bloco soviético, Deng retomou as pressões para a aceleração das reformas econômicas. Gesto simbólico deste seu esforço foi sua viagem de dois meses às províncias do Sul, no início de 1992, garantindo o apoio dos governadores destas províncias à retomada acelerada do desenvolvimento econômico. E, o XIV Congresso do PCC, em outubro do mesmo ano, retomando a expressão de Deng, definiu o ambiente econômico chinês como sendo um “sistema econômico de socialismo de mercado”. De extrema importância para a RPC foi exatamente este reconhecimento definitivo da relação entre o socialismo e a economia de mercado e o posicionamento do XIV Congresso de que uma economia de mercado deveria estar baseada em um Estado de Direito.

O pós-Tiananmen, coincidindo com o final da Guerra Fria, de um lado, ao restringir drasticamente os constrangimentos decorrentes da bipolaridade, possibilitou redução relativa das pressões sobre o PCC e propiciou um clima mais favorável ao processo de inserção internacional, econômica e política, da China.

5 Motivadas pelo ambiente reformista no Leste Europeu, mas também pelo aumento da inflação e pelo fato de alguns setores - intelectuais e profissionais liberais - não estarem sendo beneficiados pelo recente desenvolvimento econômico

Mas, de outro lado, a RPC necessitava, depois dos incidentes em Tiananmen, recuperar credibilidade e legitimidade internacional e adaptar-se à nova realidade internacional marcada pela Guerra do Golfo, pela desintegração da URSS e pelo novo papel dos Estados Unidos como potência dominante e reguladora da nova ordem política internacional.

## DE TIANANMEN À ACESSÃO À OMC

A estratégia de segurança de Beijing depois da Guerra Fria foi redefinida por suas prioridades domésticas, crescentes relações econômicas internacionais e o novo ambiente de segurança na Ásia. Neste sentido, a concepção míope de segurança baseada em guerra e paz foi superada, tornando-se mais internalizada, diversificada e complexa. A liderança chinesa entendia que sua segurança era afetada não só por forças militares de outros países, mas também por fatores políticos, econômicos, sociais, e ambientais nas relações internacionais.

Evidentemente que estas perspectivas, controle por parte do Estado e manutenção de autonomia, chocavam-se com a ampliação das dependências ou interdependências decorrentes da maior complexidade e diversidade de interesses na inserção internacional da China.

A década de 1990 foi marcada por uma série questões que afetaram, negativa ou positivamente os processos de desenvolvimento e de inserção internacional da RPC: em especial, o falecimento de Deng Xiaoping em 1997, o retorno de Hong Kong também em 1997, a crise financeira asiática e a práxis das políticas americanas de *contenção* ou de *engajamento* em relação à China.

O ponto central, na questão do previsível falecimento de Deng, era a visão de que a China estaria ainda, de um lado, sujeita a oscilações bruscas pelo fato de líderes-chave deterem o controle político, econômico e externo e, de outro, do país ressentir-se da ausência de um quadro institucional que possibilitasse uma transição sistemática dentro da regra da lei. No entanto, com a morte de Deng Xiaoping, nada ocorreu. O que se constatou foi que a RPC, ainda que sem um aparato jurídico e institucional semelhante ao dos países ocidentais, atravessava uma fase interna de paz, unificada e com a maioria de seus recursos voltada primariamente para a construção do desenvolvimento econômico. Assim, a normalidade observada indica que o projeto chinês não era mais integralmente dependente de personalidades.

Ainda que sem carisma similar ao de Mao Zedong, Deng Xiaoping pessoalmente exerceu autoridade comparável, impondo em 1978 a via

modernizadora das reformas econômicas e, em 1992, retirou argumentos da repressão ao movimento democrático de 1989 e das mudanças no leste Europeu para acentuar o compromisso com o capitalismo.

O XIV Congresso do PCC, em 1992, foi fundamental para a manutenção e para o estabelecimento de um arcabouço político que lhe desse sustentação às reformas. A grande interrogação era se o PCC iria dar prosseguimento às reformas, principalmente em decorrência das pressões ocidentais para o início de reformas políticas e a tentativa de redução de investimentos. O que emergiu do XIV Congresso foi a perspectiva de assimilação do modelo dos Tigres Asiáticos, acoplando desenvolvimento econômico com controle político autoritário. Note-se que essa correlação entre desenvolvimento e autoritarismo, encontrada tanto em Cingapura quanto na Coreia do Sul e Taiwan, favorecia o processo chinês por não gerar uma reação negativa no plano regional. Deng orquestrou o fortalecimento das reformas, reforçando a idéia da não incompatibilidade entre economia de mercado e manutenção do socialismo; sendo o socialismo um sistema social básico e planejamento ou mercado mecanismos distintos para desenvolver a economia. Daí então sua conceituação de *socialismo com características chinesas*.

Em julho de 1997 Hong Kong deixou de ser colônia britânica e retomou o status de território chinês. Além de se constituir em um fato inédito de descolonização, por não se traduzir em independência, o evento atraiu principalmente a atenção por se tratar da reintegração de uma economia pujante e livre a um Estado burocrático e fechado. A devolução foi vista com muito mais otimismo na Ásia do que no Ocidente. De um lado, representou emblematicamente o final da presença colonial britânica na região e, de outro, ampliou a perspectiva de acesso aos mercados da China Continental.

A relativa despreocupação visualizada na região decorreu, em princípio, da consideração de tratar de uma reconciliação natural. Em primeiro, não se questionou o direito da China sobre Hong Kong. E, em segundo, de que a integração na realidade já era um fato, com Hong Kong exercendo um papel específico no processo de modernização da China, enquanto investidor, principal parceiro comercial e “intermediário” no comércio de commodities e de serviços.

Ainda que a China não tenha sido diretamente atingida pela crise asiática, ela esteve tremendamente ameaçada por suas conseqüências desestabilizadoras. Isto porque a RPC apresentava os mesmos problemas que a propiciaram em seus vizinhos. De um lado, investimento constante e intenso nas empresas estatais com baixa produtividade e um setor bancário ineficiente, pouco transparente e sujeito a práticas clientelísticas. De outro lado, caso a

China entrasse em crise, o povo chinês poderia começar a duvidar da eficiência do *socialismo com características chinesas*, sendo que uma crise de legitimidade provavelmente seria acompanhada de instabilidade política.

Neste sentido, pode-se considerar que a crise financeira asiática teve um impacto psicológico e outro tangível sobre a China.<sup>6</sup> Em termos psicológicos, a visualização da bancarrota de empresas no Japão, Coreia do Sul e no Sudeste Asiático abalou a confiança dos *policy-makers* chineses, pela constatação de compartilharem as mesmas práticas que geraram a crise, retomando-se a questão da percepção da má alocação de recursos. Já no plano concreto, o desenvolvimento do setor não estatal baseava-se principalmente em investimentos externos diretos da Ásia e em exportações para a Ásia.

Assim, a crise econômica asiática problematizou ambas as fontes de crescimento (setor estatal e não estatal), ameaçou tanto a base dos fluxos de investimento em capital quanto os principais mercados para exportação, mas, de outro, favoreceu a oportunidade de efetivação de reformas.

A crise asiática propiciou fortaleceu o entendimento da RPC ser um parceiro cooperativo. Ao não desvalorizar o *renminbi* e ao declarar que não o fazia como uma contribuição para a segurança regional, candidatava-se a ocupar um espaço político regional. Nas palavras de Li Lanqing, no Foro Econômico Mundial de Davos, em fevereiro de 1998: *A competitividade de nossas exportações está sob pressão da drástica depreciação das moedas do Sudeste Asiático. Entretanto, a China não irá e não necessitará se valer da desvalorização do Renminbi para estimular suas exportações... Isto não só em nosso próprio interesse, mas também como uma contribuição para a retomada da estabilidade e confiança nos mercados cambiais asiáticos.*<sup>7</sup>

Econômica e politicamente, a crise econômica asiática apresentou maiores desafios para Beijing do que o colapso da União Soviética: o sucesso do capitalismo estatal regional (Indonésia, Malásia e mesmo Cingapura) era visto como uma prova de que a China poderia implementar reformas de mercado e controlá-las com segurança sob um forte controle central. Mas, o modelo chinês de desenvolvimento apresentava as mesmas características que reforçaram a crise no Sudeste Asiático: corrupção, clientelismo, intervenção estatal

6 Estas considerações sobre impacto psicológico e tangível foram extraídos de STEINFELD, Edward S. “The Asian financial crisis: Beijing’s year of reckoning”. *The Washington Quarterly*, 21 (3): 37-51, Summer 1998.

7 LANQING, Li. “China’s economy in steady progress”. *World Economic Forum*, Davos, 1 February 1998, pp.: 3-4.

em investimentos em projetos espetaculares, um frágil sistema bancário e, no caso da China, um expressivo setor de empresas estatais demandando modernização. Se a crise econômica atingisse a China, ela fundamentalmente enfraqueceria a região por um período mais prolongado.

Dentro deste quadro, o crescimento do papel estratégico da China no processo de estabilização regional devido à crise e igualmente sua maior influência política mundial reforçou o interesse norte-americano em evitar que a China se afirmasse como um poder *inimigo*, bem como em desenvolver um clima propício para ampliação de cooperação.

Tanto Japão quanto as instituições regionais como a APEC (Fórum de Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico) e a ARF (Fórum Regional da ASEAN) mostraram-se incapazes em debelar a crise. Neste sentido, a China beneficiou-se da fragilidade dos principais atores e ao não se engajar numa desvalorização competitiva transmitiu a imagem de um poder cooperativo e pacífico.

As relações entre a China e os Estados Unidos aparentavam estar progredindo constantemente, introduzindo-se inclusive a percepção de intenção de uma *parceria estratégica cooperativa*. Desde a visita de Jiang Zemin aos Estados Unidos em outubro de 1997 e a de Clinton à China em julho de 1998 começou-se a empregar este conceito, ponderando-se que: a) os Estados Unidos estava reconhecendo explicitamente que a China era uma potência regional, com um papel fundamental para a manutenção da estabilidade econômica e estratégica da Ásia, e b) as duas potências mantinham posicionamentos comuns e alinhados frente às principais questões regionais.

A convergência de interesses era sentida principalmente tanto na crise financeira, com a China não desvalorizando o *yuan*, quanto nas questões nucleares envolvendo Índia e Paquistão e mesmo no que se referia às tensões na Península Coreana. E, num assunto melindroso para a sensibilidade chinesa, Clinton afirmava seu apoio aos *três nãos*, não apoio: à independência de Taiwan, à criação de duas Chinas e à admissão de Taiwan nas Nações Unidas.

Sob esta perspectiva cooperativa, a visita do Premier Zhu Rongji, em abril de 1999, aos Estados Unidos teve como objetivo precípuo obter o apoio norte-americano para a reivindicação de ingresso na OMC. No entanto, sua visita foi marcada por questões que inicialmente não tinham sido previstas, como o bombardeio da Iugoslávia, acusações de espionagem nuclear chinesa nos Estados Unidos e contribuições ilegais para a reeleição de Clinton, bem como as tradicionais sobre desrespeito aos direitos humanos.

Apesar das cobranças que recebeu, Zhu Rongji procurou transmitir a imagem de amizade, procurando reverter a hipótese da *China ameaça* pela

teoria da *China oportunidade*, enfatizando a importância do maior mercado em desenvolvimento para a maior economia desenvolvida do mundo. No plano econômico-comercial, sua proposta foi simples e direta: a China é um país amigo e não inimigo. Nesse sentido, Rongji, pragmaticamente, deixou transparecer que, apesar das divergências em questões de estratégia, o relacionamento com os Estados Unidos era primordial para manutenção do processo de desenvolvimento econômico da China.

## MUNDO HARMÔNICO, SOCIEDADE HARMÔNICA

Uma década após a crise asiática, pode-se afirmar com maior segurança que a crise teve como principais resultados o estímulo ao desenvolvimento do regionalismo asiático e a consciência da necessidade de definição e estabelecimento tanto de instituições multilaterais quanto de acordos bilaterais de livre comércio, de forma a possibilitar a redução de dependências tanto do Fundo Monetário Internacional quanto das instituições econômicas internacionais. Ou mais do que isto, a recuperação asiática em conjunto com o forte desenvolvimento chinês passou a apresentar um novo regionalismo, centrado na economia chinesa, e colocando desafios à economia política internacional, fortemente dominada pelos interesses americanos.

Hellmann<sup>8</sup> aponta que o explosivo crescimento econômico asiático, liderado pela China, introduziu um desafio sem precedentes: como acomodar a primeira região não ocidental, de sucesso real desde a Revolução Industrial, num mundo crescentemente interdependente, mas ainda não convergente?

Joshua Ramo<sup>9</sup> considera que o que está se passando na China não representa algo essencialmente doméstico, mas o início de um processo de revisão do quadro mais amplo do desenvolvimento internacional, da economia, da sociedade e, por extensão, da política. Enquanto os Estados Unidos enfatizam políticas unilaterais definidas em função da defesa de seus interesses, a China está reunindo recursos para eclipsar os Estados Unidos em muitas áreas essenciais dos negócios internacionais e construindo um ambiente que deixará a ação hegemônica americana mais difícil.

8 HELLMANN, Donald C. "A Decade After the Asian Financial Crisis: Regionalism and international architecture in a globalized world". *Asian Survey*, XLVII (6):839, November/December 2007.

9 RAMO, Joshua Cooper. *The Beijing Consensus*. London: The Foreign Policy Center. 2004.

Na seqüência dos incidentes de Tiananmen, com a percepção de que a China passaria a enfrentar intensos conflitos internos, começou a ser divulgada na mídia e em análises políticas e acadêmicas a perspectiva de um possível “Colapso da China”. No entanto, a simbólica viagem de Deng Xiaoping (1992) às Províncias do Sul serviu para demonstrar o controle da situação doméstica, o apoio político interno ao prosseguimento das modernizações e a vigorosa retomada do processo de abertura e de reformas econômicas, fazendo com que a perspectiva de colapso começasse a ser paulatinamente substituída pela “Teoria da China Ameaçada”.

Partindo do princípio de que era (e é) extremamente preocupante para Beijing o perigo de que o rótulo de ameaça pudesse ser um fator que deslegitimasse a China como um ator internacional, facilitando a emergência e imposição de constrangimentos que pudessem comprometer tanto o desenvolvimento econômico quanto estratégias de política externa, em especial no estabelecimento de vínculos políticos com diferentes países e regiões, a China adotou inicialmente a estratégia do conceito de “ascensão pacífica”.

A proposta objetivava difundir a idéia de que, ao contrário do observado historicamente na ascensão de outros poderes, a China seria exceção à regra de que haveria uma tendência a desorganizar o sistema internacional. Ainda que endossado pela liderança chinesa, o conceito demonstrou ser contra-produtivo, ao realçar a questão do crescimento / ascensão da China, sendo abandonado em 2004. Assim, a partir de 2006 e com a oficialização no XVII Congresso de PCC, passou-se a utilizar o conceito de “desenvolvimento harmônico”<sup>10</sup>.

O Conceito apresenta, em primeiro, a conjunção entre “mundo harmônico” e “sociedade harmônica” na consideração de que as questões domésticas e internacionais devem ser visualizadas como um todo. Em segundo, “mundo harmônico” correlaciona-se com paz e desenvolvimento. Neste sentido, a China respeita as diferentes civilizações, os diferentes modos de produção e persegue ideais de igualdade, respeito, benefício mútuo e harmonia entre as diferenças. E, em terceiro, ainda que aparente ser abstrato, estabelece um roteiro para a prática diplomática, voltada não só à garantia da paz e do desenvolvimento, mas também à cooperação.

10 A análise do conceito de “desenvolvimento harmônico” está baseada no seguinte texto: YUAN, Peng (2007). “A Harmonious World and China’s New Diplomacy”. *Contemporary International Relations*, 17 (3), May/June. Acessado em 18/02/2008 no site: [http://www.cicir.ac.cn/en/publication/cir\\_article\\_detail.php?IngID=681](http://www.cicir.ac.cn/en/publication/cir_article_detail.php?IngID=681)

Como base deste novo posicionamento retórico de oposição à divulgação do fator ameaça e até num sentido defensivo e reativo está, a partir da experiência histórica de *humilhações* a que esteve submetida no seu passado recente, o fato da China ter apreendido a noção de que pode continuar a ter problemas externos se não se igualar em termos de poder com as potências existentes. Mas aprendeu, igualmente, o quão importante é a paz e a estabilidade a partir das crises que passou com a guerra civil e com a Revolução Cultural. Assim, se estabelece o desejo de uma China com poder para não ser novamente submetida, mas em conjunto com um profundo interesse por paz dentro e fora do país.

Considera-se que o conceito de desenvolvimento harmônico e de nova diplomacia decorre essencialmente do reconhecimento explícito da mudança de status da China e da busca de uma estratégia diplomática de inserção que corresponda exatamente a este novo e recente posicionamento internacional.

Em nossa visão, a mensagem básica da retórica do desenvolvimento harmônico é a necessidade dos diferentes atores internacionais reconhecerem não só o direito chinês ao desenvolvimento, mas o fato de que a China está crescendo e isto tem que ser, com harmonia, aceito pelo Sistema Internacional de forma a garantir um ambiente de paz, de desenvolvimento e de cooperação. Neste sentido, o princípio da “não interferência nos assuntos internos” deveria ser mais respeitada e o relacionamento internacional deveria estar alicerçado na perspectiva de interesses mútuos e de “coexistência pacífica”. E, no plano interno, o fato de que o desenvolvimento rápido e localizado gera distorções que deverão ser corrigidas harmonicamente para englobar o conjunto da sociedade chinesa.

Os objetivos de Beijing, amplos e conhecidos, são o desenvolvimento econômico e a estabilidade política interna, o que pode ser obtido assegurando e ampliando os acessos da China a mercados e recursos no exterior e, ao mesmo tempo, evitando conflitos externos e tensões. Assim, desde Deng Xiaoping, mantém-se a perspectiva de que uma economia forte é a fórmula para atingir alto nível de desenvolvimento da população e maior segurança a longo prazo.

Estes objetivos estão vinculados a uma prática diplomática de rejeição de qualquer tipo de pressão ou influência no que refere a seus arranjos políticos e sociais internos, assim como a reflexões sobre a legitimidade do papel exercido pelo PCC. Uma outra questão, mais controversa, mas que também deriva dos objetivos apresentados, é a intenção declarada de adquirir uma estatura de poder regional e internacional de forma a poder assegurar a continuidade do crescimento e a segurança.

Com esta gama de interesses e de pretensões é também óbvio que as relações com os Estados Unidos têm um lugar especial neste processo. Sem dúvidas, que o papel exercido na região possibilita a visão apresentada por Zhai & Wang<sup>11</sup> de existência na Ásia-Pacífico de um super-poder e múltiplos grandes poderes, sendo que, no presente século, os Estados Unidos apresentam uma perda relativa de poder na região, em especial pela ascensão da China, possibilitando inclusive pensar que estes dois atores são os únicos que detêm capacidade de influência multi-dimensional no padrão estratégico regional.

O crescimento chinês, secundado pela ampliação dos laços econômicos e pela sua ofensiva diplomática em relação ao Sudeste Asiático, à Ásia Central e, igualmente, ao Sul da Ásia, tem ampliado a percepção de que seu engajamento agressivo na Ásia contrasta com a política de relativa negligência dos Estados Unidos. Assim, entre o “crescimento chinês”, inclusive com as hipóteses de que estaria sendo reconstruído um sistema sino-cêntrico, e o relativo “declínio dos Estados Unidos” pode-se deduzir que a China está assumindo um papel regional mais importante, possibilitando a percepção de um papel mais central.

Mesmo assim, a China mantém sua estratégia de não confrontar diretamente os Estados Unidos enquanto busca estabelecer uma rede de relacionamentos com outros Estados que possam prover um grau de apoio quando isto for necessário.

A crise nuclear da Coreia do Norte e a atuação chinesa na coordenação das negociações entre os seis Estados participantes (Six Party Talks) ilustram bem esta ampliação do papel estratégico chinês no Leste Asiático, assim como o fato de não ser mais rotulado de “competidor estratégico”, mas como “sustentador responsável” no sistema internacional.

Dentro desta linha de raciocínio, destaca-se exatamente este esforço chinês de aproximação, de um lado, com a Rússia e os países da Ásia Central e, de outro, com a Índia. Expressão desta melhoria de relacionamento é a participação conjunta na Organização de Cooperação de Shanghai (OCS). A OCS é importante como resultado da iniciativa diplomática chinesa e por ser a primeira organização na qual a China detém um papel de liderança. Os membros da OCS enfatizam que a organização não está formatada contra qualquer terceira parte (interprete-se Estados Unidos), apresentando o objetivo de sim-

11 ZHAI, Kun & WANG, Zaibang. “Strategic Balance in the Asia-Pacific Region(2)”. *Contemporary International Relations*, 17 (4), Jul/Aug 2007. Acessado em 18/02/2008 no site:

plesmente contribuir para a segurança de uma importante região. A China, além dos óbvios interesses econômicos na região, em especial pela importância no fornecimento de hidrocarbonetos, almeja também ampliar sua influência política, o que pode ser interpretado como uma forma de contrabalançar a presença americana na região.

A Índia reconhece que a China cresce de uma forma que não está desestabilizando a Ásia e nem o mundo, sendo evidente que à medida em que a China se torne mais arbitrária ou assertiva, isto criaria desequilíbrios ao redor do mundo. Considera, igualmente, que a China tem sido hábil em controlar a aparente contradição entre ser politicamente autocrática e economicamente aberta.

Ainda que não se esteja explicitando diretamente, está implícito que a China é hoje um ator internacional com uma diversidade ampla e diversificada de interesses e parcerias correspondente à sua importância econômica, estratégica, política e diplomática. Assim, não se pode omitir o fato de que a China também apresenta políticas específicas direcionadas ao Oriente Médio, à África e à América Latina. Aparentemente, no que se refere às expectativas econômicas, enquanto fontes de abastecimento, há um relativo maior interesse pelo Oriente Médio e África do que pela América Latina.

No caso africano, a política chinesa transcende a mera questão de recursos. Enquanto a crescente necessidade por matérias primas e energia é importante para o engajamento na África, não é com certeza o único fator ou mesmo o mais importante. Antes, para se entender as políticas e motivações da China é crítico assumir uma visão mais ampla considerando-se a estratégia chinesa com vistas a um posicionamento global, suas perspectivas de desenvolvimento sustentável de sua economia e a necessidade de apoio político em relação à importante questão da reunificação de Taiwan e de prevenção de secessão.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando-se que o retorno da República Popular da China à comunidade internacional, no início dos anos 1970, ocorreu sob o aval americano e que o início de seu processo de modernização e reformas também contou com este aval - seja para desestruturar de vez o império soviético, seja posteriormente para debilitar a economia japonesa - e com a condição dos Estados Unidos como potência isolada no pós-Guerra Fria, não é de surpreender que os Estados Unidos ocupem o principal lugar nas preocupações chinesas.

Para esta ponderação está-se pressupondo que a China apresenta atualmente uma expressão no cenário internacional que não detinha na Guerra

Fria. E muito mais do que isso: demonstra clara e enfaticamente o objetivo de se transformar em ator com peso regional e internacional, em função da necessidade de não ser mais *humilhada*.

Considerando, igualmente, o reconhecimento americano das potencialidades chinesas e, inclusive, o fato de ser o único ator que poderá, no futuro, ameaçar sua supremacia internacional, também não é surpresa que haja uma relativa acomodação entre os dois. No entanto, não há expectativa de manutenção de cooperação ao longo do tempo.

Assim, além das necessidades de manutenção do processo de desenvolvimento, de acesso a tecnologias e de modernização das forças armadas, a estratégia chinesa, numa perspectiva pacífica ou harmônica, é buscar adquirir maior peso político regional e internacional. Daí então a ênfase no relacionamento com praticamente todas as regiões.

Esta estratégia marca também o caráter não reformista da inserção chinesa ao praticamente apresentar tendência de aproveitamento pragmático das regras vigentes para busca de ampliação de capacidades econômicas e/ou de poder, seja por lhe propiciar condições de dar continuidade aos seus objetivos primários, seja por postergar a possibilidade de choques com as demais potências.

De qualquer forma, a República Popular da China, a curto prazo, depara-se com dois grandes desafios. Um, não tratado nesta reflexão, é como manter a harmonia interna frente a assimetrias (entre grupos sociais e províncias) geradas pelo rápido desenvolvimento. O outro é exatamente como evitar a ampliação de questionamentos externos que possam passar de pressões para conflitos.

**Henrique Altemani de Oliveira** · Professor de Relações Internacionais e Coordenador do Grupo de Estudos Ásia-Pacífico da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

DAVID E. BIRENBAUM

Vinte anos depois da queda do muro, evento que assinalou o fim da Guerra Fria, a ONU e a OTAN sofreram mudanças significativas.

No caso da ONU, o exemplo mais notável e importante é a vasta expansão da atividade de manutenção da paz em resposta a uma epidemia de conflitos ligados ao fim da Guerra Fria. Quanto à OTAN, a aliança passou por uma ampliação substancial em número de membros (para incluir boa parte da Europa Oriental) e de teatro de operações (com intervenções fora de sua área, como no Afeganistão), assim como realizou suas primeiras operações militares na Bósnia e no Kosovo.

Da perspectiva de 1989, a revitalização da ONU não foi uma surpresa. Sua Carta definiu o Conselho de Segurança como principal instrumento da organização para implementar sua missão de “manter a paz e a segurança internacionais” por meio de “medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir atos de agressão ou qualquer outra ruptura da paz”.<sup>1</sup> Travado pela rivalidade entre Estados Unidos e União Soviética, o Conselho ficou incapacitado de desempenhar esse papel durante a Guerra Fria. O gelo começou a derreter antes mesmo do colapso da URSS. O apoio do presidente Gorbachev à primeira Guerra do Golfo parecia anunciar uma nova era de colaboração entre as grandes potências na gestão dos assuntos mundiais. Isso

<sup>1</sup> Carta das Nações Unidas, Capítulo 1, Artigo 1. Esta discussão concentra-se no Conselho de Segurança em virtude de seu papel central na organização da ONU no que diz respeito a questões de paz e segurança internacional. Os outros órgãos da ONU sofreram menos impacto do fim da Guerra Fria devido à ausência de um veto soviético.

não se concretizaria, mas com algumas exceções cruciais (por ex., Kosovo e a segunda Guerra do Golfo), o Conselho foi capaz de agir, nem sempre com sucesso, para “manter a paz e a segurança internacionais”. As operações de paz autorizadas pela ONU passaram de um total de cinco, envolvendo cerca de dez mil soldados e um orçamento de US\$ 233 milhões por ano em 1987, para quinze, com 116.413 soldados a um custo anual de quase US\$ 7,8 bilhões atualmente.<sup>2</sup> O Conselho atuou também para impor uma ampla gama de sanções, realizar missões de observação, supervisionar eleições, tratar de questões de direitos humanos e autorizar várias outras intervenções. As missões de manutenção da paz evoluíram em complexidade, do papel clássico de monitoramento de um acordo de paz com consentimento das partes para operações complexas que envolvem o uso de força para proteger civis e a construção nacional [*nation-building*] em Estados em processo de decomposição ou falidos.<sup>3</sup> À medida que a natureza dos conflitos no período posterior à Guerra Fria mudava de agressão entre Estados para conflitos intraestatais, o Conselho foi capaz de interpretar a Carta de forma criativa para permitir a intervenção da ONU. Operações recentes na África e em outros lugares assumiram uma forma híbrida que combina a manutenção da paz pela ONU com operações montadas pela autoridade regional (por ex: a União Africana).

Isso não significa dizer que o Conselho de Segurança está funcionando com eficácia máxima ou que tudo vai bem com a manutenção da paz pela ONU. Longe disso. Sanções foram enfraquecidas a fim de obter o consenso dos cinco membros permanentes (P-5). As operações de paz continuam a sofrer atrasos e escassez de recursos e receber mandatos irrealistas. Mas isso está muito longe dos anos de paralisia política da Guerra Fria. O problema urgente agora tem menos a ver com a superação da recalcitrância de um ou mais P-5 e mais com a capacitação e aquisição de competência para lidar de forma oportuna com alguns dos conflitos mais complexos e desafiadores do mundo.

A história da OTAN posterior à Guerra Fria é bastante diferente. Criada, em larga medida, para fazer essa guerra, obrigando os Estados Unidos e seus aliados da Europa Ocidental a agir coletivamente caso houvesse um ataque a

2 Ver *United Nations Peacekeeping Operations: Possibilities and Limitations*, Testemunho do embaixador Richard S. Williamson, diante da Comissão de Relações Exteriores da Câmara, 29 de julho de 2009 (pp. 6-7).

3 Ibid. Ver, *The Purposes of Peace Operations*, William J Durch and Madeline L England, in *Annual Review of Global Peace Operations*, 2009, Center on International Cooperation, New York University (at 9-19).

alguns de seus Estados membros, muitos esperavam que ela tivesse o mesmo destino do Pacto de Varsóvia depois que a ameaça soviética desapareceu. No entanto, a Aliança não somente sobreviveu como expandiu seu número de membros, de 16 em 1989 para 28 hoje,<sup>4</sup> engajou-se com sucesso em sua primeira operação militar (na Bósnia) e redefiniu sua missão de tal modo a ficar unida não pela geografia, mas pelo alcance da ameaça a seus membros (global depois dos ataques de 11 de setembro, em Nova Iorque, e 9 de março, em Madri). A OTAN está agora empenhada em áreas tão distantes da Europa quanto o Afeganistão e em operações tão distintas do combate convencional quanto a ajuda na construção nacional. A surpreendente história de como isso aconteceu é narrada adiante.

Em suma, tanto a ONU como a OTAN encontraram uma vida nova depois da Guerra Fria. Com certeza, houve momentos difíceis – tensões resultantes da hostilidade da Rússia à expansão da OTAN e a luta da ONU para lidar com sua agenda desafiadora de conflitos e as ameaças cada vez mais globais e inter-relacionadas à paz e à segurança. Mas o futuro parece claro e aberto. Ambas as organizações desempenharão um papel indispensável na gestão dos assuntos mundiais.

## UM CONSELHO DE SEGURANÇA LIVRE

O renascimento do Conselho de Segurança começou com a reaproximação entre os EUA e a URSS durante o regime de Gorbachev. Em artigo publicado em setembro de 1987, ele havia pedido um “uso mais amplo pela [...] instituição de observadores militares da ONU e forças de paz e acordos de armistício da ONU”.<sup>5</sup> Revivendo o conceito de Franklin Delano Roosevelt dos cinco cavaleiros da paz, Gorbachev queria que os membros permanentes se transformassem nos “fiadores” da segurança internacional.<sup>6</sup> Esse novo espírito de cooperação logo se traduziu na parceria das superpotências em iniciativas do Conselho de Segurança para mediar a resolução da hedionda guerra entre Irã e Iraque, bem como em esforços para resolver conflitos no

4 Além de mantê-los com seus Estados membros, a OTAN tem acordos de parceria com 22 países, alguns dos quais são aspirantes a entrar na aliança no futuro.

5 “The UN Security Council in the Post-Cold War World: 1987-97”, David M. Malone, Magdalen College, Oxford University, UK, *Security Dialogue@1997*, Vol. 28(4):393-408.

6 Ibid., p. 394.

Afeganistão, em Angola, na Namíbia e na América Central.<sup>7</sup> O período culminou na autorização do Conselho do uso da força para repelir a invasão do Kuwait pelo Iraque, sua intervenção mais ambiciosa desde a Guerra da Coreia (que foi aprovada sem o consentimento dos soviéticos, que se retiraram). À bem sucedida primeira Guerra do Golfo sucederam-se várias ações sancionadas pelo Conselho para sustentar os acordos que encerraram o conflito (por ex: a criação de zonas de tráfego aéreo proibido, a proteção da população curda) e quinze novas missões de paz e observação.<sup>8</sup>

A era das altas expectativas de que o Conselho de Segurança manteria “a paz e a segurança internacionais” por meio da ação coletiva despencou na Somália. A intervenção nesse país, iniciada no final do governo do primeiro presidente Bush como uma operação humanitária para garantir a entrega de alimentos de que a população necessitava desesperadamente, transformou-se num esforço para enfrentar os senhores da guerra e estabilizar o país. Essa campanha culminou, em outubro de 1993, com o incidente da derrubada do helicóptero *Black Hawk* em que dezoito *rangers* americanos foram mortos e um deles foi arrastado pelas ruas de Mogadíscio, criando uma tempestade de indignação política em Washington. O novo governo Clinton, sob ataque e disposto a se concentrar nas soluções de questões internas para as quais fora eleito, culpou a ONU pelo fiasco na Somália, embora os *rangers* estivessem sob comando dos EUA, não da ONU. Isso levou diretamente à retirada das forças americanas (a serem substituídas por forças de paz da ONU) e uma severa perda do apoio americano às operações de manutenção da paz. Ao fracasso na Somália seguiu-se a recusa de intervir no ataque genocida dos hutus contra os tutsis em Ruanda e o fracasso em fazer valer o acordo de *Governor's Island* para restaurar o padre Aristide, presidente eleito do Haiti, ao cargo depois de um golpe militar.<sup>9</sup> Refletindo o desencanto americano com as atividades de manutenção da paz da ONU, os Estados Unidos acumularam uma grande e crescente dívida para com a ONU, principalmente para operações de paz que havia apoiado no Conselho de Segurança, e houve um declínio nas missões de paz da organização internacional.

7 Ibid.

8 Ibid.

9 A história do fracasso inicial da restauração de Aristide à Presidência do Haiti e a subsequente operação diplomática e militar americana bem sucedida é narrada pelo embaixador David Hannay, Representante Permanente do Reino Unido junto à ONU na época em suas memórias, *New World Disorder*, I.B. Tauris (2008) (pp. 172-5).

Enquanto isso, a operação sancionada pela ONU na antiga Iugoslávia não conseguia deter a violência e colocava os soldados da paz na posição insustentável de testemunhar atrocidades diante das quais não tinham poder nem estavam preparados para evitar.<sup>10</sup> Por fim, os sérvios foram longe demais nos ataques indiscriminados a Sarajevo e cometeram em Srebrenica as piores atrocidades na Europa desde a Segunda Guerra Mundial, levando a OTAN a deflagrar uma campanha de bombardeios que resultou no acordo de paz de Dayton e no fim da guerra. Mas foi um triunfo da OTAN depois de um fracasso da ONU.

Esse período de ativismo da ONU assistiu também a uma notável inovação promovida pelo Conselho de Segurança: a criação de tribunais penais internacionais para acabar com a cultura da impunidade para líderes políticos que cometem crimes contra a humanidade. Os tribunais para a ex-Iugoslávia e Ruanda levaram políticos como os presidentes Milosevic (que morreu antes de receber uma sentença) e Karadzic às barras da justiça, ao lado de figuras menos importantes. O exemplo desses tribunais e de cortes *ad hoc* similares levou à criação do Tribunal Penal Internacional Permanente em 2000, que está agora processando outro presidente, Charles Taylor, da Libéria. É muito cedo para avaliar o impacto desses tribunais em termos de refreamento de futuros Milosevics e Taylors. Porém, parece seguro dizer que, apesar das sérias dificuldades encontradas nos processos contra altas autoridades, o mero fato de esses líderes serem chamados a prestar contas de seus atos enquanto chefes de Estado deveria fazer com que outros em posição semelhante pelo menos considerassem a possibilidade de serem processados.

A paz nos Balcãs não se sustentou. Milosevic havia revogado, em 1990, o estatuto autônomo do Kosovo dentro do então Estado da Iugoslávia e reafirmado o controle sérvio sobre a maioria dos kosovares albaneses. Houve resistência, seguida de repressão sérvia. O massacre cometido por paramilitares sérvios em Racak elevou a pressão sobre a comunidade internacional para intervir a fim de garantir a paz. Rússia e China deixaram claro a intenção de vetar o uso da força baseado no Capítulo VII da Carta.<sup>11</sup> A tarefa recaiu sobre a OTAN que, após o fracasso da Conferência de Rambouillet para negociar um

10 Ibid., pp. 156-74; 191-195.

11 Como observou o embaixador James Dobbins, até agora, o conflito de Kosovo continuou a ser o único exemplo em que a OTAN conseguiu entrar em acordo sobre uma intervenção num caso em que o Conselho de Segurança da ONU não conseguiu.” James Dobbins, “NATO’s role in nation-building”, *NATO Review* (2005/issue2/english/art1.html). <http://.nato.int/docu/review/2005> (doravante, “*NATO Review*”). Não houve nenhuma outro exemplo disso desde que esse artigo foi publicado em 2005.

término para o conflito e agindo sem ordem do Conselho, lançou uma campanha de bombardeios, em março de 1999. Menos de dois meses depois, os sérvios capitularam e se retiraram do Kosovo. Posteriormente, o Conselho de Segurança abençoou uma operação liderada pela OTAN para estabelecer condições para a manutenção da paz no Kosovo. Essa missão continua até hoje e representa a forma mais invasiva de intervenção, uma virtual administração civil de território. Um regime semelhante ainda está em vigência na Bósnia. O estatuto final de Kosovo permanece sem solução, com os Estados Unidos e seus aliados apoiando a independência e os russos veementemente contra.

Após a intervenção americana no Afeganistão, na esteira do ataque de 11 de setembro, a ONU desempenhou um papel crucial na convocação de uma conferência realizada em Bonn para estabelecer um governo novo naquele país e promover um acordo. A ONU ainda permanece engajada no Afeganistão, fornecendo ajuda humanitária.

A próxima grande crise para o Conselho de Segurança foi a segunda Guerra do Golfo, quando os Estados Unidos não conseguiram persuadí-lo a aprovar sua intervenção em 2002. A questão aqui não era um revanchismo da Guerra Fria. A França uniu-se à Rússia na negação do *imprimatur* da ONU à invasão do Iraque pelos Estados Unidos e o Reino Unido. Com efeito, a maioria do Conselho não apoiava a guerra. Apesar das febris objeções do governo Bush, o Conselho agiu conforme a Carta, que exige sua aprovação do uso da força, exceto em casos de autodefesa (inclusive, em circunstâncias que envolvam uma ameaça iminente, do uso de força preventiva).<sup>12</sup> A invasão americana do Iraque abriu um período de estranhamento entre os EUA e a ONU. Mas as dificuldades encontradas pelos americanos no Iraque e o reconhecimento relutante do governo Bush do papel indispensável desempenhado pela ONU<sup>13</sup> levou a uma reconciliação parcial e um renascimento da manutenção da paz, em particular na Etiópia/Eritreia, no Congo e no Sudão.

12 Ver Capítulo I, Art. 2, 4 e Capítulo VII, Art. 51 da Carta da ONU. A questão do que constitui uma ameaça iminente em que armas de destruição em massa estão envolvidas é controversa e está fora do escopo deste artigo.

13 Como disse David Malone, “depois de vários anos durante os quais os fatores políticos internos dos EUA restringiram seriamente sua capacidade de agir, o papel do Conselho de Segurança, não somente de conferir legitimidade a certas formas de intervenção internacional, mas também de propiciar um mecanismo para o compartilhamento da responsabilidade pelas despesas e pelos riscos, numa época avessa a ambos, mostra-se novamente indispensável”. David M. Malone, “The Security Council in the Post-Cold War Era: A Study in the Creative Interpretation of the UN Charter”, *New York University, 35 Journal of International Law and Politics* 487 (2003) (p. 516).

A enorme expansão das atividades de manutenção da paz da ONU não dá a medida plena do ativismo do Conselho de Segurança no período posterior à Guerra Fria. O Conselho também impôs 25 regimes de sanção, especialmente contra países como Irã, Iraque, Mianmar, Coreia do Norte, Sudão e Zimbábue. Enviou observadores a vários locais de conflito, ofereceu supervisão de eleições a muitos países, agiu para promover a democracia e defender os direitos humanos e até convocou reuniões sobre a pandemia de Aids.

A eficácia dessas ações foi desigual. Mas isso se deve, em larga medida, à competência da implementação, à falha, em muitos casos, em definir mandatos claros e acionáveis e aos objetivos políticos conflitantes das grandes potências – não, como na Guerra Fria, uma competição global em que tudo que parecia ajudar um lado sofria a oposição do outro. Ao avaliar o desempenho da ONU, o embaixador Jim Dobbins concluiu:

Desde 1989, a frequência, a escala e a duração das missões de construção nacional aumentaram constantemente. Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos montaram, em média, uma intervenção militar nova por década. No mesmo período, as Nações Unidas lançaram, em média, uma nova operação de manutenção da paz a cada quatro anos. A frequência das intervenções lideradas pelos Estados Unidos está se aproximando de uma a cada dois anos. Novas missões de paz da ONU são lançadas, em média, a cada seis meses.

O efeito cumulativo de toda essa atividade foi mensuravelmente benéfico. Ao longo da última década, o número de conflitos civis em andamento no mundo diminuiu pela metade e a quantidade de mortes causadas por esses conflitos reduziu-se ainda mais. Ao contrário da impressão popular, o mundo tornou-se um lugar menos violento desde o fim da Guerra Fria. A força armada revelou-se um componente essencial da ação multinacional para evitar que sociedades que emergem de conflitos venham a recair neles. As operações de manutenção da paz mostraram ser o instrumento de melhor relação custo-benefício disponível à comunidade internacional nessas circunstâncias, o único com alto grau de sucesso. A ajuda econômica pode reforçar os efeitos da manutenção da paz numa sociedade pós-conflito, mas na ausência de uma estabilização militar propiciada externamente, a maioria dos países que saem de um conflito voltarão a ele dentro de poucos anos,<sup>14</sup> independentemente da

14 A ONU criou uma nova Comissão de Construção da Paz em 2007 “para reunir recursos, aconselhar sobre estratégias de pacificação e desenvolvimento sustentável, centrar a atenção na reconstrução e institucionalização, recomendar meios de coordenação (continua)

quantidade de ajuda econômica, assessoria e outras formas de apoio que recebiam.<sup>15</sup>

Ao lançar um olhar retrospectivo para esse período seminal de vinte anos, cabem as seguintes observações abrangentes.

Primeiro, o Conselho conseguiu adaptar a Carta à nova realidade mundial, em que a paz está mais ameaçada por conflitos internos do que entre Estados, em particular dentro de Estados falidos ou em processo de falência. Refletindo a época histórica em que foi redigida, a Carta tinha por foco “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade”.<sup>16</sup> Após duas guerras mundiais, um meio importante de “manter a paz e a segurança internacionais” era salvaguardar a soberania dos Estados membros.<sup>17</sup> Os capítulos VI e VII, que dão poder ao Conselho de Segurança para tratar de controvérsias, seja a pedido das partes (capítulo VI) ou por sua iniciativa (capítulo VII), referem-se a ameaças à paz e à segurança internacionais. Contudo, como já observamos, no período posterior à Guerra Fria, o Conselho foi chamado a intervir num número crescente de conflitos internos aos Estados que envolviam essencialmente questões humanitárias. O Conselho reagiu com criatividade ao descobrir que os deslocamentos resultantes da violência intercomunal,

(continuação) efetiva entre todos os atores relevantes, identificar as melhores práticas, e ajudar na obtenção de financiamento adequado. Uma vez que os países que emergem de conflitos são vulneráveis à continuação da violência (cerca de 25 a 30% das sociedades pós-conflito são engolfadas pela renovação do conflito nos cinco anos seguintes a uma acordo de paz), a missão dessa Comissão abrange a prevenção de conflitos, bem como a resolução deles”. *UN Reform: Progress, Progress and Priorities*, David E. Birenbaum, Woodrow Wilson International Center for Scholars (2007) (p. 3).

15 *NATO Review*, p. 1. Por outro lado, a *Annual Review of Global Peace Operations* do respeitado Centro de Cooperação Internacional da New York University declarou que “2008 foi o pior ano para a paz em mais de uma década. As maiores e mais visíveis operações de manutenção da paz em todo o mundo enfrentaram sérios reveses militares. Nenhum provedor importante da paz foi poupado. A Organização das Nações Unidas foi testada no Congo no Sudão, a Organização do Atlântico Norte no Afeganistão, a União Europeia no Kosovo e a União Africana na Somália. Houve muito poucos lugares de sucesso”. *Annual Review of Global Peace Operations 2009*, Center on International Cooperation, New York University (2009) (at 2).

16 Preâmbulo.

17 O Artigo 2, seção 1 da Carta admite expressamente que a “Organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus membros”. E a seção 7 declara que “nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado” Essa provisão afirma ainda que “este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII”.

a emigração ou imigração em massa e as violações graves dos direitos humanos constituíam uma ameaça à estabilidade internacional. Ao resumir várias intervenções ordenadas pelo Conselho na década de 1990, David Malone escreveu:

As situações que o Conselho considerou que constituíam ameaças à paz internacional expandiram-se para incluir um golpe contra um regime democraticamente eleito (Haiti), várias catástrofes humanitárias, em particular aqueles que geraram grandes êxodos de pessoas deslocadas e refugiados, nacionais e internacionais e atos de terrorismo. Isso, por sua vez, permitiu que o Conselho intervisse em vários conflitos, geralmente de natureza interna, que muito provavelmente teria evitado no passado, quando os antagonistas da Guerra Fria exibiam com frequência sua hostilidade em conflitos regionais e estavam dispostos a frustrar o envolvimento do Conselho.<sup>18</sup>

Os precedentes dessas medidas tomadas pelo Conselho ajudaram a redefinir o significado de soberania, que foi desgastado também pela globalização da economia mundial, pelas preocupações com o meio ambiente, a mudança climática e a ascensão do crime e do terrorismo internacional. O Conselho não discutiu suas ações em termos de impacto sobre a soberania e, assim, ficou para outros articular um novo conceito de soberania mais adequado às necessidades e realidade do século XXI. O secretário geral Annan, respondendo a críticas de países do Sul ao seu apelo pelo direito de intervenção humanitária, expressou-se desta forma: “se a intervenção humanitária é um ataque inaceitável à soberania, como deveríamos reagir à Ruanda, à Srebrenica – às violações flagrantes e sistemáticas dos direitos humanos que infringem todos os preceitos de nossa humanidade comum?”.<sup>19</sup> Em resumo, se “nunca mais” deve ser o lema da ordem internacional, então é preciso encontrar uma base para reconciliar o conceito de soberania de Estado que a Carta salvaguarda com o imperativo de intervenção internacional em casos de flagrante violação dos direitos humanos.

A resposta expressa em termos normativos evoluiu nos últimos anos para uma soberania condicional ou responsável.<sup>20</sup> Em essência, essa doutrina sus-

18 *The Security Council in the Post-Cold War Era: A Study in the Creative Interpretation of the UN Charter*, David M Malone, *supra*, p. 489.

19 *Millennium Report of the Secretary General of the United Nations*, Kofi Annan (2000).

20 Essa história é recontada por Gareth Evans, pai da doutrina da responsabilidade de proteger, em seu livro *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Brookings Institution Press (2008).

tenta que a soberania de um Estado não é absoluta, mas condicional, dependendo de sua responsabilidade na proteção de sua população contra o genocídio, os crimes de guerra, a limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Se um Estado se recusa ou falha no cumprimento de sua responsabilidade a esse respeito, essa responsabilidade recai sobre a comunidade internacional, agindo por intermédio do Conselho de Segurança. Desse modo, a intervenção com o propósito de proteger populações contra as violações grosseiras dos direitos humanos não infringe a soberania do Estado; ao contrário, a soberania não abrange o direito de resistir à intervenção internacional nessas circunstâncias. Essa nova norma foi estabelecida no Documento de Conclusão da Cúpula Mundial de 2005 e ratificada tanto pela Assembleia Geral como pelo Conselho de Segurança.

Em segundo lugar, as intervenções para resolver conflitos internos em Estados fracos não conseguem ter sucesso, exceto se acompanhadas de alguma forma de construção nacional. Isso envolve mais do que a mobilização de forças mantenedoras da paz. A polícia civil não é menos importante do que os soldados. E são essenciais especialistas em diferentes aspectos do desenvolvimento institucional. Essas intervenções podem ser feitas sob permissão, mas podem surgir situações em que a permissão é retirada, limitada ou simplesmente ausente. Nessas circunstâncias, a experiência ensina que as forças de paz da ONU não são as mais apropriadas. O negócio da ONU é a paz, não a guerra. Onde são necessários combatentes de guerra, o Conselho deveria, como no Afeganistão, autorizar uma coalizão apropriada daqueles dispostos a fazer o trabalho. Mas representa um grande desafio a administração de situações em que a missão é forçada a se adaptar a uma mudança das circunstâncias que pede o uso de uma força maior do que a prevista. As missões provocadas por conflito interno em Estados fracos são muito complexas e exigem uma outra ordem de treinamento e preparação.

Em terceiro lugar, em termos de manutenção da paz, deve-se diminuir a defasagem de competência entre o que se espera que a ONU realize e o que ela é capaz de fazer. Isso exigirá trabalho tanto no lado da demanda como da oferta. O Conselho de Segurança não deve mais ordenar missões impossíveis. Os mandatos devem ser cuidadosamente ajustados, tendo em mente não apenas o que os membros gostariam de realizar em termos de seus objetivos políticos no melhor dos mundos possíveis, mas também o que uma verdadeira força de paz da ONU pode oferecer sob a mais desafiadora das condições e com recursos limitados. Ao mesmo tempo, os Estados membros devem assumir a responsabilidade de fornecer à ONU forças adequadamente treinadas e

providas de recursos, inclusive polícia civil. Esse objetivo poderia ser favorecido com a criação de um comitê do Conselho de Segurança composto por Estados membros dispostos a assumir o papel de organizar uma força de paz multinacional competente. Não estou sugerindo a criação de uma força de paz permanente,<sup>21</sup> mas um corpo de soldados da paz proveniente das forças armadas regulares dos países participantes, porém treinados e equipados conforme um padrão comum e informados por uma doutrina de manutenção da paz baseada na já agora ampla experiência de manutenção da paz da ONU.<sup>22</sup>

Em quarto lugar, tendo ratificado a doutrina da responsabilidade de proteger que dá poder ao Conselho para intervir a fim de proteger “do genocídio, de crimes de guerra, da limpeza étnica e de crimes contra a humanidade” a população de qualquer Estado que não cumpra esse dever, a ONU deve fazê-lo. Isso requer um aprimoramento da competência de intervir pela paz, como observamos acima. Pede também um recuo no uso do veto quando a ação sob exame do Conselho é uma implementação da responsabilidade de proteger.<sup>23</sup> Por exemplo, o P-5 pode concordar informalmente em evitar o exercício do veto nas situações em que a intervenção proposta é apoiada por três membros permanentes ou por uma maioria ou super maioria do Conselho tal como refletida num voto indicativo. Os arranjos especiais de votação poderiam ser desencadeados pela conclusão de um corpo de especialistas designados pelo Conselho de que as condições requeridas para invocar a responsabilidade de proteger estão presentes num determinado país.

Em quinto lugar, o Conselho deve aumentar sua legitimidade à medida que se envolve em operações de paz necessariamente invasivas. Isso exige a expansão do número de seus membros para incluir como membros permanentes ou de longo prazo países que, em virtude de sua população, seu poder econômico e militar e localização, deveriam participar de tal forma que se possa dizer que o Conselho fala realmente em nome do mundo. Se o Conselho pretende manter sua eficácia, o poder de veto não deve ser estendido aos membros novos, sejam permanentes ou não. Pelo mesmo motivo, o tamanho do Conselho deve ser mantido tão pequeno quanto possível, desde que consis-

21 Outros, especialmente o sábio da ONU e ex-sub-secretário geral Brian Urquhart, fizeram propostas desse tipo. Mas não encontraram apoio político para uma mudança tão radical, embora sensata, em relação às práticas do passado. Ver *UN Reform: Progress, Prospects and Priorities*, *supra*, p. 15.

22 Essa proposta é esboçada em *UN Reform: Progress, Prospects and Priorities*, *supra*, pp. 14-6.

23 *Ibid.*

tente com o objetivo de aumentar sua legitimidade. A seleção dos países a serem acrescentados apresenta desafios enormes, como o processo aparentemente interminável já deixou claro. Rivais regionais procuram bloquear uns aos outros e a eficácia do Conselho pode ser comprometida pelo excesso de membros. Ademais, o processo de emendar a Carta é complicado e demorado. Mas a questão está sob consideração há muitos anos, vários acordos foram sugeridos e o momento de tomar a decisão aproxima-se rapidamente.

Em sexto lugar, a postura da China será crucial para o funcionamento efetivo do Conselho. Durante boa parte do período posterior à Guerra Fria, a China contentou-se em permanecer à margem, envolvendo-se apenas para defender seus interesses paroquiais, especialmente quando Taiwan está envolvida. Mais recentemente, esteve engajada proativamente em relação ao Irã, à Coreia do Norte e ao Sudão e na contribuição de soldados da paz para operações da ONU.<sup>24</sup> Será de importância crucial para o funcionamento do Conselho se a China passar a ver seus interesses em termos de promoção da paz e da estabilidade mundial, como uma grande potência responsável pela gestão dos assuntos mundiais, ou se continuar a se concentrar em questões mais estreitas e paroquiais (como o Sudão).

Em sétimo lugar, o papel desempenhado pelos Estados Unidos é crucial para o sucesso do Conselho de Segurança. Esse papel mudou nos últimos vinte anos, da parceria durante o governo do primeiro presidente Bush, para superpotência sozinha nos anos Clinton, super-desdenhador no primeiro mandato do segundo Bush, seguido de uma política mais pragmática de apoio às atividades de paz da ONU no segundo mandato. Os antecedentes deixam claro que o Conselho é mais efetivo quando os EUA reconhecem seu papel na eficácia da ONU em termos de compartilhamento da carga mais eficaz do ponto de vista dos custos, do estabelecimento de normas e do aumento da legitimidade resultante de seu *imprimatur*. O novo governo Obama sinalizou claramente que sua política em relação à ONU será baseada nessa compreensão dos interesses americanos.<sup>25</sup> Além disso, o governo está comprometido em

24 A China tornou-se recentemente uma contribuinte significativa para as missões de paz da ONU, com cerca de 2.200 participantes em operações no Haiti, na Libéria e no Sudão. “A China não fornece tropas de combate, mas oferece equipes médicas, engenheiros, policiais civis e observadores militares.” Natan King, <http://www.voanews.com/english/archive/2009-05-30-voal17.cfm?CFID=275416>.

25 “The New Challenges for International Peacekeeping Operations”, Testemunho da embaixadora Susan E. Rice, Representante Permanente dos Estados Unidos nas Nações Unidas perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara (29 de julho de 2009)

lidar com a ONU e os outros Estados membros em termos de parceria para alcançar objetivos compartilhados.

## A NOVA OTAN

Muitos esperavam que o fim da Guerra Fria levasse ao declínio e à dissolução da OTAN. Afinal, a organização foi concebida em 1949 como instrumento primordial para consolidar a Aliança do Atlântico e equipá-la para resistir à ameaça da União Soviética. Com o fim dessa ameaça, acompanhado por forte redução nas forças armadas e o desejo do público ocidental de auferir os dividendos da paz, que razão haveria para manter a OTAN? E por que ela não só sobreviveu, como cresceu tanto em número de membros quanto em alcance de missão?

Em primeiro lugar, embora o papel principal da OTAN fosse o de uma aliança militar, ela sempre teve também um objetivo político. Essa missão foi bem captada pelo famoso aforismo de lorde Ismay, seu primeiro secretário geral, segundo o qual a OTAN foi criada “para manter os russos fora, os americanos dentro e os alemães embaixo”.<sup>26</sup> Manter os alemães por baixo, um pré-requisito da estabilização da Europa depois das duas guerras mundiais, exigia a manutenção dos americanos dentro. Devemos lembrar que aquele era o período em que Jean Monnet e Robert Schuman estavam projetando a arquitetura da integração econômica e política europeia. Era essencial persuadir os franceses a colaborar com os alemães nessa empreitada, se quisessem ter sucesso no projeto. Assim, a OTAN era crucialmente relevante para a construção de uma nova Europa finalmente em paz consigo mesma, façanha não desprezível tendo em vista os quinhentos anos precedentes de rivalidade e violência intermitente entre os principais Estados do Atlântico Norte. Como disse Zbigniew Brzezinski, a OTAN institucionalizou “o fim de uma ‘guerra civil’ de séculos dentro do Ocidente pela supremacia europeia e transoceânica” e, desse modo, uniu o Ocidente.<sup>27</sup> E isso, por sua vez, lançou os alicerces do que viria a ser a União Europeia.

O fim da Guerra Fria deixou a Europa dividida em três partes, na formulação de Brzezinski: os países da UE, a Federação Russa e vários Estados

26 *NATO's New Mission: Projecting Stability in a Post-Cold War World*, Rebecca R. Moore, Praeger Security International (2007), p. 13.

27 “An Agenda for NATO: Toward A Global Security Web”, Zbigniew Brzezinski, *Foreign Affairs* (Sept/Oct. 2009), pp. 2-3. 28 (doravante, “*Foreign Affairs*”).

do leste europeu outrora incorporados à União Soviética, mas agora órfãos em termos de filiação a um grupo maior de países. A Alemanha Oriental, com a aprovação dos soviéticos, reunificou-se com a Alemanha Ocidental numa fusão negociada com grande habilidade por americanos, alemães ocidentais e russos.<sup>28</sup> Restaram os outros países do antigo bloco soviético, a começar pela Tchecoslováquia (que acabou se dividindo em República Tcheca e Eslováquia), a Hungria e a Polônia, os três antigos satélites da URSS com conexões históricas mais profundas com o Ocidente. Eles logo manifestaram interesse em entrar para a OTAN e a UE. Liderada pelos EUA, a OTAN foi receptiva e os três tornaram-se membros em 1999, após um período de preparação. Rodadas subsequentes de expansão ocorreram em 2004 (Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia) e 2009 (Albânia e Croácia). No momento, o número de membros da OTAN chega a 28 países.

A política de expansão para o leste foi orientada, em parte, por um dos objetivos políticos originais da Aliança: estabilizar e consolidar a comunidade transatlântica de nações democráticas. Como declara o Preâmbulo da Carta, os Estados partes estão “decididos a salvaguardar a liberdade dos seus povos, a sua herança comum e a sua civilização, fundadas nos princípios da democracia, das liberdades individuais e do respeito pelo direito”. Desse modo, a expansão do alcance geográfico dessa missão para os países da Europa Oriental que obedeciam aos critérios políticos especificados no Preâmbulo era totalmente consistente com os princípios fundadores. Essa ideia foi bem expressa pelo primeiro presidente Bush que, em discurso de 1989 na Alemanha Ocidental, declarou o objetivo de construir uma Europa “inteira e livre”.<sup>29</sup> Em suma, a OTAN, concebida originalmente como um instrumento essencial para criar uma comunidade europeia ocidental democrática, em paz consigo mesma e dentro de suas fronteiras, expandiu agora esse objetivo geograficamente para incluir os novos Estados democráticos da Europa Oriental.<sup>30</sup>

28 A continuação da existência da OTAN, compromisso dos EUA em particular, tranquilizou os russos de que uma Alemanha unificada não representaria uma ameaça para eles.

29 O presidente George H.W. Bush declarou esse objetivo num discurso feito em Mainz, Alemanha, em 1989.

30 Coerentemente com essa visão de sua missão, a OTAN poderia aceitar a entrada da Rússia, se ela se tornasse realmente um país democrático e pedisse admissão. Ambas as hipóteses parecem remotas demais para merecer consideração séria.

Como observamos, o alargamento da OTAN não foi feito sem críticas. Várias objeções foram levantadas, mas a mais enérgica veio da prevista reação hostil da Rússia.<sup>31</sup> Durante o governo Clinton, quando se consumou a primeira rodada de expansão da OTAN (após a reunificação da Alemanha, um caso especial), o presidente Yeltsin aceitou inicialmente a inclusão da República Tcheca, da Hungria e da Polônia, mas depois recuou. A Rússia se opôs à posterior expansão para o leste e, com particular veemência, à perspectiva da entrada da Geórgia e da Ucrânia na Aliança. O motivo não é difícil de adivinhar. O temor histórico russo de invasão aumenta por ter uma aliança militar a sua porta, em particular na fronteira dessas ex-repúblicas soviéticas. A OTAN procurou acalmar esses temores de várias formas, entre elas, a criação de organismos de consulta especial que envolvem a Rússia. No momento, não está claro como o governo Obama vai proceder em relação à Geórgia e à Ucrânia, embora o vice-presidente Biden, ao falar na Geórgia, tenha reafirmado que esses países não deveriam ser barrados e ter o direito de decidir por eles mesmos.

Se o propósito político que impulsionou a expansão para o leste era a consolidação da comunidade de nações democráticas europeias, a ampliação da OTAN não era o único nem, talvez, o melhor meio. A maioria dos novos membros da OTAN é também membro da UE. Nessa qualidade, estão plenamente integrados na vida política e econômica da Europa. Uma vez que não é uma aliança militar, a UE não eleva o nível de ameaça percebida em relação à Rússia. E as condições para ser membro da UE e o grau de integração depois disso são de tal ordem que estabilizam melhor a cultura da democracia desses novos Estados democráticos. É verdade que ser membro da UE não faz com esses países entrem para o sistema de segurança da OTAN. Mas é difícil imaginar que os países da OTAN, inclusive os EUA, não saiam em defesa de um membro da UE na improvável eventualidade de surgir essa necessidade.

Em segundo lugar, a queda do muro não significou o fim das ameaças aos Estados membros da OTAN. Desde o início, houve aqueles que não aceitaram que a ameaça soviética havia realmente acabado para sempre. Outros, com destaque para Henry Kissinger, viram o espaço entre a Rússia e a OTAN como uma arena para a competição entre as duas, com potencial para levar a um renovado confronto militar. As guerras resultantes do esfacelamento da Iugoslávia estabeleceram novos fatos na área da segurança, renovando os argu-

31 Ver *NATO's New Mission*, Rebecca R. Moore, Praeger Security International (2007) pp. 9-11.

mentos em favor da OTAN, que interveio primeiro na Bósnia e depois no Kosovo para debelar a maior erupção de violência na Europa desde a Segunda Guerra Mundial, após o fracasso da ONU, que agiu principalmente através da Grã-Bretanha e da França.

Com efeito, a experiência nos Bálcãs deixou claro o argumento a favor da OTAN no mundo do pós-Guerra Fria. A guerra quente não poderia ser esfriada pela ONU, com base numa doutrina superada e inapropriada de neutralidade na manutenção da paz. E Grã-Bretanha e França eram simplesmente inadequadas para a tarefa em termos de seu compromisso político para deslocar forças suficientes. Foi somente depois que a missão foi entregue à OTAN, com regras de engajamento mais robustas, embora ainda limitadas, que os sérvios foram forçados a pedir a paz. As sequelas de ambas as guerras exigiram uma força de estabilização da OTAN, inclusive a presença americana, de um tamanho e uma competência que estão além da capacidade, tanto do ponto de vista militar como político, até do mais poderoso dos Estados europeus agindo sozinho.

Os eventos de 11 de setembro de 2001 reafirmaram terrivelmente a necessidade de expandir a missão da OTAN para enfrentar as ameaças globais que atingiram então os países da Aliança. A OTAN reagiu invocando o Artigo V da Carta,<sup>32</sup> o compromisso de um por todos, pela primeira vez em apoio da invasão americana do Afeganistão. O governo Bush rejeitou qualquer envolvimento ativo da OTAN no planejamento ou na execução dessa guerra, considerando que os problemas de consulta acarretados por uma operação comandada pela OTAN superavam os benefícios de compartilhar a responsabilidade. Evidentemente, quando a guerra entrou na fase da insurgência, o governo americano pressionou com sucesso para que a OTAN enviasse tropas. Apesar da oposição da França e da Alemanha à invasão do Iraque, elas não bloquearam o apoio da OTAN à missão americana que envolvia treinamento e outros serviços. A OTAN também forneceu transporte aéreo, treina-

32 O Artigo V, cerne da Carta, não obriga cada Estado membro a uma reação militar diante de um ataque a outro membro. Em vez disso, o texto diz que “as partes concordam que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a ação que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte”.

mento e outras formas de apoio às missões da ONU/UA no Sudão e na Somália.<sup>33</sup>

A essa altura, a questão não é se a OTAN deveria fechar as portas,<sup>34</sup> mas como se reformular para melhorar seu negócio. Em particular, o problema agora é a paridade no compartilhamento das responsabilidades. Segundo as normas da Aliança, cada país que contribui como tropas para uma missão tem de determinar o papel a ser desempenhado por esses soldados. O resultado no Afeganistão é uma distribuição muito desigual das responsabilidades, com os EUA, o Reino Unido e o Canadá entrando na luta mais dura, enquanto as tropas francesas e alemãs ficam longe das áreas de violência mais intensa.

Em terceiro e último lugar, a OTAN foi sustentada por seu próprio desenvolvimento institucional. Ao longo de seus quarenta anos de história anteriores à queda do muro, ela desenvolveu uma rica e institucionalmente intrincada infraestrutura militar e política de comitês multilaterais, órgãos, doutrina, protocolos e assim por diante. Essas instituições se consolidaram e deram estrutura à cultura de cooperação da Aliança, que entrou em prática notadamente pela primeira vez nos Bálcãs. Instituições multilaterais plenamente elaboradas e operadas com sucesso são raras, mais difíceis de montar do que sustentar e têm a inércia da autopreservação.<sup>35</sup> Numa época de inter-

33 Discurso do secretário geral Scheffer da OTAN no Kofi Annan International Peacekeeping Training Center, Gana (novembro, 2008). <http://www.nato.int/docu/speech/2008/s081120a.html>.

34 Na famosa formulação do senador Lugar, a OTAN foi confrontada com a escolha entre “sair da área ou sair do negócio.” Ela escolheu a primeira opção. Ver *NATO's New Mission*, *supra*, pp.28-32

35 Ver *Institutional Assets and Adaptability: NATO After the Cold War*, Celeste A. Wallender, Council on Foreign Relations (novembro 2000), [http://www.cfr.org/.../institutional\\_assets\\_and\\_adaptability.html](http://www.cfr.org/.../institutional_assets_and_adaptability.html); Martin Smith observou que “a OTAN, durante a Guerra Fria, desenvolveu-se em termos institucionais num grau que surpreendeu muitos observadores experimentados. Graças a isso, ela conseguiu manter significação e viabilidade desde que a Guerra Fria acabou”. *NATO in the First Decade after the Cold War*, Martin A. Smith, Kluwer Academic Publishers (2000), p. 174. Observando que vários “eminentes estudiosos fracassaram na previsão do rumo que a OTAN tomaria na década de 1990”, Smith atribuiu essa falha à “percepção disseminada entre os comentaristas dos assuntos internacionais de que é significativamente mais difícil para os Estados alcançar e manter uma cooperação internacional profunda em questões de segurança militar do que em outras áreas. Em conseqüência, muitos supuseram que é provável que essa cooperação tal como aconteceu seja intrinsecamente limitada e dependente da ameaça em particular que a fez existir. Na medida em que isso é verdade, a sobrevivência institucional da OTAN e sua adaptação no período posterior à Guerra Fria torna-se ainda mais notável”. *Ibid.*, p. 175.

dependência global crescente na qual nenhum país é capaz de enfrentar com sucesso as ameaças inter-relacionadas que tem diante de si, instituições assim são escassas. Em 1989, a OTAN foi uma valiosa plataforma para montar operações militares e políticas complexas. Desde então, a experiência só aumentou suas capacidades a esse respeito.

Ao refletir sobre essa história, parece-me que a sobrevivência da OTAN se deveu mais ao aparecimento praticamente imediato de uma necessidade nova na forma do conflito dos Balcãs do que a qualquer consideração de ordem teórica. O fato de entrar em ação fez com que ficasse para trás o argumento em favor do fechamento das portas. E o sucesso gerou mais operações, em particular na esteira dos atentados de 11 de setembro. Assim, a não ser que a OTAN destrua a si mesma devido à desigualdade na partilha de responsabilidades ou problemas internos similares, podemos esperar que ela perdue e se fortaleça nos próximos anos.

Isso não significa dizer que sua ampliação deva continuar. A Ucrânia e a Geórgia são casos muito problemáticos. Ambas elevam o nível de tensão com a Rússia, Nenhuma delas desenvolveu as instituições democráticas estáveis para garantir um processo de tomada de decisões bem fundamentado. Basta imaginarmos o que poderia ter acontecido durante a crise russo-georgiana no último verão<sup>1</sup> se a Geórgia fosse membro da OTAN, tivesse invocado o Artigo V do tratado e pedido ajuda de seus parceiros, inclusive dos Estados Unidos. E tornar-se global em termos de sua filiação dificultaria a administração da Aliança e provocaria a hostilidade dos países não-democráticos excluídos dela.

Quanto ao futuro, podemos prever a criação de uma rede mais rica de relações com Rússia, China, Índia, Brasil e vários outros países, centrada na manutenção da segurança comum. Já foi criado um Conselho OTAN-Rússia que poderia ser o fórum para o estabelecimento de um acordo sobre cooperação em segurança. Iniciativas semelhantes poderiam ser tomadas com a China, a Índia e outras potências emergentes. Como escreveu Zbigniew Brzezinski em seu recente artigo na revista *Foreign Affairs*:

A OTAN tem a experiência, as instituições e os meios para se tornar eventualmente o centro de uma rede global de vários empreendimentos de segurança regional cooperativa entre Estados com poder crescente para agir. A rede de segurança resultante atenderia uma necessidade que as Nações Unidas por si mesmas não podem atender, mas com a qual se beneficiaria o sistema da ONU. Ao perseguir essa missão estratégica, a OTAN não só estaria preservando a uni-

dade política transatlântica, mas estaria respondendo à nova e cada vez mais urgente agenda de segurança do século XXI.<sup>36</sup>

## CONCLUSÃO

Os vinte anos decorridos do ainda sem nome período posterior à Guerra Fria foram bem mais agitados para a ONU e para a OTAN do que se poderia prever. Evidentemente, isso se deve à agenda de crises que as duas instituições tiveram de enfrentar. Não é provável que esse fenômeno diminua nos próximos anos, na medida em que continuam crescendo as ameaças do terrorismo internacional, da mudança climática e dos imensos deslocamentos que ela provocará, da proliferação potencial de armas de destruição em massa, da pobreza e das pandemias globais. A eficácia com que essas e outras instituições multilaterais poderão enfrentar tais ameaças de modo a manter a paz e a segurança internacionais dependerá de muitos fatores, sobretudo dos papéis desempenhados pelos Estados Unidos e a China. Quanto aos EUA, há motivos agora para crer que as duras lições dos fracassos da era Bush foram aprendidas. Com certeza, o novo governo prefere a cooperação ao confronto e busca uma relação colaborativa com a ONU e a OTAN. Ainda não temos sinais de como a China verá seu futuro em termos de liderança global. Espera-se que seu desenvolvimento rápido e a interdependência econômica mundial a levarão a conceber seus interesses em termos de liderança exercida para manter a paz e a segurança internacionais.

**David E. Birenbaum** · Senior Scholar, Woodrow Wilson International Center for Scholars; consultor externo de Fried Frank Harris Shriver & Jacobson; ex-embaixador dos Estados Unidos na ONU para Administração e Reforma da ONU.

36 *Foreign Affairs*, p. 20.

ALEXANDER ZHEBIT

O traço fundamental da Guerra Fria, próprio do nível central do maior confronto internacional de todos os tempos, foi a divisão da Europa em dois blocos militares opostos. Esta divisão espelhava a partilha da Alemanha em duas partes – a República Federal da Alemanha e da República Democrática Alemã - que se deu em 1949. Considerado a raiz da separação das duas partes da Europa – ocidental e oriental -, o “problema alemão”, ou seja, a impossibilidade de as potências vencedoras chegarem aos termos consensuais sobre a celebração de um tratado de paz com a Alemanha, embargou a agenda da política internacional da Guerra Fria durante várias décadas, até que em meados dos anos 80 despontou a esperança de uma solução política, acalentada pelas transformações no regime na União Soviética e na sua política interna e externa.

Uma nova geração de políticos, nascidos na sociedade soviética, fechada e doutrinária, entre os quais a liderança de Mikhail Gorbachev foi reconhecida, conseguiu vencer os dogmas do passado totalitário, propondo, em 1987, um “novo pensamento político para o País e para o mundo”. O que era “novo” nestas idéias foi suficiente para promover uma mudança radical nos assuntos europeus a fim de tentar pôr fim a um confronto existencial global, devido à ameaça de uso dos potenciais nucleares detidos pelos principais competidores internacionais desta época, sobretudo, a União Soviética e os Estados Unidos da América.

Graças à implantação sistemática e persistente do “novo pensamento político” de Gorbachev na condução da política externa, em grande parte rea-

lizada pelo ministro do exterior Eduard Shevardnadze, três principais vetos da política externa soviética foram derrubados. Primeiro, foi abandonada a visão classista da natureza da política internacional, pela qual o sistema dos estados socialistas seria vencedor sobre o sistema capitalista. Segundo, os valores comunitários da união internacional entre os regimes e as sociedades de cunho socialista, foram substituídos pela interpretação cosmopolita da evolução da sociedade humana, baseada nos valores universais próprios de toda a humanidade. Enfim, a doutrina militar da inevitabilidade da vitória do socialismo sobre o sistema capitalista em uma guerra nuclear ficou a ver navios. Sem responder a uma multiplicidade das questões referentes à política internacional em seus aspectos fundamentais de poder, economia, interesses, desenvolvimento, tensão étnica e radicalismo nacionalista, a doutrina do “novo pensamento político” marcou, todavia, uma ruptura cabal com a política externa soviética dos 70 anos anteriores.

O que houve de útil e prático na aplicação desta nova doutrina política externa manifestou-se, sobretudo, na Europa através da idéia de “uma casa comum europeia”. A divisão da Europa foi interpretada como a causa e a consequência do confronto global, sendo que acabar com a divisão de Berlim significaria acabar com a divisão da Alemanha. Por conseguinte, sarar a chaga da divisão da Alemanha significaria pôr fim à divisão da Europa e solucionar o “problema alemão”. Portanto, as revoluções genuinamente democráticas de 1989 nos países-membros do Pacto de Varsóvia, particularmente na Alemanha Oriental, aconteceram com o beneplácito do governo soviético, sem intervenção militar das tropas estacionadas que poderiam entrar em ação, caso fossem requisitados (e elas de fato foram requisitadas pelos líderes dos *régimes anciens* dos estados do Pacto de Varsóvia, sem que anuência fosse dada pela União Soviética!).

O idealismo e a celeridade de ação dos proponentes do “novo pensamento político” explicam a retirada das tropas do Afeganistão em 1988, a assinatura da Carta de Paris para a nova Europa e do TLACE em 1990, o abandono pelas tropas soviéticas dos países da Europa Oriental e Central<sup>1</sup> e da propriedade militar naqueles países, sem qualquer pressão da parte ocidental, a falta da negociação adequada para garantir recursos necessários ao aquartelamento das tropas retiradas. Este idealismo é responsável pelo êxito sem precedentes na história diplomática soviética da solução do “problema alemão” - a unificação da Alemanha, em 3 de outubro de 1990.

1 As tropas soviéticas foram retiradas da Alemanha em 1994.

A discussão do assunto dos custos e benefícios, referentes à reunificação da Alemanha, à restauração da unidade europeia e à extinção do Pacto de Varsóvia, em 01 de julho de 1991, sem que quaisquer recompensas fossem exigidas, é um dos tópicos *calientes* na historiografia atual russa sobre a política externa. Nesta se discute a responsabilidade de Mikhail Gorbachev e Eduard Shevardnadze nas negociações com James Baker e Helmut Kohl, referente aos “pay-offs” da reunificação alemã para o lado soviético. Segundo Valentin Falin, ex-embaixador da União Soviética na RFA e dirigente do Departamento Internacional do Partido Comunista Soviético, a idéia da neutralidade da Alemanha reunificada, aventada inclusive pelos líderes do bloco ocidental, nem sequer foi discutida, e o líder soviético apenas exigiu que a OTAN não estacionasse suas forças nucleares no território da Alemanha Oriental, deixando aos alemães decidir a que bloco eles iriam pertencer. Estas e outras questões começaram a surgir mais tarde, quando a OTAN começou a sua expansão em direção ao leste europeu, envolvendo um número cada vez maior dos antigos aliados e ex-repúblicas da União Soviética.

A política externa de Gorbachev serve de introdução da nova Rússia à comunidade internacional, devido ao seu sucesso em várias frentes, principalmente aos olhos da comunidade ocidental, desde o desarmamento nuclear até a solução dos conflitos regionais, passando pela normalização do confronto europeu. Na realidade, influenciada sobremaneira pela evolução interna, a Rússia, estado sucessor da URSS, ficou obrigada a defrontar-se com a necessidade de reações externas espontâneas à situação anárquica nas relações com os novos países que saíram das entranhas da URSS e à reconfiguração das relações diplomáticas com todos os demais estados. A situação interna que se caracterizou pela reconstrução do sistema econômico, volatilidade da conjuntura política, pressões étnicas federativas, fragmentação do exército soviético e de uma parte da força nuclear intermediária da União Soviética espalhada entre a Rússia, o Cazaquistão, a Ucrânia e Belarus, por um lado, agravou a crise de governança política e dificultou a formulação de novos interesses estatais russos, mas, por outro, forçou a Rússia a buscar âncora junto aos governos ocidentais e às instituições internacionais estabelecidas, entre as quais a União Europeia, os Estados Unidos, o Banco Mundial, as Nações Unidas e outros atores.

Não é de estranhar que a política externa russa do governo Yeltsin, na etapa inicial da sua formulação, tenha sofrido uma forte influência do europeísmo liberal, caracterizada pela euforia da época pós-soviética, típica do político liberal como Andrei Kozyrev, ministro das relações exteriores.

Natural para a fase da rejeição do antigo modelo soviético, ela também demonstra um distanciamento do cosmopolitismo de Gorbachev, pondo em evidência a ausência de um consenso político em torno da política externa russa e uma disputa política pessoal entre Yeltsin e Gorbachev. Nesta primeira etapa do período pós-soviético, a idealização das instituições liberais ocidentais, tanto no nível da política interna quanto externa, transformou a atuação internacional do governo Yeltsin em uma modelagem do paradigma de internacionalismo liberal, valorizada pela União Europeia e organismos internacionais universais, aos quais a Rússia se vê ligada mediante compromissos de ordem política, econômica, financeira e ideológica.

A opção pela integração com o Ocidente e com os países de orientação econômica liberal, em prejuízo aos interesses vitais em outras direções e vetores da política externa, leva à decepção de vários setores políticos, desde nacionalistas e comunistas até os eurasianistas, com os resultados na política externa, obtidos nesta fase. A decepção vem da resposta inadequada e débil das instituições financeiras aos pedidos de ajuda financeira para a Rússia, que se encontra em condição de “terapia de choque”. Ela resulta da ignorância crescente dos interesses da segurança da Rússia pelos Estados Unidos nas questões de desarmamento, evidentes nas condições do Tratado START II, assinado em 1993, levando desvantagens para a segurança militar da Rússia, contidas neste instrumento internacional.

Outros sacrifícios, compreensíveis do ponto de vista de ocidentalismo, mas agravantes do ponto de vista de interesses nacionais, entendidos tanto geopolítica como geoeconomicamente, levaram a sérios fracassos na trajetória da inserção da Rússia num novo espaço pós-soviético. A desconsideração da importância a ser dada às relações com o “exterior próximo” e a reforma monetária que retirou da circulação da CEI o antigo rublo soviético provocaram uma ruptura das relações econômicas inter-estatais, uma exacerbação dos conflitos bilaterais e um isolamento da Rússia dentro da Comunidade dos Estados Independentes, apelidada desprezivelmente pelos liberais russos como associação do “divórcio civilizado” entre os estados pós-soviéticos. Uma percepção da China como ditadura comunista resultou na perda das oportunidades do reforço de comércio com este país. A Rússia perdeu posições políticas e econômicas importantes que a União Soviética segurava na Índia, no mundo islâmico, na África, nos países em desenvolvimento em geral, em nome da virada em direção à Europa, com base nas idéias ultra-liberais.

Uma das vítimas do rumo europeísta, seguido pela Rússia entre 1992 e 1995, foi o vetor demográfico-humanitário de sua política externa, referente

aos destinos dos cerca de 20 milhões de russos étnicos, que em virtude da desintegração soviética ficaram desvinculados do estado da etnia russa dominante, da nação russa, e se encontraram em situações desesperadas de apátridas e não-cidadão na Estônia, Letônia, Lituânia, Moldova, países do Cáucaso e da Ásia Central.

A continuação da política externa univetorial e isolacionista foi desabonada pelo amplo leque das forças políticas russas, na sua maioria conservadoras, bem como pelas associações empresariais e mesmo pelas forças armadas, quando, por exemplo, da desistência do ministro de defesa da Rússia Pável Gratchiów de retirar tropas do 14º exército russo da Moldávia, a comando de Yeltsin, antes que o conflito no Trans-Dniester seja solucionado. Dentro da classe política russa cresceu a percepção de que o Ocidente não atendeu às expectativas do governo, de que a Rússia não foi aceita na comunidade ocidental como parceiro igual. A política externa de Yeltsin-Kozyrev recebeu sérias críticas dos governos das ex-repúblicas soviéticas e dos conterrâneos russos no “exterior próximo”, sendo seu insucesso reconhecido tanto pelos oponentes políticos como pelos próprios executores.

A mudança na política externa que, dentro de algumas variações, continua até os dias de hoje, está ligada ao papel político de Evguéni Primakov<sup>2</sup>. O novo ministro das relações exteriores, cujo ideário político externo foi formulado sob a influência dos *gossudarsvenniki*<sup>3</sup>, substituiu Andrei Kozyrev em 1996 e dedicou-se à recuperação do prestígio perdido pela Rússia na política externa. O novo ministro defendeu e aplicou no contexto político internacional determinadas teses conceituais que permitiram que a Rússia desistisse da orientação exclusivamente ocidentalista e tomasse novos rumos na política externa. Em termos concisos, a doutrina Primakov defendia que a Rússia era parte da civilização ocidental, mas um país com seus interesses próprios. Era uma grande potência e continuava desempenhando um papel geopolítico em qualquer conjuntura internacional, mesmo desfavorável para ela. No contexto da hegemonia unipolar norte-americana, uma estrutura internacional multipolar seria favorável à recuperação do status da grande potência pela Rússia.

Em 1997, Primakov formulou a doutrina de triangulação estratégica entre a Rússia, a China e a Índia, introduzindo um elemento eurasianista na

2 Ministro das Relações Exteriores da Rússia (1996-1998), primeiro-ministro da Rússia (1998-1999).

3 Adeptos do status da Rússia como grande potência e Estado forte, com influência internacional significativa.

equação diplomática. Comparado com o chanceler russo do século XIX, Aleksandr Gortchakov, Primakov conseguiu relativizar a exclusividade presidencial na condução da política externa, com base no decreto de Yeltsin que atribuiu ao ministério das relações exteriores o papel de coordenação da política externa russa. A ação diplomática de Primakov, ao parecer uma atuação baseada no realismo político, de fato, tencionava devolver à Rússia uma posição de grande potência, por meio de contrabalança dos fatores que ameaçavam sua segurança e sua ascensão política e econômica.

No entendimento de Primakov, a Rússia precisava reagir às ameaças à sua segurança por meio da resistência e da dissuasão, tentando defender, manter e maximizar seus interesses. Apesar de existirem opiniões, sobretudo entre os políticos liberais de que a Rússia poderia se tornar membro da OTAN, o fortalecimento da OTAN e a sua expansão em direção ao Leste foram vistas como fatores negativos e prejudiciais para a segurança do país. Uma estratégia dupla foi empreendida para conter a expansão e conseguir trunfos políticos externos na negociação com o Ocidente. Por um lado, foi celebrado o chamado Ato Fundamental entre a Rússia e a OTAN, estabelecendo uma parceria que permitia exercício pela Rússia de uma influência limitada sobre as decisões do bloco militar ocidental. Por outro lado, Primakov priorizou a reintegração da Rússia no espaço pós-soviético.

Para eximir a idéia de reintegração do “exterior próximo” dos intuitos neo-imperialistas, o governo enfatizou que a ressurreição da União Soviética, defendida pelos comunistas, seria uma “utopia reacionária” e que o espaço integrado poderia ser mais seguro se fosse um espaço de integração, que pudesse controlar instabilidades nos países vizinhos e suavizar os efeitos de ações hegemônicas. Primakov contribuiu para a solução de conflitos dentro da CEI (Moldávia, Tadjiquistão), promoveu a celebração do Tratado Grande com a Ucrânia, junto com o tratado de uso da base naval em Sebastópol pela Marinha Russa até o ano de 2017. Orientalista pela formação acadêmica e pela experiência profissional, conseguiu êxitos na recuperação das posições da Rússia no “exterior distante” – na China, no Irã, na Índia.

O papel desempenhado por Primakov na renovação das relações com a América Latina foi importante, no decorrer das visitas ao México, Cuba e Venezuela (em maio de 1996) e ao Brasil, Argentina, Colômbia e Costa-Rica (em novembro de 1997).

As referidas visitas fogem da classificação de protocolares ou de simples retribuição. Primakov conseguiu pôr em ordem as relações desregradas com Cuba, enfraquecidas pelo endividamento bilateral cubano e pelo enxugamen-

to das trocas comerciais, tentando reativar o mecanismo trilateral (russo-venezuelano-cubano) de fornecimento de petróleo venezuelano a Cuba em troca do atendimento de compromissos energéticos venezuelanos para com a União Europeia. Mesmo que o esquema não tenha sido replantado, a Rússia procurou com esta ação redimir a culpa do “abandono”, canalizando as negociações para o assunto da reestruturação da dívida em condições mutuamente satisfatórias: o problema cubano perdeu seu caráter conflituoso e as relações adquiriram uma normalidade no contexto bilateral, o que viabilizou uma visita do presidente russo Vladimir Putin a Cuba em 2000, primeira do dirigente russo à América Latina. Ele promoveu relações com a Venezuela, assinando um tratado russo-venezuelano de amizade e cooperação durante a visita a Caracas, o que favoreceu, mais tarde, vendas de armamentos russos para a Venezuela.

Na sua visita ao Brasil, o chanceler russo assinou com seu homólogo brasileiro uma declaração sobre os princípios de interação entre os dois países para o século XXI, um documento internacional de porte, cujo significado ultrapassou o bilateralismo das relações, criando uma plataforma de ações conjuntas na política internacional. Junto com outro documento – comunicado conjunto sobre a criação de alta comissão de cooperação bilateral – a Rússia e o Brasil lançaram as bases de uma parceria estratégica, que se estendeu às áreas de cooperação que haviam sido dominadas pelos Estados Unidos e seus aliados transatlânticos: questões técnico-militar, aeroespacial e energética. O comércio bilateral russo-brasileiro multiplicou durante a década que se seguiu a esta visita.

O período Yeltsin-Primakov na política externa russa (1996-1999) destaca-se pelo esforço de formular a identidade da nova Rússia, de identificar o seu interesse nacional e promovê-lo conforme a compreensão de que a Rússia, pela sua condição natural, é uma grande potência, cujo *status* continua inquestionável, apesar da redução drástica de seu PIB nos anos 90. É um país bi-continental gigantesco, cercado pelas seis regiões geoestratégicas importantes – Europa do Norte, Europa Central e do Leste, Balcãs, Oriente Médio, Ásia Central, Sul da Ásia e Extremo Oriente, uma importante parte das quais apresenta tendências de instabilidade política ou de confrontos étnicos. A situação tensa em qualquer uma destas regiões precisa ser contrabalançada pela política externa russa forte e equilibrada, baseada nos interesses de segurança e de estabilidade interna.

O próprio “exterior próximo” apresentava uma zona de instabilidade e de conflito, que, apesar da desintegração exangue, evoluiu para um palco de lutas

intestinais, nas quais a presença efetiva da Rússia (através das forças da manutenção de paz, de guarda-fronteiras, de negociador político), desempenhou um papel salutar de estabilização ou de manutenção de um equilíbrio. Primakov não conseguiu evitar o bombardeio de Belgrado pelas forças da OTAN e o acordo imposto à antiga república da Iugoslávia com relação a Kosovo. Sua ação externa foi afetada pela crise russa de 1998 e pelas intrigas da “família” e dos adversários políticos que lhe custaram o cargo de primeiro ministro, em maio de 1999. Sob a sua direção a política externa russa e, sobretudo, o interesse nacional adquiriram uma identidade, baseada na rejeição da hegemonia mediante ações multilaterais, na visão do mundo como multipolar, com a Rússia sendo uma das grandes potências na ordem internacional.

O período atual da política externa russa está associado ao nome de Vladimir Putin, que foi nomeado primeiro-ministro e depois sucedeu ao presidente Yeltsin, tendo sido eleito presidente da Rússia em março de 2000. A continuidade da doutrina Primakov em seus traços gerais ainda foi visível na atuação política externa de Putin em 2000-2001. O tratado de boa vizinhança, amizade e cooperação, celebrado em 2001 em Moscou, durante a visita de Ziao Zemin, é fundamental para a retomada das relações sino-russas, assim como a visita de Putin à Coreia do Norte encaixa-se na linha de recuperação das posições perdidas no mundo não-ocidental.

Porém, a época Putin na política externa começa efetivamente a partir de 11 de setembro de 2001, quando a posição da Rússia na cena internacional começa a ser construída a partir das percepções das ameaças globais, transnacionais e regionais a sua segurança. Uma nova doutrina de segurança, reformulada depois dos trágicos atentados nos Estados Unidos, apresenta ameaças internas e externas à segurança da Rússia, formando um retrato complexo dos desafios que a Rússia enfrenta, corrigindo a visão unidimensional da doutrina Primakov, para quem a maioria das ameaças provinha dos atores e adversários estatais.

Segundo a visão dos *gossudarstvenniki* e de Putin, ao ser afastado o fantasma de uma guerra nuclear global, surgem novos perigos e ameaças na conjuntura internacional que não se concentram, como antigamente, na esfera militar, mas das quais emanam tanto ameaças bélicas, em forma de conflitos inter-étnicos, separatismo, guerras civis, atentados terroristas, quanto econômicas, informacionais ou ambientais. Nas condições da oposição entre a unipolaridade decrescente e a multipolaridade ascendente, a manutenção da estabilidade política e militar e do *status quo* internacional em geral tem uma importância que não é menor do que era em tempos de confronto nuclear.

Conforme esta nova percepção da evolução internacional, depois da desintegração soviética e do fim da Guerra Fria, a Rússia não tem mais inimigos estatais, mas enfrenta ameaças para a sua segurança nacional de vários graus de intensidade e de diversas ordens: a expansão da OTAN, a ameaça fundamentalista islâmica, o separatismo checheno, a proliferação nuclear, o terrorismo internacional, o crime organizado, o narcotráfico, migrações incontroladas, o atraso tecnológico, a decadência ambiental, a imigração e a intervenção em sua política interna, entre outras.

Esta visão pós-moderna do mundo, aliada à visão multipolar, que não é constituída de inimigos estatais, mas de concorrentes naturais, resultou na reaproximação da Rússia com os Estados Unidos, a União Europeia e outros países ocidentais. A solidariedade da Rússia com os Estados Unidos no combate ao terrorismo permitiu a Putin matar vários coelhos de uma cajadada: recuperou a estima pelo projeto russo de grande potência, conseguiu legitimar a guerra da Chechênia, mediante o combate comum ao terrorismo internacional e deu passos em frente no caminho ao desarmamento nuclear com o tratado da limitação dos potenciais nucleares russo e americano em 2002.

Putin teve que pagar o preço de concordar com a instalação das bases americanas na Quirguízia e no Uzbequistão, que serviriam de apoio à operação antiterrorista da OTAN no Afeganistão. Por outro lado, a Rússia expandiu a sua presença militar para o Cáucaso, Ásia Central e Bielo-Rússia, usando acordos bilaterais de cooperação militar e instrumentos do Tratado de Segurança Coletiva de 1994.

Com a superação do *orientalismo* de Primakov um equilíbrio na atuação da política externa russa foi restabelecido. O novo pragmatismo russo aumentou a flexibilidade diplomática e a adaptabilidade política às exigências pós-modernas das relações internacionais. Parecendo táticas, as alterações na política externa russa tocaram, no entanto, na estrutura das relações, construídas durante a década anterior, transformando, deste modo, o pragmatismo num instrumento prático de uma rápida e eficiente reinserção internacional. O governo da Rússia saiu do patamar da discussão da exclusividade de tal ou tal orientação na política externa, preferindo que as necessidades do momento definissem a opção atual. O governo posicionou-se no patamar de aproveitamento de oportunidades que surgem e podem surgir em todas as direções da política externa, preferindo uma opção multivetorial da política externa. Pode-se dizer que a identidade do interesse estatal da Rússia foi calibrada, deixando como base os fundamentos da multipolaridade e o objetivo de alcançar e manter o *status* da Rússia como grande potência. O novo rumo da polí-

tica externa de Putin angariou apoios dos liberais e críticas dos *gossudarsvenniki*, entre eles o próprio Primakov, que expressaram preocupações com relação às conseqüências geopolíticas e geoeconômicas da presença militar americana e ocidental na Ásia Central e no Cáucaso.

Além de virar a página de uma nova etapa nas relações com o Ocidente, o pragmatismo político deu origem a várias iniciativas frutíferas em termos da política externa russa na CEI, como e a celebração, em 2000, do tratado da União Econômica Eurasiática, com a participação da Rússia, Bielo-Rússia, Cazaquistão e Quirguízia, à qual aderiu a Ucrânia, e a instalação, em 2003, da Organização do Tratado de Segurança Coletiva, que se originou do tratado, celebrado em 1994. Uma nova CEI, com geometrias variáveis, começou a se reproduzir. Uma associação de “divórcio civilizado” começou, aos poucos, a ganhar feições de um “namoro”.

O pragmatismo estendeu-se às relações bilaterais entre a Rússia e os estados da CEI, dando origem à reformulação do espaço pós-soviético em termos econômicos e financeiros e abrindo acesso da Rússia ao maior controle econômico e à maior influência sobre as economias do “exterior próximo”. Na Armênia, na Bielo-Rússia e na Ucrânia, companhias russas adquiriram importantes propriedades na área energética, usando termos de reestruturação da dívida externa destes países com a Rússia. A Rússia incrementou o controle sobre a infra-estrutura de gasodutos e eleodutos no Cáucaso, na Ásia Central, Ucrânia e países bálticos, deixando de ratificar a Carta Energética Europeia que previa um acesso das companhias europeias ao transporte de produtos de energia. Um acordo energético com o Turcomenistão transferiu à Rússia toda a produção de gás turcomeno para o próximo quarto do século. A Rússia assinou com o Azerbaijão e o Cazaquistão acordos de delimitação do Mar Cáspio, acelerando o reinício de atividades de produção de petróleo e gás.

A Organização de Cooperação de Xangai, criada em 1997, ganhou, desde 2001, um novo fôlego como organismo de combate às novas ameaças internacionais e transnacionais, entre as quais o terrorismo internacional, narcotráfico, crime transnacional organizado, atraindo novos membros e vários países da região como observadores (Índia, Paquistão, Sri-Lanka).

A situação idílica da cooperação pragmática da Rússia com o Ocidente sofreu um abalo com a implementação da doutrina de democratização, praticada pelo governo G.W. Bush, desde o início do segundo mandato, no espaço pós-soviético. Em 2003, a “revolução de rosas” na Geórgia, em 2004, a “revolução cor de laranja” na Ucrânia e, em 2005, a rebelião antigovernamental na Quirguízia provocaram mudanças dos governos naqueles países.

Em maio de 2005, uma tentativa de derrubar o governo de Karimov no Uzbequistão foi sustada. Uma tentativa de desestabilização do governo aconteceu na Bielo-Rússia. Em todas as “revoluções” a atuação das organizações não-governamentais internacionais e a injeção de dinheiro ocidental foram evidentes. Logo, a OTAN recebeu pedidos de adesão da parte da Geórgia, Ucrânia e Azerbaijão. Sob o pretexto da defesa dos países-membros da OTAN de mísseis iranianos, que poderiam ser equipados com supostos armamentos nucleares, a poderem ser produzidos secretamente pelas instalações nucleares no Irã, o Pentágono concluiu acordos com a Polônia e a República Tcheca sobre a instalação de radares e de sistemas de mísseis interceptores nos territórios destes países, mesmo sem consultas com os aliados da OTAN.

Esta seqüência dos acontecimentos serviu de teste para a política de pragmatismo de Putin. A Rússia apoiou os regimes oficiais em todas as situações de crise, tentando evitar a desestabilização dos regimes e a fragilização do equilíbrio político no espaço pós-soviético, com apenas um êxito, no Uzbequistão. Moscou tirou suas conclusões a partir da aplicação da estratégia de *regime change* da parte de Washington, que ela interpretou como a tentativa de estabelecer domínio sobre o espaço pós-soviético e seus recursos naturais. Ao se deparar com a velocidade e a intensidade da expansão da OTAN para o leste, Moscou viu-se face a face com uma OTAN muito mais poderosa do que antes da Guerra Fria. A retirada dos Estados Unidos da América do Tratado ABM e os planos da instalação dos radares e dos mísseis na Polônia e na República Tcheca provaram as piores suspeitas a respeito das intenções da política externa dos Estados Unidos e da OTAN.

O período de 2004-2005 foi rico em discussões, referentes à “soberania real” e à “democracia soberana”, no meio da elite política russa. O livro de Andrei Kokoshin “Real sovereignty”, publicado em 2006<sup>4</sup>, demonstra a evolução contraditória das tendências de “dessoberanização” e de “soberania real” dentro do contexto interestatal e a reação dos estados à interdependência e aos desafios globais, ressaltando a crítica das políticas de alguns estados mais soberanos capazes de impor seus interesses aos menos soberanos. Ao mesmo tempo, a capacidade de estados fortes de defender o seu direito de opção e de decisão, a despeito dos impactos globais, associa-se com a soberania real.

Neste mesmo período renova-se no país e no Ocidente a crítica liberal da política externa russa, acusando-a de neo-imperialista ou mesmo imperialista,

4 KOKOSHIN, Andrei. *Realnyi suverenitet*. 3-e izdanie. Moskva: Evropa, 2006.

seguindo os seguintes argumentos: se a política externa russa não é pró-ocidental, então, pela definição, ela é nacionalista e imperialista; se a Rússia não é uma democracia de estilo ocidental, ela é inevitavelmente autoritária; e se ela se considera uma grande potência, ela é antiocidental. Tal pensamento simplista, estampado em preto-e-branco, dificulta a compreensão do conteúdo, dos objetivos da política externa e do interesse nacional russo, transforma a análise da política externa russa em um círculo vicioso da repetição automática de argumentos sem muito sentido.

Devemos reconhecer que a Rússia é atípica mesmo no sentido mais largo da palavra. Ela é detentora do segundo maior arsenal nuclear militar do mundo, tendo possuído há poucos anos um número maior de armas nucleares que os Estados Unidos. Com tudo isto, é uma potência que, frente à existência de outras potências nucleares, age de acordo com as normas internacionais aceitas, perseguindo objetivos de não-proliferação e de desarmamento nuclear.

Outro fator da maior relevância é que cerca de um quarto da população mundial vive nas fronteiras da Rússia, dentro dos estados com conflitos civis, étnicos e religiosos, sendo que qualquer instabilidade na Rússia pode respingar para estas partes do mundo. Ao mesmo tempo, o tratamento dado pela Rússia aos problemas transfronteiriços é responsável e baseado nos princípios fundamentais da Carta da ONU e do direito internacional, quer se trate da postura desafiadora do Coréia do Norte, quer se trate das suspeitas do programa nuclear secreto no Irã.

*The last but not the least*, nem o governo nem a população russa desejam mergulhar em mais uma experiência de desintegração estatal, cuja probabilidade no início dos anos 90 na Federação da Rússia foi relativamente alta. Sem estas colocações claras, seria difícil entender a determinação do governo russo de combater separatismo na Chechênia e em outras repúblicas autônomas do Cáucaso, de suprimir terrorismo, de fazer face ao contrabando de pessoas, narcotráfico ou de enfrentar uma “revolução cor-de-laranja”.

Todos estes fatores impõem à Rússia uma responsabilidade excepcional pela estabilidade de seu país, pela previsibilidade de sua política externa, pela segurança de suas fronteiras, pela integridade de seu material nuclear. Porém, eles não devem amarrar a sua liberdade de agir na política externa em defesa de sua soberania e em proteção de seu interesse estatal.

A declaração feita pelo presidente George Bush pai, de que os Estados Unidos venceram a Guerra Fria, não significa que a União Soviética foi derrotada. Nas palavras de Dimitri K. Simes, “O líder soviético Mikhail

Gorbachev, o presidente russo Boris Yeltsin e seus conselheiros acreditaram que se juntavam aos Estados Unidos como vencedores da Guerra Fria. Eles, gradualmente, concluíram que o comunismo era ruim para a União Soviética, especialmente a Rússia. Em sua visão, eles não precisaram de pressão externa para agir em nome dos interesses de seu país.”<sup>5</sup> É importante lembrar que a Rússia, sucessora da União Soviética, não existia formalmente antes de 1991, e, portanto, não pode ser considerada um estado derrotado na Guerra Fria que, segundo a declaração de Malta, acabara em 1989.

O erro dos Estados Unidos e de seus aliados europeus de tratar a Rússia pós-soviética como inimigo derrotado na Guerra Fria levou o governo norte-americano a seguir o princípio de “*quod licet Jovi non licet bovi*”. Como escreve Stephen Cohen in *The Nation* (July 10, 2006), os Estados Unidos usam um padrão duplo quando condenam Moscou pelo que eles próprios fazem: “Falando em termos mais gerais, quando a OTAN se expande em direção à porta de entrada e de traseira, devorando as repúblicas e os aliados que anteriormente formavam o bloco soviético, ela está ‘lutando contra o terrorismo’ e ‘protegendo novos estados’; quando Moscou protesta, está adotando um ‘pensamento da Guerra Fria’. Quando Washington se intromete nas políticas da Geórgia e da Ucrânia, está ‘promovendo a democracia’, quando o Kremlin o faz, está adotando posições “neoimperialistas”.

Vários autores procuram provar tanto a *normalidade* da Rússia quanto sua excepcionalidade na condução da política externa, que não se encaixam exatamente dentro dos padrões *normais* das definições dos interesses nas políticas externas ocidentais. Estes enfatizam que a política externa da Rússia é formulada a partir de seus interesses definidos com base nos fatores nas ameaças percebidas, nos preceitos tradicionais, nos princípios aceitos universalmente e cancelados pela opinião pública nacional. Dmitri Trenin escreve com bastante propriedade que a Rússia para o Ocidente é “um grande ator externo que não é nem um eterno inimigo nem um amigo automático”<sup>6</sup>.

A reação da Rússia à expansão da OTAN, à militarização da Geórgia, à perspectiva da adesão da Ucrânia e da Geórgia à OTAN, à proposta de colocação de radares e mísseis interceptores na Polônia e na República Tcheca, à crise do TLACE, por causa da criação das bases na Bulgária e na Romênia e

5 SIMES, Dimitri K. Losing Russia. The cost of renewed confrontation. *Foreign Affairs*, November/December 2007, Volume 86, No. 6, p. 37. Tradução livre.

6 TRENIN, Dmitri. Russia leaves the West. *Foreign Affairs*, July/August 2006, Volume 85 No. 4, p. 95. Tradução livre.

da desistência da ratificação do tratado pela OTAN, foi expressada em termos conceituais no discurso de Vladimir Putin, em Munique, na conferência sobre assuntos de segurança internacional, em fevereiro de 2007. Segundo ele, é inadmissível o uso desenfreado da força ou da ameaça da força nas relações internacionais em detrimento do direito internacional e não pode ser tolerada uma conspiração de silêncio referente à discussões de uma nova arquitetura de segurança internacional. As preocupações justificadas da Rússia com a sua segurança deveriam ser ouvidas e levadas em consideração. O discurso provocou entre os líderes da OTAN comentários que variaram entre desfavoráveis e muito desfavoráveis, porque o presidente russo abordou as questões intocáveis, como a segurança internacional, baseada na Carta da ONU, e a política externa norte-americana, inclusive o intervencionismo dos Estados Unidos nos assuntos internos de países, justificado pela afirmação de direitos humanos ou pela promoção da liberdade e da democracia no mundo. Porém, o que ficou claro em Munique foi a compreensão de que a Rússia obteve uma autonomia suficiente para poder responder à altura às pressões e aos desafios a sua segurança e a sua soberania. Defendendo seus interesses nacionais, ela não tolerará um tratamento desrespeitoso de seus interesses, tanto mais que o pano de fundo da cena internacional está em mudança, projetando novos centros de crescimento econômico mundial, entre eles os mais dinâmicos como os BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China). No fim de seu mandato, Putin aumentou a pressão sobre os estados do Ocidente, ao ter declarado moratória sobre o TLACE, deixando claro que a OTAN recusou-se a cumprir os termos do tratado em virtude de sua não-ratificação.

As acusações à Rússia referentes ao “imperialismo energético” tem sido usadas para explicar o difícil estado das relações entre a Rússia e a Ucrânia. Fala-se da intenção russa de “castigar” a Ucrânia pela solicitação de aderir à OTAN, pela ajuda à Geórgia, inclusive militar, com a disponibilidade de armamentos e de efetivos para seu uso. Claro, existem assuntos dificilmente perdoáveis, quando as vidas de pessoas inocentes foram perdidas e danos irreparáveis foram infligidos sobre a população civil ossiêtia e russa. Neste sentido, a condenação pela Rússia do comportamento da Ucrânia durante o conflito russo-georgiano é compreensível. No entanto, a política externa russa em relação à Ucrânia foi moderada, reagindo passo a passo às mudanças da política na própria Ucrânia. Se analisarmos o período de 1992 a 2004, houve muitas tensões bilaterais que foram solucionadas para a satisfação recíproca dos dois lados, desde a devolução do arsenal nuclear até a manutenção da base naval russa na Criméia.

O que provocou reações foi o recurso às “*politics as usual*” não apenas com relação à Ucrânia, mas também com respeito a outros parceiros econômicos da Rússia no “exterior próximo”, motivado pela reestruturação das relações comerciais de compra e venda de recursos energéticos, cujos preços foram puxados para cima pela conjuntura econômica do início dos anos 2000. A estratégia energética foi direcionada para o aumento das parcelas estatais nas companhias de produção e exploração de gás e petróleo e dos investimentos na infra-estrutura de transportes de hidrocarbonetos. Face à impossibilidade de manter preços subvencionados para os países do “exterior próximo” e num esforço de entrar na OMC, a Rússia procedeu à compatibilização dos preços na CEI com os do mercado mundial. A Ucrânia deu provas de inadimplência e recorreu às medidas físicas, interrompendo o fluxo de gás aos consumidores da União Europeia. Segundo o ministro das relações exteriores russo Serguei Lavrov, “Parece que as desavenças russas com a Ucrânia, a Bielo-Rússia e outros membros da Comunidade de Estados Independentes sobre o preço do gás deveriam ter convencido o Ocidente que nós não temos planos imperialistas, mas buscamos construir relações normais, baseadas no mercado, com nossos vizinhos”<sup>7</sup>. As tentativas do presidente ucraniano Yushchenko de transferir a responsabilidade pelo corte de fornecimento, em janeiro de 2009, não surtiram efeito, porém, empurraram a União Europeia a procurar novas fontes de abastecimento em gás, entre os quais os Fluxos Norte e Sul que ligariam a Europa às fontes de gás, vindo da Rússia via o Mar Báltico e o Mar Negro.

A aventura militar de Mikheil Saakashvili, da Geórgia contra o enclave separatista da Ossiêtia do Sul, foi avaliada pelo governo da Rússia como uma agressão contra as forças da manutenção de paz e contra cidadãos russos que deveria ter sido repelida, bem como a violação de direito internacional, mesmo *ad hoc*, que deveria ter sido restabelecido. A Rússia manteve-se ao princípio de não-reconhecimento de territórios separatistas das ex-repúblicas soviéticas desde os anos 90 até 2008, evitando tocar no equilíbrio frágil da paz cívica, sabendo que mudanças de conceito de integridade territorial dariam reflexos na própria Federação Russa, abrindo fôlego a manifestações separatistas. Porém, é sintomática a publicação de um artigo em 2007 sobre a pretensa infalibilidade do princípio de integridade territorial. Segundo o seu autor, Embaixador Vladimir Kazimirov, “Kosovo, Abkhásia, Ossiêtia do Sul, Trans-Dniester e Nagorno-Karabakh são atores e produtores de circunstâncias objetivas – mudanças políticas e demográficas, desintegração de Estados, guerras, etc. É essencial entender a lógica das mudanças para levar em consi-

deração a realidade. A questão do Kosovo pode se tornar outro argumento, mas apenas um a mais, para uma ou outra abordagem<sup>8</sup>". Mesmo admitindo que a integridade territorial de estados pode sofrer mudanças, o fato de o reconhecimento diplomático das repúblicas separatistas da Ossíetia do Sul e da Abkhásia pela Rússia não se deveu tanto ao argumento abstrato, mas sim ao precedente que foi estabelecido pela decisão ocidental de reconhecer a independência de Kosovo, à qual a Rússia se opunha decididamente durante anos.

A sucessão no Kremlin do presidente Putin pelo presidente Dmitri Medvedev não teria significado uma continuação automática do curso da política externa, iniciado pelo antecessor, embora os traços gerais da política externa não tenham sofrido mudanças radicais. Segundo o testemunho de Henry Kissinger, observador assíduo da política externa russa, que visitou Moscou durante o verão de 2008, "...a estrutura de poder emergente em Moscou parece mais complexa do que a sabedoria convencional percebe... O operação do governo russo com dois centros de poder... pode, em retrospectiva, aparecer como o começo de uma evolução rumo a uma forma de *checks and balances* que não havia anteriormente<sup>9</sup>".

No entanto, a experiência de Dmitri Medvedev, que teve que enfrentar uma crise internacional sem precedentes na recente história da Rússia, foi única e muito mais séria do que qualquer conflito internacional com o envolvimento da Rússia que Yeltsin ou Putin tinham enfrentado. À beira de um colapso das relações com os países ocidentais, em conflito aberto com a Geórgia, um dos pretendentes para vaga na OTAN, na expectativa de sanções da União Europeia e enfrentando a presença de navios de guerra dos Estados Unidos no Mar Negro, o Presidente Medvedev manteve a situação sob controle, conseguiu elaborar o plano da retirada das tropas da Geórgia, junto com o presidente Sarkozy da França, tomou a decisão difícil de reconhecer as duas repúblicas e estabelecer relações diplomáticas com elas. Até o fim de 2008, as relações com a União Europeia foram regularizadas, no início do ano de 2009 os trabalhos do Conselho Rússia – OTAN foram reiniciados e a sessão do bloco em maio de 2009 resolveu adiar a deliberação sobre a adesão da Geórgia e da Ucrânia à OTAN. Em julho de 2009, o novo presidente dos Estados Unidos, Barak Obama, foi a Moscou em visita oficial.

Talvez o elemento mais valioso que Medvedev trouxe desde o início para a equação da política externa russa foi o legalismo, ou seja, uma aderência ao cumprimento rigoroso das normas internacionais, mesmo das de *ad hoc*. Contudo, ao mesmo tempo, ele mostrou uma determinação fora de comum

de agir firmemente em defesa e promoção do interesse estatal russo. A posição forte defendida com afinco demonstrou a capacidade do governo de Moscou de influenciar e moldar o entorno internacional segundo os interesses russos. As negociações com Obama mostraram uma diferença de opiniões, mas ao mesmo tempo, uma vontade dos dois líderes de chegar às soluções reciprocamente aceitáveis, tanto no que diz respeito aos mísseis quanto à celebração do tão esperado START II. Retomando a veia pragmática de Vladimir Putin, o presidente russo acordou com Barak Obama o funcionamento das bases militares nas repúblicas da Ásia Central e o trânsito de cargas para as forças da OTAN no Afeganistão através da Rússia.

O caminho da política externa russa durante os últimos dezoito anos e meio não foi linear nem fácil. Tendo começado sem o norte definido, ela encontrou sua razão de ser e definiu suas prioridades. Apesar de o mundo estar em uma transformação contínua e, até o ano 2050, poder adquirir novas feições, devido ao crescimento dos BRICs, ao desenvolvimento do segundo e do terceiro mundos e à evolução dos problemas globais, a agenda da política externa russa continua com a necessidade de manter e desenvolver o relacionamento com os países da Europa e o Ocidente em geral.. Esta cooperação vai continuar e se aprofundar, dentro dos moldes da política específica e identitária russa enquanto a Rússia se mantiver como uma federação e uma grande potência, com a capacidade de influência significativa sobre o seu entorno e com a projeção de seus interesses em diversas partes do mundo. Uma ação diplomática multivetorial, a construção mais sólida das relações com os parceiros pós-soviéticos na Europa e na Ásia, o crescimento econômico e comercial e a projeção de relações econômicas russas para a Ásia, América Latina e África, a solidificação de segurança regional e internacional mediante a cooperação internacional, combate coletivo às ameaças globais e transnacionais irão certamente caracterizar a política externa russa nos próximos anos.

Alexander Zhebit · Doutor e Livre-Docente em História de Relações Internacionais e Política Externa pela Academia Diplomática do Ministério das Relações Exteriores da Rússia, professor de Estudos de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

## REFERÊNCIAS

- IVANOV, Serguei. Vneshniya politika Rossii i mir. Moskva: MGIMO, 2001.
- KARA-MURZA, Sergei. Oranjevaya mina. Moskva: Algoritm, 2008.
- LUZIANIN, S.G. Vostotchnaya politika Vladimira Putina. Moskva: AST : Vostok – Zapad, 2007.
- MANIÈRE de voire. Un siècle russe : de Lenine à Poutine. Le Monde Diplomatique. Numéro 100. Bimestriel, Août-septembre 2008.
- MEDVEDEV, Roy. Vladimir Putin: tcheture goda v Kremle. Moskva: Vremia, 2004.
- PRIMAKOV, Evguéni. Vosem miesiatsev plus ... Moskva: Mysl, 2001.
- PRIMAKOV, Evguéni. Gody v bolchoi politike. Moskva: Soverchenno sekretno, 1999.
- SHANKHAISKAYA organizatsiya sotrudnitchestva : vzaimodeistvie vo imia razvitiya. Moskva: Institut Dalnego Vostoka RAN, 2006.
- TYMOSHENKO, Yuliya. Containing Russia. Foreign Affairs, may/June 2007, Volume 86, No. 3.
- TSYGANKOV, A.P. Vneshniaya politika Rossii ot Gorbachiova do Putina. Moskva: Nauchnaya kniga, 2008.
- ZAKHAROV, V.A. & ARESHEV, A.G. Raschireniye NATO v gosudarstvakh Zakavkazia. Moskva: MGIMO, 2008

## O Sistema Global 20 anos após a queda do Muro de Berlim: entre as realizações e o desencanto

PAULO FAGUNDES VISENTINI

“A globalização não deveria ser pensada como um processo autônomo, um movimento histórico inevitável e uma necessidade política imperativa. (...) Conexões globais são forjadas, mantidas, reformadas e destruídas por Estados-nação, companhias, grupos e indivíduos. Elas são objeto de conflitos de interesse político. Elas dispersam diferenças e criam novas; produzem vencedores e perdedores. O mesmo é verdadeiro para a *destruição* de estruturas globais. A globalização é propagada pelas pessoas abrindo uma variedade de visões e estratégias. (...) No repertório terminológico de análises históricas, este processo tem lugar ao lado da “industrialização”, da “urbanização” ou da “democratização”.  
*Jürgen Osterhammel e Niels Peterson*

A passagem do século XX ao século XXI, inaugurando o Terceiro Milênio, coincide com um processo de transição, que foi considerado “o fim da História” por Fukuyama, e a afirmação de uma globalização teleológica. A espetacular derrubada do Muro de Berlim, símbolo da bipolaridade, produziu um efeito simbólico e sistêmico semelhante ao da queda da Bastilha ocorrida exatamente 200 anos antes, a qual encerrou a era absolutista. A obra de Fukuyama marcou a década seguinte, com um otimismo um tanto *naïve*, encerrando o século XX, mas a década seguinte foi marcada pelo *Choque de Civilizações* de Huntington. O terrorismo e a guerra contra ele, o retorno e a reafirmação de lideranças consideradas não democráticas, a crise financeira, o desemprego e a recessão internacional pareciam contradizer a década anterior e a própria globalização. Mas, afinal, que balanço se pode fazer dos últimos 20 anos?

A situação internacional tem evoluído de maneira surpreendente e é preciso considerar que o discurso, por si só, não cria a realidade. Portanto, uma análise objetiva da situação se impõe, começando por um balanço das últimas duas décadas, da forma menos ideológica possível. A partir daí se pode proceder à análise dos cenários que se descortinam para o futuro, hierarquizando os fatores de longo, médio e curto prazo, os estruturais e os conjunturais. Uma parte do que triunfou em 1989 veio para ficar, outra já está fenecendo; boa parte do que hoje aparenta ser um retorno ao passado, representa algo novo, e muito do que parece estar sendo revertido, já se encontra incorporado à sociedade do século XXI.

### O FIM DA GUERRA FRIA E O SISTEMA MUNDIAL EM UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Os acordos de desarmamento assinados entre Reagan e Gorbachev em Washington, em dezembro de 1987, produziram a crescente convergência das superpotências e o fim da Guerra Fria. Como conseqüência, no segundo semestre de 1989, ruíram todos os regimes socialistas do leste europeu que integravam o bloco soviético e, em 1991, a própria URSS desapareceu como regime político e implodiu como Estado. O presidente George Bush colhia os frutos das políticas de seu antecessor, Ronald Reagan, e saudava o fim da Guerra Fria como o advento de uma *Nova Ordem Mundial* de paz, prosperidade e democracia. Francis Fukuyama, funcionário do Departamento de Estado norte-americano, em um artigo que evocava o pensamento do filósofo Hegel, proclamou *O fim da História*, com o triunfo do capitalismo de mercado e o fim das ditaduras e do socialismo estatista.

Com o fim da Guerra Fria, encerrou-se a era do pós-Segunda Guerra Mundial, cujo sistema bipolar marcou as relações internacionais por quase meio século. Este foi um período marcado pelo terror nuclear, mas também por um conjunto de práticas racionais com forte capacidade de regulação do sistema mundial. Enfim, foi um período de estabilidade e de violência controlada e negociada pelos dois super-grandes. Porém, a pergunta que se fazia era qual sistema emergiria em lugar do que se desestruturava, pois dez anos depois da desintegração da URSS os EUA sofreram o primeiro ataque ao seu território metropolitano. Para tanto, é necessário identificar os sucessivos sistemas mundiais já existentes, suas forças motrizes e razões de declínio.

A construção de sistemas internacionais estruturados em escala mundial, dotados de continuidade histórica e de um caráter progressivo, iniciou há qui-

nhentos anos, com a revolução comercial que caracterizou a expansão europeia. Anteriormente, os grandes impérios chegaram a integrar amplas regiões, mas o colapso dos mesmos produziu o retrocesso e, mesmo, a interrupção deste fenômeno. O império mongol, que por volta do século XIII construiu a mais vasta unidade política geograficamente contígua (dominando a maior parte da Eurásia), desapareceu bruscamente, quase sem deixar vestígios. No século XV o mundo ainda era dividido em pólos autônomos, quase sem contatos entre si. Entre eles podemos mencionar os Astecas, os Maias, os Incas, a cristandade da Europa ocidental, o mundo árabe-islâmico, a Pérsia, a China, o Japão, a Índia e impérios da África negra, como Zimbábue. Seguramente o pólo mais desenvolvido, na época, era a China.

A partir de então, sob impulso do nascente capitalismo, os reinos europeus iniciam a expansão comercial, que será liderada consecutivamente por Portugal, Espanha, Holanda e França. Tratava-se de uma “globalização” que ocidentalizava ou europeizava o mundo. Este sistema era baseado no comércio, na formação de um mercado mundial e no domínio dos grandes espaços oceânicos, e a queda ou declínio de cada uma destas lideranças não produziu o colapso do sistema. Pelo contrário, cada uma delas foi sucedida por outra mais capacitada, com o sistema se tornando ainda mais complexo e integrado, como assinalou Giovanni Arrighi em *O longo século XX*. O sistema mundial capitalista atingirá sua maturidade em fins do século XVIII, com o advento do mundo industrial e da hegemonia inglesa.

A história contemporânea, que então se iniciou, tem sido marcada pela sucessão de sistemas mundiais intercalados por fases de transição e configuração de novas lideranças. Estas, por sua vez, encontram-se apoiadas nos paradigmas econômicos, sociais e tecnológicos de cada modelo de produção. Assim, de 1776 (ano da independência dos EUA e da publicação de *A riqueza das nações*, de Adam Smith) a 1890, a *Pax Britânica* foi embasada na I Revolução Industrial e regulada pelo liberalismo, dando início ao mundo dominado pelas potências anglo-saxônicas. Contudo, o advento da II Revolução Industrial, desde os anos 1870, bem como de novos países competidores e do paradigma fordista, engendram o desgaste da hegemonia inglesa no final do século XIX.

Em 1890, com o fim da diplomacia bismarkiana e o lançamento da *Weltpolitik* (política mundial) pela Alemanha, inicia-se uma fase de crise e transição, marcada pelo acirramento do ciclo imperialista, pela Primeira Guerra Mundial, pela Revolução Soviética, por uma Grande Depressão de alcance planetário, pela emergência do fascismo e pela Segunda Guerra

Mundial. Durante este meio século, não houve uma hegemonia definida e as potências da época, com seus projetos antagônicos, lutaram pela supremacia mundial. A “força profunda” principal, segundo a expressão de Pierre Renouvin, era a contradição entre o fordismo de alta produtividade e os mercados e as relações sociais ainda organizados segundo as premissas liberais, no quadro de uma aguda competição entre potências de desenvolvimento já consolidado (Inglaterra, EUA e França) e potências tardiamente industrializadas (Alemanha, Japão e Itália).

É nos marcos da superação da grande crise e da II Guerra Mundial que o fordismo passou a ser regulado pelo keynesianismo, dando então suporte a uma ordem internacional estável, liderada pelos EUA. Neste sentido, a Guerra Fria constituiu uma era de hegemonia norte-americana, ou *Pax Americana*. Foi este o novo modelo econômico que possibilitou a internacionalização comercial e financeira sob a liderança dos Estados Unidos. A Guerra Fria, por seu turno, gerou um poderoso fator de unidade do Ocidente sob a liderança americana. Entretanto, desde os anos 1970, com a articulação de uma III Revolução Industrial e seu paradigma científico-tecnológico, inicia-se o processo de desgaste da hegemonia norte-americana. Este fenômeno produz uma profunda reformulação internacional, cujo marco referencial é a desintegração do campo soviético.

Finalmente, o sistema internacional pós-hegemônico, marcado pela globalização e formação dos blocos regionais, bem como pela instabilidade estrutural que acompanha a competição econômica e o reordenamento político internacional dos anos 1990, sinalizam o início de uma nova fase de crise e transição, na disputa pelo estabelecimento de uma nova ordem mundial. Nela, configura-se a emergência da Ásia Oriental, particularmente da China, como novo pólo competidor com a liderança americana, ainda que exista uma forte simbiose entre ambos. Além disso, a base deste período consiste na busca de estruturas que permitam um desenvolvimento estável, o que passa pelo domínio e acomodação dos paradigmas da Revolução Científico-Tecnológica, que presentemente está implodindo muitas estruturas preexistentes.

#### A ORDEM NEOLIBERAL E SEU DESGASTE NA SEGUNDA DÉCADA

**A** década que se seguiu ao colapso do bloco soviético foi marcada pelo avanço acelerado e pelo aparente triunfo da globalização neoliberal. Foi um período de aceleração dos fluxos comercial e financeiro, avanço tecnológico, privatização e desregulamentação, internacionalização de empresas, pro-

gresso logístico, comunicação *on line*, estabelecimento de normas globais garantidas por organizações internacionais (os *Regimes Internacionais*) e de implantação de uma ampla divisão da produção em escala planetária. Contudo, desde 1999, os países da OCDE passaram a sofrer uma desaceleração no crescimento econômico. Este se transformou posteriormente numa estagnação, particularmente nos Estados Unidos, o carro-chefe da economia mundial. Em meio à crescente instabilidade financeira mundial, a recessão ganhou contornos de crise econômica, com quebra de grandes empresas e escândalos de corrupção em mega-corporações americanas, envolvendo agentes do governo dos EUA. Enquanto isto, os países da Ásia oriental, como a China e os Tigres asiáticos, adotaram um modelo heterodoxo e recuperavam-se da crise de 1997, mantendo elevados índices de crescimento econômico.

As conseqüências sociais negativas de políticas ultra-liberais produziram, em seguida, ameaças à democracia liberal até mesmo nos países do Primeiro Mundo, com um preocupante avanço eleitoral da extrema-direita e de movimentos neo-populistas na Europa. Paralelamente, ocorreram sérias crises de governabilidade no Terceiro Mundo, mas também a afirmação de movimentos políticos críticos dos organismos financeiros internacionais, como o FMI e o Banco Mundial. Estes movimentos, vulgarmente considerados “anti-globalização”, cristalizaram-se no Fórum Social Mundial de Porto Alegre em janeiro de 2001. O FSM constituiu um contraponto ao Fórum Econômico Mundial de Davos, na Suíça, de matriz liberal, aglutinando movimentos de esquerda de diversas orientações, mas que tem como proposta viável a inclusão da agenda social, democrática e ambiental em uma globalização até então centrada no comércio, finanças e competição tecnológica.

Os países europeus, por seu turno, tentaram evitar os custos sociais de uma versão estritamente neoliberal da globalização. O temor a certos efeitos da globalização e à imigração estrangeira parece ter forte impacto na opinião pública daquele continente. Ao mesmo tempo a União Europeia lançou sua moeda única, o Euro, que constitui uma alternativa ao enfraquecido dólar e ampliaram a integração rumo ao leste e ao Mediterrâneo, com a adesão de Malta, Chipre, Eslovênia, Hungria, República Tcheca, Eslováquia, Polônia, Estônia, Letônia, Lituânia, Bulgária e Romênia. Apesar das incertezas que tal movimento produz, a UE se capacita, progressivamente, para constituir um pólo autônomo num sistema multipolar.

Na Rússia, potência energética e militar, começa a reverter-se o quadro de declínio e descalabro econômico e político-administrativo, desde a ascensão do polêmico Vladimir Putin ao poder, em fins de 1999. O país recuperou

sua concepção de interesse nacional e tem mantido certa autonomia frente ao Ocidente, apesar de sua dependência financeira. O estabelecimento de uma parceria estratégica com a China e a criação da Organização de Cooperação de Xangai (Rússia, China, Cazaquistão, Tadjiquistão, Quirguistão e Uzbequistão), lançou as bases de um processo de cooperação eurasiático que tem preocupado os estrategistas da Casa Branca, revivendo a geopolítica do Grande Jogo da Ásia Central do século XIX. Mas nada disso significa que a Rússia voltará a ter o poder da extinta URSS ou voltar a ser socialista, pois o que o Kremlin deseja é ter uma melhor posição internacional e um tratamento mais positivo por parte do Ocidente.

A China mantém seu processo de desenvolvimento e modernização acelerados, colaborando cada vez mais estreitamente com seus vizinhos. Ainda que evitando confrontações de qualquer tipo (sobretudo com os EUA), o dragão chinês tem feito valer seus recursos de poder como Estado westfaliano e membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e, desde 2001, como integrante da OMC. Com mais vinte anos de crescimento e estabilidade, a China atingirá o *status* de superpotência econômica e militar. Taiwan, apesar de alguns arroubos retóricos independentistas, mantém sua inserção na economia chinesa. A Índia conhece um acelerado desenvolvimento econômico, acompanhando a China de perto (e com ela competindo) e o Japão, apesar da estagnação econômica, continua sendo um gigante econômico e pólo tecnológico, com intensa atuação junto aos Tigres, à Índia e à China. A questão nuclear na península coreana, por sua vez, apesar da gravidade aparente, não representa uma ameaça incontornável. No sudeste asiático, a ASEAN, agora integrada por dez países, tem sido um protagonista cada vez mais ativo das relações internacionais, mantendo um diálogo permanente com a União Europeia e um elemento de equilíbrio entre os gigantes da região.

Já a África, apesar de suas reconhecidas dificuldades, tem conhecido certos avanços, como o processo de paz em Angola e República Democrática do Congo, encerrando longas guerras civis e, mais recentemente, um acelerado crescimento econômico em diversos países. A África do Sul, por sua vez, consolida-se como pólo aglutinador do continente negro, especialmente através de sua diplomacia e da Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), um acordo de cooperação econômica. Por outro lado, a OUA transformou-se, em 2002, na União Africana, com maiores atribuições que permitirão uma ação coordenada dos países do continente, juntamente com o lançamento simultâneo da NEPAD, Nova Parceria para o Desenvolvimento da África. A presença econômica chinesa no continente,

por sua vez, tem gerado novos e intensos fenômenos políticos e realidades econômicas cuja coerência de longo prazo ainda não estão suficientemente claros.

O Oriente Médio, contudo, não tem conseguido avançar, devido ao bloqueio do processo de paz Israel-Palestina e às dificuldades na estabilização do Iraque. Além disso, uma onda de instabilidade tem ocorrido em países árabes pró-Ocidentais e tem constituído uma ameaça aos seus regimes, como no caso da Arábia Saudita, Turquia e, especialmente, do Paquistão e Afeganistão, com o ressurgimento do movimento Talibã. A questão nuclear, as ameaças a Israel e o caráter do regime do Irã, por sua vez, criaram o mais perigoso foco de tensão internacional, mas o governo desse país enfrenta novas formas de oposição e, no fundo, busca uma acomodação com Washington, desde que esta reconheça sua importância regional (o que é vetado por Israel).

Na América Latina, o chamado o Consenso de Washington vive um momento de refluxo, no quadro da ascensão de regimes nacionalistas, populistas, esquerdistas ou socializantes desde o triunfo de Hugo Chávez na Venezuela, em 1999 (todos eles, contudo, possuem sérias vulnerabilidades internas). Às pressões norte-americanas contra o regime venezuelano e seus aliados somou-se a proposta do Plano Colômbia, de combate ao narcotráfico e às guerrilhas de esquerda, com uma presença militar que tem gerado tensões regionais. Crises de governabilidade se espalharam pelo empobrecido continente e a Argentina sofreu um colapso econômico-financeiro no final de 2001. Todavia, apesar da forma e da retórica política de alguns governos latino-americanos, as populações os apóiam mais pelas promessas de uma agenda social, fortemente negligenciada pelos governos anteriores. Apesar de tudo, inclusive das denúncias da oposição, a democracia se manteve em todo o subcontinente, embora adquirindo novas formas ainda não claramente definidas.

No entanto, o pivô da região é o Brasil, a nação mais extensa e populosa. Frente às dificuldades e à crise do Mercosul, decorrentes da desvalorização do Real, em 1999, o governo Fernando Henrique Cardoso procurou avançar a integração da infra-estrutura dos países sul-americanos (através da IIRSA) a partir da Cúpula de Brasília, em 2000. O país procura construir um espaço econômico como forma de constituir e impulsionar o desenvolvimento e de contribuir para a construção de um sistema internacional estável, com perfil multipolar. Um elemento relevante foi a eleição de Luiz Inácio “Lula” da Silva, que assumiu em 2003, promovendo um *upgrade* da presença internacional do país. Trata-se tanto de uma política de caráter social como nacional, podendo ter grande influência no fragilizado continente, e que surpreendeu

por sua moderação e institucionalidade. Efetivamente, Lula está desenvolvendo uma política externa de forte impacto, especialmente no que tange à integração sul-americana, embora haja muitas críticas quanto aos resultados efetivamente obtidos.

## ○ TERRORISMO E AS RESPOSTAS DISFUNCIONAIS

No final de 2000, o republicano George W. Bush foi eleito presidente dos EUA. O século XXI que iniciava foi considerado, por certos analistas, como “o século americano”, mas o novo governo adotou atitudes unilaterais, como a rejeição do Protocolo de Kyoto sobre aquecimento global. Bush, muitas vezes, ignorou as organizações internacionais, particularmente a ONU, negligenciando a *soft power* de seu antecessor e que seu sucessor Barack Obama tenta resgatar. A ideia de apoiar a liderança americana nas organizações multilaterais, tal como vinham fazendo os democratas, foi parcialmente abandonada, dando lugar a uma visão unilateral que contrariou alguns dos próprios aliados da OTAN.

Neste contexto, em 11 de setembro de 2001, o mais fantástico atentado terrorista da história atingia pela primeira vez o território metropolitano americano, golpeando os maiores símbolos do poder financeiro e militar dos EUA (e do Ocidente), no momento em que o país procurava construir um Escudo Anti-Mísseis. As evidências apontavam para a organização Al Qaeda, liderada pelo saudita Bin Laden, e para o regime talibã do Afeganistão que lhe dava abrigo. A resposta foi a guerra ao terrorismo, que teve como primeiro alvo o Afeganistão.

Este acontecimento impactante, o 11 de setembro, marcou o início do século XXI e do Terceiro Milênio, e fez com que a obra *O choque de civilizações*, de Samuel Huntington, viesse a expressar o sentimento generalizado de um confronto entre Oriente e Ocidente. A ocupação do Iraque em 2003, gerando um conflito oneroso em termos diplomáticos, militares e econômicos, reforçou tal percepção. Essa nova situação afetou negativamente a globalização, devido a respostas disfuncionais por parte da liderança americana, com onerosas medidas de segurança.

Muitos acadêmicos viram nas ações político-militares unilaterais da administração Bush uma retomada do poder americano, configurando uma nova hegemonia “unipolar” para o século XXI, que, como o anterior, seria novamente americano. Para outros analistas, tratava-se de uma reação para evitar uma tendência histórica que emerge lentamente, a de construção de um

sistema mundial multipolar, num quadro de equilíbrios entre EUA, União Europeia, Rússia, Japão/Tigres Asiáticos, China, Índia, África do Sul e Brasil, como argumenta o politólogo brasileiro Hélio Jaguaribe.

## ○ IMPACTO INTERNACIONAL DA AGENDA SOCIAL

Quais são as tendências internacionais do século que se inicia? Em lugar da paz enunciada, seguiram-se vários confrontos sangrentos que sinalizaram a emergência de guerras, conflitos civis e padrões de violência de novo tipo. A prosperidade prometida, por sua vez, ocorreu de forma concentrada, aumentando as desigualdades. A eclosão da crise financeira e da recessão internacional veio a complicar a situação. Já a democracia liberal realmente é hoje adotada pela maioria esmagadora dos países. Entretanto, preocupa a despolitização dos eleitores, o acolhimento de apelos populistas (de vários matizes) e as abstenções, as quais, onde não há voto obrigatório, batem recordes históricos.

Entretanto, é preciso considerar que não se trata do fim da globalização, que representa um fenômeno histórico objetivo, mas do desgaste de uma das possíveis fórmulas de regulação a ela proposta, a neoliberal. Os efeitos da própria aceleração da globalização colocaram o neoliberalismo frente a um impasse. O desemprego não apenas se manteve, como, mesmo em regiões e/ou períodos em que se registra crescimento econômico, tem ocorrido uma redução de postos de trabalho, na medida em que, geralmente, este crescimento se dá em setores de ponta, que empregam tecnologia avançada. A concentração de renda atingiu níveis alarmantes: nos anos 1990, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 85% da renda mundial encontrava-se nas mãos dos 20% mais ricos, enquanto os 20% mais pobres detinham apenas 1,4% da renda.

A ausência ou fragilização do emprego produziu uma considerável *exclusão social de novo tipo*: milhões de pessoas simplesmente não encontram mais um lugar formal dentro da economia. Isto não apenas traz conseqüências graves no tocante à redução de mercados, quanto produz reações perigosas. Trata-se da *fragmentação* que acompanha o processo de globalização. Nas grandes cidades, novos centros da vida econômica pós-moderna, as elites se isolam cada vez mais, acossadas pela criminalidade, enquanto, no plano internacional, os países desenvolvidos limitam a entrada de imigrantes vindos da periferia. Estes afluem em grande número do campo para a cidade no Sul e dessas para o Norte, devido aos efeitos sociais da reestruturação econômica.

Depois de cinco séculos de migrações do Norte para o Sul, desde os anos 70 observa-se a inversão do fluxo. O Norte conta hoje com uma população de pouco menos de um bilhão de pessoas, enquanto o Sul, quase cinco vezes esta cifra. Além disso, mais de 90% dos nascimentos ocorrem no Terceiro Mundo.

Assim, hoje, a exclusão de grandes contingentes humanos não apenas está gerando instabilidade social, como criando impasses para a economia. A RCT, longe de realizar-se como modernidade, está produzindo uma situação conflitiva, sobretudo com sua tendência de aceleração progressiva das transformações em curso, as quais tem colocado em xeque as estruturas sociais existentes. As políticas de criação de empregos e universalização de direitos sociais pode vir a representar uma necessidade objetiva para que a RCT e a globalização se realizem como modernidade.

As mudanças atualmente em curso produzem um choque semelhante ao gerado pela Revolução Industrial nos séculos XVIII e XIX, quando foi necessário mais de um século para o capitalismo amadurecer como um sistema de bem-estar social generalizado, a partir da II Guerra Mundial. Contudo, é preciso considerar que, ao longo do período 1830-1945, milhões de europeus tiveram que emigrar ou foram dizimados por guerras devastadoras, e que, se esta população tivesse permanecido ou sobrevivido, ela representaria hoje meio bilhão a mais na população europeia. O problema, todavia, é que hoje não existem mais “espaços vazios” para serem ocupados e o Norte não pode absorver mais imigrantes.

Muitas vezes, é inevitável uma comparação com o final da Idade Média europeia. Para o conceituado analista financeiro Alain Minc, trata-se de uma *Nova Idade Média*: “de repente, tudo se inverte: espaços imensos voltam ao estado de natureza; as máfias não parecem mais um arcaísmo em vias de extinção, e sim, uma forma social em plena expansão; uma parte das cidades escapa à autoridade do Estado e mergulha numa inquietante extraterritorialidade; milhões de cidadãos, no coração das cidades mais ricas e mais sofisticadas, cambaleiam na sombra e na exclusão: novos bandos armados, novos saqueadores, novas *terra incognita*”<sup>1</sup>

Assim, a realidade mundial atingiu tal dinamismo sob a globalização, que se produziram novos e imensos desafios. Não apenas a produção se tornou transnacional, mas também os antagonismos sociais, conflitos políticos e ilícitos de redes criminais globais. Quando o Estado ou a sociedade civil orga-

1 MINC, Alain. *A nova Idade Média*. São Paulo: Ática, 1994, p. 55.

nizada não ocupam plenamente o espaço que surge com as transformações globais, alguns segmentos sociais menos articulados podem se voltar para reações atávicas, fundamentalismos religiosos, regionalismos separatistas, conflitos étnicos, líderes populistas ou individualismos alienantes.

Todavia, uma visão mais positiva sobre a história do nosso tempo leva em consideração uma realidade sócio-antropológica que ressalta uma tendência à estabilização do planeta até meados do século. Apesar de tudo, a taxa de alfabetização continua se elevando e a taxa de fecundidade (filhos por mulher) está caindo, inclusive no mundo árabe e muçulmano. As formas atávicas radicalizadas (fundamentalismo) que assistimos no mundo atual constituem manifestações dialeticamente contraditórias de um processo amplo de modernização. Desestruturadas psicologicamente no ápice da transição demográfica e modernizadora, as populações desenraizadas tendem a reafirmar manifestações ideológicas de seu passado e a se comportar de forma violenta, como ocorreu na etapa de construção da modernidade ocidental. Mas esta fase pode ser curta, como observamos no caso do Irã, que apenas três décadas após a implantação do fundamentalismo khomeinista, vive a plena dinâmica demográfica e cultural, com a taxa de fecundidade tendo caído 50% desde revolução. A decisão de limitar o número de nascimentos revela muito sobre a posição da mulher e sobre a sociedade em geral.

#### PERSPECTIVAS PARA O SÉCULO XXI

**E**laborar uma análise prospectiva é algo complicado, mas detectar tendências constitui um passo inicial indispensável, mesmo que as tendências sempre gerem contra-tendências. A globalização representa um fenômeno histórico objetivo e deve se manter como a força motriz das relações internacionais pelas próximas décadas, ainda que marcada por conflitos e com um ritmo menos acelerado. O que se encontra desgastada e deve ser modificada é sua forma de gestão neoliberal. Porém, é importante salientar que grande parte da agenda neoliberal já se encontra institucionalizada e não será revertida, a não ser em alguns pontos específicos. A Revolução Científico-Tecnológica também se manterá como o outro elemento dinâmico, embora ela vá sofrer o impacto de novos mecanismos de inclusão social e de difusão internacional em direção aos países em desenvolvimento.

A atual crise financeira e econômica, por sua vez, representa um importante elemento catalisador e uma ferramenta para a adoção de reformas (embora num sentido diferente que o conceito teve até agora) no sistema

financeiro e comercial internacional, bem como no sistema global. O protecionismo nacional e as medidas de controle dos fluxos financeiros (especialmente dos paraísos fiscais) devem gerar formas de regulação a ser incorporadas na globalização. A liderança norte-americana, ainda que enfraquecida, deve permanecer por mais umas duas ou três décadas, até porque nenhum outro ator tem o desejo ou se sente capacitado a ocupar o lugar dos EUA. Contudo, é sintomático que o preço a pagar pela manutenção de um certo *statu quo* (inclusive em relação ao dólar) seja reconhecer um papel mais destacado à China, convertida em *parceira*, como ficou evidente na visita da Secretaria de Estado Hillary Clinton a Beijing. O condomínio sino-americano está direcionado à manutenção da estabilidade econômica internacional e cria condições para soluções negociadas e um maior diálogo em relação às questões globais.

O protecionismo nacional, uma resposta conjuntural à crise, possivelmente cederá lugar a arranjos regionais, os quais fortalecerão a formação de blocos. A gradual consolidação desses permitirá a emergência de um novo equilíbrio internacional, o qual contribuirá para o estabelecimento de uma correlação de forças que tornará viável uma reforma dos Organismos Internacionais, inclusive da ONU. Enfim, sob a superfície de crise e conflitos, as gigantescas mudanças tecnológicas, econômicas, sociais e demográficas globais continuarão se aprofundando, as vezes numa direção que surpreenderá os analistas. Elas estão configurando um mundo novo, que se tornará estável ao longo da primeira metade do século XXI. Neste sentido, as duas décadas que se seguiram à queda do Muro de Berlim, diferentes entre si, representam dos dois lados de uma mesma moeda.

**Paulo Fagundes Visentini** · Professor Titular de Relações Internacionais na Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, Pós-Doutorado em Relações Internacionais pela London School of Economics. Pesq. do CNPq e do Núcleo de Estudos de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) do Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados da UFRGS (e-mail paulovi@ufrgs.br).

## REFERÊNCIAS

- BRZEZINSKI, Zbigniew. *El gran tablero mundial. la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona: Paidós, 1998.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. *Out of control. global turmoil on the eve of the 21st century*. New York: Collier Books, 1993.
- DEMKO, George, & WOOD, William (Eds.). *Reordering the world. geopolitical perspectives on the 21st century*. Boulder: Westview Press, 1999.
- FOSSAERT, Robert. *El mundo en el siglo XXI: una teoría de los sistemas mundiales*. México: Siglo XXI, 1994.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/ UFRGS / FAPA, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Two hours that shook the world: september 11, 2001, causes & consequences*. London: Saqi books, 2001.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.
- HUNTINGTON, Samuel. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1996.
- \_\_\_\_\_. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.
- KALDOR, Mary. *New & old wars. Organized violence in a global era*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- KENNEDY, Paul. *Preparando para o Século XXI*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.
- LAÏDI, Zaki (org). *Pensar o mundo después de la Guerra Fria*. México: Cruz/ Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1993.
- LEVESQUE, Jacques. *1989, la fin d'un empire. L'URSS et la libération de l'Europe de l'Est*. Paris: Presses de Sciences Po, 1995.
- MINC, Alain. *A nova Idade Média*. São Paulo: Ática, 1994.
- OSTERHAMMEL, Jürgen, and PETERSON, Niels P. *Globalization, a short history*. Princeton/ Oxford: Princeton University Press, 2005.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A Política Externa dos Estados Unidos: mudança ou continuidade?* Porto Alegre: Ed. da Universidade/ UFRGS, 2003.
- SEGRILLO, Ângelo. *O fim da URSS e a nova Rússia: de Gorbachev ao pós-Yeltsin*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- SHULZINGER, Robert. *American diplomacy in the twentieth century*. New York/Oxford: Oxford University Press, 1996.
- SKLAIR, Leslie. *Sociologia do Sistema Global*. Petrópolis: Vozes, 1995.

STEEL, Ronald. *Temptations of a superpower*. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

TODD, Emmanuel. *Depois do Império. A decomposição do sistema americano*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

VALLADÃO, Alfredo. *O século XXI será americano*. Petrópolis: Vozes, 1995.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *O descompasso entre as nações*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

ZORGBIBE, Charles. *O pós-guerra fria no mundo*. Campinas/SP: Papyrus, 1996.

## Integração regional no Sudeste e Leste da Ásia

RODOLFO C. SEVERINO

**H**á vinte anos, o infame Muro de Berlim que dividia simbólica e fisicamente a Alemanha em Ocidental e Oriental foi rompido e depois derrubado. Esse evento histórico, impellido por manifestações de massa e reações governamentais, levou à unificação da Alemanha e contribuiu para o subsequente colapso da União Soviética e para as mudanças fundamentais nas políticas interna e externa da Rússia e dos outros Estados que compunham a antiga URSS. Isso, por sua vez, resultou diretamente no fim da Guerra Fria.

A queda do Muro de Berlim e o fim da Guerra Fria foram além das fronteiras da Alemanha, da Europa e da divisão entre Ocidente e mundo comunista. Esses eventos causaram um impacto direto e vital no Leste da Ásia e, especificamente, no Sudeste Asiático e na Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), na qual seis países da região se haviam organizado.

Em 8 de agosto de 1967, os ministros das relações exteriores de Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura e Tailândia, reunidos em Bangkok e seus arredores, fundaram a ASEAN. Uma vez que a maior parte da região era composta por Estados-nações novos, o Sudeste Asiático sofria então com disputas territoriais e com as decorrentes animosidades e suspeitas mútuas. A Indonésia acabara de superar as divisões internas que haviam marcado os últimos anos do regime de Sukarno e a política de “confronto” contra a nova nação da Malásia. Cingapura e Malásia acabavam de passar por uma separação amarga. As Filipinas mantinham uma reivindicação territorial sobre Sabah e Bornéu Norte, que fora incorporado à Malásia. Todos esses países, inclusive a Tailândia, estavam ameaçados por divisões e insurgências internas

e pela guerra que assolava a vizinha Indochina. A Birmânia e o Camboja, ansiosos para manter a neutralidade e suspeitosos da nova associação, não quiseram entrar na ASEAN. O Laos estava fortemente envolvido no conflito do Vietnã. A China era percebida como aliada das insurgências comunistas no Sudeste Asiático e os excessos da Grande Revolução Cultural Proletária transbordavam para seus países vizinhos.

Foi nesse ambiente que a ASEAN nasceu. Ademais, o Sudeste Asiático era – e é – uma região extremamente diversificada, tanto entre as nações como no interior delas, em termos de raça, etnia, religião, cultura, memória histórica e perspectiva estratégica. Estabelecidas pelas potências coloniais do passado, as fronteiras que separavam os novos Estados-nações um dos outros se sobrepunham aos grupos étnicos, culturais e religiosos.

Desse modo, a ASEAN formou-se para evitar que as disputas entre os países da região se transformassem em conflito armado, para ajudá-la a ficar de fora das contendas entre as grandes potências e para promover sua coesão política num mundo perigoso. A associação procurou fazer isso por meio do diálogo e das consultas frequentes, das amizades e redes pessoais e da tranquilização mútua de que nenhum deles interferiria nos assuntos internos dos outros. Diferentemente da União Europeia, à qual é muitas vezes comparada, a ASEAN não evoluiu de tratado em tratado, mas sem dúvida evoluiu.

A Declaração da ASEAN, seu documento fundador, estabeleceu seus objetivos de cooperação econômica, social, educacional e cultural, minimizando os objetivos políticos e de segurança, para que não fosse confundida com um pacto de defesa ou uma aliança militar. Não obstante, demorou mais de oito anos para que a Associação formalizasse a cooperação econômica regional. Isso aconteceu em sua primeira reunião de cúpula, em fevereiro de 1976, em Bali, Indonésia. Foi também a ocasião da assinatura do primeiro tratado vinculante do grupo – o Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático, que estabeleceu as normas da região para o comportamento entre Estados – a rejeição do uso ou ameaça de força, a solução pacífica das disputas e a não-interferência nos assuntos internos dos países. Foi então que a ASEAN criou, de início em forma rudimentar, um secretariado central.

Todos esses passos foram dados com objetivos práticos, como dissemos, mas eles serviram também para fortalecer a coesão política dos membros da ASEAN e promover seus objetivos políticos. A cooperação econômica regional aumentaria o interesse dos membros da ASEAN e de seus povos pelo regionalismo do Sudeste Asiático. Um secretariado central projetaria uma imagem de região coesa. As reuniões de cúpula aumentariam a importância

pública e internacional da associação. Porém, estava claro para os observadores perspicazes que os objetivos primordiais da ASEAN eram principalmente políticos e tinham a ver com interesses vitais de segurança de seus Estados-membros.

Na época da primeira cúpula da Associação, em 1976, a guerra do Vietnã acabara havia pouco tempo e o Vietnã se reunificara. A ASEAN estendeu sua mão para o país reunificado e para o Laos. Porém, perto do final de 1978, forças vietnamitas entraram no Camboja e derrubaram o regime do Khmer Vermelho, que havia tomado Phnom Penh em abril de 1975, duas semanas antes da queda de Saigon. Temendo o expansionismo do Vietnã e a influência de Moscou por trás dele, a ASEAN resistiu às ações vietnamitas no Camboja e se opôs ao regime que eles instalaram em Phnom Penh. Ao mesmo tempo, a Associação trabalhou, junto com as maiores potências mundiais, em prol de uma solução política para o conflito.

O choque de 1988 nas ilhas Spratlys, em que forças chinesas derrotaram as tropas vietnamitas, deixou abundantemente claro que o apoio soviético ao Vietnã era menos do que totalmente confiável, circunstância que derivava da reorientação da política externa iniciada por Mikhail Gorbachov, então secretário-geral do Partido Comunista da URSS. Isso deve ter contribuído para a retirada das forças vietnamitas do Camboja, em 1989, e para a realização de um acordo político nesse país, em 1991. O trabalho da Autoridade de Transição da ONU no Camboja (UNTAC) e a adoção de uma nova constituição abriram caminho para a realização de eleições e o estabelecimento de um novo governo, em 1993. Tendo mantido a linha política e diplomática sobre o Camboja durante dez anos, a ASEAN procurou prontamente atrair o Vietnã e o Laos. Em 1995, o Vietnã tornou-se membro da Associação e o Laos, junto com Mianmar, em 1997. O Camboja seguiu o mesmo caminho em 1999. O Brunei Darussalam já havia entrado em 1984, pouco depois de ganhar sua independência.

Quando a ASEAN realizou sua quarta reunião de cúpula, em janeiro de 1992, várias economias estavam se integrando em muitas outras regiões do globo. O MERCOSUL, reunindo Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, fora criado no início de 1991. A Rodada do Uruguai de Negociações Multilaterais de Comércio fora concluída em dezembro de 1991 e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) deu origem à Organização Mundial do Comércio. A Comunidade Europeia estava no processo de transformar-se na União Europeia, com a assinatura do Tratado de Maastricht marcada para fevereiro de 1992. O Acordo Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) estava

perto de ser concluído. O Conselho de Cooperação do Golfo fora criado mais de dez anos antes. As reformas na China estavam levando ao poderoso “boom” econômico do país e à rápida atração de investimentos diretos externos. As forças da globalização ganhavam impulso através, entre outros fatores, do desenvolvimento extraordinário nos transportes e nas comunicações.

Com a globalização e a regionalização ganhando ímpeto em trilhos paralelos, a ASEAN entrou não somente na cooperação econômica, mas também na integração econômica regional, termos evitados até então por seus participantes. A primeira medida que a Associação tomou, em janeiro de 1992, foi concordar com a criação da Área de Livre Comércio da ASEAN (AFTA) por meio de uma Tarifa Preferencial Efetiva Comum (CEPT) no comércio interno da Associação. O acordo pedia a redução em fatias específicas limitadas no tempo de tarifas no comércio no interior da ASEAN para entre 0% e 5% até 2008. Também previa a abolição imediata de restrições quantitativas nesse comércio e a remoção de outras barreiras não-tarifárias dentro de cinco anos do gozo das concessões de tarifa de um produto.

Promovida em ampla medida por Malásia, Cingapura e Tailândia, a defesa da integração econômica regional foi apresentada num “documento de discussão” redigido pela Tailândia que justificava a integração em termos de aprimoramento da capacidade de competição global das empresas do Sudeste Asiático, atração de investimentos internos para a região, promoção de redes de produção industrial para aumentar as exportações e negociação com outras entidades regionais nos fóruns internacionais.

Em 1994, a ASEAN antecipou a meta de alcançar a taxa tarifária de 0% a 5% no comércio interno da Associação em cinco anos – de 2008 para 2003 – decisão que os líderes da Associação formalizaram em sua cúpula de 1995. Todos os produtos agrícolas, e não apenas os industrializados, foram incluídos no plano da CEPT e as “listas de exclusão temporária” de produtos deveriam ser abolidas. Em parte como resposta à crise financeira de 1997-98, o ano alvo da AFTA/CEPT foi antecipado novamente, para 2002.

O ano de 1996 assistiu ao início do projeto de Cooperação Industrial da ASEAN (AICO). Nesse plano, as empresas com operação de manufatura em dois ou mais países da ASEAN podem, com a aprovação dos Estados envolvidos, comercializar seus produtos dentro da ASEAN pela taxa final dos impostos CEPT sobre comércio intra-ASEAN, que é de 0% atualmente. Entre 1997 e meados de junho de 2009, 153 pedidos de tratamento AICO foram aprovados. Os membros mais novos também teriam dez anos, a partir de sua entrada, para alcançar os níveis finais de seus compromissos CEPT/AFTA.

A redução ou até mesmo a abolição de tarifas no comércio intrarregional não é obviamente suficiente para integrar uma economia regional. Os procedimentos alfandegários precisam ser mais enxutos e coordenados. Os padrões dos produtos precisam ser harmonizados. O comércio de serviços precisa ser liberado. As conexões de transportes e comunicações tem de ser fortalecidas. Subjacente a tudo isso está o cultivo de um sentimento regional entre os povos.

Em 1997, os ministros das finanças dos membros da ASEAN adotaram formalmente o código de conduta alfandegário com que suas autoridades do setor haviam concordado em 1983. Eles concordaram em estabelecer sistemas comuns de classificação e avaliação alfandegária e em simplificar e coordenar os procedimentos nessa área. Harmonizaram as nomenclaturas tarifárias. Cooperariam na prevenção do contrabando e da fraude. No mesmo ano, a ASEAN designou vinte produtos para harmonização de padrões. No ano seguinte, os Estados-membros assinaram um acordo marco sobre arranjos de reconhecimento mútuo que acabaria com a necessidade de testar produtos duplamente, no país exportador e no importador. No mesmo ano de 1998, a ASEAN concluiu um acordo sobre bens em trânsito.

Os líderes da Associação, na reunião de cúpula realizada em Bali, em outubro de 2003, adotaram a segunda Declaração de Concórdia da ASEAN, na qual proclamavam seu compromisso com a criação da Comunidade Econômica da ASEAN. Essa comunidade imaginava a “ASEAN como um único mercado e base de produção, transformando a diversidade que caracteriza a região em oportunidades para complementação dos negócios [e] tornando [...] a ASEAN um segmento mais forte e dinâmico da cadeia de suprimento global”. Como “primeiro passo”, os líderes da Associação aprovaram as recomendações da Força Tarefa de Alto Nível sobre Integração Econômica da ASEAN. Essas recomendações incluíam medidas específicas, a maioria delas com prazos claros.

Na reunião de cúpula seguinte, em novembro de 2004, os líderes da ASEAN lançaram o Programa de Ação de Vientiane, voltado para a implementação mais rápida das medidas de integração. Em novembro de 2007, adotaram um “plano” para a Comunidade Econômica da ASEAN e anteciparam a data de início da comunidade de 2020 para 2015.

O elemento de corte de tarifas da integração econômica da Associação está, em larga medida, dentro do cronograma, com a maior parte do comércio interno da ASEAN, tecnicamente e no papel, livre de tarifas alfandegárias. Os outros elementos que compõem o alicerce da integração econômica estão

em vigência. Porém, a implementação de medidas específicas para executá-los é lenta demais. Restam ainda muitas barreiras não-tarifárias no comércio interno da Associação. Os países da ASEAN estão fazendo reformas alfandegárias num ritmo desigual. A harmonização de padrões de produtos e a adoção de arranjos de reconhecimento mútuo para produtos e serviços abrangem apenas um pequeno número de setores. Os países da ASEAN estão liberalizando o comércio de serviços num ritmo demasiadamente lento. O acordo sobre bens em trânsito não consegue entrar em funcionamento porque problemas políticos impedem a conclusão dos protocolos de implementação.

Enquanto isso, a economia do Leste Asiático como um todo – a ASEAN e seus vizinhos do nordeste China, Japão e Coreia do Sul – está passando por um processo de integração próprio. Em parte, ele é impelido por políticas governamentais dentro do marco da ASEAN +3. Em parte, é impulsionado por forças do mercado, de tal modo que mais de 50% do comércio total do Leste da Ásia ocorre no interior da região, número maior do que na zona coberta pelo NAFTA (Canadá, México e Estados Unidos) e próximo do comércio interno da União Europeia. O Japão e a Coreia – e, cada vez mais, a China – são grandes investidores no Sudeste Asiático.

A ASEAN iniciou o processo da ASEAN +3, cuja primeira reunião de cúpula se realizou em dezembro de 1997, por motivos estratégicos e econômicos. Em termos estratégicos, a reunião das regiões sudeste, nordeste e leste da Ásia fortaleceria o tecido de relações na zona da Ásia e Pacífico. A melhoria das relações entre os três principais países do nordeste – relações que são frequentemente marcadas por suspeitas mútuas, disputas territoriais, rivalidades estratégicas e animosidades históricas – sob os auspícios benignos da ASEAN fortaleceria a estabilidade da região, fazendo bem para todos.

Laços econômicos mais fortes com os países do nordeste asiático seriam benéficos para os países do sudeste do continente. A China já tem uma das maiores economias do mundo, a que cresce mais rápido e a mais dinâmica. O Japão é a segunda maior economia do mundo. A Coreia é para o Sudeste Asiático um importante mercado de exportação, uma fonte fundamental de investimentos e importante de turismo. Foi com isso em mente que a ASEAN entrou em parcerias econômicas abrangentes com cada um dos três países do nordeste do continente. No marco dessas parcerias, a ASEAN concluiu acordos sobre comércio de bens e serviços com a China e a Coreia do Sul, que em breve serão seguidos por acordos de investimento. Países específicos da ASEAN chegaram a acordos separados com o Japão dentro de um marco comum.

Afora os detalhes dos compromissos que eles encarnam, esses acordos enfatizam para a comunidade internacional e para os povos dos países participantes a importância que os governos atribuem às suas relações mútuas. Eles chamam a atenção das comunidades de negócios e das pessoas para as oportunidades oferecidas pelo comércio e pelos investimentos entre as partes.

Ao longo de seus doze anos de existência, a ASEAN +3 expandiu seus esforços cooperativos para vinte áreas impelidas por mais de quarenta mecanismos, com ritmos desiguais de progresso. O mais significativo e proeminente desses esforços talvez seja a Iniciativa Chiang Mai (CMI). Instituída em maio de 2000 na cidade de Chiang Mai, no norte da Tailândia. A CMI, até o início de 2009, consistia de uma rede de *swap* bilateral de moeda e de acordo de recompra para desestimular a especulação com as moedas e ajudar a escorar as reservas em moeda estrangeira de uma parte em dificuldades com a balança de pagamentos. Seus outros componentes são um processo de vigilância e revisão e treinamento e pesquisa. Em fevereiro de 2009, a ASEAN +3 concordou em reunir as moedas destinadas à CMI e aumentar a quantia total envolvida de US\$80 bilhões em dezesseis acordos bilaterais para um fundo comum de US\$120 bilhões, com a participação de todos. A reunião dos treze ministros das finanças, em maio de 2009, formalizou esse acordo e alocou as contribuições – 32%, ou US\$38.4 bilhões, cada da China e do Japão, com US\$4.2 bilhões da parcela da China vindo de Hong Kong, e 16%, ou US\$19.2 bilhões, da Coreia do Sul. Os restantes 20% seriam divididos igualmente entre os dez Estados-membros da ASEAN. Com o fundo comum e a quantia maior para ele, pode-se esperar uma vigilância e revisão mais atenta e incisiva das economias nacionais e regionais. A ASEAN +3 também tem procurado desenvolver um mercado de títulos asiáticos a fim de utilizar a poupança da região diretamente para propósitos asiáticos. Essas medidas levantaram a questão de se é preciso uma instituição separada para gerir esses novos e intrincados processos, função até agora exercida informalmente pelo Banco de Desenvolvimento da Ásia.

A ASEAN ampliou o conceito de Sudeste Asiático ao convidar Austrália, Índia e Nova Zelândia, bem como China, Japão e Coreia do Sul, para a Cúpula do Leste Asiático (EAS), a partir de 2005. A EAS é apresentada como uma plataforma para discussões estratégicas anuais entre líderes sobre questões globais e regionais políticas, econômicas, de segurança, desenvolvimento e outras, centradas cada ano num problema específico – gripe A(H1N1), segurança energética e energia, meio ambiente, mudança climática e desenvolvimento sustentável.

Já em 1999, a ASEAN, a Austrália e a Nova Zelândia começaram a examinar a possibilidade e a conveniência de uma área de livre comércio entre elas, sendo que os dois últimos países já estão unidos por uma ALC chamada de Relações Econômicas mais Próximas. Depois de encontrar obstáculos, a iniciativa passou a chamar-se Parceria Econômica mais Próxima, deixou de lado a liberalização de comércio e investimentos e se concentrou na facilitação de comércio e investimentos e na cooperação econômica. Em 2003, voltou o ímpeto para uma área de livre comércio completa, de tal modo que, em fevereiro de 2009, os países da ASEAN, a Austrália e a Nova Zelândia assinaram um acordo econômico abrangente que cobre em um único documento não somente o comércio de bens, mas também de serviços, investimentos, direitos de propriedade intelectual, comércio eletrônico e cooperação econômica. O acordo tem provisões não apenas para “tratamento especial e diferenciado” para os quatro membros novos da ASEAN, mas também para assistência técnica a fim de permitir que eles participem e se beneficiem da integração econômica regional. Para a ASEAN, trata-se de um instrumento excepcional, pois os acordos semelhantes assinados com outros são separados em componentes de bens, serviços e investimentos.

Entre esses acordos está um com a Índia que, tal como a China, possui uma economia em crescimento rápido. A ASEAN e a Índia, tendo iniciado cúpulas anuais em 2002 e entrado no ano seguinte num Acordo Marco de Cooperação Econômica Abrangente, após seis anos de árduas negociações, concluíram o componente de comércio de bens desse acordo em agosto de 2009.

O Sudeste Asiático e o Leste da Ásia como um todo estão ficando cada vez mais integrados economicamente graças às forças de mercado, à proximidade geográfica, ao desenvolvimento dos transportes e das comunicações e às políticas governamentais deliberadas de abertura econômica, abertura para o comércio e aos investimentos externos.

Porém, as medidas e políticas de cooperação adotadas pelos Estados continuam aquém do que é necessário para uma economia plenamente integrada, uma economia integrada que empresários e investidores reconheçam como tal e ajam de acordo com ela.

Em minha opinião, a principal razão dessa deficiência é a presença contínua da desconfiança mútua e a falta de um sentimento de região e de comunidade regional entre os Estados e os povos da região. O espírito do protecionismo continua a mostrar sua cara feia, embora muito menos do que em muitas outras partes do globo.

Está claro que muros de suspeita mútua e nacionalismo continuam a obstruir o fluxo de comércio e dinheiro através das fronteiras nacionais, ainda que dentro da mesma região. Tal como o Muro de Berlim, esses muros precisam cair.

**Rodolfo C. Severino** · Ex-secretário-geral da ASEAN, é o diretor do Centro de Estudos do Instituto de Estudos do Sudeste Asiático, Cingapura. As opiniões expressas neste artigo são de sua exclusiva responsabilidade.

FRANCISCO ROJAS ARAVENA  
E JOSETTE ALTMANN

#### MUDANÇAS NOS REGIMES E NO SISTEMA INTERNACIONAL

A queda do Muro de Berlim na noite de 9 de novembro de 1989 teve um impacto direto no fim da Guerra Fria e na implosão da União Soviética. Ela significou uma mudança de Era, o fim de um ciclo que marcou mais de meio século no sistema internacional. As mudanças se sucederam com rapidez, de início, quando os alemães orientais saíram pela fronteira húngara para a Áustria e, depois, quando sob o lema “nós somos o povo”, se manifestaram para protestar contra o controle do Estado. Tais ações culminaram com o reencontro do povo alemão sobre um muro que deixaria de existir em poucos dias. A reunificação alemã aconteceu em meio aos abraços no Portão de Brandemburgo e, meses mais tarde, se consolidou com a vitória política da Aliança para Alemanha nas primeiras eleições verdadeiramente democráticas para o novo Parlamento, em 18 de março de 1990.

As consequências do fim do conflito bipolar tiveram expressões diversas em distintas partes do mundo. Em importantes regiões do planeta, ressurgiu o nacionalismo que levou à dissolução de países como a Iugoslávia e, por outro lado, levou à ampliação e consolidação de casos de integração, como foi a União Europeia.<sup>1</sup> O fim do conflito bipolar também possibilitou a reapari-

1 Mariscal, Nicolás. (2003). *Teorías Políticas de la Integración Europea*. TECNOS. Madri, Espanha.

ção de velhos conflitos de ordem religiosa e mostrou importantes fraturas em distintas sociedades. Ao mesmo tempo, possibilitou a emergência de um único poder hegemônico de caráter global: os Estados Unidos, cuja particularidade é sua supremacia na esfera militar-estratégica.<sup>2</sup>

A partir da queda do Muro do Berlim, abriu-se uma grande oportunidade para a mudança dos regimes internacionais, em especial, pelos processos de distensão global, de reforço do multilateralismo<sup>3</sup> e do acionamento das Nações Unidas.<sup>4</sup> Não obstante, nesse contexto, também conflitos nacionais e transnacionais levaram aos piores horrores que o ser humano pode cometer em nome de Deus ou do poder. Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, e os subsequentes em Madri, Moscou, Tailândia e Londres, são exemplos disso. Daí a importância da criação do Tribunal Penal Internacional.<sup>5</sup>

Essas mudanças nas relações político-militares do poder global tiveram seu correlato em processos que aceleraram a globalização,<sup>6</sup> em particular, a revolução nas comunicações, o desenvolvimento de novos e melhores meios de transporte e a consciência crescente de fazer parte de um mundo interdependente, no qual fenômenos globais, como os ambientais e as pandemias, afetam o conjunto do planeta e influem sobre a vida de todos os seres humanos.

Na América Latina, o impacto da queda do muro, bem como o fim da Guerra Fria, foi concomitante com processos – e permitiu reforçá-los – que por volta de 1989 haviam alcançado sua maturidade:<sup>7</sup> o fim da guerra na América Central; o fim de governos militares; o surgimento no conjunto do continente latino-americano de governos democráticos; e o reforço de meca-

- 
- 2 Nye, Joseph S. (2002) *La Paradoja del Poder Norteamericano*. Taurus. Espanha; Kagan, Robert. (2003) *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Taurus. Espanha; Malone, David; e Foong Khong, Iven. (editores) (2003) *Unilateralism and US Foreign Policy. International Perspectives*. Lynne Rienner Publishers. Colorado. US.
- 3 Newman, Edward; Thakur, Ramesh Chandra; e Tirman, John. (2006) *Multilateralism Under Challenge: Power, International Order and Structural Change*. United Nations University Press. Índia.
- 4 ONU. *Un Programa de Paz*.
- 5 [www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int)
- 6 Held, David; McGrew, Anthony; Goldblatt, David; Perraton, Jonathan. (2002) *Transformaciones globales. Política Economía y Cultura*. Oxford University Press. México.
- 7 Rojas Aravena, Francisco. (Ed) (1999) *Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas*. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela.

nismos de concertação política, como o Grupo de Rio. Todos esses fatores exerceram grande influência nos processos de integração desenvolvidos nas duas últimas décadas na região e, em particular, na América do Sul. A normalização dos processos democráticos nos países da região depois de 1990 teve como consequência mais visível a ativação de uma grande quantidade de mecanismos e preceitos que permitem a construção de consensos e entendimentos inimagináveis há apenas duas décadas.

Na América Central, o fim da Guerra Fria coincide com os Acordos de Esquipulas II que facilitaram alcançar a estabilidade na Nicarágua (1990) e, posteriormente, a assinatura dos Acordos de Paz nas Guerras de El Salvador (1992) e da Guatemala (1996). Como resultado da paz na América Central, foi relançado o processo de integração regional, o qual se expressou institucionalmente através do Sistema de Integração Centro-americana (SICA).<sup>8</sup> Esse sistema tem acordos tão importantes como a Aliança para o Desenvolvimento Sustentável (ALIDES), firmada em Guácimo, Costa Rica, em 1994; o Tratado de Integração Social (San Salvador, 1995); e o Tratado de Segurança Democrática (San Pedro Sula, 1995). Todos eles propiciaram um ambiente favorável a novos avanços, mas também implicaram uma série de novos desafios para a integração da região.<sup>9</sup>

Na América do Sul, os processos de transição de governos militares para a democracia culminaram no plebiscito que disse *não* à ditadura militar de Augusto Pinochet, no Chile. Em março de 1990, a América do Sul já era governada por governos democraticamente eleitos em disputas abertas e plurais. Com o término dos governos militares, mudou um fato substancial na geopolítica sub-regional, abrindo-se espaço para novas formas de diálogo naquelas questões de tensão permanente, como são os conflitos territoriais, as demarcações de fronteira e as discussões sobre segurança internacional.

Isso permitiu construir novas relações de confiança e de maior cooperação que possibilitaram a resolução de algumas das disputas mais significativas da região. De particular importância foram os acordos de distensão e cooperação nuclear entre Argentina e Brasil, assinados pelos presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney. Do mesmo modo, os acordos sobre limites discutidos durante as presidências de Carlos Menem, da Argentina, e Patricio Aylwin e Eduardo Frey Ruiz-Tagle, do Chile. Esses acordos geraram um novo clima

---

8 [www.sica.int](http://www.sica.int)

9 Altmann, Josette. (2007) *Desafíos de la Integración Centroamericana*. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO, Secretaría General.

de cooperação entre os dois países, o que abriu novas oportunidades para os processos de abertura comercial e integração, bem como de concertação política.<sup>10</sup>

Nessas duas décadas promoveu-se, desenvolveu-se, propôs-se, fracassou, reformulou-se e relançou-se uma ampla variedade de iniciativas de integração no conjunto da América Latina e na América do Sul.<sup>11</sup> Não obstante, a região se encontra altamente fracionada atualmente, cruzada por velhos e novos conflitos entre os países, com um grau de confiança bastante baixo entre os líderes das distintas nações, uma formalização da integração que possui uma institucionalidade complexa, mas com grandes debilidades, o que, por sua vez, denota a inexistência de um eixo ordenador significativo e de uma liderança efetiva. Tudo isso manifesta a ausência de uma visão político-estratégica compartilhada, o que inibe a consolidação de um rumo comum.<sup>12</sup>

Em suma, perto do final da primeira década do século XXI, o fracionamento é o que caracteriza as relações e dá conta de seis paradoxos nos processos de integração nessa região: 1) mais democracia, mas com alto desencanto e muitos desacordos; 2) maior crescimento econômico e um aumento do comércio, sem uma integração efetiva; 3) maior crescimento econômico, com maiores níveis de desigualdade; 4) um discurso integracionista com ações contraproducentes e fragmentadoras; 5) uma retórica cooperativa ao lado de uma escalada de tensões; 6) projetos institucionais de alta complexidade com debilidades estruturais, resultado da falta de vontade política.<sup>13</sup>

Ao longo desses vinte anos, as atividades relacionadas com a busca de concertação, abertura, complementação e integração foram muitas, envolveram os mais altos dirigentes dos governos e adquiriram uma rotina que exige praticamente uma reunião presidencial a cada mês. Desde a queda do Muro

10 Rojas Aravena, Francisco. (ed.) (1999) *Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad*. FLACSO – Chile/ Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.

11 Jaramillo, Grace. (comp.) (2008) *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. FLACSO – Ecuador/ Ministério de Cultura. Quito, Ecuador.

12 Rojas Aravena, Francisco. (2007) *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico*. III Informe del Secretario General. FLACSO – Secretaría General; Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco. (editores) (2008). *América Latina y el Caribe: ¿Fragmentación o Convergencia? Experiencias recientes de la integración*. FLACSO Ecuador/ Ministério de Cultura.

13 Altmann, Josette e Rojas Aravena, Francisco, “Multilateralismo e integración en América Latina y el Caribe. Em: Josette Altmann e Francisco Rojas Aravena (eds.) *Las Paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Siglo XXI e Fundação Carolina, Espanha 2008. Pp. 237-271.

de Berlim até agora, realizaram-se 226 reuniões de cúpula presidenciais em uma dezena de processos de integração. O quadro do Anexo Nº. 1 mostra esses processos, os países envolvidos e o número de cúpulas presidenciais realizadas no transcurso dessas duas décadas.

Os resultados desses processos em relação à atividade desenvolvida mostram déficits importantes, decorrentes, principalmente, da falta de visão e de um projeto político-estratégico. Não obstante, cada uma dessas reuniões e encontros entre os mais altos líderes da região permitiu gerar processos de diálogo que favoreceram a manutenção da estabilidade e a paz. Diante do ressurgimento de velhos e novos conflitos, alguns deles até com o uso da força, todas e cada uma dessas cúpulas presidenciais contribuíram para obter a manutenção da paz na região, embora os resultados específicos na geração de uma maior interdependência e integração possam ser qualificados de fracós.

## OS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

Seis processos desenvolvem-se na região sul-americana que buscam alcançar metas no âmbito da integração. Dois deles correspondem a macroiniciativas que possuem uma projeção geopolítica: a União das Nações Sul-americanas (UNASUL) e a Aliança Bolivariana das Américas (ALBA). Essas duas macroiniciativas abrangem o conjunto dos países sul-americanos, enquanto que as outras quatro iniciativas correspondem ao âmbito político-comercial e possuem maiores graus de institucionalização. As duas primeiras são a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), ao passo que as outras duas possuem um caráter mais focalizado e referem-se a aspectos específicos tanto geográficos como temáticos. A primeira delas é a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), a segunda é a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA).

### *União das Nações Sul-americanas (UNASUL)*<sup>14</sup>

Com o propósito de constituir um bloco que agrupasse todos os países sul-americanos surgiu, em 2000, sem muito êxito, a ideia de criar a União

14 FLACSO – Secretaria Geral. (2007) *Dossier Comunidad Sudamericana de Naciones*. Série de Cuadernos de Integración Regional. FLACSO – Secretaría General. Em: [www.flacso.org](http://www.flacso.org)

Sul-americana de Nações. Foi somente na III Cúpula Presidencial Sul-americana, realizada em 2004, no Peru, que se assinou a Ata Constitutiva da Comunidade Sul-americana de Nações. O êxito dessa reunião se deveu, em grande medida, ao acordo comercial alcançado entre a CAN e o MERCOSUL, também em 2004. Nessa ocasião, os acordos promovidos foram mais além da ideia inicial de uma área de livre comércio sul-americana, optando-se por promover um acordo de desenvolvimento geopolítico inspirado na experiência da União Europeia.

Os doze países membros da Comunidade Sul-americana de Nações (os cinco que compõem o MERCOSUL – Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e Venezuela –, os quatro membros da CAN – Bolívia, Peru, Equador e Colômbia –, bem como Chile, Guiana e Suriname) realizaram duas reuniões de chefes de Estado em 2005 e 2006, mas foi no marco da I Cúpula Energética Sul-americana, realizada na Venezuela em 2007 que concordaram em mudar o nome do mecanismo, que passou a ser conhecido como União das Nações Sul-americanas (UNASUL).

Esse processo foi confuso. Em 23 de maio de 2008, realizou-se em Brasília a Cúpula Extraordinária da UNASUL, na qual foi aprovado seu Tratado Constitutivo, que até agora só foi ratificado pelos governos da Bolívia e do Equador e se encontra em discussão nos Congressos do Chile e da Venezuela. Tampouco se chegou a um consenso para nomear o Secretário Executivo. Realizou-se uma série de cúpulas sem muito sucesso, das quais podemos mencionar a Cúpula Extraordinária de 16 de dezembro de 2008, na qual se aprovou a criação do Conselho Sul-americano de Defesa e o Conselho Sul-americano de Saúde. Na mais recente Cúpula Extraordinária, celebrada em 28 de agosto de 2009, em Bariloche, Argentina, concordou-se em estabelecer um mecanismo de confiança mútua em matéria de defesa e segurança que contemple os princípios de soberania, integridade e inviolabilidade territorial, e a não ingerência nos assuntos internos dos Estados membros, a fim de evitar novos ou maiores conflitos entre os países.<sup>15</sup> Também instruiu-se o Conselho Sul-americano de Luta contra o Narcotráfico para elaborar seu Estatuto e um Plano de Ação a fim de definir uma estratégia regional de luta contra o tráfico ilícito de drogas.

15 Cúpula Extraordinária da UNASUL. (2009) *Declaração Final*. 28 de agosto, 2009. Bariloche, Argentina. Em: [www.presidencia.gob.ar](http://www.presidencia.gob.ar)

### *Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA)*<sup>16</sup>

Essa proposta de integração surgiu do presidente venezuelano Hugo Chávez e do então presidente de Cuba Fidel Castro, na III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da Associação de Estados do Caribe (AEC),<sup>17</sup> realizada em Isla de Margarita, em dezembro de 2001. Está baseada na autodeterminação e na soberania dos povos, com uma marca ideológica que propõe uma alternativa de integração para contra-balançar as medidas de políticas econômicas implementadas durante as décadas de 1980 e 1990 por alguns organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Seguindo esta linha, em abril de 2006 incorporou-se a proposta comercial do presidente da Bolívia, Evo Morales, os Tratados de Comércio dos Povos (TCP), em contraposição aos Tratados de Livre Comércio (TLC).

Os novos cenários para a cooperação e os projetos promovidos pela Venezuela representam uma opção viável para contar com recursos de distinta índole e combater algumas das consequências que a nova conjuntura internacional traz consigo. Tais são os casos da Telesur, empresa televisiva multietnata que é vista como ferramenta de integração com uma clara mensagem ideológica; os projetos transnacionais de energia, alimentação, educação e saúde, entre outros; o Banco do Sul com um capital de US\$ 800 milhões; o Banco da ALBA com US\$1 bilhão de capital; e a Petrocaribe que conta com dezoito Estados membros e se define como um modelo de cooperação energética de tratamento diferenciado, cuja base é a política venezuelana de conceder subsídios e desenvolver empresas mistas.

Cabe então ressaltar a linha condutora dos acordos aprovados nas seis Cúpulas Ordinárias da ALBA, em suas quatro Cúpulas Extraordinárias e nas seis Cúpulas de Petrocaribe; todas elas voltadas para buscar novas formas de cooperação comercial e o fortalecimento das economias dos países membros. Embora a proposta político-ideológica da ALBA apenas agora comece a ter o eco esperado por seus promotores na região, o que é inegável é que suas pro-

16 FLACSO – Secretaria Geral. (2007) *Dossier ALBA*. Serie de Cuadernos de Integración Regional. FLACSO – Secretaría General. Em: [www.flacso.org](http://www.flacso.org); Também ver [www.alternativabolivariana.org](http://www.alternativabolivariana.org)

17 FLACSO – Secretaria Geral. (2007) *Dossier AEC*. Serie de Cuadernos de Integración Regional. FLACSO – Secretaría General. Em: [www.flacso.org](http://www.flacso.org); Também ver [www.aec.org](http://www.aec.org)

postas de cooperação são vistas como oportunidades valiosas para os países em desenvolvimento e contam com importantes adesões.<sup>18</sup>

O grande desafio que a ALBA enfrenta está em poder somar à sua proposta hemisférica a mesma quantidade de Estados membros que consegue reunir no foro da Petrocaribe, e ser capaz de oficializar alguns dos megaprojetos anunciados desde sua criação.

#### *Comunidade Andina de Nações (CAN)*<sup>19</sup>

A integração andina remonta a 26 de maio de 1969, quando os delegados de Bolívia, Colômbia, Chile,<sup>20</sup> Equador e Peru assinaram o Acordo de Cartagena, dando origem ao Grupo Andino.

Depois de um estancamento durante a década de 1980, nos anos 90 o processo de integração andino voltou a ganhar impulso, ao concretiza-se a reestruturação institucional mediante a aprovação do Protocolo Modificatório do Acordo de Cartagena, ou Protocolo de Trujillo (1996), criando a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Sistema Andino de Integração.

No último quinquênio, a integração andina procurou ampliar seu processo de integração por meio da incorporação de questões relacionadas com a agenda de desenvolvimento e adotando um novo projeto estratégico que busca dotar a integração de uma agenda multidimensional em que se destacam o desenvolvimento social, a política exterior comum, o mercado comum e a integração física sul-americana.

Não obstante, nesse período a CAN começou a mostrar diferenças marcantes na forma de conceber o desenvolvimento e na maneira de se inserir no cenário internacional. Em 2004, Colômbia, Peru, Equador e Bolívia<sup>21</sup> (na qualidade de observadora) começaram a negociar um Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos, o que culminou, em 2006, com a retirada da Venezuela da organização.

18 Altmann, Josette. (2009) "ALBA, Petrocaribe y Centroamérica. ¿Intereses Comunes?" Em: *Revista Nueva Sociedad*. Nº. 219. janeiro-fevereiro.

19 [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

20 Em 1973, a Venezuela incorporou-se ao Acordo e, em 1976, o Chile se retirou.

21 Essas negociações se cristalizaram unicamente nos casos de Colômbia e Peru, que em 2006 assinaram um Tratado de Livre Comercio com os Estados Unidos.

As tensões entre os países membros da CAN aumentaram nos últimos dois anos. Colômbia e Equador romperam relações diplomáticas a partir de março de 2008, resultado da incursão militar colombiana em território equatoriano para atacar um acampamento das FARC. As relações entre Bolívia e Peru permanecem tensas por discrepâncias em temas comerciais, resultado das diferenças no processo de negociação como bloco para assinar um Acordo de Associação Estratégica com a União Europeia que, finalmente, terminou por se converter numa negociação bilateral de cada país com o bloco europeu. O Secretário Geral da CAN, Freddy Elhers, no 40º. aniversário da organização qualificou de "tormentosa e difícil" a conjuntura que ela atravessa.

#### *MERCOSUL*<sup>22</sup>

Em 1991, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai firmaram o Tratado de Assunção para criar o MERCOSUL. Com essa proposta, buscava-se a implementação de um programa de liberalização comercial que pusesse fim ao estilo de acordos setor por setor e produto por produto implantado no marco da Associação Latinoamericana de Integração (ALADI) nos anos 80. Em 1994, foi assinado o Protocolo de Ouro Preto cujo objetivo era consolidar as negociações que estabeleceram, com base em objetivos fixados pelo "Programa de Ação do MERCOSUL até o ano 2000", metas de livre comércio e condições de competição dentro da sub-região, bem como o aperfeiçoamento de uma política comercial comum, entre outras medidas. Em 2006, depois de sair da CAN, a Venezuela solicitou sua entrada no MERCOSUL, a qual ainda depende da confirmação dos parlamentos do Brasil e do Paraguai.

Ao longo da segunda metade da década de 1990, foi assinada uma série de acordos de cooperação entre o MERCOSUL e diferentes blocos ou países, tais como: a União Europeia (1995), o Chile (1996) e as vinculações com a Comunidade Andina (1998), quando foi assinado um Acordo Marco para a criação de uma zona de livre comércio MERCOSUL-CAN que entrou em vigência em 2004.

Em 2000, o MERCOSUL entrou numa nova etapa, depois que o Conselho do Mercado Comum, na XVIII Reunião, criou uma agenda prioritária de trabalho denominada "Relançamento do MERCOSUL", a qual estabeleceu medidas para eliminar os fatores limitantes ao acesso de mercados e

22 [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)

incentivos nacionais que tiveram efeitos negativos no comércio sub-regional. A partir de 2002, realizaram-se mudanças institucionais importantes como a criação da Comissão de Representantes Permanentes (2002), e a implementação em maio de 2007 do Parlamento do MERCOSUL .

No último quinquênio, os esforços realizados pelo MERCOSUL dirigiram-se mais para a área social da integração regional. Em 2003, a questão das assimetrias entre os países-membro entrou em sua agenda, e em 2006 criou-se um Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM) composto por aportes destes países, mas de caráter distributivo. Apesar disso, continuam as críticas ao bloco feitas por Uruguai e Paraguai no que diz respeito às disparidades e poucas vantagens que suas economias pequenas recebem em comparação com as economias grandes de Argentina e Brasil.

Do mesmo modo, a disputa que Argentina e Uruguai mantêm, desde 2006, no Tribunal Internacional de Justiça em relação à instalação de fábricas de celulose às margens do rio Uruguai, deixa clara a fragilidade do bloco no que tange à solução de controvérsias e evidencia diferenças tão profundas quanto as referidas às assimetrias existentes.

#### *Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)*<sup>23</sup>

O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) foi assinado em 3 de julho de 1978, em Brasília, pelos governos de Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Sua criação foi fruto da intenção dos países amazônicos de reafirmar o exercício pleno e irrefutável do controle soberano dos recursos e do destino da bacia amazônica. Esse tratado é também uma iniciativa relacionada à defesa, amparada em uma estratégia de promoção do desenvolvimento, utilização racional dos recursos naturais e proteção do meio ambiente.

Apesar dos esforços realizados, os anos seguintes à entrada em vigência do mecanismo foram um período de inatividade em consequência da debilidade institucional e do pouco reconhecimento social da Amazônia como tema prioritário para os países. Em dezembro de 1998, buscando reformar a institucionalidade do mecanismo, os Estados-membros firmaram o Protocolo de Emenda ao Tratado de Cooperação Amazônica com o objetivo de modifi-

23 FLACSO – Secretaria Geral. (2007) *Dossier OTCA*. Serie de Cuadernos de Integración Regional. FLACSO – Secretaría General. Em: [www.flacso.org](http://www.flacso.org); Também ver [www.otca.org.br](http://www.otca.org.br)

car o Artigo XXII que estabelecia a Secretaria Pro Tempore e criaram a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), estabelecendo uma Secretaria Permanente, com sede em Brasília, encarregada de implementar os objetivos previstos no tratado. Esse Protocolo de Emenda entrou finalmente em vigência em agosto de 2002.

Em busca de uma maior coordenação, em setembro de 2004, durante a VIII Reunião de Chanceleres dos Estados-membros realizada em Manaus, Brasil, foi aprovado o Plano Estratégico OTCA, no qual se definem os eixos estratégicos de ação - as áreas programáticas e os instrumentos operacionais para orientar as atividades da Secretaria Permanente de 2004 até 2012. Em maio de 2006, no marco de uma Reunião Extraordinária do Conselho de Cooperação Amazônica, discutiu-se a “Carta Amazônica”, que ratifica e amplia os princípios e objetivos do Tratado de Cooperação Amazônica. Essa carta, que ainda não foi aprovada, foi submetida à consideração dos chanceleres e chefes de Estado dos países membros da OTCA.

#### *Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA)*<sup>24</sup>

Em agosto de 2000, durante a I Cúpula de Chefes de Estado dos países sul-americanos em Brasília, os mandatários concordaram com a realização de ações conjuntas que incluíam a modernização da infraestrutura regional para a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA). Esta levava em conta as sugestões e propostas contidas no Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul, elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com aportes da Corporação Andina de Fomento (CAF). Os países membros dessa iniciativa são os doze Estados membros de UNASUL: Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Venezuela, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Chile, Guiana e Suriname.

A IIRSA é um foro de diálogo entre as autoridades responsáveis pela infraestrutura de transporte, energia e comunicações das nações sul-americanas, cuja tarefa se refere a três eixos específicos nas aéreas de transporte, energia e comunicações. A IIRSA organiza suas ações de acordo com sete princípios orientadores: regionalismo aberto; eixos de integração e desenvolvimento; sustentabilidade econômica, social, ambiental e político-

24 Fonte: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

institucional; aumento do valor agregado da produção; tecnologias da informação; convergência normativa; e coordenação público-privada.

Suas iniciativas giram em torno de três componentes principais: a) construção de uma visão estratégica da integração física sul-americana que seja compartilhada pelos doze países e que parte da concepção da integração física como uma condição necessária para o desenvolvimento; b) dez eixos de integração e desenvolvimento que incluem uma carteira de 514 projetos possíveis de infraestrutura, com um investimento estimado de US \$69 bilhões; c) os processos setoriais de integração, formados por grupos de trabalho em distintas áreas que buscam promover a harmonização de políticas, planos e marcos legais e institucionais relacionados com o tema da infraestrutura.

Até dezembro de 2008, a IIRSA havia executado 51 projetos, enquanto que outros 196 projetos estavam em fase de execução, o que significa um investimento estimado de US \$38 bilhões. Além disso, há uma carteira de 103 projetos em estudo ou preparação cujo investimento estimado é de US \$17 bilhões.

## CENÁRIOS

O fim da Guerra Fria gerou circunstâncias que pareciam facilitar a cooperação, mas essa oportunidade foi-se estreitando. As nações cooperam em função das oportunidades que geram por ações próprias ou por determinadas mudanças no sistema internacional. A criação de condições e circunstâncias favoráveis para a cooperação está estreitamente ligada à vontade política de vincular e satisfazer os interesses de todas as partes. Atualmente, é necessário abrir de novo oportunidades de incidência no sistema global. Isso se consegue com base em um maior consenso regional, uma melhor e mais eficiente concertação e uma vontade política transparente do conjunto dos países. Um aspecto fundamental é a interdependência comum nas questões globais e a impossibilidade de resolver as questões regionais sem uma ação cooperativa.

Definir e trabalhar de forma harmônica uma agenda regional para a integração possibilita avançar no desenvolvimento de um projeto estratégico e, com isso, dar sentido aos cursos de ação nos processos de convergência, para avançar, alcançar e manter uma projeção associativa regional que seja capaz de abordar as complexidades de uma agenda regional.<sup>25</sup>

25 De Lombaerde, Philippe; Kochi, Shigeru; Briceño Ruiz, José. (editores) (2008) *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Fundación Carolina. / Siglo XXI. Madri, Espanha.

A fragilidade, pouca articulação e legitimidade social débil de muitos dos governos latino-americanos; a vulnerabilidade deles frente às forças provenientes do sistema internacional, a forte presença dos Estados Unidos como potência hegemônica em amplas regiões do hemisfério, a forte ideologização que marca as relações entre os líderes regionais, bem como a exclusão dos grupos originários dos processos de construção da nacionalidade na região, são todos fenômenos que não podem ser ignorados na hora de conceber uma comunidade sul-americana, formada em torno de fatores geopolíticos, comerciais, sociais e culturais.

Nisso radica o principal problema que a América do Sul terá como ator internacional: superar as disfunções históricas de maneira que se potencie o peso político, econômico, social e cultural do conjunto. Nesse processo, será fundamental que se reduzam as assimetrias tanto no interior como entre os países, criar uma institucionalidade com capacidade supranacional que tenda a diminuir e não aumentar os conflitos regionais existentes, bem como fortalecer as redes de confiança mútua que hoje se apresentam excessivamente tensas. Isso, além da boa vontade e da vontade política, exige um sentido prático e a melhoria do diálogo político, que é o ponto inicial de todo processo multilateral bem sucedido.

Para concluir, podemos afirmar que a região vive uma crescente polarização ideológica, a qual se aprofunda ainda mais com os efeitos econômicos, sociais, políticos e até culturais das crises globais (alimentar, climática, ambiental, pandemias e em especial, a econômico-financeira). Uma das principais formas de entender as relações internacionais entre os Estados é analisar as relações de cooperação e conflito entre eles.<sup>26</sup> Os graus em que se dá a cooperação ou em que se manifesta o conflito são incontáveis, por isso é muito importante encarar os conflitos que apareceram na região, conflitos bilaterais bastante numerosos que devem ser tratados de maneira a não se converterem em obstáculos intransponíveis para os processos de integração.

Existem muitas questões de segurança pendentes.<sup>27</sup> Todos temos consciência de quão perto estivemos de uma guerra no desacordo entre

26 Jaramillo, Grace. (com.) (2009) *Relaciones Internacionales. Los nuevos Horizontes*. FLACSO – Equador/ Ministério de Cultura. Quito, Equador.

27 Rivera Vélez, Freddy. (editor) (2008) *Seguridad Multidimensional en América Latina*. FLACSO – Equador/ Ministério de Cultura. Quito, Equador.

Colômbia, Equador e Venezuela.<sup>28</sup> Temos os problemas entre Brasil e Bolívia depois do processo de recuperação do gás por parte do presidente Morales, bem como as diferenças entre Brasil e Paraguai em relação aos preços da energia elétrica.<sup>29</sup> Há a questão das fábricas de celulose entre Argentina e Uruguai; dificuldades entre Chile e Peru em processos de delimitação marítima;<sup>30</sup> a demanda boliviana de uma saída para o mar; e a profunda preocupação que causa em toda a América do Sul a presença de militares americanos em bases colombianas; além de disputas com potências de fora da região.

Constata-se também um sem número de situações que devem ser resolvidas com a melhor vontade política por parte dos países sul-americanos, buscando canais institucionais que todos respeitem, e criando uma saída dessa percepção de que os conflitos aumentaram e que as disputas são maiores agora do que há vinte anos.

A agenda sul-americana deverá enfrentar diversos temas. O da infraestrutura, como vimos, possui prioridade e institucionalidade. Em outros, será preciso um maior grau de concertação, liderança e institucionalidade para desenvolver ações compartilhadas, superar as situações ameaçadoras e promover políticas públicas para alcançar as metas nacionais, regionais e até mesmo globais, como são as Metas do Milênio.

Na agenda sul-americana, tem caráter prioritário o combate ao crime organizado, ao tráfico ilícito de drogas e aos delitos conexos. A criação do Conselho Sul-americano de Luta contra o Narcotráfico é um primeiro passo para poder estabelecer objetivos, estratégias e planos de ação nesse campo.

Do mesmo modo, priorizar a questão da educação e sua qualidade constitui um ponto essencial de toda estratégia para reduzir a iniquidade e diminuir de maneira significativa a pobreza. Será fundamental estabelecer uma estratégia nacional e regional para melhorar a educação, por meio do intercâmbio de boas práticas e o desenvolvimento de iniciativas compartilhadas que, além disso, fortaleçam os processos de integração sul-americana e, ao

28 Ramírez, Socorro e Cademas, Jose María. (2006) *Colombia-Venezuela: Retos de la Convivencia*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colômbia; Jaramillo, Grace. (comp.) (2009) *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*. OEA. FLACSO – Equador. PNUD. Quito, Equador.

29 Revista Foreign Affairs Latinoamérica. (2009) *¿Brasil: Potencia Americana?* Vol 9. Nº.2. 2009. ITAM. México.

30 Maira, Luis e Murillo da Rocha, Javier (2004).

mesmo tempo, permitam alcançar níveis mais altos de coesão social e gerar oportunidades de mais bem estar para as futuras gerações. Nesse sentido, é importante observar que a região sul-americana possui uma população jovem e, portanto, incorporá-la e mantê-la no sistema escolar, bem como desenvolver programas de melhoria da qualidade constitui tarefa prioritária na qual cada aporte nacional permitirá alcançar sucessos também regionais.

Um aspecto permanente da agenda sul-americana é o aprimoramento, promoção e desenvolvimento da confiança interpessoal entre os mandatários, que sofreu uma erosão significativa nos últimos anos. Trata-se de um aspecto fundamental para avançar na construção de visões compartilhadas e na concertação de cursos de ação comuns. Sem confiança não haverá vontade política e sem ela a integração não é viável. A partir do desenvolvimento da confiança interpessoal entre os líderes, será possível gerar um processo de institucionalização que exige, igualmente, confiança interinstitucional. Para isso, o fortalecimento das instituições de integração é tarefa prioritária. A geração de um processo de transferência efetiva de algumas decisões essenciais para os organismos supranacionais criados na América do Sul será fundamental para o êxito das tarefas que sejam empreendidas de forma compartilhada. Sem institucionalidade, não haverá avanço de nenhum tipo, somente no marco da institucionalidade será possível ver sucessos constantes e permanentes.

O maior desafio que a integração na América do Sul enfrenta no futuro próximo é o estabelecimento de lideranças claras nas distintas esferas de ação. A competição pela liderança tem dificultado até agora uma expressão disso. As diferenças e assimetrias entre os países, em vez de possibilitar a emergência de uma liderança única, forte, com visão de futuro e organizadora das tarefas compartilhadas; dificultaram-na. O novo mapa político regional complicou tudo ainda mais. Os países sul-americanos olham para o Brasil e exigem dele uma maior liderança. Até o momento, o país mostrou uma importante capacidade para fomentar o diálogo e criar-lhe espaços. Entretanto, teve dificuldades para estabelecer por consenso uma agenda efetiva e, mais ainda, para o desenvolvimento de cursos de ação compartilhados que consolidem os processos de integração regional. Sem essa liderança, a integração sul-americana não conseguirá desenvolver seu potencial. Liderança não significa hegemonia, é diferente de “ordenar ou mandar”. Liderança é exercer uma função de *primus inter pares*, que fomenta o diálogo construtivo, mas que – ao mesmo tempo – possui a capacidade de institucionalizá-lo. Sem liderança não haverá institucionalidade sul-americana e

sem ela os acordos não serão vinculantes e efetivos para se constituírem em um referente geopolítico no continente e no mundo. Há vinte anos da queda do Muro de Berlim, a América do Sul tem as melhores oportunidades para se constituir em uma região integrada, segura, próspera, onde prime a estabilidade democrática e a paz.

Francisco Rojas Aravena · Falta biografia

Josette Altmann · Falta biografia

## ANEXO Nº I

*Cúpulas da América Latina*

CÚPULA	PAÍSES MEMBROS	Nº DE CÚPULAS
CÚPULAS TRANSREGIONAIS		
Cúpula das Américas	<b>34 países membros:</b> Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominicana, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela	5 Cúpulas Ordinárias 2 Cúpulas Extraordinárias
Cúpula Iberoamericana	<b>22 países membros:</b> Andorra, Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, R. Dominicana, Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Uruguai e Venezuela	18 Cúpulas Ordinárias
Cúpula Foro de Cooperação Econômica Ásia- Pacífico	<b>21 economias membro:</b> Austrália, Brunei, Canadá, Chile, China, Hong Kong China, Indonésia, Japão, Coreia, Malásia, México, Nova Zelândia, Nova Guiné, Peru, Filipinas, Rússia, Cingapura, China Taipei, Tailândia, Estados Unidos e Vietnã	16 Cúpulas ordinárias
Cúpula União Europeia - América Latina	<b>60 países membros:</b> Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominicana, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai, Venezuela, Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Holanda, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Romênia e Suécia	5 Cúpulas Ordinárias
Cúpula América do Sul - Países Árabes	<b>34 países membros:</b> Argentina, Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Comores, Djibouti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Equador, Guiana, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Maurítânia, Marrocos, Omã, Palestina, Paraguai, Peru, Qatar República Árabe Síria, Somália, Sudão, Suriname, Tunísia, Uruguai, Venezuela, Iêmen	2 Cúpulas Ordinárias
CÚPULAS REGIONAIS		
Grupo do Rio	<b>23 países membros:</b> Argentina, Belize, Brasil, Bolívia, Chile, Costa Rica, Colômbia, Cuba, O Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, México, Panamá, Paraguai, Peru, R. Dominicana, Uruguai, Venezuela.	20 Cúpulas Ordinárias 2 Cúpulas Extraordinárias
Cúpula América Latina e o Caribe sobre Integração e Desenvolvimento	<b>33 países membros:</b> Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominicana, Equador, O Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai, Venezuela	1 Cúpula Ordinária

*continua*

continuação

CÚPULA	PAÍSES MEMBROS	Nº DE CÚPULAS
CÚPULAS DAS MACRO REGIÕES		
Projeto Mesoamérica	<b>9 países membros:</b> México, Belize, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua, Costa Rica, Panamá e Colômbia	6 Cúpulas Ordinárias
UNASUL	<b>12 países membros:</b> Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Venezuela, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Chile, Guiana e Suriname	3 Cúpulas Ordinárias 3 Cúpulas Extraordinárias
ALBA	<b>9 países membros:</b> Venezuela, Bolívia, Cuba, Honduras, Nicarágua, Dominicana, São Vicente e as Granadinas, Antígua e Barbuda, Equador.	6 Cúpulas Ordinárias 6 Cúpulas Extraordinárias
Petrocaribe	<b>19 países membros:</b> Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Costa Rica, Cuba, Dominica, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, República Dominicana, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname e Venezuela	6 Cúpulas Ordinárias
Arco do Pacífico	<b>11 países membros:</b> México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua, Costa Rica, Panamá, Colômbia, Equador, Peru e Chile	1 Cúpula Ordinária
Associação de Estados do Caribe	<b>25 países membros:</b> Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, República Dominicana, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, e Venezuela	4 Cúpulas Ordinárias
CÚPULAS SUB-REGIONAIS		
MERCOSUL	<b>5 países membros:</b> Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela	37 Cúpulas Ordinárias
Comunidade Andina de Nações	<b>4 países membros:</b> Bolívia, Equador, Colômbia e Peru	17 Cúpulas Ordinárias
Sistema de Integração Centroamericana	<b>8 países membros:</b> Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, República Dominicana, Panamá	34 Cúpulas Ordinárias
CARICOM	<b>15 países membros:</b> Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Montserrat, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago	30 Cúpulas Ordinárias
OTCA	Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela	2 Cúpulas Presidenciais

## As instituições econômicas multilaterais e as relações internacionais no pós-Guerra Fria: o caso da Organização Mundial do Comércio

LEANE CORNET NAIDIN E  
DIEGO SANTOS VIEIRA DE JESUS

Com a crescente ampliação geográfica do comércio internacional, a conexão global dos mercados financeiros e o crescimento do poder das companhias transnacionais, principalmente depois do fim da Guerra Fria, grande parte da autonomia dos Estados foi cedida para instituições multilaterais, de forma que certas funções de governança são cada vez mais executadas por meio de atividades que não têm origem exclusivamente nos governos, mas em organizações internacionais (Rosenau, 2000, p.14-16). O objetivo deste artigo é examinar o papel das instituições econômicas multilaterais na construção das relações internacionais após o fim da Guerra Fria, com ênfase na atuação da Organização Mundial do Comércio (OMC). Na próxima seção, apresentaremos as principais definições, propriedades e funções das instituições internacionais e as perspectivas analíticas mais relevantes de sua atuação na ordem internacional pós-Guerra Fria, focando, principalmente, no papel das organizações internacionais multilaterais. Na seção seguinte, apresentaremos as principais funções da OMC, bem como os aspectos mais importantes de seu desenho institucional. Como ilustração do escopo da negociação multilateral, do papel dos contenciosos comerciais e das possibilidades de coalizões, serão examinadas as características da negociação do regime de subsídios no comércio internacional.

## AS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E O MULTILATERALISMO: COOPERAÇÃO E PODER

No contexto das inúmeras transformações pós-Guerra Fria, as instituições internacionais podem oferecer pontos de coordenação pelos quais os Estados harmonizem suas ações, e o discurso criado por tais instituições pode oferecer segurança sobre a performance dos seus membros, necessária se as partes querem manter a aquiescência às normas e às regras internacionais (Abbott et al. 2000, p.419). Como apontam Chayes & Chayes (1998, p.118-127), as instituições internacionais podem oferecer prescrições para ação em situações de escolha, carregando normas com o sentido de obrigação – principalmente as de maior nível de formalidade, estabelecidas por acordos assinados entre atores governados pelo Direito Internacional. O desenvolvimento de normas legais por meio de instituições pode influenciar o comportamento dos atores num momento em que tais normas provêm explicações adequadas para as ações. O processo discursivo de explicação, justificativa e persuasão pelo qual os atores aprendem a cooperar é também, ao mesmo tempo, um processo de reconstrução dos seus interesses em termos de compromissos compartilhados. Em face do contexto de maior complexidade das relações internacionais e interdependência no período posterior ao fim da ordem bipolar – no qual as atividades cooperativas complexas requerem altos níveis de coordenação –, as instituições internacionais podem estabilizar expectativas e reduzir os custos de transação de mal-entendidos posteriores, conflitos e disputas, trazendo uma maior ênfase na previsibilidade e na confiança (Chayes & Chayes, 1998, p.118-127).

Isso pode ser observado particularmente na atuação das organizações internacionais, formas específicas de institucionalização que remetem a associações voluntárias de atores – em geral, os Estados – com base no Direito Internacional e que, além de serem dotadas de maior permanência que outras instituições, também têm documentos constitutivos, regulamentos e órgãos diretivos específicos. Elas podem conduzir as provisões de tratados regulatórios e assumir responsabilidade pela sua implementação, funcionando como arena focalizada e intensificada de justificação pública capaz de intensificar o conteúdo do discurso e elevar a importância das normas. A discussão sobre o escopo e o significado das normas nos procedimentos formais da organização amplia seu caráter de autoridade. O conteúdo de normas substantivas torna-se mais transparente nos debates nas organizações, e as questões de aquiescência podem ser trabalhadas por meio de procedimentos organizacionais, geralmente resultando em recomendações ou resoluções que levam a parte recalcitrante

a rever sua posição (Chayes & Chayes, 1998, p.118-127). Nesse sentido, as funções específicas dessas organizações podem girar em torno da facilitação da negociação e da implementação de acordos, da resolução de disputas, da administração de conflitos e da condução de atividades operacionais, como assistência técnica e formulação de normas e do discurso internacional. Tais organizações podem atuar como representantes das comunidades, permitindo aos Estados criar e implementar valores coletivos e verificar o cumprimento dos compromissos internacionais (Abbott & Snidal, 1998, p.4-5)

Dentre os atributos funcionais dos quais derivam essas funções, que fazem com que Estados prefiram tais organizações a outras formas de institucionalização, Abbott & Snidal (1998, p.4-5) destacam as propriedades centrais de centralização e independência. As organizações internacionais viabilizam a centralização de atividades coletivas por meio de uma estrutura concreta e estável, bem como de um aparato administrativo de apoio. Na crença de vários Estados, essa característica maximiza a eficiência das atividades coletivas e os efeitos da organização nos entendimentos, no ambiente e nos interesses desses atores. Ao mesmo tempo, oferecem independência, num momento em que podem reforçar a habilidade de agir com certo nível de autonomia dentro de esferas definidas e a operação de forma razoavelmente neutra na administração de disputas interestatais.

Porém, é possível perceber que os diversos especialistas possuem múltiplas visões acerca das motivações para o uso de organizações internacionais formais como veículos de cooperação e os atributos que levam ao seu uso e as destacam em relação a outros arranjos institucionais, como a cooperação informal. Young (1989), por exemplo, concebe que as instituições sociais são respostas a problemas ou situações de ação coletiva nos quais a busca por interesses definida em termos puramente individualistas geralmente leva a resultados socialmente indesejáveis. As organizações internacionais são instituições sociais que guiam as ações dos atores envolvidos em atividades específicas e, como toda instituição social, são práticas que consistem de papéis reconhecidos ligados por conjuntos de regras e convenções que embasam a relação entre os atores. São, assim, artefatos humanos caracterizados pela conjunção de regularidades comportamentais e expectativas convergentes por parte dos membros. Logo, a anarquia internacional não é necessariamente um estado de conflito, desordem e caos, mas um estado social que possui instituições ou regimes que operam na falta de organizações centrais que os administrem.

Keohane (1993) ressalta que os regimes internacionais que podem ser sustentados e preservados por organizações internacionais auxiliam os Estados a

ampliar o exercício de sua influência. Por meio desse aparato institucional, tais atores podem reduzir as incertezas sobre o comportamento dos demais, na medida em que as organizações internacionais que sustentam tais regimes são responsáveis pela ampliação da transparência, compartilhamento de informações, diminuição dos custos de transação e provisão de mecanismos de resolução de disputas. Já Mearsheimer (1995), afirma que os Estados mais poderosos podem criar instituições a fim de manter e ampliar seu poder, ou seja, as instituições – conjuntos de regras que estipulam as formas em que os Estados devem cooperar e competir com os outros – são regras criadas por Estados racionais, os quais escolhem racionalmente se vão obedecer ou não a regras que eles mesmos criaram. Grieco (1997) defende que, diante das assimetrias na distribuição de poder no nível internacional, as instituições como as organizações internacionais permitem a oferta de oportunidades de voz para os membros mais fracos, enquanto trazem recursos para a racionalização do poder dos mais fortes, conferindo a eles um veículo para exercerem seu poder discreta e legitimamente sobre seus parceiros, sem tanta resistência por parte deles.

Muitas dessas organizações podem assumir uma forma multilateral, remetendo a uma forma de cooperação num grau de institucionalização bastante avançado, com práticas sociais bastante estabelecidas. Segundo Ruggie (1992, p.571), o multilateralismo é uma forma institucional que coordena as relações entre três ou mais Estados com base em princípios generalizados de conduta, que especificam o procedimento apropriado para uma classe de ações, sem referência aos interesses particularistas das partes ou às exigências estratégicas que podem existir em qualquer ocorrência específica. Seus corolários são a indivisibilidade entre os membros da coletividade quanto à extensão do comportamento em questão, vista como uma construção social, não uma condição técnica; e a reciprocidade difusa, um arranjo em que a expectativa dos membros é a de alcance de uma equivalência de benefícios no agregado e ao longo do tempo, ou seja, tem espectros temporais maiores, não se esperando amplos benefícios no curto prazo (Caporaso, 1992, p.601-602; Ruggie, 1992, p.572-573). O multilateralismo pode reduzir as incertezas sobre o comportamento dos atores (incluindo restrições à ação unilateral) e ampliar a transparência, o compartilhamento de informações, a diminuição dos custos de transação e a provisão de mecanismos de resolução de disputas (Keohane, 1993, p.273). Tais instâncias multilaterais podem criar e implementar valores coletivos, educando comunidades e reforçando as normas, e verificar o cumprimento dos compromissos internacionais, atuando como enforcers (Abbott & Snidal, 1998, p.23-27). As instâncias multilaterais,

segundo Ruggie (1992, p.586-592), mostram-se cada vez mais necessárias e precisam cada vez mais ampliar sua durabilidade e capacidade de adaptação às mudanças no contexto do pós-Guerra Fria. Na próxima seção, exploraremos o papel das OMC como uma organização multilateral que atua impulsionada pelos países membros da organização, no âmbito das relações comerciais e no contexto do mundo pós-Guerra Fria.

## A OMC : PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E NATUREZA DA ORGANIZAÇÃO

**A** Rodada Uruguai (1986-1994), que constituiu a Organização Mundial de Comércio – OMC, foi concluída após longo esforço de negociações multilaterais, no âmbito do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (1947). A OMC, no que se refere aos objetivos de construção de uma coordenação do sistema multilateral de comércio, foi muito além do escopo do GATT. Como se sabe, abrange regras relativas ao comércio de bens e serviços. Dentre seus resultados, se destacam: (a) o aprimoramento do procedimento de solução de controvérsias, por meio da criação do Órgão de Apelação e modificação do critério para aprovação dos resultados de controvérsia de consenso positivo para consenso negativo<sup>1</sup>; (b) o estabelecimento de um compromisso com um “pacote único” de regras – o “*single undertaking*” por meio do qual os países Membros da OMC devem aceitar a totalidade de seus dispositivos, gerando um ordenamento jurídico unificado, e consubstanciado, ao final da Rodada Uruguai, em sua Ata Final; (c) incorporação dos setores agrícola e de têxteis e vestuários às regras multilaterais, por meio da criação de Acordos específicos (Acordo sobre Agricultura e o Acordo sobre Têxteis e Vestuário - ATV); e (d) maior disciplinamento das regras referentes a distintos temas, dentre as quais se destacam as relativas ao Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias – o ASMC.

Enquanto o GATT *à la carte* era concebido como uma relação jurídica entre suas Partes Contratantes, a OMC se constitui em uma organização internacional, com personalidade jurídica própria conforme expresso no

1 Segundo o procedimento de solução de controvérsias do GATT-1947, os resultados das controvérsias (relatórios dos painéis) somente seriam adotados pelos países, na hipótese de todos os países signatários do GATT concordarem com os resultados existentes (consenso positivo). Sob as novas regras, emanadas da Rodada Uruguai, os resultados das controvérsias (agora consubstanciados no relatório do painel e, se existir, no relatório do Órgão de Apelação) serão aceitos, a menos que todos os Membros concordem em não aceitá-los – “consenso negativo”.

Artigo II, parágrafo 1º do Acordo de Marrakesh, gerando uma dimensão institucional que explica porque, além de normas de conduta, a OMC contém normas de organização, normas que conduzem à coordenação e convergências das ações dos Estados para o alcance de propósitos comuns – daí a criação de um regime multilateral de comércio regido por regras (Lafer, 1998, p.24). As normas negociadas delimitam a competência discricionária dos Membros soberanos e têm o propósito de promover interesses comuns.

As funções da OMC são explicitadas no Art. III do Acordo de Marrakesh: (i) facilitar a implementação, administração e operação e aprofundamento dos objetivos do Acordo e dos Acordos Multilaterais de Comércio (III.1) ; (ii) servir de fórum para as negociações entre os Membros no que se refere a relações multilaterais de comércio nos temas pertinentes aos Acordos que integram o Acordo da OMC; além de prover um foro para negociações subsequentes e um marco para a implementação dos resultados de negociações (III.2); (iii) administrar o Procedimento de Solução de Controvérsias (III.3) ; e (iv) administrar o Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais (III.4) .

Sendo assim, a OMC é constituída por suas normas, negociadas por consenso<sup>2</sup>, e sua atuação é estimulada pela ação dos Estados, ou seja, é uma organização “*members driven*”. Nesse sentido, possui natureza bastante distinta das instituições de Bretton Woods, pois se, por um lado, o FMI e o Banco Mundial também tem funções regulatórias, seus objetivos são administrar recursos, e seu processo decisório é baseado no voto ponderado. A OMC não possui competência normativa autônoma para impor obrigações aos Estados Membros quanto a suas políticas de comércio.

Seu papel e sucesso dependem da ação dos próprios Estados na aceitação efetiva da implementação das regras acordadas e da credibilidade que assim lhe é conferida. Assim, trata-se de um “tratado internacional voltado para patrocinar a interdependência dos interesses comuns de suas partes contratantes...”. Este é o pressuposto fundamental no qual se baseia a OMC: “uma interação organizada e não anárquica entre os atores da vida econômica em um mercado globalizado, que não funciona como um jogo de soma zero,, em

2 Acordo de Marrakesh, IX.1). São rigorosas as regras para votação com base em maioria de ?, como no caso da dispensa de obrigações (maioria de ?, se não alcançado consenso). O consenso é o processo decisório básico. Não requer unanimidade e representa um estímulo a participação de todos, uma vez que reduz as chances de um Estado assumir compromissos e estar vinculado a uma decisão que fira seus interesses.

que o ganho de um significa a perda de outro. Há conflito, mas há também cooperação, lastreada num processo abrangente que tem sua base na racionalidade e na funcionalidade da reciprocidade de interesses...” (Lafer, 1998, p.26; p. 28). Torna-se possível, portanto, a barganha de interesses nacionais e a negociação de interesses sistêmicos. Esse processo se torna factível pela regra do “*single undertaking*” que viabiliza a integração e a negociação cruzada de todos os temas que fazem parte da globalização do comércio internacional. Ademais, para ser eficaz, todos o Estados devem participar da negociação e implementação das normas, o que justifica a regra do consenso<sup>3</sup>.

Vale notar a importância da negociação de um acordo de solução de controvérsias efetivo e a reformulação do seu sistema de funcionamento e implementação de resultados (Anexo II do Acordo de Marrakesh). Seu significado para a confirmação da credibilidade da organização e de suas normas é fundamental, e vem permitindo a crescente atuação dos países em desenvolvimento, de menor poder relativo. Isso se deve ao fato do regime permitir a administração do conflito e a cooperação no mercado, por meio de um enquadramento jurídico eficiente (Entendimento sobre Regras e Procedimentos que Regem a Solução de Controvérsias).

Contudo, o fato de o Acordo da OMC abarcar um conjunto de regras completo aplicáveis ao comércio não significa que sua interpretação e implementação sejam diretamente uniformes entre os Estados membros da organização, os quais tendem a adotar interpretações empíricas de fatos e medidas de forma a legitimar seus interesses. De forma a mitigar as tendências unilaterais de interpretação, foi concebido o mencionado Entendimento, o qual se aplica ao conjunto dos acordos que constituem o regime da OMC.

É o que Lafer chama de “adensamento da juridicidade” É interessante ter em mente, como ressalta esse autor, (1998, p.30) que os compromissos assumidos tendem a ser eficazes porque se reconhece que os contenciosos comerciais econômicos, no âmbito da OMC, são aceitos como expressando conflitos de interesses entre os Estados e agentes econômicos envolvidos, e não como “conflitos de concepção”.

O Entendimento se enquadra assim no âmbito do Artigo XXIII do GATT, que prevê que benefícios adquiridos por meio de negociações comerciais podem ser anulados ou comprometidos por políticas adotadas pelos

3 Exceção feita aos acordos plurilaterais (Acordo sobre Comércio de Aeronaves Civas e o Acordo sobre Compras Governamentais), os quais só geram obrigações e direitos para os países que os assinam; o Brasil não é signatário de nenhum desses acordos plurilaterais.

Estados membros da organização. Nesse caso, a parte afetada pode recorrer aos procedimentos de reclamação previstos. Ou seja, criou-se um regime que contempla uma “obrigação de resultado” (Lafer, 1998, p.32) que representa uma medida de construção de confiança, viabilizando a previsibilidade e a estabilidade do sistema multilateral de comércio. Esse adensamento da juridicidade é confirmado, entre outros, por meio da regra do “consenso negativo” e também devido à autoridade delegada pelo Membros ao Órgão de Solução de Controvérsias, como base na estrita definição dos termos de referência do contencioso, preparado pela Parte Reclamante.

Assim, o Entendimento garante o direito a estabelecimento de um *panel* (grupo de peritos) para julgar a reclamação apresentada; se recorrer de um relatório emanado do exame do grupo de peritos ao Órgão de Apelação (OA); se adotar o relatório do OA<sup>4</sup>; monitoramento coletivo regido por normas quanto à implementação de recomendações e decisões do Órgão de Solução de Controvérsias; pedir, conforme as regras previstas, uma compensação e/ou suspensão de concessões em caso de não-implementação de um relatório adotado pelo *panel* ou pelo OA.

#### AS NEGOCIAÇÕES DO ACORDO DE SUBSÍDIOS E MEDIDAS COMPENSATÓRIAS- ASMC

**A** agenda da negociação de um regime multilateral sobre subsídios na Rodada Uruguai, e que resultou no Acordo vigente atualmente, foi clara desde o início, mas com uma clivagem de interesses econômicos dos Estados explícita: os Estados Unidos se preocupavam em restringir a utilização das políticas de subsídios, o que consideravam prioritário em relação à regulamentação de seus efeitos. Esta abordagem contava com a simpatia dos governos de países que reconheciam os impactos deletérios de uma “corrida de subsídios” no comércio internacional, e as implicações sobre seus orçamentos domésticos.

A União Europeia, por sua vez, defendia uma abordagem que definisse claramente o conceito de “subsídio” e que as disciplinas fossem voltadas para os critérios para a delimitação de seus impactos sobre o comércio. Defendiam

4 No período do GATT, não havia o Órgão de Apelação e o processo decisório se baseava no “consenso positivo”, isto é, as decisões e recomendações emanadas do Relatório do Painel só eram adotadas (ou seja, aprovadas) se todos os países concordassem com a aprovação do Relatório, o que era inviabilizado pelo Estado que perdia a disputa.

que as negociações respondessem às seguintes lacunas do código negociado na Rodada Tóquio: quais políticas deveriam ser consideradas subsídio, e disciplinadas no regime multilateral, as que implicassem custo para o governo (abordagem defendida pelos europeus e pelo Japão) ou as medidas que gerassem benefício para o receptor? Em que situações os subsídios geram distorções sobre o comércio, e, portanto, deveriam ser “acionáveis”? Como seriam calculados os subsídios?

Já os países em desenvolvimento priorizavam, por um lado, regras mais estritas e transparentes para a aplicação de medidas compensatórias; por outro, tendo em conta suas possibilidades limitadas de arcar com os custos dos subsídios, e se beneficiando também, nos anos anteriores ao período da Rodada Uruguai, da adoção de políticas de governo para o desenvolvimento das atividades industriais, defendiam regras aplicáveis para o tratamento especial e diferenciado (UNCTAD, 2000). Assim, a renegociação do ASMC, durante a Rodada Uruguai, é um exemplo que expressa claramente os compromissos e as implicações da negociação comercial multilateral para os países em desenvolvimento.

Assim, seu texto acomodou perspectivas do tema, advindas de discussões travadas no GATT, na década de 70 (Rodada Tóquio). A posição norte-americana sempre foi a de estabelecer disciplinas mais restritivas para os subsídios. Em contraste, a maioria dos outros países, cuja posição era representada mais explicitamente pela CE, defendia a visão de que subsídios constituem importantes e legítimos instrumentos de política econômica e social, e uma “válvula de escape” necessária para o apoio a indústrias durante períodos de recessão econômica. Advogava, portanto, uma definição de “subsídio” que permitisse assistência para o ajustamento estrutural e desenvolvimento regional. Adicionalmente, outros membros da OMC, que não os EUA, consideravam ser também necessário restringir a utilização do instrumento da “defesa comercial” como política de proteção comercial<sup>5</sup>. De fato, a limitação da possibilidade de concessão de subsídios não deveria minorar a relevância da negociação quanto aos impactos da aplicação de medidas compensatórias sobre fluxos de comércio, difundidos na análise econômica. (Bagwell & Staiger, 2005; Sykes, 2003).

5 Como já notório, esse viés na utilização do instrumento não se restringe aos países desenvolvidos - diversos países em desenvolvimento vêm aplicando as medidas previstas pelo ASMC, na medida em que observam aumento de importação em função da maior abertura de seus mercados.

## AS COALIZÕES E AGENDA BRASILEIRA SOBRE SUBSÍDIOS E MEDIDAS COMPENSATÓRIAS

A “ambigüidade construtiva”<sup>6</sup> característica dessas negociações, e os antagonismos descritos, propiciaram que, em vários temas, a linguagem do ASMC contenha lacunas conceituais e metodológicas importantes. A renegociação do ASMC durante a Rodada Uruguai visou ou ao “fortalecimento” ou à “flexibilização” das disciplinas vigentes e, no caso de medidas compensatórias, sua utilização com viés protecionista motivou a negociação do “disciplinamento” na aplicação dessas medidas.-

Atualmente, na Rodada de Doha, a defesa da maior restrição na concessão de subsídios é liderada pelos EUA e em vários aspectos conta com o apoio da CE, em relação à qual se observa uma evolução da posição em comparação com a rodada anterior, quando a Comunidade era basicamente demandante no tema – alteração motivada pelo esforço europeu de redução dos custos dos subsídios da Comunidade, a partir dos anos 1990. A posição norte-americana busca ampliar a lista de políticas proibidas, e/ou ampliar a categoria de políticas que, presume-se, implicariam, *a priori*, impactos restritivos sobre o comércio, gerando efeitos desfavoráveis sobre os parceiros comerciais, resulta de preocupação com os impactos da acessão da China e Rússia à OMC.

As propostas de ampliação da categoria dos *subsídios proibidos* envolvem o confronto de interesses com países que pretendem reservar um *policy space* para políticas internas de apoio à atividade industrial. Propostas de restrição incluem a de restringir as políticas dos Estados de concessão de empréstimos governamentais financeiros a empresas privadas, tema que afeta diretamente as políticas de financiamento de longo prazo de países em desenvolvimento – e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no caso do Brasil –, dadas as características dos mercados financeiros privados nesses países. Os Estados Unidos consideram, ainda, que os programas atualmente incluídos na categoria de subsídios acionáveis – subsídios para cobrir perdas operacionais, perdão de dívidas ou empréstimos para cobrir pagamentos de dívidas – deveriam ser proibidos, tendo em vista o seu impacto distorcivo sobre o comércio.

A agenda brasileira busca flexibilidades nas disciplinas para subsídios à exportação que levem em conta os condicionantes macroeconômicos de países em desenvolvimento (PEDs). Pretende resguardar os instrumentos de

6 Termo cunhado por Celso Lafer e Vera Thorstensen (2002).

financiamento público e crédito à exportação. Por outro lado, observa-se na posição brasileira a preocupação de reduzir o ônus de prova dos países reclamantes no que concerne a questionamentos sobre os subsídios agrícolas. Esse é um tema exemplar no exame das motivações para a convergência ou clivagem de posições negociadoras, conforme interesses domésticos específicos: por um lado, o Brasil conta com o apoio do Canadá na questão dos subsídios agrícolas; por outro, esses países estão em lados opostos na negociação dos subsídios à exportação, como era de se esperar, em razão do tratamento especial para o setor de aeronaves civis atualmente vigente (qual seja, a não-aplicabilidade da cláusula de presunção de “grave dano” a esse setor). A posição do Brasil defende que as condições macroeconômicas vigentes nos PEDs são distintas das observadas nos países desenvolvidos, implicando diferenciais de custo para a captação de recursos públicos. Desse modo, sua proposta de revisão das regras vigentes visa a preservar a capacidade dos países em desenvolvimento em competir no mercado internacional, em condições que, por um lado, levem em conta seus níveis de desenvolvimento e, por outro, não impliquem distorções nas condições oferecidas no mercado mundial.

Ressalte-se o papel dos contenciosos iniciados na OMC no âmbito das negociações de Doha. Tendo em vista que os resultados das controvérsias não constituem jurisprudência, nota-se uma tendência, por parte dos Estados envolvidos, seja como demandante ou demandado, de apresentação de propostas de negociação que decorrem dos resultados desses contenciosos. Ou seja, conforme o ganho ou perda de causa de um membro na controvérsia, o tema é levado como proposta de alteração do regime, com o propósito de introduzir modificações que atendam a seus interesses. Esse é o caso, por exemplo, de propostas de negociação apresentadas pelo Canadá no tema da especificidade (*Softwood Lumber – Antidumping Duties* (DS/257)), pela Austrália no tema de definição de “subsídios vinculados ao desempenho exportador” (*Australia – Subsidies Provided to Producers and Exporters of Automotive Leather* (DS/126)) ou do Brasil, no caso dos parâmetros de mercado para a configuração de subsídios à exportação (Brasil – Aircraft, DS/46), entre outros.

A determinação do impacto do subsídio, ou, na linguagem do ASMC, da “causalidade” entre a concessão do subsídio e o “grave dano” (*serious prejudice*), constitui outro tema importante por seus efeitos sobre as exportações de produtos de países com vantagens comparativas, que sejam deslocados pela concorrência com subsídios em terceiros mercados. A prova da existência dessa causalidade não é trivial e deve ser demonstrada, no caso de um país-membro se considerar afetado pelas políticas de seus parceiros comerciais. As

controvérsias travadas nesse tema (*US-Cotton* e *Korea-Vessels*) enfatizaram a necessidade de se apresentar evidências econômicas para estabelecer a relação entre as políticas de subsídios e os seus efeitos.

Nesse sentido, o regime vem favorecendo, por meio do sistema de solução de controvérsias, não só a implementação das regras acordadas, mas a revisão contínua de normas conforme a sua aplicação empírica. O fato de o sistema prever, inclusive, a autorização de retaliações comerciais contra o Estado que não implementar os resultados de um contencioso que lhe seja desfavorável reforça o sistema, independentemente do poder relativo dos Estados envolvidos: registre-se a autorização recente de retaliação, por parte do Brasil, aos Estados Unidos, por não cumprimento da obrigação de redução de subsídios à produção de algodão. Por outro lado, os países em desenvolvimento têm apresentado propostas com o objetivo de garantir efetivo *tratamento especial e diferenciado*, o qual se expressa na busca de maior liberdade de concessão de subsídios, por exemplo, por meio da renovação da categoria de subsídios específicos não acionáveis. Ressalte-se o risco político envolvido nessa posição e a necessidade de se avaliar as implicações de maior flexibilidade na concorrência entre atores dos próprios países em desenvolvimento, mas com disponibilidades para subsídios governamentais bastante diferenciadas. As renovadas propostas de “disciplinamento” das políticas de subsídios domésticas impõem a reflexão sobre questões relevantes para todos os países envolvidos, incluindo o Brasil: em que medida as opções de políticas domésticas, sujeitas, sobretudo, à disponibilidade interna de recursos e à prioridade de estabilização macroeconômica e equilíbrio fiscal, devem sofrer limitação em função das disciplinas multilaterais?

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação da OMC reflete uma discussão mais abrangente sobre o papel das organizações internacionais econômicas multilaterais no pós-Guerra Fria. Essa organização criou fóruns estáveis de negociação e reforçou normas consensuadas. Assim, definiu o contexto político das interações estatais no âmbito comercial, com mecanismos institucionalizados especializados, e gerou espaços para coalizões políticas em estruturas organizacionais comuns. Se tais organizações reforçam as tarefas de consulta e apoio na coordenação, os Estados também podem utilizá-las como arenas para seus interesses, beneficiando-se de suas atividades operacionais.

O complexo propósito de estabelecer uma disciplina multilateral com regras para políticas de subsídios tem ocupado a agenda do GATT/OMC

desde os seus primórdios. O termo “subsídio” e sua definição, ainda que familiar na análise econômica (Hufbauer, 1984; Snape, 1991; Bagwell, K. e Staiger, R., 2002; WTO, 2006), ainda é relativamente vago no regime multilateral, assim como a definição das medidas aceitáveis para seu combate, ou para a anulação de seus impactos sobre os fluxos comerciais. Por essa razão, as controvérsias sobre subsídios no âmbito da OMC têm tido repercussão significativa sobre a agenda de negociações multilaterais, tendo em vista as restrições que podem gerar sobre as políticas domésticas, em especial no tocante às políticas de subsídios proibidos, entre eles os à exportação. Essas implicações não contrariam as conclusões advindas de pesquisa econômica, que mostram que os efeitos econômicos dos subsídios à exportação são fundamentalmente distintos dos relativos a outras políticas (WTO, 2006; Bagwell e Staiger, 2004; Jackson, 1997), ainda que, no âmbito do ASMC, “subsídios domésticos” que impliquem substituição de importações também sejam classificados como proibidos.

O regime sobre subsídios e medidas compensatórias do Gatt/OMC trouxe resultados reconhecidamente positivos sobre as práticas comerciais, em particular no que se refere às expectativas de acesso a mercados, em decorrência da liberalização tarifária, que poderiam ser “anuladas” (*nullified or impaired*) por subsídios concedidos de forma indiscriminada. No presente, as renovadas propostas de “disciplinamento” das políticas de subsídios domésticas impõem, mais uma vez, a reflexão sobre questões relevantes para todos os países envolvidos, incluindo o Brasil: em que medida as opções de políticas domésticas, sujeitas à disponibilidade interna de recursos e a opções de alocação conforme a visão de política econômica nacional, sofrerão limitação adicional em função das disciplinas multilaterais? E em que medida os acordos comerciais multilaterais, na verdade, auxiliarão os Estados a adotarem regulamentações condizentes com um consenso a ser alcançado no âmbito doméstico, sem o que esse alcance seja dificultado?

**Leane Cornet Naidin** · Painelista da Organização Mundial do Comércio e professora da Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

**Diego Santos Vieira de Jesus** · Professor da Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBOTT, K.; SNIDAL, D. Why states act through formal international organizations. *Journal of Conflict Resolution*, v.42, n.1, p.3-32, 1998.
- ABBOTT, K.; KEOHANE, R.; MORAVCSIK, A.; SLAUGHTER, A.M.; SNIDAL, D. The concept of legalization. *International Organization*, v.54, n.3, 2000, p.401-419.
- CAPORASO, J. International Relations theory and multilateralism: the search for foundations. *International Organization*, v.46, n.3, 1992, p.599-632.
- CHAYES, A.; CHAYES, A. H. *The New Sovereignty*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995.
- GRIECO, J. Realist International Theory and the study of world politics. In: DOYLE, M.W.; IKENBERRY, G.J. (eds). *New thinking in International Theory*. Westview Press, 1997, p.163-201.
- KEOHANE, R. O. Institutional theory and the realist challenge after the Cold War. *Neorealism and Neoliberalism: the contemporary debate*. Nova York: Columbia University Press, 1993, p.269-300.
- MEARSHEIMER, J.J. The false promise of international institutions. *International Security*, v.19, n.3, p.5-49, 1995.
- LAFER, Celso. *A OMC e a Regulamentação do comércio Internacional: uma visão brasileira*. Livraria do Advogado, Ed., Porto alegre, 1998.
- LAFER, Celso; THORSTENSEN, Vera. Uma Avaliação Preliminar da Conferência de Doha – As ambigüidades construtivas da agenda do desenvolvimento. *Política Externa*, 10 (4), 2002, p. 57-81.
- ROSENAU, J. Governança, ordem e transformação na Política Mundial. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E.O. (Eds.) *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: UnB, 2000, p.11-46.
- RUGGIE, J.G. Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organization*, v.46, n.3, 1992, p.561-598.
- Staiger, Robert W.; Bagwell, Kyle. *Will International rules on Subsidies Disrupt the World Trading System?* Washington: National Bureau of Economic Research, 2005.
- SYKES, Alan O. The economics of WTO rules on subsidies and countervailing measures, law and economics. Olin Working Paper n. 186, The University of Chicago, maio 2003.
- UNCTAD, *Positive Agenda for Developing Countries, Issues for Future Trade Negotiations*, Geneva, 2000.
- YOUNG, O. R. *International cooperation: building regimes for natural resources and the environment*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

## Transformações no sistema financeiro internacional no pós-Guerra Fria

MARIA ANTONIETA DEL TEDESCO LINS

Vinte anos depois, o panorama financeiro internacional é diametralmente distinto daquele que se conhecia quando o muro de Berlim caiu. Embora muitas das transformações financeiras não tenham relação direta com a profunda mudança política iniciada em 1989, alguns elementos – a começar pela entrada em cena de atores que estavam ‘do lado de lá’ durante a Guerra Fria, como a Rússia e a China – foram se somando para, aos poucos, resultar em um sistema financeiro cada vez maior, mais complexo e perigoso.

O quadro monetário e financeiro internacional que foi sendo desenhado após a Guerra Fria deve ser entendido no marco de sua evolução histórica, em particular desde a estrutura montada após a II Guerra Mundial. O Sistema de Bretton Woods consolidou, a partir de 1945, o arranjo monetário internacional do mundo capitalista no auge da divisão da humanidade em dois campos separados.

Este ensaio procura fazer uma breve reflexão acerca da evolução do sistema monetário e financeiro internacional desde a década de 1990. Mais especificamente, a proposta é discutir as profundas mudanças ocorridas e o papel das instituições de Bretton Woods em meio a elas. Para tanto, uma primeira seção dedica-se a refazer em grandes linhas o trajeto de 1945 a 1990. Em meio a uma nova dinâmica financeira internacional, os últimos anos daquela década foram marcados por crises financeiras devastadoras em países emergentes, cujos efeitos e proporções trouxeram os organismos financeiros multilaterais para o centro do debate. A segunda seção retoma aspectos da atuação dessas

instituições nos episódios das crises financeiras que assolaram o mundo emergente no final dos anos 1990. Essas crises deram origem a novas iniciativas de política econômica entre os emergentes, a distintos arranjos regionais, enquanto as organizações multilaterais não lograram recuperar seu papel protagonista, nem mesmo no momento mais crítico da crise internacional entre 2008 e 2009. A terceira seção apresenta alguns dos novos desenvolvimentos em curso no sistema monetário e financeiro internacional.

Em poucas palavras, o texto procura se perguntar o que mudou no mundo financeiro desde os anos 1990.

## I. DE ONDE VIEMOS: ARRANJOS MONETÁRIOS INTERNACIONAIS DESDE BRETTON WOODS

O mundo estava a caminho de consolidar sua divisão em dois blocos quando, ao final da II Guerra Mundial, em julho de 1944, quarenta e quatro países enviaram seus representantes a Bretton Woods, nos Estados Unidos, para estabelecer os termos de uma nova ordem monetária internacional. Buscava-se exorcizar muitos erros da experiência monetária anterior que, no período entre as duas guerras, produziu desastres econômicos, ao manter as opções de política atadas a um padrão monetário incapaz de atender às necessidades de um mundo diferente. O temor de uma nova Grande Depressão inspirou a busca por se estabelecer um regime monetário no qual os governos teriam maior liberdade para realizar suas políticas econômicas. As taxas de câmbio fixas seriam uma forma de evitar turbulências muito fortes nos mercados internacionais e movimentos de desvalorização promovidos pelos países para ganhar espaço no comércio. Em Bretton Woods – mesmo tendo resultado em uma estrutura que ‘congelava’ posições nacionais desiguais na economia mundial –, prevaleceu o objetivo de criar uma ordem econômica estável e um ambiente de paz para o sistema capitalista a partir de então.

Os Estados Unidos se incumbiam de desempenhar sua função hegemônica, enquanto que a escolha do formato de ligação das moedas umas às outras deixaria algum espaço de autonomia para as políticas monetárias domésticas dos países participantes. A regra cambial era a de que os países definiam paridades ‘fixas ajustáveis’ em relação ao dólar norte-americano, o qual, por sua vez, era conversível em ouro. O grande objetivo dos acordos era o de restabelecer o comércio mundial. O câmbio ‘fixo, mas ajustável’ seria viável conjuntamente com o controle dos movimentos de capitais, que permiti-

ria aos países proteger suas moedas dos fluxos financeiros desestabilizadores (Eichengreen, 2008).

A estabilidade monetária e financeira internacional ficaria a cargo do Fundo Monetário Internacional, criado com esse propósito. O FMI foi concebido como um fundo de estabilização e tinha como tarefa fundamental socorrer os países em situações de desequilíbrio nos balanços de pagamentos. O Fundo também recebeu a tarefa de supervisionar os países, penalizando aqueles que atuassem contra a estabilidade do sistema.

Bretton Woods foi também o berço do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) ou o Banco Mundial, com função de prover recursos de longo prazo e financiar projetos de desenvolvimento.

O arranjo todo consolidou a hegemonia norteamericana na economia mundial. Os Estados Unidos proveriam liquidez internacional, pela qual os demais países concordavam em pagar. As restrições sobre os fluxos internacionais de capitais limitavam os investimentos internacionais e, em consequência, inovações.

O sistema, ao mesmo tempo em que propiciava enormes vantagens ao dólar, fazia com que as políticas daquele país tivessem impacto sobre todos. Por seu acesso irrestrito aos mercados internacionais, os Estados Unidos poderiam comprar do mundo todo sem ter o esforço de exportar, já que sua moeda era o veículo do acúmulo de reservas para todos. Mas a sustentabilidade desse esquema foi posta à prova à medida que os Estados Unidos acumularam déficits em magnitude muito superior a suas reservas de ouro. Evidentemente, os mercados anteviam uma inevitável desvalorização. Assim, o sistema de paridades desmoronou com o fim da conversibilidade declarada pelos Estados Unidos em 1971. Logo depois, as moedas passaram a flutuar umas frente às outras, em um primeiro momento com bastante oscilação e movimentos especulativos.

Como mencionado, o esquema de câmbio fixo supunha controle sobre os fluxos de capital e alguma restrição sobre as políticas econômicas nacionais, mesmo se em menor escala do que sofriam no regime anterior do padrão ouro. Aos poucos, esses ingredientes se tornaram cada vez menos aceitáveis para os países industrializados.

A ruptura da regra cambial de Bretton Woods levou as principais moedas a flutuarem entre si, enquanto arranjos monetários regionais foram surgindo, sempre no intuito de expandir o comércio e diminuir o risco.

Naquele momento a economia mundial vivia uma integração crescente de todos os mercados. Essa integração se intensificou desde os anos 1970,

fazendo com que as oscilações nas taxas de câmbio e os desequilíbrios nas contas externas de alguns países tivessem impactos cada vez mais fortes nos demais.

Em cenários de instabilidade, uma atuação precisa dos organismos financeiros multilaterais seria necessária e esperada. Mas nem sempre ela teve os efeitos desejados. Assim, tentativas de atrelar moedas nacionais em torno de uma forte ou com os principais parceiros apareciam como alternativas interessantes.

No mundo menos desenvolvido, a liquidez abundante dos anos 1970, impulsionada pelo fim do sistema de Bretton Woods e depois pelos dólares do petróleo, deu origem a um acentuado processo de endividamento, particularmente dramático na América Latina. Em muitos casos, a absorção de capital externo por esses países não vinha acompanhada de uma especial preocupação com a estabilidade macroeconômica e nem com a sustentabilidade daquele endividamento no tempo. Mesmo sem entrar no detalhamento do que foram as crises nos balanços de pagamentos dos países menos desenvolvidos na década de 1980, é preciso lembrar que o estrangulamento externo veio, na maioria das vezes, acompanhado de episódios inflacionários de enorme gravidade.

Desta forma, experiências com regimes de câmbio fixo voltaram ao elenco de políticas de ajustamento como um remédio eficiente frente a instabilidades de preços crônicas nos países menos desenvolvidos. Mais cedo ou mais tarde, a rigidez cambial também se mostrou insustentável, o que estimulou muitos desses países a adotar o regime de câmbio flutuante, em alguns casos ancorando a estabilidade macroeconômica em sistemas de metas de inflação.

As tarefas outorgadas aos organismos multilaterais criados em 1945 eram, de certa maneira, atemporais, já que consistiam essencialmente na garantia da estabilidade monetária e financeira internacional e no estímulo a políticas de desenvolvimento saudáveis, no caso do Banco Mundial. Os meios e instrumentos, sim, poderiam mudar. Passados os eventos devastadores das crises dos emergentes entre 1997 e 2002 e ainda aterrorizado, pouco tempo após o momento mais crítico da crise mundial de 2007-09, o mundo procura definir qual é o formato e o arranjo desejável para o sistema monetário e financeiro internacional e, nesse arranjo, que funções caberiam às instituições criadas originalmente para prevenir a ocorrência de uma nova Grande Depressão. Isso em meio às tormentas que pareciam estar reproduzindo aqueles tristes e sombrios anos trinta...

## 2. ORGANISMOS FINANCEIROS MULTILATERAIS

**A**o longo dessas diferentes fases do arranjo monetário mundial, o papel do FMI foi mudando. Deixando de lado os primeiros anos, o final dos anos 1970 conduziu o Fundo para as manchetes da imprensa e os debates mais acalorados nos países em desenvolvimento. O Muro de Berlim ainda não tinha caído e os organismos multilaterais carregavam em sua imagem pública uma forte vinculação com os países industrializados ocidentais e políticas de orientação liberal. Para parcelas relevantes das sociedades dos países em desenvolvimento, o FMI e o Banco Mundial eram a própria representação do capitalismo excludente e da perda de autonomia nas políticas nacionais. Naquele período, os países com problemas em suas contas externas recorreram maciçamente a empréstimos dos organismos multilaterais e assumiram, como contrapartida do crédito, compromissos referentes à condução de suas políticas econômicas.

A adoção de programas de ajuste estrutural – como ficou conhecido o conjunto de diretrizes que marcou a orientação dos organismos multilaterais – era a principal condicionalidade exigida dos países em desenvolvimento para receber recursos. Os programas continham medidas de cunho majoritariamente ortodoxo: procuravam eliminar desequilíbrios fiscais, reduzir déficits no balanço de pagamentos e enfrentar processos inflacionários crônicos. Em suma, as medidas quase sempre se orientavam para uma diminuição de gastos públicos e compressão da demanda doméstica, daí seu evidente caráter impopular. Privatização, redução de despesas estatais – muitas vezes via cortes verticais nos orçamentos públicos, incluindo políticas sociais básicas –, desvalorizações da moeda nacional para estimular exportações, redução de tarifas sobre o comércio exterior, fim de controles de preços e subsídios são exemplos de ações contidas em programas monitorados pelos organismos multilaterais.

Não cabe aqui fazer uma revisão da extensa literatura dedicada aos efeitos da implementação dos programas de ajuste estrutural nos países menos desenvolvidos. Vários fatores intervieram em meio à implementação desses programas. Se os resultados não foram os mais satisfatórios em termos de estabilização macroeconômica e aumento de bem estar social, muitos se perguntam como teria sido sem nenhuma outra ação de saneamento dos desequilíbrios estruturais daquelas economias. No entanto, é inegável que vários países latinoamericanos e ainda outros tantos da África subsaariana viram poucos avanços no quadro socioeconômico – equidade na distribuição de renda e

oportunidades, por exemplo – que tenham sido originados por essas políticas. Tampouco a estabilidade macroeconômica foi atingida, na maioria dos casos.

O fracasso das muitas tentativas de estabilização nos anos 1980 e primórdios da década seguinte abriu espaço para novas experiências de política econômica, multiplicando o número de países que recorreu à política de câmbio fixo ou, de forma mais ampla, pouca flexibilidade cambial.

A elevada diferença entre as taxas de juros praticadas em países industrializados e aquelas em curso nos países emergentes, conjugando-se a um ritmo muito forte de crescimento do produto em muitos deles, especialmente na Ásia, criaram um ambiente propício para atrair o capital financeiro na direção dos novos mercados. Estariam postos os elementos para a ocorrência de uma crise assim que algum evento viesse interromper o ciclo de sobre endividamento das instituições financeiras. Eichengreen (2008) aponta, no caso da crise asiática de 1997, para uma inconsistência entre a administração das transações correntes do balanço de pagamentos, a política cambial (na maioria dos casos fixa) e a situação política nos países. Muitos deles liberalizaram suas contas correntes sem caminhar para regimes cambiais mais flexíveis.

O fato é que a crise da Ásia abriu uma sucessão dolorosa de crises em países emergentes em um novo contexto do sistema financeiro internacional. A magnitude e a volatilidade dos fluxos de capital eram muito maiores do que antes, os modelos de políticas econômicas vigentes ampliavam em muito a vulnerabilidade externa dessas economias. Os governos nacionais tinham, naquele momento, relativamente pouco espaço para atuar e defender suas economias.

A função mais imediata do FMI diante de crises como as que eclodiram entre 1997 e 2001-02 era a de apoiar os países atingidos na recuperação da confiança e no reequilíbrio de suas contas. No caso da Ásia, à medida que os países foram desmoronando um a um, os recursos foram se mostrando insuficientes e as condicionalidades negociadas – seguindo sempre a mesma lógica de reformas estruturais com diminuição de gastos públicos, elevação de juros e impulso às reformas das instituições de controle – pesadas demais. Os efeitos da aplicação dessas medidas foram desastrosos.

Em 1998, as ações do Fundo frente à crise russa seguiram a mesma linha, com o agravante de que a possibilidade de implementação de muitas delas teria difícil sustentação política.

Nos episódios seguintes de turbulência financeira entre os países emergentes (transição cambial no Brasil em 1999, Turquia em 2000-2001, Argentina 2001-2002), a atuação do FMI tampouco foi decisiva na solução

da crise. Mais do que isso, quando o pior da crise aconteceu na Turquia, o país estava com um programa de ajustamento acordado com o Fundo em curso. Kumcu (2002) descreve a intransigência do FMI quanto a possíveis flexibilizações da política monetária com o intuito de evitar uma redução tão profunda da atividade econômica no auge da instabilidade financeira.

Como resultado em parte dos desacertos das ações de salvamento e apoio a países em crise e em parte da limitação de recursos, dada a ampliação dos valores transacionados nos mercados mundiais e sua complexidade, o FMI perdeu muito de sua importância na governança multilateral.

Todos esses acontecimentos fizeram com que os desafios para a regulação e estabilização do sistema financeiro internacional crescessem e fossem mais urgentes. Com a economia cada vez mais integrada, oscilações nas taxas de câmbio têm impactos mais agudos em todos os setores e alto potencial de contágio entre os países.

Diante das transformações nos mercados financeiros e dos enormes custos que as crises causaram, os países emergentes passaram a procurar alternativas de segurança, realizaram reformas em suas políticas econômicas, acumularam – evidentemente, graças a condições particulares na economia mundial – volumosas reservas internacionais. Eles sofreram muito menos do que os países industrializados em 2008-09.

Já desde o final dos anos 1990, uma eventual reforma na arquitetura financeira surgiu como um tópico prioritário na agenda internacional. Porém, a reforma que se discutia no início da década não se compõe estritamente dos mesmos elementos da que está em pauta hoje. O que há de diferente agora?

### 3. NOVOS ELEMENTOS NA CONFIGURAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL

**A**s tempestades que abalaram o sistema financeiro internacional, particularmente nos últimos 12 anos, fizeram com que ele passasse por transformações fundamentais no período. No âmbito das políticas de governos nacionais, foi havendo um saneamento das políticas econômicas, com uma evidente prevalência de regimes de flutuação cambial, combinado com certo rigor monetário. Nos espaços de negociação internacional, ganharam força blocos regionais, agrupamentos de países como o Grupo dos Vinte (G-20), esquemas de suporte e cooperação regional como a Iniciativa Chiang Mai, reunindo os países da Associação das Nações do Sudeste da Ásia mais China, Japão e Coreia do Sul (ASEAN + 3) para o monitoramento dos fluxos de capi-

tal, a vigilância financeira regional e redes de operações financeiras dentro do grupo.

Essas transformações estabeleceram, *de facto*, uma realidade distinta no sistema mundial. O debate acerca das mudanças institucionais a serem realizadas avançou, relativamente pouco foi feito na prática, até a crise de 2008 acionar o alarme mais uma vez, agora com volume aumentado, já que os países industrializados estavam no meio da tormenta.

#### *Reforma da arquitetura financeira internacional*

O legado positivo das crises financeiras do final dos anos 1990 foi o impulso dado por elas a importantes iniciativas de organização e reestruturação dos países emergentes. Desde um esforço de disciplinamento das políticas econômicas, passando por iniciativas de colaboração e coordenação entre países e reivindicação de mais espaço nos foros internacionais, os países emergentes tem, hoje, uma posição distinta daquela que ocupavam quando o muro caiu. Entre os emergentes estão algumas economias que estiveram 'do outro lado' durante a Guerra Fria. Fizeram a transição para o capitalismo junto com a liberalização dos mercados financeiros, o que teve profundo significado na nova configuração de suas economias.

O redesenho do sistema financeiro internacional é ponto de destaque nas conversações entre líderes mundiais. Entre as questões mais importantes na possível reforma da arquitetura financeira internacional está a necessidade de fortalecer os processos de ajustamento internacional. Isso passa pela definição de fontes mais ou menos seguras e sustentáveis de financiamento dos déficits em transações correntes dos países. O FMI tem sido responsável por essa tarefa desde a sua criação. Contudo, na redefinição das atividades de supervisão e vigilância do Fundo, propõe-se que estas poderiam ser estendidas para o mercado financeiro, além do monitoramento dos países.

Outro ponto é a prevenção e solução de crises. Aí estariam em pauta mecanismos de regulação e supervisão internacionais capazes de evitar comportamentos arriscados demais, com potencial de comprometimento e contágio da economia mundial. Enfrentar esses problemas exigiria a discussão de um código de conduta, o estabelecimento de novos instrumentos de liquidez e, eventualmente, cláusulas para o funcionamento de mercados financeiros específicos.

Em seguida, vem o problema da governança do sistema monetário e financeiro internacional. Isso abarca questões como direitos de voto no FMI,

cotas dos países membros, voz aos países mais pobres, e até a possível criação de outras instituições.

Parte do que se propunha há dez anos, como, por exemplo, uma participação mais efetiva dos governos nacionais na prevenção de crises foi feito por alguns países emergentes. Maior consistência das políticas macroeconômicas, melhoras no marco institucional doméstico, diminuição da vulnerabilidade externa são realizações incontestáveis de alguns destes países, que foram postas à prova na fase mais crítica da crise iniciada nos Estados Unidos em 2007.

O lado irônico da melhora do quadro econômico nos grandes países emergentes é que a forte acumulação de reservas internacionais fez com que eles pudessem se eximir dos empréstimos do FMI e administrar seus compromissos, renegociar e pagar antecipadamente sua dívida. O endividamento dos países emergentes, e, portanto, a principal fonte de receita do Fundo, reduziu-se de maneira acentuada desde 2003. Esse processo levou a instituição ao que Eichengreen (2007) chamou uma crise existencial: as atividades de empréstimo tendo diminuído, faltaram recursos para o FMI. Daí a necessidade de repensar sua posição, funções e políticas, especialmente porque a crise seguinte, de 2008, demandaria um montante de recursos enorme e inviável, se tivesse que ser 'enfrentada' com o caixa do Fundo.

#### *G-20*

Os países se organizaram melhor e também consolidaram sua importância nos foros internacionais. O G-20 foi criado em 1999, na esteira das crises financeiras, composto por ministros de finanças e presidentes de bancos centrais de 20 países considerados de maior importância para a economia mundial, em termos de produção e de participação nos fluxos de comércio e financeiros. O processo de desgaste sofrido pelo FMI permitiu que as discussões no âmbito do G-20 adquirissem crescente relevância, a ponto de estabelecerem a principal agenda de debates sobre as necessárias reformas da ordem financeira.

No auge da crise, em novembro de 2008, o grupo formalizou em um documento a necessidade de atuação dos governos para reforçar a supervisão dos mercados, a ampliação do acesso aberto às informações, o estabelecimento de regras de conduta, propostas de adoção de políticas contracíclicas em casos de agravamento de crises e um reforço na atuação do FMI, em conjunto com o Fórum de Estabilidade Financeira (FSE, na sigla em inglês). É importante sublinhar o discurso em favor de uma maior cooperação internacional para combater a crise e evitar outras. Na verdade, a crise de 2008, que deverá ficar registrada como uma crise essencialmente dos países industriali-

zados, ao reeditar uma maciça intervenção do Estado, tanto no salvamento de instituições financeiras, como em medidas de estímulo à demanda, evidenciou falhas profundas nas estruturas financeiras daqueles países. No caso dos Estados Unidos, a desregulamentação excessiva de segmentos do mercado financeiro e as falhas de supervisão e vigilância foram responsáveis pela amplitude que a crise assumiu.

O G-20 determinou, ao final do encontro de abril de 2009, um aporte de US\$ 1,1 trilhão para o FMI, com o objetivo de restabelecer o crédito, em um plano global de recuperação da economia. Isso confirma o consenso formado em torno da necessidade de intervenção maciça nos mercados financeiros.

#### *Novos arranjos monetários e financeiros?*

A História nos ensinou que a importância relativa das moedas espelha uma relação de poder econômico e político entre as nações. Como se sabe, os europeus começaram a falar em unificação monetária exatamente em 1971, quando da ruptura do modelo original de Bretton Woods. O euro representou uma mudança fundamental no sistema monetário internacional, embora, em seus dez anos de vida, não tenha se tornado uma alternativa ao dólar como reserva internacional.

Também no período mais recente, o forte crescimento de algumas economias emergentes, cujo principal exemplo é China, somado ao estabelecimento de relações preferenciais entre países – que não os Estados Unidos – reacenderam o debate em torno da moeda hegemônica no mundo. Precisamos de uma única referência monetária ou é possível construir um padrão diferente?

Após a crise de 2008-09, as dúvidas quanto à permanência do dólar como moeda de reserva internacional ficaram ainda mais evidentes. A China, detentora de um volume monumental de reservas em dólar, traz a público em alto e bom som sua insatisfação com o que seria um elemento limitante da administração de suas reservas. Pressões sobre a moeda americana apreciam as moedas dos países com altas reservas em dólar, fenômeno que tem efeitos nas decisões de investimento doméstico. A China propôs, no início de 2009, fazer dos Direitos Especiais de Saque do FMI a moeda de reserva oficial. Isso exigiria a existência de um banco central mundial e certamente uma delicada negociação internacional. Quem seria esse banco central? O próprio FMI? Ou um FMI completamente transformado. A ideia está na mesa.

Propostas mais simples, como a realização de comércio bilateral nas moedas nacionais dos parceiros também têm sido implementadas e podem representar, mesmo se parcialmente, uma rota em direção da menor dependência internacional em relação ao dólar.

Entre os países asiáticos, a atuação vista como inadequada do FMI na crise de 1997 deu origem a uma iniciativa interessante. A Iniciativa Chiang Mai começou a ser gestada naquele mesmo ano e reuniu o bloco ASEAN+3. Em 1999, o grupo criou dez áreas de cooperação regional, nas quais as questões financeiras estavam incluídas. A partir de 2000, os países passaram a realizar operações de *swaps* nas quais trocam moedas locais por dólares em curto prazo, com o intuito de aliviar problemas temporários de liquidez. Embora formalmente a iniciativa se refira a estas operações, o grupo determinou a intenção de cooperar em quatro grandes áreas referentes ao monitoramento dos fluxos de capital, à vigilância regional, às redes de *swaps* e ao treinamento de pessoal especializado no setor financeiro e bancário.

Sejam quais forem os desdobramentos das diferentes mutações em curso no sistema monetário e financeiro internacional, é certo que a presente estrutura não serve de maneira satisfatória às necessidades da configuração econômica dos países.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

**S**e o mundo mudou muito desde a queda do Muro de Berlim, as transformações do sistema financeiro internacional podem ser consideradas um elemento fundamental dessa mudança. Relações entre as moedas, organismos multilaterais, regulamentação dos negócios, instrumentos de operação financeira e transferência de capital entre países, velocidade das operações, posição relativa dos países nas relações financeiras e, obviamente, a plena incorporação ao sistema dos países que estavam no outro bloco durante a Guerra Fria, tudo mudou.

As instituições de Bretton Woods que, pelo menos ao longo de 50 anos, representaram uma visão precisa das relações econômicas entre nações expressas pelo valor de sua moeda, pelas estratégias de desenvolvimento, por orientações para governos, são chamadas a repensar suas ideias, suas políticas, sua posição no cenário internacional.

Isso não necessariamente significa que a defesa da liberalização de mercados financeiros, de reformas estruturais minimizando a participação estatal na economia esteja sendo rejeitada no imprescindível processo de reforma ini-

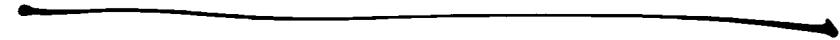
ciado e que deve se aprofundar nos próximos tempos. Mas pode significar uma abertura interessante no leque de propostas e alternativas para estabelecer um novo marco para a governança financeira internacional.

As reformas em curso não devem acontecer de uma vez. Como o processo de distensão iniciado pela *Glasnost*, as mudanças, apesar de urgentes, devem ser implementadas ao longo do tempo. Que sejam capazes de disciplinar o funcionamento dos mercados, de prevenir a ocorrência de crises e de incluir no sistema os países menos desenvolvidos.

## REFERÊNCIAS

- DELONG, J. Bradford. "What Should We Think About When Refounding the International Monetary System?" Em SAMANS, Richard, UZAN, Marc, LOPEZ-CLAROS, Augusto (eds.) *The International Monetary System, the IMF and the G-20. A Great Transformation in the Making?* World Economic Forum. New York, Palgrave Macmillan, 2007.
- EICHENGREEN, Barry. "A Blueprint for IMF Reform: More than Just a Lender" Em *International Finance*, 10:2, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*. 2<sup>nd</sup> ed. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- \_\_\_\_\_. "Out of the Box Thoughts about the International Financial Architecture." IMF Working Paper. WP/09/116, May 2009.
- KUMCU, Ercan. "Qual foi o erro da Turquia? Uma história de duas crises" Em FENDT, Roberto e LINS, Maria Antonieta D. T. *Arquitetura Assimétrica. O espaço dos países emergentes e o sistema financeiro internacional*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. Série Debates nº23, 2002.
- MILDNER, Stormy, SILVA-GARBADE, Caroline. "Por que a reforma do FMI tem sido tão difícil: os EUA e a União Européia no FMI" Em *Cadernos Adenauer IX nº 3 Governança Global*, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, março 2008.
- MOHAN, Rakesh. "Emerging Contours of Financial Regulation: Challenges and Dynamics". Reserve Bank of India Bulletin, June 2009, p. 949-965 (também disponível em [http://www.rakeshmohan.com/docs/Emerging\\_Contours\\_Speech\\_RBI\\_Bulletin\\_June\\_2009.pdf](http://www.rakeshmohan.com/docs/Emerging_Contours_Speech_RBI_Bulletin_June_2009.pdf) - acesso em 10/08/2009)
- SAMANS, Richard, UZAN, Marc, LOPEZ-CLAROS, Augusto. "Introduction: The International Monetary Convention Project: A Public-Private Exploration of the Future of the International Monetary System" Em SAMANS, Richard, UZAN, Marc, LOPEZ-CLAROS, Augusto (eds.) *The International Monetary System, the IMF and the G-20. A Great Transformation in the Making?* World Economic Forum. New York, Palgrave Macmillan, 2007.

## Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*



**Migração e políticas sociais** (n.1, 2009)

**Segurança pública** (n. 4, 2008)

**Governança global** (n. 3, 2008)

**Política local e as eleições de 2008**  
(n. 2, 2008)

**20 anos da Constituição Cidadã**  
(n. 1, 2008)

**A mídia entre regulamentação e  
concentração** (n. 4, 2007)

**Partidos políticos: quatro continentes**  
(n. 3, 2007)

**Geração futuro** (n. 2, 2007)

**União Européia e Mercosul: dois  
momentos especiais da integração  
regional** (n. 1, 2007)

**Promessas e esperanças: Eleições na  
América Latina 2006** (n. 4, 2006)

**Brasil: o que resta fazer?** (n. 3, 2006)

**Educação e pobreza na América  
Latina** (n. 2, 2006)

**China por toda parte** (n. 1, 2006)

**Energia: da crise aos conflitos?**  
(n. 4, 2005)

**Desarmamento, segurança pública e  
cultura da paz** (n. 03, 2005)

**Reforma política: agora vai?**  
(n. 02, 2005)

**Reformas na Onu** (n. 01, 2005)

**Liberdade Religiosa em questão**  
(n. 04, 2004)

**Revolução no Campo** (n. 03, 2004)

**Neopopulismo na América Latina**  
(n. 02, 2004)

**Avanços nas Prefeituras: novos  
caminhos da democracia** (n. 01, 2004)

**Mundo virtual** (n. 06, 2003)

**Os intelectuais e a política na América Latina** (n. 05, 2003)

**Experiências asiáticas: modelo para o Brasil?** (n. 04, 2003)

**Segurança cidadã e polícia na democracia** (n. 03, 2003)

**Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas** (n. 02, 2003)

**Eleições e partidos** (n. 01, 2003)

**O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas** (n. 06, 2002)

**O Nordeste à procura da sustentabilidade** (n. 05, 2002)

**Dilemas da Dívida** (n. 04, 2002)

**Ano eleitoral: tempo para balanço** (n. 03, 2002)

**Sindicalismo e relações trabalhistas** (n. 02, 2002)

**Bioética** (n. 01, 2002)

**As caras da juventude** (n. 06, 2001)

**Segurança e soberania** (n. 05, 2001)

**Amazônia: avança o Brasil?** (n. 04, 2001)

**Burocracia e Reforma do Estado** (n. 03, 2001)

**União Européia: transtornos e alcance da integração regional** (n. 02, 2001)

**A violência do cotidiano** (n. 01, 2001)

**Os custos da corrupção** (n. 10, 2000)

**Fé, vida e participação** (n. 09, 2000)

**Biotecnologia em discussão** (n. 08, 2000)

**Política externa na América do Sul** (n. 07, 2000)

**Universidade: panorama e perspectivas** (n. 06, 2000)

**A Rússia no início da era Putin** (n. 05, 2000)

**Os municípios e as eleições de 2000** (n. 04, 2000)

**Acesso à justiça e cidadania** (n. 03, 2000)

**O Brasil no cenário internacional** (n. 02, 2000)

**Pobreza e política social** (n. 01, 2000)



**Brasil – União Europeia – América do Sul  
Anos 2010-2020**

*Editor responsável: Peter Fischer-Bollin*

ISBN: 978-85-7504-138-3

Esta publicação reúne uma série de contribuições produzidas para o Colóquio Internacional “Brasil – União Europeia – América do Sul, anos 2010-2020” realizado em outubro de 2008 no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. No seminário foram debatidos os diferentes papéis que o Brasil e os demais atores vinculados às relações tanto UE-América do Sul quanto, mais especificamente, UE-Mercosul, possam ter desempenhado, desempenham ou possam vir a desempenhar, no plano de suas respectivas políticas externas, dentro de um cenário de crise financeira iniciada em fins de 2007.

O livro é dividido em três partes. A primeira concentra-se no papel do *Brasil entre a UE e América do Sul*, desde a perspectiva dos Estados e da União Europeia como organização regional composta por Estados-membros. A segunda parte orienta-se para questionamentos sobre as rivalidades e convergências que podem estruturar-se através do Atlântico. A terceira parte busca explicar importantes traços institucionais que marcam as duas regiões, tomando em conta suas simetrias e suas a-simetrias, assim como oferece ao leitor conceitos explicativos do comportamento externo dos Estados.

Para assinar ou adquirir os Cadernos Adenauer, acesse:

[www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)

ESTE LIVRO FOI COMPOSTO POR CACAU MENDES  
EM ADOBE GARAMOND C. II/I4 E IMPRESSO PELA  
IMPRINTA EXPRESS EM PAPEL PÓLEN SOFT 80 G/M<sup>2</sup> PARA  
A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER NA PRIMAVERA DE 2009