

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 3 | 2015

The United States in the Middle East (2001 - 2014): from intervention to retrenchment

Peter R. Demant,
Ariel Finguerut

O nexo migração-desenvolvimento nas relações entre diásporas e Estados: o caso das associações brasileiras e cabo-verdianas em Portugal

Iris de Mel T. Dias,
Isabel Maria E. Carvalhais

Estado e Organismos Internacionais: limites à cooperação sob a ótica realista

Augusto L. Rinaldi,
Cristiano Morini

Cooperation on food security with Africa as an instrument of Brazil's Foreign Policy (2003 - 2010)

Felipe L. Albuquerque

A Rússia e o Exterior Próximo: potencialidades e entraves para um projeto de grande potência

Marcos Paulo R. Quadros,
Lauren Machado

Antidumping e a Organização Mundial do Comércio: da emergência à incerteza da Regulação Internacional

Marc Antoni Deitos

Investigação Criminal e Regime Internacional de direitos humanos: em busca de um modelo internacional de investigação

Ana Maura T. Marques

Por uma nova inserção regional: o legado de Mandela na Política Externa da África do Sul

Anselmo Otavio

A intervenção ocidental na Líbia: interesses ocidentais e o papel da Liga Árabe

Guilherme Z. Oliveira

Resenha: Gridlock: Why Global Cooperation is Failing When We Need It Most

Oliver Stuenkel


Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais


Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

Apresentação

O volume 4, número 3 da *Brazilian Journal of International Relations (BJIR)* finaliza as atividades de publicação do quarto ano do nosso periódico científico. A cada volume consolidamos nossa posição no cenário nacional e internacional devido, principalmente, à publicação de artigos científicos de temáticas diversas sobre nossa área de conhecimento e de autores com filiações institucionais múltiplas. Nesse sentido, agradecemos todos os autores que confiaram na *BJIR* e submeteram suas pesquisas para avaliação. Sem vocês, a *BJIR* não existiria. Nossa gratidão é devolvida em profissionalismo editorial, bem como em ausência total de preconceitos acadêmicos e/ou científicos. É por isto que publicamos desde autores consagrados, jovens pesquisadores emergentes e iniciantes na arte da pesquisa científica no campo das Relações Internacionais. Nossa única exigência é a qualidade dos trabalhos, a qual é garantida pela excelência do trabalho voluntário prestado pelos pareceristas da *BJIR*, os quais são identificados na última edição de cada volume. A todos vocês, NOSSO MUITO OBRIGADO! Cabe ainda destacar que nosso Conselho Editorial foi ampliado, nosso time de suporte acadêmico e científico cresce com qualidade nacional e internacional. Entre os novos membros, cabe destacar: Edward Mansfield, da *University of Pennsylvania*; John Odell, da *University of Southern California*; Peter Katzenstein, da *Cornell University*; e Stephen Krasner, da *Stanford University*. Por fim, a *BJIR* passou a utilizar o sistema DOI, uma ferramenta eficaz que fornece uma infraestrutura técnica e social para o registro e o uso de identificadores persistentes e interoperáveis em redes digitais, facilitando a localização dos artigos e documentos publicados no periódico.

Nesta perspectiva, este número apresenta artigos instigantes sobre temáticas relevantes, contemporâneas e incandescentes na área de Relações Internacionais, sobretudo no tocante as questões da África, do Oriente Médio, dos Direitos Humanos, da Cooperação Internacional, da Teoria Realista, das Migrações e do Comércio Internacional.

Assim, no artigo "*The United States in the Middle East (2001–2014): From intervention to retrenchment*", Demant e Finguerut procuram discutir as consequências paradoxais da Primavera Árabe e os resultados das mobilizações com foco no papel dos movimentos islâmicos e nas reações dos Estados Unidos, inclusive sobre as revoltas mais recentes. A hipótese defendida é a de que a ação estadunidense tem causado descontentamentos generalizados e pouco contribuído para a solução dos impasses.

Em “*O nexo migração-desenvolvimento nas relações entre diásporas e Estados: o caso das associações brasileiras e cabo-verdianas em Portugal*”, Dias e Cavalhais discutem o papel dos movimentos associativos nas diásporas brasileira e cabo-verdiana em Portugal e como elas contribuem com o nexu migração-desenvolvimento nos respectivos países de origem. As autoras indicam nos seus resultados que estes movimentos associativos contribuem para articular redes de políticas públicas capazes de induzir autodesenvolvimento das comunidades de origem, sobretudo no caso cabo-verdiano.

Já no terceiro artigo, “*Estado e organismos internacionais: limites à cooperação sob a ótica realista*”, Rinaldi e Morini defendem que a cooperação internacional continua sendo limitada pelos interesses nacionais dos Estados. Argumentam que essa situação permanece inalterada devido, entre outros fatores, pelo fato das organizações internacionais dependerem dos Estados mais fortes para funcionarem; por elas não serem grandes *players* internacionais; pelo arranjo de organizações internacionais ser utilizado para pressionar os países menores a aceitar os padrões comportamentais globais esperados pelas grandes potências, etc. Segundo eles, a paralisia do Conselho de Segurança da ONU no impasse na Síria confirmaria os argumentos apresentados no texto.

No trabalho “*Cooperation on food security with Africa as an instrument of Brazil’s foreign policy (2003-2010)*”, Albuquerque desnuda a política de cooperação internacional do Brasil. Ele argumenta que muitas políticas públicas domésticas no Brasil foram associadas no governo Lula da Silva (2003-2010) ao conceito de segurança alimentar internacional e, por conseguinte, foram utilizadas pela política externa brasileira para legitimar a posição brasileira no mundo, criando oportunidades econômicas e benefícios políticos para o Brasil, principalmente entre os parceiros africanos.

O artigo “*A Rússia e o Exterior Próximo: potencialidades e entraves para um projeto de grande potência*”, Quadros e Machado demonstram que a política externa russa nos anos 1990 perdeu proeminência, sobretudo durante o virtual ostracismo político e econômico do governo de Boris Yel'tin. Todavia, a partir das administrações de Vladimir Putin a Rússia retomou seu protagonismo e assertividade no plano internacional, retomando um projeto de grande potência com desdobramentos futuros ainda pouco analisados, principalmente no tocante as relações políticas e econômicas e o peso da coerção militar.

Em “*Antidumping e a Organização Mundial do Comércio: da emergência à incerteza da regulação internacional*”, Deitos analisa “a mudança de padrão do comportamento dos Estados nas negociações dos sucessivos acordos antidumping do sistema multilateral de comércio desde Bretton Woods”. O autor sustenta que ao longo da história os países buscaram

aproximar suas práticas domésticas dos acordos multilaterais, mas, desde Doha, este movimento inverteu-se. Atualmente, os países estão alterando suas legislações unilateralmente, adaptando-as aos novos desafios do comércio internacional. Realidade que está dificultando ainda mais a finalização da Rodada Doha.

No trabalho *“Investigação Criminal e Regime Internacional de Direitos Humanos: em busca de um modelo internacional de investigação”*, Marques propõe averiguar a existência de acordos internacionais que padronizem o trabalho de investigação criminal no mundo. A autora conclui que esta matéria não possui nenhuma regulação global, dificultando, dessa maneira, a colaboração mais profícua entre autoridades policiais no papel de solucionar crimes locais com consequências transnacionais. Provavelmente, a Operação Lava Jato no Brasil possa servir de um exemplo de cooperação técnica internacional para o combate do crime organizado de corrupção no setor público.

O artigo *“Por uma nova inserção regional: O legado de Mandela na Política Externa da África do Sul”*, de Otávio, busca compreender "a interação entre a África do Sul e o continente africano durante a administração Mandela (1994-1999)". O autor defende que apesar da política externa no período Mandela ser oposta a realizada no governo anterior, as desconfianças em relação a Pretória se mantiveram, contribuindo, dessa maneira, à aceleração de processos de integração sul-africana.

No artigo *"A intervenção ocidental na Líbia: Interesses ocidentais e o papel da Liga Árabe"*, Oliveira identifica os interesses ocidentais motivadores da intervenção na Líbia, em 2011, por meio da OTAN. Sugere ainda que a Liga Árabe permaneceu inerte porque tinha interesse na eliminação de Muammar Kadafi do tabuleiro de negociações internacionais do norte da África.

Por fim, na seção Resenhas, publicamos a resenha de autoria de Oliver Stuenkel que trata da obra HALE, Thomas; HELD, David; YOUNG, Kevin. *Gridlock: Why Global Cooperation is Failing When We Need It Most*. Cambridge: Polity Press, 2013.

Esperamos que a leitura do volume 4, número 3 da **BJIR**, seja útil aos leitores de um modo geral, especificamente aqueles profissionais atuantes na área de Relações Internacionais e Políticas Públicas. Uma boa leitura a todos. Feliz Natal e Próspero Ano Novo!

Os Editores.

Colaboradores

Ana Maura Tomesani Marques é doutoranda no IRI-USP. Consultora PNUD e pesquisadora *ad hoc* no Instituto Sou da Paz. E-mail de contato: anamaura@gmail.com

Anselmo Otavio é doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grandes do Sul – PPGEI/UFRGS, Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela mesma Instituição e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista – UNESP. E-mail de contato: anselmo_otavio@yahoo.com.br

Ariel Finguerut is Political scientist, PhD Unicamp, Campinas, 2014. Researcher at Grupo de Trabalho Oriente Médio e Mundo Muçulmano of Laboratório de Estudos da Ásia at University of São Paulo and of the Sem Diplomacia project of Unesp, São Paulo, San Tiago Dantas Program. E-mail de contato: arielfing@gmail.com

Augusto Leal Rinaldi é Bacharel em Relações Internacionais pela UNESP e Mestre em Ciência Política pela UNICAMP. E-mail de contato: augustolrinaldi@hotmail.com

Cristiano Morini é Bacharel em Relações Internacionais pela UNB, Mestrado em Integração Latino Americana pela UFSM, Doutor em Engenharia de Produção pela UNIMEP. Pesquisador do CNPq e FAPESP. E-mail de contato:

cristiano.morini@fca.unicamp.br

Felipe Leal Albuquerque é graduado em jornalismo, especialista em Relações Internacionais Contemporâneas (IRI/PUC-Rio, 2009), mestre em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ, 2013) e doutorando em Política Comparada pelo ICS-Universidade de Lisboa. É research fellow do programa Power and Region in a Multipolar Order - Initial Training Network (PRIMO-ITN), ligado ao Marie Curie Program da Comissão Europeia. Como Early Stage Researcher (ESR), pesquisa política externa brasileira. E-mail de contato: felipelra@gmail.com

Guilherme Ziebell de Oliveira é Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS (PPGEEI/UFRGS). E-mail de contato: oliveiragz@gmail.com

Iris de Mel Trindade Dias é Doutoranda em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade do Minho e bolsista da Fundação para a Ciência e a Tecnologia de Portugal (FCT), Mestre em Relações Internacionais pela Universidade do Minho e Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pernambuco. E-mail de contato: irisdemelt@hotmail.com

Isabel Maria Estrada Carvalhais é Professora do Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública da Universidade do Minho, Doutora em Sociologia pela Universidade de Warwick, Mestre em Sociologia pela Universidade de Coimbra e Graduada em Relações Internacionais pela Universidade do Minho. E-mail de contato: isabelestrada@eeg.uminho.pt

Lauren Machado é graduada em Relações Internacionais e mestranda em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI/UFRGS), onde atua como bolsista Capes e tem como foco de pesquisa Política Externa e de Segurança da Rússia. E-mail de contato: lauren.machado@hotmail.com

Marc Antoni Deitos é Doutor em Direito Internacional e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do

Curso de Relações Internacionais da UniRitter – Rede Laureate International Universities. Conselho de Defesa Comercial da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS). E-mail de contato: marc_deitos@uniritter.edu.br

Marcos Paulo dos Reis Quadros é graduado em Ciência Política, Especialista em História do Brasil Contemporâneo, Mestre e Doutor em Ciências Sociais (PUCRS/Instituto de Estudos Políticos - Lisboa). Coordenador de Graduação da Faculdade da Serra Gaúcha (FSG), onde também atua como professor nos cursos de Ciência Política, Direito e Relações Internacionais. Pesquisador do Centro de Análises Econômicas e Sociais (CAES) e membro do Centro Brasileiro de Pesquisas em Democracia (CBPD/PUCRS). E-mail de contato: marcosrq@hotmail.com

Oliver Stuenkel is an Assistant Professor of International Relations at the Getúlio Vargas Foundation (FGV) in São Paulo, where he coordinates the São Paulo branch of the School of History and Social Science (CPDOC) and the executive program in International Relations. He is also a non-resident Fellow at the Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin and a member of the Carnegie Rising Democracies Network. His research focuses on rising powers; specifically on Brazil's, India's and China's foreign policy and on their impact on global governance. He is the author of the *IBSA: The rise of the Global South?* (Routledge Global Institutions, 2014), *BRICS and the Future of Global Order* (Lexington, 2015) and the forthcoming *Parallel Worlds* (Polity, 2016). E-mail de contato : oliver.stuenkel@fgv.br

Peter Robert Demant is Historian (PhD Amsterdam University, 1988) and Middle East and Islamic world researcher, History Department and International Relations Institute, University of São Paulo. E-mail de contato: prdemant@usp.br

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 3 | 2015

*The United States in the Middle East (2001 -
2014): from intervention to retrenchment*

Peter R. Demant,
Ariel Finguerut

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

*A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex*

THE UNITED STATES IN THE MIDDLE EAST (2001–2014): FROM INTERVENTION TO RETRENCHMENT

Peter R. Demant¹
Ariel Finguerut²

Abstract: The main purpose of this paper is to discuss the paradoxical consequences the so-called “Arab Spring”, from 2011 to 2014/15, which has led in various countries of the Arab world and beyond to different outcomes, but nowhere to stable democracy. We intend to discuss the outcomes of those political mobilizations and revolts, paying special attention to (a) the role of Islamist movements and (b) U.S reactions to the recent Mideast upheavals. We start with a general analysis and go to a few case studies (e.g. Egypt, Syria, and Turkey). In discussing the impact of Islamism, we attempt a classification of currents along two coordinates, one parameter contrasting Sunni and Shiite movements, the other laying out the continuum from pacific-modernist to violent jihadist. We defend that the dynamics of intra-Islamist tensions (such as Sunni jihadist against the Shiite Hizbullah-Syria-Iran axis) are no less crucial than the religious-secularist divide for understanding recent developments. Regarding US policies, we emphasize the dilemmas and contradictions within U.S government. We investigate the hypothesis that the US was caught largely unaware by the Arab Spring, and that its reactions suffered from the amorphousness of prior positions of the Obama administration, combined with leftovers from the Bush period. Internal contradictions of Obama’s Middle East doctrine coupled with a general isolationist trend have precluded the US from assuming more forceful policies, creating frustrations on all sides, and enflaming rather than dousing the fires of anti-Westernism in the Islamic world.

Keywords: Arab Spring ; U.S policies ; Syria; jihadist

OS EUA NO ORIENTE MÉDIO (2001–2014): DA INTERVENÇÃO AO CERCEAMENTO

Resumo: O principal objetivo deste artigo é discutir as consequências paradoxais da chamada "Primavera Árabe", que a partir de 2011 aos nossos dias produziu em vários países do mundo árabe diferentes resultados, mas em nenhum lugar chegou-se à democracia estável. Temos a intenção de discutir os resultados dessas mobilizações políticas e revoltas, com especial atenção para (a) o papel dos movimentos islâmicos e (b) as reações e posturas dos EUA ante os recentes levantes no Oriente Médio. De uma análise geral partiremos para estudos de caso (como Egito, Síria e Turquia). Ao discutir o impacto do islamismo, tentamos uma classificação das correntes ao longo de duas coordenadas, um deles contrastando movimentos sunitas e xiitas, e outro que define o continuum de pacifista - modernista para jihadista –violento. Postulamos que a dinâmica das tensões intra-islâmicos (como a de jihadistas sunitas contra o eixo Hezbollah -Síria- Irã xiita) não são

¹ Historian (PhD Amsterdam University, 1988) and Middle East and Islamic world researcher, History Department and International Relations Institute, University of São Paulo. E-mail de contato: prdemant@usp.br

² Political scientist, PhD Unicamp, Campinas, 2014. Researcher at Grupo de Trabalho Oriente Médio e Mundo Muçulmano of Laboratório de Estudos da Ásia at University of São Paulo and of the Sem Diplomacia project of Unesp, São Paulo, San Tiago Dantas Program. E-mail de contato: arielfing@gmail.com

menos importantes do que a divisão religiosa - secular para compreender os desdobramentos recentes. No que diz respeito aos EUA, destacamos os dilemas e contradições dentro do governo dos EUA. Nós investigamos a hipótese de que os EUA foi pego de surpresa em grande parte pela Primavera Árabe, e que as reações do governo Obama traduzem mais um recolhimento do que um novo engajamento.

Palavras-chave: Primavera Árabe; Políticas dos EUA; Síria; jihadismo.

Introduction

If we look at US policies in the Middle East and the Islamic world in the period from 2001 to mid-2014, we notice a cycle from heavy involvement to far reaching disengagement. We can pinpoint some specific and distinct strategies of power projection, under G.W. Bush II first based on internationalist foreign policies. The cycle of political transition that started with the Iraq and Afghan wars in 2001/03 moved towards and end with the unfolding of the Arab Spring, and from 2008 under Obama, started to move in opposite direction, towards an ever more marked aloofness.

This article intends to discuss the above-mentioned cycle, highlighting and discussing likely geopolitical consequences of the American involvement in the Middle East. Our aim is to explore the consequences of this cycle of events while also discussing how the new US position is contributing to an unstable and dangerous setting for the international order.

Before analyzing US foreign policy we have first to highlight two aspects, one general and the other specific: (1) in the US as elsewhere some foreign policy traditions remain relatively unaffected by the domestic politics: specific and historically informed foreign policy paradigms have relative autonomy; (2) In the US perhaps more than elsewhere public opinion is an important and sometimes decisive factor that can drive changes in foreign policy. In order to make sense of the trends, continuities, and breaks that define the 2001-2014 period we must pay attention to this interplay between public opinion and foreign policies.

One way of summarizing the post-millennium vicissitudes of US foreign policy is to contrast periods of expansion with periods of counterbalancing retraction. Moments of expansion may be named in many ways (imperialism, idealism, etc.). They may interact with strands in American philosophical traditions such as pragmatism, or notions of exceptionalism.³ Such traditions, as Lynch & Singh show (2008), were based on the decisive historical experiences that shaped the US as a nation and a State. Classical authors like Tocqueville and Hofstadter emphasize that the political experience of national consolidation created not just a national ideology but also an ideological projection onto

³ Cf. e.g. Arthur M. Schlesinger, Jr. (1992) for a liberal point of view, or G. Herring (2008) for a conservative one. Cf. Lipset (1992).

the outside world. America's founding documents speak of inalienable human rights, and a political organization based on universalistic principles.⁴

These ideas left their marks and are still today embedded in US foreign policy. The continuity can be observed over a nearly 200 year period, from 1823, when the Monroe Doctrine proclaimed US hegemony over the hemisphere (while at the same time keeping distance from European conflicts) to 2002 when the George W. Bush Doctrine announced that the US would if necessary act alone in defense of its values – now no longer defined in isolationist but in universalistic terms: global freedom, democracy, and free trade.

Isolationist impulses often reflect an attempt combine an idealism of ends with a realism of means.⁵ Moments of withdrawal tend to occur after moments of power projection in a cyclical manner. That happened for instance after World War I under Harding, Coolidge and Hoover (1921 to 1933), after the second World War with Robert Taft's criticisms, and with US withdrawal from Vietnam as defended by George McGovern during the 1972 presidential elections. Something similar happened in the post Cold War era, for example in the 1992, 1996, and 2000 election campaigns, when conservative columnist Patrick "Pat" Buchanan tried to present himself as populist alternative to the existing Democrat-Republican polarization on a platform of "return to the national interest". Paradoxically, the minimalist-State conservative Bush oversaw a huge expansion of US state involvement, while his liberal-internationalist Democrat successor Obama reverted to the earlier direction. However, isolationism is present among liberals and conservatives. For many liberals the ideal is that of a State which exists to provide security and conditions for prosperity to its citizens, and does not enter unnecessary conflicts. Among conservative libertarians, many view interventionist internationalism as a path that will only multiply enemies and deepen economic deficit (following the classical liberal argument that free trade obviates war).

Similarly, as we shall see, the rise of Barack Obama in 2007 and his victory in 2008 were based on a discourse that reacted against what was seen as an unsustainable (and undue) expansionism under Bush. Without spelling it out, "isolationism" or "withdrawal" were among the intended targets of Obama's ubiquitous "change". That does not mean that the policies of President Obama have completely followed the promises of Obama the candidate. Observers commonly assume that Obama's Mideast policies represent a sharp

⁴ Tocqueville (2002) and Hofstadter (1965). Cf. Huntington (2004) and Mead (2002).

⁵ Itaussu (2001).

break with Bush's. This impression is superficial. As demonstrated below, by most national interest-related criteria there has been more continuity than change – *except* on the crucial “idealistic” variable of human rights and democracy promotion, the Wilsonian hallmarks of Obama's two predecessors Clinton and Bush. These agendas, largely delegitimized by the clumsy and ultimately counterproductive interventions of the Bush years, were much less pursued by Obama.

Obama promised vague “change”, yet until 2014 no “Obama Doctrine” had crystallized. That does not mean his foreign policy in the Middle East is ad hoc or rudderless. It appears on the contrary to be based on a combination of definable and rather constant elements, - and these are rather consonant with the preferences of the American public: (1) guarantee the energy flow to the West and its allies; (2) defend US security interests by careful balancing and by forestalling nuclear proliferation; and (3) maintain US protection of Israel. (4) reduce the more idealistic-universalist components of US foreign policy.

Public declarations notwithstanding, the human rights and democracy promotion agenda has indeed taken a definite backseat, with US absenteeism bordering at times on the callous, for instance in the issue of chemical attacks by the Syrian regime. This last theater has understandably captured the lion's share of public attention: less attention is given to the continuities in US foreign policy.

Obama's Middle East policies can be divided in four arenas: (a) liquidation of the Bush II inheritance in Afghanistan and Iraq; (b) ambiguous engagement with Iran; (c) lackluster attempts at Israeli-Palestinian peacemaking; and (d) an initially ambivalent but then progressively more undeniable indifference to Arab popular attempts to democratize their states and societies.

After the overextension under G.W. Bush, Obama seems to follow a course based on the premise that intervention does more harm than good, and that Bush and his neoconservative allies had underestimated the counterforces. Obama and his foreign secretaries Hilary Clinton and John Kerry have shown a sharper sense of the limitations of US power than their predecessors, a perception that has informed more reticent postures. It is also possible that US global power has objectively declined over the past years.⁶ It is even thinkable that the present deciders of US foreign policy subscribe to a certain degree to recently again popular declinist theses and forge their policies accordingly. We do not

⁶This discussion can also be found in: Acharya (2014), Kupchan (2012), Zakaria (2012).

know (nor can anybody yet document) if Obama's policy has followed from a premeditated project or developed step by step.

The legacy of the Bush years

In this section our focus is on Bush' Mideast policy which, despite the exceptional circumstances created by the 9/11 attacks and the fierce criticism it later garnered, possessed a rather clear direction, and even had a few positive outcomes.

In response to the 9/11 attacks, Bush launched a "war against terror" meant to defeat terrorism worldwide.⁷ After the rather cautious Clinton years, US foreign policy switched to an offensive mode: assertive action should prevent new attacks on the US homeland. Countries hosting, training, or subsidizing terrorist groups were liable to become targets. The U.S, Bush promised, would go on the offensive against States allied with terrorists, in particular in the Middle East, either by itself or (preferably) in coalition with its allies. The new global US antiterrorist assertiveness called in the domestic sphere for a new balance between civil liberties and security demands: hence the Patriot Act of 2001, which provides for extra-judicial wiretaps and surveillance of potential terrorists on US territory – provisions sometimes seen as being at loggerheads with constitutional liberties.

The sense of urgency of combat against a non-conventional enemy forced the US to rethink its strategic agenda and shift its alliance priorities. Washington accepted the need for unilateral actions. The wars in Afghanistan (2000) and Iraq (2003) marked the onset of a new cycle of US engagement with the Middle East.

Bush' strategy was immensely ambitious. He believed that victory in the war against terror would come when America's enemies would be transformed in democracies. That would not just solve the immediate problem – to defeat the terrorists who had attacked the USA – but build in the Middle East a new international order more propitious for global security. A Pentagon document spelled out regime change of enemy states as the new national security doctrine that would replace the Cold War era strategy of containment.⁸

The progressive and morally argued case for international US intervention, based not just in humanitarian (mostly emergency) interventionism but on the moral ground of

⁷ According to the 2002 National Security Strategy: "(ESN, 2002, p. 84).

⁸ Lynch e Singh (2008).

bringing freedom and self-government to other peoples, has in the US a historical pedigree. However, its post-9/11 expression differed in projecting military action abroad, sold to US public opinion not just on the classical progressive internationalist argument but on the security argument that eliminating the Taliban in Afghanistan and Saddam Hussein in Iraq would make the US safer.

The National Security Strategy (NSS) annual report of the Bush Administration published in 17 September 2002 affirms that the US does not act in its own unilateral interest only, but launches the war against terror to further world peace by freeing the world of terrorists and tyrants. Leaving aside any residue of containment thinking, the NSS document defines terrorism as an enemy of global reach that targets innocent people.⁹

Only political transformation would bring peace and security. Based on this internationalist approach Lynch and Singh (2008) argue that the Bush Doctrine rests on a triad of three major threats: terror, tyrannical regimes, and access to weapons of mass destruction (WMD) technology. The combined presence of any two of the three would be enough to trigger a US reaction. Thus a despotic regime with WMD access would pose a security threat to the US, but so would, say, a North African terrorist outfit actively pursuing chemical or nuclear arms.

After 9/11 the perception of the need for an urgent US response was widespread. Bush called his war against terror and insisted the world must choose to either be with the U.S or against it.

According to a declaration of Vice President Dick Cheney, the US operated by a logic that if there were a one percent chance of Iraq possessing WMD, then US armed forces would “100% sure” react.¹⁰ Such impulse to action was seen differently and more critically by other Western actors - from the idea to confront the enemy on his own soil without first waiting to be attacked – over the intense debate about the influence of neoconservative intellectuals on US decision-making – and until the thesis of a new imperialism.¹¹

⁹ “The United States of America is fighting a war against terrorists of global reach. The enemy is not a single political regime or person or religion or ideology. The enemy is terrorism premeditated, politically motivated violence perpetrated against innocents.” In: <<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>> Accessed 10/10/2014

¹⁰ Cf. Farnsworth and Lichter (2013). Cf. interview in <<http://youtu.be/Ibd12OogFPI>> accessed 15/04/2014.

¹¹ Harvey, 2004, Finguerut, 2008.

Farnsworth and Lichter from the George Mason University's *Center for Media and Public Affairs* (CMPA) interpret international reaction to the Bush Administration through the prism of a president perceived as wanting to remodel the world. This had two consequences – one favorable and the other negative for the Bush administration.

In a first moment, Bush succeeded in convincing US civil society that the nation had to respond to external attack, and that his project was adequate to the task. He thus restored a sense of trust and security among the American public. This helped the Republicans win the 2002 midterm elections, and his own reelection as president in 2004. However, from 2006 on, and in particular in the international sphere, his credibility sank ever deeper, and Bush became ever more unpopular. With two wars going on at once, by 2006 the US Administration was getting worse marks from European media than in the Arab world¹².

The prime justification for invading Afghanistan and attacking the Taliban regime was to destroy al-Qaeda's main refuge and the military stronghold of those responsible for 9/11, and to capture its leaders. These objectives were only partly met, though. Although the US easily and swiftly defeated the Taliban, it failed to uproot their resistance, and the Taliban at once began to threaten the new regime implanted by the West. Nor did they succeed in laying their hands on Osama bin Laden.

The most important tasks the US needed to fulfill in order to bring about a successful post-Taliban political transition in Afghanistan were (a) to create a central government with a nationwide professional army and (b) to stimulate the growth a pro-democratic civil society and elite, and an active and growing middle class.¹³ These objectives proved much harder to realize than expected.

Similar to the Afghan case, the Iraq War was driven by the intelligence that Saddam Hussein might shelter and train anti-American terrorists, and by (subsequently proven incorrect) information that Iraq was developing WMD.¹⁴ These two motives, later

¹² According to data in Farnsworth and Lichter (2013), p. 134, the percentage of unfavorable views of the U.S. in France and Germany in 2006/07 reached 60%. In Pakistan or Turkey it was 56%.

¹³ According to UN data of 2006, 90% of Afghan women were illiterate in the previous year. Sodoro (2008).

¹⁴ On 08 November 2002 the UN Security Council adopted Resolution 1441 which demanded that Iraq authorize the entry of WMD inspectors. In his report the chief of inspections Hans Blix detailed the ambivalent behavior of the Saddam Hussein regime, suggesting a refusal to destroy its chemical arms stockpile. The Blix Report was a crucial factor in convincing the US government that Saddam was hiding WMD: Sodoro (2008).

disproven, drove US intervention. Regime change was pursued to improve at once US security and regional stability.

The threat of WMD proliferation was in March 2003 a much more central factor than Saddam's support of terrorists (in fact the US had already since the 1990s been actively trying to depose the Iraqi dictator). More idealistic motives such as outrage at Saddam's massive human rights violations, and the wish to spread democracy to Iraq and the Arab world beyond, while not unheard of before, gained more propaganda traction after the US failed to discover Saddam's WMD.

In March 2003 the US at the head of a "coalition of the willing" including i.a. Britain, Australia, and Poland, but without approval of the UN Security Council, invaded Iraq with 125,000 soldiers. Like in Afghanistan, military success and political transition came fast but – just like in Afghanistan – a prolonged and ill-prepared occupation eventually led to an impasse. When the US withdrew from Iraq (in 2011) and from Afghanistan (in 2014), it left behind a situation many observers thought worse than the one they had walked into.

One of the earliest critics of the post-Saddam transition in Iraq was L. Paul Bremer III, America's first proconsul in Iraq, who in 2004 warned that the US would need at least half a million soldiers to pacify Iraq.¹⁵ The political transition occurred amidst an insurgency of radical Islamists and Saddam nostalgics. Simultaneous revolts of minority Sunnis and radical pro-Iranian Shiites (i.a. followers of Moqtada al-Sadr) forced the US to change strategy. From 2006 on, US forces led by General David Petraeus initiated a new counterinsurgency method labeled the "surge".¹⁶ But while the military strategy was relatively successful, the political transformation the US sought proved again elusive.

As in Iraq thus also in Afghanistan the difficulties political democratization and social liberalization grew over time, exacerbated by Taliban guerrilla and endemic insecurity. However, so convincing did the success of the post-2006 Surge in Iraq appear that the new president Obama hoped to replicate the formula in Afghanistan. In 2009 US commander General Stanley McChrystal requested an extra 40,000 troops: 33,000 were conceded. However, the Afghan scenario played out differently. Obama announced a fixed timeline for withdrawal of all troops. The officially announced withdrawal date proved a

¹⁵ Paul Bremer III (2006).

¹⁶ Counterinsurgency demands substantial intelligence effort and frequently leads to combat involving urban civilians. Boot (2013) argues that the killing of civilians may play in the hands of insurgents eager to incite the population against foreign troops.

bonus for the Taliban, who had just to await US departure. This was no doubt among the main factors causing US strategy to fail (the hardship of combat on the Pakistani frontier was another one).

Obama won the 2008 election with a rather ill-defined foreign policy platform. However, his campaign slogan of “change” seemed to address Bush’ interventionist legacy more than anything else. Under the aegis of the White House’s new occupant, significant policy changes soon became noticeable.

When Bush left the scene, he bequeathed to his successor a legacy of two unfinished wars and occupations, one of which seemed to go somewhat better, while the other worsened. Apart from questions of the justice or prudence of Bush’ interventions in the Middle East, it is clear that after the 2006 crisis, success came in Iraq thanks to a deeper (and smarter) US engagement; by contrast, the ever rising difficulties in Afghanistan can be written on the account of the Pentagon’s insistence on waging war “on the cheap”. Western troops in Afghanistan committed plenty of culturally insensitive and/or needlessly aggressive acts; but this happened in Iraq, too, so this cannot have been the decisive factor: Bush had seriously underestimated the residual power of conservative and anti-Western forces in *both* countries. As a negative balance, two interventions of doubtful legitimacy had gravely affected the soft power of the US around the globe, and fanned the flames of anti-Western sentiment all over the Muslim world. Even more crucial was the growing war-weariness and isolationism of the US electorate, at the same time grappling with the effects of a serious worldwide recession. Americans had noticed few positive outcomes of interventions that were expensive in both money and lives.

Still, it would be incorrect to state that the US had at that point already lost its two wars in the Middle East. In fact, Obama began with a halfhearted attempt to copy the Iraqi success formula in Afghanistan. We will never know what would have happened had McCain defeated Obama and won the presidency on his platform of deeper engagement. Nor may we ever know if and to what degree Obama already planned America’s chaotic disengagement from the Middle East *before* he was enthroned President in January 2009. The fact remains, nonetheless, that a wide-ranging US withdrawal from one of the world’s most problematic regions has become one hallmark of his presidency. Regrettably this retreat was to coincide with an unplanned firestorm of popular revolts throughout the Arab world, with unforeseen and globally significant effects: the Arab Spring of 2011.

Obama and the Middle East: liquidating the Afghan and Iraqi interventions

Obama's election victory was widely applauded, and when he entered the White in January 2009, Bush was ending his presidency with historically low rates of approval. Obama enjoyed an exceptionally long honeymoon with the media (only conservative networks such as Fox News were from the start more critical of Obama than they had been of Bush). This long moment was in no small measure due a worldwide expectation of concrete change.¹⁷

Obama's presidency coincided with the departure of a generation of top echelon generals – exactly those who had conducted Bush' war on terror. This may have caused a certain disconnect between Obama and his military advisers. There is no certainty that Obama's declarations on Iraq and Afghanistan reflected the thinking of the top brass.

In fact, Obama own appointees did not hold out long either. John R. Allen who replaced Petraeus as commander in Afghanistan tended his resignation in 2013; James Mattis, who headed Central Command, and had been one of the main architects of US post-Saddam Iraq strategy, retired in the same year. These departures only worsened the crisis between the new Executive and the Armed Forces – and could not have come at a worse moment.¹⁸

Obama had originally stipulated December 2010 as the end point for US withdrawal from Iraq. In practice the exit took a year longer than anticipated. By late 2011, though, America's entire strategy of Iraqi democratic consolidation lay in tatters. From 2012 Nouri al-Maliki, in power since 2006, was confronted with rising domestic violence. The year 2013 became Iraq's most violent year since 2007. While the US withdrawal sowed the seeds of a security vacuum, Maliki, heading an unstable government, oversaw a rapprochement with Iran, in the hope Teheran would help pacify Shiite revolts against the Baghdad government. As American troops returned home, Baghdad declined again from fulcrum of US Mideast diplomacy to center of terrorism.¹⁹

¹⁷ Bush' approval rate had declined to 32 %: Farnsworth e Lichter (2013). Cf. Finguerut (2014).

¹⁸ Boot (2013) Cf. Gates (2014). Both Petraeus and McChrystal were tainted with scandals. McChrystal handed his resignation in 2010 after politically explosive disclosures in Rolling Stone, however, Petraeus' adultery scandal occurred well after his discharge.

¹⁹ Greenwald (2014).

Since American troops left, Iraq has gone from bad to worse and the US bears at least partial responsibility for it. It is true that the deterioration of the security situation in Iraq has to do with the withdrawal of *all* US forces, something counseled against by US military staffers, but imposed by Maliki.²⁰ (Paradoxically this outcome was perhaps not unwelcome for Obama). However, the fact that Maliki, a Shiite politician often accused of authoritarian tendencies, felt he had no political maneuvering room left but to demand total US retreat, militarily unfavorable for both the US and the Iraqis themselves, constitutes in itself already an indictment of US policy in Iraq! Seven years of Western occupation and “democratic education” had failed to resolve Iraq’s ethnic and religious crisis, produced an incoherent and corrupt polity, and irritated its population to the point of projecting its anger with Iraq’s dysfunctional economy onto the power which had delivered them from Saddam’s bloody dictatorship. The Afghan conundrum may well be moving toward the same deadlock, and for similar reasons.

Obama and the Middle East: US reactions to the Arab Spring – North Africa

Before long Obama’s “fresh start” in Mideast policy had given way to “fresh problems”. While Obama’s first year in office stood to a great extent in the sign of his new Afghanistan drawdown plans, from 2011 on the Arab Spring demanded ever more attention. The first anti-government demonstrations in the Arab world occurred in December 2010, in Tunisia, and from here spread like a wildfire.

The first challenge for the US was to understand the nature of the crises encompassing the Arab world. A common problem in Middle Eastern politics is the personalization of power, where regime interest coincides with the ruler’s interest.²¹ Often power is monopolized in a corrupt way without a clear national project. The more personalistic the regime, the less democratic. A personalistic system easily glides into autocracy where the State is split between, on one hand, power holders and those who sustain them, and on the other, a large but largely impotent opposition. Where repression is efficient, gradual internally generated structural reform may be unviable without external support. The US, then, faces the dilemma whether to give priority to stable autocratic regimes or to help democratic movements but at the price of instability.

²⁰ Paul Bremer in interview CNN, 22 June, 2014.

²¹ Shorbagy (2009).

The American sociologist Randall Collins (2013) divides revolutions against autocratic regimes in two types, the “turning point” and “State collapse” revolutions. In the first type an outraged population by a wide margin mobilizes and breaks the autocrat’s legitimacy; the latter ends up dead, jailed, or banished. In the second type, Collins identifies deeper roots of State collapse. These latter revolutions are less spontaneous, reflecting profound structural shifts.

A “turning point” revolution can only occur if there is a well organized and structured opposition. That precondition was precisely lacking in, for example, Iran’s Green Revolution of 2009. In Egypt, on the other hand, an organized opposition was present in the form of the Muslim Brotherhood.

Collins concludes that the revolts of the Arab Spring, which swiftly flowed from one country to the other, suffered from vastly different conjunctures among Arab societies. Below we will see how US foreign policy positioned itself vis-à-vis a number of cases in the Middle East.

After the relatively smooth revolution in **Tunisia**, the Arab Spring produced its first serious crisis in **Egypt**, which since 1972 had been a regional ally of the US. In January 2011 tens of thousands of demonstrators in Cairo’s Tahrir Square demanded the removal of Hosni Mubarak. In power since 1981, Mubarak had always been a reliable ally of the US. Despite repeated concessions to Egypt’s unofficial Islamist opposition, the Muslim Brotherhood, he had also maintained a basically secular framework. Besides, Mubarak was central to peace with Israel, and a partner against Iran. The demonstrators clamored for greater freedom and for change that would empower the people. They hoped to have the US on their side, whose president after all had also won on a platform of “change”. Obama, however, responded neither to the appeals of the Tahrir revolutionaries - nor did he help Mubarak. Mubarak’s fall thus owed nothing to the US, and as a result the US could hardly influence what followed. Mubarak’s disappearance ushered in three years of instability, in which power was contested between three forces: the liberal youth who had constituted the mass of demonstrators; Islamists, divided between the reformist Muslim Brotherhood and more conservative an-Nour salafis; and the army, mostly interested in restoring a modicum of stability, and in protecting its own (also economic) entrenched interests.

In this triangular competition, the liberals were the first to be defeated. The first round saw the election as president of the Muslim Brotherhood candidate Mohammed

Morsi, in mid-2012. Though popularly elected, Morsi, no paragon of democratic virtue, used his position to consolidate Islamist power. The ensuing crisis brought liberals, Christians, and the military together in a monster coalition that in July 2013 ousted Morsi. Egypt's new military leaders and its new president Abdel-Fattah Sisi next outlawed and set out to destroy Islamists and liberals alike. As of this writing it is too early to evaluate their success but is already clear that the new order has destroyed the democratic promise of the revolution of 2011. Throughout its entire unstable transition, however, it is hardly surprising that Egypt, one of the main beneficiaries of US foreign aid, has become one of the world's most anti-American nations. This animus remains as perhaps the only conviction to cross its by now unbridgeable ideological faultlines.

The same oscillation was in evidence in **Libya**. In February 2011 Mu`ammar Qadhafi, brutally repressed pro-democracy protests. His brutality turned an emergency into open civil war. An erratic and megalomaniac autocrat since 1969, Qadhafi had never been popular with his European neighbors across the Mediterranean. Now his repression of the Libyan revolt created a refugee crisis threatening to worsen Europe's already overtaxed (and politically ever more incendiary) absorption of Muslim immigrants. France and Britain recognized the rebels: their initiative pressed the US to take the lead in an intervention to forestall a massacre in Benghazi. Secretary of State Hilary Clinton signaled, however, that the US would not comply: paradoxically the US would "lead from behind", following without deploying American troops any French or British intervention. It was enough to topple the Libyan regime, but not much more.

In contrast to Afghanistan or Iraq, NATO's seaborne intervention immediately abandoned Libya to its own devices. Qadhafi's brutal fall exposed a country with neither center nor functioning institutions, torn between incompatible regionalisms and ideologies, and at the mercy of warring militias. In 2012 Islamist radicals killed the US ambassador. The incident led to partisan recriminations in Washington, but to no change in US policies. It is hard to avoid the conclusion that US passivity in Libya was a significant factor in the spread of turmoil to other African countries such as Mali, Chad and Nigeria - not to mention Somalia and the Central African Republic.²²

Syria from Arab Spring to civil war - and America's inertia

²² France intervened in Mali in 2013. Greenwald (2014).

Events started in March 2011 in Syria much like they did elsewhere in the Arab world, with spontaneous mass demonstrations demanding an end to human rights abuses, corruption, and censorship – though as yet not regime change. But they soon took another, far more dramatic turn as a result of the brutality of the security forces' reaction. Like elsewhere, repression of one demonstration triggered other protest demonstrations, but unlike elsewhere, the Syrian government answered each wave of peaceful demonstration with an increase in violence. The number of victims rose incessantly and by late 2011, pacific protests had given way to armed insurgencies, and requests for reform, to demands for overhauling the regime and democracy. By early 2012 entire neighborhoods of all the important cities except Damascus were in rebel hands. The dictator Bashar al-Assad responded with unleashing his full army force against all oppositionists (which the regime insisted in labeling indiscriminately “terrorists”), bombings, and sectarian mass killings by Assad's Special Forces, which in turn provoked revenge massacres against the dictator's own Alawite community. Thus what began as civil unrest soon took on traits of an ugly civil and inter community war replete with unending mutual atrocities. Fear for their survival drove more and more Syrians from their home and paralyzed economy and social life. More and more driven into a corner, the Assad regime was saved more or less at the latest moment, when Russian arms, Iran's expeditionary Quds Force, and Hizbullah troops rushed to its rescue. By early 2013 the advance of rebel forces had been halted. Since then, the civil war grinds on, with regime forces perhaps gradually regaining terrain. Half the Syrian population (9 million) is on the run – six million inside Syria, another 3 million refugees in neighboring countries. As of writing, the Syrian killing fields have cost 220,000 lives. The UN has stopped counting, and after several fruitless attempts, given up on mediating ceasefires or negotiation (so have the Arab League and other mediators). What went wrong? It is hard to deny that the Syrian tragedy owes as much to catastrophic Western, particularly US policy choices, as to unfavorable internal preconditions.

It is true that a number of internal and structural peculiarities make Syria a less promising candidate for democratization than for instance Tunisia or Egypt (though not worse than Lebanon's or Iraq's). Syria lacks geographical cohesion, historical continuity, and a clear collective identity. The country is situated on a geopolitical faultline that has condemned it (like Lebanon and Israel) to act as perpetual battleground for invaders. More crucially, its population is deeply divided among mutually hostile religious and ethnic communities: Sunni Arabs (the majority), Alawites, Isma`ilites, and other Shiites, Kurds,

Druze, Greek Orthodox, and a plethora of other Christian churches. Alawites have controlled the armed forces and since the 1960s, and rule through the (formally pan-Arab) Ba`th party. The main opposition grouping, the Muslim Brotherhood, was savagely cut down in the 1980s. An extremely repressive dictatorship, Syria lacks experience in self-government. Perhaps as a result, its anti-regime opposition has remained fragmented and ineffectual.

So much for Syria's internal, certainly unfavorable, preconditions. For the tragedy currently unfolding, however, international factors are largely co-responsible. The Syrian opposition against a dictator allied to Iran and Russia sought, but never received decisive outside military aid. Only Turkey has helped with concrete acts, sacrificing its relationship with Assad, and bearing the brunt of over one million Syrian refugees. In the UN, sanctions and even limited humanitarian support has been blocked due to Russian vetoes in the Security Council. The US under Obama has hidden behind this cloak of specious international law to legitimize its failure to intervene.

Nor has help to Syrian civilians, through the imposition of no-fly zones, safe havens, and other military measures short of direct intervention, been forthcoming. Obama has not only refused to allow the Free Syrian Army serious arms aid, but also been lukewarm in diplomatic support. Roughly, his calculation appears to be: Syria does not represent a vital US interest, the US neither bears responsibility nor possesses the means to settle its conflict, and passively letting the fortune of limited internal war decide outcomes is domestically and internationally the least costly course. Without US engagement, Germany and many other European states do not wish to meddle in this hornet's nest either, leaving France and the UK basically alone in clamoring for intervention. In practice, the West has done very little.

The results have been as terrible as predictable. As Assad receives arms and fighters, and shows no compunction in using the cruelest means against his challengers – including systematic torture, rape and other depredations not just against combatants, but against defenseless civilians - the civil war has turned into an unequal struggle.

Unable to either make significant gains or protect civilians, the “official” relatively secular and moderate opposition has weakened, losing morale and popular support. The only groups to profit from the disarray are externally-funded radical Sunni Islamist militias, of which the most dangerous are linked to (or seceded from) al-Qaeda: the Nusra Front, the Islamic Front, and in particular ISIS (Islamic State in Iraq and Syria) or Da`esh

(since June 2014 “the Islamic State”, IS), financed by Saudi Arabia and Gulf sympathizers, and bolstered by thousands of jihadi volunteers from all over the Middle East, Europe, and even the US. These groups have succeeded in conquering vast areas, particularly in Northeast Syria, where they are establishing oppressive Taliban-like emirates that are far more anti-Western than Assad, or even Iran. These extremist and expansionist ideological proto-Statelets are a consequence of the West’s own permissive attitude. The most violent and expansionist of all, the IS “Caliphate”, has conquered in 2014 and 2015 an area of hundreds of thousands of square kilometers with millions of inhabitants straddling Syria and Iraq. IS already commands virtual “provinces” in Libya, Sinai, North Africa, Nigeria, and elsewhere. IS rejects the Middle East state system along with the UN principles, democracy, and human rights, and promises at some point to spread all over the whole world, posing a threat to the Middle East and the West alike.

In reaction, then, to this outcome of its own passivity, the Obama administration (as well as other Western countries, and Turkey) encountered a novel situation worse than the old one. This has forced him to reassess the risks, and the US now views the Islamist opposition as the worse security threat. The West has mitigated its stance against Assad, who thus sees his brutality rewarded. As little is done, practically, to stop the bloodletting, the conflict is spiraling and threatens to spill over to Lebanon, Turkey, and Iraq in particular. The menace to regional stability is real.

The turning point occurred in August 2013 when Syrian troops killed 3000 civilians in a chemical arms attack near Damascus. Obama certainly did not and does not wish a generalized Mideast conflagration. But the internationalization of the Syrian conflict had until then been a gradual process that the US allowed to happen. On the other hand Obama had declared that use of WMD would cross a red line. Now Assad called his bluff. This created a discrete, and unavoidable, choice point. Reluctantly Obama announced an (albeit very limited) punitive intervention.

The announced intervention at once raised tensions with Russia. If Putin put “trapwire” Russian advisers on Syrian ground, international peace might be in jeopardy. Domestically Obama had bound his own hands by making US retaliation conditional on Congress approval, which appeared very dubious. The American president was now between a rock and a hard place. If he attacked, he risked clashing with Congress or Russia or both, with unforeseeable consequences. If he did not, the US would be unmasked as a vacillating power whose word could no longer be trusted. When Russia pressed Syria to

“voluntarily” deliver its chemical stockpile for UN-overseen destruction, Obama rushed to accept the fig leaf. US prestige was severely damaged, and it lost its last vestige of credibility with the Syrian opposition. Anti-Western Islamization of the anti-Assad front accelerated. Russia, and Assad, won. Autocrats all over the world were watching and, no doubt, relished the spectacle.

Syria destabilizes the further Arab East – discomfiture of US absenteeism?

Jordan, another historical US ally indirectly involved in Syria, must no doubt feel isolated, too. Apart from its endemic Palestinian problem (the majority of inhabitants of the Hashemite monarchy are of Palestinian descent) the kingdom is now inundated by over 600,000 Syrian refugees. In theory Abdullah II, pro-Western, modernist, moderate, and at peace with Israel, might be one of the more important strategic regional partners of the US in the region. Despite its British-imperialist roots, the Hashemite dynasty has gained a modicum of acceptance and as a relatively “soft” absolutism, has so far weathered remarkably well the Arab storms. However, absent any forceful protagonism from Washington, the Jordanian monarchy is internally more and more at the mercy of a growing Sunni (fiercely anti-Israel) Islamist movement, and externally buffeted between Shiite pressure from Damascus (and further afield, Iran) and the expansion of IS jihadis in North Syria and Iraq.

In parallel to US loss of military and diplomatic credibility, the Syrian government, abetted by Russia and Iran, advances against its own population. Apart from hundreds of thousands of dead and wounded, half the population is chased from its home, and more than 4 million Syrian refugees are destabilizing Turkey, Jordan, Iraq, and in particular **Lebanon**, whose delicate post-civil war powersharing arrangements look ever more frayed, and pro-Iranian Hizbullah militias are openly intervening in Syria on Assad’s side.

Syria, then, is key to understanding the deterioration of US relations with a number of its most important regional allies: Jordan, Turkey, and Saudi Arabia (US relations with Israel have for other reasons also become strained, however, as Israel has fewer alternatives, this tension may subside, or take awhile to play itself out).

In summary, anti-autocratic revolts happened all over the Arab world but - whether due to Western inaction or independently of it - led to regime changes in only a few states. Nowhere did the Arab Spring fundamentally affect the Arab states system. Except for the

obvious example function of the revolts in other Arab capitals, external pressures were secondary at most.

Occurrence and outcome of the uprisings corresponded in general to two variables: (a) how democratic or dictatorial was the regime before 2011? And (b) how united or heterogeneous was its population?

In terms of political system, in the Middle East only Israel and Turkey, both non-Arab states, qualify as functional democracies, responsive to the popular will through institutionalized, equalitarian and universally accessible channels. These two have indeed been spared the kind of revolts that shook the region; Turkey's current turmoil started much later, for reasons unrelated to its constitution, and without any obvious influence of the Arab Spring. In the Arab world itself, only Lebanon, the West Bank, and Iraq can count as democracies albeit weak and partial exemplars: still, their systems were strong enough to absorb such protests as occurred. The same was true for Jordan and Morocco, where royal absolutism was already moving toward a watered-down parliamentarism - here the Arab Spring slightly accelerated a transition already underway, without ever threatening regime continuity.

At the other extreme end, one finds the unreformed absolutisms of Saudi Arabia, Oman, Qatar, Bahrain, and to a lesser degree the United Arab Emirates and Kuwait: for the most part politically too primitive and economically too oil-rich for contestation mass movements to have a real chance - but unrestrained in their violence whenever they did feel threatened, as happened in Bahrain.

All-out repression was even more manifest in cases such as Syria and Iran. Syria belongs to the type of dictatorships where a brutal minority rules (with a greater or lesser veneer of strictly controlled pseudo-democratic institutions) and acts as the only cement to keep a sophisticated but deeply divided population together. Although Iran is also divided along ethnic and religious lines, here the ideological faultline (Islamism or democracy?) is more decisive than ethnic or religious differences. Khamenei and Assad will stop at nothing to keep their hold on power - and can count on the loyalty of substantial minorities. The crushing of Iran's Greens movement in 2009 may well have been the only alternative to a civil war scenario of the sort currently playing itself out in Syria. Had Saddam Hussein still been in power in 2011, Iraq would today no doubt experience the same tragedy.

The only regimes that succumbed to the Arab Spring, then, were relatively homogeneous North African countries with brittle autocracies whose legitimacy and social basis had evaporated to the point of losing even the support of their armed forces: Tunisia, Egypt, Libya. As for Yemen, it is proving to be a Syria-type society where ethnic and religious fragmentation is destroying whatever slight chances once existed for democratic transition.

Guiding principles of US policies in the Middle East: continuities and ruptures

One of Obama's first international speeches addressed the Arab world. In Cairo in July 2009 the new president paid his respects to Islam and promised to restore American relations with the Muslim world and curb Western extremism against Muslims. He also spoke out against Islamic extremism and in favor of religious tolerance and women's rights. However, the crux lay elsewhere: Obama expressed regret at earlier American interventions against Iran, vowed to remove US troops from Iraq, called for a Palestinian state alongside Israel, and distanced himself from Bush' export of democracy agenda. Most Muslim opinion leaders cautiously welcomed this fresh attempt to mend fences; others called it a public relations stunt. At home and in the wider West, many leaders were pleased with the new tone. (by contrast Conservative Republicans were of course livid). In October of the same year, Obama was awarded the Nobel Peace Prize.

By the end of Obama's second term little was left of the widespread enthusiasm that initially greeted his presidency. Most foreign policy observers have only bitter words, though (as usual) for discordant reasons. America is today more hated in the Middle East and by Muslim populations across the world than in the Bush years.

Nor is there a lack of critical voices in America itself. *Commentary* editor Abe Greenwald (2014) emphasizes two weaknesses in his Mideast policy: lack of timing (i.e. failing to sense opportunities) and zigzagging postures have helped create in the Middle East a formidable power vacuum that has reignited dormant conflicts and fostered new ones.²³ Towards the end of the Bush era, US opinion was fed up with US foreign entanglements. This reaction against what was widely perceived an empire stretched too thin by too many unnecessary engagements abroad, was exploited in Obama's campaign, when he emitted ambiguous signs, at times reminding his audience that as a senator he had

²³ Abe Greenwald (2014).

opposed the Iraq War, and at times promising he would never negotiate with Hamas and would not cede terrain in Bush' war on terror.²⁴

The same ambiguity which had characterized his electioneering carried over to his policymaking. This becomes visible when we attempt to draw the balance of six years of Obama policy in the Middle East. As president, Obama's campaign promises translated in a "listening" posture, in acts to wind up existing wars, and in the president's resistance – sometimes against his own Ministers – against new military adventures. Nowhere do the inconsistencies show more clearly than in US betrayal of Middle Eastern populations struggling for self-government, in Iran, Egypt, Syria, Bahrain and elsewhere. At the same time, Obama continued traditional US policies in protecting Israel and Saudi Arabia, continuing antiterror interventions, and struggling – albeit through novel, diplomatic, means - against nuclear proliferation of Iran and elsewhere. Yet this has in no way improved US friendship with or influence over Israelis, Saudis or Iranians. As a whole, post-Bush US Mideast policies give the impression of being incoherent, vacillating, and ineffective.

How to decipher Obama's seemingly contradictory policies? The US must juggle a number of difficult issues in the Middle East. Most of the time these issues develop more or less autonomously, on parallel tracks. From time to time, they interact, and a crisis erupts. When we look at the overall picture, though, the appearance of incoherence evaporates. We can see that a **clear and consistent set of principles underlay the US Mideast policies.**

The US has **six basic priorities in the Middle East:** (1) oil, (2) balance of power, (3) WMD proliferation, (4) the war against Islamist terror, (5) Israel, and (6) expanding "the American way of life" – democracy, human rights, modernity. These priorities are long term. Obama inherited them, and he will leave them to his successor.

1. US economic interest in maintaining a steady and affordable flux of oil. 40 % of US energy consumption comes from petroleum. Although the US is a major producer in its own right, its dependency on oil from abroad has only increased over the years. Today it is the biggest oil importer in the world: Saudi Arabia is the biggest exporter. Other

²⁴ Cf. Obama's campaign speech for AIPAC on US-Israeli relations: <<http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=91150432>> Accessed 13/05/2014. Cf. from Barack Obama, *Renewing American Leadership*; Foreign Policy NY, August 2007. <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2007-07-01/renewing-american-leadership>> Accessed 06/05/2015>.

(pro)Western nations and major commercial, security and political partners of the US such as the EU and Japan are even more dependent. Since World War II an informal alliance binds the USA and the Saudis, who provide affordable oil against military protection. The same is true to a lesser degree for smaller Gulf producers such as Kuwait, Qatar, and the Emirates.²⁵ Other major oil exporters such as Russia, Iran, and Venezuela, are unreliable or hostile. Despite the recent attrition in US-Saudi relations related to America's reticence in Syria and recent US rapprochement with Iran, Obama has essentially maintained this principle. When Saudi soldiers and police restored the Sunni sultan's regime in Bahrain, the US looked the other way. When they enforce one of the world's most misogynistic systems at home, *idem*. We may predict that as long as the US (along with the rest of the industrialized world) keeps its dependence on imported fossil fuels, it will not significantly alter its policies vis-à-vis the Arab petromonarchies, no matter how unjust their rule or how egregious their human rights abuses.

2. US geopolitical interest in preventing the rise of any indigenous power the Middle East that could credibly challenge US power. In the past such challenges have arisen from Nasser's Egypt in the 1950s and 1960s; from Saddam Hussein's Iraq in the 1980s and 1990s. Lately, they have come from Iran. Alternatively, the US must **prevent any outside power from becoming dominant in the region.**²⁶ Since the fall of the Soviet Union until recently, this latter specter was distant. However, over the last years, Russia has clearly been expanding its sphere of influence over Syria, Iran and more recently, Egypt. Crude though it sounds, in cold geopolitical terms, a chaotic and internally divided Middle East would from a balance-of-power perspective be for the US the second best scenario - after a Middle East dominated by pro-American regimes. (This is of course not to say that other or even opposed agendas may not inform US Mideast policies too). Bush bet on this best-case scenario. He believed that intervention in Afghanistan and Iraq would unleash a tsunami of democratic revolutions in the Middle East, and that these new democracies would naturally gravitate to American ideals and to the American sphere of influence. But in fact the opposite happened, and US popularity took a nosedive. Now we see the opposite, and Obama needs to fall back on the second option. Rightly or wrongly, the Obama Administration showed little belief in and offered little support to the Arab world's democratic revolutions. The unspoken assumption appears to be: if (as old fashioned

²⁵ The US imports most of its natural gas from Canada, and is self-sufficient in coal.

²⁶ Cf. Friedman (2009).

punditry would have it) the Arabs are really “unsuited for democracy”; and if Arab democracy, if and where it prevails, does not lead to liberal and/or pro-Western orientations anyway – then better endemic instability and even proxy wars, than a new Arab Bismarck such as Nasser or Saddam Hussein, or *Muslim Reconquista* led by an Osama bin Laden or a Khamenei.

But then again, fostering (or allowing) turmoil instead of stability may negatively impact on the other spheres: security of oil shipping, preventing new rounds of anti-Israel wars, avoiding WMD from falling in terrorist hands etc. So should the US isolate and weaken its foremost antagonist in the region – or bind it in a structure of peaceful coexistence, hoping that in time peace, trade, and the social media would dissolve it from within? The US dilemma with Iran resembles that with the Soviet Union in the Cold War.

3. US security interest in preventing proliferation of WMD to both states and nonstate actors. This leads directly to the West-Iran nuclear negotiation, and the question if the US is under Obama looking for a powersharing formula with **Iran**.

In perhaps no other case is the conflict between Obama’s “Jeffersonian” and his “Wilsonian” impulses clearer – and, the eventual supremacy of realist over idealist motives, more unambiguous. In fact when Obama promised in 2008 dialogue and a “new beginning” he was referring in particular to Iran.²⁷ What Obama may have had in mind was a US amenable, in the framework of the general disengagement he projected may, to divide the Middle East in spheres of influences with Iran, or even to accept some US-Iranian condominium. This would represent a complete reversal not only of Bush’ policy (which was frontally hostile against Iran as a member of the “axis of evil”) but of *all* US presidents since Reagan. Since the Islamic Revolution of 1979 Iran has consistently been America’s most intransigent foe in the region, and the US has retaliated by trying to isolate, and if possible, topple its regime.

From the declinist perspective that may implicitly govern Obama’s international behavior, there is a logic to this accommodationist position. But the US government has so far not been able to overcome the difficulties that stand in the way to its implementation. Iran possesses the fourth strongest army in the Middle East, and the only one which in theory might challenge the US (Turkey, Israel, and Egypt, the first three, are pro-Western powers). Iran increasingly produces its own military hardware, is a Russian protégé, and is

²⁷ Cf. Obama’s Cairo speech of June 2009. Transcription in < http://www.nytimes.com/2009/06/04/us/politics/04obama.text.html?pagewanted=all&_r=0 > accessed 14/05/2014.

one of the world's epicenters of radical Islamism, today's most viable antimodernist, anti-Western and antidemocratic ideology. Iran also aspires to nuclear power and to regional hegemony. Syria, Lebanon's Hizbullah, and lately also Iraq have become satellites. Iran has attempted and largely succeeded in projecting its power in any territory left in a vacuum by the US – not only in Syria, but also in Egypt, Yemen, and even Turkey.²⁸

Iran is also suspected of abetting terrorist groups, though the evidence is murky. To arrive at a peaceful coexistence, then, the US would have to peacefully disarm Iran's nuclear potential, somehow appease its messianic fervor, and counteract Russian influence. And as in the case of Russia and China, the price of embracing Iran instead of knocking it out, would presumably be to leave its internal politics alone – one more negative score for the human rights crowd. Furthermore Iran's uncompromising anti-Israel stance has made accommodation even more difficult to achieve and constituted an even more serious constraint. When Obama came to power in 2009, Iran was governed by Mahmoud Ahmadinejad, its most anti-Western and anti-Semitic president since Khomeini. Nor is unrequited love flowing in opposite direction: according to Supreme Leader Ali Khamenei the US can *never* be a reliable partner.

For the Iranian theocrats, regime survival takes of course precedence over any competing consideration, whether regional stability, economic progress, or anything else.²⁹ Like every nondemocratic government, the Iranian regime is more vulnerable than it appears. For at least the twenty years now Iranians have been demanding political change and economic and personal freedoms. Reformist tendencies came already to the fore during Khatami's presidency (1997-2004), a "thaw" repressed by the Iranian power elite – not only by the clerical establishment, but also by ideologically-driven former Revolutionary Guards who had infiltrated both the military and the commanding heights of the economy. The latter's chief Ahmadinejad won the 2005 presidential election with populist, religious, and anti-Western rhetoric. During his first mandate he alienated the West even further.

Ahmadinejad's reelection in June 2009, by contrast, was hotly contested, and his 63% "victory" at the polls was widely seen as fraudulent and fed mass protests in all big cities. In retrospect we can understand this "Green Movement" as the bellwether of the Arab Spring. Iran's popular, liberal, democratic and reformist movement, inchoate and

²⁸ Greenwald (2014).

²⁹ Pollack (2013).

leaderless though it was, commanded a majority among Iran's youth, its women and educated classes. From the vantage point of democracy promotion, the West could not have hoped for a "better" movement ever. This was in fact Obama's first great Mideast test. Yet it did not elicit more than a couple of tepid comments from Washington.

Repression was fierce and in the end effective in deadening the best hope for internally-generated Iranian regime change.

Once his power was consolidated, Ahmadinejad continued his anti-Western policies, pushing full steam toward nuclearization.³⁰ Fear of a nuclear Iran now stoked hardly veiled Israeli threats of a preemptive attack; and US fear of *that* was the motor behind ever more draconian international sanctions. It was their bite, and the economic difficulties the Iranian population faced, that in June 2013 drove the election victory of Hassan Rouhani, a centrist cleric (still the least conservative of the allowed candidates) who promised to get the West to lift its economic blockade.

Rouhani presented himself as a moderate ready for dialogue with the West, and Obama answered positively to the new president's charm offensive. Iranian declarations of good intentions and conversations have helped it break out of a decades-old international isolation, though little as yet beyond that. Despite optimistic announcements, the stranglehold of economic boycott has not been lifted yet, as negotiations over Iran's nuclear program are now reaching a climax. As both Obama and Rouhani appear to be in thrall to the hardliners in their respective constituencies, the question remains what concessions they may gain from the other side – and at what price.

4. US security interest in preventing terrorism. Despite liberal promises and public pronouncements to the contrary, Obama's **war against terror** has shown little discontinuity with Bush's. Obama did not close down Guantánamo, hardly mitigated the negative civil liberties effects of the Patriot Act and took a hard position against undesirable disclosures of US security policies. In fact, the Wikileaks affair, though dealing i.a. with Iraq scandals under Bush, occurred entirely under Obama. Neither here nor in the subsequent NSA spying program discovered by Snowden was Obama's stance very different from Bush's. Obama had Osama bin Laden liquidated the moment it was possible, continued a hidden all-out war to dismantle al-Qaeda, and expanded the drone

³⁰ Cf. estimates of the IAEA, Iran's protestations of peaceful intentions notwithstanding. Proliferation is, of course, not a uniquely Middle Eastern problem, but one that over the past decade and a half has largely been associated with the crisis of Islam.

war against suspected terrorists to new theaters. In none of these aspects has there been more than a shift in nuance compared to Bush.

5. US ideological-domestic interest in protecting Israel. Within the US, the Israeli-Arab conflict attracts extra attention, in deference to its potential to destabilize the entire region, the global ideological ramifications of the Holy Land, but in particular because of the contrasting loyalties it commands in parts of the American public – pitting an influential pro-Israel lobby of Jews and fundamentalist Protestants against an ever-potent isolationist tendency, and a growing though as yet much less entrenched Arab vote. Israel's security value for the US has become much more problematic over time, but a turnabout remains unthinkable for domestic reasons: no presidential candidate and no president can circumvent the disproportionately powerful Israel lobby.

A peaceful solution of the Palestinian question can for the foreseeable future only mean a two states solution, with Israeli withdrawal from Palestinian territories. Disarming the Israeli-Palestinian conflict would be in the best interest of everybody in the Middle East, except Palestinian terrorists and Israeli settlers. Israeli-Arab peace is also a US interest. If peace were to be mediated by the US, it would give a considerable boost to America's battered prestige. However, since the complex parameters just mentioned dictate that the US cannot pressure Israel too much, each administration must at least be *seen* as making a bona fide broker's effort. This was as true for the Bush government, which ideologically identified with the Israeli Right, as for Obama who detests it.

Unlike not only Bush and his evangelical supporters but also the Clintons, Obama does not appear to be emotionally linked to Israel, and this does not go unnoticed by US Jews. But like all presidents, he must go through the motions of showing solidarity. And this explains the rather energetic attempts of Obama, Hilary Clinton, and Kerry to force through a solution, after a period of "benign neglect", and despite Obama's glacial personal relations with Israeli leaders. At least for outside spectators, US peace-brokering goodwill was visible. Predictably, US efforts led first to clashes with Israel's Rightist government of Netanyahu, and from there, nowhere. And predictably, the US folded - so far without negative consequences for Israeli-US security cooperation.

Is Israel really a vital interest for the US? Many have begun to doubt it, but at least in this sphere, values consistently trump realist calculus. For historical reasons, Israel's wellbeing has become an internal US interest. Kissinger once quipped that Israel has no foreign policy, only domestic politics. Is it too risky to suggest that since his days, the US

has no longer an Israel policy, only Israel-related domestic politics? Each administration hands this hot potato over to its successor. Obama has not been and neither, it seems, will he be an exception.

6. US global interest in pursuing its ideological agenda. Only in the last instance is there room for genuine **values-driven policy of promoting democracy, human rights**, liberal capitalism, and the modernization of patriarchal, authoritarian and anti-liberal Middle Eastern societies. This project had probably its best chance under G.W. Bush who explicitly adopted it. After 9/11, multiculturalist ideologues who had become hegemonic in the 1990s were temporarily at a loss, and neoconservatives, whose worldview amalgamated these ideals with the overall US strategic interest, were the only ones to step forward with a coherent strategy, and became influential in the Bush administration. But the failure of Bush' interventions signaled at the same time the eclipse of the democratization and human rights agenda. Despite Obama's humanitarian rhetoric and his appointment of Susan Rice and Samantha Power, his political praxis has consistently been that of a Jeffersonian neorealist: foot-dragging in Libya, wishy-washy with the Egyptians, disastrous toward the Syrians. Ideals took a back seat.

Results

Obama fulfilled his promise to disentangle the US from Afghanistan and Iraq, and this doubtless conforms to the wish of the majority of Americans. It remains to be seen if this outcome is beneficial for either of these countries. It is also too early to evaluate if disengagement helps or harms US security. With or without overt intervention in the Islamic world, terrorism has remained a substantial threat to the US. *Besides this "cleaning up" operation, though, the only sphere where Obama's Middle East policy significantly differs from his predecessor's, is that of protection of human rights and promotion of democracy.* After inspiring both Clintonian and neocon strategy, this agenda has for all practical purposes been laid to rest. In this respect, whether from convictions or to pander to public antipathy to new military adventures, Obama has been the one to press on the brakes e.g. when he blocked intervention in Syria, against Kerry's wishes.

Whatever the motives, results have not been positive so far. *The US may have tactically destroyed the al-Qaeda nucleus, but failed to strategically combat the attraction of jihadist ideology among fractions of the Muslim populations.* And this hangs of course together with its neglect of the ideological struggle to foster democracy, tolerance, and

respect for human rights against totalitarian foes such as radical Islamists! As a result, al-Qaeda's original core has fragmented, but jihadist terror has expanded to new areas and targets. *Democracies and their underlying values, coexistence of civilizations etc. are worldwide on the defensive, and in the midst of a deepening malaise.* To chalk all of this up to Obama's failures would be unfair. It stands to reason, however, that more proactive and idealistic US policies might have prevented or at least alleviated the current crisis.

In 2009 Obama let down the Iran's Green Movement. The result has been to strengthen the Iranian regime. In 2011 and 2012 he dropped longstanding US allies in the Arab world, but without embracing the popular revolts that brought them down. In Cairo, the world's new "conspiracy theory capital", Islamists believe the US is in complot with the generals. Secularists swear it is hand in glove with the Muslim Brotherhood. The Egyptian army is considering switching to Russian suppliers.

Strategic failure: the same verdict can be given to Obama's handling of the Syrian tragedy. Rather than risk a limited military operation against a murderous regime using chemicals to poison its own people, in July 2013 Obama eagerly accepted a problematic Russian-brokered decommissioning of Syrian chemical arms, as if it were a lifeline thrown to him by the Russians. But accepting Putin's proffered poisoned cup was the easy way out. New mass murders are committed every day. Despite the degradation of part of its arsenal, the Assad regime continues gassing and bombing its citizens. But the new evidence does not elicit the same shock anymore. *The use of WMD is becoming the new normal.* Obama's posture has helped break a taboo.

In the end, then, Western passivity has strengthened Assad, demoralized the secular opposition, and played in the hand of jihadist groups, now in control of an Islamist state that includes nearly half the Syrian territory plus West Iraq, where its realm of terror mirrors and outcompetes Assad's! Obama has empowered a post-al-Qaeda state whose chickens may yet come home to roost. Meanwhile the bloodbath continues, and the world's worst refugee crisis is destabilizing Jordan, Iraq, Turkey, and Iraq.

Obama's weakness has strengthened and emboldened Russia. The Ukrainian crisis, where the US and the West in general hold fewer cards than it had in Syria, is an indirect fruit of the Syrian catastrophe.

Summing up, while Obama has continued most preexistent US Mideast policies, these policies got him and US global power in trouble because the underlying US commitments are inconsistent: protecting pro-American oil exporters bites US promotion of human

rights, rapprochement with Iran angers Saudis without weakening terrorists, sheltering Israel only strengthens the impetus to build up a countervailing Arab or Islamic power, etc. And the points where he deviated from the existing US strategic agenda, although the most visible such as retreat from Iraq and Afghanistan, appear to have only deepened instability and chaos. Obama has shifted a few accents and dismantled a few US engagements that had outlived their usefulness or popularity. He has seriously diminished US power and influence across the region, but has signally failed to develop a new and coherent US strategy to compensate for these losses.

To the extent that US geopolitical decline is not fatally determined by irremediable external factors (for instance economic or military competition of the BRICS), but results from human choice, it is hard to deny that Obama's policies have contributed to it. Five hundred years ago Machiavelli pontificated that it is better for a prince to be feared than to be loved. Liberals disagree. The world Obama helped to create is one in which the USA, and what it stands for, is hated without inspiring any more fear.

Conclusion

We did not set out with any pretension to cast judgment on US Mideast policy over the past six years, just to analyze its force lines. At the end of our analysis a few, perhaps harsh, values-based conclusions appear, however, unavoidable. Six years Obama have severely undermined America's position in the Middle East. The project of political transition that morally underlay US intervention in Afghanistan and Iraq - transition toward a fairer government more representative of its diverse population groups - suffered disastrous reverses on Obama's watch. The Syrian civil war the West might have contained if not prevented, is now destabilizing its three Arab neighbors, and indirectly affects Israel, Turkey, Iran, and Saudi Arabia. Old friends like Egypt, Turkey and even Israel are taking their distance vis-à-vis an American foreign policy of retraction and growing disengagement.

More than that, Obama's vacillations and his aversion to use force when necessary have helped dictators here, extremist jihadist rebels there, and weakened everywhere the cause of moderate and modernist-minded popular reform – whether of the secular liberal or the Islamic variety. He has emboldened on the one hand Russia, China, Iran, and a host of minor absolutist forces, and on the other, neglected the fight against al-Qaeda offshoots

such as ISIS and Islamist extremists in Afghanistan, Iraq, Libya, Pakistan, Somalia, Nigeria, and in the West itself.

Both the elites of autocratic states and the champions of a new transnational caliphate mask their anti-Western and antimodern programs under an “anti-hegemonic” discourse, and both reject the democratic aspirations of the peoples they claim to represent – the first in the name of national interest, the second in the name of God. It would be unwarranted to blame Obama for the global crisis of democracy, which has deeper causes over which no American president would have much power. Nor can it be claimed that Obama is out of sync with the general public mood of isolationism in the US. In our opinion, however, Obama has done little to stop the downward slide and the demoralization of democratic forces worldwide.

Country by country, Obama’s Mideast policies have left each state increasingly on its own, in a region gripped by seemingly uncontrollable forces. Within each country, a priori anti-Americanism of large sections of the population is worsened by the disappointment of those liberals who had pinned their hopes on the US. Muslim civil society which expressed great hopes when Obama entered the White House is today more anti-American than under Bush.

In theory democratic forces might fill the vacuum. In reality we witness the victory of autocratic and authoritarian forces.

This is more the result of US inertia than of US “oscillation”. Alternatives existed and are still present. It is not the case that the US was at a loss as to how to react (at least not more so than in other crises, under other presidents). It is that opposing foreign policy interests clashed and temporarily paralyzed decision-making. In most instances, the interest of democracy and human rights promotion clashed with US strategic interests (e.g. in Bahrain, Egypt, Syria); sometimes, democracy and human rights were deemed to weaken the war against terror (also in Egypt; and later in Syria); and occasionally, democracy and human rights conflicted with US economic interest (Saudi Arabia, Bahrain), or with the pro-Israel imperative (in the Palestinian question). In each and every of these cases, the US ended up sacrificing democracy promotion and respect for human rights to other, and more immediate, geostrategic, antiterrorist, economic, or domestic (Israel-related) interests.

We do not mean to imply by this that American interest in democracy and human rights is only skin deep or hypocritical: many sincere efforts dating from the Bush period

or earlier have continued under Obama. Still, the cause of promoting human rights and democracy as a US interest has over the past years encountered increasing obstacles.

The old Wilsonian slogan “to make the world safe for democracy” is understood as meaning: a more democratic world, and a world where human rights are respected, will be a more peaceful world. More democracy will make the world also safer for Americans. By and large, this premise holds. It bears repetition that in many parts of the Middle East regime change is needed, although it should of course emerge from the people rather than from foreign occupation.

There are, however, many ways (including sometimes military ways) in which foreigners can, and have the moral duty to, protect people far away and help them express their will. The problem is that engagement is dangerous, expensive, often unpopular, and always takes longer than originally foreseen. Democratizations such as the Arab revolutions are transformative projects that will be necessarily long, costly and certain to be traversed by fallbacks. These projects may demand help from friends abroad. Often the process surpasses the stamina of electorates. Democracy has many virtues, but patience is not one of them. Short-term emergencies too often take precedence. One day, we may all pay the price.

Bibliography

Acharya, Amitav. *The End of American World Order*. Polity, NY. 2014

Bremer III, L. Paul. and Malcolm McConnell. *My Year in Iraq*. Threshold Editions, NY. 2006.

Boot, Max. *How America Lost Its Four Great Generals*. Commentary Magazine. January 2013.

Collins, Randall, “Êxito e Fracasso de Revoluções”. Novos Estudos Cebrap. N. 97. 2013. Estratégia de Segurança Nacional. Publicado em 17.09.02. Fonte: <http://www.defense.gov/> Acessado em 12.05.2010.

Finguerut, Ariel. *Entre George W. Bush (2000-2008) e Barack H. Obama (2009): a efetividade da Nova Direita no consenso político norte-americano*, Tese de Doutorado, Unicamp, 2014.

Friedman (George), *The next 100 years: A forecast for the 21st century*. New York, etc.: Doubleday, 2009.

Gates, Robert. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*. Knopf, NY. 2014.

Greenwald, Abe. *He's Made It Worse: Obama's Middle East*. Commentary Magazine; Janeiro 2014.

Harvey, David. *Spaces of Global Capitalism: A Theory of Uneven Geographical Development*. Ed. Verso. Chicago. 2004.

Herring, George C. *From Colony to Superpower*. Oxford University Press, NY. 2008.

Hofstadter, Richard. *The American Political Tradition*. Vintage Books, NY. 1965.

Huntington (Samuel P.), *Who are we? The challenges to America's national identity*. Simon & Schuster. New York, London, and Toronto, 2004.

Itaussu, Arthur. “Ideias e Política Externa Americanas: Uma discussão”. *Contexto Internacional*, dez., RJ. 2001.

Kristol, William; Kaplan, Lawrence F. *The War Over Iraq: Saddam's Tyranny and America's Mission*. Encounter Books, NY. 2003.

Kupchan, Charles. *No One's World*. Oxford University Press; NY. 2013.

Leca, Jean. “Comparative, Arab, and European Studies: Still a French Exceptionalism?” *International Political Science Review* V. 30 N. 5 Novembro 2009.

Lechter, S. Robert, Farnsworth, Stephen J. e Schatz, Roland. *The Global President*. Rowman & Littlefield Publishers, NY. 2013.

Lipset, Seymour Martin. *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*. Ed. W. W. Norton & Company. NY. 1992.

Lynch, Timothy J., Singh, Robert S. *After Bush: the case for continuity in foreign policy*. Cambridge Press. NY. 2008.

Mead (Walter Russell), *Special providence: American foreign policy and how it changed the world*. New York and London: Routledge, 2002.

Moghadam, Valentine M. "What is democracy? Promises and perils of the Arab Spring." *Current Sociology* V. 61 N. 4. Julho 2013.

Shorbagy, Manar. "Egyptian Views on the Politics of Egypt Today". *International Political Science Review* V. 30 N. 5. Novembro , 2009.

Sodoro, Michael J. *Comparative Politics*. Ed. McGraw & Hill , NY. 2008.

Schlesinger, Jr. Arthur M. *Os Ciclos da História Americana* Civilização Brasileira, RJ. 1996.

Pollack, Kenneth M. *Unthinkable: Iran, the Bomb, and American Strategy*.. Simon & Schuster, NY. 2013.

Tocqueville, Alexis de. *A Democracia na América*, Livro II, Martins Fontes. SP. 2002.

Zakaria, Fareed. *The Post-American World*, W. W. Norton & Company. NY. 2012.

Recebido em: Janeiro de 2015;

Aprovado em: Maio de 2015.

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 3 | 2015

*O nexo migração-desenvolvimento nas
relações entre diásporas e Estados: o caso
das associações brasileiras e cabo-verdianas
em Portugal*

Iris de Mel Trindade Dias,
Isabel Maria Estrada Carvalhais

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

O NEXO MIGRAÇÃO-DESENVOLVIMENTO NAS RELAÇÕES ENTRE DIÁSPORAS E ESTADOS: O CASO DAS ASSOCIAÇÕES BRASILEIRAS E CABO-VERDIANAS EM PORTUGAL

Iris de Mel Trindade Dias¹
Isabel Maria Estrada Carvalhais²

Resumo: Este trabalho tem como objetivo investigar de que modo os movimentos associativos das diásporas brasileira e cabo-verdiana em Portugal se relacionam com a promoção do nexu migração-desenvolvimento, tendo como foco a articulação com os Estados de origem e de acolhimento para o desenvolvimento dos respectivos países de origem e para o autodesenvolvimento das comunidades. Nossa análise se baseia na abordagem das redes de políticas públicas como forma de governança e na categorização proposta por Mohan (2002), autor que considera o que as diásporas podem envolver-se em relações voltadas para o desenvolvimento em, pelo menos, três diferentes dimensões interligadas: *development in, through and by the diaspora*. Sendo assim, a pesquisa de campo, que consistiu em entrevistas semiestruturadas com líderes associativos e representantes diplomáticos, identificou diferenças entre os dois casos, especialmente em termos de maturidade das relações entre associações e Estados, fator que está atrelado à história migratória e à relação estratégica que cada Estado tem com sua diáspora. Foi identificado, ainda, que o autodesenvolvimento das comunidades é a principal esfera de atuação das associações, porém, foram registradas atividades nos outros domínios, marcadamente no caso cabo-verdiano.

Palavras-chave: Nexu migração-desenvolvimento; Associações de imigrantes brasileiras e cabo-verdianas em Portugal, Relações entre diásporas e Estados.

THE MIGRATION-DEVELOPMENT NEXUS IN THE RELATIONS BETWEEN DIASPORAS AND STATES: THE CASE OF BRAZILIAN AND CAPE VERDEAN ASSOCIATIONS IN PORTUGAL

Abstract: This work aims to investigate how the associative movements of Brazilian and Cape Verdean diasporas in Portugal are linked to the promotion of the migration-development nexus, focusing on the relations with the States of origin and with the host State for the development of their countries of origin and for the self-development of these immigrant communities. The analysis is based on the public policy network approach as a form of governance and on the categorization proposed by Mohan (2002), who considers that diasporas can engage in development in, at least, three different dimensions interconnected: development in, through and by the Diaspora. Thus, the field research, which consisted of semi-structured interviews with association leaders and diplomats,

¹ Doutoranda em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade do Minho e bolsista da Fundação para a Ciência e a Tecnologia de Portugal (FCT), Mestre em Relações Internacionais pela Universidade do Minho e Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pernambuco. E-mail de contato: irisdemelt@hotmail.com

² Professora do Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública da Universidade do Minho, Doutora em Sociologia pela Universidade de Warwick, Mestre em Sociologia pela Universidade de Coimbra e Graduada em Relações Internacionais pela Universidade do Minho. E-mail de contato: isabelestrada@eeg.uminho.pt

identified differences between the two cases, especially in terms of maturity of relations between associations and States, which is a factor related to the migratory history and to the strategic relationship that each State has with its diaspora. Was identified also that the communities' self-development is the main sphere of action of associations, however, activities were identified in other areas, notably in the Cape Verdean case.

Key-words: Migration-development Nexus; Brazilian and Cape Verdean Immigrant Associations in Portugal; Relations between diasporas and States.

Introdução

Em um cenário internacional marcado pelo intenso fluxo migratório, o nexa entre migração e desenvolvimento enquadra-se em um vasto debate sobre políticas públicas relacionadas à gestão migratória. Assim, a ligação entre políticas migratórias e de desenvolvimento tem alcançado relevo no âmbito das Nações Unidas, da União Europeia (UE), de países emissores e também dos países receptores. Geralmente, o discurso que envolve estas políticas foca-se na colaboração que as diásporas estabelecidas em países ricos podem dar ao seu país de origem ou à tentativa dos países ricos de promover uma espécie de migração circular em nome da gestão dos fluxos migratórios sob o rótulo de colaboração para o desenvolvimento. Além deste discurso, utilizado nas últimas décadas, principalmente pelos países desenvolvidos, verifica-se também que países emissores passaram a investir mais nas suas diásporas enquanto agentes do desenvolvimento, buscando políticas de aproximação aos seus emigrantes e mesmo trabalhando diretamente com eles para alcançar objetivos especificamente ligados ao desenvolvimento.

Nos casos de Brasil e Cabo Verde, encontramos duas tradições emigratórias distintas, assim como dois países com diferentes perfis demográficos, geográficos e econômicos. Devido à proximidade cultural e ao idioma em comum, Portugal tornou-se um país atrativo para brasileiros e para cabo-verdianos. Atualmente, a comunidade brasileira é a maior comunidade imigrante em Portugal, sendo a Cabo-verdiana a terceira, atrás da Ucrâniana (SEF, 2013: 10). Além de serem as duas maiores comunidades imigrantes lusófonas, possuem semelhanças: são comunidades bastante heterogêneas, devido às diferenças entre as ondas migratórias oriundas destes países, e enfrentam desafios semelhantes para a melhoria das condições de vida dos imigrantes laborais e seus descendentes. Devido à necessidade de organização, estas comunidades desenvolveram um atuante associativismo. Ora, partindo da proposta de Mohan (2002), que considera que as diásporas podem envolver-se em relações voltadas para o desenvolvimento em pelo menos três diferentes dimensões interligadas: *development in through e by the diaspora*, foi nosso propósito investigar de que modo o movimento associativo das diásporas brasileira e cabo-verdiana em Portugal se relaciona com a promoção do nexa migração-desenvolvimento, tendo como foco a articulação com os Estados de origem e de acolhimento para o desenvolvimento dos respectivos países de origem e para o autodesenvolvimento das comunidades. Para tal, focalizámo-nos na análise das redes de políticas públicas como forma de governança para tratar a emergência de relações entre as instâncias estatais e a

sociedade civil no âmbito transnacional - um ambiente complexo que desencadeia relações dinâmicas entre diversos atores, e analisamos as relações entre atores ao longo do ciclo das políticas sobre as migrações. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com presidentes de associações ligadas à comunidade brasileira e à cabo-verdiana e com diplomatas das duas nacionalidades em Portugal. Para examinar este material foi utilizada a análise de conteúdo temática com utilização da técnica de análise categorial acerca do nexu migração-desenvolvimento, das relações entre os Estados e as associações e o ciclo das políticas públicas.

Diásporas como agentes do desenvolvimento – discussões internacionais

Os efeitos que as migrações podem ter sobre um país em vias de desenvolvimento estão entre as preocupações de debates políticos desde a década de 1970. O governo francês foi pioneiro a levantar esta questão, encarando-a como uma relação entre Estados de origem e de acolhimento, pensamento que fez emergir o conceito de codesenvolvimento. Devido, porém, à natureza problemática da definição deste conceito, bem como à complexidade e às divergências sobre o papel que cada ator internacional desenvolveria nesse processo, a União Europeia (EU) prefere utilizar a expressão ‘nexo entre migração e desenvolvimento’ (Langaná, 2007).

Em 1977, as Nações Unidas lançaram no âmbito do Programa para o Desenvolvimento, o Programa *Transfer Of Knowledge Through Expatriate Nationals*. Mas foi apenas com a Conferência do Cairo sobre População, em 1994, que este nexu começou a aparecer de forma sistemática nos discursos governamentais e regionais, dando origem a políticas mais consistentes. Nesta altura, iniciaram-se também os debates sobre o papel da sociedade civil no âmbito destas políticas. Nas Nações Unidas, esta temática foi alvo de uma série de ações durante a década de 1990 e, em setembro de 2006, foi realizado o Diálogo de Alto Nível sobre Migração e Desenvolvimento, o qual teve como objetivo discutir a utilização deste nexu para a redução da pobreza, para a identificação de boas práticas e para o reconhecimento do papel colaborativo dos imigrantes para os países desenvolvidos.

Desde que as Políticas de Imigração passaram a integrar o quadro comunitário, a Comissão Europeia busca uma inserção dessas questões nos seus programas de parceria de cooperação para o desenvolvimento com diferentes países e regiões. Entretanto, as ações da UE voltadas para o fomento deste nexu intensificaram-se com maior ênfase no período

do Pós 11 de Setembro, quando a questão migratória ganhou relevo por ter sofrido um processo de securitização. A imigração irregular passou a ser mais do que nunca vista como uma ameaça atrelada ao terrorismo, ao crime organizado e ao tráfico de seres humanos.

A abordagem global da imigração vem após os atentados terroristas de Madrid, em 2004, e de Londres, em 2005, buscar uma forma equilibrada para lidar com a questão migratória. Assim, a presidência do Reino Unido no Conselho de Ministros da UE coloca em destaque o conceito de abordagem global, que fundamenta-se na atuação articulada de atores para tratar uma determinada questão multidimensionalmente. Desta maneira, a política de imigração ganhou três pilares: segurança (combate à imigração ilegal), solidariedade (gestão da imigração legal) e prosperidade (migração e desenvolvimento). Essas três balizas fundamentaram e continuam a fundamentar inúmeros documentos da UE. Dentre eles, destacamos a Comunicação 390 “Migração e Desenvolvimento: algumas orientações concretas”. Nessa comunicação, é ressaltada a importância do papel das diásporas como agentes do desenvolvimento dos países de origem e a necessidade de ajudar os países em desenvolvimento a localizar as suas diásporas e estabelecer contato com elas. Destaca-se, ainda, o papel que as organizações das diásporas podem exercer como interlocutores neste processo.

Considerando este contexto, Yanacopulos (2002: 214)) sublinha a forma como atores variados, Estados, instituições financeiras internacionais e redes transnacionais movem a governança das questões de desenvolvimento no cenário global por meio das suas interações. Essas discussões giram em torno dos efeitos que as migrações trazem para o desenvolvimento dos países de origem, especialmente a fuga de cérebros, o impacto das remessas e a formulação de políticas que tratem da migração circular, o retorno de migrantes qualificados, a promoção do empreendedorismo imigrante e as relações existentes entre comunidades transnacionais. Para além das remessas financeiras, chamamos atenção às chamadas remessas sociais, as quais consistem em “ideias, comportamentos, identidades, e capital social que fluem do país receptor para o país emissor” (Peggy Levit, 1998: 927). Essas remessas sociais podem influenciar atitudes políticas acerca dos Direitos Humanos, promover o ganho de cérebros, a transferência de tecnologias e até mesmo incentivar investimentos no país de origem por meio da divulgação de produtos e da ação dos empresários da diáspora.

As Nações Unidas buscaram trabalhar em seus programas um conceito de desenvolvimento associado ao bem-estar econômico e social dos indivíduos, ou seja, um conceito mais próximo da ideia de desenvolvimento humano. Neste amplo enquadramento sobre desenvolvimento, Piper (2008: 283) lança uma reflexão importante para este trabalho, ao abordar o nexa migração-desenvolvimento em sua relação com a concessão de direitos aos imigrantes. Tendo em conta esta necessidade, a autora salienta que este nexa torna-se difícil de consolidar na prática em virtude do caráter temporário de muitas migrações e da falta de documentação migratória legal, que, claramente, coloca barreiras ao gozo pleno de direitos. Portanto, para que a relação entre desenvolvimento e direitos se consolide, é necessário uma articulação transnacional entre Estados de origem, de acolhimento e a sociedade civil, sendo esta última um importante ator neste processo. Assim, Piper ressalta a importância da transnacionalização de direitos. Neste contexto, a reivindicação, a aquisição e a manutenção de direitos por parte dos membros de uma diáspora pode potencializar a sua capacidade de atuação para o desenvolvimento.

Tomando em consideração a complexidade do conceito de desenvolvimento e sua relação com o movimento migratório, trataremos o nexa entre migração e desenvolvimento a partir da abordagem trabalhada por Gilles Mohan (2002), na qual o referido nexa relaciona-se com três dimensões que envolvem a diáspora. A primeira é o *development in the diaspora*, ou seja, o uso de redes no país de acolhimento para formação de negócios étnicos, laços culturais e mobilização social. O autor menciona tanto a importância das redes informais de amigos e parentes, como a importância de associações das diásporas para esta dimensão, pois estas auxiliam os recém-chegados a se estabelecerem e os orientam para a vida no novo país de residência, auxiliando-os, por conseguinte, na sua integração. Considerando estes aspetos, focaremos a atuação das associações tomando-as como pontes entre a comunidade imigrante e as instituições do país de acolhimento. A segunda dimensão, *development through the diaspora*, diz respeito ao uso das conexões globais difusas de uma comunidade de diáspora no sentido de facilitar a promoção do bem-estar social e econômico. O autor encara esta dimensão como uma expansão da primeira. A terceira dimensão refere-se ao *development by the diaspora*, que por sua vez relaciona-se com os fluxos de ideias, de capital e de apoio político para o país de origem. Nesta dimensão, observaremos se e de que forma as associações auxiliam neste processo direta ou indiretamente. Mohan ressalta que estas três categorias, estão interligadas, sendo as relações entre elas bastante dinâmicas e mesmo difíceis de distinguir.

A partir desta discussão, observamos que a diáspora pode envolver-se em diversas dinâmicas que colaboram para o desenvolvimento do país de origem. Mesmo que a eficiência destas seja questionada, há uma tendência dos Estados de origem buscarem o contato com nacionais emigrados e seus descendentes, pois a diáspora pode ser vista como uma fonte de recursos financeiros, transferência de tecnologias, oportunidades econômicas, atitudes progressistas e veículo para a promoção de uma boa imagem do país no exterior (Haas, 2007: 21-23). Neste cenário, os países de origem desenvolvem estratégias variadas para utilizar essa potencial fonte de recursos. Tais estratégias estão relacionadas com a manutenção, a criação ou a reconstrução de laços com a diáspora e com o encorajamento de sentimentos patrióticos. Desta maneira, o estímulo a um sentimento de pertença para além do território, o incentivo à preservação da língua e a promoção da cultura são ações políticas que trabalham esse campo simbólico.

Posto isto, no próximo tópico discorreremos acerca do conceito de Estado transnacional. Em seguida, serão expostas as políticas do Estado Brasileiro e do Estado Cabo-verdiano em relação às suas diásporas. Ao abordarmos estas políticas, destacaremos a relação que as associações da diáspora estabelecem com estes Estados para formulação e execução dessas políticas.

Políticas do Estado Brasileiro e do Estado Cabo-verdiano para as diásporas em análise

Segundo Glick Schiller (2005: 48-51), a retórica ou ideologia de nação que um Estado adota para identificar seus membros, somada à lei ou grau de inclusão de direitos políticos que confere aos emigrantes e as políticas públicas, programas ou planos que adota em relação à sua diáspora, são os elementos em função dos quais variam as atitudes do Estado em relação a sua população emigrada. Dados esses elementos, o Estado apresenta uma variação de disponibilidade e de capacidade de promover o ativismo transnacional. Neste enquadramento, por exemplo, uma política que determina a nacionalidade por meio dos laços de sangue (*jus sanguinis*), vincula as diásporas aos países de origem por gerações. Tais ligações ao país de origem permitem a emergência do chamado nacionalismo à distância, que Glick Schiller e Fouron (2001) caracterizam como um conjunto de ideias relacionadas à pertença que liga pessoas que vivem em diversas localizações, e que motiva ações em relação a um território ancestral ou ao seu governo.

Atualmente, muitos Estados criam políticas que estimulam ligações com suas diásporas e buscam a manutenção de laços identitários e de uma lealdade nacional que pode ser mantida mesmo à distância. Assim, emergem políticas de fundo simbólico e também prático, tais como a assistência consular e ministerial. Esta extensão da atuação estatal pode ter como pano de fundo os interesses relativos aos elementos anteriormente expostos sobre os benefícios que uma diáspora pode trazer ao país de origem, tais como interesses econômicos e ligados à política externa em áreas específicas, como promoção da língua e outros fatores que relacionam-se com o *soft power*³, por exemplo, como a promoção da cultura e de ideais políticos. Nesse enquadramento, Levitt & Glick Schiller (2010: 54) categorizam os Estados de acordo com a relação que estabelecem com a diáspora da seguinte forma:

Tabela 1 - Categorização dos Estados de acordo com as relações mantidas com seus emigrantes

Categoria	Categoria	Exemplos
Estado-nação transnacional	- Os emigrantes são considerados membros estáveis da nação - Os representantes do Estado assumem responsabilidades parciais para com os emigrantes - Conferem dupla cidadania ou dupla nacionalidade	Portugal, Brasil, República Dominicana, Cabo Verde ⁴
Estado estrategicamente seletivos	- Encorajam algumas formas de nacionalismo político e econômico - Pretendem controlar de modo seletivo e estratégico as ações da diáspora - Podem conceder incentivos fiscais e de pertença, mas geralmente não concedem direitos políticos	Índia, Barbados, Turquia, Irlanda, Haiti
Estado desinteressado e delator	- O emigrante é visto com desconfiança - Não concede direitos extensivos	Cuba (geralmente ditaduras têm posições semelhantes)

FONTE: Informações retiradas de Levitt e Glick Schiller (2010: 54) o quadro é de construção nossa.

Como exemplo, observamos as Constituições de Brasil e de Cabo Verde. Na Constituição Brasileira de 1988 chamamos atenção para as Emendas Constitucionais que modificaram a aliena “c” do Artigo 12º sobre a Nacionalidade, que trata dos nascidos no estrangeiro de pai ou mãe brasileira. O texto original de 1988, apesar de contemplar a possibilidade de aquisição de nacionalidade por registro em repartição brasileira, para os não registrados, estabelecia que a opção da nacionalidade só poderia ser feita se este viesse a residir no Brasil antes da maioridade. Após as emendas de 1994 e 2007, a redação atual contempla a possibilidade de registro em repartição no exterior sem restringir a idade

³ Joseph Nye lançou o conceito de *soft power* no fim dos anos de 1980 como sendo a habilidade de um Estado alcançar os seus objetivos por meio da atração ao invés da coerção. Este poder advém da atratividade pela cultura, pelos ideais políticos pelas políticas angariadas por um país.

⁴ No original, Levitt & Glick Schiller (2010: 54), Cabo Verde não é referenciado como exemplo de Estado transnacional, entretanto, este também pode ser identificado como tal.

máxima de retorno ao Brasil, podendo a pessoa optar pela nacionalidade brasileira, em qualquer tempo depois de atingida a maioridade.

Destacamos, ainda, a Emenda ao Parágrafo 4º, Inciso II do mesmo Artigo 12º que trata da perda da nacionalidade brasileira. Antes das Emendas, este inciso dizia que perderia a nacionalidade aquele que adquirisse outra nacionalidade por naturalização voluntária. Com as ementas de 1994, foram colocadas exceções nos casos em que o Estado receptor reconhece a nacionalidade originária e nos casos de imposição de naturalização pela norma estrangeira como condição para permanência no território ou gozo de direitos civis. Mais uma vez observa-se uma flexibilização para que exista mais abertura legal para a manutenção da dupla nacionalidade.

Na Constituição da República Federativa de Cabo Verde, o Artigo 5º, que trata da Cidadania, não estabelece restrições à aquisição de dupla nacionalidade. Sobre a concessão de direitos aos expatriados, o Artigo 22º, referente ao Princípio da Universalidade, sublinha o caráter transnacional desta nação: “2. Os cidadãos cabo-verdianos que residam ou se encontrem no estrangeiro gozam dos direitos, liberdades e garantias e estão sujeitos aos deveres constitucionalmente consagrados que não sejam incompatíveis com a sua ausência do território nacional.” Tais direitos incluem os direitos políticos ativos e passivos em eleições legislativas e presidenciais.

A menção aos emigrantes na Constituição da República Cabo-verdiana não fica restrita aos artigos que tratam da nacionalidade. Como exemplo, temos no Artigo 7º, Tarefas do Estado, a Alínea “g” que frisa como tarefa estatal “Apoiar a comunidade cabo-verdiana espalhada pelo mundo e promover no seu seio a preservação e o desenvolvimento da cultura cabo-verdiana”. Esta tarefa do Estado relaciona-se com o objetivo exposto na Alínea “e” do Artigo 78º, Direito à Cultura, a qual menciona que o Estado deve “Promover a participação dos emigrantes na vida cultural do país e a difusão e valorização da cultura nacional no seio das comunidades cabo-verdianas emigradas”. Nesta mesma linha de valorização da diáspora, no Artigo 11º, Relações Internacionais, consta que “O Estado de Cabo Verde mantém laços especiais de amizade e de cooperação com os países de língua oficial portuguesa e com os países de acolhimento de emigrantes cabo-verdianos”.

Postas estas especificidades das Constituições de Brasil e de Cabo Verde, consideramos poder explicitar como manifesto o caráter transnacional destes Estados tal como referenciado por Levitt e Glick Schiller (2010). Este caráter torna-se relevante para nossa investigação na medida em que teremos em consideração as políticas destes Estados

em relação às suas diásporas, o eventual papel das diásporas como agentes do desenvolvimento e a interação entre Estado e suas associações da diáspora.

A diáspora brasileira e as políticas de Estado

O Brasil, até a década de 1980, era caracterizado como um país de imigração. Entretanto, a partir dessa década, esta situação começou a ser revertida em virtude de uma série de fatores ligados (embora não exclusivamente) à recessão econômica que reduziu as oportunidades do mercado de trabalho, incentivando muitos jovens a emigrar. Além disso, fatores atrelados à insatisfação com a qualidade de vida, como a falta de segurança, somados à globalização e à diminuição dos custos dos meios de transporte e comunicação (fenômenos que facilitam a articulação de redes migratórias transnacionais), também impulsionaram o movimento emigratório no Brasil.

De acordo com estimativas do Ministério das Relações Exteriores (MRE) (2012: 20)⁵, cerca de 2,5 milhões de brasileiros vivem no exterior, número que apresenta uma redução, se comparado com a estimativa de 2008, que apontava entre 3 e 3,5 milhões. Esta população emigrada apresenta um perfil diversificado, sendo composta tanto por profissionais qualificados, quanto por indivíduos de baixo nível educacional. O fenômeno migratório implicou a emergência de múltiplos desafios para a comunidade brasileira, tais como discriminações laborais e raciais, condições de vida precárias e, não raras vezes, exploração por empregadores, bem como por máfias, em particular no tocante a redes de prostituição. Por conseguinte, iniciou-se a organização da comunidade emigrada nos vários países de acolhimento para exigir a proteção de seus direitos tanto por parte do país acolhedor, quanto por parte do próprio Estado brasileiro. Neste cenário, Milesi e Fantazini (2008: 4), ressaltam que o movimento gerado pela organização dos emigrantes, originário no contexto destas adversidades, foi capaz de chamar a atenção do Estado, da academia e da sociedade brasileira, fato que ensejou debates e a abertura de novos espaços de diálogo⁶.

⁵ Essas estimativas reúnem dados de Relatórios Consulares. Vale ressaltar que tais dados podem apresentar discrepância com a realidade devido a existência de brasileiros indocumentados. Tal dificuldade de contabilização é reconhecida pelo Itamaraty.

⁶ Neste contexto, estas organizações promoveram eventos que foram importantes para o reconhecimento das reivindicações das comunidades emigradas. Destacamos alguns eventos que representam momentos importantes de mobilização da sociedade civil, tais quais, O Primeiro Simpósio Internacional sobre Emigração Brasileira, em 1997, que reuniu em Lisboa representantes do movimento associativo de países diversos, acadêmicos, jornalistas e representantes do Estado brasileiro. Em seguida os encontros mais importantes deram origem a documentos que traziam a reivindicação de políticas públicas para os emigrantes, como o Documento de Lisboa no Encontro Ibérico de Comunidades Brasileiras no Exterior, em

Toda essa movimentação da sociedade civil gerou frutos que puderam ser vistos a partir de iniciativas do Estado brasileiro. Em 2006, foi criada a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB), que tem entre suas prioridades auxiliar a integração harmônica das comunidades nos países de acolhimento e tomar medidas para a valorização e autodesenvolvimento dessas comunidades, mantendo-as ligadas ao Brasil. A criação desta Subsecretaria marca o início de uma nova fase de aproximação do Estado com a diáspora. Nesse ensejo, em 2008, foi realizada a I Conferência Brasileiros no Mundo, um evento que teve como objetivo estabelecer um diálogo consistente com os representantes da diáspora para apresentação de demandas e busca de soluções para os problemas destas comunidades. Neste mesmo ano, o então Presidente Lula fez um pronunciamento televisivo aos brasileiros no exterior, no qual enfatizou a importância da diáspora para o país, inclusive, em termos de desenvolvimento, ressaltando a contribuição dada por meio da divulgação da cultura e pelo envio de remessas. Nesse pronunciamento, a assistência e a proteção dos emigrantes é colocada como a única maneira de “retribuir essa contribuição” (Pronunciamento do Presidente Lula em 2008).

Neste contexto, a situação das comunidades no exterior é identificada como uma prioridade dentro do governo Lula e dentro do Itamaraty. A Conferência Brasileiros no Mundo, foi encarada como um momento histórico de aproximação da diáspora brasileira com o Estado. Como exemplo, o então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, ao ser indagado sobre como a diáspora brasileira, que no passado era vista de forma negativa, poderia representar um fator positivo para o país, declarou que além do emigrante levar sua cultura, ele pode trazer de volta retornos no campo cultural e econômico, ressaltando a importância do Estado encontrar formas do emigrante participar da vida política e cultural do país (Amorim, 2008, documentário da I Conferência Brasileiros no Mundo).

Neste encontro, surgiram as bases para a formação de um Conselho de Representantes (em um formato com maior grau de institucionalização que os Conselhos de Cidadãos que surgiram na década de 1990) e da organização das reivindicações que passaram a ser trabalhadas de forma contínua. Foi também neste momento que surgiu a proposta de criação da Rede da Diáspora Científica. A maior parte dos convidados da diáspora para este evento eram representantes associativos. Neste evento, foi ressaltada

2002, a Carta de Boston, na Primeira *Brazilian Summit*, em 2005, e o Documento de Bruxelas, no II Encontro de Brasileiras e Brasileiros na Europa, em 2007.

por representantes do Estado a importância do movimento associativo da diáspora, sendo, inclusive, valorizado a sua expansão e aprofundamento. Na II Conferência, a partir da interação com representantes de outros Ministérios, como o da Educação, da Cultura e da Previdência Social, foram reforçadas antigas reivindicações nessas áreas, assim como aquelas atinentes ao melhoramento dos serviços consulares, regularização documental e representação política (tanto no âmbito da comunidade como no da representação parlamentar).

Na III Conferência, em 2010, estas reivindicações deram origem à Ata Consolidada das demandas das comunidades. Nesta Conferência também foram dados outros passos importantes, como a tomada de posse dos primeiros titulares do Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior e a expedição do Decreto 7.214/2010, que estabelece princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, institui as Conferências Brasileiros no Mundo e cria o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior. Dentre as diretrizes desta política, destacamos: a promoção do autodesenvolvimento das comunidades, inclusive por meio da prestação de serviços consulares de segunda geração nas áreas de educação, saúde, trabalho, previdência social e cultura; o incentivo à inserção dos emigrantes na sociedade local sem que estes percam os vínculos com o Brasil; e a realização de parcerias para o aproveitamento de comunidades específicas, como a científica, cultural, jurídica, política e esportiva, a fim de promover o Brasil, sua cultura e produtos.

A IV Conferência só ocorreu em 2013. Nesse ano, o Decreto 7.214/10 foi alterado pelo Decreto 7.987/13, para incorporar as modificações que apresentaram-se necessárias a partir da avaliação das experiências das atividades anteriores. Com a alteração, as Conferências Brasileiros no Mundo deixaram de ser obrigatoriamente anuais. Em contrapartida, poderão ser realizadas reuniões de trabalho com membros do Conselho de Representantes no Brasil ou no Exterior.⁷

Nessa Conferência, o trabalho de aprimoramento dos eixos de trabalho continuou. Entre eles, destacamos que na mesa temática Associativismo e Políticas para a Comunidade foi ressaltada a importância dos Conselhos Locais aproximarem-se das associações e do Itamaraty instruir os Chefes de Postos a estabelecer estreito contato com

⁷ Outra alteração importante ocorreu na reformulação do Conselho de Representantes, que deixa de ser composto por 16 membros eleitos e passa a ser composto pelo conjunto de Conselhos Locais de Cidadãos ou de Cidadania. Os Conselhos de Cidadania são compostos por membros eleitos pela comunidade e os Conselhos de Cidadãos são compostos por pessoas convidadas pelo Chefe do Posto, geralmente precisam ser compostos dessa forma em localidades onde o associativismo ainda não está bem desenvolvido.

os líderes associativos, de modo a que possam ser sensíveis às questões que envolvem a comunidade. Além disso, foi ressaltada a importância de ser criada uma regulamentação do apoio institucional para as associações.

Além dessas ações, há uma série de esforços para melhorar o atendimento consular que vão desde a criação de novos consulados à criação de uma Ouvidoria Consular, passando pela intensificação da ocorrência dos chamados consulados itinerantes. O Itamaraty também apostou na divulgação de informações, como notas informativas e cartilhas no Portal Brasileiros no Mundo e criou a Plataforma Comigrar como um espaço de diálogo permanente com múltiplas funcionalidades para a discussão das questões migratórias.

A partir das informações expostas, observamos que o Brasil reconhece o potencial que a diáspora representa em termos de desenvolvimento do país e vem trabalhando para valorizar este potencial.

Com o crescimento econômico do Brasil nos últimos anos, houve um retorno maciço de brasileiros. Neste contexto, o Estado tem direcionado um de seus eventos, a Semana do Trabalhador, para orientar aqueles que pretendem retornar. Devido à necessidade de divulgar informações úteis acerca do retorno, em 2013, o Itamaraty lançou o Portal do Retorno, em parceria com os Ministérios do Trabalho e Emprego e da Previdência Social, com o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e com Caixa Econômica Federal (CEF).

A diáspora cabo-verdiana e as políticas de Estado

Cabo Verde é um Estado insular da África Subsaariana formado por 10 ilhas localizadas no Atlântico, que recentemente passou do grupo de Países Menos Avançados para o dos Países de Desenvolvimento Intermédio. Devido ao seu caráter insular, este país não tem terras férteis para o desenvolvimento da agricultura, tendo suas principais atividades em torno da pesca e do turismo. De acordo com censo de 2010, nas ilhas há 491.875 habitantes, enquanto a população emigrante e seus descendentes é bastante superior à diminuta população residente) - malgrado a disparidade de estimativas, que se situam entre os 199.644, segundo o *Development Research Centre on Migration Globalization and Poverty* (2007) e os 518.180, segundo o extinto Instituto de Apoio ao Emigrante – IAPE (1998)⁸.

⁸ Dados retirados do Relatório **Migração em Cabo Verde: perfil nacional 2009** (2010: 18).

Devido às crises alimentares e à falta de emprego, a emigração tem sido por muitos encarada como uma oportunidade, ao longo de toda a história cabo-verdiana. Desta forma, houve tanto a emigração de trabalhadores não-qualificados e semiquilificados, quanto a de profissionais qualificados e estudantes.

As remessas financeiras têm sido altamente importantes para a economia no sentido direto de custear necessidades básicas, mas também para a mobilização de negócios locais, que por sua vez, geram empregos. De acordo com dados do Banco de Cabo Verde (2013), as remessas representavam 9,8% do PIB do país.

Face a este cenário, o Estado Cabo-verdiano tem incluído a relação com a diáspora na sua agenda para o desenvolvimento. Tal inclusão passa pelas tradicionais políticas de manutenção dos laços com a diáspora e de apoio aos emigrantes em diversas áreas. Desde a sua independência em 1975, Cabo Verde tem demonstrado o reconhecimento da importância da diáspora para o desenvolvimento econômico e social do país, expresso na criação de estruturas governamentais voltadas para a emigração, na celebração de acordos bilaterais e multilaterais na área da segurança social, e na implementação de programas para a exploração do potencial da diáspora em vertentes diversas⁹.

Cardoso (2008: 199-200) indica que a questão emigratória ganhou destaque desde os primeiros programas dos Governos do Estado Cabo-verdiano, enfatizando também que esta presença apresentou certa evolução a cada programa governamental. No programa de 1981-1985, por exemplo, é enfatizado o papel dos emigrantes na reconstrução do país com menção à atração de seus investimentos para aplicação em setores produtivos. No programa de 1986-1990, é destacada a importância das remessas para a balança comercial do país, com ênfase no incentivo ao investimento nas áreas da indústria, pesca, construção civil e turismo. Com a democratização, em 1991, este processo de valorização continua a se consolidar com a criação do Conselho das Comunidades, um órgão consultivo que aparece no programa de governo de 1995-2000, no qual também foi sublinhada a importância da comunicação e informação das comunidades sobre a vida do país, o incentivo a pesquisas que levassem a um maior conhecimento das comunidades no exterior e a valorização da integração das comunidades nos países de acolhimento como um fator estratégico para o Estado.

⁹ Logo após a independência, foi criado um departamento estatal responsável pelos assuntos da emigração ligado ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, a Direção Geral de Emigração e Serviços Consulares. Em 1984, foi criado o Instituto de Apoio ao Emigrante, cuja finalidade era estabelecer a ligação entre o emigrante e os serviços estatais e privados que lhes fossem necessários.

Em 2001, o Instituto de Apoio ao Emigrante foi substituído pelo Instituto das Comunidades, que, além das antigas tarefas do seu antecessor, incluiu em suas atividades a questão da integração dos emigrantes nos países de acolhimento. Em consonância com os objetivos desse Instituto, foi criado o Fundo de Solidariedade das Comunidades.¹⁰

Em 2010, foi criado o Ministério das Comunidades, momento visto como um marco das políticas para os emigrantes. Este Ministério, ao qual o antigo instituto está subordinado, tem como objetivos auxiliar as comunidades na sua afirmação, regularização e desenvolvimento e projetar Cabo Verde por meio de sua cultura. Dentre as suas principais atribuições destacamos, além de promover a integração nos países de acolhimento, manter os cabo-verdianos ligados à vida cultural, econômica e política do país, apoiar o associativismo e incentivar o empreendedorismo emigrante.

Ao destacarmos a sequência dos programas de governos, observamos que existe o incentivo à participação da diáspora no movimento associativo com a intenção de estabelecer parcerias para a realização dos objetivos do Estado. Como exemplo da relação das associações da diáspora com o Estado Cabo-verdiano, podemos mencionar a atenção que este confere ao Congresso dos Quadros e Dirigentes Associativos da Diáspora. Este Congresso que vem sendo realizado desde 1996, teve na sua origem a promoção feita por importantes lideranças associativas cabo-verdianas em Portugal que desejavam fomentar o diálogo sobre os problemas enfrentados pela diáspora em vários países de acolhimento.¹¹

Apesar da grande tradição emigratória, atualmente, Cabo Verde vive um momento de estabilidade social e sua economia tem apresentado oportunidades de desenvolvimento, especialmente no setor do turismo, por isso tem atraído imigrantes de outros países da costa africana. Este desenvolvimento, atrelado às dificuldades de entrada nos tradicionais

¹⁰ Estas questões continuam a ser reiteradas em profusão nos programas seguintes, no Programa de 2001-2005 é reforçada a necessidade de integrar os emigrantes na vida nacional e no Programa de 2006-2011, destaca-se o intuito de melhorar a rede de serviços no exterior, fato que revela a preocupação com as dificuldades sociais enfrentadas pelos emigrados.

¹¹ O congresso, de ocorrência quadrienal, ganhou entretanto um formato institucionalizado com a criação da Associação dos Quadros Cabo-verdianos da Diáspora. A cada edição existe uma temática a ser abordada. O primeiro tema foi “Nação Cabo-verdiana e a sua Expressão no Mundo”, sendo a segunda “A Caboverdianidade: uma Força para a Ação”. A primeira dizia respeito especialmente à caracterização da diáspora, seus problemas e sua ligação com Cabo Verde. Na segunda, a promoção do desenvolvimento do país aparece de forma explícita. No III Congresso, o tema foi “As Segundas Gerações da Diáspora Cabo-verdiana”. No IV Congresso a questão do desenvolvimento ganha total proeminência com o tema “A Diáspora Cabo-verdiana e o Desenvolvimento de Cabo Verde: Um Desafio de Cidadania”. Posteriormente, na V edição, o desenvolvimento volta a ganhar destaque com a temática “A Cultura Cabo-Verdiana como Factor de Identidade Nacional e de Desenvolvimento de Cabo Verde”.

países receptores, tem reduzido as taxas de emigração nos últimos anos. Em paralelo, Cabo Verde incentiva e orienta o retorno de emigrantes qualificados e daqueles que queiram investir no país. O Instituto das Comunidades buscou também incentivar a diáspora a promover ações para o desenvolvimento de Cabo Verde mesmo à distância. No âmbito do seu programa “Promover e Reforçar Parcerias”, foram desenvolvidos os projetos “Dias de Cabo Verde” e o “Diáspora Contributo”, os quais angariaram esforços para que profissionais qualificados e empresários residentes no exterior efetuassem atividades em Cabo Verde com o apoio técnico da Organização Internacional para as Migrações (OIM).

Com esses exemplos vimos que Brasil e Cabo Verde procuram ativamente manter vínculos estreitos com as associações da diáspora, de modo que essas organizações possam funcionar como elo entre o Estado e seus expatriados. As associações são pois fundamentais para o andamento das políticas públicas migratórias desses Estado. Pudemos observar, ainda, que o interesse de aproximação às diásporas desenvolveu-se de forma diferente nos dois países. Cabo Verde, com tradição emigratória bastante antiga, desde os primórdios da sua estruturação como Estado, buscou sempre um diálogo forte com sua diáspora. Enquanto isso, o Estado brasileiro foi despertando ao longo do tempo para a realidade da diáspora, em grande parte devido à pressão que as comunidades exerceram ao longo das décadas mais recentes de emigração brasileira, para os problemas que esta enfrentava.

Associações da diáspora brasileira e da diáspora cabo-verdiana em Portugal

A literatura sociológica identifica duas funções estratégicas na atuação das associações de imigrantes: a conservação, difusão e afirmação dos padrões culturais próprios dos imigrantes e as estratégias de inserção e integração na sociedade receptora. Com a Revolução 1974, iniciou-se um fluxo imigratório das ex-colônias e Portugal passou a somar a sua antiga tradição emigratória a experiência de tornar-se um país de imigração. A comunidade cabo-verdiana, por ser a de estabelecimento mais antigo, foi a pioneira do associativismo imigrante.

São identificadas três fases do associativismo imigrante em Portugal. A primeira, nos meados da década de 1970 e de 1980, foi a fase de intervenção de emergência, quando o maior objetivo era atender às necessidades básicas dos recém-chegados. Na primeira metade da década de 1990 foi a fase de intervenção das associações como agentes de integração socioeconômica dos imigrantes, quando iniciou-se a mobilização política em

prol dos direitos de cidadania dos imigrantes e seus descendes. A partir de meados da década de 1990, iniciou-se a fase de maturação do movimento associativo. Nesta fase, as associações ganharam um estatuto jurídico próprio, com o Decreto-lei 115/99 e alcançaram proeminência nas discussões sobre elaboração de políticas públicas, passando de atores políticos *de facto*, a atores políticos também *de iure* (Carvalhais, 2010). Neste cenário, as associações ganharam um caráter político reivindicatório e emergiu um processo de profissionalização nessas entidades (Albuquerque et al. 2000).

As associações foram ganhando proeminência no cenário político e nas discussões sobre a Lei de Imigração. Marca das novas relações do Estado Português com os imigrantes foi a criação do cargo de Alto Comissário para Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), em 1996, e do Conselho Consultivo para Assuntos da Imigração (COCAI), em 1998, para a participação e colaboração das associações e de outros parceiros sociais para as políticas públicas voltadas aos imigrantes. Ao longo dos anos, esta entidade foi sofrendo diversas transformações. A primeira ocorre em 2002, por meio de uma reestruturação ditada pelo Decreto-lei 251/2002, tendo sido em seguida reorganizado pelo Decreto-lei 27/2005 (Carvalhais, 2010). Em 2007, o Decreto-lei 167/2007 transformou o ACIME em ACIDI (Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural), que surge como instituto público integrado na administração indireta do Estado dotado de autonomia administrativa. A própria criação deste instituto foi motivada pelo diálogo já estabelecido entre os representantes das comunidades estrangeiras e o Estado Português (Leitão, 2008: 26-29)). Entretanto, mais recentemente, em 2014, o ACIDI deu lugar ao Alto Comissariado para as Migrações (ACM)¹². No entendimento do atual governo de centro-direita formado pela coligação PSD/CDS-PP, o Alto Comissariado busca assim acompanhar a realidade do fenómeno migratório em Portugal, que viu descer a sua população imigrante nos últimos anos (OCDE, 2014) e aumentar a sua diáspora para valores próximos dos valores dos anos 60 do século passado.¹³

O enquadramento aqui exposto sobre as relações do Estado Português com as associações de imigrantes ilustra como este diálogo foi se consolidando ao longo do tempo e de que maneiras as associações se fazem presentes na vida política do país. Podemos

¹² Como as entrevistas foram realizadas em 2012, os entrevistados referiram-se ao ACIDI em suas falas.

¹³ A população estrangeira residente legal em Portugal era, segundo o SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, de 401 320 pessoas em 2013, ao passo que em 2009, último ano de crescimento, era de 454 191. Da mesma forma, a emigração subiu em flecha, tendo-se registado só em 2013 cerca de 110 mil saídas (Pires et al., 2014).

observar que, no que concerne à integração dos imigrantes e à formulação das próprias políticas de imigração, as associações são parceiras fundamentais e mesmo as relações destas com os países de origem estão a ser valorizadas pelo Estado Português e pela UE.

Até o ano de 2012, havia 131 associações reconhecidas pelo Alto Comissariado, destas 6 eram brasileiras e 24 Cabo-verdianas (ACIDI, 2012: 46). A mais antiga associação de imigrantes brasileiros em Portugal, a Casa do Brasil, fundada oficialmente em 1992, funcionou ativamente como ponte entre os brasileiros e o Estado Português nos processos de regularização extraordinária e continua nesta tarefa de consulta e colaboração por meio do COCAI, da Plataforma de Estruturas Representativas das Comunidades Imigrantes em Portugal e nas ativas relações com os projetos do ACM. A Casa do Brasil também manteve constante diálogo com representantes do Estado Brasileiro. Além do I Simpósio de 1997, em 2009 organizou a primeira reunião entre as associações ligadas à comunidade brasileira em Portugal e participou na coordenação do primeiro encontro da Rede de Brasileiras e Brasileiros na Europa, em Barcelona.

No fim da década de 1990, quando a concentração de brasileiros na região metropolitana de Lisboa aumentou consideravelmente, foram criadas novas associações brasileiras. Apesar disso, os brasileiros têm um movimento associativo pequeno, se comparado ao Cabo-verdiano. Mesmo assim, estas associações são atuantes e possuem certo grau de representatividade quer perante o Estado Português, quer dentro do COCAI, seja na forma de ocupação de acentos, seja na própria constituição do colégio eleitoral responsável pela escolha dos membros deste Conselho.

A comunidade cabo-verdiana foi a precursora do associativismo imigrante no país. A Casa de Cabo Verde, hoje Associação Caboverdeana¹⁴, fundada em 1969, deu início a um movimento associativo que ganhou dimensões bastante robustas ao longo do tempo. Segundo Mendes (2010: 235), a razão de existir um aparente número elevado de associações cabo-verdianas é marcadamente de ordem geográfica, pois relacionam-se com o local de fixação ou mesmo ao território de origem. Encontramos também uma agregação por experiências passadas na comunidade de origem, como a experiência comum daqueles que participam da Associação dos Antigos Alunos do Ensino Secundário de Cabo Verde. O caráter local das associações permite a abordagem dos problemas com mais eficácia, mas ao mesmo tempo evidencia uma certa pulverização do movimento associativo. Com o

¹⁴ A grafia do adjetivo “caboverdeana” refere-se ao nome original da Associação, tendo em vista as diferenças ortográficas.

objetivo de fazer este movimento associativo mais forte e coeso, foi criada em 2005 a Federação das Organizações Caboverdeanas. Dentre os objetivos da Federação, destacamos o objetivo político presente nos seus estatutos, aí se ressaltando a importância da criação de condições para a participação democrática nas instituições políticas e na atividade pública no âmbito local e nacional, de modo a fomentar a ideia de “integração, como factor de desenvolvimento político, económico e social” (Estatuto da Federação das Organizações Caboverdeanas de Lisboa).

Ao considerarmos os objetivos das associações, percebemos que estas entidades são importantes para o nexu migração-desenvolvimento pois, uma vez integrado, o imigrante tem mais capacidade de atuação e com a manutenção do elo com seu país de origem, pode para aí canalizar recursos obtidos no exterior para o seu desenvolvimento. A partir dessa perspectiva, podemos encarar esse nexu de forma cíclica, em que, simultaneamente, a integração e a manutenção dos vínculos com o país de origem podem potencializar o autodesenvolvimento das comunidades, que, mais capacitadas podem transferir remessas económicas e sociais para o país de origem e atrair investimentos para esse país, bem como difundir sua cultura, seus valores e seus produtos.

Tendo em conta que nesse ciclo as relações entre as associações das diásporas com os Estados de origem e de acolhimento são fundamentais para o alcance de objetivos estabelecidos em termos de políticas públicas, no próximo tópico, discorreremos sobre as relações Estado-sociedade civil no contexto da globalização.

Relação Estado-sociedade civil: interdependência e redes de políticas públicas num cenário transnacional

A interação dos Estados com atores da sociedade civil, especialmente no cenário transnacional, deflagra um eminente cenário de interdependência e cooperação que vem sendo estudado nas últimas décadas. Sendo o nexu migração-desenvolvimento alvo de ações políticas dos Estados, as associações, enquanto representantes da sociedade, estão interessadas no processo de *agenda-setting*, formulação, implementação e avaliação dessas ações, logo, são importantes *stakeholders*. Por essa razão, importa analisar como esses atores se relacionam com os Estados, tendo em conta o chamado ciclo da política pública, o qual caracteriza-se pela subdivisão das ações relativas a uma política em fases pertinentes aos processos político-administrativos. Segundo Frey (2000: 226)) a análise deste ciclo pode ter diversos enfoques, tais como as constelações de poder, as redes

políticas e sociais e as práticas político-administrativas. O nosso enfoque será dado às redes.

Tal necessidade de incorporar novos atores no ciclo das políticas públicas vem sendo abordada no estudo da organização em redes. Estas redes expressam uma forma de governança em um contexto de complexidade, no qual as organizações da sociedade civil ganham espaço. A abordagem das redes como forma de governança salienta as estruturas de relações entre os atores interessados em uma política pública, os quais apresentam interdependência de recursos materiais e não materiais para a tomada de decisão, tanto na formulação como na implementação dessas políticas. Neste enquadramento, essas estruturas caracterizam-se por meio da observação de variáveis como grau de intensidade, normatização, padronização e frequência das interações. Estas redes também são reconhecidas como estruturas de governança onde os atores podem desenvolver as suas estratégias de atuação e de troca de recursos. Nesta abordagem, a unidade de análise pode ser as relações interorganizacionais suas estruturas e processos (Borzel, 1997: 4).

Kooiman (1994: 1-4) argumenta que a emergência de novos padrões de interação entre Estado e a sociedade civil que envolvem a partilha de recursos e de responsabilidades em áreas diversas, como o meio ambiente, o bem-estar social e a educação, é expressão de uma escolha política de governança que se dá devido às novas características do ambiente político, como a valorização da participação democrática. Este autor faz uma distinção entre *governing/governança* e *governance/governança*. *Governing* é empregue para designar formas sociopolíticas nas quais atores do setor público e do setor privado agem em conjunção, enquanto *governance* corresponde aos padrões que emergem das atividades de governação de atores sociais, políticos e administrativos. Kooiman define ainda a governabilidade como sendo o equilíbrio entre as necessidades de governação (problemas) e as capacidades de governação (soluções). Este autor ressalta que os limites entre o Estado e a sociedade mudaram de caráter, reconhecendo que esses limites tornaram-se mais permeáveis, pois as barreiras entre as responsabilidades dos dois setores tornam-se objeto de interação. Kooiman encara esse processo como uma mudança necessária para o atendimento das necessidades de um novo cenário político. Esta mudança ocorre porque nem o setor público nem o privado podem assumir unilateralmente as responsabilidades de gerir um subsistema sociopolítico, já que nenhum tem a informação suficiente para agir em um contexto de complexidade, dinamismo e diversidade.

As interações são centrais no pensamento de Kooiman (1994: 37-38), uma vez que as questões de dinamismo, complexidade e diversidade são explicitamente baseadas em processos interativos. Nesse sentido, estas características formam as bases dos sistemas sociopolíticos contemporâneos, que compreendem atores, interações, problemas soluções, controle, gestão, necessidades e capacidades. Portanto, a governação e a governança deste sistema têm de ser igualmente dinâmicas, complexas e diversificadas devido à divisão de tarefas e de responsabilidades exigida. A dinâmica corresponde às diferentes forças atuando ao mesmo tempo. Ela pressupõe uma interação composta pelos seguintes elementos: ação, estrutura e cada uma das unidades da interação. Sendo assim, cada elemento corresponde a uma força que tenciona a interação

Da mesma maneira, a complexidade e a diversidade são conceituadas em torno das interações. A complexidade tem a ver com as interações entre as partes e os papéis que estas desempenham, mas também com a centralidade, a intensidade e as esferas de interações do sistema em questão. A complexidade relaciona-se com a crescente diferenciação, especialização e variedade que o ambiente social apresenta. A diversidade também relaciona-se com estes fatores, porém, enquanto a complexidade diz respeito às relações, a diversidade refere-se aos componentes dessa interação, ou seja, à diversificação dos atores envolvidos no sistema com suas diferentes características, poderes e interesses.

Hoff (2003: 46-50)¹⁵ faz o enquadramento das redes de políticas públicas como instituições políticas a partir de uma perspectiva construtivista que encara as instituições políticas, entre elas as redes de políticas públicas, como práticas regularizadas que conseguiram sedimentar-se e ganharam um caráter relativamente regular. Baseado no pensamento de Giddens, Hoff ressalta que as instituições políticas são criadas em processos de decisão e implementação política, de acordo com as relações entre agência e estrutura, as quais são capazes de se influenciar mutuamente. Este autor afirma que para que as redes de políticas públicas possam ser vistas como instituições políticas é preciso notar algumas considerações. Entre elas: que as práticas regularizadas devem ser o ponto

¹⁵ Em crítica a Kooiman, mas não em total oposição, Hoff (2003: 43-44), baseado no pensamento de Jessop (1998), propõe que a governança é um modelo tipo-ideal de coordenação social, configurando-se como um conceito analítico. Assim, a governança seria uma forma de direcionamento social baseado em uma racionalidade reflexiva. O objetivo da governança seria, então, criar consenso e aceitação. Em contrapartida, as redes de políticas públicas são melhor enquadrado como um conceito empírico enquadrado no nível meso. Este autor questiona os pressupostos dados do Kooiman de que as redes por si já constituiriam uma forma de governança, pois a interdependência seria uma condição necessária, mas não suficiente para caracterizar a passagem do governo para a governança, dado que as redes teriam que ser analisadas cuidadosamente de modo que fosse reconhecido no seu processo coordenativo a governança.

de partida para a análise das redes, as quais estão (ainda que não necessariamente) ligadas a um gerenciamento que vem de cima; que as mudanças na rede não devem ser encaradas apenas como consequência de razões externas, mas também como consequência das interações entre a rede e seus atores; que a rede é importante para a formação das identidades de seus componentes e em grande medida influenciará a formação de seus objetivos e ações em situações concretas; e por fim, que as relações de poder devem ser analisadas nas investigações sobre como as redes constituem-se, formalizam-se e regulam-se.

Neste enquadramento, notamos a importância de explorar os processos que envolvem a formação e o funcionamento das redes, tendo em vista que os atores envolvidos estão em uma relação de interdependência de recursos e responsabilidades motivadora de relações que, ao mesmo tempo, são moldadas e modeladoras das estruturas institucionais.

O movimento associativo brasileiro e cabo-verdiano em Portugal e a promoção do nexu migração-desenvolvimento

O trabalho empírico tem como propósito explorar de que modo o movimento associativo das diásporas brasileira e cabo-verdiana em Portugal se relaciona com a promoção do nexu migração-desenvolvimento, tendo como foco suas relações com os Estados de origem e de acolhimento. A partir desta questão, desenvolvemos as seguintes hipóteses:

a) As associações podem ser plataformas da promoção do nexu migrações-desenvolvimento, agindo por si sós ou em cooperação com outros atores interessados neste nexu, como a UE, os Estados de origem e os de acolhimento;

b) As associações podem ser plataformas da promoção do nexu migrações-desenvolvimento, agindo por si sós ou em cooperação com outros atores interessados neste nexu, como a UE, os Estados de origem e os de acolhimento;

c) Brasil e Cabo Verde articulam-se de diferentes maneiras com as suas diásporas, de acordo com a dependência ou ligação estratégica que com elas desenvolvem;

d) Cabo Verde possui maior interesse na promoção da diáspora como agente direto do desenvolvimento, enquanto para o Brasil esse nexu é menos explícito e relaciona-se a questões de integração dos imigrantes e promoção do Brasil no exterior.

Analizamos a atuação das associações por meio de suas páginas oficiais e posteriormente por entrevistas semiestruturadas com seus presidentes. Foram também entrevistados representantes diplomáticos de Brasil e de Cabo Verde em Portugal para elucidarmos que papel estes Estados atribuem às suas diásporas no que concerne ao desenvolvimento e como as representações desses Estados têm se relacionado com as associações da diáspora em Portugal.

Tendo em conta que as associações reconhecidas pelo ACM possuem características formais que enquadram-se em certos padrões de representatividade, como, por exemplo, possuem membros no COCAI ou fazem parte do colégio eleitoral deste Conselho (e possuem outros elementos que lhes dão maior visibilidade, como um *site* oficial geralmente atualizado), optámos por selecionar as associações a partir do universo daquelas reconhecidas pelo Alto Comissariado. A partir desses critérios, selecionamos três associações brasileiras: Casa do Brasil de Lisboa (CBL), Associação Brasileira de Portugal (ABP), ambas na Região Metropolitana de Lisboa e a Associação Mais Brasil (AMB), situada no Porto. E três associações cabo-verdianas: Associação Caboverdeana de Lisboa (ACL), Federação das Organizações Caboverdeanas e Associação Unidos de Cabo Verde, todas na Região Metropolitana de Lisboa. Realizamos ainda entrevista com a presidente de uma associação da comunidade lusófona, a Associação Lusofonia, Cultura e Cidadania (ALCC).

Para análise desses dados utilizamos a técnica de análise de conteúdo temática, pois este tipo de análise nos permite ter uma visão abrangente dos sentidos das falas dos entrevistados. Neste enquadramento, utilizamos como base a categorização de Mohan (2002), desenvolvendo seus componentes a partir da exploração da literatura e da observação dos objetivos políticos dos Estados e das associações.

Tabela 2 - Dimensões do desenvolvimento e seus componentes

<i>Development in the diaspora</i>	<i>Development through the diaspora</i>	<i>Development by the diaspora</i>
- Uso de redes no país de acolhimento para formação de negócios étnicos, laços culturais e mobilização social	- Uso das conexões globais difusas de uma comunidade da diáspora para que seja facilitada a promoção do bem-estar social e económico	- Fluxo de ideias, dinheiro e apoio político para o país de origem.
- Apoio à integração dos imigrantes	- Relações das associações com atores fora do país de acolhimento para a promoção do bem-estar social e económico	- Remessas financeiras
- Atividades culturais relacionadas ao país de origem		- Remessas sociais
- Mobilização social perante o Estado de origem e o Português		- Promoção do ganho de cérebros
		- Apoio para a reintegração de emigrados
		- Difusão da cultura e dos produtos

FONTE: As categorias referentes às dimensões do desenvolvimento são de Mohann (2002: 104). O quadro é de criação nossa com o acrescentamos a última linha com as questões.

Com o desdobramento das categorias indicadas no quadro acima, procuramos nas relações entre os atores, as atinentes aos componentes do ciclo de políticas: *agenda-setting*, elaboração, implementação e avaliação das políticas, buscando inclusive captar alguma das percepções dos atores acerca do nexos para examinar de que modo percebiam o envolvimento das suas organizações nesse processo. Neste enquadramento, serviram de referência as relações entre os atores, caracterizadas pelos seguintes componentes: interdependência de recursos materiais e imateriais, cooperação, conflito, comunicação e arranjos institucionais formais e informais. A partir da exploração e da análise das entrevistas sobre essa base temática, expomos as considerações seguintes.

Em uma análise das atividades desenvolvidas pelas associações, tanto brasileiras quanto cabo-verdianas, vemos a relação com o nexos estudado, especialmente no *development in the diaspora* ao considerarmos que elas têm como objetivos principais, ações que visam a integração dos imigrantes em prol do seu bem-estar socioeconómico, tais quais prestação de apoio jurídico e psicológico e na busca de emprego. Além disso, as associações também promoviam atividades culturais variadas e comemorações relacionadas aos países de origem – atividades que podem potencializar o *development by the diaspora*.

Quase todas as associações contavam com algum financiamento de projetos ou eventos pontuais por parte do ACIDI, órgão responsável pela distribuição dos recursos oriundos do Fundo Europeu destinado à integração dos imigrantes. A exceção era a Associação Brasileira de Portugal, que tinha como principal parceiro público patrocinador da sua atividade mais perene (um torneio de futebol para brasileiros e imigrantes de outras nacionalidades), a Câmara Municipal do Seixal. A estreita colaboração com o poder público local também foi identificada em outras associações.

Associação Lusofonia, Cultura e Cidadania trabalhava com as Juntas de Freguesia no projeto Identidade Cidadã. Nesse projeto, havia uma troca de recursos materiais e imateriais entre as entidades (e.g. a associação utilizava espaços das Juntas como ponto de atendimento e até viatura para transportar materiais diversos, enquanto as Juntas divulgavam as atividades da associação e beneficiavam-se do seu banco de voluntários para prestar apoio à comunidade local). Esta associação estava incluída nas Redes Sociais de Lisboa das Juntas de Freguesia da Sé e da Ameixoeira.

Todos os presidentes relataram boas relações com o Estado Português. Como exemplo dessa interação, ressaltamos a consulta acerca das políticas para os imigrantes,

por meio da participação no COCAI, da implementação de projetos variados com o financiamento do ACIDI, para os quais as associações concorrem a partir da abertura de editais. Foi possível verificar que a maioria das associações também possuía funcionários a trabalhar nos Centros de Apoio à Integração dos Imigrantes, pois há um protocolo com o ACIDI que propicia o aproveitamento desses profissionais pelo Estado português, que beneficia-se da vantagem das suas experiências junto às comunidades. Além disso, três associações cabo-verdianas possuíam mediadores no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) para facilitação de procedimentos burocráticos em benefício dos emigrantes.

Também foi possível observar que as associações que prestavam serviço de apoio jurídico, psicológico e de assistência social aos imigrantes geralmente conseguiam financiamento do ACIDI para manutenção de profissionais. Ainda assim, foi comum ver o envolvimento de estagiários e voluntários nessas atividades. Em termos de assistência social, destacamos a Associação Unidos de Cabo Verde, que desde 1985 possui o estatuto de Instituição de Prestação de Serviço Social (IPSS) e, por isso, tem acesso a uma série de apoios do Estado Português que vão além daqueles geralmente oferecidos às associações de imigrantes que não possuem este estatuto. Um exemplo destes benefícios é o apoio do Estado ao Jardim da Infância da Associação que trabalhava em 2012 com 75 crianças, sendo esta a principal atividade da Associação. Além disso, esta associação mantém duas lojas de cidadania para apoiar sócios e não sócios em questões de documentação, apoio ao emprego e em candidaturas para formação. Esta atividade é apoiada pelo ACIDI e pelo SEF, órgãos nos quais a Unidos de Cabo Verde também possui mediadores.

Identificamos que a UE, além de ser considerada um parceiro por intermédio do ACIDI, chegou a estabelecer contatos diretamente com algumas das associações. A Casa do Brasil recebeu um apoio para recursos materiais no início da organização da sede, a partir da busca isolada de seu representante em uma visita a Bruxelas e, atualmente, um membro da direção faz parte de uma rede europeia de mulheres. O presidente dessa associação ressaltou que com a abertura de projetos em Portugal, a busca por recursos vindos diretamente da UE não era frequente. Em contrapartida, o presidente da Associação Caboverdeana informou que a associação estava a preparar-se para concorrer a financiamentos europeus.

Por sua vez, a Federação das Organizações Caboverdeanas havia participado entre 2008 e 2010, no projeto financiado pela Comissão Europeia com apoio do Estado Português e gerido pelo Estado de Cabo Verde, intitulado *Dias de Cabo Verde*, que tinha

como objetivo selecionar residentes em Portugal, Holanda e Itália para realizar missões de formação ou de contrato empresarial em Cabo Verde. Neste sentido, a Federação trabalhou justamente na divulgação dos objetivos do projeto junto às associações e à comunidade para a captação de voluntários interessados. O presidente da Unidos de Cabo Verde relatou por seu turno que estava a participar de um projeto da UE relativo à formação pedagógica, mas que no passado já havia participado do projeto *Equal* (2001-2009) relativo à inovação de práticas para acesso ao mercado de trabalho e inclusão social.

Na época das entrevistas, a Associação Lusofonia Cultura e Cidadania possuía um projeto que era financiado e articulado diretamente pela UE, intitulado *Juventude em Ação*¹⁶. Ademais, o Programa de Retorno Voluntário Sustentável, do qual essa associação também participava, possuía uma estreita parceria com a UE.

Nos chamou a atenção o envolvimento da ALCC com o Programa de Retorno Voluntário Sustentável na América Latina, pois a questão do retorno esteve presente em nossos roteiros, mas apenas esta associação tratava deste assunto diretamente em um projecto¹⁷. Este programa envolve um processo que estimula o desenvolvimento humano e econômico do retornado e, por conseguinte, o retorno pode refletir-se de forma mais visível sobre o desenvolvimento do país de origem, pois este programa trabalha a partir da orientação para a abertura de negócios, reinserção no mercado de trabalho e qualificação das pessoas que querem retornar. Neste processo, a ALCC colaborava na seleção dos beneficiários, pois era necessário preencher requisitos específicos, como não necessitar sair de Portugal com urgência.

As relações com o Estado de origem, assim como as relações mais diretas com a UE, podem ser encaradas como uma manifestação do *development through the diaspora*, pois a busca de recursos e apoios baseiam-se em uma rede transnacional que vai além do país de acolhimento. Sendo assim, no que diz respeito às relações com os Estados de origem, trataremos primeiro do caso brasileiro e em seguida do cabo-verdiano.

O presidente da Casa do Brasil relatou o processo de pressão realizado a partir da década 1990 para que o Estado Brasileiro assumisse responsabilidade para com os

¹⁶ Projeto organizado e realizado pela ALCC em conjunto com a Associação Cultural Ginga Brasil Capoeira e financiado pela UE com intermédio da Agência Nacional da Juventude, tem como objetivo promover a compreensão mútua entre jovens de diferentes origens culturais no espaço europeu com estímulo à cidadania europeia.

¹⁷ Outros presidentes (como o da Casa do Brasil, associação que encaminhava os interessados no retorno para buscarem a OIM, e o da Associação Brasileira de Portugal) demonstraram preocupação sobre a temática do retorno, mas sem darem conta de atividades específicas no âmbito das suas associações.

emigrantes, enquadrando sua participação nesse processo como um importante contributo para o nexu migração-desenvolvimento. Este presidente apontou que desde sempre a sua associação tem mantido relações informais intensas com o Estado brasileiro. São mencionados como marcos históricos desta relação dois seminários, um ocorrido em 1997 e outro em 2002, os quais tiveram participação de representantes de setores do Estado brasileiro, tais como representantes do MRE e da Câmara dos Deputados. Nestes encontros, as associações tentaram colocar a promoção de políticas públicas para os emigrantes na agenda do Estado.

Foi mencionada ainda, a participação da Casa do Brasil na criação das condições para a assinatura do chamado Acordo Lula entre Brasil e Portugal, o qual tratava, entre outras questões, da legalização extraordinária de mais de 20 mil brasileiros. Foi citado também que a Sub-procuradoria dos Direitos Humanos da Procuradoria-Geral da República, em conjunto com o Consulado, ouviram o movimento associativo para elencar as balizas de políticas públicas que mais tarde foram implementadas. Foi, então, deste processo de diálogo e pressão que emergiram as Conferências Brasileiros no Mundo e mesmo a Subsecretaria para as Comunidades Brasileiras no Exterior. Como visto, as Conferências Brasileiros no Mundo iniciaram com a proposição de uma agenda e hoje já envolvem os processos de elaboração de políticas, avaliação e prestação de contas.

Ao considerarmos o estado das relações das associações com as representações diplomáticas, notamos que dois dos quatro líderes tinham a visão de que a aproximação com as associações estava relacionada às características individuais dos representantes diplomáticos e não a uma diretriz política consolidada, por isso, consideraram que os períodos de aproximação são oscilantes. Mesmo assim, todos os presidentes apontaram que têm boas relações com a Embaixada e com o Consulado. A presidente da Mais Brasil, em relação ao Consulado do Porto assinalou que eram sempre convidados para reuniões para troca de informações sobre a comunidade e que o Consulado tem enviado muitas informações via e-mail, aumentando também a frequência dos contatos, inclusive a partir do uso do espaço do Consulado pela associação para a realização de atividades. Em contrapartida, a presidente da Associação Lusófona mencionou que havia troca de contatos sobre eventos culturais com a Embaixada, mas destacou que não havia apoio para a integração dos brasileiros nem para o retorno voluntário. Reconheceu todavia que a realização das Conferências Brasileiros no Mundo tinha sido um avanço representativo do esforço do Estado brasileiro.

Nas entrevistas com o Embaixador do Brasil junto à Missão da CPLP, com a Cônsul-Adjunta e com a Conselheira responsável pelas comunidades verificamos que, conforme o direcionamento da política governamental, a aproximação com a diáspora está a compor um objetivo importante e contínuo do Estado. Apesar de ter sido admitido pelo Embaixador que o Brasil demorou a despertar para as necessidades e para a importância de sua diáspora, este diplomata ressaltou que existe uma identificação das atividades desenvolvidas pelos emigrantes com o interesse nacional de divulgar a cultura e os produtos brasileiros, compondo, assim um instrumento de *soft power*.

Nesse sentido, a Cônsul-Adjunta admitiu que a relação do Consulado com as associações ainda era muito desarticulada, sendo essa uma queixa do próprio Cônsul. Como exemplo dessa falta de articulação, foi mencionado que para a organização da Semana do Trabalhador em Lisboa, ocorrida em 2012, pouco tempo depois da realização da entrevista, não tinha sido fácil reunir-se com os líderes associativos para divulgar o evento. Frente a esse cenário, a diplomata refletiu sobre a razão da dificuldade de articulação, observando que talvez esta deficiência existisse tanto por falha do Consulado, como por falta de busca de aproximação por parte das associações. Entretanto, foi declarado que era de total interesse estreitar esses laços, sendo ressaltado que quando o novo Cônsul assumisse em Julho de 2012, a nova gestão já começaria com este propósito de continuidade de aproximação.

De acordo com a Conselheira responsável pela assistência consular, a Subsecretaria do Itamaraty tem diretrizes para que os Consulados estreitem os laços com as associações, porém estas relações são pontuais porque o Consulado não desenvolve políticas voluntariamente. Sendo assim, a diplomata ressaltou que as relações com as associações eram ainda informais. A Conselheira ressaltou a importância das associações devido a sua capilaridade, pois elas estão de fato mais perto da comunidade. Foi ressaltado que as associações auxiliavam o consulado na prestação dos chamados serviços de segunda geração, pois o Consulado encaminha os casos para que os profissionais que lá trabalham tratem das necessidades imediatas das pessoas, dado que ainda não há uma estrutura consular para prestar estes serviços.

Quanto ao Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior, criado em 2010 sob a base de representações regional, tanto as lideranças quanto os diplomatas entrevistados apontaram que este Conselho não tinha proximidade com o movimento da diáspora em Portugal. Nesse cenário, ressaltamos que tanto a reforma do Conselho, o qual ganhou um

formato de confederação de conselhos em 2013, quanto a reivindicação de formas de parcerias de caráter institucionalizado mais forte com as representações estiveram em discussão da Conferência Brasileiros no Mundo de 2013.

No que concerne às relações da representação cabo-verdiana com as associações, em termos de comunicação e interações, todos os presidentes assumira ter uma boa comunicação com a Embaixada, tendo facilidade de acesso para serem ouvidos no que fosse necessário.

No tocante ao Estado Cabo-verdiano, foi interessante notar que utiliza as associações para descentralizar os serviços de aquisição de documentos por via eletrônica, um serviço oferecido pela Seção Consular da Embaixada, a partir de unidades chamadas de Casa do Cidadão, por isso, todas as três associações possuíam aquele serviço já em funcionamento. O presidente da Associação Caboverdeana ressaltou que tinha intenção de fazer com que a associação funcionasse como um polo complementar dos serviços da Embaixada. Além deste exemplo de implementação de políticas, o Estado Cabo-verdiano auxilia as associações para a promoção de eventos ligado às datas comemorativas de caráter cívico do país, como a Independência e do estabelecimento da Constituição de Cabo Verde. A facilidade de acesso à comunicação com os diplomatas cabo-verdianos foi, aliás, salientada pela presidente da associação lusófona, que considerou ser este um caso contrastante com o brasileiro, afirmando que até recentemente era mais fácil falar com uma autoridade portuguesa do que com um diplomata brasileiro.

O presidente da Federação das Organizações Caboverdeanas também ressaltou a boa relação que a representação de Cabo Verde mantém com a diáspora. Como exemplo, mencionou que além das reuniões coletivas das associações com a Embaixada, havia reuniões especiais com o representante da Federação. Outro exemplo desta intensa comunicação, foi a participação da Ministra das Comunidades em um evento organizado pela Federação que reuniu associações de todo o Portugal, e que contou com o apoio de Cabo Verde e do ACIDI para a deslocação dos líderes associativos. Esta Federação também tem uma ligação privilegiada com a representante de Cabo Verde no COCAI, que mantém a associação informada e leva suas sugestões para as discussões do Conselho.

Para além das tradicionais atividades culturais e daquelas voltadas para a integração dos imigrantes, identificamos atividades das associações cabo-verdianas que estiveram mais explicitamente ligadas à colaboração que a diáspora pode dar a Cabo Verde. Além do Programa *Dias de Cabo Verde*, por meio do qual o então Instituto das Comunidades

buscou fomentar uma colaboração direta dos emigrados, destacamos a atuação dos emigrantes residentes em Portugal por meio da colaboração dos membros da Federação para o Congresso dos Quadros Caboverdeanos da Diáspora, evento do qual nasceu a ideia da criação do Banco Caboverdeano de Negócios. Em consonância, o presidente da Associação Caboverdeana vislumbrava a colaboração de sua associação para o desenvolvimento de Cabo Verde por meio da iniciativa do apoio ao Encontro dos Jovens Investigadores Caboverdeanos, evento que ajudou a criar quando estava na universidade. Este líder via na formação de quadros qualificados um importante motor para o desenvolvimento, ressaltando que nesses encontros, os cabo-verdianos espalhados pelo mundo podem apresentar seus projetos desenvolvidos ou a desenvolver em benefício de Cabo Verde.

Ao entrevistar a Responsável pelas Comunidades, notamos, mais uma vez a importância da diáspora para o país, posto que a funcionária referiu que para o governo de Cabo Verde a diáspora sempre foi considerada a décima primeira ilha. Como exemplo da necessidade de manter a diáspora vinculada à terra natal, foi mencionado que se tentado deslocar o centro das comemorações da independência, de modo a percorrer diferentes países onde se encontram as comunidades cabo-verdianas. Também foi mencionado o esforço para a criação e manutenção de plataformas virtuais, como a Casa do Cidadão, e outra mantida pelo Ministério da Cultura para o cadastro de artistas cabo-verdianos. Neste contexto, a difusão da cultura cabo-verdiana é vista como um objetivo da política externa que colabora também para a manutenção da diáspora ligada ao país.

A respeito do relacionamento da Embaixada com as associações, foi ressaltado que a ligação com estas entidades é extremamente valorizada devido ao reconhecimento do apoio direto que prestam aos cidadãos e da sua utilidade como representantes da comunidade. Foi pois sublinhado que era uma preocupação da Embaixada estar em contato com as associações e buscar formas de capacitá-las para conseguir recursos e desenvolver projetos.

Em termos de financiamento de projetos das associações, foi dito que dependendo da relevância do projeto para a comunidade, o Estado poderia dar algum financiamento, porém em geral, as associações conseguem financiamento junto ao Estado Português.

Sobre o papel destas associações no que concerne aonexo migração-desenvolvimento, foi mencionada a importância das associações em termos de representação e integração dos imigrantes em Portugal. Neste contexto, ao questionarmos

sobre a importância da integração em Portugal para o desenvolvimento de Cabo Verde, foi respondido que uma comunidade melhor preparada com acesso a todos os benefícios de uma comunidade local, conseguiria realizar mais facilmente projetos em seu país de origem. Neste sentido, a Responsável pelas Comunidades concebia como maior inspiração dos cabo-verdianos trabalhar para conseguir manter a sua vida em Cabo Verde e ajudar a sua família.

Na época da entrevista, Fevereiro de 2012, foi observado na página da Embaixada que a nova Embaixadora teve uma reunião com os líderes associativos ao iniciar a sua gestão. Este fato revela uma valorização do diálogo das representações diplomáticas com o movimento associativo, fato que o Estado Brasileiro ainda não aquilatou por completo como importante.

As relações mapeadas compõem uma rede interativa que reflete uma dada conjuntura de governança. Neste contexto, vimos que o processo de construção destas parcerias, especialmente no caso brasileiro, envolveu um longo caminho de construção do diálogo por meio do estabelecimento de vias de comunicação e aproximação cada vez mais intensas. Este processo interativo reflete-se no fato de que todos líderes associativos ressaltaram, de formas variadas, que suas associações gozavam de reconhecimento, confiança e mesmo prestígio perante os Estados de origem e de acolhimento. Estes elementos emergiram espontaneamente nas falas dos entrevistados, revelando como o processo interativo envolve a construção de confiança e reconhecimento da legitimidade dessas entidades que, por sua vez, reflete-se na articulação de parcerias e trocas entre os atores, de modo a constituir uma rede mais robusta e atuante.

Considerações finais

Com a exposição dessas informações, observamos que a dimensão do *development in the diaspora* é a que ganha maior destaque na atuação das associações, pois os objetivos dessas organizações relacionam-se muito estreitamente com questões vinculadas à integração, à preservação dos laços culturais e à mobilização social dos imigrantes.

Seguindo a linha de pensamento de Piper (2008), notamos que as capacidades dos imigrantes de promoverem este nexa está fortemente ligada ao acesso e à manutenção de direitos ao longo de suas trajetórias migratórias. Nesse sentido, as associações desempenham um papel fundamental na orientação jurídica em prol da legalização dos

imigrantes, facilitando o seu acesso a todo um conjunto de direitos que os tornam mais propícios a colaborar com seus países de origem.

A percepção dos líderes associativos e dos representantes diplomáticos de Cabo Verde estava voltada com mais clareza ao potencial que a integração na sociedade portuguesa pode trazer em benefício ao país de origem. Em contrapartida, pudemos detectar nas entrevistas referentes ao caso brasileiro que os líderes associativos e os diplomatas não mencionaram com tanta ênfase a integração dos imigrantes como um potencial fator positivo para o Brasil, mas reconheceram as remessas financeiras e a colaboração que estudantes retornados podem dar ao país como fatores positivos para do nexu migração-desenvolvimento, assim como a divulgação da cultura e dos produtos nacionais.

Notamos que o Estado Português é o parceiro fundamental para que este tipo de desenvolvimento seja concretizado e que para que Portugal alcançasse este patamar de colaboração com as associações, foram necessárias décadas de diálogo e pressão por parte do associativismo imigrante. Foi identificado que não só o ACIDI, mas entidades locais, como as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia, podem também ser parceiros de relevo no desenvolvimento de atividades das associações.

Além do Estado Português, os Estados de origem podem ser enquadrados como colaboradores para o *development in e through the diaspora*, pois estes também estão empreendendo esforços, geralmente em conjunto com as associações, para promover o bem-estar social das comunidades emigradas. Pôde ser percebida a diferença em termos de maturidade do Estado cabo-verdiano em comparação ao brasileiro em termos de relação com as associações em Portugal. Constatámos, mais uma vez, que Cabo Verde, apesar das dificuldades é mais proativo e mais atuante que o Brasil em termos de diálogo e apoio às associações. Porém, é inegável que o Estado brasileiro tem mudado seu comportamento, especialmente na última década. O Estado cabo-verdiano, além de articular-se com as associações para a colocação de uma agenda para políticas referentes à diáspora, já implementou políticas em conjunto com estas entidades da sociedade civil, como a descentralização dos serviços da Casa do Cidadão. Em semelhança, observamos que existem trocas de recursos materiais e não-materiais nos dois casos, porém, enquanto a representação brasileira apresenta ainda uma recente troca de recursos, tais quais cedência de espaço físico e troca de informações, observa-se que no caso de Cabo Verde existe

alguma expressão, mesmo que pequena, ao apoio financeiro a atividades das associações, assim como a preocupação em capacitá-las para concorrer a recursos externos.

Em termos de *development by the diaspora*, a promoção da cultura e dos produtos do país de origem é a dimensão que destaca-se em termos de envolvimento das associações, sendo reconhecido nos dois casos como um fator de desenvolvimento para o país de origem. A experiência das entrevistas revelou que os cabo-verdianos respondiam mais assertivamente sobre a colaboração que as associações ou a diáspora poderiam dar ao país de origem, enquanto os líderes brasileiros, a princípio, hesitavam mais em fazer a associação entre os dois elementos do nexa. A ideia de ser um dever cívico dar um contributo ao país de origem também foi identificado com mais força nas falas dos cabo-verdianos. A maior diferença talvez recaia sobre as iniciativas das associações ou de outros organismos, como a UE, em termos de trabalhar de forma mais direcionada o desenvolvimento do país de origem em conjunto com as associações.

Por meio da observação dos discursos e das políticas voltadas para as suas diásporas, observamos que Brasil e Cabo Verde até possuem estratégias muito próximas de valorização de suas comunidades emigradas e de busca de aprofundamento das interações. A diferença mais perceptível deve-se, no entanto, ao fato das políticas brasileiras serem mais recentes, em consonância com seu recente aumento do fluxo de emigrantes iniciado na década de 1980. Em contraste, Cabo Verde já possui uma estrutura estatal mais desenvolvida para tratamento dos assuntos da emigração. Além disto, o Estado brasileiro precisou ter sido mais pressionado pela sociedade para que pudesse promover políticas públicas voltadas para a emigração. Enquanto isso, Cabo Verde, desde a sua independência apresenta em seus programas governamentais a importância que a diáspora tem para o país, buscando manter-se em contato e em colaboração com ela. Sendo assim, foi compreendido que as práticas e os objetivos destes Estados em relação à diáspora aproximam-se, mas devido à história migratória de cada país e às suas necessidades internas, o caminho para a consolidação dessas políticas foram distintos. Neste enquadramento, o discurso caboverdeano que enfatiza o papel da diáspora no desenvolvimento do país é mais antigo, enquanto no caso brasileiro, a ação e o discurso do Estado neste sentido ainda é muito incipiente, mas já apresenta manifestações.

Vimos que os Estados e as associações possuem interesse na cooperação, sendo a proximidade das associações com a comunidade um recurso altamente valorizado pelos três Estados envolvidos neste trabalho, porém, cada um deles demonstrou uma trajetória

própria para construção dessas relações de troca de recursos. Posto isto, foi observado que Portugal incorporou essa interação nas várias fases do ciclo das políticas relativas à imigração e possui arranjos institucionais formais para lidar com estas questões. Cabo Verde, além da colocação da agenda, vem esforçando-se para implementar políticas com o auxílio das associações. Enquanto isso, o Brasil está trabalhando em uma recente aproximação com a diáspora, a qual está ganhando arranjos institucionais mais formais que estão a ser aprimorados, como o Conselho de Representantes. Foi constatado que o Estado brasileiro tem se relacionado com as associações principalmente em aspectos relativos à colocação de uma agenda e na elaboração de políticas, pois tem procurado fazer uso das informações trocadas no processo de diálogo com as associações para elaborar políticas mais coerentes. No que concerne à implementação, o Brasil tem procurado o auxílio do movimento associativo para tentar dar conta dos serviços consulares de segunda geração devido à atual falta de recursos. Sendo assim, observou-se que a relação com o movimento associativo em Portugal está ainda bastante restrito à colocação da agenda e a elaboração de políticas e muito pouco ainda aponta para o caminho da implementação, com a predominância de formas não institucionalizadas de interação. Entretanto, a necessidade de institucionalização de parcerias foi colocada na pauta da Conferência de 2013.

Posto isto, podemos dizer que o Estado e as associações possuem uma interdependência de recursos. Em destaque, apontamos o conhecimento aprofundado destas comunidades que as associações oferecem ao Estado, sendo que, em troca, as associações podem beneficiar-se de uma eventual política posta em prática, a qual pode determinar a destinação de recursos para suas atividades.

Além disso, essas interações representam a existência de um ambiente democrático e participativo que confere legitimidade às ações tanto dos Estados quanto das associações. Pudemos observar que a complexidade das sociedades envolvidas na investigação impulsionou o interesse em uma cooperação crescente entre diversos atores, que isoladamente não conseguiriam dar respostas coerentes à complexidade dos problemas envolvidos nos fenômenos migratórios.

O nexu migração-desenvolvimento representa pois um discurso e uma estratégia que está a ser incorporada em políticas públicas com o intuito de atrelar uma dimensão positiva à mobilidade humana e para que políticas nesse sentido se consolidem é preciso que os diversos atores envolvidos nesse fenômeno cooperem. Em suma, o nexu migração-desenvolvimento é um fenômeno social, político e mesmo ideológico muito complexo que

merece ser estudado em toda sua riqueza de sentidos, dimensões e contradições¹⁸. Como acreditamos ter ficado claro neste artigo, o estudo empírico como o que efetuamos, é o que agrega mais valor na exploração desta temática, na medida em que traz à luz como na prática as relações são construídas e desenvolvidas para que este nexu seja consolidado.

¹⁸ Neste estudo não foi possível captar e expor elementos de conflito e relações de poder na rede, assim como não tivemos oportunidade para desenvolver com maior profundidade mais elementos do ambiente institucional no qual se inserem as redes estudadas. Por isso, apontamos estas questões como devendo ser aprofundadas no estudo desse tema. Além disto, podemos dizer que esta pesquisa teve uma função eminentemente exploratória e reflexiva sobre questões de alta complexidade que, sem dúvidas, podem servir como base para o desdobramento de outros trabalhos.

Referências bibliográficas⁺

ACIDI. Relatório de Atividades 2012. Disponível em:

[http://www.acidi.gov.pt/cfn/4d346bd641db7/live/Relat%C3%B3rio+de+Atividades+do+ACIDI+\(2012\)](http://www.acidi.gov.pt/cfn/4d346bd641db7/live/Relat%C3%B3rio+de+Atividades+do+ACIDI+(2012)). Acesso em 20 mai. 2014.

ALBUQUERQUE, Rosana et al. **O Fenómeno Associativo em Contexto Migratório: Duas Décadas de Associativismo Imigrante em Portugal**. Oeiras: Celta Editora, 2000.

ASSOCIAÇÃO CABOVERDEANA DE LISBOA. Atualidades – ACV. Disponível em: <http://www.acaboverdeana.org/categoria/acv/>. Acesso em 10 ago. 2012.

ASSOCIAÇÃO MAIS BRASIL – Quem somos. Disponível em:

http://www.maisbrasil.pt/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=28. Acesso em 20.jan. 2012.

ASSOCIAÇÃO UNIDOS DE CABO VERDE – Apresentação da Associação. Disponível em: <http://unidoscaboverde.com.sapo.pt/AUCVPOR.pdf>. Acesso em 20 jan. 2012.

BANCO DE CABO VERVE, 2013. Relator Anual de 2012. Disponível em:

<http://www.bcv.cv/SiteCollectionDocuments/RCA2012.pdf>. Acesso em 20 mai. 2014.

BORZEL, Tanja. What's so special about policy networks? - An exploration of the concept and its usefulness in studying European Governance. **European Integration Online Papers** (EIoP). Vol. 1, nº 6, 1997. p. 1-28. Disponível em: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>. Acesso em 10 Jul.2013.

BRASIL. Decreto nº 7.987, de 17 de Abril de 2013. Altera o Decreto nº 7.214, de 15 de junho de 2010, que estabelece princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, institui as Conferências Brasileiros no Mundo - CBM, e cria o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior - CRBE. Brasília, 2013.

BRASIL, MRE – SGE. **Diplomacia Consular, 2007 a 2012**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

BRASIL. Decreto nº 7.214, de 15 de Junho de 2010. Estabelece princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, institui as Conferências Brasileiros no Mundo - CBM, cria o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior - CRBE, e dá outras providências. Brasília, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

CABO VERDE. Constituição da República de Cabo Verde. Praia, 1980 – Revisão de 2010.

CARDOSO, Kátia. A diáspora ao serviço do desenvolvimento: os pontos de contacto entre a emigração e a política externa cabo-verdiana'. In GÓIS, P. (Org.). **Comunidade(s)**

Cabo-verdiana(s): Múltiplas faces da imigração Cabo-verdiana. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, 2008, p. 195-208.

CARVALHAIS, I. E. Migrantes e Residentes de Origem Lusófona em Portugal – Evolução do sistema político-jurídico de direitos de cidadania, **Perspectivas – Portuguese Journal of Political Science and International Relations**, Braga, v. 4, 2010, p. 57-75.

CASA DO BRASIL DE LISBOA – Atividades Permanentes. Disponível em: <http://www.casado brasil.info/index.php/atividades-permanentes>. Acesso em: 25.jan.2012.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ai Comité das Regiões. Migração e desenvolvimento: algumas orientações concretas (COM (2005) 390 final de 1.9.2005), Bruxelas, 2005.

CONGRESSO DOS QUADROS CABOVERDEANOS DA DIÁSPORA. 2006. A Diáspora Caboverdeana e o Desenvolvimento de Cabo Verde: Um Desafio de Cidadania. Disponível em: <http://www.congressocv.org/04-congresso.php>. Acesso em 12. jan. 2012.

FEDERAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES CABOVERDEANAS EM PORTUGAL. Princípios. Disponível em: <http://www.federacao cv.org/apresentacao.php>. Acesso em 10. Jul.2012.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 2010. Conferências Brasileiros no Mundo – III Edição. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=WbuyIiT21Bg>. Acesso em 10.mar.2012.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 2009. Brasileiros no Mundo: II Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=cbTHw2chNvg>, <http://www.youtube.com/watch?v=WbuyIiT21Bg>. Acesso em 10.mar.2012.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 2008. I Conferência Brasileiros no Mundo. Disponível em: http://www.youtube.com/watch?v=Q5R_3RMZdkY. Acesso em 10.mar.2012.

FREY, Klaus. Políticas Públicas; um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº. 21, 2000, p..211-259. Disponível em: <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper21.pdf>. Acesso em 12 jul. 2014.

GLICK SCHILLER, Nina. Long distance nationalism. In: M. Ember, C. R.; SKOGGAGAR, I. (Eds.). **Encyclopedia of Diasporas: Immigrants and refugees cultures around the world**, Vol. 1. Nova York: Kluwer Academic Plemum Publishers, 2005, p. 570-580.

GLICK SCHILLER, Nina; FOURON, Georges. **Georges woke up laughing: Long-distance nationalism and the search for home**. Durham: Duke University Press, 2001.

HAAS, Hein de. Remittances, Migration and Social Development - A Conceptual Review of the Literature. **Social Policy and Development Programme**, Paper no 34, United Nations Research Institute for Social Development, 2007. Disponível em: <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/unrisd-remittances-mig-dev>. Acesso em 23 out.2013.

HOFF, Jens. A Constructivist bottom-up approach to governance: the need for increased theoretical and methodological awareness in research. In: BANG, H. (Ed.). **Governance as a social political communication**. Manchester: Manchester University Press, 2003, p. 41-57.

INSTITUTO DAS COMUNIDADES. 2012. Programas/Projetos. Disponível em: http://www.ic.cv/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=12. Acesso em 10.mai.2012.

KOOIMAN, Jan. **Modern Governance – New government society interactions**. Londres: Sage, 1994.

LAGANÁ, Giulia. Co-development: “win-win” solution for all or burden sniffing opportunity for the developed world? **Solidar**, abril de 2007. Disponível em: http://cms.horus.be/files/99931/MediaArchive/migration/Solidar_co_development_paper.pdf. Acesso em 20.set.2013.

LEITÃO, José. O processo de institucionalização das associações de origem imigrante’. In: MARQUES, M, M, et al. (Org.). **Migrações e participação social – As associações e a construção da cidadania em contexto de Diversidade: O caso de Oeiras**. Lisboa: Fim de Século, 2008. p. 23-46.

LEVITT, Peggy; GLICK SCHILLER, Nina. Conceptualizar a simultaneidade: uma visão da sociedade assente no conceito de campo social transnacional. In: MARQUES, M. M. (Coord.). **Estado-Nação e migrações internacionais**. Lisboa: Livros Horizonte, 2010, p, 28-85.

LEVITT, Peggy. Social Remittances: Migration-driven, Local-Level Forms of Cultural Diffusion. **International Migration Review**, v. 32, n. 4, p. 926-948.

MILESI, Rosita; FANTAZINI, Orlando. Orlando. Cidadãs e Cidadãos Brasileiros no Exterior - O Documento de Lisboa, a Carta de Boston e o Documento de Bruxelas. Instituto Migrações e Direitos Humanos. Disponível em: http://rede-brasileira.eu/atividades/i_conferencia_comunidades_brasileiras_exterior/TextoRositaMilesietOrlandoFantazziniIaConferenciaRio.pdf. Acesso em 08.mai.2012.

MINISTÉRIO DAS COMUNIDADES. **Políticas de Governo em Matéria de Emigração**. 2012. Disponível em: http://www.ic.cv/index.php?option=com_content&view=article&id=28&Itemid=26. Acesso em 08.mai.2012.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **IV Conferência Brasileiros no Mundo**. 2013. Ata da Mesa Temática 6: Associativismo e políticas para as comunidades.

Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/conferencias/2013-iv-conferencia-brasileiros-no-mundo>. Acesso em 20 mai.2014.

MOHAN, Giles. Diaspora and development. In: ROBISON, J. (Ed.). **Development and Displacement**. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 77-140.

NAÇÕES UNIDAS. Global Forum on Migration & Development. Disponível em: <http://www.gfmd.org/>. Acesso em 9 dez. 2012.

OECD. 2014. **International Migration Outlook 2014**. OECD Publishing, Disponível em: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2014/portugal_migr_outlook-2014-34-en. Acesso em 20 nov. 2014.

OIM. **Migração em Cabo Verde: perfil nacional 2009**. Genebra: OIM, 2010.

PORTUGAL. Lei nº 15/99, de 3 de Agosto sobre o Regime Jurídico das Associações de Imigrantes. Lisboa, 1999.

PIPER, Nicola. The 'Migration-Development Nexus' Revisited from a Rights Perspective. **Journal of Human Rights**, v. 7, n. 3, 2008, p. 282-298.

PIRES, Rui Pena, et al. **Emigração Portuguesa. Relatório Estatístico 2014**. Lisboa: Observatório da Emigração e Rede Migra, Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), CIES-IUL, e DGACCP, 2014.

SILVA, Luís Inácio Lula da. 2008. Presidente Lula fala aos emigrantes brasileiros. 2008. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=8vft0ufmKqI>. Acesso em 20 mai.2014

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS, **Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo 2012**. Lisboa: SEF, 2013.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS. Estatísticas. Disponível em: <http://sefstat.sef.pt/distritos.aspx>. Acesso em 20 nov. 2014.

YANACOPULOS, Helen. Think Local, act global: transnational networks and development. In: ROBISON, J. (Ed.). **Development and Displacement**. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 205-244.

Recebido em: Dezembro de 2014;

Aprovado em: Maio de 2015.

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 3 | 2015

*Estado e Organismos Internacionais: limites
à cooperação sob a ótica realista*

Augusto Leal Rinaldi,
Cristiano Morini

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

ESTADO E ORGANISMOS INTERNACIONAIS: LIMITES À COOPERAÇÃO SOB A ÓTICA REALISTA

Augusto Leal Rinaldi¹
Cristiano Morini²

Resumo: Uma das abordagens correntes de análise das relações internacionais é aquela que se refere ao relacionamento entre os Estados e as Organizações Internacionais. Temos como objetivo demonstrar que quando os Estados agem conforme seus próprios interesses e determinações, qualquer tentativa de controle por parte das instituições é sobrepujada. A pesquisa se utiliza amplamente de uma literatura ancorada num referencial teórico realista. A discussão avança no sentido de apontar que a condição de anarquia internacional e, subjacente a ela, as relações geradas pelos cálculos da balança de poder são fatores determinantes da limitação à cooperação. Apontamos algumas razões para essa alegação, entre elas: Organizações Internacionais dependem dos Estados para surgir e operar; elas não são grandes *players* internacionais; são instrumentos que servem para pressionar países de menor poder relativo a aceitar (legitimar) os padrões de comportamento ditados pelas potências dominantes e assegurar-se de que a balança de poder seja mantida ou favorecida à mais forte entre elas; o sistema, fracamente institucionalizado, corrobora para uma ação mais desenvolvida das grandes potências. Concluimos, além disso, que o realismo é explicativo da paralisia do Conselho de Segurança das Nações Unidas, como no caso demonstrado a partir do recente impasse na Síria.

Palavras-Chave: Realismo; Organizações Internacionais; Cooperação.

STATE AND INTERNATIONAL ORGANIZATIONS: LIMITS TO COOPERATION UNDER REALIST OPTIC

Abstract: One of the current approaches of analysis in international relations is that which refers to the relationship between States and International Organizations. We aim to show that when states act according to their own interests and determinations, any attempt to control by the institutions is surpassed. The research use an extensive literature anchored in a realistic theoretical framework. The discussion progresses to point out that the condition of international anarchy and behind it, the relations generated by the calculations of the balance of power are determinants of limitation of the cooperation. We point out some reasons for this claim, including: International Organizations rely on states to emerge and operate; they are not big international players; are tools that serve to pressure countries to accept lower relative power (legitimate) patterns of behavior dictated by the dominant powers and ensure that the balance of power is maintained or favored the strongest among them; the system, weakly institutionalized, supports for a more nimble action of the great powers. We conclude,

¹ Bacharel em Relações Internacionais pela UNESP e Mestre em Ciência Política pela UNICAMP. E-mail de contato: augustolrinaldi@hotmail.com

² Bacharel em Relações Internacionais pela UNB, Mestrado em Integração Latino Americana pela UFSM, Doutor em Engenharia de Produção pela UNIMEP. Pesquisador do CNPq e FAPESP. . E-mail de contato: cristiano.morini@fca.unicamp.br

furthermore, that realism is explanatory of the paralysis of the Security Council of the UN, as in the case shown from the recent stalemate in Syria.

Key Words: Realism; International Organizations; Cooperation.

Introdução

O ambiente internacional sempre intrigou os seres humanos. Questões sobre a guerra e a paz; padrões internacionais de comércio; regimes internacionais; assistência estrangeira; terrorismo transnacional; o papel do direito internacional; soberania; possibilidades de cooperação; concepção, evolução e desintegração de instituições internacionais³; processos de globalização e integração de mercados; poder do discurso retórico na diplomacia, e outras são áreas de pesquisa no campo das relações internacionais.

O desenvolvimento de distintas teorias que buscam apreender a realidade e dar-lhe explicações lógicas a partir de um referencial teórico-conceitual sofisticado é reflexo dessa abrangência de temas. A sistematização de seu estudo, porém, depende de recortes bem delimitados de agendas de pesquisa. Uma abordagem possível, nesse contexto, é a da relação entre os Estados e as organizações internacionais⁴. Sua importância diz respeito à possibilidade de avaliarmos um cenário em que os Estados se sintam atraídos a participar de arranjos de cooperação.

Neste ensaio, formulamos críticas ao descompasso verificado entre, por um lado, o discurso cooperativo e integracionista em voga atualmente e, por outro, a realidade prática da ação internacional. Não vislumbramos perspectivas para os Estados se aventurarem em instituições multilaterais quando seus interesses não estão contemplados. A razão principal para essa postura reside, fundamentalmente, na condição de anarquia sistêmica e nos cálculos

³ Instituições serão compreendidas como um arranjo construído, formal ou informalmente organizado, em que os princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão são reflexos da ação voluntária dos Estados a participarem de seu arranjo inicial. Sua operação, entretanto, depende da atuação engajada daqueles mais interessados em seu funcionamento (Krasner, 2009).

⁴ Aqui serão entendidas como uma modalidade de instituição internacional multilateral. Serão tratadas como sinônimo de instituições em que predomina a política cooperativa entre os membros presentes no momento de tomar decisões relativas aos seus objetivos, missão, valor, escopo, normas e procedimentos de decisão. Elas podem versar sobre os mais variados temas da agenda internacional, dependendo apenas da interação entre seus membros para defini-las. Portanto, podem ser caracterizadas como arenas políticas em que prevalecem arranjos de cooperação e concertação entre os atores envolvidos (Seitenfus, 2003; Herz & Hoffman, 2004). O conceito de multilateralismo merece um adendo. Quando nos utilizamos dele, partimos do suposto de que se refere às relações estabelecidas entre três ou mais Estados de acordo com certos princípios - isto é, princípios que especificam condutas apropriadas para uma classe de ações, desconsiderando os interesses particulares das partes envolvidas ou das exigências estratégicas que podem existir em qualquer ocorrência específica. Quer dizer, o multilateralismo é uma forma institucional genérica da vida moderna internacional, e que não deve ser confundida com organizações multilaterais formais, que são outra modalidade de instituição, ainda que uma não negue completamente a outra (Ruggie, 1992).

subjacentes à balança de poder internacional. Essas críticas, quando bem estabelecidas, podem nos ajudar a discernir entre o discurso e a prática.

O que suscita grande debate nos mais variados meios de análise, e que incorporamos neste trabalho, é sobre os benefícios e prejuízos que um sistema internacional mais integrado e interdependente, que tende cada vez mais a criar condições favoráveis (ou não) à cooperação e a diminuir os riscos de conflitos entre os países, pode promover. Talvez o símbolo mais marcante enaltecido por teóricos que defendem essa aceção seja o surgimento das instituições internacionais.

O institucionalismo liberal⁵, uma das correntes teóricas utilizada na abordagem de processos de integração regional, aborda a capacidade das instituições internacionais de gerar incentivos para a cooperação, correção das falhas de mercado, redução dos problemas de ações coletivas e construção de normas e regras orientadoras do comportamento dos Estados, elevando os custos de ações unilaterais que possam fragilizar os interesses coletivos.

Essa ideia está calcada na necessidade de estabilizar o processo de negociação e relação comercial, além de tornar o sistema mais previsível para seus membros. Essa perspectiva, construída sobre o legado funcionalista, coloca em questão a ação de atores não-estatais, não raro analisados no plano doméstico, como importante elemento explicativo da natureza e dinâmica do processo de integração regional (Vaz, 2002).

Ademais, para alguns de seus principais expoentes (Keohane & Nye, 1989), a teoria liberal, particularmente a da interdependência complexa, é resumidamente entendida como relações entre países onde os processos e decisões tomadas em cada um geram efeitos recíprocos. Além do mais, postulam que existem outros atores que não somente os Estados no contexto internacional e que não há uma clareza na hierarquia dos assuntos em relações internacionais. A cooperação e a integração são alternativas ao uso da força como meio para solucionar os custos da interdependência. Para os institucionalistas neoliberais, contudo, a interdependência gera custos aos atores envolvidos e nem sempre se apresenta como uma relação complementar. A vulnerabilidade de um país, por exemplo, pode ser medida quanto maior for o custo para reduzir os efeitos da interdependência. Para os autores, a

⁵ Devido ao limite de espaço e de escopo deste trabalho, não poderemos estudar com maiores detalhes as perspectivas apresentadas por essa corrente teórica a respeito das possibilidades e constrangimentos sofridos pelos Estados em seus múltiplos relacionamentos. Mas suas aceções são interessantes e devem ser tratadas com maior cuidado em artigos posteriores.

internacionalização de processos econômicos e políticos requer a construção de instituições que transfiram parcela significativa das decisões para o âmbito supranacional, ao mesmo tempo em que possa restringir a capacidade e a liberdade de ação unilateral dos *policy-makers* no interior dos Estados.

As instituições internacionais serviriam como espaços para os países intermediários influenciarem o sistema, pois não podem fazê-lo individualmente. Para seus defensores, elas subvertem o ambiente anárquico através de regimes e normas que contribuem para a mudança de estratégia dos mais fortes, que passam a cooperar em decorrência da reciprocidade e confiança. Os regimes internacionais formam um conjunto de regras e procedimentos que regulam o comportamento dos Estados (Keohane & Nye, 1989). O institucionalismo neoliberal sustenta, então, que a participação dos Estados em instituições modificaria o comportamento e a percepção dos interesses das grandes potências. Assim, limitaria imposições unilaterais com o objetivo de assegurar a participação de Estados menores nessas instituições.

De forma geral, essa corrente teórica contribui para novas visões sobre o papel das instituições, concentrando seus esforços na compreensão da cooperação entre os atores. Porém, ao seguirem um modelo da teoria de escolha racional, tendem a ter uma visão demasiado otimista sobre os mecanismos de cooperação institucionalizados, focando somente na eficiência institucional e em seus benefícios materiais.

Porém, eles parecem desconsiderar, como mostraremos adiante, que as grandes potências se utilizam das instituições para manter o *status quo* e como instrumento de maximização e manutenção do poder. Os Estados dominantes parecem atuar em esferas multilaterais, em âmbito cooperativo, quando lhe são convenientes para reduzir seus custos e projetar alianças favoráveis sem utilizar a força. Quando não necessitam mais desse instrumento, abdicam de investir neles.

Não é consensual, assim, entre os analistas, a tese segundo a qual os Estados estão a perder proeminência frente ao fenômeno da globalização e que as instituições internacionais tendem a constranger e moldar seu comportamento. O que identificamos neste ensaio, na realidade, foi o contrário. Justifica-se, então, o esforço por formular objeções coerentes a esse estado de coisas.

A partir de uma leitura realista do funcionamento do sistema internacional⁶, verificamos que seus pressupostos mais fundamentais, como sua natureza anárquica, a competição pelo poder e a lógica do conflito, estão a guiar a atuação das unidades no cenário global. Nem mesmo as organizações internacionais mais importantes com o objetivo de estabelecer limites e regras para o comportamento dos atores consegue dissuadi-los quando estão motivados a agir conforme seus interesses mais marcantes.

Casos como a intervenção norte-americana no Iraque, em 2003, e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Líbia, em 2012, mostram que a lógica do conflito ainda está presente. Enquanto o ambiente em que as unidades operam for determinado pela condição anárquica, não podemos esperar outra combinação de resultado. Embora reconheçamos que os mercados econômicos e produtivos estejam mais interligados que em épocas passadas, eles são apenas peças menores na engrenagem política que move os Estados. Observamos que quando há o surgimento de temas e agendas que contradizem diretamente seus interesses mais valorizados, o paradigma da competição e da sobrevivência assume lugar proeminente na condução da política externa. De nossa parte, objeções serão feitas com o propósito claro de identificar o *gap* entre o discurso de cooperação e manutenção da paz e a maneira como os Estados se comportam quando resultam de cálculos racionais. As respostas a essas perguntas poderão nos dar maior clareza da real funcionalidade do sistema internacional.

A argumentação que fazemos está ancorada essencialmente em análises teóricas realistas, e as utilizamos com a finalidade de avançar com nossa hipótese sobre os limites à cooperação. O conflito doméstico na Síria, como apontamos em seções posteriores, serve de referência para a aplicação prática da teoria e da hipótese que defendemos. Portanto, este trabalho é substancialmente teórico, porém se atenta a corresponder ao real funcionamento do sistema internacional, que é mais complexo e dinâmico do que as teorias descrevem. O exemplo da Síria auxiliará na compreensão das prescrições de nossa discussão teórica.

⁶ Um sistema internacional se forma quando dois ou mais Estados têm contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam como partes de um todo. Quando mantêm contato regular entre si, e quando, além disso, a sua interação é suficiente para fazer com que o comportamento de cada um deles seja um fator necessário nos cálculos dos outros, podemos dizer que eles formam um sistema. A interação pode ser direta ou indireta. E a natureza dessa interação, que define o sistema internacional, pode assumir várias formas, desde competição, cooperação até a neutralidade (Bull, 2002).

Nosso ensaio está dividido da seguinte maneira: na primeira seção discorremos sobre o fenômeno da globalização e sua relação com as instituições internacionais. Em seguida, fazemos levantamento teórico concernente à teoria realista das relações internacionais, marcando nossa posição teórico-metodológica. Apontamos, então, a partir desse arcabouço conceitual, os principais impedimentos aos países a participarem de arranjos de cooperação. Por fim, nos detivemos de forma mais acurada no funcionamento do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) no trato do impasse sírio, que se iniciou em 2011. As considerações finais retomam nossos argumentos principais e conclui no sentido de advertir para a tensão verificada entre as possibilidades de cooperação e a *realpolitik* da ação dos Estados num ambiente anárquico.

2. INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E REALISMO

2.1 Globalização e organismos internacionais

As relações internacionais são um campo de estudo que abrange grande número de atores e fenômenos observáveis. Os processos marcadamente mais importantes são aqueles em que os Estados estão diretamente envolvidos. Essa afirmação deriva do fato de que os consideramos as unidades mais aptas do sistema internacional em definir interesses próprios⁷ e persegui-los de maneira racional. Isso não significa, todavia, que desconsideramos a existência e a importância de demais atores globais tais como as firmas multinacionais, organizações não governamentais (ONGs), instituições multilaterais, entre outros. Esses atores, mormente as instituições, ao contrário dos países, dependem, para sua própria existência e legitimidade, dos Estados estarem empenhados (ou interessados) na sua permanência e atuação. Essa condição, vista dessa forma, confere aos Estados papel central no entendimento da origem, operação e desintegração das instituições internacionais.

Além do mais, esse argumento não pressupõe que os Estados sejam sempre, do ponto de vista histórico, as unidades principais e nem que sua natureza seja imutável. O Estado-nação – a forma de organização política predominante atualmente – não é a primeira tampouco a última instituição política a existir e agir no ambiente internacional, porém, para nós, é ela

⁷ Sobre a questão do interesse nacional, ver: Kratochwil (1982).

quem determina a estrutura do sistema interestatal e, por isso, é a unidade que será privilegiada (Gilpin, 1981; Waltz, 1979).

Nos tempos modernos, assistimos a uma intensificação no relacionamento político-econômico entre os países cujos resultados em termos de abertura de mercados e aumento dos índices de comércio, circulação de moedas, mercadorias e pessoas, e uma maior aproximação política-cultural entre eles desencadeou a tese segundo a qual as fronteiras nacionais estão a diluir e o conceito-chave de soberania, prerrogativa originária do direito internacional público, a ser redefinido. Na verdade, esse processo talvez tenha tornado essas fronteiras mais porosas, porém não menos relevantes (Nye Jr., 2002). Os Estados, e suas fronteiras geográficas, repetindo o jargão, ainda “importam”.

A crescente “aproximação” entre os países desencadeou, além dos processos mencionados anteriormente, maior crescimento econômico; auxiliou no desenvolvimento de novas tecnologias com sofisticação e precisão cirúrgicas; gerou aumento no fluxo de comércio internacional - favorecendo o aumento de investimentos em setores relacionados ao bem-estar das populações -, o que refletiu no aumento da expectativa de vida em geral, etc. O fenômeno, então denominado globalização, permitiu aos países em desenvolvimento saírem de uma situação de isolamento que se encontravam até então e deu acesso a um conhecimento que estava além do alcance de muitas pessoas situadas nessas regiões. A história da globalização (ou da mundialização) é, a rigor, a história do capitalismo. Um processo histórico de larga duração, com ciclos de expansão e retração, ruptura e reorientação (Ianni, 1992).

Entretanto, algumas das promessas proferidas pelos defensores mais argutos desse fenômeno não chegaram a se concretizar. As políticas “globalizantes” não lograram diminuir a pobreza a índices irrelevantes - chegaram até a aumentá-la em certas regiões da África⁸. Elas não pressupunham – e nem o fazem atualmente - a homogeneização nem a equidade distributiva dos recursos e riquezas oriundas desse processo. Além disso, não tiveram sucesso nas tentativas de garantir estabilidade nos países em desenvolvimento. Uma sequência de

⁸ Estudo da Organização Mundial do Comércio (OMC) aponta estratégias de estímulo comercial para atingir níveis elevados de desenvolvimento econômico-social. A denominada “*Aid for Trade*” teria como proposta incentivar os países a comercializar uns com os outros e a favorecer investimentos em setores produtivos. A redução da pobreza seria consequência direta desse processo. No entanto, não ficou claro em que medida isso acontece e se é possível diminuir a pobreza priorizando o comércio (OMC, *annual report*, 2013).

crises econômicas, desde os anos 1980, que afetou mercados do mundo inteiro, da Rússia à Argentina, mostra alguns dos efeitos perversos (e questionáveis) desse fenômeno.

Em termos políticos, por outro lado, podemos contabilizar, como avanços conquistados, as ondas de descolonização na África e Ásia a partir dos anos 1960, bem como maior participação e engajamento dos países no âmbito das Nações Unidas. Um dos aspectos a se destacar nessa área é o crescente número de países a aderirem ao sistema onusiano e a inexpressiva contagem de desistências⁹, o que reflete a importância de um organismo dessa natureza para a maioria das unidades do sistema internacional (Bobbio, 2009). Esse fenômeno também difundiu disposições constitucionais progressistas, favorecendo a emergência de regimes políticos democráticos em várias partes do globo (Nye Jr., 2002). Os chamados “temas globais¹⁰” (direitos humanos e meio ambiente) têm sido extensamente debatidos no âmbito das Nações Unidas, e muitas de suas iniciativas seguem na direção de seu enfrentamento¹¹. O acesso imediato a informações em tempo real permitiu que crises humanitárias e atos de desrespeito aos direitos humanos - desde catástrofes naturais até sistemáticos genocídios de populações – mobilizassem a opinião pública mundial e pressionassem órgãos responsáveis por intervenções (é o que tendeu a se chamar “efeito CNN”).

Como todo processo complexo e difuso produz efeitos colaterais inesperados e indesejados, percebemos, de maneira acentuada a partir do início do século XXI, a insurgência de protestos e mobilizações contrárias às implicações da globalização. Esses efeitos, contudo, não penetram igualmente as sociedades. A maneira como são absorvidos e gerenciados varia

⁹ Na história das Nações Unidas houve apenas um caso de abandono, que foi em 1965, quando a Indonésia se desligou da organização. Porém, no ano seguinte ela retornou.

¹⁰ A relevância dos temas globais é uma questão controversa. A princípio, assumiremos aqueles que estão relacionados às questões de paz e segurança internacionais, que são justamente os que ganham destaque e urgência nos fóruns de debate e de decisão internacionais. Problemas de conflitos étnicos, separatismos, anexação de regiões, massacres populacionais e desenvolvimento de armas nucleares podem ser enquadrados nesses termos. Entendemos, além do mais, que há uma inquestionável interface entre direitos humanos, segurança e desenvolvimento. Alguns autores, tais como Buzan (1991); Buzan & Little (2001) destacam a ampliação recente da agenda de segurança internacional que contempla um conjunto variado de ameaças de natureza econômica, ecológica e societal. Colin Archer (2013, p. 25) salienta que as percepções sobre ameaças à segurança têm mudado dramaticamente nas últimas décadas. O tradicional conceito de “*national security*” mudou de tom e abriu espaço a uma interpretação mais abrangente, denominada “*human security*”.

¹¹ Programas encabeçados pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) tratam desses temas.

entre os países. Em sociedades mais tradicionais, autoridades políticas e grupos civis organizados resistem, algumas vezes de forma violenta, à aceitação dessas modalidades. Tal resistência pode, inclusive, estimular fundamentalismos. É por meio de gerenciamento e controle dos fluxos provenientes desses processos que os efeitos negativos podem ser amenizados. Dessa forma, mesmo na era da globalização, toda política continua sendo de alguma forma local/nacional (Nye Jr, 2002).

Também podemos mencionar a incapacidade – e muitas vezes o silêncio - dos países em impedir a deflagração de conflitos, além de não serem ativos em casos exemplares de violações de direitos humanos em regiões como África, Ásia e Oriente Médio. O caso mais recente, de que falaremos adiante, é o da Síria.

Esses processos têm sido acompanhados da criação de novas instituições internacionais moldadas para dar vazão a essa incipiente configuração global de interação, assim como para trabalharem conjuntamente com as já existentes, fazendo com que os Estados se adaptem aos novos padrões de relacionamento entre eles. O conjunto de instituições que emergiu do período *Bretton Woods*, no pós-Segunda Guerra, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, além do Acordo Geral de Tarifas de Comércio (GATT) e de seu desdobramento posterior, a OMC, são exemplos de organizações de natureza econômico-financeira que representam essa moderna arquitetura econômica global vigente.

A investida norte-americana para garantir que essas instituições organizassem o sistema econômico-financeiro internacional mostrou que estavam dispostos a espelhar mundialmente seus valores e interesses como vencedores da guerra. Economicamente falando, os Estados Unidos apostavam no livre-mercado e no discurso liberal; em termos políticos, a aposta estava na disseminação do regime democrático e no término do período de conflitos (Krasner, 2009). É o que Jakobsen (2002) argumenta quando afirma que a vitória “ocidental” no conflito político-ideológico influenciou o processo de globalização de uma forma muito particular, facilitando a disseminação de um modelo de governança caracterizado pela economia de mercado, democracia e respeito aos direitos humanos impostos ao resto do globo.

Há, além delas, organizações – e regimes internacionais - de natureza político-militar que de alguma forma procuram padronizar o relacionamento entre os países e a circunscrevê-los sob a égide do direito internacional. Exemplos mais recentes desse tipo de organização são

a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)¹².

Uma das críticas dirigidas a essas instituições, principalmente às econômicas, vem do fato de que o alcance de sua autoridade foi ampliado em relação ao projeto original. Atualmente, elas são parte integrante-participante da economia mundial e possuem ações e projetos interligados a outras instituições como a Organização Econômica para Cooperação e Desenvolvimento (OECD), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com bancos de desenvolvimento regionais e outras. Não somente os países que reclamam sua ajuda, mas também aqueles que buscam “selo de aprovação” para terem acesso aos mercados e a créditos fáceis, devem obedecer às diretrizes econômicas sem direito a palpar na sua aplicação. Evidentemente que esta imposição acontece com maior intensidade nos países de menor poder relativo, porém isso fere, aliás, princípios de soberania econômica e autonomia política desses países, que assistem a imposição externa de medidas de austeridade sem ao menos poder cadenciá-las (Stiglitz, 2002).

É válido lembrar que o controle dessas instituições, principalmente do FMI e do Banco Mundial, é feito por representantes dos países centrais – predominantemente dos Estados Unidos e Europa. Uma análise mais profunda poderá mostrar um alinhamento entre o discurso proferido por essas instituições e o modo pelo qual esses países negociam globalmente, com o foco voltado ao livre comércio e à abertura de mercados nos países em desenvolvimento¹³.

Interessante mencionar, também, que as lideranças dessas organizações, ao deixarem determinado posto ou mandato, assumem em outras de igual importância, como é o caso de diretores-gerais de uma organização que, findado o mandato, tomam posse como secretários-gerais de outras. As posições assumidas parecem que cumprem um aspecto rotativo, mantendo os mesmos líderes em cargos semelhantes. Vide, por exemplo, Robert Zoellick (Secretário de Estado adjunto dos EUA até 2006 e, em seguida, fora presidente do Banco Mundial de 2007 a

¹² Ideias de construção de mecanismos que coordenem as ações dos Estados em nível internacional datam pelo menos desde o século XIV. A partir do século XVI, porém, que elas começam a ser pensadas em termos operacionais e com maior rigor técnico, e somente vão emergir da forma como a conhecemos hoje três séculos mais tarde (Seitenfus, 2003).

¹³ Importante análise sobre o funcionamento da OMC e seus limites mais claros é feita por Bhagirath Lal Das (2004). Também é válido consultar Jawarra & Kwa (2005).

2012). Também, Pascal Lamy (presidente da Comissão Europeia e depois fora diretor-geral da OMC, de 2005 a 2013); Supachai Panitchpakdi (diretor-geral da OMC de 2001 a 2005 e, atualmente, é secretário-geral da UNCTAD) entre outros.

A avaliação dos resultados dessa interação entre Estados e organizações não é simples de se estabelecer. Enquanto que na área comercial-financeira os dados possam nos mostrar parcialmente os avanços e retrocessos que houve em determinadas áreas e setores, quando tratamos da natureza política das relações internacionais o árduo serviço de mensurar fenômenos e processos tais como o aumento ou a diminuição de poder relativo dos países, a mudança na balança de poder das regiões, e o nível de cooperação/competição em que se encontra o sistema internacional, torna a tarefa de entendê-los e explicá-los algo bastante nebuloso.

Essas dificuldades, porém, não nos impede de avançar nos estudos. O advento das organizações internacionais, como advogam seus maiores defensores, representa importante passo avante na juridicização das relações internacionais, porque estabelecem cenários prováveis de acontecer e preveem recompensas e punições para aqueles que desviam da “conduta esperada” (Herz & Hoffmann, 2004; Keohane, 1988; Seitenfus, 2003).

Na verdade, esta é uma das características mais questionáveis dos organismos internacionais, e o papel do Estado enquanto gerador desses acordos não pode ficar deslocado da análise. Ao contrário, ele é o ator central a ser considerado. A compreensão de seu papel e características principais, aliado ao entendimento da natureza do sistema em que atua, proporciona os fundamentos sobre os quais a política internacional funciona. Somente poderemos analisar o papel dos Estados e seus interesses mais profundos, e relacioná-los às possibilidades de cooperação, quando tivermos claros os pressupostos mais básicos do ambiente em que estão inseridos. É por meio dessa caracterização que prosseguiremos na tentativa de avançar com nossa proposta. Para isso, a abordagem realista das relações internacionais será, aqui, utilizada em larga escala.

2.2 Realismo

O realismo é a corrente teórica tradicional nos estudos de política internacional. Embora a concepção de uma série de novas teorias¹⁴ tenha avançado a fronteira conceitual/explicativa e fornecido alternativa metodológica aos pesquisadores da área, quando se trata de analisar estritamente a interação entre os Estados o realismo é amplamente utilizado. Para adeptos dessa escola de pensamento, em que pese as variações entre eles, o poder é a moeda corrente nas relações internacionais. Em geral, a política internacional é entendida como sinônimo de política do poder (Wight, 2002).

Para compreendermos quais são os pressupostos fundamentais dessa abordagem e de que forma ela consegue dar explicações coerentes aos fenômenos, é preciso deixar claro o modo como seus expoentes percebem e avaliam o funcionamento do sistema internacional. Para isso, duas perguntas claras que devemos dirigir a eles, são: (i) por que os Estados buscam poder? (ii) quanto poder é o suficiente? A resposta a cada uma delas nos auxiliará a identificar a capacidade explicativa (e seus limites) a que os autores se propõem a dar e as diferenças de percepção entre eles.

A divisão mais básica é resultado da resposta dada à primeira questão – por que os Estados querem poder? Para realistas “clássicos”, como Morgenthau (1948), a resposta reside basicamente na natureza humana. Estados são controlados por indivíduos naturalmente ávidos por poder que competem com outros por recursos escassos, e não há nada a fazer que os impeça de continuar nessa incessante busca. Em contraste, para realistas estruturalistas, algumas vezes denominados neorealistas, é a estrutura (ou arquitetura) do sistema internacional que os obriga a empoderar-se. Num sistema em que está ausente qualquer autoridade acima dos Estados e que não há segurança (e confiança) em relação à ação das outras unidades componentes, faz todo o sentido cada um procurar se equipar de forma a garantir sua própria proteção em caso de eventual conflito com outros Estados (Waltz, 1979; Gilpin 1981; Diniz, 2007; Mearsheimer, 2001; Grieco, 1988).

Há, porém, algumas divergências entre os realistas estruturalistas. Elas podem ser percebidas quando observamos as respostas fornecidas à segunda pergunta: quanto de poder é o suficiente? Realistas defensivos, como Waltz (1979), Snyder (1984) e Glaser (1994-1995),

¹⁴ Liberalismo-institucionalista (Axelrod & Keohane, 1985; Keohane, 1986; Haas, 1990), o Construtivismo (Buzzan & Little, 2001; Wendt, 1992) e, mais recentemente, o marxismo e teorias pós-modernas – feminismo, ambientalismo entre outras.

argumentam que os Estados não devem procurar maximizar sua parte de poder global pois o sistema irá puni-los por isso. A busca por hegemonia, nesse sentido, seria uma decisão temerária. Os Estados, então, devem procurar manter sua posição em relação aos outros (comportando-se como situacionistas). Em contrapartida, Mearsheimer (2001), principal expoente da versão ofensiva do realismo, defende que faz todo o sentido os Estados buscarem cada vez mais poder quando a situação lhes é favorável e, no limite, a hegemonia global seria o *status* ideal a se alcançar.

Pode-se perceber, a partir das respostas, que o pensamento realista não é homogêneo. Porém, há um núcleo conceitual comum a eles. Em primeiro lugar, o Estado é tratado como o ator principal das relações internacionais. Em segundo, a política de poder norteia suas ações, o que nos leva a considerar a situação da balança de poder do sistema no cálculo político. Por último, o ambiente em que estão inseridos deve ser compreendido porque é ele que, em última instância, determina seu comportamento e pressiona para agir conforme o cálculo de poder. O Estado como ator unitário, a situação da balança de poder do sistema internacional e a condição de anarquia no relacionamento entre as unidades são, portanto, os pressupostos comuns a todos. A variação ocorre no peso que cada um desses fatores exerce sobre o comportamento dos Estados e de que maneira isso reflete no modo como enxergam as oportunidades de ação em cada circunstância.

Neste ensaio, entretanto, essas diferenças são levadas em consideração. O núcleo comum do pensamento realista é o ponto de partida para as análises que se seguem. As distinções entre os teóricos residem no modo como cada um enxerga esses pressupostos e os relacionam na tentativa de avançar com as hipóteses. Por exemplo, Waltz (1979) e Mearsheimer (1995; 2001) compartilham, ainda que de forma superficial, algumas assunções básicas acerca do mundo político. No entanto, cada um deles percebe de maneira distinta o funcionamento da política internacional. Cabe ao analista, então, avaliar qual deles se adapta da melhor maneira à sua compreensão sistêmica e apontar para as virtudes de se utilizar dessa corrente teórica para fundamentar a explicação dos fenômenos, sem desprezar, entretanto, as outras vertentes existentes (apenas marcando seu posicionamento).

Dito isso, a corrente ofensiva ganhará maior destaque em nosso trabalho, principalmente na forma como Mearsheimer (2001) a elaborou¹⁵. Embora reconheçamos a importância de outras versões para o entendimento do funcionamento das relações entre os Estados, e cientes da possível perda qualitativa de nossa argumentação, entendemos que as assunções do realismo ofensivo explicam de forma mais acurada a dinâmica das relações internacionais. A percepção de cada autor realista acerca do sistema internacional e do modo como influencia o comportamento dos Estados é um tema vastamente considerado na literatura especializada¹⁶.

Ainda assim, quando se trata de verificar a (in) compatibilidade entre os interesses dos Estados e a possibilidade de cooperação entre eles, os autores neorealistas são claros: a cooperação é extremamente estreita em seu escopo e limitada no tempo. Com isso, a próxima seção aborda a probabilidade dos Estados cooperarem e agirem conforme regras bem definidas.

2.3 Estado, balança de poder e anarquia

O Estado como ator unitário é a unidade analítica por excelência dos realistas. Eles entendem que essa instituição política é a mais apta do sistema internacional em definir interesses próprios e persegui-los pelos meios mais adequados. A definição de suas ações é produto de um cálculo de custo-benefício diante das oportunidades presentes no sistema, das “capabilities” disponíveis ao Estado e da coerência dessa ação com os interesses nacionais. Essas unidades são independentes entre si e se reconhecem nessa condição¹⁷. O relacionamento contínuo e organizado entre eles é o que podemos chamar de moderno sistema de Estados (Wight, 2002). Ademais, “*as an analytical matter, realism does not distinguish*

¹⁵ As premissas básicas que o autor estabelece para apontar o seu entendimento do sistema internacional, e que compartilhamos, são: (i) o sistema internacional é anárquico; (ii) todos os países – mormente as grandes potências – dispõem de capacidades militares que podem causar danos sensíveis aos outros; (iii) os Estados nunca podem ter certeza das intenções alheias, portanto são desconfiados; (iv) a sobrevivência é o objetivo principal a ser perseguido; (v) Estados são atores racionais.

¹⁶ Referências relacionadas: BALDWIN, David A (1993). *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*. New York: Columbia University Press; e KEOHANE, Robert O. (Ed.) (1986).. *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press.

¹⁷ O *status* de soberania relaciona-se com a independência e autonomia política nas decisões internas. Ver Krasner (2009).

between 'good' and 'bad' states, but essentially treats them like billiard balls of varying size. In realist theory, all states are forced to seek the same goal: maximum relative power” (Mearsheimer, 1995, p. 47).

O realismo presta pouca atenção aos fatores domésticos que envolvem a definição da política externa¹⁸. Na verdade, há de se fazer uma separação entre, por um lado, os mecanismos nacionais que pressionam o Estado a agir de determinada maneira e perseguir objetivos delimitados e, por outro, aqueles incentivos e constrangimentos que o sistema internacional impõe à ação política (Zakaria, 1992; Krasner, 2009; Diniz, 2007; Waltz, 1979; 1988). Entendemos que há uma sobreposição dos determinantes sistêmicos externos sobre aqueles internos na definição do comportamento estatal. O sistema internacional, e sua característica mais marcante, a condição de anarquia, é o fator principal a ser levado em consideração no cálculo de ação das unidades políticas nesse ambiente.

O Estado-nação, instituição política predominante atualmente, tem interesses claros e bem definidos, e o mais importante deles é o de sobreviver. O corolário dessa afirmativa é que os Estados estão sempre a buscar e, se possível, aumentar sua quota de poder global. A sobrevivência é característica marcante no cálculo da ação racional por um motivo muito simples: se o Estado desaparecer, nenhum outro objetivo poderá ser alcançado. As unidades racionais, então, determinam seu comportamento em função do interesse de sobrevivência para que valores, bens, riqueza e indivíduos perdurem no tempo. Evitar a violação de suas fronteiras e afastar qualquer perigo de que sua população seja molestada por forças estrangeiras é o mínimo de garantia que os Estados devem oferecer aos seus indivíduos. As fronteiras nacionais, nesse sentido, não são irrelevantes. Pelo contrário, desempenham papel importante na determinação geográfica dos Estados e são elas que, em última instância, determina quem está dentro e quem está fora. Nos termos de Schmitt (1992): quem é amigo e quem é inimigo.

¹⁸ Putnam (1988) trabalha com a perspectiva analítica do *two level games*, em que procura relacionar elementos de pressão domésticos e externos na formulação e definição da política externa. Outra pesquisa que aborda essa conexão entre o interno e externo, porém com foco distinto do de Putnam, é aquela que relaciona a percepção dos atores domésticos com o grau de certeza/incerteza do sistema internacional, resultando em possibilidades de iniciação de conflito entre os Estados (principalmente grandes potências). Ver: BENNET; GELPI; HUTH, 1992. Schlesinger (1992), analisando os ciclos da política externa americana, endossa a ideia de que processos domésticos definem a conduta externa de um país. As alternativas de ação, para ele, teriam uma lógica própria definida a partir da dinâmica nacional.

É evidente que a sobrevivência não é o único objetivo perseguido. Ao longo da história, uma de suas principais finalidades tem sido a conquista de territórios estrangeiros com o propósito de avançar interesses econômicos, ideológicos e de segurança. O aumento da influência sobre o comportamento de outros Estados também é marcante nessa relação. Por meio de ameaças e coerções, formação de alianças e criação de esferas exclusivas de influência, os Estados se esforçam em criar um ambiente internacional e regras sistêmicas que são concebidas para preencher seus interesses políticos, econômicos e ideológicos. No mundo moderno, o controle ou o exercício de influência sobre a economia global, ou o que tem sido conhecido como divisão internacional do trabalho, é dos interesses mais vitais das grandes potências. Porém, “*among these objectives of states, the most important are those that a state considers its vital interests and for which it is prepared to go to war*” (Gilpin, 1981, p. 25; Strange, 1987).

Isso não significa dizer que os Estados sempre se engajarão em guerras, mas, na maioria dos casos, a própria busca por esses interesses pode envolver a emergência de um conflito. E, mais importante, mesmo que mude um conjunto variado de interesses secundários, os de segurança e sobrevivência não seguem essa linha.

A racionalidade do Estado reside, então, exatamente nesse aspecto: sobreviver é *conditio sine qua non* para agir. O mais racional a se fazer, levando-se em consideração os custos de sobrevivência, é moderar o cálculo em função das preferências dos outros Estados e de seu impacto na própria formulação da estratégia de ação. É nesse ponto que realistas estruturalistas defensivos e ofensivos divergem acerca da definição da rota de ação. Enquanto Waltz (1979) entende que se os Estados buscarem a condição de hegemonia o sistema irá puni-lo por isso, Mearsheimer (2001) argumenta de forma contrária.

O argumento de Waltz reside no fato de que o Estado, quando percebe que outro(s) avança(m) sua quota de poder em relação aos demais, age estrategicamente de forma a refrear esse impulso. Ele pode fazer isso unilateralmente, se tiver capacidade suficiente, ou mediante auxílio de outros Estados temerários daquele que avança. Por isso, o próprio sistema cria a oportunidade para o conflito e sua deflagração depende diretamente da ação política das unidades. O recomendável a se fazer, diante dessa perspectiva, é lutar pela manutenção do *status quo* (desde que a ordem seja favorável a ele). Os ofensivos, por outro lado, observam que quando há a oportunidade para avançar a quota de poder relativo, os Estados devem fazê-

lo, pois quanto mais forte for, maior será sua capacidade de retaliação e, portanto, disporá de alto grau dissuasório. Sendo o Estado mais poderoso do sistema, portanto hegemônico¹⁹, o risco de sofrer ataques, mesmo por parte de uma coalizão de Estados, será menor. A condição de sobrevivência, dessa forma, determina o comportamento agressivo.

Como consequência dessa ação racional previamente calculada pelos Estados, a balança de poder entre em cena. Os realistas chamam a atenção para a possibilidade de haver um “balanceamento” no sistema internacional. Quando um Estado torna-se muito poderoso em relação aos outros, criam-se condições suficientes para que outros Estados se unam numa aliança e tentem impedir aquele fortalecimento.

Balancing is the key strategy that states employ when a rival takes steps to increase its share of world power. Those states that feel threatened can build up their own capabilities – internal balancing – or they can join together and form a balancing coalition – external balancing. Balancing, not bandwagoning, is the behavior induced by the system. (Mearsheimer, 2009, p. 243).

O resultado dessa relação pode se dar de duas maneiras. Por um lado, o Estado aspirante à hegemonia pode sofrer ataques e, no limite, ser destruído pela aliança - foi o que aconteceu, por exemplo, com a França napoleônica (1792-1815), com o Império Germânico (1900-1918) e com a Alemanha nazista (1933-1945), quando tentaram dominar a Europa ocidental. Por outro, ele pode, sozinho, vencer as resistências e tornar-se hegemônico. Como resultado dessa segunda situação, ele fará de tudo para evitar que surja qualquer outra potência concorrente e, para isso, se fortalecerá em todas as partes do sistema e se relacionará diretamente com as outras unidades²⁰ – essa é a estratégia norte-americana utilizada desde o início dos anos 1990, quando a antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se desmantelou e alçou os Estados Unidos ao *status* de única potência global.

¹⁹ Estamos de acordo com a definição precisa dada por Mearsheimer (2001) acerca do *status* de hegemonia: é o Estado mais poderoso do sistema que consegue dominar todos os outros. *A única grande potência* do sistema. Entretanto, o autor reconhece a extrema dificuldade de se alcançar essa condição e alega que a busca pela *hegemonia regional*, ou seja, tornar-se o Estado mais poderoso da região em que se encontra, é uma estratégia recomendável e factível. Os Estados Unidos, hoje, desfrutam dessa condição na América. Nenhum outro país goza dessa condição no resto do mundo.

²⁰ Para maiores esclarecimentos sobre a atuação do Estado mais poderoso na contenção de mudanças de balança de poder regionais e a emergência de potências competidoras, ver Diniz (2006).

Há, além dessa balança de poder, o que alguns autores chamaram de “*offence-defense balance*”, que indica o quão fácil ou difícil é conquistar um território estrangeiro ou se defender de um ataque (Evera, 1999; Jervis, 1978). Estados racionais devem levar em conta esse balanceamento para que não percam quotas de poder e não se enfraqueçam em detrimento do ganho de outros competidores.

O poder, essencialmente, é medido pelas capacidades materiais disponíveis a cada um deles²¹. A balança de poder está em função, principalmente, de ativos militares tangíveis disponíveis a cada unidade, tais como divisões militares e armas nucleares. Esse poder deve ser traduzido na maneira como o Estado se comporta e faz pesar a balança a seu favor. “*Realists are very cautious in their prescriptions about the use of force: wars should not be fought for idealistic purposes, but instead for balance-of-power reasons*” (Mearsheimer, 1995, p. 47).

Como o fim último é a segurança e a sobrevivência, a melhor forma de alcançá-lo é projetando-se como a unidade mais forte. Toda vez que as oportunidades aparecerem é necessário garantir que seja feito. Independentemente da situação presente, mais poder significa maior capacidade de retaliação e, portanto, torna-se mais provável o sucesso na resistência de investidas ofensivas de outros Estados. A lógica é simples: as grandes potências, temerárias das ações alheias, tentam, a todo o momento, pender a balança a seu favor. No limite, eles querem garantir que nenhum outro Estado ganhe poder em detrimento de sua perda. Como todos entendem essa equação, a competição pelo poder e segurança é desencadeada e o Estado mais poderoso luta constantemente para evitar a emergência de possíveis competidores.

²¹ Waltz (1979); Aron (2002); Gilpin (1981); Krasner (2009); Keohane (1986); Deutsch (1982) avaliam o poder não somente em termos materiais, mas também na capacidade de influenciar o sistema internacional e em definir quem participa do jogo e quem está excluído dele. Há, também, a combinação entre recursos tangíveis (armas e soldados) e intangíveis (cultura, valores e ideologia). Essa combinação é bem relatada por Nye. Jr. (2002), e seu conceito de *smart power* é bastante interessante. Mearsheimer (2001) distingue entre o poder *concreto* – soldados e arma nuclear – e o poder *potencial* – território, economia e população. Para ele, há uma hierarquia entre os poderes. O *concreto* seria mais importante por agregar fatores tangíveis e de uso imediato em caso de conflito militar. Araújo Castro (*apud* VARGAS, 2013) tinha o entendimento de que o poder referia-se aos aspectos militares, mas que deveria ser medido também em termos de desenvolvimento econômico.

Em essência, a estrutura do sistema internacional²² força as grandes potências – mesmo aquelas que estão satisfeitas com o *status quo* – a pensar e agir apropriadamente como um Estado revisionista (aquele que busca incessantemente modificar a balança de poder a seu favor) (Mearsheimer, 2001). Isso porque o sistema internacional é dinâmico e os interesses de segurança são permanentes. Essa combinação exerce determinada pressão nos Estados que mesmo aquele que desfruta de posição confortável no sistema – hegemona, nas palavras de Mearsheimer – tende a preocupar-se rotineiramente com as balanças regionais de poder e a avaliar, da melhor forma possível, os cenários que podem (ou estão a) se formar conforme a configuração das regiões modifica-se em virtude da ação dos Estados. A possibilidade de surgirem competidores e potências questionadoras do *status quo* varia conforme as grandes potências agem. Qualquer erro de cálculo ou equívoco na rota de ação pode comprometer sensivelmente a posição do Estado e seu poder relativo. Por isso, empoderar-se o máximo possível e constranger prováveis competidores configura-se uma estratégia bastante relevante para as grandes potências – em especial para o hegemona.

O medo e a autoajuda são sentimentos presentes e relevantes no cálculo racional do comportamento dos países. O medo do ataque é sempre eminente. Num sistema internacional anárquico e competitivo, os Estados podem contar somente consigo mesmos. Isso não os impede, no entanto, de formar alianças, mas essas são naturalmente casamentos de conveniência temporários: o parceiro de hoje pode ser o inimigo de amanhã (aliados de conveniência durante o conflito de 1937-1945, EUA e URSS, tornaram-se inimigos mortais no período subsequente, até pelo menos os anos 1990).

Corolário dessa assertiva, os Estados estão em permanente apreensão em relação às intenções dos outros e conscientes de que operam num sistema de autoajuda, o que os levam rapidamente a perceber que a melhor forma de assegurar sua sobrevivência é tornar-se o mais poderoso. Consequentemente, os Estados dedicam grande atenção à forma como o poder é

²² Há uma série de trabalhos que considera que, atualmente, está havendo mudanças na estrutura concêntrica deste sistema. As perspectivas variam entre aquelas que identificam uma mudança de poder do Oeste para o Leste, Quah (2011); uma mudança de *status* de superpotência dos Estados Unidos para a China, Halper (2010); ou uma transição de uma era bipolar para unipolar, Brooks & Wohlforth (2008); Wohlforth (2009); ou para um multipolar, Kupchan (1998); uma das mais interessantes entre elas é aquela que aponta para uma configuração de uni-multipolaridade, Huntington (1999); ou ainda para uma não-polaridade (*“nonpolarity concerted”*), Haass (2008). Buzan & Lawson (2014) defendem que a ordem internacional está mudando de uma situação de *centred globalism* para outra de *decentred globalism*.

distribuído entre eles e fazem esforço notável para garantir cada vez mais a maximização da sua quota. Procuram, especificamente, oportunidades suficientes para avançar sua parte. Utilizam-se de inúmeras ferramentas – diplomacia, economia e capacidade ofensiva – para alterar o equilíbrio em favor próprio, mesmo que esses investimentos despertem mais desconfiança e tensão em outros países. A busca de poder apenas é interrompida quando a hegemonia é alcançada.

Para os pensadores clássicos, enfim, o poder é um fim em si mesmo; para os estruturalistas – tanto defensivo quanto ofensivo -, é um meio para se chegar ao fim almejado, qual seja, a sobrevivência. Para todos os realistas, os cálculos de poder encontram-se no centro de como os Estados pensam o mundo que os cercam. A moeda de troca da política das grandes potências é o poder e é por ele que competem. O dinheiro representa para a economia o mesmo que o poder para as relações internacionais (Mearsheimer, 2001).

O último aspecto comum a todos os pensadores realistas, e que define esse campo teórico, é a condição de anarquia internacional²³. O que se entende por ela, entretanto, não é propriamente o caos e a desorganização, mas a ausência de uma autoridade suprema legítima e inquestionável que elabore, interprete, regule e aplique recompensas e punições aos países que desviem do comportamento esperado. Os autores traçam um paralelo entre o estado de natureza hobbesiano²⁴ e o funcionamento do sistema internacional. Eles veem a política internacional como uma multiplicidade de potências sem governo e responsáveis pela própria sobrevivência (Wight, 2002). A consequência de uma configuração sistêmica definida nesses termos é a desconfiança permanente entre todos, o medo de entrar em conflito está sempre presente e a sobrevivência do Estado enquanto tal é o principal objetivo a ser defendido.

Diferentemente do que ocorre em nível doméstico, em que há clara delimitação hierárquica das estruturas políticas, no sistema internacional a ausência de agentes reguladores e soberanos permite aos Estados agirem conforme lhes convém e faz da política internacional o reino do poder. Corolário desta afirma, transcrevemos um trecho em que Wight (2002) aponta claramente a distinção entre hierarquia nacional e anarquia internacional:

²³ Não há consenso na literatura acerca da natureza anárquica do sistema internacional, tampouco das suas implicações para as relações internacionais. Para consultar um trabalho que nega essa aceção, ver: Wendy (1992).

²⁴ Maiores informações, consultar: Hobbes (2009).

A anarquia é a característica que distingue a política internacional da política ordinária. O estudo da política internacional pressupõe a ausência de um sistema de governo, assim como o estudo da política doméstica pressupõe a existência de tal sistema. Fazem-se necessárias qualificações: há um sistema de direito internacional e existem instituições internacionais para modificar ou complicar o funcionamento da política do poder. Mas em linhas gerais ocorre que, enquanto na política doméstica a luta pelo poder é governada e circunscrita pelo molde das leis e das instituições, na política internacional a lei e as instituições são governadas e circunscritas pela luta pelo poder. De fato, esta é a justificativa para chamar a política internacional de “política do poder” por excelência. (Wight, 2002, p. 93-94).

Num sistema em que prevalece a ausência de autoridade, não há como saber as intenções dos outros Estados e nem prever suas ações. *“Uncertainty, misperceptions, and unintended consequences characterize anarchic systems”* (Zakaria, 1992, p. 188). Ambientados nesse meio, os Estados têm pouca escolha a não ser assumir a pior das intenções das outras unidades e competir com eles pela busca de poder. Essa é, na verdade, a grande tragédia da política internacional (Mearsheimer, 2001).

Tentando conectar os pressupostos apresentados e deixá-los mais claros para a compreensão do que entendemos por sistema internacional e como ele se relaciona com os Estados, percebemos que como a motivação principal dos Estados é a busca pela sobrevivência e o meio largamente utilizado para isso é seu empoderamento, o ambiente em que atua é definidor dessas relações de poder. Colocada na forma lógica, temos o seguinte: a ausência de governo soberano impõe a condição de anarquia; como os Estados receiam-se mutuamente e não têm certeza das intenções alheias, procuram incessantemente empoderar-se; se todos entendem essa lógica sistêmica, todos vão seguir na busca por poder (dilema de segurança); as estratégias racionais a adotar, nesse sentido, levam em consideração esses aspectos. Completa-se, diante dessa situação, o círculo vicioso pessimista da corrente realista que entende a História de forma cíclica e recheada de medo, desconfiança e conflitos.

Esta ordem internacional está centrada, ademais, numa vertente predominantemente ocidental, conjurando valores e instituições que refletem, na maioria das vezes, interesses daqueles que inicialmente a promoveram – notadamente os Estados Unidos e países europeus²⁵. Contudo, isso não significa considerar que ela exclui países não-ocidentais dos

²⁵ A ordem internacional atual, para Ikenberry (2011), é produto de dois projetos que se iniciaram séculos atrás: a paz de Westphalia, em 1648, que originou e expandiu o sistema moderno de Estados, e outro da construção de

ganhos recorrentes da participação nela. Pelo contrário. A China talvez seja o maior exemplo disso – de potência que se fortalece e persegue interesses *por meio* do sistema e, quando lhe convém, *paralelo* a ele (IKENBERRY, 2011; 2011b; BUZAN, 2011; WOHLFORTH, 2009). Quer dizer, então, que, mais do que se retrair, esse sistema continua a se expandir e admitir novos tipos de equações nas relações entre os Estados, não obstante a centralização e condução de seus mecanismos principais estarem dispostos substancialmente nas mãos daqueles mais poderosos.

Assim, a partir desse retrato do sistema internacional e da forma como os Estados se comportam nele é a maneira como interpretamos o funcionamento da política internacional – em qualquer época considerada. Fizemos esse breve levantamento teórico para deixar claros os pressupostos mais valiosos que consideramos quando analisamos as relações internacionais. Quando defendemos que no sistema há sérias limitações à cooperação, é devido a esse conjunto de aspectos que levantamos anteriormente. Mais especificamente, devido à natureza anárquica do sistema e de considerações relativas à balança de poder.

Esse raciocínio, entretanto, não implica que os Estados achem impossível trabalhar uns com os outros e fazer acordos que limitem e restrinjam o exercício de sua soberania, mas apenas que são formas fortemente condicionadas pela anarquia sistêmica. A possibilidade de cooperação, por conseguinte, é estreita e limitada. A extensão de regimes e organismos internacionais, e sua viabilidade enquanto alternativa à condição anárquica, é o que os Estados estão a procurar a todo o momento. As possibilidades e limites no equacionamento desse problema será o foco da próxima seção.

2.4 Limites à cooperação

Todo sistema de interação humana, para funcionar adequadamente, requer um conjunto mínimo de regras e do reconhecimento de direitos. Essa necessidade vem do fato da condição humana básica de escassez de recursos e do imperativo de ordenar e prever o comportamento dos atores. Com o objetivo de minimizar conflitos sobre a distribuição desses bens e facilitar a cooperação entre eles, todo sistema social precisa criar procedimentos e leis

uma ordem liberal encabeçada primeiramente pela Grã-Bretanha (século XIX) e depois expandida pelos Estados Unidos no período pós-Segunda Guerra Mundial.

para governar os distintos interesses envolvidos. Isso é verdadeiro tanto para sistemas nacionais quanto internacionais.

Os tratados internacionais são a fonte do direito internacional privado, que agregam direitos e deveres a serem cumpridos pelas partes tratantes. Os Estados – mas não somente eles –, na era moderna, são os sujeitos políticos que formalizam esse procedimento. Em certa medida, eles se ancoram num conjunto mínimo de valores compartilhados e os interesses são intermediados por relações de poder. Embora o compromisso seja fruto de um consenso mínimo da vontade das partes, o fundamento principal está no poder e no interesse do grupo de Estados dominante no sistema. Exemplo disso é o Código de Direito Romano que Roma legou à civilização ocidental, como modelo de direito internacional. O que denominamos atualmente “direito internacional” foi imposto pelos ocidentais e reflete valores e interesses dessa mesma civilização (Gilpin, 1981). Quer dizer, o escopo do arranjo normativo espelha, entre outras coisas, a vontade dos mais interessados – e dos mais poderosos.

Devido à percepção que temos do funcionamento do sistema internacional e da prevalência dos interesses das grandes potências nos resultados das interações políticas, o papel que as instituições internacionais desempenham nesse arranjo fica a escanteio. Contudo, isso não quer dizer que os realistas não prestam atenção nelas. Na verdade, as expectativas concernentes ao seu real impacto na política mundial são subordinadas à dinâmica de interesses estabelecida pela balança de poder e, particularmente, pelo dilema de segurança. Diferentemente da perspectiva liberal-institucionalista, para os realistas as instituições têm pouca capacidade de modificar o comportamento dos Estados. Elas são moldadas às bases de poder, e não o contrário. Podemos apontar algumas razões para essa alegação.

1. Instituições internacionais dependem dos Estados para surgir e operar²⁶. “*Institutions should persist as long as, but only so long as, their members have incentives to maintain them*” (Keohane, 1988, p. 387). A iniciativa é produto de cálculos racionais acerca da probabilidade dos benefícios de uma participação numa determinada instituição multilateral superarem os eventuais custos. Especificamente, instituições, para surgirem, têm que reduzir certas formas de incertezas e alterar os custos de transação (encarecendo ações unilaterais).

²⁶ A literatura institucionalista em Ciência Política é vasta. O tema é recorrente nos trabalhos contemporâneos e não temos espaço para abarcá-lo por completo. Referências podem ser encontradas em March & Olsen (2008); Hall & Taylor (2003); Skocpol (1989).

Somente nesses termos os Estados envolvem-se em alianças e arranjos de cooperação. Por isso, qualquer desinteresse por parte deles – dos mais poderosos, em maior grau –, seja na construção ou operação da instituição, implica no seu desaparecimento – a Liga das Nações, predecessora da ONU, mostra de modo claro as consequências negativas da ausência de grandes potências em arranjos multilaterais de segurança.

Dessa forma, as grandes potências, quando entendem que criar ou aderir a uma instituição seja conveniente para refletir seus interesses e preferências, assim o fazem; do ponto de vista dos países de menor poder relativo, como são limitados em suas estratégias, são compelidos a aderir aos regimes e instituições para tirar algum proveito dessa participação, mesmo que sua atuação e interesse contemplado sejam marginais.

Podemos pensar, então, que haja razões suficientes para que um conjunto de Estados se reúna em torno de uma instituição e se esforce para que permaneça no tempo e cumpra com seus deveres. Exemplos não faltam: ONU, OTAN, União Postal Universal, Organização para Destruição de Armas Químicas (OPAQ), entre outros. Nesses casos, a razão pela qual existem e operam está subordinado ao grau de envolvimento dos Estados patrocinadores – principalmente das grandes potências. Quaisquer combinações de fatores que os constriam na busca por seus interesses podem resultar numa atuação acima, ou paralela, ao alcance da instituição, ou, em casos extremos, no abandono do Estado²⁷.

Estudo desenvolvido por Krasner (1991) identificou que a possibilidade dos Estados cooperarem advém de dois principais cálculos: quando compartilham os mesmos interesses (e levam em consideração os ganhos – embora não equitativos); e quando não há perda de “*status*” ou “posição” no ordenamento internacional, isto é, quando não há perda relativa de poder – que, para nós, é traduzido pela balança de poder. Além disso, mostrou que onde não há acordo sobre princípios e normas básicas de regulação dos comportamentos, e onde a distribuição de poder tem sido altamente assimétrica, regimes e instituições internacionais não se desenvolveram – o setor das telecomunicações foi o estudo de caso utilizado em seu trabalho.

O que ocorreu foi que os Estados mais fortes simplesmente fizeram o que precisavam fazer: agiram unilateralmente. Esse *modus operandi* das grandes potências em relação às

²⁷ No caso da retirada de países de organizações multilaterais, o Brasil procedeu dessa maneira em 1926, quando a Liga das Nações recusou seu pedido de assento permanente no Conselho.

instituições nos mostra que a natureza dos arranjos de cooperação reflete mais a distribuição das capacidades de poder nacional e engajamento dos Estados mais fortes do que de esforços para reverter efeitos negativos das falhas de mercado, como advogam os liberais-institucionalistas (Keohane, 1986; Axelrod & Keohane, 1985). O poder, e não a economia, dita os termos de ação nesse ambiente.

As relações internacionais são tão marcadas pela condição de anarquia sistêmica e da balança de poder que o próprio investimento dos Estados nas instituições reflete essa qualidade. O que percebemos é a reduzida influência das instituições sobre o comportamento das grandes potências. Os mais poderosos, de forma a manter e, se possível, projetar poder global, investe na construção de arranjos cooperativos desde que reflitam os anseios do cálculo racional²⁸. As instituições, segundo Mearsheimer (1991, p. 341) são “essencialmente arenas para encenar relações de poder”.

2. Instituições não são grandes *players* internacionais, a não ser que uma grande potência invista nessa direção. O sistema internacional é estabilizado pela mesma razão que qualquer sistema social ou político é criado. Os atores iniciam relações sociais e criam estruturas com o objetivo de avançar um conjunto particular de interesses. Como pode haver conflito entre eles, aquele que prevalecer refletirá o poder do ator mais forte. Conseqüentemente, embora o próprio sistema imponha restrições sobre o comportamento das unidades envolvidas, aqueles premiados coincidirão, pelo menos inicialmente, com os interesses dos membros mais poderosos. Da mesma forma que acontece no campo doméstico, a natureza do sistema internacional reflete uma configuração em que os comportamentos mais aceitos são aqueles que estão diretamente ligados aos interesses dos países – ou grupo de países – mais poderosos (Gilpin, 2009).

Com isso, o conjunto de instituições e arranjos cooperativos que podemos encontrar no sistema internacional é reflexo desse processo competitivo. As grandes potências, nesse caso, exercem papel fundamental. Alinhadas com as prioridades da segurança e sobrevivência,

²⁸ A Liga das Nações, como citamos, sofreu com a ausência dos Estados Unidos. Sua atuação fora modesta no cumprimento de seus deveres originais e a universalidade de sua missão não chegou a se concretizar. A OTAN também reflete essa capacidade das grandes potências em projetar poder e costurar arranjos de cooperação de forma a respaldar sua atuação. Podemos pensar, em termos de regimes, no Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) como forma de evitar a disseminação de armas nucleares para países “não confiáveis” e, assim, assegurar ao Clube Nuclear (potências que detém o arsenal de guerra) a reserva de mercado de armas de destruição em massa.

competem entre si pela balança de poder. Qualquer mudança nesta situação, tanto a favor ou contra, pode significar o triunfo ou a fraqueza de seu *status*. As instituições entram nesse cálculo somente quando convém aos Estados. São ferramentas úteis para eles em certas circunstâncias. Quando se tornam um fardo, são subjugadas em suas funções. Temos casos que apontam nessa direção: se ficarmos somente no período de 2000 a 2013, a intervenção anglo-americana no Iraque, em 2003, a despeito de resoluções contrárias a essa situação no CSNU; a intervenção da Geórgia na Ossétia do Sul, em 2008, sem a devida autorização daquele Conselho; o impasse na Síria, iniciado em 2011, com resolução tardia e pouco convincente; a invasão da OTAN na Líbia, em 2012²⁹.

3. Elas são consideradas ferramentas pelas quais as grandes potências buscam legitimidade, redução de custos de transação e cálculos de rota de ação. São instrumentos que servem para pressionar países de menor poder relativo a aceitar (legitimar) os padrões de comportamento ditados pelas potências dominantes e assegurar-se de que a balança de poder seja mantida ou favorecida à mais forte entre elas. Exemplos: a pressão norte-americana pela assinatura do TNP; a necessidade dos Estados Unidos em criar a OMC no lugar do GATT; na criação do FMI e do Banco Mundial; a perpetuação da OTAN na Europa ocidental, mesmo findado o período bipolar.

O caso da OTAN merece considerações adicionais. Criada com o objetivo central de conter avanços soviéticos sobre a Europa ocidental, e assim perpetuar a preponderância americana e a balança de poder regional em seu favor, a organização militar servia bem aos interesses americanos e europeus – pelo menos da parte ocidental. Com o fim da Guerra Fria e da ameaça comunista soviética, analistas previram o seu desaparecimento, uma vez que não teria mais função a desempenhar no campo securitário. Todavia, ela ainda persiste e se alarga regionalmente e com novos membros³⁰.

Sua sobrevivência, segundo Waltz (2000) e Mearsheimer (1995), mostra o porquê de os realistas acreditarem que instituições são moldadas e limitadas pelos Estados que as fundam e as sustentam e têm pouco efeito no seu comportamento. Longe de invalidar nossa teoria ou

²⁹ Ver: *Report of Security Council. United Nations* (ref. 2011-2012).

³⁰ Desde os anos 1990, mais de dez países aderiram ao tratado do atlântico norte, mostrando a importância e o papel que ainda desempenha na defesa e segurança de seus membros.

lançar dúvidas sobre ela, o caso da OTAN ilustra essa subordinação aos propósitos nacionais.

Nas palavras do autor:

The survival and expansion of NATO tell us much about American power and influence and little about institutions as multilateral entities. The ability of the United States to extend the life of a moribund institution nicely illustrates how international institutions are created and maintained by stronger states to serve their perceived or misperceived interests [...] realists have noticed that whether institutions have strong or weak effects depends on what states intend. Strong states use institutions, as they interpret laws, in ways that suit them. Thus Susan Strange, in pondering the state's retreat, observes that 'international organization is above all a tool of national government, an instrument for the pursuit of national interest by other means'". (Waltz, 2000, p. 24).

Com isso, a cooperação torna-se possível quando a distribuição dos ganhos relativos, em termos de poder, favorece a(s) grande(s) potência(s) envolvida(s). Corroborando com essa ideia, *"For what it is worth, I believe institutions sometimes matter. After all, great powers use institutions to further their interests. Thus, I find it neither surprising nor inconsistent with realism to discover that states invest modest resources in institutions"* (Mearsheimer, 1995b, p. 86).

4. O sistema internacional, diferentemente do ambiente doméstico, é fracamente institucionalizado. As organizações internacionais, para tornarem-se operantes, devem adquirir atributos que são essencialmente legados aos Estados, como força militar própria, meios de adquirir fundos, representantes credenciados e outros, caso contrário, sua eficiência pode vir a ser minimizada. A própria escolha do local onde residirá o Secretariado e a nomeação dos diretores-gerais e funcionários de alto escalão reflete os interesses das grandes potências – como mostramos no caso do FMI e do Banco Mundial, na seção anterior.

Diante dessas razões, chegamos aos dois principais tipos de impedimento aos Estados a aderirem a arranjos de cooperação: (i) considerações referentes à balança de poder; (ii) condição anárquica do sistema.

Com relação ao primeiro, podemos afirmar que a lógica da anarquia no relacionamento entre os Estados impõe ao cálculo racional a necessidade de se levar em conta os ganhos relativos. Conquanto os Estados estejam preocupados com isso, qualquer tentativa de cooperar pode fazer com que haja perdas e ganhos para os envolvidos. Isso quer dizer que a balança de poder entre eles pode se modificar. O resultado necessariamente vai ser

desvantajoso para uns e vantajoso para outros. O receio de que a balança pese contrariamente aos seus interesses força os Estados e serem céticos quanto a esses arranjos. *“States seek to prevent increases in others relative capabilities. As a result, states always assess their performance in any relationship in terms of the performance of others”* (Grieco, 1988, p. 499).

Os Estados contemplados nas circunstâncias de cooperação devem considerar como os ganhos e as perdas serão distribuídas entre eles. Eles podem pensar nessa divisão de duas maneiras: em termos absolutos ou relativos. Como estão inseridos num ambiente anárquico e preocupados com a balança de poder, devem ser motivados prioritariamente pelos ganhos relativos, pois qualquer posição desvantajosa que venha a ocupar derivado dessa relação pode comprometer sua segurança. Agindo racionalmente, evitará qualquer situação desse tipo.

No que se refere ao segundo impedimento, a impossibilidade de prever ações futuras das outras unidades, a ausência de autoridade soberana para coibir e punir comportamentos desviantes e o receio de que a balança de poder situe-se numa inclinação que desfavoreça sua posição, pode criar a oportunidade para que o aliado de hoje se torne o inimigo de amanhã. A possibilidade de que outros Estados trapaceiem (*cheating*) também inibe o desenvolvimento de modelos cooperativos. *“States are often reluctant to enter into cooperative agreements for fear that the other side will cheat on the agreement and gain a relative advantage”* (Mearsheimer, 1995, p. 13).

Num sistema de autoajuda, cada uma das unidades se esforça, além de perseguir o seu próprio bem, a arranjar os meios de se proteger dos outros. A especialização num sistema de divisão do trabalho funciona com vantagem para todos, apesar de não ser equitativa. Os impedimentos à colaboração podem não residir no caráter e na intenção imediata de qualquer uma das partes. Em vez disso, a condição de insegurança – no mínimo, a incerteza de um em relação às futuras intenções e ações do outro – trabalha contra a sua vontade.

Um Estado preocupa-se sempre com uma divisão de ganhos possíveis que pode favorecer outros mais do que a si mesmo. Essa é a primeira forma pela qual a estrutura das relações internacionais limita a cooperação. Um Estado também se preocupa para que não se torne dependente de outros através de esforços cooperativos e trocas de bens e serviços, onde não há nenhuma entidade punitiva para desvios reprováveis. Essa é a segunda forma de limitação (Waltz, 1979). A desconfiança acerca do futuro e o dilema de segurança impõem aos Estados a prudência na hora de agir.

Por tudo isso, o problema da segurança é tão prioritário que limita o impacto de quaisquer instituições internacionais na política externa dos principais atores do sistema. A dupla realidade do cálculo racional – preocupação com o poder relativo (balança de poder) e a desconfiança e receio advindos da condição de anarquia – configura-se elemento de grande importância para a compreensão das interações políticas entre os Estados. A cooperação, e as instituições internacionais em particular, estão sujeitas a essas considerações.

3. A ONU E O CASO DA SÍRIA

A Organização das Nações Unidas fora o meio encontrado pelas potências vitoriosas do conflito de 1939-1945 para criar uma instituição dotada de instrumentos e valores universais que tivesse capacidade mínima de regular a ação dos Estados e tentar eliminar os fatores de instabilidade do sistema internacional. Sua Carta fundadora (denominada Carta de São Francisco) tinha por objetivo manter a paz e a segurança internacionais e promover relações amistosas entre as nações, baseadas, principalmente, nos princípios de igualdade de direitos e autodeterminação dos povos (Seitenfus, 2003).

A ideia de construção de uma organização desta natureza esteve fortemente atrelada à noção de segurança coletiva internacional. Após o referido conflito, a busca por arranjos de cooperação internacional na resolução de problemas internacionais de caráter econômico, cultural, social, humanitário e, acima de tudo, militar, era o que estava a guiar a política dos Estados em direção ao aperfeiçoamento da organização.

Antes de qualquer coisa, a ONU é uma organização de segurança coletiva, o que nos leva a ressaltar a importância atribuída a essa dimensão. A garantia da paz e segurança internacionais apresentou-se como seu primeiro e primordial objetivo. Verifica-se essa afirmativa a partir da análise do capítulo VII da Carta, que fora elaborado com o fim precípua de tratar desta questão³¹.

Acreditou-se, num primeiro momento, que a ONU agora dispunha dos “dentes” que teriam faltado à Liga (Casarões & Lopes, 2009). Isso quer dizer que sua efetividade, no que se refere ao uso dos meios necessários – sanções econômicas ou coerção física – para fazer valer suas resoluções, estava garantido nos próprios termos fundadores de sua missão, valor e

³¹ Esse artigo da Carta trata especificamente das ações relativas a ameaças e rupturas à paz e atos de agressão. Detalhes, analisar a Carta das Nações Unidas (ref. 2001).

atividades operacionais. Porém, uma série de desafios foram postos às suas atividades no decorrer dos anos 1990, chegando até os anos 2000 ainda sob suspeita de inoperância e incapacidade efetiva³². Já nos anos 2000, mormente após os atentados nos Estados Unidos, em 2001, em que claramente interesses norte-americanos e da paz e segurança globais foram afetados, a ONU sofreu duros golpes relacionados à sua capacidade de contornar os conflitos e resolvê-los de forma democrática e legal, sendo acusada de ser incapaz de cumprir com seus objetivos mais prementes.

Na realidade, a deficiência da Organização e de arranjos de cooperação moldados à sua forma é que eles não servem como mecanismos modeladores do comportamento dos Estados mais fortes quando estão agindo segundo seus próprios interesses. Em que pese suas funções e operações bem sucedidas nos mais diversos campos de atuação, a ONU, assim como qualquer outra organização internacional de cooperação, não dispõe dos meios necessários para alterar, modificar ou impedir a ação das grandes potências quando estão comprometidas com os interesses nacionais. Evidente que nem sempre os Estados poderosos agem à revelia das organizações, porém, nos casos mais importantes, ou seja, naqueles em que interessa diretamente a segurança e a sobrevivência, se a organização discorda da ação ou não tem poder de impedi-la, restam apenas declarações contrárias e a reprovação moral daquilo – a guerra no Iraque é exemplo disso.

O surgimento da ONU, novamente, a despeito de seus sucessos, não colocou fim à condição de anarquia, que é, juntamente com a balança de poder, o principal impedimento aos países cooperarem. As recorrentes operações de caráter humanitário das Nações Unidas – aquelas relacionadas à violação de direitos humanos e a ajuda humanitária em termos de saúde, educação e bem-estar –, muitas vezes são anunciadas de forma bastante otimista mostrando a disposição dos países em cooperar. Reconhecemos, como advogamos anteriormente, que a cooperação realmente pode ser construída. No entanto, o que devemos deixar claro é que a dificuldade de avançar nesse caminho reside quando os interesses das grandes potências são diretamente questionados ou quando não estão contemplados. Nos casos de ações humanitárias promovidas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), por exemplo, com importante atuação na África e outras regiões carentes, não contradiz nem questiona os

³² Importante contribuição nessa discussão foi feita por Casarões & Lopes (2009), assumindo perspectiva relativamente diferente da nossa.

interesses das potências envolvidas. Com isso, se o cálculo para ação da organização não contempla problemas relacionados à balança de poder ou à perda de *status* relativos, os Estados conseguem alcançar situações razoáveis de cooperação. Situações em que estão ausentes essas condições, a tarefa se torna mais trabalhosa, portanto menos provável.

A análise pormenorizada da atuação das grandes potências no Conselho de Segurança, no caso do recente conflito na Síria (2011), poderá nos mostrar com maior clareza as dificuldades e os limites em alcançar ações consentidas pelas potências quando seus interesses mais marcantes estão presentes e, eventualmente, em conflito uns com os outros.

3.1 CSNU e o impasse sírio

Tomando o mesmo rumo que outras nações árabes percorreram a partir de 2010, a população síria rebelou-se contra o governo de Bashar al-Assad no início de 2011. Transcorrido o período de um ano de manifestações e atos contestatórios organizados por grupos opositores ao regime, a revolta evoluiu para um estado de guerra civil de proporções desconhecidas na região. Segundo organizações³³ e a própria Nações Unidas, de meados de 2011 até 2013, mais de 100 mil sírios foram mortos em confronto direto por todo o país e dois milhões buscaram refúgio no estrangeiro – boa parte deles na Turquia, Líbano e Jordânia. O governo de Assad dispõe, numa relação assimétrica de poder, de todo o aparato militar disponível ao exército nacional – reforçado com o auxílio de armamentos advindos do Irã, Líbano (por meio do *Hezbollah*) e da Rússia -, enquanto as forças rebeldes (Exército Livre da Síria e Coalizão Nacional da Síria) contam com táticas de guerrilha urbana e armas contrabandeadas – principalmente advindas da Arábia Saudita, Israel e, em menor grau, dos Estados Unidos.

A despeito da legitimidade (ou não) da rebelião, o que nos interessa neste instante é a atenção com que foi recebido o prosseguimento (indeterminado) do conflito pelas grandes potências, ou melhor, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, uma vez que Estados Unidos e Rússia – em partes, a China – precisam do aval consensual do órgão para tentar colocar fim nessa situação.

³³ Comissão Especial para a Síria, das Nações Unidas; *Human Rights Watch* (ref. 2013).

Logo após a escalada de conflitos, já em 2012, a atenção internacional – notificada pela imprensa e por jornalistas independentes – voltou-se à necessidade de proteger os civis que estavam sendo aniquilados. Estados de todas as regiões do globo manifestaram-se pelo imediato cessar-fogo e julgaram (estando corretos ou não, isso não vem ao caso) legítimas as manifestações e pressões por maior tolerância política e participação institucional dos cidadãos sírios, ao mesmo tempo em que condenaram os meios utilizados por rebeldes e governo, que deveria, acima de todos, zelar pelo bem-estar da população e garantir o mínimo de condição adequada e razoável no trato de confrontação política. Logo, o Estado sírio começou a ser visto por alguns como o principal violador dos direitos humanos e responsável pelos massacres que estavam ocorrendo em território nacional, mormente naquelas regiões em que o governo detinha maior controle e força militar – como a região de Aleppo, alvo bastante disputado entre as forças. Com isso, debates em torno da legitimidade e soberania do país sírio frente ao processo conflitivo foram colocados à mesa para discussão.

É nesse contexto que as articulações no âmbito do CSNU estavam sendo tratadas. Diante das atrocidades perpetradas pelo conflito urgiu-se a necessidade de adotar resoluções contrárias à situação na Síria, em que a possibilidade de intervenção militar para assegurar a integridade física dos cidadãos e o total cessar-fogo logo se tornou um problema para a cooperação entre as grandes potências. Os Estados Unidos, juntamente com a França, lideraram os discursos e as propostas de colocar fim ao conflito por meio da intervenção, após longo período de pressão dialógica para que Assad e rebeldes depusessem as armas e entrassem em acordo por meio diplomático. Esses esforços, no entanto, esbarraram em votos contrários – em três períodos diferentes - da Rússia e China, dilapidando a capacidade operativa do órgão de ação militar das Nações Unidas³⁴.

Desde o início, até tomar dimensões suficientes para preocupar os membros permanentes do Conselho de Segurança³⁵, as tentativas de resolver o impasse por meio do

³⁴ As primeiras tentativas norte-americanas e francesas de adotar postura mais intervencionista na Síria foram invocadas a partir do dispositivo conhecido como *Responsabilidade de Proteger*, por meio do qual, forças militares comandadas pela ONU entrariam em meio ao conflito para ao mínimo garantir a segurança dos civis, sem tomar partido de nenhum dos lados no conflito.

³⁵ Talvez o marco considerado nesse conflito fora o uso de armamento químico por uma das partes envolvidas, no dia 21 de agosto de 2013. Os Estados Unidos pressionaram o Conselho para aprovar resolução que culparia o regime de Assad por ter se utilizado dessa arma – que é banida por regimes internacionais (ref. Protocolo de Genebra, 1925) – e autorizaria a entrada de inspetores da ONU para investigar se houve ou não o uso, e avaliar os

diálogo não chegaram a ter efeitos práticos. As proposições americana e francesa em aludir ao princípio da Responsabilidade de Proteger para que o órgão tomasse as providências necessárias para autorizar uma intervenção militar estavam sujeitas aos interesses e conveniência dos Estados mais poderosos que influenciam de modo decisivo as questões mais importantes da política internacional. Se, por um lado, uma eventual intervenção favorece anseios americanos e franceses, além dos de seus aliados regionais, como Arábia Saudita, Israel, Egito e Paquistão, por outro, a não intervenção também favorece a Rússia e seus aliados, como Irã e Líbano. A lógica da ação militar perpetrada pelo Conselho de Segurança, nesse sentido, está muito mais interligada à lógica da anarquia e do cálculo subjacente à balança de poder regional do que a da real necessidade em proteger os direitos humanos ou a legitimidade política dos governantes³⁶.

Do ponto de vista americano, a intervenção justifica-se de inúmeras maneiras: em termos de regime institucional liberal, a substituição do governo de Assad por outro mais inclinado aos negócios e interesses americanos poderia ser uma opção bem-vinda; podemos pensar também na necessidade dos Estados Unidos em enfraquecer “Estados párias” e garantir a relevância de seus aliados regionais, principalmente da segurança de Israel; além de conter os avanços chineses e russos na região do Oriente Médio, que é estrategicamente importante.

Já para russos e chineses, a não intervenção se justifica exatamente para evitar que essas situações descritas acima possam tornar-se realidade, além do interesse em garantir a permanência de um forte aliado – Assad – no governo sírio (a Rússia possui uma base naval nos mares sírios) e servir de contendor do avanço norte-americano na região.

Por isso, a paralisia do Conselho na determinação das ações relativas à Síria permitiu que o conflito se estendesse por tempo indeterminado e a solução a que as potências chegaram é insatisfatória e duvidosa na sua operacionalidade³⁷. A tarefa de alcançar a cooperação no

danos causados. Rússia e China vetaram várias das resoluções, ainda que permitiram uma em particular que previa o envio de uma equipe para fins de inspeção por duas semanas. O jornal britânico BBC declarou que “Operacionalmente, a ONU está em alta velocidade. Diplomáticamente, porém, está parada”.

³⁶ A violação dos direitos humanos é sistematicamente praticada em outros países, como na Arábia Saudita e Paquistão, mas não há nenhuma resolução intervencionista no Conselho de Segurança que esteja em debate. A escolha dos alvos é discricionária e altamente seletiva, tendo como prioridade aqueles em que estão diretamente relacionados aos interesses das grandes potências.

âmbito do CSNU é tão difícil exatamente porque nele estão envolvidos interesses dos Estados mais poderosos do sistema e porque todas as questões discutidas no órgão, pelo menos as mais relevantes, são de natureza político-militar. Quando as questões são dessa natureza, é a política do poder que toma conta. Assim, como os dois maiores obstáculos à cooperação são a anarquia e os cálculos subjacentes à balança de poder, quando se trata de analisar questões que estão diretamente relacionadas a esses problemas, a cooperação torna-se método difícil de ser alcançado.

Rússia e Estados Unidos são rivais históricos, e a configuração das balanças de poder regional sempre estará posta na mesa de avaliação das possíveis ações a serem tomadas. Nenhum dos dois países quer, uma vez que agem racionalmente, enfraquecer-se e permitir o empoderamento de seus competidores. O Oriente Médio, nem tanto a Síria, é de total relevância para os Estados Unidos, enquanto que para a Rússia, ambos, a região e o país, são importantes. Dessa forma, já era esperado um impasse nesse sentido, assim como houve no caso do Iraque, em 2003, e na Líbia, em 2012.

O realismo é explicativo da paralisia do CSNU exatamente por isso. O caso da Síria, que é o mais recente, é reflexo dessas circunstâncias. No geral, podemos estender esse exemplo para outros em que as mesmas condições se impõem e a combinação de resultados vai se conformar da mesma maneira. A cooperação e as tentativas de ação conjunta, quando dizem respeito aos pressupostos de nossa teoria, apresentam claros limites e a sua resolução depende de outros mecanismos que não o da colaboração entre competidores diretos.

Considerações finais

Os dois principais tipos de impedimento para os Estados concertarem ações de cooperação encontram-se ancorados nos pressupostos da teoria realista: as preocupações com relação ao cálculo racional da balança de poder, e o receio de que os outros atores descumpram com os acordos e se fortaleçam às custas de terceiros. A condição de anarquia internacional é o que determina esse estado de coisas. É ela quem, em última instância, pressiona os Estados a agirem cautelosamente e evitarem arranjos nos quais seus interesses

³⁷ Ficou acordado que Assad cessaria fogo entregaria seu arsenal químico à “comunidade internacional” para destruição. As operações se iniciariam em novembro de 2013 com previsão de término para meados de 2015. Não se sabe, entretanto, se o governo vai entregar todo o armamento e como será feito o processo de destruição. Além do mais, não foi identificado o responsável pelo uso das armas químicas e ninguém foi julgado (ref. BBC).

predominantes não serão contemplados da forma como desejam ou quando estarão sob contestação direta.

A tentativa de modelar o comportamento das unidades do sistema internacional e sujeitá-las ao controle e à manipulação de normas e procedimentos universalmente aceitos encontrou abrigo no desenvolvimento de instituições internacionais. Entretanto, elas se tornaram peças menores na avaliação do cálculo político das grandes potências, principalmente porque os Estados não reconhecem legitimidade em outras unidades que não eles próprios para agir em seu interesse e preservar seu *status* relativo. Embora a atuação de instituições tenha sido importante em áreas como direitos humanos e crises humanitárias, e contado com a cooperação entre os Estados para operarem, quando se trata de aderir a arranjos dessa natureza no campo político-militar, essa identificação já não se faz tão notável. Ao contrário, é cada vez mais difícil se chegar a um consenso.

A política internacional, portanto, continua sendo caracterizada pelo reino das incertezas. O realismo, ou o neorealismo, é uma importante ferramenta teórico-explicativa utilizada para interpretar e avaliar esse sistema. Até agora, quando manuseado para trabalhar sob o campo estrito da política entre os Estados, nos parece ser a mais adequada. A despeito de contestações (e dos limites) e necessária reavaliação teórica crítica, ainda nos sentimos atraídos pelas explicações fornecidas pelos teóricos do poder.

Referências

- AMADO, Rodrigo (1982). *Araújo Castro*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília.
- ARCHER, Colin (2013). Military Spending and the UN's Development Agenda. *Peace Review: a Journal of Social Justice*, Vol. 25, Nº 24, pp. 24-32.
- ARON, Raymond (2002). *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
- AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O (1985). "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions". *World Politics*, vol. 38, nº 01, pp. 226-254.
- BENNET, Scott; GELPI, Christopher; HUTH; Paul (1992). System Uncertainty, Risk Propensity; and International Conflicts among Great Powers. *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 36, Nº 2, pp. 478-517.
- BOBBIO, Norberto (2009). *O terceiro ausente: ensaios e discursos sobre a paz e a guerra*. Barueri: Manole.
- BULL, Hedley (2002). *A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política mundial*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado.
- BUZAN, Barry A (1991). A World Order Without Superpowers: Decentred Globalism. *International Relations*, Vol. 3, Nº 25, pp. 3-25.
- BUZAN, Barry A; LITTLE, Richard (2001). "Why international relations as an intellectual project and what to do about it". *Millennium: journal of international studies*, vol. 30, nº 01, pp. 19-39.
- _____; LAWSON, George (2014). The global transformation: the nineteenth century and the making of modern international relations. *International Studies Quarterly*, Vol. 59, Nº1, pp. 1-38.
- BROOKS, Stephan G.; WOHLFORTH, William C (2008). *World out of balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*. Princeton: Princeton University Press.
- BRYANT, Nick (2013). *Síria: o risco da ONU ser marginalizada*. [online]. http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/09/130906_onu_marginalizada_1k.shtml. Acessado em 06/09/2013.
- CARR, Edward H (1981). *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: Editora UnB.

CASARÕES, Guilherme S. P.; LOPES, Dawisson B (2009). “ONU e Segurança Coletiva no Século XXI. Tensões entre Autoridade Política e Exercício Efetivo de Coerção”. *Contexto Internacional*, vol. 31, nº1, pp. 9-48.

EVERA, Van S (1999). *Causes of War: Power and the roots of Conflict*. Ithaca: Cornell University Press.

GILPIN, Robert (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

GILPIN, Robert G (1986). “The Richness of the Tradition of Political Realism”, em KEOHANE, Robert O. (Org.). *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press.

GRIECO, Joseph M (1988). “Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism”. *International Organization*, vol. 42, nº 03, pp. 485-507.

DINIZ, Eugênio (2003). “Realismo, institucionalismo liberal e a inserção internacional do Brasil: uma agenda de pesquisa empírica”, em: ESTEVES, Paulo Luiz (Org.). *Instituições internacionais: comércio, segurança e integração*. Belo Horizonte: PUC Minas.

DINIZ, Eugênio (2006). “Relacionamentos multilaterais na Unipolaridade – uma discussão da teoria Realista”. *Contexto Internacional*, vol. 28, nº 02, pp. 505-565.

DINIZ, Eugênio (2007). *Política internacional: guia de estudo das abordagens realistas e da balança de poder*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas.

HAAS, Ernest B (1990). *When Knowledge is Power: Three models of Change in International Organization*. Berkley: University of California Press.

_____. The Age of Nonpolarity (2008). What Will Follow U.S. Dominance. *Foreign Affairs*, May/June.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C (2003). “As três versões do neo-institucionalismo”. *Revista Lua Nova*, nº 58, pp.193-223.

HALPER, Stefan A. *The Beijing Consensus*. Basic Books, 2010

HERZ, John H (1950). “Idealist internationalism and the Security Dilemma”. *World Politics*, vol. 02, nº.02, pp. 157-180

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea R (2004). *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier.

HOBBS, Thomas. *O Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2009.

HUNTINGTON, Samuel P (1999). The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*, March-April.

IANNI, Octávio (1992). *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira

IKENBERRY, Gilford J (2011). The future of the liberal world order. Internationalism after America. *Foreign Affairs*, May/June.

____ (2011b). The rise of China and the future of the liberal international order. *New America Foudation*, pp.1-14.

JAWARA, Fatoumata; KWA, Aileen (2005). *Tras las bambalinas de la OMC. La cruda realidad del comercio internacional*. Barcelona: Intermón Oxfam.

JERVIS, Robert (1978). "Cooperation under the Security Dilemma". *World Politics*, vol. 30, nº 02, pp. 167-214.

KEOHANE, Robert O (1986). "Realism, Neorealism and the Study of World Politics", em

KEOHANE, Robert O (Org.). *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press.

KEOHANE, Robert O (1988). "International Institutions: two approaches". *International Studies Quarterly*, nº 32, pp. 379-396.

KRASNER, Stephen D (1991). "Global Communications and National Power: life on the Pareto frontier". *World Politics*, vol. 43, nº 3, pp. 336-366.

KRASNER, Stephen D (2009). *Power, the State, and Sovereignty. Essays on international relations*. New York: Routledge.

KRATOCHWIL, Friedrich (1982). "On the Notion of 'Interest' in International Relations. *International Organization*, vol. 36, nº 01, pp. 1-30.

KUPCHAN, Charles A (1998). After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity. *International Security*, Vol. 23, Nº 2, pp. 40-79.

LAL DAS, Bhagirath (2004). *La OMC y el sistema multilateral de Comercio: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Icaria Editorial, 2004.

LOPES, Dawisson Belém (2007). "A ONU tem autoridade? Um exercício de contabilidade política (1945-2006)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50, nº 01, pp. 47-65.

MARCH, James G; OLSEN, Johan P (2008). "Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política". *Revista Sociologia e Política*, vol. 16, nº 31, pp. 121-142.

- MEARSHEIMER, John J (1995). "The False Promise of International Institutions". *International Security*, vol. 19, nº 3, pp. 5-49.
- MEARSHEIMER, John J (1995b). "A Realist Reply". *International Security*, vol. 20, nº 01, pp. 82-93
- MEARSHEIMER, John J (2001). *The Tragedy of Great Powers Politics*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- MORGENTHAU, Hans J (1948). *Politics among nations: the struggle for power and peace*. New York: 1948.
- NYE JR. Joseph S (2012). *O futuro do poder*. São Paulo: Benvirá.
- PUTNAM, Robert D (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, Vol. 42, Nº3, pp. 427-460.
- QUAH, Danny (2011). The Global Economy's Shifting Centre of Gravity. *Global Policy*, Vol. 2, Nº 1, pp. 3-9.
- SCHLESINGER, Arthur M (1992). Os ciclos da história americana. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- SCHMITT, Carl (1992). *O conceito do político*. Petrópolis: Vozes.
- SEITENFUS, Ricardo A S (2003). *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- SKOCPOL, Theda (1989). "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", *Zona Abierta*, nº 50, pp. 71-120.
- SNYDER, Jack (1991). *Myths of Empire: Domestic Politics and the International Ambition*. Ithaca: Cornell University Press.
- STIGLITZ, Joseph E (2002). *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura.
- STRANGE, Susan (1987). The Myth of Lost Hegemony. *International Organization*, Vol. 41, Nº 4, pp. 551-574.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, *Annual Report 2011-2012*.
- VAZ, Alcides C (2002). *Cooperação, integração e processo negociador. A construção do Mercosul*. Brasília: IBRI.
- WALT, Stephen M (1997). "The Progressive Power of Realism". *American Political Science Review*, vol. 91, nº 4, pp. 391-935.

WALTZ, Kenneth N (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.

WALTZ, Kenneth N (2000). "Structural Realism after the Cold War". *International Security*, vol. 25, nº1, pp. 5-41.

WENDT, Alexander (1992). "Anarchy is what States make of it: The Social Construction of Power Politics". *International Organization*, vol. 46, nº 02, pp. 391-425.

WIGHT, Martin (2002). *A Política do Poder*. 2ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

WOHLFORTH, William C (2009). Unipolarity, Status Competition, and Great Power. *World Politics*, Vol. 60, N° 1, pp. 28-57.

WORLD TRADE ORGANIZATION (2013). *Annual Report*.

ZAKARIA, Fareed (1992). "Realism and Domestic Politics". *International Security*, vol. 17, nº 01, pp. 177-198.

Recebido em: Maio de 2014;
Aprovado em: Abril de 2015.

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 3 | 2015

*Cooperation on food security with Africa as
an instrument of Brazil's Foreign Policy (2003
- 2010)*

Felipe Leal Ribeiro de Albuquerque



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

COOPERATION ON FOOD SECURITY WITH AFRICA AS AN INSTRUMENT OF BRAZIL'S FOREIGN POLICY (2003-2010)¹

Felipe Leal Ribeiro de Albuquerque²

Abstract: In a context of growing interdependence, diversified possibilities for emerging powers to act and more commonly perceived transcendence of domestic subjects to the international arena, Brazil is a singular player: it is facing relevant internal transformations that allow the development of policies for mitigating historic inequalities, such as the ones to fight hunger and poverty; and aims at assuming greater responsibilities in an international arena characterized by growing multipolarity. Brazil's diplomatic corps tries to show the country as a necessary interlocutor and negotiator for the establishment of a more just and democratic world order. In this sense, many public policies associated with the agendas comprised by the concept of food security are instrumentalized by the policymakers as a means to assemble legitimacy, political support and economic opportunities for the South American powerhouse. These dynamics are clearly observed in the relations between Brazil and its African partners, which will be the focus of this paper.

Keywords: Brazilian foreign policy; International development cooperation; Brazil-Africa relations; Lula da Silva's government; food security.

COOPERAÇÃO EM SEGURANÇA ALIMENTAR COM A ÁFRICA COMO UM INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (2003-2010)

Resumo: Em contexto de crescente interdependência, diversificadas possibilidades da atuação para potências emergentes e transcendência mais perceptível de questões domésticas para a arena internacional, o Brasil é ator singular: passa por transformações internas relevantes que permitem o desenvolvimento de políticas como as de combate à fome e à pobreza, voltadas para a mitigação de desigualdades históricas; e busca assumir maiores responsabilidades em arena internacional caracterizada por crescente multipolaridade. O corpo diplomático brasileiro busca mostrar o país como um interlocutor e negociador necessário para o estabelecimento de ordem global mais justa e democrática. Nesse sentido, variadas políticas públicas associadas com as agendas envolvidas pelo conceito de segurança alimentar são instrumentalizadas pelos formuladores de política externa como um meio de assegurar legitimidade, apoios políticos e oportunidades econômicas para o país sul-americano. Tais dinâmicas são claramente observadas nas relações entre o Brasil e seus parceiros africanos, assunto que será o tema desse artigo.

Palavras-chave: Política externa brasileira; Cooperação internacional para o desenvolvimento; Relações Brasil-África; Governo Lula da Silva; Segurança alimentar.

¹ The author would like to thank two anonymous reviewers for their insightful comments.

²Graduado em jornalismo, especialista em Relações Internacionais Contemporâneas (IRI/PUC-Rio, 2009), mestre em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ, 2013) e doutorando em Política Comparada pelo ICS-Universidade de Lisboa. É research fellow do programa Power and Region in a Multipolar Order - Initial Training Network (PRIMO-ITN), ligado ao Marie Curie Program da Comissão Europeia. Como Early Stage Researcher (ESR), pesquisa política externa brasileira. E-mail de contato: felipelra@gmail.com

Introduction³

Brazil-Africa's relations occupy, currently, a strategic position in Brazilian foreign policy⁴, representing one pillar of Brazil's international insertion and a locus for developing cooperation⁵ projects.⁶ In the context of the post 9/11, which is marked by the fragmentation of the consensus born after the Cold War; the proliferation of security issues; the ascension of emerging powers; not to mention growing multipolarity, the African continent has gained unprecedented attention of Brazil's foreign policy formulators.⁷

After almost a decade of low intensity in the relations between the African continent and Brazil, Africa has regained importance in the country's foreign policy decisions. During the two tenures of Luiz Inácio Lula da Silva's presidency, and the chancellery of Celso Amorim, the region has been interwoven with Brazilian objectives, a discourse that was accompanied by a myriad of practical initiatives such as: opening embassies and consulates; presidential and ministerial visits; trade and financial investments; political-diplomatic concertation; technical cooperation actions; pardons of foreign debts; among others. Africa has started to be considered by Brazilian foreign policy formulators in terms of the relevance of its political, economic, cultural and security aspects for Brazil's interests.

This changing attitude in foreign policy was tributary to multiply variables, international and domestic ones. Externally, we refer to the economic growth of the

³ This article was produced under the guidance of the Marie Curie Initial Training Network, funded by the European Commission within the 7th Framework Program.

⁴ The term foreign policy echoes, in this article, the definition of Pinheiro (2004). It is considered as a set of actions and decisions of a specific actor – the state – in relation to other states or external actors, being defined by means of certain opportunities and demands from domestic and international fronts.

⁵ We reckon the existence of varied types of international cooperation practices and their characteristics. Nevertheless, we will focus, in this article, mostly on Brazil's bilateral cooperation with its African partners.

⁶ "Brazil has been making of the cooperation with the most needed an important directive of its diplomatic action", phrase of the discourse of the Ministry of External Relations, ambassador Celso Amorim in the graduation of the 2007-2009 Rio Branco Institute, the diplomatic academy of Brazil. Available at: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/discurso-por-ocasio-do-dia-do-diplomata/print-nota>, accessed on 20/11/2013.

⁷ "We reaffirm the profound laces that unite us to the whole African continent so as our disposition to actively contribute for it to develop its enormous possibilities", phrase of the discourse of the president Luiz Inácio Lula da Silva to the National Congress. Available at: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44275.shtml>, accessed on 08/12/2013.

African region, after its relative marginalization and isolation throughout the 1990s,⁸ which has aroused increased attention not only from Brazil, but also from other emerging powers, mainly China, India, South Africa and Turkey. Moreover, the continent's political weight is of utmost importance in multilateral negotiations, in reason of African Union's (AU) composition, with 54 members that normally concert positions in multilateral forums. Coordinating supports alongside the AU was decisive, for instance, for the election of José Graziano da Silva, a Brazilian, for the position of Director-General of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), in mid-2011.

With this effort to amplify relations, by means of a differentiated vision towards Africa, Brazil endeavors to legitimize claims coming from peripheral states and, thus, to contribute for its own image in multilateral arenas. By collectivizing its demands and presenting them as being similar to several ones coming from Africa, the South American country claims it is bringing a larger cluster of interests to the table, acting as a responsible international policy entrepreneur and as a "bridge" to the divide between developing and developed states.⁹

On the domestic front, an agenda driven to cooperation – involving civil society sectors, entrepreneurs, bureaucrats, governmental agencies and a number of other actors -, focusing on strengthening Brazilian presence in Africa, was crafted. On the one hand, the theoretical division between domestic and external arenas is object to question, which gives space to the establishment of new decision-making processes. On the other hand, the historic bureaucratic and societal insulation of Brazil's Ministry of External Relations is being eroded, since new channels of participation are being built.¹⁰ This denotes perceived changes in the formulation and implementation of the national foreign policy (SARAIVA, J, 2002; 2012).

It is possible to argument these initiatives are fomented by the Brazilian government – relying on the participation of actors such as the National Congress, the Brazilian Agricultural Research Corporation (EMBRAPA); private companies; ministries as the ones of Agrarian Development and Agriculture; civil society, etc. Nevertheless, even

⁸ Initiatives such as the New Partnership for Africa's Development (NEPAD), crafted in 2001, and the African Union, organized in 2003, are attempts to respond to this challenge.

⁹ On the responsibility of emerging powers, see Robert Zoellick's remarks to National Committee on U.S.-China relations. Available at: <http://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>, accessed on: 08/12/2014.

¹⁰ On the issue of foreign policy analysis, Carlsnaes (1992); Hudson (2005); and Moravcsik (1997), among others, are important contributions to the debate.

though the presence of these players is of consideration, it is the Ministry of External Relations (MRE)/Itamaraty the responsible for unifying the distinct demands which may be vocalized.

We understand that Itamaraty is still the body that reunites the many different agendas – in the specific case of this paper, the one about food security – and associates them with Brazil's international interests. In this sense, the distinguished performance of Brazil in the field of food security cooperation, for which the relations with the African continent are to be remarked,¹¹ is a result of its MRE's option to diversity Brazilian foreign policy.¹²

The strategy of approaching Africa is, at the same time, part of the country's effort to regain and materialize its “universalistic approach”, and to “reclaim the national identity” in the foreign policy formulation (AMORIM, 2010: 5). “Capitalizing on the cultural affinity between Africa and Brazil, the Lula government saw the country's historic links with the African continent as an instrument to deepen relations in the area of foreign policy and trade” (STOLTE, 2014: 9). Consequently, the match between rhetoric and practice provided the country some diffuse gains when it comes to its relative position in the international arena.

Hence, Brazil makes use¹³ of development cooperation policies¹⁴ as one of its

¹¹ The Brazilian Cooperation Agency (ABC) brings a compendium of the technical cooperation projects Brazil undertakes towards the African Continent in the Brazil-Africa Dialogue on Food Security, Fight against Hunger and Rural Development (2010a). More information can be found also in ABC (2010b). This last document says that more than 300 hundred initiatives, among projects and isolated activities, which account for US\$ 65 million, would be carried into effect with 37 African countries.

¹² Here, we will work with the idea that foreign policy is a public policy. However, when it comes to considering foreign policy analysis theoretical frameworks, we understand foreign policy to be a “macro” public policy that incorporates other possible public policies under its “umbrella” in order to compose the external actions of a country.

¹³ “The Brazilian cooperation for international development is driven to principles that are aligned with visions of equitable relations and with social justice, constituting itself an important instrument of foreign policy” (ABC; IPEA; MRE, 2010: 16).

¹⁴ According to the document “Brazilian cooperation for international development”, published by the country's Institute of Applied Economic Research (IPEA), ABC and Itamaraty, which tried to organize and list cooperation policies and actions taken from 2005 to 2009, and to develop a conceptual framework for treating the issue, Brazilian cooperation for international development is defined to be: “(...) the total amount of resources invested by the Brazilian federal government, totally non-refundable, in other countries' governments, in other countries' nationals at the Brazilian territory, or in international organizations with the purpose of contributing to international development, which is understood as the strengthening of international organizations capacities and of groups or populations of other countries to the improvement of their socioeconomic conditions” (ABC; IPEA; MRE, 2010: 17). Among the modalities defined by the cited document as schematic types of Brazilian cooperation for international development (the term is known as CBDI, in Portuguese), there are: humanitarian assistance; giving scholarships to foreigners; technical,

current foreign policy strategic foundations. Through these actions, the country internationalize its public policies and gather legitimacy for being depicted as an actor who can contribute to pacific changes in the international order.¹⁵ Hence, cooperation policies are executed with diverse regions and countries, with or without the support of developed countries or international institutions. These cooperative acts, due to they involve themes such as public health or food security,¹⁶ strengthen international regimes and the relative stance of Brazil in them, along with the peripheral world, so as with developed countries.

Food security cooperation as a foreign policy tool

During Lula da Silva's two mandates (2003-2010), Brazil has tried to intertwine economic and social development, by way of creating domestic policies driven to surpass its the historical framework of famine and misery, many of these proposals having being able to profound previous governments' initiatives.¹⁷ The national law 11.346/2006, known as the organic law of food and nutrition security, for instance, established the National Food and Nutrition Security System (SISAN), which has the responsibility to

scientific and technological cooperation; contributions to international organizations and to regional banks; and peace operations. Along this article we will work only with the technical, scientific and technological cooperation, specifically, in our case, on food security. It is important to remark too that we will not be held hostage to the concept of CBDI echoed by the official sources. We will question it whenever necessary.

¹⁵ Rosenau and Czempiel (2000) understand that the international order consists of "a series of daily agreements through which one can influence world politics". For them, although different, an international order impregnated by diverse and egoistic intentions can be convergent with the concept of governance. They remark that there cannot be governance without order or order without governance.

¹⁶ The concept of food security was made public during the First International Conference on Global Food Security, in 1974, and is also present in the article 25 of the Universal Declaration of Human Rights of the United Nations, signed in 1948. Current understanding of the FAO on the expression "food security" follows: "food security exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food which meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life". In accordance with the agency, "food insecurity exists when people do not have adequate physical, social or economic access to food as defined above" (FAO, 2003). For this article, it is important to notice that Itamaraty amplifies the concept of food security mentioned. Beyond the idea defended by the FAO, Brazil's Ministry of External Relations argues that an augmentation on agriculture production – even if we consider cultures such as cotton or soybeans that do not exactly correspond to the definition of basic nutrition food – can lead to general development of a country, creating jobs, income and other positive externalities. Defining food security in this way is a political choice that strengthens the interconnection of agendas and grants the concept more dynamism and empirical application.

¹⁷ Brazil was elected, in 2001, for the third time, leader of the hunger fighting international ranking, which is organized by the NGO Action Aid. Available at: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-10/pela-terceira-vez-brasil-lidera-ranking-de-combate-fome>, accessed on: 03/03/2014.

assure the human right to proper nutrition.¹⁸ Additionally, the constitutional amendment 64 inserted the right to food as a constitutional obligation and as a state policy.

Apart from legislative provisions, there are many initiatives on the domestic front, for instance: the Zero Hunger Program (“Fome Zero”), which encompasses 25 policies guided to fight hunger and poverty, and involves 13 million families nationally; the Brazil Without Poverty Plan (“Brasil sem Miséria”)¹⁹; the National Program of School Feeding (PNAE)²⁰; investments in professional capacitating projects and in income transferring for familiar agriculture actions; the creation of the National Food and Nutrition Security Council (Consea), in 2003, which is directly linked to the presidency²¹; thorough the conception of the Ministry of Social Development and Fight against Hunger (MSD) and of the National Program of Family Agriculture (Pronaf)²²; not to mention others.²³

These actions, hinging on the domestic front, achieved considerable success in alleviating the framework of endemic poverty and misery in many regions of Brazil, even though the country continues to face these challenges. Such endeavors were subject of the presidential campaign in 2002 and part of the political agenda of the Worker’s Party (PT), which has the presidency since 2003, throughout Lula da Silva’s two terms and currently

¹⁸ SISAN is composed by the National Food and Nutrition Security Council (Consea) and by the Interministerial Chamber on Food and Nutrition Security (Caisan). For more insights on the law 11.346/2006, check: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm, accessed on: 28/08/2014.

¹⁹ Brazil’s Ministry of Social Development released a thorough publication on the plan (BRASIL, 2014).

²⁰ This national school meal program has provided free meals in public schools to more than 43 million children in 2012 (FAO, 2014).

²¹ Consea was created in 1993, during Itamar Franco’s presidency, and discontinued in 1995, under the first mandate of Fernando Henrique Cardoso. It was reestablished in 2003, in the beginning of Lula da Silva’s first administration. It has an advisory role to the presidency on the creation of public policies for the country to achieve the human and constitutional right to proper nutrition. The fact Consea did not have a perennial lifetime helps us to understand how food and nutrition security regained the top of the country’s political agenda during Lula da Silva’s government. From a government policy, it was uplifted to a state incumbency, as national law 11.346/2006 shows.

²² In 2009, PNAE adopted a policy to reserve at least 30 percent of food expenditures to direct purchases from family farmers. By 2012, 80 percent of Brazilian public schools acquisitions were made directly from family farmers (FAO, 2014).

²³ The multiplicity of domestic actors who act in the Brazilian case validates Milner’s work on polyarchy. “International politics and foreign policy become part of the domestic struggle for power and the search for internal compromise” (MILNER, 1997: 11). However, the processes of formulating Brazil’s foreign policy is still highly centered and controlled by the country’s MRE. International development cooperation projects, for instance, are conducted by ABC, which is a division of Itamaraty.

with Dilma Rousseff's.²⁴

It is possible to observe, in the course of Lula da Silva's administrations, that the domestic accomplishments did not have, solely, a national component. Such themes were also considered strategic pillars by Brazilian foreign policymakers and employed as a tool of the state's international insertion. Accordingly, they were related to the international preoccupations and agendas Brazil's foreign policy comprises. As a clear example of this interrelation, Brazil has already achieved some Millennium Development Goals (MDG), which were approved in the UN's Millennium Declaration (2000), to be met by 2015.²⁵

Among them, the first, to "eradicate extreme famine and hunger", has close relation to the broaden agenda of food security and to the public policies developed recently. Extreme famine²⁶ was reduced, from 1990 to 2012, from 25,5% to 3,5%. Moreover, Brazil's Gini index improved during the same time frame, going from 0,612 to 0,526 (IPEA, 2014). Between 2001 and 2012, overall poverty fell from 24,3% to 8,4% and the income of the poorest 20 percent of the population grew three times as much as that of the wealthiest 20 percent. "In Brazil, efforts that started in 2003 have resulted in successful participatory processes and coordinating institutions, delivering policies that have effectively reduced poverty and hunger" (FAO, 2014: 20).²⁷

Comprehensively, by complying with a set of goals outlined domestically and by international institutions, Brazilian policymakers reinforce the argument that its national policies are successful, which eases the use of them as an instrument of foreign policy.²⁸

²⁴ The contributions of Miriam Gomes Saraiva (2010), who focuses on the disputes between the decision-making groups inside the Ministry of External Relations - the pragmatic institutionalist group and the autonomist group - is notorious for analyzing the current Brazilian foreign policy.

²⁵ Brazil's fifth national MDG report to the United Nations Development Programme (UNDP) brings data on the country's progress. Available at: http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf, accessed on 26/11/2014. A set of Sustainable Development Goals (SDG) will replace MDG from 2015 onwards.

²⁶ "Extreme famine" refers, according to the UNDP, to the population living on less than \$ 1.25 a day.

²⁷ Brazil is one of the seven countries cited individually on FAO's report on the state of food insecurity. "In 2013, social protection programmes accounted for the largest portion of Federal allocations to food security and nutrition, while programmes related to food production and distribution, including those to promote family farming, accounted for one-sixth" (FAO, 2014: 24). The document mentions, as well, that the prevalence of stunting in children under five years of age dropped from 13,4% in 1996 to 6,7% in 2006, while child wasting fell from 4,2% to 1,8%. Federal expenditures on food security and nutrition programs and actions totaled approximately US\$ 35 billion in 2013, according to the UN agency.

²⁸ Pinheiro and Milani (2012) defends that this movement of internationalization – in contrary to mere exportation of public policies - presupposes a high level of legitimacy and acceptance by other actors.

This dynamic has close relationship with the country's projects of South-South cooperation put into motion with its partners of Africa – mainly the members of the Community of Portuguese Language Countries -, Latin America and the Caribbean and Asia. Also, several projects are carried in partnership with international organizations such as the FAO.²⁹

Brasilia does so by internationalizing practices for example the Zero Hunger Program, referring to the necessity of overcoming common problems shared by a great number of developing states. Since its policies are not only having crucial impact in tackling structural problems in Brazil, but also being seen globally as of reference, the country can portray itself as a an actor with feasible and successfully tested solutions to shared challenges. When Brazil employs its cooperation, it sees its domestic practices gain international leverage, which contributes to sustain its position as a responsible stakeholder and proactive actor in the post Cold War context.

Theoretical contributions of some authors inspired by the guidelines of the English School of International Relations, which rely on the existence of an international society, are to be remembered here. This happens because since Brazil cooperates to tackle problems concerning the totality of states, the South American country is perceived as being a contributor to the internationalization and building up of values, rules and norms. These are measures driven to foster good governance, which could bring to a more stable and predictable international order, preventing possible unilateral disruptions.

By cooperating with the use of its national policies in actions that extrapolate the domestic arena and go international³⁰, Brazil envisions to demonstrate food insecurity as a problem not only restricted to the least developed countries, but with several possible solutions. Moreover, it is pivotal to assure that this issue is related, in a scenario of soaring interdependence, to other agendas, not being dissociated from them³¹.

The Brazilian diplomatic corps relates in its official discourse, be in multilateral forums, be in its bilateral relations, the specific concept of food security with the idea of

²⁹ A list of projects can be found in ABC; IPEA; MRE (2010). IPEA; Banco Mundial (2011) brings data on the projects of South-South cooperation provided specifically by Brazil to Africa.

³⁰ Milner (1997) and Lima (2000), using foreign policy analysis theoretical frameworks, conduct interesting insights on this issue.

³¹ The National Food and Nutrition Security Council (Consea) published in 2011 a report that also identifies this trend. Available at: http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1011/CFS37/documents/CFS_37_Final_Report_FINAL.pdf, accessed on: 03/03/2014.

security in a broader sense.³² For Brazilian foreign policymakers, the existence of poverty and famine in some country or region may guide to domestic or supranational socioeconomic instabilities, which can, in consequence, generate a potential menace to international peace and security. As say Buzan, Weaver and De Wilde (1997), the post Cold War context is characterized for being a moment of decentralization and “horizontalization” of insecurities. In other words, in reason of the existence of new and more intertwined agendas that go beyond the classic theoretical divide between *low* and *high* politics.³³

Accordingly, issues allegedly limited to the domestic scope, such as food security, can engender international attention, as prove the current Horn of Africa food crisis so as several conflicts related to food production, distribution and access at African Great Lakes, to mention other example.³⁴ These cases propel migration and refugee’s movements, fustigate social disturbance as well as can end up in armed fight, sectarianism and persecutions.

In this sense, not treating these globally relevant issues can harm any prospects of building or reinforcing a perspective of “society” and pave the way to more “anarchy” amid states’ relations. For being an emerging power who attempts to gain more representativeness in the current changing world order,³⁵ Brazil seeks to characterize its actions in the field of international cooperation on food security as being positive to the global order as a whole and not solely to its own interests.

Brazil envisions to be depicted as a state distinguished from those who built the international order after the Second World War, actors to be – in the Brazilian official view - more accustomed with power considerations and less prone to pave a way to stability. This posture is comprehensible, since the South American country, even though having some power credentials such as considerable population, territory and armed forces, does

³² For instance, Lula da Silva’s speech during the Biofuels International Conference, in 2008: “the signs of menace in themes such as climate change, energy security and food security are clear. If we want to avoid catastrophes, we have to change (...) by adopting more transparent rules and more democratic decisions”.

³³ A divide which some liberal authors as Joseph Nye first reinforces in his 2004 book to then question in his last 2011 work. The argument that *low* and *high* politics and *soft* and *hard* power are increasingly interwoven is gaining more importance in recent publications.

³⁴ United Nations’ report of the secretary-general (2014) mentions that food insecurity and malnutrition are exacerbated by climate change and, in some cases, conflicts and political instability. We also add that food insecurity may be a cause for turmoil.

³⁵ Here we work with the idea of a change in the order and not a change of the order. Countries such as Brazil do not have sufficient differentials of power, influence or incentives to alter completely the international order. In this sense, we understand they act more on a soft balancing or soft revisionist basis.

not have them in the same magnitude as China or the United States, for just mentioning these two.

Additionally, Brazil is not yet universally reckoned as a nation who assumes certain responsibilities in some international security agendas. Nor does the country agree fully with some stances approved in decision-making instances such as the United Nations Security Council (UNSC). Notwithstanding, this external perception is slowly changing in recent years. Brazilian attempts to help solving the Israeli-Palestinian crises during Lula da Silva's terms, for example, although not resulting in permanent progresses, has shown to some – especially to other emerging powers – that Brazil can actively participate in the concert of most powerful nations.

This thought, historically nurtured by Brazilian diplomatic corps, is not shared by all permanent members of the UNSC. This is one of the factors that explains why Brazil has not yet been welcomed as a permanent member with veto power. The country's self image of greatness has not properly met what some of the P5 members think about it.

Brazilian actions in the field of security *lato sensu* encompass, primarily, conflict mediation in areas such as South and Latin America, so as to solving dissents related to Portuguese speaking countries in Africa and Oceania, as proves the Brazilian leadership of the United Nations Peacebuilding Commission for Guinea-Bissau. In the multilateral spectrum, however, the situation is diverse. This occurs because for not having clearly acknowledged power differentials and legitimacy, Brazil prefers to act converging agendas of high and low politics, articulating, for example, food security with international trade or development with human security and conflict prevention.

It is an intelligent and sensible artifice, since stresses the idea that there aren't fully independent agendas or problems uniquely limited to the domestic scope. Hence, this makes virtually all major ongoing issues open to the participation of more actors, namely the emerging powers. The argument that new visions should add to current discussions is based on the idea that they would foster more legitimacy and democracy in treating with transnational issues. Behind this façade, lies a strategy to involve Brazil even more in global prospects. Moreover, for inserting itself, whenever possible, under a multilateral umbrella, Brazil faces less distributive costs derived from fierce negotiations and gain more bargain power to defend its interests (BURGES, 2012).

In understanding its own power limitations and the interdependence patterns that mark current international relations, Brazil promotes initiatives that are related to its

comparative advantages. This can open more spaces for the country to gather more responsibilities in the eyes of others and improve its position globally. When it comes to the object of this article, Brasilia does exactly that when it chooses to correlate food security strengthening with human development and world stability.

Brazilian cooperative practices in the African continent and the election of José Graziano da Silva

As we have already mentioned, Brazil's foreign policymakers encourage several initiatives in the field of food security in the country's ties with Africa. In this section, for matters of space and methodology, we have chosen to focus briefly on some of the most representative of these projects: the IBSA Dialogue Forum, composed by India, Brazil and South Africa and its Fund for the Alleviation of Poverty and Hunger (IBSA Fund); some endeavors that reflects the internationalization of Brazil's food security public policies; the cotton discussions at the World Trade Organization (WTO); and a trilateral enterprise the South American emerging power integrates along with Japan and Mozambique.

IBSA is a South-South coalition and a cooperative arrangement that embodies the main goals of Brazil's diplomacy, especially when it comes to granting greater international projection to emerging powers towards a less asymmetric world order. The dialogue forum has its roots on the signing by the three countries, in 2001, of the declaration on the TRIPS³⁶ accord and public health of the WTO. This document allowed the compulsory licensing of pharmaceutical drugs that integrate public health policies, namely the ones of the least developed countries. HIV/AIDS treatment has advanced by this measure taken by the grouping.

Following the Brazilian lead, the reunion that has convened the IBSA happened in Brasília, in 2003. The more immediate reason for the gathering was instrumental: converge positions among the three emerging powers for guaranteeing them more bargain power during the Cancún ministerial round of the WTO, to be held subsequently. The first IBSA meeting led to the creation of the commercial G20, which represented a response of the developing world against the proposal of the United States and the European Union to limit their concessions on agriculture trade.

IBSA relies on four primordial axes: (a) political-diplomatic concertation; (b) intersectoral cooperation; (c) dialogue along civil societies and non-governmental actors of

³⁶ Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights.

the three countries; and (d) IBSA Fund, which was created in 2004, under the umbrella of the UNDP. As it occurs with other South-South coalitions integrated by Brazil, IBSA does not have an institutional façade or a physical office, which allows some strategic character to the grouping, for it being flexible and adaptable to the geopolitical circumstances in course.

Each of the three IBSA states designate, annually, US\$ 1 million for the Fund, such resources being administrated by the United Nations Office for South-South Cooperation (UNOSSC) and destined to the receiving nations. The diplomacies of Brazil, India and South Africa are responsible for approving the projects the fund comprises. Until July 2012, IBSA Fund has concluded enterprises in five countries: Burundi, Cape Verde, Guinea-Bissau, Haiti and Palestine. Seven other initiatives, again in Cape Verde, Guinea-Bissau, Palestine, but also in Cambodia, Laos, Sierra Leone and Vietnam, are to be implemented. It is not a coincidence that the countries chosen to receive the resources of the fund are those that present severe passives to their socioeconomic development and high levels of poverty and famine, so as they are of considerable importance for the foreign policies of the three IBSA members. For this reason, we argument there is a convergence of pragmatism and solidarity in the operationalization of this IBSA pillar³⁷.

The IBSA Fund is an example of how Brazil engenders efforts in the direction of universalizing good governance practices, an empirical illustration on how the country tries to be differentiated from the great powers.³⁸ Brazilian rhetorical defense of human security and human development, which underlines a liberal preoccupation with the individual, but also remark that states should grant more than minimal socioeconomic conditions to its citizens, is a component of the cooperation on food security promoted by the country with its international partners.

Beyond the IBSA Fund, there can be mentioned the cooperation between the

³⁷ A list of all IBSA fund projects can be accessed through this link: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/fundo-ibas>, accessed on: 05/04/2014.

³⁸ Woods (2008) offers useful insights in this matter, by saying emerging donors defend sovereignty and non-intervention in the politics of recipients of their aid. However, in several cases there is a “geopolitical conditionality” that goes along with their assistance, such as requiring support for an emerging donor’s foreign policy. “Alongside their aid they offer technology, advice and professional assistance that many aid-receiving countries find more useful and more appropriate to their needs than that offered by established donors. It is no surprise, then, that emerging donors are stepping into relations with the ‘development partners’ of established donors. This is a silent revolution because emerging donors are not overtly attempting to overturn rules or replace them. Rather, by quietly offering alternatives to aid-receiving countries, they are introducing competitive pressures into the existing system” (WOODS, 2008: 1221).

regional FAO office in Latin America and the Brazilian Ministry of Social Development and Fight against Hunger (MSD) to develop food security programs in Latin America and the Caribbean through the International Cooperation Fund Brazil-FAO. This complements the initial framework posed by the FAO's partnership with the Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID). These programs expect to supply the region with sufficient conditions for it to accomplish the MDG, by means of actions such as the Hunger Free Latin America and the Caribbean Initiative. The purpose of the agreement Brazil participates is to adapt the country's national policies to others, redrawing them in accordance with particular necessities of each partner. This posture is the one commonly addressed in the technical cooperation projects supervised by the Brazilian Cooperation Agency (ABC).

Among these projects there is the More Food with Africa Program³⁹ ("Programa Mais Alimentos África"), a credit line of the Brazilian government, created in 2001, that has the objective to promote South-South cooperation activities in the African continent. Through the effort, Brazil provides a credit line of US\$ 640 million for the interested African states to finance the import of Brazilian-made machinery and equipment intended to contribute to African agriculture.

More Food with Africa Program is under progress in countries such as Kenya, Ghana, Zimbabwe, Mozambique and Senegal, in the African Continent, and, operating under a similar fashion, in Cuba, in Latin America. The cooperative initiative has a sensitive weight for these African countries, since expressive portions of their populations are concentrated in rural areas, not to mention they have endemic problems in their territories generated by food insecurity and lack of agriculture expertise. The signings of the accords, which comes from the partners' demands, is an indicator that there is considerable international interest in some Brazilian domestic policies.

This legitimates Brazil's stance as a country that does not act to surpass remaining pockets of poverty, misery and misdistribution of income only in the internal front, but also internationally, by means of cooperation projects. "The internationalization of the state guides to new and broader bonds with the international community, which enrich and resize the external projection of the country" (Pinheiro; Milani, 2012: 10). Accordingly, in

³⁹ The More Food with Africa Program can be seen as the internalization of the More Food Brazil, created in 2008 and involving a credit line of the National Program of Family Agriculture (Pronaf) to promote the modernization of domestic structures of agriculture production in Brazil's territory. From 2008 to 2010, the program developed domestically gathered a financing of more than R\$ 4 billion. Available at: http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=9078585, accessed on 05/04/2014.

reason of this crescent interaction between internal and external spheres, the diplomatic agency of Brazil was diversified during the period this article is focused on.

Also, Brazil performs technical cooperation with more than 60 countries, many of them located in Africa, executing projects on rural extension, tropical and temperate orcharding, livestock implementing, fishing and viniculture, just to mention some. The Brazil-Africa Dialogue on Food Security, Fight against Hunger and Rural Development, for example, reunited 45 authorities of the African continent's countries in Brasília, in 2010. Among the actions it fostered, there is the promotion of irrigated rice farming in Senegal, so as of cotton production in Mali.

Both partnerships help in capacitating Brazilian and local researchers, also helping to transfer seed technologies whenever required. African technicians execute the work, coordinated by Brazilians. Such projects contribute to allow technical support for local agriculture, which promotes some competitiveness to these productions and amplifies the scope of the national farming politics of the Lula da Silva's period beyond Brazil's borders.

Brasília's own interests in eliminating the cotton subsidies given by some developed nations at the WTO negotiations is intertwined with the political and diplomatic efforts to promote farming in African areas like Mali, which are harmed by the measures taken namely by the US and the European Common Agricultural Policy. Brazil's argument is that these strategies put in motion by the centers of the international system lower global cotton prices and impair the development possibilities some least developed countries have, such as the ones of the C-4 (Cotton Four: Mali, Benin, Burkina Faso and Chad). Brazilian cooperation with the four nations aims at augmenting their farming expertise.

When it comes to analyzing the transferring of these technologies merely in practical terms, one can describe it as being a South-South exchange based on solidarity. It is true. But it is also accurate to sustain countries like Brazil does it because they, in the end, get benefits from it. First, the South American nation is one of the biggest agriculture producers and net exporters; second, it is highly competitive in the international cotton market; third, every time Brazil helps least developed countries in a framework of promoting development, it garners legitimacy for its credentials. For this last reason, it becomes harder for the great powers to halt Brazilian agricultural interests in stances such

as the WTO.⁴⁰ Halt

Besides that, we can mention, also in the food security and agriculture field, the Pro-Savannah, a trilateral project that involves Brazil's ABC and the Japan International Cooperation Agency (JICA) and is carried on in Mozambique. This is the greatest technical cooperation initiative being performed by EMBRAPA outside Brazil. In Mozambique, the Brazilian institution conducts several tests to adapt seeds of cotton, soybeans, maize, sorghum and beans, commonly seen in the Brazilian Cerrado Vegetation, to the African Savannah. Following EMBRAPA's move, the government of Mozambique has offered an area of 6 million hectares, in the North of the country and amounting to an area three times bigger than the Brazilian state of Sergipe, for Brazilian farmers to plan soybeans, cotton and maize.

In the context of these several endeavors being executed, the election of José Graziano da Silva, former Extraordinary Minister of Food Security and Fight against Hunger of Brazil, to the FAO's presidency, is a clear sign of how much interlaced are three Brazilian policy dynamics: (1) there is clear validity of some domestic public policies, in our case, the ones referring to food security; (2) in this reason, these internal successful examples are internationalized in cooperative practices that generate visibility and legitimacy to Brazil for it to be considered a necessary interlocutor; (3) hence, this promotes the consequently ascendance of the country to decision-making instances in multilateral forums, as the election of Mr. Graziano to the UN agency with the biggest budget proves.

The electing of Mr. Graziano, with 92 votes (obtaining the pivotal support of the African Union) against the 88 votes his Spanish rival received has shown a polarization between an emerging country candidate and an adversary more identified with the remaining international order. Even though the choice of a director-general coming from an emerging country is not a surprise – the former head of the FAO comes from Senegal, for instance – the electing of a Brazilian in such competitive voting was considered a

⁴⁰ Food security is mentioned in the preamble to the WTO Agreement on Agriculture, so as in several other articles in the same agreement. Multilateral talks in the early days of the Doha Round focused primarily on the issue of how trade-distorting subsidies in certain developed countries might undermine food security in other parts of the world, namely in developing nations, and on the question of exceptions from trade liberalization commitments on food security and related grounds to developing countries. More recently, the issue of food security has gained the top of the agenda of the WTO, being subject to intense debate through the 2013 ministerial reunion of the Doha Round in Singapore. During the meeting, organized to promote an agreement on trade facilitation, India brought it to a standstill. New Delhi argued it wouldn't sign the accord unless a major decision on food security was reached (MATTHEWS, 2014).

triumph by Brazil's diplomatic corps, which has fiercely invested in diplomatic contacts and bargains to promote José Graziano da Silva's winning in 2011.

Brazil's ministry of External Relations in the occasion, Antônio de Aguiar Patriota, was twice in Rome, at the FAO's headquarters, to discuss the candidacy of the Brazilian proponent. The European Union, which has initiated the dispute with two names, the European Union's Commissioner for Agriculture, Rural Development and Fisheries, Austrian-born Franz Fischler, and the former chancellor of Spain, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, has decided to support the latter. Although the dispute was intense and marked by the anachronism that aroused from the candidacy of a name coming from the region that still maintains a Common Agricultural Policy with its billionaire subsidies, the candidate from the "South", won.

One of the mentors of the Zero Hunger Program, which operates assuring conditional distribution of income and encompasses the domestic agendas of education, labor and food security, Mr. Graziano is the responsible for helping implementing a multidisciplinary public policy and one of the electoral foundations of the Workers' Party presidencies. The socioeconomic gains of these national practices and the considerable success of their execution, which in fact assisted the lifting of millions of families from extreme poverty, have awakened international interest. Cooperation projects that involve the dynamics of the Zero Hunger Program were replicated, by external request and with Brazil's participation, in countries like Haiti, Bolivia, and Paraguay, not to mention in Portuguese speaking nations, in many partners of the African continent and even in Iran.

Therefore, there has occurred the internationalization of this originally domestic policy, which makes clear the fact that there exist interdependence and that it is used strategically by Brazil's foreign policymakers. Consequently, we can argue that the theoretical arguments still in favor on a pretense divide between internal and external arenas are to be weakened.

The choice of a Brazilian for the maximum position of the FAO opens room for a greater role of the country in cooperation projects underpinned by the FAO in diverse regions and emphasizing several issues related with agriculture, social development and hunger alleviation. This can amplify the pretense credentials Brazilian diplomatic corps sustain the country has, namely, that Brazil is an actor whose acts are of reference and whose differentials are to be shared with other states by the use of bilateral or trilateral cooperation programs.

The achieving of multilateral leverage can play a part in the universalization of good practices destined to solve collective problems, as well as it can establish an order based on what Hurrell (2007) conceptualized as more societal and stable. With the election of Mr. Graziano, Brazil had its domestic politics propelled by the most important agency of the UN system when it comes to food security, agriculture and rural development.

Brief considerations on solidarity and interests in Brazil's food security cooperation

The instrumentalization of food security cooperation takes place by interweaving two notions, one closely related to solidarity aspects and the other to the states' interests. Even though one may find they dissociated from each other, we reaffirm this is not our position. Hence, this dynamics requests some brief analysis.

Although the official discourse of the Brazilian diplomacy aims at justifying its cooperation policies – especially the ones related to food security – to be under the idea of international solidarity, there lie apparent interests in Brazil's cooperation for development, as would happen if the observer investigates any other country. This does not necessarily maculates or makes current cooperation patterns less effective; however, it proves that the subject deserves a more complex approach, one that can go further than mere interpretations based solely on interests or - in an exclusivist basis - on utopian solidarism.

To begin with, when Brazil cooperates in many agendas connected to the theme of food security, it is possible to discern a strong component of solidarity, at least a rhetorical and discursive one, which ratifies Hurrell's vision that it helps to promote a less asymmetric international order since shared interests are highlighted. In this sense, by affirming its actions to be based on solidarity, the country attempts to be seen as an actor who is not driven solely towards egoistic goals. Therefore, through this component of solidarity, Brazil endeavors to influence the establishing of new norms and the reforming of the current ones that may lead to inequality. This is mainly a position driven to portray the country as a reference to the global South.

Notwithstanding, there are subjacent interests too, most of them hiding behind the image of solidarity. Besides the already mentioned concern to be considered a legitimate actor in order to participate actively in this singular moment the international system faces, Brazil tries to differ from other emerging powers in its cooperation efforts. For this to happen, the country normally presents itself as a player who acts dissociated from

conditionalities and driven mainly to external demands.⁴¹ Such choice reinforces Brazil's role as a provider of public goods that aid in controlling anarchy and moving towards a more plural society. That rhetoric is accompanied by other motivations, such as permitting domestic stakeholders to gain more possibilities of action and chances to show their expertise, as it currently happens with EMBRAPA.

Clearly, since EMBRAPA is internationally acknowledged – due to its expertise in converting unproductive areas to productive ones and to its knowledge in the production of seeds and training technical personnel – Brazil can interrelate the public company initiatives with its cooperative and diplomatic practices. Besides that, when acting externally, EMBRAPA requests the participation of other national stakeholders. An example is the More Food with Africa Program, which aggregates the private sector.

The exiguity of the space available in this article halts us from developing a more detailed explanation on how EMBRAPA operates. Regardless of that, this public company has a strong presence in many African countries, not only to create new agricultural areas guided to exportation, but also to promote advances in family farming, endogenous consumption and hunger fighting.

Furthermore, Brazil's biofuels agenda is part of the dynamics of food security and international development cooperation since the country sustains its sugarcane ethanol, used for the production of fuel and being distinct from the US maize-based ethanol, covers many positive outcomes: (a) it helps preventing the emission of greenhouse gases; (b) it does not rely on maize, a cereal that is the used for human nutrition almost everywhere; (c) and it can foster the partners' economic development. More complete studies on this sense will perceive the privileged locus for the promotion of these initiatives is the African continent. It also, as we pretend in discussing the component of interest in the Brazilian cooperation, derives real economic and political gains for the South American state.

According to an author, as it happens in the cooperation on food security, one of the many strategies Brazil performs at international forums and regimes “is to collectivize its position on a particular international issue, allowing its diplomats to claim with reasonable legitimacy that they are bringing a larger agglomeration of interests to the table and acting as a positive international policy entrepreneur” (Burges, 2012: 354).

⁴¹ Lengyel and Malacalza (2011) affirm cooperation occurs due to national, humanitarian, commercial, financial, and strategic interests, or even by domestic pressure. However, they argue one cannot deny the cooperation conducted by emerging powers, among them Brazil, has a broad solidarity mechanism. This cooperation would have, thus, a philosophy based on the creation, adaptation and transferring of knowledge and experience to human development.

Lengyel and Malacalza (2011) agree, showing that the profile of the Brazilian cooperation is mainly economic and social, in the sense the discourse of solidarity is indeed present, but accompanied by underlining goals. When analyzing some of these objectives, they typify the model of cooperation the country performs as being composed by “political conditionalities”, saying that Brazil interrelates development cooperation with more immediate material interests of its foreign policy⁴². These can appear, for example, in the form of voting supports at multilateral institutions as the election of Mr. Graziano to the position of director-general of the FAO shows. Besides that, there lay other motives, immaterial ones, such is the preoccupation Brazil’s diplomatic corps and foreign policymakers have with legitimacy.

Final remarks

Policies developed domestically in Brazil have considerable systemic impact, as we can see by the amplitude and number of cooperation projects that involve the internationalization of these policies, as in the case of specific actions related to food security, agriculture development and hunger fighting. If we correlate both internal and external spheres – and this has conducted our choices to be closer to liberal and Grotian International Relations theoretical frameworks – it is possible to say the country searches a more representative position in a changing order that currently provides more possibilities of action for the emerging countries.

Brazil portrays itself as an actor with differentiated demands, for they aim at surpassing or diminishing existing inequalities of the current distribution of power. The country, for trying to garner more responsibilities in agendas that previously were considered restricted to low politics themes such as trade, human security and development, endeavors to assume a singular position to better adapt the current order to the changing aspects of the states’ domestic and international environments. As long as this interrelation is not better comprehended, gaps on understanding these ongoing processes will prevail.

⁴² These authors also argue the cooperation promoted by Brazil – in general terms and not specifically on food security – is, mostly, bilaterally and regionally driven, both in the direction of the geopolitical South, especially to the MERCOSUR and the CPLP. This cooperation occurs, when we talk about technical, scientific and technological cooperation, mainly towards Africa (52%), Latin American and the Caribbean (34,6%) and Asia (10%), through bilateral means. Among the countries that receive the most number of Brazilian initiatives, there are Haiti, Cape Verde, East Timor and Guinea-Bissau. With them, Brazil promotes projects to capacitate farmers, to offer credit lines to by machinery, to develop sugarcane biofuels enterprises, etc.

References

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). **Diálogo Brasil-África em segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural**. Ministério das Relações Exteriores. Brasília: 2010a.

_____. **A cooperação técnica do Brasil para a África**. Ministério das Relações Exteriores. Brasília: 2010b.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC); INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA); MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, 2010.

AMORIM, Celso. Prefácio. In: AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC); MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **A cooperação técnica do Brasil para a África**. Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2010b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.

BURGES, SEAN. Strategies and tactics for global change: democratic Brazil in comparative perspective. **Global Society**, vol. 26, n. 3, p. 351-368, jul., 2012.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security: a new framework for analysis**. Lynne Rienner Publisher, 1997.

CARLSNAES, Walter. The agency-structure problem in foreign policy analysis. **International Studies Quarterly**, vol.36, p. 245-270, set., 1992

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **Trade Reforms and Food Security: conceptualizing the linkages**. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2003.

_____. **The state of food insecurity in the world: strengthening the enabling environment for food security and nutrition**. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2014.

HUDSON, Valerie. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of international relations. **Foreign Policy Analysis**, vol.1, issue 1, p. 1-30, 2005.

HURRELL, Andrew. **On Global Order: power, values and the constitution of international society**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). **Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento**. Brasília: IPEA, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA); BANCO MUNDIAL. **Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana Parceria Sul-Sul para o crescimento.** Brasília: IPEA, 2011.

LENGYEL, Miguel; MALACALZA, Bernabé. What do we talk when we talk about South-South cooperation? The construction of a concept from empirical basis. **IPSA-ECPR Joint Conference: “What happened to North-South?”.** São Paulo, 2011.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, vol. 22, n. 2, jul./dez., 2000.

MATTHEWS, Alan. **Food security and WTO domestic support disciplines post-Bali.** International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), issue paper 53. Geneva: ICTSD, 2014.

MILNER, Helen. **Interests, Institutions, and Information: domestic politics and international relations.** Princeton: Princeton University Press, 1997.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: a liberal theory of international politics. **International Organization**, vol. 51, n.4, p. 513-553, 1997

NYE, Joseph. **Soft power: the means to success in world politics.** New York: Public Affairs, 2004.

_____. **The future of power.** PublicAffairs, 2011.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira, 1889-2002.** Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2004.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos. **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política.** Rio de Janeiro: FGV, 2012.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial.** Brasília, EdUnB, 2000.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Política exterior do Governo Lula: o desafio africano. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 45, n.2, Brasília, jul./dez, 2002.

_____. **O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias).** Brasília: EdUnB, 1997.

_____. **África parceira do Brasil Atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI.** Brasília: Editora Fino Traço, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos X autonomistas, in: **Mural Internacional.** Rio de Janeiro: n.1., jan/jun.2010, PPGRI/UERJ.

STOLTE, Christina. **Brazil's South-South Cooperation with Africa 2003-2013: a decade of Brazilian outreach towards its Atlantic neighborhood.** CEBRI Artigos, vol. 2, ano 9. Rio de Janeiro: CEBRI, 2014.

UNITED NATIONS. **Report of the Secretary-General on the work of the organization.** General Assembly, official records, 69th session, supplement n. 1. New York: UN, 2014.

ZOELLICK, Robert B. Whither China: from membership to responsibility? Remarks of Robert B. Zoellick, Deputy Secretary of State, before the **National Committee on U.S: China Relations**, September 21, 2005, New York.

WOODS, Ngaire. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. **International Affairs**, 84, vol. 6, 2008.

Recebido em: Agosto de 2014;
Aprovado em: Fevereiro de 2015.

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 3 | 2015

*A Rússia e o Exterior Próximo:
potencialidades e entraves para um projeto
de grande potência*

Marcos Paulo dos Reis Quadros,
Lauren Machado

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

*A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex*

A RÚSSIA E O EXTERIOR PRÓXIMO: POTENCIALIDADES E ENTRAVES PARA UM PROJETO DE GRANDE POTÊNCIA

Marcos Paulo dos Reis Quadros¹
Lauren Machado²

Resumo: Considerando a política externa russa dos anos 1990 até a atualidade, o artigo visa identificar a importância exercida pela região conhecida como Exterior Próximo para o posicionamento internacional da Rússia. Para tanto, investiga inicialmente o contexto de virtual ostracismo político e econômico que acompanhou o governo de Boris Yeltsin, evidenciando que a política externa russa do período flertou abertamente com o Ocidente e conformou-se à perda de prestígio decorrente da implosão da URSS. No entanto, a pesquisa salienta que as administrações capitaneadas por Vladimir Putin suscitaram uma revigorada assertividade da Rússia no plano internacional, reintroduzindo, na prática, um projeto de grande potência para o país. Através de análise que enfatiza os documentos intitulados “Conceito de Política Externa da Federação Russa”, publicados em 1993, 2000 e 2008 pelo Kremlin, o artigo sugere que o país procura confirmar e robustecer sua presença no Exterior Próximo justamente por considerar a região fundamental para efetivar seu protagonismo no cenário internacional. Por fim, o artigo discute as potencialidades e os entraves para os interesses russos na região, destacando as relações políticas e econômicas e o peso da coerção militar.

Palavras-chave: Política Externa Russa; Exterior Próximo; Grande Potência.

RUSSIA AND THE NEAR ABROAD: POSSIBILITIES AND BARRIERS FOR A GREAT POWER PROJECT

Abstract: Considering the 1990s' Russian foreign policy until the present, this article aims to identify the importance exerted by the region known as Near Abroad to Russia's international positioning. To do so, initially this study investigates the virtual political and economic wilderness context that has accompanied the government of Boris Yeltsin, showing that Russian foreign policy in this period has openly flirted with the West and conformed itself to prestige's loss resulted from the URSS' implosion. However, the research stresses that Vladimir Putin's administrations have raised Russia's assertiveness on the international stage, reintroducing, in practice, a great power project for the country. Through an analysis that emphasizes the documents entitled "Foreign Policy Concept of the Russian Federation", published in 1993, 2000 and 2008 by the Kremlin, this article suggests that the country seeks to confirm and strengthen its presence on the Near Abroad

¹Graduado em Ciência Política, Especialista em História do Brasil Contemporâneo, Mestre e Doutor em Ciências Sociais (PUCRS/Instituto de Estudos Políticos - Lisboa). Coordenador de Graduação da Faculdade da Serra Gaúcha (FSG), onde também atua como professor nos cursos de Ciência Política, Direito e Relações Internacionais. Pesquisador do Centro de Análises Econômicas e Sociais (CAES) e membro do Centro Brasileiro de Pesquisas em Democracia (CBPD/PUCRS). E-mail de contato: marcosrq@hotmail.com

²Graduada em Relações Internacionais e mestranda em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI/UFRGS), onde atua como bolsista Capes e tem como foco de pesquisa Política Externa e de Segurança da Rússia. E-mail de contato: lauren.machado@hotmail.com

precisely because Russia considers this region fundamental to carry out its role on the international stage. Finally, the article discusses the possibilities and obstacles for Russian interests in the region, highlighting the political and economic relations and the military coercion's weight.

Keywords: Russian Foreign Policy; Near Abroad; Great Power.

Introdução

Alterando expressivamente a geopolítica global, a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) no início dos anos 1990 constituiu um acontecimento de extrema relevância para as Relações Internacionais. Além de representar, juntamente com a queda do Muro de Berlim, um dos marcos do final da Guerra Fria, a desintegração do bloco soviético decompôs a polaridade então existente, reformulou as fronteiras políticas da Europa Oriental e corroborou para a afirmação dos Estados Unidos da América como o *primus inter pares* do Sistema Internacional.

A nascente Federação Russa atravessou os anos 1990 à sombra da crescente perda de prestígio internacional, do enfraquecimento de seu poder militar, da paralisia e até retrocesso econômico e da instabilidade política de um sistema que se valia de instituições débeis e de uma sociedade civil pouco familiarizada com o debate público. Em face de tais sintomas, não foram raras as vozes que sustentaram o decadentismo irreversível da Rússia, afirmando que o país ocuparia nada mais que uma posição de coadjuvante no jogo das grandes potências³ internacionais.

No entanto, o novo milênio trouxe consigo a paulatina recuperação russa na conjuntura global. A partir da ascensão de uma nova liderança, Vladimir Putin, a Rússia passou a apresentar sinais incontestes de crescimento econômico, de estabilidade (e verticalização) política e de incremento do orçamento militar. Ademais, o país pôde voltar a adotar uma postura mais assertiva no âmbito externo, de modo que o Kremlin pouco a pouco reclamaria a voz do protagonismo na arena internacional.

A fim de solidificar semelhantes êxitos, Moscou estabeleceu um projeto de grande potência, o qual recebe como pressuposto incontornável o amplo domínio russo naquela região que constitui, a seus olhos, a legítima e histórica esfera de influência do país: o

³O presente artigo trabalha com o conceito de John Mearsheimer (2001) de grande potência. De acordo com o autor, as grandes potências são determinadas através de suas capacidades militares relativas. Necessariamente uma grande potência possui aparato militar capaz de proporcionar séria resistência em uma guerra convencional total contra o mais forte Estado do Sistema Internacional, mesmo sem vencê-lo. Além disso, na ótica de Mearsheimer, uma grande potência deve possuir capacidade de segundo ataque nuclear e necessariamente possuiria os meios para dissuadir eventuais agressores e ampliar seu espectro de poder. Embora não desconsideremos o amplo debate existente na academia em torno do tema, a opção pela definição de Mearsheimer baseia-se no inquestionável influxo construído pelo autor entre os estudiosos das Relações Internacionais, sendo que o trabalho citado, *The Tragedy of Great Power Politics*, é, sem dúvida, amplamente referenciado para balizar aquele debate.

chamado “exterior próximo⁴”. Nesse sentido, os recentes incidentes na Criméia reclamam renovadas análises também porque podem sinalizar para o empenho russo em manter a região sob seu controle, de modo a preservar um projeto mais amplo de demonstração de força e conservação/recuperação de esferas regionais de poder.

Na esteira desses fatos, o presente artigo inicialmente mapeia o ambiente político e econômico existente na gênese da Federação Russa e as implicações da política externa empreendida pelo governo de Boris Yeltsin. Em seguida, analisa as mudanças ocorridas no seio da nova ordem estabelecida por Putin, enfatizando a inflexão de sua política exterior. Com base no exame do *Conceito de Política Externa* publicado pela chancelaria russa em 1993, 2000 e 2008, a pesquisa debruça-se sobre o significado das iniciativas desenvolvidas pela Rússia no intuito de consolidar sua supremacia no exterior próximo e impor-se novamente como grande potência na ordem internacional. A análise irá se centrar em excertos dos citados documentos que abordam o tema de modo explícito. Por fim, são examinadas as potencialidades e entraves para que a Rússia obtenha êxito na manutenção de sua influência no exterior próximo, valendo-se especialmente de aspectos políticos, econômicos e militares.

Boris Yeltsin e os anos 1990: decadência e submissão

O contexto geopolítico do pós-Guerra Fria assistiu a erosão do Sistema Internacional dividido em dois polos principais de poder e a consolidação da hegemonia norte-americana. Para a Rússia, o período que sucedeu a desintegração do império soviético representou, em suma, transformações significativas na política interna, impactos severos na dinâmica da sociedade civil, edição de novas demarcações fronteiriças e a redefinição do papel que o país ocuparia na arena internacional (PICCOLLI, 2010).

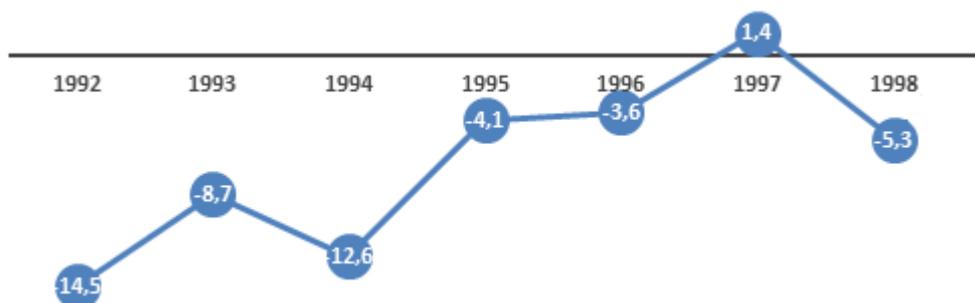
Na conjuntura interna, se propôs uma rápida transição da economia planificada para a lógica de mercado. A desmonopolização e o incentivo à concorrência exigiram a privatização⁵ de grande parte das empresas estatais forjadas pelas administrações

⁴ Região que, em última análise, compreende o território ocupado pelas quatorze ex-repúblicas soviéticas, são elas: Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Cazaquistão, Estônia, Geórgia, Letônia, Lituânia, Moldávia, Tadjiquistão, Turcomenistão, Ucrânia, Uzbequistão e Quirguistão.

⁵ A privatização na Rússia consistiu basicamente em duas etapas: a distribuição preferencial de ações para trabalhadores e administradores de empresas e, por outro lado, a distribuição gratuita de cupons a cada russo, os quais poderiam ser trocados por ações de companhias estatais. No final de 1994, 70% das indústrias russas haviam sido privatizadas, em um ambiente que fez emergir poderosos grupos oligarcas que incrementam seu poder até os dias que correntem (SEGRILLO, 2000).

soviéticas, e a abertura ao comércio internacional inundou o mercado russo com produtos altamente competitivos, capazes de minar a viabilidade da indústria nativa. Ademais, o país enfrentou um contexto econômico caracterizado por altas taxas de inflação⁶ e pela queda acentuada do Produto Interno Bruto (PIB), sobretudo entre 1992 e 1998.

Gráfico 1: Porcentagem anual de crescimento da Rússia entre 1992 e 1999



Fonte: BANCO MUNDIAL, 2014 (Gráfico adaptado pelos autores).

Na esteira das grandes reformas econômicas e do evidente turbilhão internacional, a política externa também sofreu mudanças profundas, já que, “na Rússia da transição, a política externa refletiu os vários constrangimentos que a política russa enfrentava internamente” (FREIRE, 2009, p. 77). O governo Yeltsin voltou-se ao Ocidente e buscou uma parceria estratégica com os norte-americanos. Nesse sentido, afirmava o chanceler russo Andrei Kozyrev (1991-1996):

Os Estados Unidos e as outras democracias ocidentais são como amigos naturais e eventuais aliados da Rússia democrática. De fato, a parceria é a melhor opção estratégica para a Rússia e para os Estados Unidos. A rejeição disso significaria a perda de uma oportunidade histórica para facilitar a formação de um Estado russo democrático e aberto, e a transformação de um mundo instável e pós-confronto em um estável e democrático (KOZYREV, 1994, p. 59, tradução nossa).

Enquanto os tomadores de decisão russos aparentemente tendiam a considerar os norte-americanos como novos aliados, estes, por sua vez, aproveitariam para enfraquecer sistematicamente a Rússia (MAZAT; SERRANO, 2012). Assim como afirma Wallander (1999), no período que sucedeu a dissolução soviética, os norte-americanos procuraram não somente estabelecer relações com as 14 ex-repúblicas então independentes, mas garantir que essas não continuassem sob o espectro de influência russo. Diante disso, o

⁶ Em 1993, o aumento de preços ao consumidor chegou a 874% na Rússia (BANCO MUNDIAL, 2014).

período entre 1991 e 1993 caracterizar-se-ia como um caso de *bandwagoning*⁷ (JUBRAN, 2012), no qual se buscou, sob a égide de Yeltsin e do chanceler Kozyrev (1991-1996), a integração com as instituições ocidentais (TSYGANKOV, 2010).

No entanto, a agenda pró-ocidental que esteve presente na política externa empreendida pela nascente Federação Russa não se realizaria sem importantes ressalvas. O advento do *Conceito de Política Externa da Federação Russa* de 1993 e o afastamento do chanceler Kozyrev subsidiam essa constatação. Sintetizando os intuitos internacionais do país, o documento de 1993 admitia o caráter reativo da política exterior russa no período e ressentia-se diante da escassez de resultados positivos advindos da cooperação com o Ocidente⁸. Diante desse cenário, o país precisaria modificar seu enfoque para o chamado Exterior Próximo: ao reconquistar sua hegemonia regional, a Rússia reestabeleceria paulatinamente sua condição de relevância nas Relações Internacionais (FREIRE, 2009).

No entanto, apesar da sinalização de mudança nas preferências externas russas, os dirigentes políticos não cessaram a cooperação com o Ocidente e, ao mesmo tempo, os países do Exterior Próximo optaram por uma política que os distanciasse da Rússia, assegurando suas ainda recentes independências (OKUNEVA, 2010). Apenas com a saída de Kozyrev (1996) e a ascensão de Primakov como novo chanceler russo foi possível verificar mudanças na política exterior do país e maior aderência aos princípios elencados pelo *Conceito de Política Externa* de 1993.

Com efeito, percebe-se uma reorientação mais clara da política exterior para polos orientais de poder (JUBRAN, 2012) e há quem saliente que a política de Primakov compreendeu praticamente todas as regiões do mundo (THORUN, 2009). A Rússia então ampliou suas relações e fortaleceu o vínculo com as ex-repúblicas soviéticas, focou na Ásia, principalmente China e Índia, e também voltou-se para a América Latina e o Oriente Médio (SEGRILLO, 2010). Em face desses movimentos, Tsygankov (2010) define a chancelaria de Primakov como uma primeira busca pelo reestabelecimento do *status* de grande potência da Rússia, além do balanceamento das aspirações hegemônicas dos EUA.

⁷ Em linhas gerais, o termo *bandwagoning* representa o alinhamento de um Estado mais fraco a outro mais forte, quando o primeiro julga que o custo de contrapor-se a uma potência mais forte supera os benefícios disso.

⁸ Em algum grau, existiam rumores na Rússia, por exemplo, de que seria lançado uma espécie de “Plano Marshall” para contribuir com a transição da economia planificada para a lógica de mercado e o capitalismo propriamente dito (JUBRAN, 2012).

De fato, um desafio enfrentado pela Rússia no mundo pós-bipolar foi a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da União Europeia (UE). Estendendo seus tentáculos para as fronteiras russas, OTAN e UE operaram como uma espécie de cordão sanitário para isolar a Rússia⁹ (SEGRILLO, 2010). Uma vez que a OTAN selou tratado de resposta conjunta em caso de hostilidades contra quaisquer de seus países-membros¹⁰, e em 2008 considerou admitir Geórgia e Ucrânia à Organização, o Kremlin tende a percebê-la como uma ameaça frontal e expressa aos seus interesses no Exterior Próximo (TANGREDI, 2013; MEARSHEIMER, 2014).

A preocupação se justificaria à medida que a capacidade militar russa foi comprometida devido aos amplos cortes no orçamento de defesa levados a cabo durante os anos 1990. Segundo Mazat e Serrano (2012), Yelsin e sua *intelligentzia* consideravam que o fim da Guerra Fria permitia abdicar de orçamentos robustos para as Forças Armadas, crença que se amparava também na necessidade de alocar todos os recursos disponíveis nos projetos de recuperação econômica.

Assim, importa sublinhar que a Rússia que emergira do colapso soviético enfrentou um período de severa turbulência econômica e política, o qual teve reflexos também no terreno da política externa adotada pelo país. Enfraquecida em relação ao poderio dos Estados Unidos, a Rússia dos anos 1990 viu esmorecer o prestígio que outrora possuía e não raro revelou sinais de conformar-se à condição de figurante no cenário internacional.

A nova ordem sob Putin

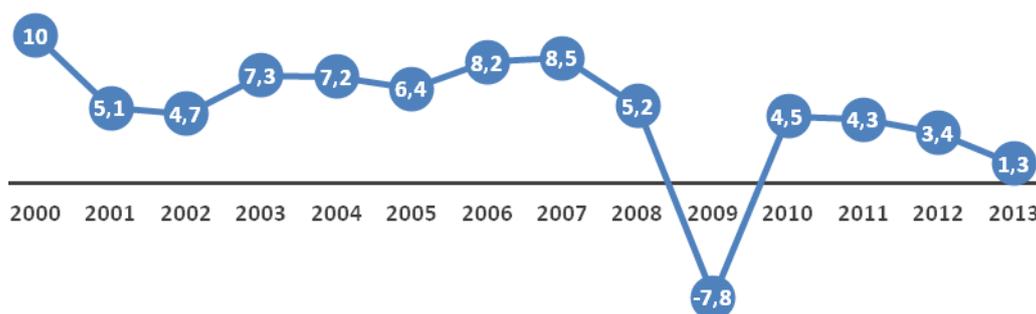
A ascensão de Vladimir Putin rompe com o quadro de decadência e redução da importância da Rússia como ator internacional. Se a implantação de posturas mais assertivas no âmbito externo estavam até então virtualmente restritas aos apelos de documentos como o citado *Conceito de Política Externa* de 1993 (apenas parcialmente postos em prática), Putin parece voltar-se inequivocamente para a recuperação do *status* de grande potência da Rússia.

No plano econômico, os elevados preços do petróleo e a desvalorização do rublo contribuíram para que o PIB russo se expandisse quase 70% entre 2000 e 2013, assentando o país como a oitava maior economia mundial.

⁹ Hungria, Polônia e República Tcheca entraram oficialmente na OTAN no fim dos anos 1990.

¹⁰ Conforme o artigo quinto do regimento da Organização (NATO, 1949).

Gráfico 2: Porcentagem anual do crescimento do PIB russo entre 2000-2013



Fonte: BANCO MUNDIAL, 2014 (Gráfico adaptado pelos autores).

Nesse período, a Rússia cooptou muito capital, o que acarretou na expansão dos salários¹¹ e na redução do desemprego¹², fatores que contribuíram para o aumento da popularidade de Putin: “o público associou a figura de Putin com a imediata melhoria econômica e elevou sua popularidade às alturas, como um governante eficiente e capaz de ‘colocar ordem na casa’” (SEGRILLO, 2011, p. 138).

Mesmo com a significativa melhora, a economia russa é essencialmente pautada por *commodities* devido à abundância de petróleo e gás natural ao longo de seu território. A alta dependência do país à venda de hidrocarbonetos vincula seu desenvolvimento econômico aos voláteis preços desses itens, regulados pelo mercado internacional¹³. Assim, apesar dos resultados positivos do PIB nos primeiros anos do novo milênio, a crise financeira de 2008 impactou a economia russa, já que o preço do petróleo despencou 76,6% entre julho e dezembro daquele ano. Houve então uma significativa fuga de capitais da Rússia, e a recessão econômica foi traduzida no desempenho negativo do PIB no ano de 2009, conforme verificou-se no gráfico anterior.

Para além das finanças, a esfera política também foi severamente modificada durante os anos 2000. Quando Vladimir Putin assume a presidência, seus principais objetivos em matéria de política doméstica eram centralizar o poder – de forma que esse seguisse uma lógica vertical – e reestabelecer a ordem e a estabilidade no Estado russo. Em razão disso, foram formuladas diversas críticas acerca da possível ascensão de um sistema

¹¹ Entre 2000 e 2005 os salários reais da população aumentaram cerca de 77% (COOPER, 2008).

¹² Apenas 4,8% da população ativa estava desempregada na Rússia em 2013 (HUTTER, 2013).

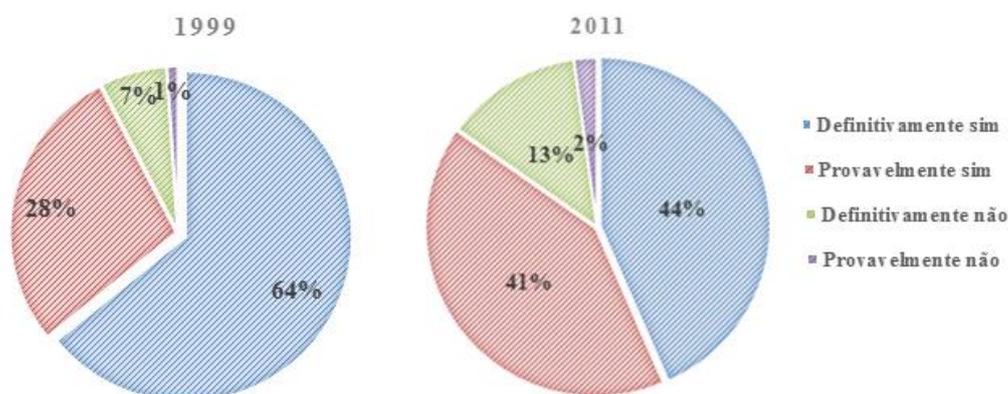
¹³ Ciente desse problema, o governo Putin formula a *Concepção de Desenvolvimento de Longo Prazo da Federação Russa até 2020*, publicada em 2007. O principal objetivo desse projeto é garantir que a Rússia seja uma das cinco principais economias mundiais e, ao mesmo tempo, estabelecer o país como referência em inovação tecnológica.

de cariz autoritário, uma “democracia de baixa intensidade” na Rússia (TAIBO, 2004, p. 28). Defensor de um Estado forte, visto como condizente com a tradição cultural da Rússia e necessário para reconduzi-la ao protagonismo, Putin assegura que:

Nosso Estado e suas instituições e estruturas sempre desempenharam um papel extremamente importante na vida do país e do povo. Para os russos um Estado forte não representa uma anomalia que deve ser eliminada. [...] A Rússia foi e continuará sendo uma grande potência. Isso está pré-condicionado pelas características inseparáveis de sua existência geopolítica, econômica e cultural (PUTIN, 1999, não paginado, tradução nossa).

O discurso guarda intrínseca relação com o conceito de *gosudarstvennost* (estatismo) profundamente enraizado na história russa: “o Estado moscovita se desenvolveu sob uma concepção intelectual bastante generalizada de que um Estado forte é necessário para o pleno desenvolvimento da sociedade russa” (SEGRILLO, 2008, p. 9). Concomitantemente, o discurso presidencial se encaixa perfeitamente na expressão *derzhavnost*, a qual remete ao sentimento identitário de que a Rússia seria, inerentemente, uma grande potência (LEGVOLD, 2007). A posição de grande Estado nas Relações Internacionais está associada, portanto, com uma difusa tradição que remete à Rússia czarista e, explica, em grande parte, o *status* perseguido por Putin ao longo dos anos 2000. No mesmo sentido, a pesquisa de opinião abaixo evidencia que parte significativa da população é a favor do reestabelecimento do *status* de grande potência do país, em consonância com o termo *derzhavnost*:

Figura 1: Você apoia a ideia de que a Rússia deve restabelecer seu *status* de superpotência?



Fonte: LEVADA CENTER, 2012 (Figura adaptada pelos autores).

Semelhante contexto alicerçou as conclusões do novo *Conceito de Política Externa da Federação Russa*, publicado em 2000. O documento recomenda:

Garantir a segurança [...] do país, preservar e reforçar a sua soberania e integridade territorial, alcançar posição sólida e de prestígio na comunidade mundial, [...] consistente com os interesses da Rússia como grande potência [...]; Influenciar os processos mundiais gerais com o objetivo de formar uma [...] ordem mundial construída sob [...] normas do direito internacional; Criar condições externas favoráveis para o desenvolvimento estável da Rússia, para melhorar a sua economia, aumentando o padrão de vida da população [...]; Formar um cinturão de boa vizinhança ao longo do perímetro das fronteiras da Rússia [...]; Promover uma percepção positiva da Federação Russa mundialmente [...] (RUSSIA, 2000, não paginado, tradução nossa).

A busca por uma posição relevante, a percepção de grande potência e a pretensão de praticar influxo decisivo “no perímetro das fronteiras” estão diretamente ligadas aos objetivos de Putin ao assumir o governo russo. Ademais, a ideia de uma ordem mundial baseada no Direito Internacional implica, ao menos no nível do discurso, em respeito à Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) e às decisões do Conselho de Segurança (do qual a Rússia é membro permanente), evidenciando, ao mesmo tempo, a condenação da intervenção da OTAN no Kosovo em 1999 (o que, é claro, afrontou os interesses russos na região).

O desenvolvimento e a melhora das finanças russas, por sua vez, estão atrelados ao que Adam (2010) define como a “economização da política externa”, sendo o crescimento econômico peça fundamental para a modernização e maximização da capacidade de poder da Federação Russa. Assim sendo, de acordo com Mankoff (2009), o avanço econômico e a consolidação do poder na Rússia possibilitaram que a administração Putin fizesse uso de uma política externa mais assertiva, como reflexo do progresso interno do país. Em paralelo, a construção de uma imagem positiva mundialmente significaria a difícil tarefa de fomentar o *soft power* russo (inclusive em direção ao Ocidente), que operaria como instrumento complementar de política externa. Finalmente, a formação de um “cinturão de boa vizinhança” nos limites fronteiriços do país claramente diz respeito ao Exterior Próximo.

Além das diretrizes acima elencadas, o *Conceito de Política Externa da Federação Russa* de 2000 igualmente advoga a multipolaridade, a qual remete à teoria eurásiana. Conforme aponta Dugin (2012), um dos mentores do eurásianismo contemporâneo, a multipolaridade figura como uma forte contraposição a um mundo “monopolar” dominado pelos EUA. Ainda de acordo com o autor, “a integração do espaço soviético ao redor da

Rússia [...] é uma das versões de criação de um novo polo” (DUGIN, 2012, p. 67). Portanto, o Exterior Próximo, além de esfera de influência, representaria uma garantia para a multipolaridade internacional.

De fato, a manutenção de influência no entorno russo constitui um elemento permanente na política exterior desse Estado. Hass (2010), por exemplo, assinala que a condução da política externa russa sempre esteve pautada pela formação de zonas tampão (*buffer zones*) que certificassem a segurança nacional. Ao mesmo tempo, é inegável a importância de manter boas relações com os países adjacentes à nação russa, já que “tudo pode mudar: doutrinas, economias, regimes; menos os vizinhos” (ZHEBIT, 2010, p. 133).

Apesar de ainda em 1993, através do *Conceito de Política Externa*, o Exterior Próximo ter sido definido como zona de influência prioritária da Rússia, apenas na administração de Putin essas medidas foram traduzidas em ações concretas. De acordo com Adam (2010),

[...] a linha de política externa adotada pelo Governo Yeltsin em seus primeiros anos privilegiava os contatos com as potências ocidentais e procurava negar qualquer traço de imperialismo [...]. Isto causou um afastamento de Moscou [...] de todo o espaço pós-soviético (ADAM, 2010, p. 143).

A política de Moscou perante seu espaço de influência é pautada principalmente pela intensificação de processos de integração e cooperação (OKUNEVA, 2010). A Comunidade dos Estados Independentes (CEI¹⁴), a União Econômica Eurasiática (UEE)¹⁵ e a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (CSTO)¹⁶ figuram como iniciativas que buscam ampliar a colaboração regional.

Uma vez que a alternância de governo entre Putin e Medvedev não produziu expressivas mudanças na linha das decisões políticas internas e externas adotadas pelos tomadores de decisão russos, é possível analisar o *Conceito de Política Externa da Federação Russa* de 2008 como um documento que retoma as concepções de segurança e

¹⁴ A criação da CEI objetivou não apenas a colaboração regional, mas a sobrevivência de fato da Rússia como entidade estatal e a tentativa de manter influência sobre as ex-repúblicas soviéticas. Atualmente os países-membros da CEI são: Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Cazaquistão, Moldávia, Tadjiquistão, Turcomenistão, Ucrânia, Uzbequistão e Quirguistão.

¹⁵ Bloco formado por Rússia, Cazaquistão e Bielorrússia. A UEE pretende unir a economia, sistema legal e serviços aduaneiros dos países-membros e entrará em vigor em 2015. Quirguistão e Armênia pretendem unir-se ao bloco e, no longo prazo, outras ex-repúblicas soviéticas também poderão fazê-lo.

¹⁶ Armênia, Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão e Uzbequistão são Estados-membros da CSTO, a qual tem por finalidade o fortalecimento das relações na política externa e na esfera militar. Essa organização é vista como um bloco de cooperação político-militar opositor à OTAN.

soberania anteriormente postas em relevo por Putin. Além disso, o documento reforça o papel do Direito Internacional, da ONU e da multipolaridade. Cita, igualmente, o fomento de boas relações com o Exterior Próximo e menciona a promoção do *soft power* russo.

Apesar disso, o novo documento revela diagnósticos sensivelmente diferentes em relação ao papel realmente ocupado pela Rússia no Sistema Internacional contemporâneo. Se, em 2000, o Estado russo almejava posição proeminente no âmbito global – bem como aspirava capacidade para influenciar os acontecimentos mundiais de forma geral –, o *Conceito* de 2008 afirma que

Uma nova Rússia, fundamentada em uma base sólida de seus interesses nacionais, já adquiriu um papel de pleno direito nos assuntos globais [...], [e] exerce influência considerável sobre o desenvolvimento de uma nova arquitetura das relações internacionais, na busca pelo fortalecimento dos princípios do multilateralismo (RUSSIA, 2008, não paginado, tradução nossa).

A preferência pela forma gramatical do presente ao invés do infinitivo¹⁷ explicita o entendimento de que houve efetivo reforço da posição internacional da Rússia, valorizando-se o progresso realizado durante os anos 2000. Semelhante quadro sugere, portanto, que se a pretensão de reconquistar o protagonismo internacional da Rússia estava presente nos documentos oficiais desde 1993, foi a partir da administração Putin, favorecida pela nova conjuntura econômica e pela popularidade do presidente, que de fato a assertividade se materializou.

A Rússia e o Exterior Próximo: potencialidades e entraves

Conforme ressaltado anteriormente, as zonas de influência continuamente representaram fator essencial para a política externa russa, tanto por motivos securitários quanto políticos. Ademais, importa sublinhar que o entorno russo foi oficialmente percebido desde 1993 pelo *Conceito de Política Externa* como vital para as políticas de Moscou. Assim, o *status* de grande potência exigiria a consolidação de hegemonia regional russa no Exterior Próximo.

De início, é possível afirmar que para fortalecer as relações com o Exterior Próximo a Rússia se utiliza de laços históricos, culturais e econômicos. Além disso, a influência militar também é um ponto a ser explorado para intensificar os vínculos entre os russos e

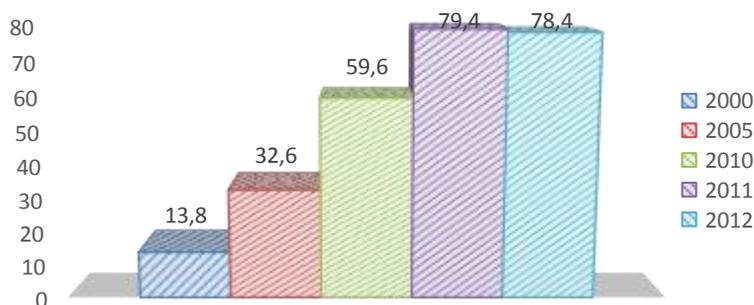
¹⁷ Em 2000 os objetivos eram: “alcançar posição sólida e de prestígio na comunidade mundial; influenciar os processos mundiais gerais” (RUSSIA, 2000). Enquanto em 2008 o discurso mudou para: “a Rússia já adquiriu papel de pleno direito nos assuntos globais e exerce influência considerável sobre o desenvolvimento de uma nova arquitetura das relações internacionais” (RÚSSIA, 2008).

essa região (BERTONHA, 2010). Desde o século IX e da união dos povos de origem eslava para a formação da *Rus Kievana*, até o Império russo e a URSS, a Rússia possui um histórico de dominação dos países de seu entorno.

Ao mesmo tempo, o elevado número de russos étnicos vivendo nas ex-repúblicas soviéticas certamente é um meio de “poder nas mãos do Kremlin para influenciar os vizinhos” (BERTONHA, 2010, p. 152). Ainda que em todos os países da Ásia Central habitem russos étnicos, dá-se destaque para o Cazaquistão, onde quase 24% da população possui origem russa (CIA, 2009). Em paralelo, na Bielorrússia e no Quirguistão a língua russa é considerada oficial e no Cazaquistão e Tajiquistão o idioma é bastante usado para negócios.

Adicionalmente, a questão econômica importa sobremaneira para as relações entre a Rússia e a região. Nos últimos anos, o comércio exterior entre os russos e os países da CEI vem sendo incrementado, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 3: Exportações da Rússia para a CEI, em bilhões de dólares, 2000-2012



Fonte: RUSSIA, 2012 (Gráfico adaptado pelos autores).

A questão energética também adquire proeminência, uma vez que países como Ucrânia, Bielorrússia e Geórgia demonstram alta dependência em relação aos hidrocarbonetos russos para suprir suas demandas energéticas. Nesse sentido, cabe citar os episódios ocorridos em 2006 e 2009, quando os russos cortaram o abastecimento de gás para a Ucrânia em pleno inverno (RUSSIA CORTA..., 2009).

A região de influência russa compreenderia, *a priori*, os países bálticos situados ao noroeste das fronteiras da Federação Russa. Contudo, Estônia, Letônia e Lituânia foram as primeiras repúblicas soviéticas a declarar independência da URSS. Desde então, buscaram estreitar suas relações com o Ocidente e não somente se desvencilharam da Rússia, mas adotaram um comportamento hostil para com Moscou (BERTONHA, 2010). Sendo assim,

é pouco razoável considerar o Báltico como efetiva esfera de influência russa na contemporaneidade.

Em contraposição ao distanciamento das repúblicas bálticas, a Bielorrússia figura como o maior aliado russo no que tange ao Exterior Próximo. Além de grandemente dependente da economia e dos recursos energéticos da Rússia, a Bielorrússia foi o único Estado que abdicou de tentativas de evadir-se do guarda-chuva de influxo russo após o desmantelamento soviético (ADAM, 2008). Ao mesmo tempo, a República de Belarus coopera militarmente com a Federação Russa.

Por outro lado, figura a Ucrânia, imersa em crise política desde 2013. A política externa ucraniana possui um histórico de flerte multivetorial com a Rússia e, ao mesmo tempo, com a União Europeia e a OTAN, padrão seguido pelo ex-presidente Viktor Yanukovich (FEAN, 2010). Quando da negação ucraniana de um acordo comercial com a UE (2013), e conseqüente estreitamento de laços privilegiados com a Rússia, estouraram manifestações que paulatinamente tornaram-se mais violentas, resultando na morte de diversos manifestantes e na deposição de Yanukovich.

Diante de um novo governo apoiado por EUA e UE, os quase nove milhões de russos que habitam a Ucrânia assistiram a tomada de medidas potencialmente prejudiciais a seus interesses, e a Rússia, fazendo valer um dos princípios da assertiva política externa da Era Putin – tais como “garantir a proteção integral dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos residentes da Rússia e compatriotas no exterior” (RUSSIA, 2013) –, anexou a península da Crimeia¹⁸.

Desde então, o Kremlin vem sendo acusado de subsidiar grupos separatistas armados, sobretudo na região de Donetsk e Lugansk. O objetivo russo seria desestabilizar a Ucrânia, ampliar seu controle territorial sob aquele país e contrabalancear a influência de outros *players* na região. Nesse sentido, Moscou quer deixar claro que prefere “destruir a Ucrânia como um Estado funcional antes [...] de permitir que essa se torne uma fortaleza ocidental às portas da Rússia” (MEARSHEIMER, 2014, não paginado). Se o desenrolar do conflito pode ser uma incógnita, os acontecimentos definitivamente atraíram atenção global ao peso geopolítico dos hidrocarbonetos russos e ao fato de que a Rússia tomará as ações que julgar necessárias para manter o Exterior Próximo como sua esfera de influência.

¹⁸ A península abriga a frota naval russa do Mar Negro na base militar de Sebastopol, e permite o acesso russo às águas quentes do Mediterrâneo.

Quanto à Moldávia, o país mantém relações cada vez mais estreitas com a UE, em detrimento do desenvolvimento de laços com a Rússia. Ademais, recentemente Geórgia e Moldávia assinaram um acordo preliminar para o estabelecimento de uma zona de livre comércio com o bloco europeu (UCRÂNIA REJEITA..., 2013).

De modo análogo, as relações entre Rússia e Geórgia continuam tensas, sobretudo devido à possível adesão georgiana à OTAN, o que prejudicaria a preponderância plena dos russos no Cáucaso Sul. O conflito russo-georgiano de 2008 e o posterior reconhecimento, por parte da Rússia, da independência da Ossétia do Sul e da Abkházia adicionam tensão ao relacionamento entre ambos os atores¹⁹. Apesar disso, as eleições de 2013 em Tbilisi conferiram expectativa da melhora no relacionamento russo com a Geórgia, e o novo presidente, Georgy Margvelashvili, declarou que a Geórgia assumirá uma posição mais branda perante a Rússia, em detrimento da política ofensiva praticada por Mikheil Saakashvili nos últimos anos (GEÓRGIA PROMETE..., 2013).

Quanto às relações com a Armênia, essas são estáveis e mais intensas no âmbito econômico e militar. A Rússia ajuda na defesa do país e de suas fronteiras, assim como mantém uma base militar em território armênio (IISS, 2013). Por sua vez, com a dissolução da URSS, o Azerbaijão procurou afirmar-se como Estado soberano e distanciar-se da ligação excessiva com os russos. Surge então uma parceria com a Turquia e o desejo de promover relações com a Europa Ocidental. A parceria azeri-turca se baseia na cooperação regional em matéria energética e figura como prioridade para o Azerbaijão²⁰ (PINTO, 2012). Além dos turcos, a Rússia compete também com a UE, com os Estados Unidos e com o Irã por maior influência no território azeri.

No que tange a Ásia Central, “a Rússia tem uma participação primordial na estabilidade da região” (MENON, 2007, p. 6). Por muito tempo os russos dominaram essa localidade, mas, com a desintegração soviética e o enfraquecimento do Estado russo nos anos 1990, diversos atores tentaram cooptar a região para seu espaço de influência. Estados Unidos, China, Irã e Turquia são exemplos de países que atuam no centro asiático (Idem,

¹⁹ Desde 1990 é garantido, pela Rússia, o *status* de autonomia às repúblicas da Abkházia e da Ossétia do Sul. Apesar disso, a Geórgia reivindica a soberania sobre os dois territórios (em 2008, Saakashvili atacou militarmente a Ossétia do Sul, na busca pelo reestabelecimento do controle da república).

²⁰ Pode-se destacar o oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan, que transporta petróleo azeri desde sua capital, passando pela Geórgia, até o porto turco de Ceyhan, como a materialização dos interesses do país no sentido da aproximação do Ocidente.

2007). Mesmo assim, não é difícil percebermos um balanço positivo para a Rússia nessa região.

O Cazaquistão, maior país da região, divide com a Rússia a segunda mais extensa fronteira terrestre do mundo e ainda compartilha vínculos econômicos e militares com os russos. A Doutrina Militar do Cazaquistão de 2011 estabelece menos ênfase na cooperação com a OTAN e enaltece a importância dos diversos projetos de colaboração militar que envolvem Moscou²¹ e Astana (IISS, 2013).

O Turcomenistão possui relevantes relações comerciais com o Kremlin, além da reconhecida cooperação no âmbito energético e dos investimentos russos naquele país (RÚSSIA-TURCOMENISTÃO..., 2009). Por sua vez, o Tadjiquistão possui uma relação bastante próxima da Rússia, já que o país esteve em guerra civil de 1992 a 1997 e teve ajuda russa para estabilizar o conflito (ADAM, 2010). Uma demonstração do influxo russo nesse país é que aproximadamente metade do PIB do Tadjiquistão é composto de remessas de tadjiques que trabalham na Rússia (DRENNAN, 2013).

Também o Quirguistão possui relações econômicas e militares com Moscou, sendo que Bisqueque depende grandemente de assistência econômica russa (BUGUBAEV, 2013). Em 2013 o Kremlin forneceu um pacote de ajuda militar ao Quirguistão no valor de US\$1,1 bilhões de dólares (DRENNAN, 2013). Além disso, conforme aponta Bugubaev (2013), importantes elites do Quirguistão tendem a ver a preponderância russa na região de maneira positiva.

Em uma zona intermediária, situa-se o Uzbequistão, já que até 2005 o país perseguiu relações próximas com o Ocidente. Porém, devido ao caso de Andijan²², as relações entre Tashkent e Washington estremeceram-se. Com isso, os uzbeques reforçaram sua proximidade com Rússia e China (HIRO, 2009). Apesar disso, o país é membro do GUUAM²³ e recentemente retirou-se da CSTO (ADAM, 2010).

²¹ Um exemplo da cooperação militar é o projeto para a criação de um sistema de defesa aérea integrado entre Rússia, Cazaquistão e Bielorrússia.

²² Manifestação na qual o governo uzbeque abriu fogo deliberadamente contra a população e causou centenas de mortes. Os EUA condenaram fortemente essa ação.

²³ São membros do bloco Geórgia, Ucrânia, Uzbequistão, Azerbaijão e Moldávia. O GUUAM figura como uma organização regional com o objetivo de minar a influência russa na antiga esfera soviética (ADAM, 2008).

Para além desse mapeamento, é imperativo clarificar em que medida haveria efetiva hegemonia da Rússia na região. Para tanto, acata-se aqui a definição proposta por Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), que consideram a hegemonia como:

a supremacia de um Estado-nação ou de uma comunidade político-territorial dentro de um sistema. A potência hegemônica exerce sobre as demais uma preeminência não só militar, como também frequentemente econômica e cultural (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1998, p. 579).

Ainda que o fim da União Soviética tenha afastado a Rússia de alguns países de seu entorno, permanecem, como exposto, significativas relações econômicas, energéticas e militares. Portanto, em face do conceito de hegemonia, é plausível afirmar que a Federação Russa exerce forte influência no Exterior Próximo, e ainda que não seja a única potência presente na região, “parece razoável acreditar, a luz dos acontecimentos, que a Rússia será, sempre, uma força de primeira grandeza, e provavelmente a dominante, dentro do antigo espaço soviético” (BERTONHA, 2010, p. 157).

As capacidades militares russas em âmbito global são, em certos aspectos, limitadas, nomeadamente no que se refere às forças convencionais. Entretanto, na esfera regional a Rússia possui expressiva capacidade de poder (KLEIN, 2009). Conforme ilustrado no quadro abaixo, o efetivo das Forças Armadas russas representa praticamente o dobro do efetivo de todas as ex-repúblicas soviéticas somadas²⁴. Ademais, a Rússia supera grandemente o Exterior Próximo no número de veículos blindados de combate de infantaria (enquanto a Federação Russa possui 7,360 mil unidades disponíveis, a soma dos outros Estados não passa de 6,747), assim como na quantidade de aeronaves de combate (os russos dispõem de 1,462 mil aeronaves, ao passo que, juntos, os países remanescentes possuem 760).

Quadro 1: Comparação das forças militares das ex-repúblicas soviéticas, 2013

País	Forças ativas	Veículo blindado de combate de infantaria	Aeronaves de combate
Armênia	48,850	104	15
Azerbaijão	66,950	111	44
Cazaquistão	39,000	602	123
Bielorrússia	48,000	1,111	93
Geórgia	20,650	63	12
Moldávia	5,350	44	0

²⁴ Não se consideram aqui as repúblicas bálticas, já que essas distanciaram-se acentuadamente do escopo de influência russo.

Rússia	845,000	7,360	1,462
Quirguistão	10,900	320	33
Tajiquistão	8,800	23	0
Turcomenistão	22,000	942	94
Ucrânia	129,950	3,028	211
Uzbequistão	48,000	399	135

Fonte: IISS, 2013 (Quadro adaptado pelos autores).

Ao mesmo tempo, é possível notar a presença russa nos Estados de seu entorno através das bases militares que o país mantém no exterior. Armênia, Bielorrússia, Cazaquistão, Geórgia, Moldávia, Quirguistão e Tajiquistão possuem bases russas em seus territórios (KLEIN, 2009).

Do mesmo modo, o investimento russo em defesa mais do que duplicou em uma década. No ano de 2003 o investimento russo esteve na ordem de US\$ 39,1 bilhões de dólares, ao passo que em 2013 esse número atingiu a faixa de 84,8 bilhões de dólares (SIPRI, 2013). No ano de 2011, por exemplo, foram destinados US\$ 700 bilhões para um programa de rearmamento que vai durar dez anos (IISS, 2013). Investimentos do tipo fazem do orçamento militar russo o terceiro maior do mundo na atualidade, apenas atrás dos EUA e da China²⁵ (SIPRI, 2013).

A partir de tais considerações, fica evidente que a Rússia figura como o Estado com maior capacidade militar dentre as ex-repúblicas soviéticas, e tem poder de coerção suficiente para impor bases militares no interior do território de países que considera sob sua esfera de influência. Ademais, o crescente investimento militar da última década demonstra que o Kremlin está apto a defender sua área de influência, evidenciando superioridade regional considerável.

Considerações Finais

É amplamente reconhecido que a Rússia que sobreviveu às ruínas do Estado soviético inicialmente precisou conformar-se à sua posição subalterna em uma ordem internacional liderada pelos Estados Unidos. Diante disso, ressaltou-se na primeira seção do presente artigo que a política externa empreendida pela nascente Federação Russa voltou-se às tentativas de colaboração com o Ocidente em um contexto particularmente

²⁵ Quanto aos países do exterior próximo, a Rússia se configura como o Estado que mais investe militarmente na região. Como já exposto, em 2013 a Federação Russa investiu US\$84,8 bilhões de dólares em defesa, sendo seguido pela Ucrânia (US\$ 5,3 bilhões), Azerbaijão (US\$ 3,2 bilhões), Cazaquistão (2,6 bilhões) e Bielorrússia (921 milhões) (SIPRI, 2013). A soma dos gastos militares desses quatro países representa menos do que 15% do orçamento russo.

traumático, porque permeado por crises políticas internas, agitação social e profunda depressão econômica.

Contudo, a ascensão de Vladimir Putin no final da década de 1990 foi acompanhada pelo paulatino afastamento de tais problemas na agenda russa. Centralizando o poder aos moldes de uma tradição nem tão rara no país (a qual associamos com o conceito de *gosudarstvennost*), Putin valeu-se da nova conjuntura internacional favorável para recuperar a economia e gradualmente atrair para si a confiança de parcelas expressivas da população russa.

O passo seguinte, por óbvio, seria retomar a robustez do poder russo no tabuleiro internacional. Apegando-se à bandeira de que a Rússia natural e historicamente possuiria uma vocação de grande potência (*derzhavnost*), as sucessivas gestões lideradas por Putin (nas quais incluímos os mandatos de Medvedev) promoveram reiteradamente o incremento da assertividade do país na política externa, conforme se pode atestar em fatos recentes (como no conflito sírio e na crise que absorve a Ucrânia desde 2013).

O interesse russo pela Ucrânia, no entanto, não é pontual e parece situar-se para além dos evidentes interesses econômicos presentes na região (sobretudo a questão do fornecimento de gás). Ao analisarmos os três documentos oficiais acerca do *Conceito de Política Externa da Federação Russa* (1993, 2000 e 2008), percebe-se que a conquista de um “papel de pleno direito nos assuntos globais” por parte da Rússia suporia não apenas a promoção de valores como a “multipolaridade” (ou “nova arquitetura das relações internacionais”) e o respeito às “normas do direito internacional”, mas sobretudo a necessidade de “formar um cinturão de boa vizinhança ao longo do perímetro das fronteiras da Rússia”. O último ponto claramente remete ao Exterior Próximo, região que esteve sob influência da Rússia desde sua concepção como *Rus Kievana* e que oficialmente passou a figurar como alvo central da política externa do Kremlin desde 1993.

Contudo, sugerimos que a estratégia só encontrou materialização visível com os governos Putin, na esteira de uma franca recuperação econômica e da popularidade interna de que goza o presidente. Decorreria daí o fato de que os documentos de política externa publicados depois de 1993 tornaram-se mais categóricos, celebrando a crescente liderança internacional do país e sinalizando para a expansão de seu influxo nas regiões limítrofes. A análise nos leva a crer, portanto, que, para os russos, seu o projeto de grande potência depende, em grande medida, do controle da região que rodeia o país.

Constatados esses objetivos, a última seção do artigo analisou as potencialidades e entraves para a Rússia no Exterior Próximo, verificando que o país procura incessantemente estabelecer laços com a maioria dos países na região (por vezes de forma bastante incisiva). Nesse sentido, observa-se que a Rússia, além de apostar em diplomacia atuante, visa expandir organizações de cooperação econômica, integração cultural-linguística e acordos comerciais, energéticos e militares com os países de seu entorno. Isso porque Moscou pretende consolidar seu protagonismo e/ou afastar o *appeal* ocidental quando e onde ele eventualmente se faz sentir.

A contrapartida a esse *appeal* deveria derivar, de acordo com os *Conceitos de Política Externa*, também do *soft power* russo. Contudo, se o citado *soft power* pode encontrar um terreno relativamente fértil em boa parte dos países do exterior próximo devido aos laços históricos que unem a Rússia à região, sua expansão para o Ocidente parece uma tarefa significativamente mais árdua. A antipatia generalizada dos países europeus e dos Estados Unidos diante da postura russa na recente crise da Ucrânia/Crimeia espelha essa dificuldade, não sendo do todo equivocado salientar que algumas das feridas geradas pela atuação dos soviéticos ao longo do século XX ainda não foram plenamente cicatrizadas.

Ainda assim, a recente desvalorização do rublo (fins de 2014), a queda no preço do petróleo e a estimativa de recessão para economia russa em 2015 questionam a capacidade de manutenção da estratégia atual russa. A despeito disso, os dados acerca do crescente orçamento da Rússia destinado ao setor militar sugerem que o país está disposto a recuperar o *hard power* que outrora possuiu, garantindo, ao menos preliminarmente, sua proeminência no Exterior Próximo (inclusive mediante o estabelecimento de bases militares em pelo menos sete países de seu entorno). O fato de que a Crimeia tenha se tornado a maior e mais recente dessas bases justifica *per se*, a atenção que a política externa russa vem merecendo por parte dos analistas de política internacional.

Referências

ADAM, Gabriel P. **As relações entre Rússia, Ucrânia e Belarus e o papel que nelas exercem os recursos energéticos**. 2008. 273 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

_____. A Ásia Central na política externa russa dos governos Putin e Medvedev. In: PECEQUILLO, Cristina Soreanu (Org.). **A Rússia – desafios presentes e futuros**. Curitiba: Juruá, 2010.

BANCO MUNDIAL. **Dados econômicos da Rússia, 1992-2013**. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/russian-federation>>. Data de acesso: 13/10/2013.

BERTONHA, João Fábio. **Rússia – Ascensão e Queda de um Império: Uma História Geopolítica e Militar da Rússia, dos Czares ao Século XXI**. Curitiba: Juruá, 2010.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUALINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1998.

BUGUBAEV, Kubangazy. **Kyrgyzstan-Russia Relations**. Strategic Outlook. Disponível em: <http://strategicoutlook.org/publications/Kyrgyzstan_Russia_Relations.pdf>. Acesso em: 23/12/2013.

CIA. World Fact Book. **Kazakhstan population, 2009**. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>. Data de acesso: 12/10/2013.

COOPER, William H. **Russia's Economic Performance and Policies and Their Implications for the United States**. Congressional Research Service, CRS Report for Congress, 2008. Disponível em: <<http://fpc.state.gov/documents/organization/106151.pdf>>. Data de acesso: 25/09/2013.

DRENNAN, John. **Russia strengthens its hand in Central Asia**. Washington D.C.: International Institute for Strategic Studies, 2013. Disponível em: <<http://iissvoicesblog.wordpress.com/2012/12/20/russia-strengthens-its-hand-in-central-asia/>>. Data de acesso: 27/11/2013.

DUGIN, Alexander. **Geopolítica do Mundo Multipolar**. Curitiba: Austral, 2012.

FEAN, Dominic. **A return to multi-vector balancing? Viktor Yanukovich's Government and Ukrainian Foreign Policy**. Publications du Institut français des relations internationales, 2010.

FREIRE, Maria Raquel. A Política Externa em Transição: o caso da Federação Russa. **Relações Internacionais**, Lisboa, nº 23, Setembro 2009, pp.75 – 89.

GEÓRGIA PROMETE adotar “política construtiva” em relação à Rússia. **Diário da Rússia**, Moscou, 28 out., 2013. Disponível em:

<<http://www.diariodarussia.com.br/internacional/noticias/2013/10/28/georgia-promete-adotar-politica-construtiva-em-relacao-a-russia/>>. Data de acesso: 12/11/2013.

HAAS, Marcel de. **Russia's Foreign Policy in the 21st Century: Putin, Medvedev and beyond.** New York: Routledge, 2010.

HIRO, Dilip. **Inside Central Asia: A political and cultural history of Uzbekistan, Turkmenistan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkey, and Iran.** London: Penguin, 2009.

HUTTER, Benjamin. Desemprego na Rússia atinge mínimo de 4,8%. **Gazeta Russa**, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://gazetarussa.com.br/sociedade/2013/04/22/russos_comemoram_taxa_de_desemprego_em_torno_de_48_18799.html>. Data de acesso: 27/09/2013.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). **The Military Balance**, 2013. Washington D.C., 2013. Disponível em: <<http://www.iiss.org/en/publications/military%20balance/issues/the-military-balance-2013-2003>>. Data de acesso: 21/11/2013.

JUBRAN, Bruno Mariotto. **Brasil e Rússia: política, comércio, ciência e tecnologia entre 1992 e 2010.** 2012. f. 38-68. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

KLEIN, Margarete. **Russia's Military Capabilities: "Great Power" Ambitions and Reality.** Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009. Disponível em <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2009_RP12_kle_ks.pdf>. Data de acesso: 13/10/2013.

KOZYREV, Andrei. The Lagging Partnership. **Foreign Affairs**, v. 73, n. 3, p. 59-70, Mai./Jun. 1994. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/49883/andrei-kozyrev/the-lagging-partnership>>. Data de acesso: 15/09/2013.

LEGVOLD, Robert. Russian Foreign Policy During Periods of Great State Transformation. In: LEGVOLD, Robert. **Russian Foreign Policy in the 21st Century and the Shadow of the Past.** New York: Columbia University Press, 2007.

LEVADA CENTER. **Russian Public Opinion 2010-2011.** Moscow, 2012. Disponível em: <<http://en.d7154.agava.net/sites/en.d7154.agava.net/files/Levada2011Eng.pdf>>. Data de acesso: 07/09/2013.

LEVGOLD, Robert (ed.). **Russian Foreign Policy in the 21st Century and the Shadow of the Past.** New York: Columbia University Press, 2007.

MANKOFF, Jeffrey. **Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics.** Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2009.

MAZAT, NUMA. SERRANO, FRANKLIN. A Geopolítica das Relações entre a Federação Russa e os EUA: da “Cooperação” ao Conflito. Rio de Janeiro: **Oikos**. v. 10, n. 2, 2011.

MEARSHEIMER, John. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: Norton, 2001.

_____. Why the Ukraine Crisis Is the West’s Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin. **Foreign Affairs**, 28 Aug. 2014. Web. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/141769/john-j-mearsheimer/why-the-ukraine-crisis-is-the-wests-fault>>. Acesso em: 29/08/2013.

MENON, Rajan. Introduction: Central Asia in the Twenty-First Century. In: RUMER, Eugene; TRENIN, Dmitri; ZHAO; Huasheng. **Central Asia: views from Washington, Moscow, and Beijing**. New York: M.E. Sharp, 2007.

NATO. **The North Atlantic Treaty**. Washington, D.C., Apr. 1949. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/ro/natolive/official_texts_17120.htm>. Data de acesso: 12/10/2013.

OKUNEVA, Liudmila. Os 25 anos da Política Externa da URSS/Rússia: questões-chave, evolução, perspectivas (1985-2010). In: PECEQUILLO, Cristina Soreanu (Org.). **A Rússia: desafios presentes e futuros**. Curitiba: Juruá, 2010.

PICCOLLI, Larlecianne. **O significado da interação entre política interna e externa para a (re) formação da Rússia Imperial**. 2010. 137 f. Monografia (graduação) - Faculdade América Latina.

PINTO, Paulo Antônio Pereira. Influência da Turquia, Irã e Rússia no sul do Cáucaso: O Caso do Azerbaijão. **Século XXI**, Porto Alegre, V. 3, Nº2, Jul-Dez 2012.

PUTIN, Vladimir. **Russia at the Turn of the Millennium**. Moscow, 30 dec. 1999. Disponível em: <<http://pages.uoregon.edu/kimball/Putin.htm>>. Data de acesso: 12/09/2013.

RUSSIA. **The Foreign Policy Concept of the Russian Federation**. Moscow, Apr. 1993. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.dcaf.ch%2Fcontent%2Fdownload%2F36019%2F527255%2Ffile%2Fbm_arbatov_05_concept_foreignpolicy.pdf&ei=a9UHVPqfAZKryASM-4DABw&usq=AFQjCNF774TzhbpU6VgLhSgJZPQRzHL48w>. Data de acesso: 11/09/2013.

RUSSIA. **The Foreign Policy Concept of the Russian Federation**. Washington, Jun. 2000. Disponível em: <<http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>>. Data de acesso: 11/09/2013.

RUSSIA. **The Foreign Policy Concept of the Russian Federation**. Moscow, Jul. 2008. Disponível em: <<http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>>. Data de acesso: 11/09/2013.

RÚSSIA. Serviço Federal Alfandegário. **Goods Export Structure**, 2012. Disponível em: <http://www.brazil.mid.ru/Russian_Federation_Facts_and_Figures.pdf>. Data de acesso: 24/09/2013.

RÚSSIA-TURCOMENISTÃO: As relações entre os dois países irão desenvolver-se sem intervalos. **Voz da Rússia**, Moscou, 13 set. 2009. Disponível em: <<http://portuguese.ruvr.ru/2009/09/13/1843377/>>. Data de acesso: 15/10/2013

RUSSIA CORTA abastecimento de gás à Ucrânia. **TSF**, Brasília, 01 jan. 2009. Disponível em: <http://www.tsf.pt/PaginaInicial/Internacional/Interior.aspx?content_id=1065702>. Data de acesso: 12/09/2013

SEGRILLO, Angelo. **O fim da URSS e a nova Rússia**: de Gorbachev ao pós-Yeltsin. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. Rússia: Economia e Sociedade. In: **II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – Seminário Rússia**. Brasília: Funag, 2008. Disponível em <<http://angelosegrillo.blogspot.com>> – Acessado em 03 de Outubro de 2010.

_____. A Política Externa Russa Pós-guerra Fria em relação ao Ocidente: uma leitura histórica. In: PECEQUILLO, Cristina Soreanu (Org.). **A Rússia**: desafios presentes e futuros. Curitiba: Juruá, 2010.

_____. A Diarquia Putin-Mevedev: dimensões da política interna e da política externa. In: Alves, André Gustavo de Miranda Pineli. (Org.). **Uma Longa Transição**: vinte anos de transformações na Rússia. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011, v. , p. 137-153.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **Military Expenditure Database, 2013**. Stockholm, 2013. Disponível em: <www.sipri.org/research/armaments/milex>. Data de acesso: 29/10/2013.

TAIBO, Carlos. **Rusia en la era de Putin**. Madrid: Catarata, 2006.

TANGREDI, Sam. **Anti-access warfare**: countering A2/AD strategies. Maryland: Naval Institute Press, 2013.

THORUN, Christian. **Explaining change in Russian foreign policy**: the role of ideas in post-Soviet Russia's conduct towards the West. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

TSYGANKOV, Andrei. **Russia's Foreign Policy**: Change and Continuity in National Identity. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

UCRÂNIA REJEITA acordo, e Rússia vence batalha contra a UE. **O Globo**, Vilnius, 29 nov. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/ucrania-rejeita-acordo-russia-vence-batalha-contra-ue-10917397#ixzz2mWHNYa7M>>. Data de acesso: 30/11/2013.

WALLANDER, Celeste. Russian-US Relations in the Post Post-Cold War World. **The Program on New Approaches to Research and Security in Eurasia**, Washington, 1999. Disponível em: <http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/pm_0070.pdf>. Data de acesso: 13/10/2013.

ZHEBIT, Alexander. A Rússia e seus amigos. In: PECEQUILLO, Cristina Soreanu (Org.). **A Rússia: desafios presentes e futuros**. Curitiba: Juruá, 2010.

Recebido em: Outubro de 2014;

Aprovado em: Julho de 2015.

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 3 | 2015

Antidumping e a Organização Mundial do Comércio: da emergência à incerteza da regulação internacional

Marc Antoni Deitos



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

ANTIDUMPING E A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO: DA EMERGÊNCIA À INCERTEZA DA REGULAÇÃO INTERNACIONAL

Marc Antoni Deitos¹

Resumo: Esse artigo tem como objetivo analisar a mudança de padrão do comportamento dos Estados nas negociações dos sucessivos acordos antidumping do sistema multilateral de comércio desde Bretton Woods. Parte-se do estudo histórico do comportamento dos Estados em relação aos códigos antidumping, após o fechamento das Rodadas Kennedy, Tóquio e Uruguai, e as reformas que se seguiram nas legislações domésticas dos signatários. Demonstra-se que, historicamente, os países aproximaram as práticas internas aos acordos multilaterais. Contudo, o mandato de abertura para negociar um novo acordo antidumping em Doha inseriu um componente desestabilizador na evolução histórica da regulação multilateral das medidas antidumping. Os membros, diante das incertezas de Doha, se anteciparam ao fechamento da rodada, alterando as legislações nacionais para adaptá-las aos novos desafios do comércio internacional, em movimento contrário ao historicamente verificado. Esse comportamento tende a dificultar ainda mais o fechamento da Rodada de Doha, uma vez que os membros limitaram, antecipadamente, em suas legislações nacionais antidumping, grande parte dos temas que poderiam transigir nas negociações internacionais.

Palavras-chave: antidumping; Organização Mundial do Comércio; Rodada de Doha.

ANTI-DUMPING AND THE WORLD TRADE ORGANIZATION: FROM THE EMERGENCY TO THE UNCERTAINTY OF THE INTERNATIONAL REGULATION

Abstract: This article analyses the change in the pattern of State behavior throughout the successive antidumping agreements at the multilateral trade regime since Bretton Woods. It analyses the historic pattern of State behavior related to the antidumping agreements after each round of negotiation – Kennedy, Tokyo and Uruguay Round. It suggests that, historically, the signatories have brought together national and international regulations. On the other hand, it also suggests that the Doha Round has made a change in this historic pattern of State behavior. Confronted with Doha Round uncertainties, WTO members issued new anti-dumping regulations to face the challenges imposed by the actual international economic context. This behavior difficult even more to reach a final say on the new antidumping agreement negotiated during the Doha Round. The signatories have already written down their international position, when they passed new antidumping regulations at home. This behavior constraints the natural bargain that occurs in international negotiations, since it implicates changes in brand new national legislation.

Key-words: antidumping; World Trade Organization; Doha Round.

¹ Doutor em Direito Internacional e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Curso de Relações Internacionais da UniRitter – Rede Laureate International Universities. Conselheiro de Defesa Comercial da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS). E-mail de contato: marc_deitos@uniritter.edu.br

Introdução

A regulação internacional a respeito do dumping e das medidas antidumping pode ser compreendida a partir de um divisor de águas muito preciso. O nascimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) elevou esse instrumento de defesa comercial de um simples código acertado entre alguns Estados, aos quais outros parceiros eram convidados a se engajar, para um acordo internacional vinculante, submetido a um sistema juridicizado de solução de controvérsias e a um sistema de monitoramento e supervisão de sua implementação por todos os membros da OMC - o Comitê Antidumping.

A evolução multilateral dos temas relacionados ao dumping seguiu um padrão definido. Ao término de cada rodada de negociações (Kennedy, Tóquio e Uruguai), os países passaram por ondas de reformas em suas legislações domésticas para adaptá-las às normas multilaterais, aproximando as práticas internas dos conceitos e técnicas alcançados no âmbito internacional. Concomitantemente a esse processo, assistiu-se a uma alteração no comportamento internacional dos Estados em defesa de sua indústria nacional prejudicada por medidas antidumping. Durante as décadas iniciais do *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT), os Estados enfrentavam constrangimentos consideráveis para questionar a atuação de outro membro em relação às medidas antidumping, uma vez que poucos efetivamente faziam uso desse instrumento, e os que o utilizavam evitavam confrontar os membros mais poderosos, consequência de um sistema *power-oriented* (JACKSON, 2007).

A partir da Rodada Uruguai, a emergência de um sistema *rule-oriented* (JACKSON, 2007) ampliou o número de países que passaram a utilizar as medidas antidumping, assim como motivou os Estados a vencer os antigos constrangimentos e enfrentar os parceiros poderosos no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, alterando substancialmente o comportamento dos Estados em relação ao dumping. Apesar dessa mudança, a abertura de uma nova rodada de negociação do Acordo Antidumping (ADA) em Doha inseriu um componente desestabilizador na evolução histórica da regulação multilateral do tema. Os membros, diante das incertezas de Doha, se anteciparam ao fechamento da rodada, alterando suas legislações nacionais para adaptá-las aos desafios contemporâneos do comércio internacional, em movimento contrário ao historicamente verificado.

Com o objetivo de investigar a mudança no padrão de comportamento dos Estados nas negociações dos sucessivos acordos antidumping do sistema multilateral de comércio desde Bretton Woods, estrutura-se este artigo em duas partes principais, além de uma introdução e de uma conclusão. Utilizando-se do método histórico, a primeira parte deste artigo percorre o período entre 1947 e o início da Rodada Uruguai em 1986, com o objetivo específico de demonstrar a convergência entre o plano internacional e o nacional, no que diz respeito à regulação antidumping. A segunda parte deste artigo reflete sobre o período compreendido entre o início do funcionamento da OMC, em 1995, e o contexto atual da Rodada de Doha. A comparação desses períodos indica que as negociações em andamento parecem percorrer um caminho distinto daquele historicamente verificado. Os membros da OMC anteciparam-se ao fechamento da Rodada de Doha e definiram suas posições internacionais em novas legislações internas a respeito das medidas antidumping, restringindo o espaço para a barganha e a negociação internacional.

Da emergência da regulação multilateral à Rodada Uruguai

Tão logo se sentiram os efeitos sobre o comércio internacional da aplicação das medidas antidumping amparadas em normas unilaterais dos Estados, iniciaram-se os esforços para a harmonização, no nível multilateral, das leis então vigentes. O dumping constituiu o primeiro instrumento de defesa comercial apresentado às mesas de negociação internacional, na Conferência de Gênova, em 1922, no âmbito da Liga das Nações. Ao término da Conferência, o Secretário-Geral da Liga das Nações, considerando a estreita relação entre a prática de dumping e o tratamento equitativo do comércio internacional, solicitou uma pesquisa sobre a questão, da qual resultou o trabalho seminal de Jacob Viner, intitulado *A Memorandum on Dumping* (VINER, 1926), além do primeiro estudo comparado entre as legislações antidumping em vigor (TRENDELENBURG, 1927). Conquanto a importância desses primeiros estudos, não se avançou, no âmbito da Liga das Nações, a respeito de uma regulação internacional para as medidas antidumping.

O dumping retornaria à pauta internacional durante a negociação do GATT, que se estendeu entre 1945 e 1948 - ano em que entrou em vigor. A exceção do Reino Unido - que considerava o dumping uma consequência natural da liberalização do comércio internacional - havia amplo suporte para a regulação das medidas antidumping, desde que os seus pressupostos fossem devidamente investigados pelos Estados. Durante os trabalhos preparatórios do GATT, foram enfrentados cinco pontos centrais na

negociação a respeito das medidas antidumping: a própria definição de dumping², o uso de outras formas compensatórias e retaliatórias que não somente as medidas antidumping³, a condenação explícita da prática do dumping no texto do GATT⁴, o efeito equalizador e/ou punitivo a ser atribuído à medida antidumping⁵ e, por fim, a determinação do dano à indústria em momento precedente à aplicação da medida antidumping⁶. Dentre esses cinco pontos, a delegação brasileira destacou-se por defender a aplicação das medidas antidumping com efeito punitivo, expondo os graves danos que a prática contínua do dumping acarretava às economias nacionais. A proposta brasileira não obteve apoio dos demais negociadores (STEWART, MARKEL, KERWIN, 1993).

Do resultado da negociação sobre esses cinco pontos centrais emergiram as primeiras normas multilaterais a respeito da aplicação das medidas antidumping, consubstanciadas nos sete parágrafos do artigo VI do GATT de 1947. O artigo VI define, em linhas bastante gerais, o conceito de dumping para o qual convergiram os Estados-parte, além de alguns parâmetros que guiam a aplicação das medidas antidumping. Utilizou-se uma linguagem vaga, tendo sido deixado para o Sistema de Solução de Controvérsias (SSC) do GATT a função de delimitar e interpretar os conceitos, conforme o uso das medidas antidumping e das controvérsias entre os Estados-parte possibilitassem evoluir em sua aplicação.

O artigo VI do GATT concedeu aos Estados uma ampla margem de discricionariedade que buscava atender duas funções principais. Em primeiro lugar, para os Estados que ainda não possuíam uma legislação antidumping, tornava-se menos complexo

² No início das negociações, partiu-se de quatro formas de dumping: de preço, de serviços, de câmbio e social. Considerou-se que o debate sobre o dumping na área de serviços era tema ainda muito incipiente e que estudos mais profundos eram necessários antes de regulá-lo no nível multilateral. No que tange ao dumping de câmbio, decidiu-se que o fórum apropriado para lidar com o tema era o Fundo Monetário Internacional. O dumping social possuía contornos muito imprecisos, envolvendo questões trabalhistas e de saúde pública. Restou, por fim, a definição de dumping, como se encontra no GATT, correspondente ao dumping de preço.

³ Aventava-se a possibilidade de restrições quantitativas, a qual foi rechaçada por constituir um dos objetivos centrais do próprio GATT a eliminação dessas formas de restrições ao comércio internacional.

⁴ Prevaleceu a inserção do dumping, no texto do GATT, como uma prática condenável internacionalmente, contudo não da forma mais incisiva defendida por alguns Estados, como Cuba, Síria e Líbano, em oposição ao Reino Unido, que considerava o dumping uma consequência plenamente aceitável da liberalização do comércio internacional.

⁵ O efeito punitivo das medidas antidumping, da mesma forma que as restrições quantitativas, atentavam contra o espírito do GATT, que buscava estimular o comércio entre os Estados e restringir o uso de mecanismos que pudessem criar atritos entre seus signatários, sendo, portanto, descartado.

⁶ A necessidade de determinação do dano à indústria tornou-se um dos pressupostos vigentes para a aplicação das medidas antidumping.

adaptar os termos do acordo ao seu sistema jurídico e à respectiva organização burocrática do Estado. Em segundo lugar, para os Estados que possuíam uma legislação antidumping anterior ao artigo VI do GATT, a linguagem maleável deixava-os confortáveis pelo menor risco de contradição entre a norma multilateral e a norma nacional, se comparado com os antagonismos que o uso de conceitos mais restritivos poderia acarretar.

Se, por um lado, o artigo VI possibilitava essas vantagens aos Estados-parte do GATT, por outro lado, a discricionariedade ampliava os riscos de interpretações divergentes no âmbito nacional. Para contornar a divergência da aplicação do texto do GATT, caso um Estado-parte considerasse que a aplicação de medidas antidumping por outro Estado-parte ocorresse em desconformidade com o artigo VI, era possível acionar o SSC.

A incipiência do sistema do GATT, aliada ao uso restrito das medidas antidumping por poucos países, fez com que apenas uma medida antidumping fosse questionada no SSC, em sua primeira década de vigência. Esse cenário está muito distante da conjuntura contemporânea, em que milhares de medidas antidumping estão em vigor em todo o mundo e uma grande parte das controvérsias na OMC refere-se ao assunto (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2013). De qualquer modo, em 1954, a Itália inaugurou a primeira controvérsia em que a aplicação de uma medida antidumping foi trazida à esfera multilateral. O objetivo da Itália era defender sua indústria de meias de náilon, questionando o método de cálculo do dumping e de determinação do dano à indústria utilizado pelas autoridades suecas. O painel estabelecido para resolver essa controvérsia recomendou alterações para as duas partes, Itália e Suécia, que as aceitaram e as implementaram, tendo como resultado de destaque a revogação da legislação antidumping pela Suécia e a respectiva adoção de uma normativa doméstica em conformidade com o GATT.

O caso trazido pela Itália contra a Suécia permaneceria por mais de trinta anos como a única controvérsia internacional a respeito das medidas antidumping no sistema GATT. A ociosidade do SSC do GATT, no que tange às medidas antidumping encontra explicação em uma série de fatores: o número relativamente baixo de países que dispunham de uma legislação antidumping e dela efetivamente faziam uso, a descrença dos países no SSC do GATT – considerado como mais uma forma de exercício de poder por alguns Estados – e o grande desconhecimento da maior parte dos países sobre o próprio funcionamento desse instrumento de defesa comercial.

Durante os primeiros quinze anos do GATT, os temas não tarifários tiveram pouco espaço para ingressar na agenda das negociações, tendo em vista que o maior esforço nesse período centrava-se, justamente, na diminuição das barreiras tarifárias entre os Estados signatários (BOOSHE, 2005). Por isso, apesar do tema do dumping e da aplicação das medidas antidumping ter originado, em 1956, o *Group of Experts on Anti-Dumping and Contervalling Dutie*, com o objetivo de unir os interessados na evolução no tema, eles ficaram afastados dos assuntos prioritários. As quatro rodadas de negociações ocorridas desde 1947 (Annecy em 1949, Torquay em 1951, Genebra em 1956 e Dillon entre 1960 e 1961) centraram-se nas reduções tarifárias. Foi somente com a Rodada Kennedy, entre 1964 e 1967, que o dumping encontrou oportunidade para adentrar o espaço privilegiado das negociações, uma vez que as reduções tarifárias começaram a apresentar seus limites para a expansão do comércio internacional (TREBILCOCK, HOWSE, ELIASON, 2013).

Os principais debates durante a Rodada Kennedy a respeito do dumping foram protagonizados entre os Estado Unidos e o Reino Unido. Os dois países possuíam posições antagônicas sobretudo em dois temas. O primeiro envolvia o reconhecimento do dumping como uma prática, por si só, acionável pelo sistema GATT – posição defendida pelos Estados Unidos. E o segundo dizia respeito à possibilidade do Estado ter capacidade para dar início à investigação de dumping, ou se essa capacidade deveria permanecer, exclusivamente, com a indústria nacional afetada pelo dumping – posição defendida pelo Reino Unido. Para além desses temas mais específicos, posições divergentes também foram levantadas quanto à própria necessidade de um acordo exclusivo para regular as medidas antidumping. Nesse sentido, outros Estados apresentavam posições divergentes. Por exemplo, a Austrália considerava suficiente a previsão do artigo VI para a regulação do dumping do comércio internacional, enquanto a Suécia defendia a urgência de um acordo pormenorizado sobre a questão (STEWART, MARKEL, KERWIN, 1993).

As negociações durante a Rodada Kennedy culminaram no primeiro código multilateral para tratar exclusivamente do dumping e dos procedimentos para aplicação das medidas antidumping. O Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do GATT, título oficial do Código Antidumping (CAD), como se tornou amplamente conhecido, entrou em vigor em 1º de julho de 1968. Seu principal objetivo foi clarificar, delimitar e estabelecer parâmetros para aplicação dos termos amplos do artigo VI do GATT.

O CAD resultante da Rodada Kennedy aprofundava os compromissos assumidos pelos Estados-parte do GATT. Ele foi concebido para ser aplicado somente aos Estados signatários do CAD, pois ampliava o escopo da cooperação numa área específica do comércio internacional. Isso significa que o Estado parte do GATT não se tornava parte do CAD automaticamente. A geometria variável de participação dos Estados no sistema GATT deu origem ao “GATT *à la carte*” - um sistema em que cada Estado escolhia do cardápio de acordos do GATT aqueles em que desejava cooperar, não se vinculando à totalidade dos acordos.

Apesar da discricionariedade conferida ao Estado para se vincular ao CAD, estava bastante claro em seu texto o comprometimento dos Estados signatários em adaptar as legislações nacionais às normas multilaterais, caso optasse por dele fazer parte. Por essa razão principal, o CAD de 1968 gerou um impacto significativo na harmonização das legislações antidumping domésticas. Nos anos seguintes, os Estados Unidos, apesar da forte resistência interna contrária à alteração da lei antidumping, a Comunidade Europeia, o Canadá e a Austrália, que figuravam na lista dos países que efetivamente faziam uso das medidas antidumping, modificaram significativamente suas legislações nacionais, adaptando-se ao acordo internacional (STEWART, MARKEL, KERWIN, 1993).

Considerando que o CAD da Rodada Kennedy havia gerado efeitos significativos, com a adequação das legislações antidumping dos mais importantes Estados comerciantes da época, e que essa alteração também ocasionou algum desgaste político interno nesses Estados, o tema não foi trazido à negociação no início da Rodada Tóquio. Foi somente na sua fase de fechamento em que uma série de questões consideradas inadiáveis possibilitou que o dumping reingressasse com força. Dentre as questões levantadas, destacava-se o aumento de países participantes da Rodada Tóquio em comparação com a Rodada Kennedy, e o fato de que grande deles não dispunha de qualquer tipo de regulação doméstica a respeito do dumping.

Na Rodada Tóquio, o número de Estados participantes saltou de cinquenta e cinco (55) para noventa e nove (99), com o ingresso dos Estados recém independentes da África, Ásia e Oceania. Apesar do aumento significativo desses novos Estados nas negociações, eles não se encontravam alinhados à regulação antidumping em vigor, como destacam Stewart, Merkel e Kerwin (1993:71): “*In fact, as of 1977, none of the parties to the Agreement [Código Antidumping] could be truly considered developing countries, with the closest possible signatories being Czechoslovakia, Hungary, Malta, Poland, Portugal,*

and Yugoslavia”. Apesar disso, os países em desenvolvimento consideravam as medidas antidumping um tema de especial interesse, por constituir um instrumento diretamente conectado à necessidade de desenvolvimento industrial, tendo em vista as respectivas condições econômicas que dificultavam a concorrência internacional na produção de bens industrializados.

Como resultado da negociação da Rodada Tóquio em 1979, emergiu um novo CAD, oficialmente intitulado Acordo Relativo à Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio. A participação engajada dos países em desenvolvimento aportou a novidade da previsão do tratamento diferenciado – o que motivou o Brasil a tornar-se um dos Estados signatários do CAD ao término da Rodada Tóquio, juntamente com a Índia, dentre outros países em desenvolvimento. Conforme o texto do acordo, reconheceu -se

(...) que os países desenvolvidos devem levar em especial conta a situação peculiar dos países em desenvolvimento, quando cogitarem da aplicação de medidas antidumping em conformidade com este Código. Antes da aplicação de direitos antidumping, serão exploradas as possibilidades de soluções construtivas previstas neste Código, quando aqueles afetarem os interesses essenciais dos países em desenvolvimento (WORLD TRADE ORGANIZATION, 1979).

O CAD de 1979 revogou expressamente o CAD negociado na Rodada Kennedy e trouxe algumas alterações significativas, dentre as quais se destaca a previsão de um sistema próprio de solução de controvérsias entre os Estados-parte do CAD. Com essa previsão, emergiu da Rodada Tóquio um sistema dual de solução de controvérsias em relação à aplicação das normas antidumping, não obstante a similaridade de seus procedimentos. Essa dualidade permitia que as controvérsias relacionadas à aplicação do artigo VI do GATT fossem apresentadas segundo os procedimentos do SSC comum do GATT, enquanto que as controvérsias em relação à aplicação do próprio CAD se submetiam ao procedimento específico previsto no acordo.

Os dois procedimentos possuíam fases similares. Caso uma das partes contratantes considerasse que uma vantagem resultante do acordo tivesse sido anulada ou reduzida em função do descumprimento das normas multilaterais por outra parte contratante, requeriam-se consultas, com o objetivo de alcançar uma solução mutuamente satisfatória para a controvérsia. No caso de insucesso das consultas, o GATT previa a formação de um painel para avaliar a controvérsia, realizar recomendações e, porventura,

autorizar a suspensão nas normas multilaterais, de forma a pressionar o Estado em desconformidade a adequar sua legislação às normas do GATT, ou denunciá-lo.

O SSC específico do CAD estabelecia uma fase conciliatória adicional entre as consultas e a formação do painel. Se as consultas não alcançassem uma solução mutuamente satisfatória, qualquer uma das partes envolvidas poderia submeter a controvérsia ao Comitê de Práticas Antidumping (Comitê Antidumping), órgão estabelecido pelo CAD para zelar pelo seu cumprimento. Nesse caso, utilizando-se dos bons ofícios, o Comitê Antidumping buscava estimular as partes envolvidas a encontrar uma solução mutuamente aceitável. No caso de insucesso dos bons ofícios, e mediante solicitação de uma das partes envolvidas na controvérsia, o Comitê Antidumping estabelecia um painel para examinar o assunto, no mesmo formato e com as mesmas competências previstas pelo SSC do GATT.

A previsão de um procedimento específico, além do procedimento comum do GATT para a solução de controvérsias, não implicou o seu uso mais frequente pelos Estados. Após o contencioso a respeito das medidas antidumping aplicadas pela Suécia contra as meias de náilon italianas em 1955, relatado acima, passaram-se trinta anos até que o segundo caso fosse apresentado ao SSC do GATT. De modo similar, o procedimento específico do CAD hibernou por uma década, até que a Suécia apresentasse o primeiro caso contra os Estados Unidos pela aplicação de medidas antidumping sobre o aço inoxidável do país nórdico. Em poucos anos, esse cenário letárgico das controvérsias internacionais se transformaria abruptamente com a expectativa do nascimento da OMC.

Um sinal dessa mudança apontou com a adoção do relatório do primeiro painel sob o procedimento específico do CAD, em agosto de 1990. Em outubro do mesmo ano, a segunda controvérsia já havia sido estabelecida e, entre 1991 e 1992, seis novos relatórios a respeito da aplicação de medidas antidumping foram adotados, deixando nítida a escalada do uso dos procedimentos para solução de controvérsias. O aumento exponencial do recurso ao SSC explica-se por uma série de fatores: a percepção que as negociações abertas na Rodada Uruguai, em 1986, estavam próximas ao fim e que dela emergiria um regime internacional do comércio com princípios, normas e procedimentos vinculantes, sendo que os painéis formavam um elemento importante para as negociações do texto dos novos acordos, o uso do SSC pelos Estados justamente para barganhar posições e temas nas negociações da Rodada Uruguai e, por fim, a falta de comprometimento dos Estados

com um CAD do qual faziam parte um número reduzido de países, implicando um fraco engajamento com o texto do acordo (STEWART, MARKEL, KERWIN, 1993).

A Rodada Tóquio do GATT, assim como a sua predecessora Rodada Kennedy, teve um impacto profundo nas legislações antidumping dos mais importantes países comerciantes da época em razão, sobretudo na harmonização de conceitos e procedimentos para aplicação das medidas antidumping. Como resultado direto da Rodada Tóquio, procedeu-se a uma nova onda de reformas nas legislações antidumping domésticas para adequá-las à regulação internacional. Nesse sentido, em 1979, emendou-se a legislação estadunidense e, em 1984, a legislação australiana. Novas leis nacionais foram promulgadas na Finlândia (1980), no Japão (1980) no Canadá (1984) e na Comunidade Europeia (1984), assim como os países em desenvolvimento iniciavam sua caminhada na implementação das medidas antidumping como instrumento de defesa comercial, a exemplo do Brasil e da Índia, que se tornaram signatários do CAD na Rodada Tóquio. Uma década mais tarde, com o fechamento da Rodada Uruguai e o nascimento da OMC, os Estados passariam por uma nova fase de adequação das legislações nacionais às normas multilaterais, cujo padrão se alteraria somente no decorrer da Rodada de Doha.

Do nascimento de um regime *rule oriented* às incertezas de Doha

Às vésperas do lançamento de uma nova rodada de negociação entre os Estados-parte do GATT, que viria a acontecer em Punta del Este em 1986, desanimados pelo número pouco expressivo de Estados signatários do CAD e pela constatação de que, entre esses Estados, havia grande discordância a respeito da implementação uniforme dos preceitos técnicos, o dumping não ingressou na pauta das principais negociações da Rodada Uruguai. O objetivo central da rodada era o funcionamento do sistema internacional de comércio, restando às tecnicidades internas dos acordos apenas uma atenção secundária. Os principais temas preparatórios da Rodada Uruguai diziam respeito à unidade do sistema GATT e, por prolongamento, à adesão dos países em desenvolvimento aos acordos que o compunham, sendo nesse último aspecto em que o CAD ganhava alguma relevância. Ou seja, a Rodada Uruguai focava-se mais nos aspectos sistêmicos de funcionamento do comércio internacional que nos pormenores dos acordos que o compunham.

No lançamento da Rodada Uruguai, o mandato para as negociações do CAD foi concedido, em um âmbito bastante amplo, composto por todos os demais Acordos

Multilaterais de Comércio (AMC), que incluíam, por exemplo, as compras governamentais, as barreiras técnicas, os subsídios e medidas compensatórias, dentre outros, sob a competência do Grupo Negociador de Normas. Contudo, ao longo da Rodada, o CAD foi ganhando espaço e destaque, principalmente por sua adoção por países em desenvolvimento e pelo uso crescente do SSC para resolver disputas envolvendo a aplicação de medidas antidumping. Nesse contexto, o Comitê Antidumping passou a exercer um papel essencial para que debates mais aprofundados e técnicos do CAD tivessem um espaço específico na negociação, ao lado da evolução sistêmica do GATT. Por essa dinâmica, o CAD, na Rodada Uruguai, enfrentou um processo bifurcado de negociação, no qual era submetido às barganhas sistêmicas no Grupo Negociador de Normas, ao mesmo tempo em que seus conceitos jurídicos e termos técnicos eram negociados no Comitê Antidumping.

Com a assinatura dos acordos de Marraquesh, finalizando a Rodada Uruguai (1986 – 1994), o papel do Acordo Antidumping (ADA) na nova organização criada - a OMC - refletia, precisamente, o processo bifurcado em que foi gestado. Do ponto de vista sistêmico, decorrente do Grupo Negociador de Normas, exsurtiu um regime internacional do comércio, guiado por princípios, normas e procedimentos que estabeleceu uma estrutura regulatória ampla e vinculante. Encerrou-se o “*GATT à la carte*”, em que era facultado aos Estados aderir a alguns acordos do sistema multilateral, como o CAD, por exemplo, sem exigir que o Estado se vinculasse aos demais acordos do sistema GATT. Em seu lugar, a Rodada Uruguai deu origem ao “*single undertaking*”, em que o Estado, ao tornar-se membro da OMC, obriga-se ao pacote completo de acordos: propriedade intelectual, investimentos, solução de controvérsias e, inclusive, o Acordo Antidumping originado da Rodada Uruguai (ADA). Portanto, a partir do nascimento da OMC, o ADA deixou de ser facultativo e tornou-se um acordo obrigatório e vinculante para os seus membros. Substituiu-se a nomenclatura Código Antidumping, proveniente das rodadas anteriores, por Acordo Antidumping, reforçando a concepção de que o novo documento é fruto da negociação conjunta dos membros da OMC e que todos estão voluntariamente a ele vinculados (BOURGEOIS, 2008).

O caráter vinculante do ADA na OMC está estritamente relacionado ao SSC. A principal característica do SSC na OMC, em comparação ao modelo que prevalecia no GATT, consiste na sucessão de um mecanismo baseado nas negociações diplomáticas para um sistema regido por princípios, normas e procedimentos jurídicos. Essa guinada rumo a

um sistema jurisdicional na OMC não suprimiu os traços diplomáticos do GATT, mantendo, por exemplo, a realização de consultas e o caráter *perene* do recurso aos bons ofícios, à conciliação e à mediação entre os membros, antes de desencadear o processo jurisdicional da solução das controvérsias, que prevê, em última instância, a suspensão de direitos decorrentes dos acordos da OMC, quando um membro atua em desconformidade com as normas multilaterais e não cumpre com as recomendações para adequação.

Nessa alteração fundamental do sistema GATT para o da OMC, John Jackson (2008) identificou a transição de um sistema assentado na teoria realista do exercício do poder no comércio internacional para um sistema que passava a ser guiado pelo institucionalismo liberal, por meio de normas vinculantes a todos os membros e, portanto, capazes de diluir a variável do poder por meio de um sistema jurídico, inaugurando os conceitos de *power-oriented* e *rule-oriented*. Esses conceitos passaram a ser amplamente utilizados para caracterizar o sistema GATT e o sistema OMC respectivamente, quando comparados.

A transição de um sistema *power-oriented* para um sistema *rule-oriented* contribuiu para compreender o comportamento internacional dos Estados nas primeiras controvérsias a respeito das medidas antidumping no sistema GATT e na OMC. Durante as décadas de funcionamento do sistema GATT, dificilmente usuários tradicionais das medidas antidumping - identificados pela sigla QUAD (Canadá, União Europeia, Japão e Estados Unidos), ou seja, o quadrilátero - eram desafiados no âmbito multilateral. Exemplo disso é que os primeiros casos apresentados ao sistema GATT contrapunham, respectivamente, Suécia e Itália, Finlândia e Nova Zelândia. O primeiro contencioso contrapondo os Estados Unidos só foi apresentado em 1990 pela Suécia. Essa tendência ainda se manteve no início do funcionamento da OMC, em que o primeiro caso envolvendo medidas antidumping foi solicitado pelo México contra a Guatemala.

Em geral, os países em desenvolvimento se encontravam constrangidos pela percepção de que os membros do QUAD pudessem aplicar retaliações unilaterais, sobretudo as previstas na legislação interna dos Estados Unidos, ou perdessem os benefícios de acordos preferenciais que possuíam com esses países, características do sistema *power-oriented*. Com o início do funcionamento da OMC, os países em desenvolvimento passaram a utilizar o SSC para questionar as políticas dos países desenvolvidos, com base nos acordos assinados e desafiar as legislações que não se encontravam em conformidade com a regulação multilateral. A percepção de que a OMC

encontrava-se respaldada por um sistema *rule-oriented* alterou radicalmente o perfil do uso das medidas antidumping, assim como encorajou os países em desenvolvimento a agirem, no SSC, para questionar as medidas antidumping aplicadas pelos países desenvolvidos em descumprimento ao ADA. A atuação dos países em desenvolvimento, em um sistema juridicizado, passou a ser uma característica de destaque da própria OMC.

Além dessa mudança sistêmica no comportamento internacional dos membros da OMC no SSC, o ADA tornou-se um texto com um alto grau de especificidade. A alteração decorreu do trabalho efetuado pelo Comitê Antidumping durante o período de negociação. As regras sobre a condução da investigação, o cálculo da margem de dumping, a forma da cobrança dos direitos antidumping e a definição do conceito de indústria nacional foram pormenorizados pelo ADA. Além disso, a aplicação de medidas antidumping provisórias, a retroatividade dos direitos antidumping, a duração da medida, o compromisso de preços e a possibilidade de aplicação de medidas antidumping em nome de terceiro país constituíam institutos ainda, em grande medida, desconhecidos dos membros da OMC. Nesse sentido, o ADA, ao avançar na regulação das medidas antidumping e nos conceitos técnico-jurídicos, submetia-os à interpretação do SSC da OMC.

O início do funcionamento da OMC impactou profundamente os seus membros, sobretudo aqueles que tinham condições efetivas de utilizar a regulação internacional do comércio em benefício de suas economias. Em termos bastante simples, o novo sistema possibilitava ampliar o comércio internacional e, concomitantemente, ficar atento à defesa comercial. Para tanto, foi necessário adaptar as legislações nacionais às regras mais precisas e aos conceitos técnico-jurídicos do ADA, ou ainda, para aqueles que não possuíam qualquer legislação antidumping, estabeleceu-la, como ocorreu, por exemplo, com as Filipinas e a Tailândia em 1994, a Indonésia em 1995, a Costa Rica em 1996 e a China em 1997 (CHAD, 2012).

A confiança dos Estados em um SSC juridicizado e menos sujeito às pressões de poder implicou o aumento exponencial do seu uso. Enquanto nos quarenta e sete anos do sistema GATT (1947 – 1994), constituíram-se apenas oito painéis em casos referentes à aplicação de medidas antidumping, na era OMC (1995-2014), em menos de vinte anos, já foram contabilizados quarenta e seis painéis concernentes às medidas antidumping. Caso se considere as controvérsias em fase de consultas ou que resultaram em acordo entre os

membros, sem a emissão de um relatório do painel, alcança-se noventa e dois casos versando sobre a aplicação de medidas antidumping (DEITOS, 2014).

As medidas de defesa comercial - que incluem as medidas antidumping, as medidas compensatórias e as medidas de salvaguarda - deram origem à fatia mais expressiva de contenciosos iniciados na OMC. Elas correspondem a mais de cinquenta por cento das controvérsias apresentadas ao SSC. Duzentos e trinta e sete (237) do total de quatrocentos e sessenta e três (463) controvérsias referem-se à defesa comercial, sendo que quarenta por cento (40%) dizem respeito, exclusivamente, às medidas antidumping. A defesa comercial, com destaque para as medidas antidumping, tornou-se o palco das controvérsias entre os membros da OMC (DEITOS, 2014).

Os números expressivos de controvérsias envolvendo as medidas antidumping escondem uma conjuntura internacional contemporânea bastante diversa daquela decorrente das rodadas anteriores de negociação. Pela primeira vez na história do sistema multilateral de comércio, vem-se alterando as legislações nacionais no decorrer da rodada em negociação - Rodada Doha - em movimento oposto ao que se acompanhou nas rodadas anteriores, em que ciclos de uniformização das legislações nacionais seguiam-se ao término de cada rodada de negociação (Kennedy, Tóquio e Uruguai), conforme verificado na primeira parte deste artigo.

Os membros têm se antecipado às incertezas da Rodada Doha, reformando as legislações nacionais antidumping para reagir ou mesmo acompanhar a conjuntura internacional do comércio pós-crise de 2008, enquanto as negociações, no âmbito multilateral, avançam pouco. Esse movimento preventivo impõe constrangimentos para o próprio término da Rodada Doha, uma vez que as legislações nacionais reformadas estabelecem, previamente, a posição internacional do país, impondo limites à barganha natural das negociações internacionais.

O cenário internacional alterou-se profundamente desde o lançamento da Rodada Doha e, sobretudo, após a crise de 2008. Em grande parte dos membros da OMC houve uma escalada do uso das medidas antidumping e o retorno de algumas barreiras protecionistas, com o intuito de proteger as economias nacionais das incertezas da conjuntura internacional. Mas, sobretudo, foi a reação dos membros, diante da ausência de perspectivas quanto ao fechamento da Rodada Doha, que os impulsionou a iniciar reformas em suas legislações antidumping ainda durante o mandato negociador da rodada, o que alterou a lógica de funcionamento histórico da adequação das normas nacionais às

multilaterais. Os acordos antidumping das Rodadas Kennedy, Tóquio e Uruguai antecederam ondas de uniformização das legislações nacionais, enquanto que, nos últimos anos, os membros da OMC têm reformado suas legislações nacionais, antecipando-se às incertezas de Doha.

Toda alteração na legislação antidumping dos membros da OMC deve ser comunicada ao Comitê Antidumping. As alterações são classificadas em dois tipos: substituições de legislações anteriores ou suplementos às legislações já existentes. Considerando-se apenas os membros indicados no Relatório do Comitê Antidumping como usuários efetivos das medidas (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2013), percebe-se que um número representativo tem alterado sua legislação antidumping nos últimos anos, após a Rodada Doha completar uma década de negociação e não apontar para um fechamento no curto prazo.

Dentre os membros da OMC que realizaram alterações mais profundas, substituindo as legislações existentes, encontram-se a União Europeia, a Índia e o Brasil, que figuram entre os maiores usuários das medidas antidumping. Outros membros alteraram suas legislações, incluindo novos dispositivos, especificando o uso de alguns termos ou inserindo procedimentos antes inexistentes. Entre esses países estão a Austrália, o Chile, o Japão, a Nova Zelândia e o Peru (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2013).

Entre as principais razões para o número crescente de substituições ou alterações que vêm sendo comunicadas ao Comitê Antidumping está o desconforto causado pelo insucesso das sucessivas Conferências Ministeriais e o pessimismo que se seguiu aos encontros de Cancun (2003) e Hong Kong (2005), quando a rodada se encontrava mais próxima a um fechamento se comparada à conjuntura pós-crise de 2008, em que as Conferências Ministeriais em Genebra (2009 e 2011) almejavam, simplesmente, manter a confiança do sistema multilateral de comércio (NICOLICH, 2013).

Uma das implicações desse processo é que os próprios membros da OMC, pela publicação de nova legislação antidumping, delimitam a amplitude da negociação internacional, o que os impede de transigir sobre esses aspectos no curto prazo. Isso ocorre porque, ao se publicar uma lei doméstica que trata de um tema controverso no âmbito internacional, o Estado torna pública sua posição. Além da alteração das legislações constituir processos complexos no âmbito doméstico, a publicidade da posição do Estado torna mais desgastante a transigência da posição já assumida, uma vez que demonstra a

fragilidade de defender seu interesse no âmbito internacional, dando um sinal de recuo, e ainda sob o risco de ser visto como “perdedor” na negociação.

Outra implicação relevante é que, ao se anteciparem às incertezas de Doha, os membros da OMC desviam-se do padrão de comportamento das rodadas anteriores, em que se buscava, em primeiro lugar, a convergência das posições no âmbito multilateral e, na sequência, a acomodação dessa posição na estrutura doméstica do Estado, mantendo uma margem significativa de discricionariedade nesse processo. Com a regulação doméstica a respeito das medidas antidumping cada vez mais pormenorizada, as posições levantadas nas negociações do Acordo Antidumping que não se acomodem na estreita moldura já estabelecida tendem a dificultar o consenso para o fechamento da Rodada de Doha.

Conclusão

A evolução dos códigos antidumping, após o fechamento das Rodadas Kennedy, Tóquio e Uruguai, e as reformas nas legislações domésticas dos signatários que se seguiram, de modo a adequar a norma doméstica à internacional, representou um avanço contínuo na aproximação multilateral em relação às medidas antidumping. Demonstrou-se que, historicamente, os países aproximaram as práticas internas dos conceitos e tecnicidades alcançados no âmbito internacional. O processo gradual de convergência, no âmbito internacional, da regulação antidumping possibilitou que novos membros ingressassem nas negociações, principalmente os Estados recém independentes da África, Ásia e Oceania, que consideravam o antidumping essencial às suas economias, por propiciar o início da produção de bens industrializados em seus territórios.

Defendeu-se, também, que esteve presente uma alteração profunda no padrão do comportamento internacional dos Estados nas últimas décadas, fruto da transição de um sistema *power-oriented* para um sistema *rule-oriented*. Durante as décadas iniciais do sistema GATT, os Estados enfrentavam constrangimentos consideráveis para questionar a atuação de outro membro em relação à aplicação de medidas antidumping, uma vez que poucos deles efetivamente faziam uso desse instrumento, e os que o utilizavam evitavam confrontar os membros mais poderosos. A partir da Rodada Uruguai, a ampliação do número de países que passaram a utilizar as medidas antidumping, assim como o novo desenho institucional do SSC, motivou os Estados a vencer os antigos constrangimentos e

enfrentar os parceiros mais poderosos na OMC, alterando substancialmente o padrão dos Estados demandantes e demandados no SSC.

No entanto, a abertura de uma nova rodada de negociação do Acordo Antidumping em Doha inseriu um componente desestabilizador na evolução histórica da regulação multilateral das medidas antidumping. Os membros, diante das incertezas de Doha, se anteciparam ao fechamento da rodada, alterando as legislações nacionais para adaptá-las aos novos desafios do comércio internacional, em movimento contrário ao historicamente verificado. Esse comportamento tende a dificultar ainda mais o fechamento da Rodada de Doha, uma vez que os membros limitaram, antecipadamente, em suas legislações nacionais antidumping, grande parte dos temas que poderiam transigir nas negociações.

Conclui-se, portanto, que as ondas de uniformização internacional das legislações antidumping que se seguiram à Rodada Tóquio e à Rodada Uruguai dá sinais de não se repetir. A consequência do não fechamento de Doha é a promulgação de legislações nacionais que aguardavam uma evolução da disciplina antidumping no âmbito multilateral. E, por sua vez, quando os Estados legislam eles firmam sua posição internacional e estreitam significativamente o espaço para a barganha entre os temas na mesa de negociação, tornando ainda mais difícil o fechamento da Rodada de Doha. Transcorrida uma década de negociação, os membros da OMC adotaram um comportamento que tende a embaraçar ainda mais o sucesso da rodada, uma vez que suas posições internacionais em relação às medidas antidumping já estão inscritas, em preto e branco, em suas legislações nacionais.

Referências bibliográficas

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **A Solução de Controvérsias na OMC**. São Paulo: Atlas, 2008.

BABU, Rajesh. **Remedies under the WTO legal system**. Nijhoff International Trade Law Series. Leiden - Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.

BOOSHE, Peter Van den. **The Law and Policy of the World Trade Organization. Text, Cases and Materials**. Nova York: Cambridge University Press, 2005.

BOURGEOIS, Jacques. Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (ADA). Article 1. In: WOLFRUM, Rüdiger; STOLL; Peter-Tobias. **WTO – Trade Remedies**. Max Planck Commentaries on World Trade Law. Volume 4. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law. Leiden – Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

CHAD, Bown. Global Antidumping Database. **World Bank**, 2012. Disponível em: <http://econ.worldbank.org/ttbd/gad/>. Acesso em 15 out. 2014.

DEITOS, Marc Antoni. **A legitimidade do produtor nacional frente às medidas antidumping: entre a ação nacional e a abstenção internacional**. Tese defendida no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: novembro, 2014.

HEES, Felipe; PENHA VALLE, Marília Castañon (Org.). **Dumping, Subsídios e Salvaguardas: revisitando aspectos técnicos dos instrumentos de defesa comercial**. São Paulo: Singular, 2012.

JACKSON, John. The case of the World Trade Organization. **International Affairs**, v. 84, n. 3, 2008.

JACKSON, John. **The Jurisprudence of GATT & the WTO. Insights os Treaty Law and Economic Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

NICOLICH, Rebecca. Medidas antidumping: Jurisprudência no âmbito da OMC e autonomia decisória de seus membros em tempos de crise econômica. In: BENJAMIN, Daniela Arruda. **O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC. Uma perspectiva Brasileira**. Brasília: FUNAG, 2013, p. 483-500.

STEWART, Terence, MARKEL, Susan; KERWIN, Michael. **Antidumping - The GATT Uruguay Round: A Negotiation History (1986 – 1992)**. The Neatherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993.

TREBILCOCK, Michael; HOWSE, Robert; ELIASON, Antonia. **The Regulation of International Trade**. Fourth Edition. London and New York: Routledge, 2013.

TRENDELENBURG, Ernst. **Memorandum on the Legislation of Different States for the Prevention of Dumping, with Special Reference to Exchange Dumping**. Geneva: League of Nations, International Economic Conference, 1927.

VINER, Jacob. **A Memorandum on Dumping**. Geneva: League of Nations, Economic and Financial Section, 1926.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Acordo Relativo à Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio**, 1979.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Report (2013) of the Committee on Anti-Dumping Practices**. G/L/1053 29 October 2013. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm . Acesso em 18 out. 2014.

Recebido em: Outubro de 2014;

Aprovado em: Maio de 2015.

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 3 | 2015

*Investigação criminal e regime internacional
de direitos humanos: em busca de um
modelo internacional de investigação*

Ana Maura Tomesani Marques

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

INVESTIGAÇÃO CRIMINAL E REGIME INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS: EM BUSCA DE UM MODELO INTERNACIONAL DE INVESTIGAÇÃO

Ana Maura Tomesani Marques¹

Resumo: Este trabalho se propõe a averiguar a existência de acordos internacionais que orientem ou criem padrões para o trabalho de investigação criminal. A hipótese é de que estes acordos não existam e, na ausência deles, não há produção de manuais e referências claras que poderiam orientar e iluminar este trabalho. Esta atividade, importante elo de ligação entre cidadãos e justiça, estaria descoberta pelos atuais regimes internacionais, não encontrando respaldo nos documentos existentes. Estudos comparativos sobre investigação criminal existem em reduzidíssimo número e aqueles existentes evidenciam justamente o fato de que os procedimentos de investigação utilizados mundo afora são tão distintos que compará-los não é praticável do ponto de vista metodológico. Atualmente, quando comparamos as taxas de esclarecimento de crimes entre países, sabemos que podemos estar comparando unidades de análise distintas, já que os procedimentos que levam à autoria de um crime ao final de uma investigação podem variar muito de um país para outro. A existência de protocolos internacionais nesta área permitiria maior comparabilidade dos dados, facilitando o estabelecimento de patamares internacionais para o tratamento de suspeitos, para a validação de métodos investigativos e para a fixação de uma taxa aceitável de esclarecimento de crimes. Além disso, acordos internacionais neste campo contribuiriam fortemente para a solução local e transnacional de crimes, possibilitando uma colaboração mais profícua entre polícias.

Palavras-chave: investigação criminal, segurança pública, direitos humanos, regimes internacionais.

CRIMINAL INVESTIGATION AND INTERNATIONAL REGIME ON HUMAN RIGHTS: SEEKING FOR AN INTERNATIONAL MODEL OF CRIMINAL INVESTIGATION.

Abstract: This study aims to investigate the existence of international agreements in the field of human rights to guide and create standards for the criminal investigation work. The hypothesis is that these agreements do not exist and, in their absence, there is no production of manuals and clear references that could guide and illuminate this work. The existence of international protocols in this area would allow greater comparability of data, fostering international standards for the treatment of suspects and facilitating the validation of investigative methods and the establishment of an international acceptable rate of solving crime. Moreover, international agreements in this field strongly contribute to local and transnational solving crimes, enabling more fruitful collaboration between police forces.

Key words: criminal investigation, public safety, human rights, international regimes.

¹ Doutoranda no IRI-USP. Consultora PNUD e pesquisadora *ad hoc* no Instituto Sou da Paz. Contato: anamaura@gmail.com

Atividade Policial e Tratados Internacionais

A maior parte dos estudiosos da atividade policial – não são muitos, diga-se de passagem – atribui a criação das forças policiais, como as conhecemos hoje, ao surgimento dos Estados, quando há então a estatização de forças repressivas fragmentadas para que se possa exercer o monopólio legítimo da força física nos limites de um determinado território (MONJARDET, 2012). O surgimento dos Estados se confundiria, então, com a criação das forças policiais, sendo estas ações condicionadas uma à outra, ocorrendo concomitantemente e constituindo as duas faces de uma mesma moeda. Dito de outro modo, a existência de uma polícia pública é a garantia de soberania de um Estado sobre seu território (MONET, 2006). Há ainda definições mais abrangentes de polícia, como a de BAYLEY (2006), que entende por polícia todo tipo de indivíduo autorizado por uma coletividade a regular relações interpessoais dentro desta coletividade mediante o uso da força física. E, de acordo com esta última definição, praticamente todas as sociedades de que se tem informação têm ou tiveram alguma forma de polícia.

Definições de polícia à parte, dado que também não são consensuais, o fato é que se é verdade que todas as sociedades contam com uma força que podem chamar de polícia, também é verdade que a abrangência do trabalho policial varia enormemente ao redor do mundo. Há países nos quais a polícia desempenha papéis de vigilância sanitária e/ou ambiental (Canadá, Japão), controla o registro de estrangeiros (França, Brasil, Inglaterra), o registro de comércios (Noruega), o registro de nascimentos e óbitos (Malásia). Bayley (2006) esclarece que esta gama de serviços já foi maior. O advento das guerras e da democracia (MONJARDET, 2012) acabou resultando na especialização e profissionalização da força pública, de modo que o que chamamos hoje de policiamento moderno, embora abarque ainda uma gama substantiva de serviços prestados, possa talvez ser sintetizado naquilo que reconhecemos como papel inequivocamente policial em todo o mundo: *law enforcement*.

As atividades que mais se relacionam com *law enforcement* são o patrulhamento e a investigação criminal. Estas atividades podem ser subdivididas infinitamente em muitas outras mas, fundamentalmente, a primeira é responsável por garantir a prevalência da lei e da ordem nas ruas e a segunda por respaldar a aplicação da lei aos delinquentes. Em outras palavras, a atividade de patrulhamento – que engloba também o controle de multidões, a mediação de conflitos e a vigilância do patrimônio público – é essencialmente preventiva; já a investigação criminal diz respeito à repressão do crime e constitui uma atividade

reativa. Ela se presta a registrar e solucionar crimes, indiciando possíveis culpados e entregando-os aos órgãos da Justiça, aos quais caberá denunciar e julgar, quando for o caso.

O trabalho de patrulhamento, em suas várias modalidades, varia pouco de país para país e conta com uma grande circulação de manuais e estudos sobre formas eficientes de policiamento nas ruas, possivelmente motivados por vários tratados internacionais de direitos humanos que orientam e sugerem balizas institucionais para o desempenho desta atividade. Estes acordos nos permitem identificar aquele comportamento policial que é internacionalmente aceito e legítimo e diferenciá-lo de um comportamento policial abusivo e violento, que deve ser combatido e punido. O mesmo, porém, parece não ocorrer com a atividade de investigação criminal.

A atividade de investigação constitui a ponte entre os cidadãos e a Justiça Criminal. Ela garante não apenas que o cidadão-vítima possa apresentar sua queixa e ter o adequado encaminhamento pelas instâncias competentes; ela garante também a ponte entre a Justiça e o réu, na medida em que é responsável por “formar culpa” e apurar autorias criminais no intuito de auxiliar o trabalho judiciário e eventualmente tirar de circulação indivíduos que possam oferecer perigo à sociedade, garantindo segurança e bem estar. Ou seja, o resultado de uma investigação constitui o primeiro juízo do Estado acerca de um fato criminal (AZEVEDO & VASCONCELLOS, 2010) e é através do material produzido no âmbito dela que a Justiça baseia suas ações.

Estudos comparativos sobre investigação criminal existem em reduzidíssimo número e aqueles existentes evidenciam justamente o fato de que os procedimentos de investigação utilizados mundo afora são tão distintos que compará-los não é praticável do ponto de vista metodológico. Se tomarmos o Brasil como exemplo, não há sequer um padrão nacional de procedimentos de investigação. Não há regras institucionalizadas para isolamento da cena do crime; a polícia técnico-científica, que realiza a perícia criminal, está sob o guarda-chuva da Polícia Civil na maioria dos estados; inquéritos (relatórios de investigação) são instaurados apenas para casos de crime violento (o que significa que furtos e roubos são apenas registrados, mas dificilmente investigados), o tempo de investigação para um crime pode variar de alguns meses para uma dezena de anos, não há metodologia clara e padronizada para a apuração de autoria, não há metas estabelecidas para a solução de crimes (MINGARDI, 2014). Além disso, a discricionariedade policial para decidir *quais* crimes serão investigados e *o quê* deve constar dos inquéritos gera

consequências em todo o fluxo de justiça (AZEVEDO & VASCONCELLOS, 2010). Um possível resultado disso é o fato de que apenas 8% dos homicídios ocorridos no Brasil são solucionados (Mapas da Violência, 2011) – isto é, inquéritos policiais que chegam ao Judiciário com autoria definida. Apenas para efeito de comparação, esta taxa gira em torno de 60% nos Estados Unidos², 75% no Canadá (NEWARK, 2013) e 87% na Inglaterra (RAMOS, 2011). Vale ainda acrescentar que a porcentagem daqueles que serão de fato responsabilizados penalmente em última instância pelo poder judiciário é ainda menor.

A baixíssima taxa de elucidação do crime de homicídio no Brasil – que, nos países já citados, costuma ser aquele crime cuja taxa de elucidação é a maior dentre todos os outros crimes - evidencia uma série de falhas no campo da investigação policial. Algumas delas fogem, inclusive, ao controle dos próprios policiais, como a penúria em termos de recursos humanos vivida na maior parte das delegacias do país, já que a contratação destes profissionais é realizada mediante concursos públicos que estão vinculados à administração estadual. Entretanto, a qualificação dos meios de investigação e a presença de equipes técnicas padronizadas para a atividade investigativa da polícia poderia ter um efeito positivo sobre a taxa de elucidação de crimes, sobretudo de homicídios. Os patamares que apresentamos atualmente demonstram alto grau de impunidade e colocam em cheque a consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil, na medida em que geram descrédito nas instituições públicas de um modo geral e na Justiça Criminal em particular. Além disso, a ausência de parâmetros nos métodos investigativos gera situações de grave violação aos direitos humanos, como falsas confissões mediante tortura e indiciamentos baseados em provas materiais pouco conclusivas ou mesmo adulteradas por descuido no manuseio (MINGARDI, 2014).

Muito embora a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP esteja empenhada em criar alguns protocolos nacionais e cursos para balizar o desenvolvimento de investigações criminais, sobretudo para o caso de homicídio, acreditamos que a existência de referências internacionais para a produção destes modelos poderia contribuir para o caso de países nos quais há um vácuo normativo nesta área. O Brasil não está só neste quesito – ainda que haja pouquíssimos estudos comparativos sobre investigação

² Informação retirada do blog Café Expresso, post publicado em 04/07/2012: “Nos EUA, há 15 mil homicídios por ano. No Brasil, 45 mil. Mas isso é só o começo dessa história”. Disponível em: <https://jcasadei.wordpress.com/2012/07/04/nos-eua-h-15-mil-homicidios-por-ano-no-brasil-45-mil-mas-isso-s-o-comeco-dessa-historia/>, pesquisado em 30/08/2014.

criminal, os países latino-americanos, com possíveis exceções como Chile e Colômbia, estão na mesma situação³.

Além disso, a existência de protocolos internacionais na área de investigação criminal permitiria maior comparabilidade entre países. Atualmente, quando comparamos as taxas de esclarecimento de crimes, sabemos que podemos estar comparando unidades de análise distintas, já que os procedimentos que levam à autoria de um crime ao final de uma investigação podem variar muito de um país para outro. O trabalho de HARRIS (2008) é bastante sugestivo neste sentido. O autor faz um estudo comparativo entre Inglaterra e França no que tange à investigação de homicídios. E conclui que, embora alguns procedimentos fossem bastante similares entre estes dois países, sobretudo nas etapas iniciais de investigação, há diferenças quanto ao envolvimento dos investigadores nos casos, à relação entre mídia e polícia e ao modo como criminoso e vítima são tratados na linguagem dos investigadores. Ainda assim, o autor não desabonou nenhum dos dois modelos de investigação explorados, concluindo apenas que as diferenças nos procedimentos refletiriam a maneira como a investigação do crime de homicídio é construída socialmente naquelas sociedades: *“The French saw detection as an art, the English as more of a Science”* (pág. 254).

Este trabalho se propõe a averiguar a existência de acordos internacionais que orientem ou criem padrões para o trabalho de investigação policial. A hipótese é de que estes acordos não existam e, na ausência deles, não há produção de manuais e referências claras que poderiam orientar e iluminar o trabalho da investigação criminal. Esta atividade então, importante elo de ligação entre cidadãos e justiça, estaria descoberta pelos atuais regimes internacionais, não encontrando respaldo nos documentos internacionais existentes, entregue à sorte de profissionais que contam com liberdade para decidir arbitrariamente *o que* deve ser investigado, *como*, *em quanto tempo* e *se vale a pena* solucionar determinado crime.

Regimes Internacionais e Investigação Criminal

Muito embora haja muitas discussões a respeito do que seriam os regimes internacionais e qual a sua efetividade, as diversas correntes teóricas que trabalharam o

³ Informação obtida em entrevista que a autora realizou com o pesquisador e professor da FVG Guaracy Mingardi, especialista em investigação criminal, no âmbito do VII Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 29 de julho de 2014.

tema parecem unânimes em reconhecer que os regimes dirimem a “sombra do futuro”, induzem à transparência da ação estatal, criam padrões de comportamento entre Estados e geram estabilidade (HAGGARD & SIMMONS, 1987). HASENCLEVER, MAYER & RITTBERGER (2000) salientam que o uso do termo “regime internacional” já foi bastante criticado no campo das Relações Internacionais devido à sua imprecisão. Ainda assim, embora não tenham a preocupação de definir precisamente o termo, estes autores trabalham com a ideia vaga de “normas e procedimentos decisórios que guiem o comportamento dos estados em áreas específicas das relações internacionais”.

Para este artigo, mesclaremos de certa forma estas duas definições e entenderemos como regime internacional aquele conjunto de normas explícitas que regem o comportamento internacional dos Estados em determinadas áreas. Por normas explícitas estamos tomando os tratados, convenções e protocolos internacionais existentes para o nível global – portanto documentos regionais, como aqueles produzidos no âmbito da Organização de Estados Americanos ou da União Europeia, não serão considerados. Vale esclarecer que acreditamos que a produção de recomendações, por meio de guias e manuais publicados por organizações internacionais e ONGs de alcance global, como a Anistia Internacional e o *Human Rights Watch*, são também bastante importantes pois, embora não possuam força normativa, agregam informação ao estoque de conhecimento internacional sobre certas questões e indicam caminhos, podendo inclusive influenciar na produção normativa. Entretanto, a análise deste segundo material fugiria ao escopo deste trabalho e exigiria uma pesquisa mais aprofundada, motivo pelo qual nos ateremos às normas explícitas.

Para HAGGARD & SIMMONS (1987), todas as atividades internacionais estão, de alguma forma, cobertas por algum regime internacional. Entretanto, a investigação criminal não constitui uma atividade internacional – a não ser para casos de crimes transnacionais. Em que pese o fato de que a consecução de investigações rigorosas e imparciais sejam fundamentais para garantir a justiça e o respeito aos direitos humanos, estamos falando de atividades internas que pouco influenciam cidadãos de outros países. NEUMAYER (2005) deixa claro que esta constitui uma possível razão para o baixo grau de *compliance* para com o Regimes de Direitos Humanos - não há grande apelo internacional para que as normas sejam respeitadas e, não havendo este apelo, também não há razão para *enforcement*. VREELAND (2008) reforça esta tese ao demonstrar que mesmo países com governos autoritários assinam tratados como o Tratado das Nações

Unidas contra a Tortura (*UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*), já que os custos internos de se tornar um signatário são baixos e o *enforcement* é pequeno.

E se o Regime Internacional de Direitos Humanos é tido por estudiosos como um regime pouco eficiente, por que então verificar se a investigação criminal é contemplada de alguma forma pelo conjunto de normas que compõem este regime? Porque estamos partindo do pressuposto de que regimes internacionais, a despeito da existência ou não de *enforcement* e *compliance*, teriam um importante papel no sentido de oferecer modelos e referências. Além disso, eles ensinam a produção de materiais como guias e manuais, além da produção acadêmica, como debates e artigos, que abastecem profissionais, legisladores e a sociedade civil organizada, oferecendo substrato para a produção normativa, para o exercício de *advocacy* e para criação de marcos regulatórios. Além disso, a padronização internacional de métodos investigativos seria de enorme valia para o esclarecimento de crimes transnacionais e tornaria a cooperação entre polícias estrangeiras menos conflituosa e mais frutífera.

Vale esclarecer que consideramos, inicialmente, analisar o arcabouço normativo do Regime Internacional de Segurança. Todavia, algumas leituras preliminares sobre este regime nos convenceram de que a preocupação maior dos acordos neste campo diz respeito à segurança externa, à ameaça da soberania nacional, ao conflito armado entre nações e a ameaças à humanidade (WALT, 1991; NYE & LYNN-JONES, 1998, LAKE, 2001, MILLER, 2001), ainda que haja teóricos do campo preocupados com a inclusão de temas como meio-ambiente, pobreza e desigualdade nos estudos de segurança (WALT, 1991) e até mesmo da psicologia (NYE & LYNN-JONES, 1998). Estes constituem, entretanto, uma minoria que não representa o *mainstream* deste campo. Ficou claro também, sobretudo em LAKE (2001), que as instituições representativas na produção de normas que constituem o Regime Internacional de Segurança não estão preocupadas com questões de segurança doméstica de países partícipes. Considerando que a atividade de investigação criminal está relacionada à repressão do crime e à garantia de direitos no plano interno, não haveria, portanto, razões para que esta atividade estivesse contemplada no Regime Internacional de Segurança.

O que pretendemos fazer no próximo tópico é analisar os acordos internacionais da Organização das Nações Unidas - ONU na área de Direitos Humanos e verificar se há documentos que orientem o trabalho da investigação criminal.

Os Tratados de Direitos Humanos da ONU e a Investigação Criminal

A Coleção de Tratados da ONU (*UN Treaty Collection*) está dividida em capítulos que, por sua vez, se subdividem em documentos específicos que correspondem aos acordos firmados⁴. O Capítulo que corresponde aos acordos na área de Direitos Humanos é o Capítulo 4, que se subdivide nos documentos que seguem:

CHAPTER IV : Human Rights

1.	Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. Paris, 9 December 1948
2.	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. New York, 7 March 1966
2.a.	Amendment to article 8 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. New York, 15 January 1992
3.	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. New York, 16 December 1966
3.a.	Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. New York, 10 December 2008
4.	International Covenant on Civil and Political Rights. New York, 16 December 1966
5.	Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights. New York, 16 December 1966
6.	Convention on the non-applicability of statutory limitations to war crimes and crimes against humanity. New York, 26 November 1968
7.	International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid. New York, 30 November 1973
8.	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. New York, 18 December 1979
8.a.	Amendment to article 20, paragraph 1 of the Convention on the Elimination of All

⁴ United Nations Treaty Collection Database. Disponível em: <https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx>, visitado em 30/08/2014.

	Forms of Discrimination against Women. New York, 22 December 1995
8.b.	Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. New York, 6 October 1999
9.	Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. New York, 10 December 1984
9.a.	Amendments to articles 17 (7) and 18 (5) of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment . New York, 8 September 1992
9.b.	Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. New York, 18 December 2002
10.	International Convention against Apartheid in Sports. New York, 10 December 1985
11.	Convention on the Rights of the Child. New York, 20 November 1989
11.a.	Amendment to article 43 (2) of the Convention on the Rights of the Child. New York, 12 December 1995
11.b.	Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict. New York, 25 May 2000
11.c.	Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography. New York, 25 May 2000
11.d.	Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure . New York, 19 December 2011
12.	Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty. New York, 15 December 1989
13.	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families. New York, 18 December 1990
14.	Agreement establishing the Fund for the Development of the Indigenous Peoples of Latin America and the Caribbean. Madrid, 24 July 1992
15.	Convention on the Rights of Persons with Disabilities. New York, 13 December

	2006
15.a.	Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. New York, 13 December 2006
16.	International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance. New York, 20 December 2006

Selecionamos, dentre eles, aqueles nos quais acreditamos ser mais provável e plausível a presença de documentos orientadores da atividade de investigação criminal, por estarem mais relacionados a questões de crime e punição, o que pode sugerir que estes documentos indiquem caminhos para que esta punição seja bem fundamentada e justa. São eles: a Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio; a Convenção Internacional de Direitos Civis e Políticos; a Convenção sobre a Não-Aplicabilidade de Limitações Estatutárias para Crimes de Guerra e Contra a Humanidade; a Convenção para a Supressão e Punição do Crime de Apartheid; a Convenção contra a Tortura e outras Formas Cruéis, Desumanas e Degradantes de Tratamento e Punição. Foi feita uma leitura rigorosa destes documentos e a análise do conteúdo dos mesmos com relação aos procedimentos de investigação criminal segue abaixo.

Análise dos documentos

Seguindo a mesma ordem em que os documentos estão apresentados no quadro acima, que é a ordem cronológica de criação dos mesmos, analisemos um a um aqueles que selecionamos. A **Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio** tipifica o crime de genocídio e demonstra enorme preocupação com a punição de culpados por este tipo de crime, mas não ilustra, em suas linhas, como a investigação para que se chegue aos culpados deve ser conduzida. Sublinha apenas que os culpados devem ser julgados por um tribunal competente no território em que o crime foi cometido – o que também dá a entender que a investigação criminal deve ser conduzida no país em questão – ou por um tribunal penal internacional.

A **Convenção Internacional de Direitos Civis e Políticos** é bastante abrangente, mas no que tange à questão que nos interessa aqui, o artigo 9 é talvez aquele que nos dê alguma pista do que se sugere em termos de investigação criminal, já que enumera direitos de pessoas que porventura tenham sido acusadas de crimes - o direito de não ser preso

arbitrariamente, de saber quais são as acusações que recaem sobre si no momento da prisão, direito a procurar meios legais para responder pelo crime em liberdade, de esperar por um tempo que seja “razoável” entre acusação e julgamento e direito à compensação para o caso de uma detenção que, ao final do processo, se revele infundada. Entretanto, assim como no caso da Convenção para Prevenção e Punição sobre o Crime de Genocídio, não há linhas mestras ou mesmo pontos a serem observados no processo de investigação que resultou na acusação das pessoas em questão.

A **Convenção sobre a Não-Aplicabilidade de Limitações Estatutárias para Crimes de Guerra e Contra a Humanidade**, bem como a **Convenção para a Supressão e Punição do Crime de Apartheid** rezam apenas sobre a necessidade de punição a estes crimes como forma de desencorajá-los e preveni-los no futuro (no caso da segunda convenção, vale esclarecer que ela também tipifica o crime de Apartheid), ainda que eles não constituam crimes no âmbito da legislação doméstica nos países em que ocorrerem, e assegura que todas as pessoas, autoridades de Estado ou não, bem como cúmplices, sejam imputáveis. Contudo, nenhum dos dois documentos trata do processo que levou à acusação legal daquelas pessoas ou grupo de pessoas que devem ser punidas.

A **Convenção contra a Tortura e outras Formas Cruéis, Desumanas e Degradantes de Tratamento e Punição** é aquela que faz mais menções a um processo de investigação. Ela não procura criar modelos e nem amparar normativamente o processo como um todo, mas cita alguns pontos que devem ser observados. De início, o documento define a tortura e invoca países signatários a criminalizar atos de tortura no âmbito de suas respectivas legislações domésticas. Os artigos que seguem até a 2ª parte do documento fazem desde vagas menções até afirmações contundentes daquilo que deve ser observado nos processos investigatórios. Segue uma lista dos artigos que tratam mais diretamente de procedimentos de investigação, com destaque para os pontos específicos onde isso ocorre:

Article 6

1. Upon being satisfied, after an examination of information available to it, that the circumstances so warrant, any State Party in whose territory a person alleged to have committed any offence referred to in article 4 is present shall take him into custody or take other legal measures to ensure his presence. The custody and other legal measures shall be as provided in the law of that State but may be continued only for such time as is necessary to enable any criminal or extradition proceedings to be instituted.

2. Such State shall immediately make a preliminary inquiry into the facts.

Article 9

1. States Parties shall afford one another the greatest measure of assistance in connection with criminal proceedings brought in respect of any of the offences referred to in article 4, including the supply of all evidence at their disposal necessary for the proceedings.

2. States Parties shall carry out their obligations under paragraph I of this article in conformity with any treaties on mutual judicial assistance that may exist between them.

Article 11

Each State Party shall keep under systematic review interrogation rules, instructions, methods and practices as well as arrangements for the custody and treatment of persons subjected to any form of arrest, detention or imprisonment in any territory under its jurisdiction, with a view to preventing any cases of torture.

Article 12

Each State Party shall ensure that its competent authorities proceed to a prompt and impartial investigation, wherever there is reasonable ground to believe that an act of torture has been committed in any territory under its jurisdiction.

Article 13

Each State Party shall ensure that any individual who alleges he has been subjected to torture in any territory under its jurisdiction has the right to complain to, and to have his case promptly and impartially examined by, its competent authorities. Steps shall be taken to ensure that the complainant and witnesses are protected against all ill-treatment or intimidation as a consequence of his complaint or any evidence given.

Article 15

Each State Party shall ensure that any statement which is established to have been made as a result of torture shall not be invoked as evidence in any proceedings, except against a person accused of torture as evidence that the statement was made.

Article 16

Each State Party shall undertake to prevent in any territory under its jurisdiction other acts of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment which do not amount to torture as defined in article I, when such acts are committed by or at the instigation of or with the consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity. In particular, the obligations contained in articles 10, 11, 12 and 13 shall apply with the substitution for references to torture of references to other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

Os artigos acima tocam em pontos importantes do processo de investigação criminal, como a realização de interrogatórios sem coação, o exame de toda informação disponível, a necessidade de investigações céleres e imparciais, a cooperação entre Estados no que tange a procedimentos criminais de pessoas acusadas de tortura. Apesar disso, não há indicações de *como* os interrogatórios devem ser feitos, de *qual* tratamento deve ser dado às informações e/ou provas encontradas, de *que* mecanismos assegurariam a imparcialidade das investigações. É como se houvesse de antemão um consenso sobre os métodos a serem empregados, de modo que eles não precisem ser explicitados.

Ainda, os artigos da Parte II do documento rezam sobre a formação de um Comitê contra a Tortura nos países signatários e atribuem a este Comitê a prerrogativa de investigar casos de tortura e de invocar o poder público para cooperar com estas

investigações. Não trata de procedimentos de investigação mas chega a citar o interrogatório confidencial como uma forma de obtenção de informações por parte deste Comitê, ainda que não sejam indicadas regras para conformar a condução destes interrogatórios.

Considerações Finais

A análise dos documentos selecionados denotou que a despeito de haver uma preocupação muito grande com a punição de crimes cometidos contra a humanidade, como o Genocídio e o Apartheid, assim como com o tratamento de pessoas consideradas culpadas (cujo julgamento está ainda em trânsito) e com as já condenadas, parece que não há a mesma preocupação com a lisura do processo que atribuiu culpa a estas pessoas. A Convenção sobre a Tortura é a única que cita explicitamente o processo de investigação - todavia, como já dito anteriormente, ela não demonstra qualquer pretensão de oferecer um modelo de investigação que possa ser replicado entre os países signatários, se limitando a apontar pontos importantes que devem ser observados durante o processo.

Como dito anteriormente, é durante o processo de investigação criminal que se dá a formação de culpa do indivíduo que está sendo acusado. A não-preocupação com este processo leva a crer que os acordos partem do pressuposto de que todos os países signatários têm condições de conduzir investigações qualificadas, imparciais e justas, o que sabemos não ser verdade.

Salientamos novamente que para a realização deste trabalho recortamos uma pequena parte da Coleção de Tratados da ONU, que é o capítulo sobre Direitos Humanos e que não corresponde ao Regime de Direitos Humanos como um todo. É possível, portanto, que haja acordos estabelecendo normas mais explícitas que orientem o trabalho de investigação criminal, como aqueles relativos ao Tráfico de Pessoas, Tráfico de Drogas e Assuntos Penais. Estes ficarão para uma pesquisa futura.

Valerá também verificar se algumas organizações que fazem parte do sistema ONU, como o UNODC (United Nations Office for Drugs and Crime) e o ILANUD (Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente), dispõem de manuais que auxiliem no trabalho de investigação policial. A mesma busca deve ser feita nos documentos da *Human Rights Watch* e da Anistia Internacional.

A Anistia Internacional já declarou oficialmente ser favorável ao trabalho independente dos órgãos periciais no Brasil⁵ (como dito no início deste artigo, na maior parte dos estados brasileiros o trabalho da perícia técnica forense está vinculado à Polícia Civil), o que parece demonstrar que está preocupada com o processo de investigação e não apenas com o resultado dele. O Subcomitê de Prevenção à Tortura da ONU no Brasil fez a mesma recomendação no Relatório do ano de 2012⁶. Todavia, estas são ações isoladas e seria temerário arriscar um palpite sobre o potencial delas no sentido de deflagrar processos de criação de modelos normativos internacionais.

A hipótese deste artigo era de que os processos metodológicos de investigação criminal não estariam “cobertos” por regimes internacionais. O propósito foi analisar esta hipótese para o caso específico dos acordos na área de Direitos Humanos assinados no âmbito das Nações Unidas. O pressuposto era de que a existência de normas internacionais que guiassem o trabalho investigativo poderia conduzir a investigações mais transparentes, imparciais e dentro dos padrões democráticos, o que teria um papel importante na redução da impunidade e prevenção do delito. A hipótese foi parcialmente testada e acreditamos na importância do tema e na necessidade de dar continuidade ao trabalho.

⁵ Esta informação foi largamente noticiada pela Imprensa e já consta inclusive de textos de Projetos de Lei pela independência dos órgãos periciais, mas não foi possível encontrar documentos da AI que tratem exclusivamente desta questão. Segue uma das notícias encontradas: <http://www.opovo.com.br/app/opovo/opiniao/2014/04/10/noticiasjornalopiniao,3234030/questionamentos-sobre-a-atividade-do-perito-criminal.shtml>

⁶ Relatório sobre a visita ao Brasil do Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Disponível em: http://www.conectas.org/arquivos-site/relatorio_do_SPT.pdf, pesquisado em 10/12/2014.

Referências Bibliográficas

- AZEVEDO, Rodrigo; VASCONCELLOS, Fernanda (2011). O Inquérito Policial em Questão – Situação Atual e a Percepção dos Delegados de Polícia sobre as Fragilidades do Modelo Brasileiro de Investigação Criminal. *Revista Sociedade e Estado*, Volume 26, Número 1, pp. 59-75.
- BAYLEY, David (2006). *Padrões de Policiamento*. Coleção Polícia e Sociedade. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth. Theories of International Regimes. *International Organization* nº 41, vol. 3.
- HARRIS, E. Charlotte (2008). *The Investigation of Murder in France and England: A Comparative Account*. Tese de doutorado defendida na London School of Economics and Political Science.
- HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker (2000). *Theories of International Regimes*. Cambridge University Press.
- LAKE, David (2001). Beyond Anarchy: The Importance of Security Institutions. *International Security*, Vol. 26, Nº 1, pp. 129-160.
- Mapas da Violência (2011). *Os Jovens do Brasil*. Brasília, Ministério da Justiça e Instituto Sangari.
- MILLER, Steven (2001). International Security at Twenty-Five: From One World to Another. *International Security*, Vol. 26, Nº 1, pp. 5-39.
- MINGARDI, Guaracy (2014). Polícia Investigativa. Em *Política de Segurança: os Desafios de Uma Reforma*. FPA Comunica nº 9, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- MONET, Jean-Claude (2006). *Polícias e Sociedades na Europa*. Coleção Polícia e Sociedade. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- MONJARDET, Dominique (2012). *O que faz a Polícia*. Coleção Polícia e Sociedade. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- NEUMAYER, Eric (2005). Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights? *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, nº 6, pp. 925-953.
- NEWARK, Scott (2013). *Police-Reported Crime Statistics in Canada: Still More Questions than Answers*. Maconald-Laurier Institute. Disponível em <http://www.macdonaldlaurier.ca/files/pdf/Police-reported-Crime-Statistics-in-Canada-February-2013.pdf>.
- NYE, Joseph; LYNN-JONES, Sean (1988). International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field. *International Security*, Vol. 12, Nº 4, pp. 5-27.
- RAMOS, Sílvia (2011). Criminalidade, segurança pública e respostas brasileiras à violência. *Observatório de Segurança Pública da Bahia*. Disponível em: [http://www.observatorioseguranca.org/pdf/01%20\(11\).pdf](http://www.observatorioseguranca.org/pdf/01%20(11).pdf).
- VREELAND, James Raymond (2008). Political Institutions and Human Rights: Why Dictatorships Enter into the United States Convention Against Torture. *International Organization*, vol. 62, pp. 65-101.

WALT, Stephen. Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, Vol. 35, Nº 2, pp. 211-239.

Recebido em: Setembro de 2014;
Aprovado em: Janeiro de 2015.

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 3 | 2015

*Por uma nova inserção regional: o legado de
Mandela na Política Externa da África do Sul*

Anselmo Otavio



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

POR UMA NOVA INSERÇÃO REGIONAL: O LEGADO DE MANDELA NA POLÍTICA EXTERNA DA ÁFRICA DO SUL

Anselmo Otavio¹

Resumo: O artigo em referência tem como objetivo compreender a interação entre a África do Sul e o continente africano durante a administração Mandela (1994-1999). Através de revisão bibliográfica de caráter variado, como discursos presidenciais, documentos, livros e artigos encontrados em Centros de Estudos Africanos e em Revistas acadêmicas especializadas na área, e por meio da análise da atuação de Pretória em determinados eventos ocorridos no continente africano, busca-se concluir que embora pautada em uma política externa diametralmente oposta a realizada durante o regime do *apartheid*, a África do Sul foi incapaz de romper com as desconfianças por parte dos países africanos acerca de seus interesses, fator este que afetou na intensificação do processo de integração sul-africana no continente.

Palavras-chave: África do Sul. Apartheid. Mandela. Política Externa. Integração Regional

FOR A NEW REGIONAL INTEGRATION: THE LEGACY OF MANDELA IN SOUTH AFRICA'S FOREIGN POLICY

Abstract: The paper in reference aims to understand the interaction between South Africa and the African continent during the Mandela administration (1994-1999). From the action of Pretoria in certain events on the African continent, this paper seeks to demonstrate that even based on other principles, the Mandela administration didn't realize the desired transformations, because the country was not able to break the distrust by African countries, a factor that affected the intensification of the south African process of integration into the African continent. The methodology was worked through a revision of a variety of bibliography, such as reports, official documents from South African government, books and articles from Center of Africa Studies and specialized publishers in this mentioned topic.

Keywords: Apartheid. Foreign Policy. Mandela. South Africa. Regional Integration

¹ Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grandes do Sul – PPGEEI/UFRGS, Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela mesma Instituição e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista – UNESP. E-mail de contato: anselmo_otavio@yahoo.com.br

Introdução

No dia 5 de dezembro de 2013, falecia na cidade de Pretória, Nelson Mandela, um dos maiores símbolos de luta pela democracia multirracial e pelos direitos humanos. Primeiro negro a ocupar a presidência da África do Sul, Mandela buscou ao longo de sua administração romper com os principais transtornos gerados pelos mais de quarenta anos de institucionalização da segregação racial no país, este mais comumente conhecido como *apartheid*. Reflexo deste interesse pode ser encontrado na tentativa em criar uma nova forma de interação entre a África do Sul e o continente africano.

Caracterizado pela crença na superioridade da raça branca sobre as demais, o *apartheid* não apenas gerou desafios à população sul-africana, mas também na inserção da África do Sul no continente africano. De fato, ao longo das administrações Malan (1948-1954), Strydom (1954-1958), Verwoerd (1958-1966), Vorster (1966-1978), Botha (1978-1989) e De Klerk (1989-1993), todas pertencentes ao Partido Nacional (PN), a existência do regime racista esteve atrelada a necessidade de isentá-lo de qualquer transtorno à sua manutenção, logo, acreditou-se que as possíveis transformações no seu entorno próximo o continente africano – principalmente a região sul – poderiam ser nocivas ao regime.

Nesse sentido, seja pelo interesse em incluir ao território sul-africano a Basutolândia (atual Lesoto), a Bechuanalândia (atual Botsuana) e a Suazilândia (administração Malan 1948-1954), seja pela criação de aliança com países favoráveis ao regime racista (administração Verwoerd 1958-1966), seja via sanções econômicas ou intervenções militares como meios de desestabilizar a região (administração Botha 1978-1989), a estratégia utilizada pelo PN de salvaguardar o regime passava pela utilização de quaisquer meios que garantissem a manutenção da minoria branca no poder, mesmo que para sua realização fosse necessário levar os países vizinhos à ruína, tanto econômica quanto social.

Diferentemente disso, a administração Mandela buscou criar um novo processo de interação entre a África do Sul e o continente africano, este voltado à resolução dos transtornos existentes no continente. Em certa medida, seu governo era esperado com grandes expectativas - principalmente por parte dos países ocidentais – com relação às possibilidades que a até então maior economia do continente poderia representar na luta contra a pobreza, na busca na pacificação, na realização do desenvolvimento, entre outros fatores que se tornavam cada vez mais importantes para a África.

Nesse sentido, o artigo em questão tem como objetivo compreender a interação entre a África do Sul e o continente africano durante a administração Mandela (1994-1999). A partir da atuação de Pretória em determinados eventos ocorridos no continente africano, busca-se concluir que embora pautada em uma política externa diametralmente oposta a realizada durante o regime do *apartheid*, a África do Sul foi incapaz de romper com as desconfianças por parte dos países africanos acerca de seus interesses, fator este que afetou na intensificação do processo de integração sul-africana no continente.

De Malan a De Klerk: a política externa sul-africana a serviço da manutenção do apartheid

Há aproximadamente sessenta e cinco anos a África do Sul se tornava palco da ascensão do PN e com isso o *apartheid* ganhava o status de princípio norteador das políticas desenvolvidas pelo Estado (BRANCO, 2003). Em linhas gerais, ao analisarmos as seis administrações deste período, Malan (1948-1954), Strydom (1954-1958), Verwoerd (1958-1966), Vorster (1966-1978), Botha (1978-1989) e De Klerk (1989-1993), é possível encontrarmos o mesmo interesse em cada um destes governantes, no caso, a criação de um cenário favorável à continuidade do regime racista (PEREIRA, 2012).

No plano interno, a busca em isentar o *apartheid* de qualquer transtorno a sua existência passava pela criação de leis discriminatórias, tais como a *Prohibition of Mixed Marriages* (1949), a *Population Registration Act* (1950), a *Group Areas Act* (1950), dentre outras (BRANCO, 2003); pelo uso da força contra manifestações contrárias ao regime, como visto durante o massacre em Sharpeville (1960) e as Revoltas em Soweto (1976); e pela discriminação de partidos, tais como o Congresso Pan-Africano (PAC) e o Congresso Nacional Africano (CNA), ambos que se tornaram ilegais no início da década de 1960 (BRAGA, 2011).²

² O Massacre de Sharpeville e a Revolta de Soweto foram eventos que simbolizaram a luta por parte da população negra contra as imposições criadas pelo *apartheid*. No primeiro caso, este ocorrido em 1960 na cidade sul-africana de Sharpeville, a principal motivação era protestar contra a lei do passe, lei criada em 1952 que limitava a população negra de circular em áreas reservadas a população branca via imposição do chamado *Reference Book*, documento que continha os dados pessoais do indivíduo negro e o local onde, oficialmente, ele morava. Neste caso, a falta deste documento poderia levar a detenção (BRANCO, 2003). Referente aos acontecimentos em Soweto, sua motivação inicial se deu através da não aceitação, por parte dos estudantes negros, da obrigatoriedade em substituir a língua nativa pela língua *afrikaans* nas escolas, atitude esta considerada uma afronta uma vez que a língua *afrikaans* era vista pela população negra como a língua do opressor. Posteriormente, tal revolta se espalhou por outras partes do país, passando a incluir outras classes sociais, bem como novas demandas, tais como moradia e emprego (PEREIRA, 2012). Em suma, em ambos os eventos o resultado foi trágico, sendo o primeiro marcado pela morte de 69 manifestantes, e pela

Já no plano externo, embora mantendo o mesmo objetivo em salvaguardar o regime, é possível encontrar estratégias diversas em cada uma das seis administrações do PN, principalmente no que se refere à interação África do Sul e o continente africano. Em linhas gerais, ao longo das administrações Malan (1948-1954), Strydom (1954-1958) e Verwoerd (1958-1966), o predomínio da crença na supremacia branca e em uma África do Sul como fonte difusora dos valores cristãos e ocidentais (BRANCO, 2003), refletiu em uma política externa de aproximação das grandes potências ocidentais, e de afastamento do continente em geral e adaptação da região sul da África em específico.

De fato, em um período de intensa luta pela independência em diversas partes do continente africano, a África do Sul não apenas se abstinha, como também se voltava ao auxílio das elites brancas governantes, desejando, ao longo da era Malan, integrar ao seu território a Basutolândia (atual Lesoto), Bechuanalândia (atual Botsuana) e Suazilândia, colônias pertencentes à Inglaterra, ou, durante a administração Strydom, transformar a cooperação técnica – através da participação e criação da *Commission for Technical Cooperation in Africa South of the Sahara*, do *The Scientific Council for Africa South of the Sahara* e do *The Inter African Bureau of Soil Conservations and Land Utilization* (BRANCO, 2003) – um importante instrumento amenizador dos questionamentos acerca do *apartheid* e não necessariamente constituir uma política voltada aos anseios africanos.

Além da tentativa de englobamento territorial e da cooperação técnica, Pretória buscou construir, durante a administração Verwoerd, uma espécie de “*cordon sanitaire*” (DÖPCKE, 1998) que pudesse criar condições de isolar e proteger o *apartheid* de possíveis transtornos à sua perpetuação. Para tal realização, o PN buscou se aproximar da Suazilândia, Lesoto e Botsuana; manter o controle sobre a Namíbia; fortalecer seu apoio à elite branca dominante na Rodésia do Sul (atual Zimbábue) e fortalecer as relações com Portugal (país que possuía Angola e Moçambique como colônias) (CHANAIWA, 2010).

O fracasso das políticas de cunho isolacionista adotadas pelos governos anteriores como meios de garantir um cenário externo favorável a continuidade do *apartheid* levou as administrações posteriores a alterarem a política externa sul-africana. Inicialmente, esta transformação começou durante a era Vorster (1966-1978), através da adoção da chamada *outward-looking policy* - política desenvolvida para o continente africano em que Pretória objetivava forjar acordos de ajuda financeira com diversos países africanos e, em troca,

colocação do PAC e do ANC na ilegalidade, e o segundo pela morte de 570 pessoas e a prisão de 21.534 manifestantes (BRAGA, 2011).

esperava a convivência destes com relação ao *apartheid* (BRANCO, 2003). Embora tenha falhado, a era Vorster rompia com as administrações anteriores ao afirmar que, mesmo sendo pró-Occidente, a África do Sul era “parte integrante do continente” (BRANCO, 2003, p.152).

Diferentemente da tentativa de cooptação, a chamada “*total national strategy*” adotada pela penúltima administração do PN, Botha (1978-1989), utilizou da coerção como forma de garantir um cenário favorável à África do Sul. De modo geral, seja pelo surgimento de um cenário regional que se tornava cada vez mais nocivo a continuidade do regime racista, seja pelo receio em ser alvo de uma *total onslaught*, isto é, de um ataque total (PEREIRA; VISENTINI, 2008), Pretória voltou-se a instabilidade regional através de intervenções nos países vizinhos, do apoio a golpes de Estado realizados por grupos pró-África do Sul, entre outros meios (PEREIRA, 2012).³

O resultado da *total national strategy* foi catastrófico para os interesses sul-africanos, uma vez que Pretória não conseguiu garantir a segurança esperada por Botha; inclusive, durante este período, estabeleceu-se a *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC), que trazia como proposta a cooperação entre seus Estados-membros como forma de diminuir a dependência econômica destes com relação à África do Sul e, conseqüentemente, manter Pretória isolada no continente (DÖPCKE, 1998). No entanto, sua existência demonstrou outra característica que norteava a política externa sul-africana: o combate ao socialismo.

De fato, desde o governo Malan a África do Sul tinha como intuito manter a África distante do socialismo (BRANCO, 2003); entretanto, foi durante a era Botha que tal objetivo se intensificou. Reflexo disso pode ser encontrado em Angola e em Moçambique, países independentes e governados por administrações pró-socialismo que se viram combatendo grupos como a União Nacional pela Independência Total de Angola (UNITA) e a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) que eram apoiados por Pretória (BRAGA, 2011). De modo geral, em um período de Guerra Fria, lutar contra a expansão do socialismo no sul da África (BRAGA, 2011) possibilitava a Pretória conquistar aliados e, conseqüentemente, findar com as sanções que cada vez mais tornavam o país isolado.

³ Em linhas gerais, a administração Botha considerava que o cenário regional se tornava cada vez mais nocivo aos interesses de Pretória e indicava que, se nada fosse feito, a África do Sul poderia ser alvo de uma “*total onslaught*”, isto é, de um “ataque total”. Portanto, para escapar deste possível confronto, os sul-africanos deveriam agir de modo preventivo, através da “*total national strategy*”, ou seja, através da desestabilização regional (PEREIRA; VISENTINI, 2008).

Por fim, imbuído em um cenário, tanto regional quanto internacional marcado pela reprovação do *apartheid*, a administração De Klerk (1989-1993) voltou à política externa sul-africana com objetivo de romper com as sanções político-econômicas impostas à África do Sul. Intitulada de *New Diplomacy*, a estratégia utilizada pela última administração do PN tinha como finalidade inserir Pretória tanto no cenário internacional quanto no regional, findando as sanções econômicas e políticas impostas ao país e pautando-se na construção de relações pacíficas com os países da região (DÖPCKE, 1998).

De modo geral, com a *New Diplomacy* a administração De Klerk desejava apresentar ao mundo a imagem de um país africano em transformação e, logo, não haveria mais a necessidade de mantê-lo isolado. No entanto, mesmo havendo esta preocupação em apresentar uma “nova” África do Sul ao mundo e ao continente africano, em verdade, a *New Diplomacy* simbolizava a política externa de um governo que, opondo-se, à Sociedade Internacional, ainda acreditava ser possível manter a minoria branca no poder, mesmo sem a existência do *apartheid*.

Em síntese, a análise desenvolvida acerca das administrações do PN expõe quatro pontos que estiveram presentes na política externa sul-africana. O primeiro refere-se ao objetivo de Pretória, no caso, a busca em salvaguardar o regime. Já o segundo diz respeito à atuação no âmbito regional, esta que, seja através de políticas de cunho isolacionista, seja via necessidade em se integrar ao continente, demonstrava o desinteresse sul-africano com relação aos interesses africanos. Por fim, os dois últimos pontos que nortearam a política externa do país foram à negação do socialismo e a busca pelo apoio das potências capitalistas.

A administração Mandela (1994-1999) e as transformações na Política Externa da África do Sul

Em artigo intitulado de *South Africa's Future Foreign Policy*, Mandela considerava que o mundo estava passando por transformações e, conseqüentemente, havia a necessidade dos países também se prepararem para tais mudanças. Publicado na revista *Foreign Affairs* no ano de 1993, este artigo indicava que pontos referentes aos direitos humanos, à promoção da democracia, a valorização do direito internacional, a busca pela paz através de mecanismos não violentos e a interdependência econômica entre os países

se tornariam cada vez mais importantes no cenário mundial Pós-guerra Fria. Nas palavras de Mandela (1993, não paginado, tradução nossa),⁴

[1] as questões de direitos humanos são fundamentais para as relações internacionais e seu entendimento vai além da política, abrangendo as dimensões econômica, social e ambiental; [2] as soluções justas e duradouras para os problemas da humanidade só podem vir através da promoção da democracia em todo o mundo, [3] a justiça e o respeito ao direito internacional devem orientar as relações entre as nações, [4] a paz é o objetivo para o qual todas as nações devem se esforçar, e onde esta é rompida, acordos internacionais e mecanismos não violentos, incluindo regimes de controle de armas eficazes, devem ser empregados; [5] em um mundo interdependente, o desenvolvimento econômico depende da crescente cooperação econômica regional e internacional.

Além destas questões, outro ponto que a política externa sul-africana deveria abarcar dizia respeito aos anseios africanos, como o desenvolvimento econômico e o combate a pobreza excessiva. Em certa medida, Mandela (1993) demonstrava que em um cenário cada vez mais integrado, o isolamento causado durante a vigência do regime do *apartheid* não era mais condizente com tal contexto, indicando que Pretória deveria ser mais atuante nos cenários internacional, continental e regional, e auxiliar no surgimento de uma nova internacionalização da África. Em resumo, Mandela (1993) deixava claro que em sua administração, a África do Sul passaria por transformações.

Em certa medida, ao longo de sua administração outros pontos passaram a ser englobados pela política externa sul-africana, tais como a valorização do multilateralismo, o respeito à soberania dos Estados e a busca pela não violência na resolução de conflitos interestatais (LIPTON, 2009). Contudo, tanto a interpretação acerca do cenário externo ao continente quanto os pontos apresentados no artigo publicado pela *Foreign Affairs*, ainda se mantiveram relevantes.

De modo geral, é pouco provável não percebermos que tais pontos, além de serem diametralmente opostos àqueles vigentes durante as administrações do PN, refletiam as transformações internas que levaram o país a se tornar uma democracia multirracial (HABIB, 2009). Nesse sentido, a África do Sul que surgia era apresentada como um exemplo a ser seguido por outros países africanos, uma vez que a Comunidade

⁴ No original “[1] that issues of human rights are central to international relations and an understanding that they extend beyond the political, embracing the economic, social and environmental; [2] that just and lasting solutions to the problems of humankind can only come through the promotion of democracy worldwide; [3] that considerations of justice and respect for international law should guide the relations between nations; [4] that peace is the goal for which all nations should strive, and where this breaks down, internationally agreed and nonviolent mechanisms, including effective arms-control regimes, must be employed; [5] that economic development depends on growing regional and international economic cooperation in an interdependent world.” (MANDELA, 1993, s/p).

Internacional considerava que a aceitação por parte de Pretória dos pontos acima indicados, poderia motivar outros países africanos a aceitarem, por exemplo, a democracia e os direitos humanos (DIRCO, 1996).

Todavia, a análise acerca do período em que esteve à frente de Pretória demonstra que a disseminação de tais pontos não se tornava relevante apenas porque tanto as Organizações Internacionais quanto as potências ocidentais auxiliariam no desenvolvimento daqueles países que valorizassem e aceitassem tais condicionantes (DIRCO, 1996), mas sim, porque se acreditava que ambos seriam fundamentais na resolução dos flagelos africanos. Discutindo acerca da importância de ambos os pontos, Barber (2005, p.1079, tradução nossa), expõe que,⁵

Mandela e o CNA afirmaram que a "preocupação central" era a busca dos direitos humanos - amplamente interpretado como direitos econômicos, sociais e ambientais, bem como políticos. Estes estavam diretamente relacionados com a promoção da democracia, na medida em que soluções justas e duradouras para os problemas internacionais só podem vir através da promoção da democracia em todo o mundo. Outros princípios também foram incluídos tais como o direito internacional, o apoio à paz e ao desarmamento, e a universalidade (tendo negociado com sucesso com o regime do apartheid, o CNA assumiu que poderia fazer negócio com qualquer país).

De fato, ao analisarmos os discursos realizados por Mandela, constatamos que o avanço da democracia para o continente não se tornava necessária apenas para que a África recebesse ajuda externa, mas sua importância estava atrelada na resolução de conflitos (LANDSBERG, 2000). Em discurso realizado no Parlamento do Zimbábue em maio de 1997, Mandela indicava que:⁶

Com o advento da democracia na África do Sul, podemos dizer com confiança que a batalha contra a pobreza tem sido enfrentada. Juntamente e solidariamente no subcontinente, temos ao nosso alcance o poder de assegurar que a liberdade para todos os nossos povos signifique a libertação da fome, da ignorância, da doença e outras formas de privação social (MANDELA, 1997a, não paginado, tradução nossa).

⁵ No original, "Mandela and the ANC group stated that their 'core concern' was the pursuit of human rights—broadly interpreted to cover economic, social and environmental as well as political rights. These were directly related to the promotion of democracy, on the basis that just and lasting solutions to international problems 'can only come through the promotion of democracy worldwide'. Other principles included respect for international law, support for peace and disarmament, and universality (having negotiated successfully with the apartheid regime, the ANC assumed it could do business with anybody)" (BARBER, 2005, p. 1079)

⁶ No original, "With the advent of democracy in South Africa, we can say with confidence that the battle against poverty has been joined. Jointly and severally in the sub-continent, we have it within our power to ensure that freedom for all our people should mean liberation from hunger, ignorance, disease and social deprivation" (MANDELA, 1997, s/p)".

De certa maneira, a democracia durante a administração Mandela (1994-1999) era interpretada como instrumento de libertação, visto que a liberdade alcançada por tal sistema tornaria possível o fim da fome, de doenças e da ignorância. Além disso, Mandela considerava que a democracia se tornava importante para o enraizamento de uma cultura democrática no continente. Segundo discurso realizado em agosto de 1996 no Encontro voltado para a África realizado pelo Instituto Internacional de Ombudsman, Mandela expõe que,⁷

A pouco mais de dois anos, na inauguração do governo democrático na África do Sul, nós prometemos que a nossa terra nunca mais experimentaria a opressão e a dominação. Sabíamos o quão difícil seria a tarefa de construir a paz, a prosperidade, o não racismo, o não-sexismo, pontos estes necessários para o enraizamento de uma cultura de democracia em uma sociedade habituada à discriminação e a violência. [...] As pessoas devem ser encorajadas a falar contra a má administração com a garantia de que suas queixas serão levadas a sério [...] Cada cidadão precisa estar familiarizado com as suas obrigações e deveres. Eles devem ser capazes de reivindicar o direito de serem tratados com justiça, com eficácia e cordialidade, e reivindicarem o que lhe é devido nos termos da lei. Só assim seremos capazes de garantir que o governo se dedique ao serviço público e a uma cultura de eficiência e transparência (MANDELA, 1996, não paginado, tradução nossa).

Portanto, a disseminação da democracia pelo continente representaria uma possibilidade na criação desta cultura democrática, a qual se tornava importante no combate aos regimes autoritários. Em resumo, Mandela relacionava o atraso dos países africanos com a falta de liberdade de seus cidadãos, demonstrando tal inquietação em discurso realizado em janeiro de 1998 em Uganda, no qual ele expõe que,⁸

⁷ No original, “Just over two years ago, on the inauguration of a democratic government in South Africa, we pledged that our land would never again experience oppression and domination. We knew the daunting task of building peace, prosperity, non-racialism and non-sexism required that a culture of democracy should take root in a society accustomed to violent discrimination and autocracy.(...) People must be encouraged to speak out against maladministration with the surety that their complaints will be taken seriously and in confidence. Every citizen needs to be familiar with their obligations and duties. They must be able to claim the right to be treated justly, promptly and courteously, and to claim their due under the law. Only then will we be able to ensure that government is dedicated to public service and a culture of efficiency and transparency” (MANDELA,1996, s/p)

⁸ No original, “We do know that too many of Africa's people still do not enjoy real freedom; that too many are still not able to control their own destinies. Women are not able to make the contributions that they can and wish to make. Millions in Africa are in practical terms disenfranchised by political systems that do not allow them to choose the leaders they wish, or to exercise the political choices they want. (...) There are still too many places in our continent where religion is misused to deprive people of the freedoms that are their right, too many places where conflict and instability deny them the promise of security and development. Ignorance, illiteracy, poverty, disease still darken and diminish people's lives.” (MANDELA, 1998, s/p).

Nós sabemos que muitos africanos ainda não gozam de liberdade real; que muitos ainda não são capazes de controlar seus próprios destinos. As mulheres não são capazes de fazer as contribuições que elas podem e desejam fazer. Milhões na África são, em termos práticos, marginalizados por sistemas políticos que não lhes permitem escolher os líderes que desejam, ou exercer as escolhas políticas que eles querem. [...] Ainda há muitos lugares no nosso continente, onde a religião é utilizada para privar as pessoas da liberdade que é de direito; em muitos lugares, o conflito e a instabilidade negam-lhes a promessa de segurança e desenvolvimento. A ignorância, o analfabetismo, a pobreza, e as doenças ainda encurtecem e diminuem a vida das pessoas (MANDELA, 1998, não paginado, tradução nossa).

Além da democracia, outro ponto que a política externa da África do Sul passou a dar importância foi à busca e o fortalecimento das relações com outros países. Logo, uma das características do governo Mandela foi se aproximar de antigos países aliados na luta contra o *apartheid* (NGWENYA, 2011) e buscar a admissão e/ou readmissão em Organizações de âmbito internacional - tais como a *Commonwealth*, a Organização das Nações Unidas (ONU), o Movimento dos Países Não-Alinhados (NAM) e o G77 – como de âmbito continental e regional, estas simbolizadas, respectivamente, pela Organização da Unidade Africana (OUA), que futuramente passará a ser chamada de União Africana (UA), e pela recém-transformada SADCC, que havia sido intitulada de *Southern African Development Community* (SADC) (DIRCO, 1996).⁹

No caso africano, a busca em estar mais presente no continente, seja via OUA, seja através da SADC, e seja por meio de acordos com os países africanos, em certa medida encontra-se relacionada, primeiramente, ao desejo em ser atuante na resolução dos desafios existentes no continente, como também em demonstrar que a África do Sul é parte integrante do continente africano e por tal condição, deve se preocupar com o futuro do continente. Um exemplo deste pertencimento pode ser encontrado em discurso realizado no Parlamento Finlandês, quando o então presidente sul-africano reitera que “primeiro e acima de tudo, nós somos parte do continente africano, e os problemas africanos são nossos problemas também” (MANDELA, 1999, não paginado, tradução nossa).¹⁰

Além disso, a busca em estar integrada ao continente também diz respeito à necessidade em encontrar na África soluções aos desafios internos da África do Sul. Discutindo acerca disso, Ngwenya (2011) expõe que além de se voltar ao fortalecimento dos laços diplomáticos com aqueles países que durante a vigência do *apartheid* apoiaram

⁹ Como resultado desta política, a África do Sul chegava ao ano de 1996 com 124 missões diplomáticas e fazendo parte de 45 organizações internacionais (BARBER, 2005).

¹⁰ No original, “[f]irst and foremost we are part of the African continent, and Africa's problems are ours” (MANDELA, 1999, s/p)

os movimentos sul-africanos de libertação, Pretória também encontrou nas potencialidades existentes no continente possíveis soluções aos transtornos socioeconômicos herdados do regime anterior, bem como viu nos países africanos importantes mercados para a expansão das empresas sul-africanas.

Embora havendo tais motivações neste processo de inserção, é fato que diferentemente do regime segregacionista que buscava alcançar o equilíbrio através da imposição, da coerção e da participação de guerras nos países vizinhos, à administração Mandela valorizava a cooperação e a pacificação regional e continental. Reflexo deste interesse pela pacificação pode ser encontrado na adequação da *South African Defence Force* (SADF), esta amplamente utilizada durante a vigência da *total national strategy* de Botha (1978-1989), pela *South African National Defence Force* (SANDF), que passou a atuar valorizando a defesa nacional em determinadas situações, a manutenção da paz, a ajuda humanitária, entre outros (SCHARAEDER, 2001).

Em suma, a África do Sul sob a administração Mandela (1994-1999) simbolizava mudanças dentre as quais a África, que durante a era PN teve sua importância atrelada à manutenção do *apartheid*, passava a ter na resolução de seus flagelos um dos principais objetivos de Pretória. A partir da valorização dos direitos humanos, da democracia, do desenvolvimento econômico, da maior aproximação com os países africanos, principalmente da região sul do continente, do multilateralismo, do respeito à soberania dos Estados e da resolução de conflitos através do diálogo, Pretória rompia de vez com o modo de atuar da “velha” África do Sul e inaugurava uma nova fase na história da política externa sul-africana.

A atuação da África do Sul na Nigéria de Abacha (1993-1998)

Se fosse possível indicar, dentre os diversos acontecimentos ocorridos no continente africano durante a década de 1990, algum episódio que teve impacto direto tanto na política externa desenvolvida pela administração Mandela (1994-1999) quanto na construção da imagem de uma “nova” África do Sul, seria pouco provável não destacarmos a instauração, por parte de Sani Abacha, de um regime autoritário na Nigéria.

Construída artificialmente pela colonização inglesa e independente desde a década de 1960, a Nigéria traz consigo duas características que, de modo geral, pode ser encontrado em outros países africanos. A primeira diz respeito ao elevado número de grupos étnicos e lingüísticos existentes no país, em torno de 250, com destaque ao predomínio dos Hausa-

Fulani, dos Yorubas, e dos Igbo, distribuídos, respectivamente, nas regiões noroeste, sudoeste e sudeste do país (LEWIS, 1999).

Diretamente impactada pela primeira característica, a segunda refere-se às constantes tensões existentes entre os grupos étnicos que compõem a população nigeriana. Reflexo disso pode ser encontrado nos períodos em que a administração do país esteve sob a égide de governos militares. De fato, desde a sua independência até os anos iniciais da década de 1990, houveram apenas dois períodos democráticos, sendo o primeiro entre 1960 e 1966, fase em que o Estado era Parlamentar, e entre 1979 e 1983, período este conhecido como a segunda República, quando foi adotado pelo Estado o modelo presidencialista (NIGERIA, 2013).

Nos anos iniciais da década de 1990, a possibilidade em romper com mais um período de regimes autoritários ocorreu quando o então chefe do governo militar, Ibrahim Babaginda (1985-1993), criou uma administração civil voltada às eleições democráticas no país (NIGERIA, 2013). A partir de então, a conjuntura política que passou a caracterizar este período encontrou-se polarizada entre o *National Republican Convention* (NRC) de Alhaji Bashir Tofa, e o *Social Democratic Party* (SDC) de Moshood K.O. Abiola, partido este que venceu as eleições com 59% dos votos (LEWIS, 1999). No entanto, antes mesmo de Abiola tomar posse como presidente da Nigéria, a eleição foi anulada por Babaginda, abrindo espaço para o florescimento de um novo golpe militar, fato este consumado em 1993 pelo General Sani Abacha (KAGWANJA, 2006).

Paralelamente a este cenário de transição de um regime autoritário na Nigéria, Babaginda (1985-1993), por outro, Abacha (1993-1998); a África do Sul se tornava democrática, valorizando a liberdade, os direitos humanos, a solução pacífica, dentre outros pontos que anteriormente foram indicados que, em certa medida, garantiam ao país uma forte dimensão moral (VAN WYK, 2002), e, por tal condição, acreditava-se em uma imediata participação de Pretória na solução deste episódio.

Em um primeiro momento, a resposta dada a este contexto por Pretória pautou-se na não interferência dos assuntos internos da Nigéria, acreditando ser possível a alteração deste cenário político através de acordos e reuniões, as quais foram marcadas pela presença de Thabo Mbeki – futuro sucessor de Mandela na administração da África do Sul – e do Arcebispo Desmond Tutu (BARBER, 2005). No entanto, a política sul-africana voltada a esta situação se mostrou ineficaz, visto que Abacha manteve-se perseguindo os opositores de seu governo. Reflexo disso foi o chamado “Ogoni 9”, caso marcado pelo julgamento

falho e sem revisão judicial que culminou no enforcamento do jornalista e ativista político da causa Ogoni, Ken Saro-Wiwa, e mais oitos ativistas que eram contrários ao regime imposto por Abacha (LEWIS, 1999).¹¹

A execução dos nove ativistas Ogoni foi fundamental na alteração da estratégia sul-africana para este episódio. A partir de então, Pretória pautou-se na busca por apoio externo ao continente, para criar meios que gerassem o isolamento da Nigéria. Discutindo acerca disso, van Wyk (2002) indica que Mandela solicitou a criação de sanções por parte da ONU, buscou a suspensão da Nigéria na *Commonwealth* e insistiu para que os países parassem de comprar o petróleo deste país. Entretanto, mesmo conseguindo a suspensão nigeriana da *Commonwealth*, a Nigéria não se tornou isolada, visto que o país não recebeu sanções por parte da ONU e seu petróleo ainda continuou a ser comprado pelos países ocidentais.

De certo modo, o abandono por parte de países como os Estados Unidos, a França e a Alemanha com relação à tentativa sul-africana de censurar a Nigéria e, assim, intensificar a luta contra o regime militar de Abacha, era esperado, uma vez que havia o interesse por parte destes países garantirem a suas multinacionais o acesso aos recursos minerais e energéticos existentes no país (JORDAM *apud* ADELMANN, 2004). Além disso, a ineficácia da estratégia adotada pela administração Mandela em fazer com que estes países apoiassem a luta contra o regime nigeriano, também foi amplamente criticada por parte de alguns países africanos.

Tal situação ocorreu, pois, mesmo baseado no respeito aos direitos humanos, na promoção da democracia, na busca pela paz via mecanismos não violentos, entre outros pontos, a atuação desenvolvida por Pretória foi interpretada pelos países africanos como unilateral e autoritária, fatores que remetiam a política externa desenvolvida pelo regime do *apartheid* (HAMILL; LEE, 2001). Inclusive, ao invés de apoiarem a África do Sul, os países africanos preferiram ficar do lado da Nigéria, uma vez que, mesmo estando sob a vigência de um regime autoritário, este país, historicamente, era interpretado pelo seu papel de liderança na luta contra a colonização e por ser um dos principais financiadores da OUA. Além disso, a atuação sul-africana foi interpretada como uma tentativa de quebra da solidariedade africana (BARBER, 2005).

¹¹ A comunidade Ogoni é um grupo minoritário que habita o sudeste da Nigéria, região rica em petróleo e marcada pela ampla exploração deste recurso por parte da empresa Royal Dutch Shell. Ao longo da década de 1990, esta comunidade se tornou conhecida por lutar contra a degradação do meio ambiente e a negligência econômica, por parte do governo nigeriano, de sua área (LEWIS, 1999).

Intervir ou não intervir militarmente?: África do Sul, Zimbábue e a crise na República Democrática do Congo

Em discurso realizado em 21 de maio de 1997 para empresários e para setores da mídia em Harare, capital do Zimbábue, Mandela expôs que “o Zimbábue é, e sempre permanecerá, como um parceiro especial” (1997b, não paginado).¹² De fato, três dias antes, em discurso realizado neste mesmo local e voltado para o mesmo público, Mandela havia destacado a importância deste país para o sul do continente e, principalmente, para a África do Sul (MANDELA, 1997c). Contudo, se estes discursos indicavam certa harmonia existente nas relações entre Pretória e Harare (capital do Zimbábue), quando analisado no contexto da SADC, é possível perceber a existência de conflitos de interesses entre as partes, como se viu durante a criação do Órgão de Política, Defesa e Segurança (OPDS) em 1996, e no decorrer da crise política surgida na República Democrática do Congo (RDC).

Voltado para a construção da paz e da estabilidade na região sul do continente (SADC, 2012), o OPDS foi palco, um ano após sua criação, da disputa entre a África do Sul e o Zimbábue, visto que ambos possuíam divergências com relação ao modo que este órgão deveria atuar. De modo geral, a construção do OPDS era pautada na integração entre a segurança militar e a segurança humana, esta que, como analisado anteriormente, havia ganhado espaço na administração Mandela (LANDSBERG, 2000, KAGWANJA, 2006).

Todavia, nem Mandela e nem Mugabe entravam em acordo com relação à finalidade e a função que o OPDS deveria exercer, uma vez que a África do Sul, juntamente com Botsuana, Moçambique e Tanzânia eram favoráveis ao OPDS como um regime de segurança comum, voltado à pacificação via meios políticos e não militares, enquanto que o Zimbábue, Angola e Namíbia defendiam o OPDS como um pacto de defesa mútua, valorizando a cooperação militar como resposta aos conflitos que poderiam surgir na África Austral (NATHAN, 2005).

Paralelamente a divergência anteriormente indicada, outro ponto que colocava Pretória e Harare em campos opostos se referia à independência ou não do OPDS perante a SADC. Exemplo desta divergência foi visto na reunião ocorrida no Malawi, em 1997, quando Mugabe, então presidente do OPDS, não apenas demonstrou que não estava disposto a deixar a presidência deste órgão, como também o considerava independente, inclusive, a

¹² No original, “Zimbabwe is, and will always remain, a special partner” (MANDELA, 1997b, s/p).

SADC não foi avisada desta reunião. A resposta a tal atitude adveio da África do Sul, país que durante aquele período estava na presidência da SADC, que compreendia o OPDS como subordinado a SADC, e, portanto, considerou esta atitude como um ato de violação das normas da SADC (ADELMANN, 2004).

Se a criação do OPDS havia demonstrado a existência de divergência na relação entre estes países, foi com o advento da crise política surgida na República Democrática do Congo (RDC), esta motivada pelas duas guerras ocorridas no país entre os anos de 1996 e 1997, e, posteriormente, entre 1998 e 2003, que o impasse existente entre ambos se tornou evidente. Encravado no centro do continente africano, com vasta abundância em recursos naturais e considerado um dos maiores países africanos tanto em extensão territorial quanto populacional (KABEMBA, 2007), a RDC entrava na década de 1990 em um cenário político caracterizado pela ininterrupta administração de Mobutu Sese Seko (1965-1996), bem como o aumento da contestação deste regime autoritário.

De modo geral, tais contestações encontravam-se relacionadas tanto à conjuntura internacional, quanto a regional. Discutindo acerca destes cenários, Castellano (2011) indica que a contestação internacional acerca da administração Mobutu, refletia o fim da Guerra Fria, quando a ameaça socialista sobre o continente deixou de existir e, conseqüentemente, os regimes autoritários existentes na África deixaram de ser apoiados pelo Ocidente. Já a repulsa a Mobutu no âmbito regional era o resultado da atuação deste regime em prol dos interesses do Ocidente na África, de sua simpatia ao regime hutu existente em Ruanda, este que coordenou a morte de 800.000 tutsis, dentre outros motivos que levavam alguns países africanos a buscarem por um fim no que era caracterizado como a “vergonha da África” (CASTELLANO, 2011, p. 98).

Além da falta de apoio internacional e regional, o regime de Mobutu passou a sofrer com as transformações no âmbito doméstico, visto que a grande parte da população já não mais era favorável a sua administração (KABEMBA, 2007) e, com o surgimento da chamada *Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo* (AFDL), esta sob o comando de Laurent Kabila, viu-se diante de uma ameaça a sua permanência. Em síntese, é imbuído nestes cenários de repúdio a sua administração, que a RDC se torna palco de uma guerra *proxy*.¹³

¹³ Discutindo acerca do conceito de guerra, Castellano (2011, p. 97-98) expõe que a Guerra do Congo, “apesar de seu caráter civil, [...] [trata-se] de uma guerra interestatal com formato de guerra civil (*guerra proxy*, neste caso, guerra mista)”.

Embora curta, uma vez que a AFDL conseguiu avançar rapidamente pelo país e quase tomar por completo o controle da capital, Kinshasa (KABEMBA, 2007), e ao mesmo tempo devastadora, visto que trouxe como saldo a morte de mais de 200 mil pessoas (CASTELLANO, 2011), este primeiro conflito, foi marcada pela atuação de diversos países, tais como, Angola, Burundi, Ruanda e Uganda – países estes favoráveis e defensores de Laurent Kabila -, e a África do Sul, país que buscava a resolução através da negociação.

De fato, enquanto os países defensores da AFDL encontravam no uso da força a possibilidade em retirar Mobutu do poder, Pretória pautava-se em meios não coercitivos para a resolução desta primeira guerra. De certa maneira, mesmo este conflito tenha ocorrido e o regime instaurado por Mobutu chegado ao fim, pode-se considerar que a atuação da administração Mandela obteve relativo sucesso, visto que conseguiu manter o diálogo inter-congolês, este marcado pela negociação entre Kabila e Mobutu, e, assim, garantir a partida deste para o exílio em Marrocos, onde faleceu após algumas semanas (KABEMBA, 2007).

No entanto, o fim da administração Mobutu não foi à garantia de estabilidade na RDC. Em verdade, se internamente a AFDL tornava-se cada vez mais impopular (KABEMBA, 2007), no âmbito regional, a aliança formada com países como Burundi, Ruanda e Uganda, todos importantes na luta contra o regime anterior, chegava ao fim, uma vez que Kabila não realizou as modificações esperadas por tais aliados. Inclusive, se durante a primeira guerra estes países eram pró-Kabila, agora passavam a lutar contra esta administração. Logo surgia um novo cenário desfavorável a RDC, país que em 1998 seria cenário de uma nova guerra *proxy*.

Além de ser mais complexa que a anterior, visto que esta guerra contava com a participação de um número maior de países, estes divididos entre os defensores do regime de Kabila, no caso, o Zimbábue, Angola, Namíbia, e Chade, e aqueles contrários a tal administração, Ruanda, Uganda e Burundi (CASTELLANO, 2011), a segunda guerra do Congo, além de ocorrer em um país membro da SADC, ela também contava com a atuação de outros três países-membros, no caso, Angola, Namíbia e Zimbábue. Portanto, seria pouco provável que esta guerra não impactasse na organização, e, principalmente no que diz respeito à relação entre a África do Sul e o Zimbábue.

Para o Zimbábue a resolução desta guerra deveria ser pautada na intervenção militar, e, baseado nesta visão, este país buscou direcionar a SADC no mesmo sentido. Em linhas

gerais, Mugabe insistia que a SADC deveria respaldar uma intervenção militar na RDC, inclusive, utilizando da OPDS, órgão que anteriormente o presidente do zimbabuano havia defendido como independente. Diferentemente desta afirmativa, Mandela indicava que não somente a SADC não estava envolvida neste episódio, como também ainda considerava importante à busca pela solução através de meios pacíficos (KENT; MALAN, 2003, ADELMANN, 2004).

Se durante a primeira guerra do Congo, Mandela conseguiu obter relativo sucesso através do acordo entre Mobutu e Kabila, nesta segunda guerra, com a maior participação de outros membros da SADC, a possibilidade em intervir militarmente como meio de garantir a continuidade do governo Kabila, havia se tornado preponderante, fato este consubstanciado em reunião realizada em agosto de 1998 na cidade de Harare, quando foi legitimada a intervenção pela SADC (KENT; MALAN, 2003).

No entanto, embora o rumo tomado pelo SADC acerca desta segunda guerra não foi o sugerido por Pretória, a escolha da administração Mandela em buscar a resolução via negociação entre as partes conflitantes, tanto na primeira - quando levou para a mesa de negociações Laurent Kabila e Mobutu -, bem como na segunda guerra; a escolha de meios não coercitivos gerou certo impacto positivo por parte de alguns países africanos com relação ao modo de atuar sul-africano, visto que tal estratégia demonstrou o interesse da África do Sul em voltar-se a pacificação do continente (KABEMBA, 2007).

Desconfianças acerca de uma potência: a participação sul-africana na intervenção militar no Lesoto

Encravado no território sul-africano e marcado por uma história de resistência e, simultaneamente, de dependência deste país, o Reino do Lesoto entrava na década de 1990 com transformações no cenário político interno. Diferentemente da administração imposta pelo major-general Lekhanya (1986-1993), que alcançou o poder com o apoio da *total national strategy* de Botha (1978-1989), mas que não obteve êxito em sua continuidade, uma vez que o fim do *apartheid* gerou a insustentabilidade de governos favoráveis a “velha” África do Sul (SOUTHALL, 2003a), este país caminhava para o retorno de eleições democráticas.¹⁴

¹⁴ A *total national strategy* é o nome dado a estratégia desenvolvida durante a administração Botha (1978-1989) de desestabilização da região sul do continente africano como forma de garantir um cenário favorável a continuidade do regime do *apartheid*.

De modo geral, antes e depois do regime imposto por Lekhanya, a disputa pelo poder neste país sempre esteve polarizada em dois partidos predominantes. De um lado, encontrava-se o *Basutoland Congress Party* (BCP), cujo maior expoente, Ntsu Mokhehle, simbolizava o nacionalismo e a não cooperação com o regime do *apartheid*. Já do outro lado, estava o *Basotho National Party* (BNP) de Leabua Jonathan, partido que durante a vigência das administrações do PN, era favorável a manutenção de relações diplomáticas com os sul-africanos (SOUTHALL, 2003a). Junto ao predomínio destes partidos, outra peculiaridade da história política lesotiana diz respeito à desconfiança por parte do partido derrotado. Exemplo disso pode ser encontrado na recusa por parte do BNP em aceitar a derrota para o BCP na eleição de 1970, ou a negação também por parte do BNP sobre a vitória do BCP na eleição de 1993 (SOUTHALL, 2003b).

Todavia, no decorrer da segunda metade da década de 1990, este cenário político seria alterado. Tal alteração ocorreria primeiramente porque o principal expoente do BCP, no caso, Mokhehle, havia se desligado deste partido e criado, em 1997 o *Lesotho Congress for Democracy* (LCD). Segundo, porque o LCD se tornaria o partido vitorioso nas eleições gerais de 1998. E, por fim, um terceiro motivo desta transformação diz respeito a não aceitação destes resultados, em outras palavras, se em eleições anteriores, quando o BCP vencia, havia a desconfiança com relação aos resultados por parte do BNP, e vice-versa, a vitória do LCD também gerou este tipo de sentimento; entretanto, a não aceitação desta vitória não ficou restrito somente ao BCP ou ao BNP, mas sim a ambos e a outros partidos menores.

A não aceitação da vitória por parte da oposição acabou se tornando em um fator de desestabilização do país, levando a capital do Lesoto, Maseru, a um cenário caótico e instável, marcado por diversas manifestações populares (MAROLANG, 2007). Além disso, com o fracasso da polícia em conseguir romper com as manifestações surgidas, e a impossibilidade do LCD em governar o país, a solução encontrada pelo então primeiro-ministro Pahalitha Mosisili foi solicitar a intervenção militar por parte da SADC.¹⁵

Inicialmente quatro países foram convidados a participarem deste evento, no caso, Botsuana, Moçambique, África do Sul e Zimbábue, no entanto, em reunião ocorrida no dia 15 de setembro na cidade de Gaborone, Botsuana, ficou decidido que esta intervenção, intitulada de Operação Boleas, seria realizada pela África do Sul e por Botsuana

¹⁵ Com a saúde debilitada, Mokhehle havia deixado o posto de primeiro-ministro para Pakalitha Mosisili (SOUTHALL, 2003a).

(MAROLANG, 2007). Em uma perspectiva militar, tal operação pode ser considerada bem sucedida, uma vez que garantiu a estabilidade necessária ao país, fator este importante na busca, por parte da SADC, em criar um cenário propício para as negociações entre o LCD e a oposição (KENT; MALAN, 2003).

Junto com o sucesso na esfera militar, também podemos considerar que, no âmbito da política interna do Lesoto, a intervenção realizada pela África do Sul e por Botsuana também foi satisfatória. De fato, mesmo sendo o processo de negociações marcado pelo choque de interesses entre as partes conflitantes, uma vez que Mosisili considerava legítimo seu retorno ao poder, e, em contrapartida, a oposição acreditava que a melhor solução para este cenário seria a criação de um governo de unidade nacional (SOUTHALL, 2003b), ao fim de novembro de 1998 foi assinado um acordo no qual Mosisili teria o direito de retornar a administrar o país, bem como foi garantido à revisão do código eleitoral do país, no qual se introduziu o *Mixed Member Proportional* (MMP), sistema que garantia a oposição representatividade no Legislativo, e que, durante as eleições de 2002, demonstrar-se-ia eficaz.

No entanto, a participação da África do Sul nesta operação levantou dúvidas acerca dos interesses deste país. Em certa medida, a entrada da SANDF em solo lesotiano foi interpretado pela oposição ao LDC como uma tentativa de englobamento do Lesoto ao Estado sul-africano (SOUTHALL, 2003b). Além disso, o interesse sul-africano em participar desta intervenção também foi atrelado à proteção de *Katse Dam* – barragem criada, ainda durante a vigência do *apartheid*, entre a África do Sul e o Lesoto, que no pós-*apartheid* se mantinha importante para o fornecimento de água para os sul-africanos (KENT; MALAN, 2003).

Portanto, mesmo se paralelo ao debate na cidade de Gaborone acerca da viabilidade de intervir militarmente ou não no Lesoto, estivesse ocorrendo à busca, tanto pela África do Sul quanto por Botsuana, da solução por meios diplomáticos e pacíficos, que levassem o acordo entre o LCD e os partidos de oposição (MAROLANG, 2007); e mesmo a Operação Boleas sendo formada tanto pela SANDF quanto pela *Botswana Defence Force* (BDF), e estando sobre a égide da SADC - organização esta que considerou a intervenção militar como o último meio para garantir a estabilidade e a paz no Lesoto -, é fato que a entrada de tropas sul-africanas em solo lesotiano remetia a um passado marcado por intervenções realizadas pela África do Sul, como os ataques de 1982 e 1985, quando morreram 42 e 9 pessoas, respectivamente (PENNA FILHO, 2008).

Além disso, se durante a administração Malan (1948-1954) buscou o englobamento do Lesoto ao território sul-africano, objetivo este não alcançado; com o fim do *apartheid*, com a continuidade da dependência do Lesoto para com a economia sul-africana, e a crise política surgida pela vitória do LCD - acontecimento este que poderia colocar em risco o fornecimento de água para os sul-africanos através da *Katse Dam* -, a participação da SANDF na Operação Boleas deu margem a interpretações que consideravam a intervenção militar como o primeiro passo para o processo de englobamento do Lesoto ao território sul-africano.

Considerações Finais

Ao longo deste artigo tornou-se claro que o processo de inserção regional desenvolvido durante a administração Mandela (1994-1999), encontrou-se pautado em três características. A primeira diz respeito ao caminho diametralmente oposto seguido por Pretória no pós-*apartheid*, através da priorização da luta contra a pobreza, do subdesenvolvimento e da busca em retirar a África da condição de continente marginal dentro do processo da globalização. Já a segunda refere-se à crença de que as mazelas existentes na África seriam sanadas se os países africanos respeitassem os direitos humanos, a democracia, o livre-mercado, entre outros pontos que ganharam espaço no cenário internacional pós-Guerra Fria. Por fim, a terceira característica diz respeito ao papel que Pretória deveria exercer, no caso, auxiliando a disseminação e no convencimento dos países africanos a aceitarem tais princípios.

No entanto, se por um lado o englobamento na política externa sul-africana de pontos como a valorização dos direitos humanos, a disseminação da democracia, a busca pelo desenvolvimento econômico, o destaque dado ao multilateralismo, o respeito à soberania dos Estados, a resolução de conflitos por meio do diálogo, dentre outros estimados principalmente pelos países ocidentais, elevaram Pretória ao status de país com forte dimensão moral (van WIK, 2002), por outro lado, o sucesso alcançado no cenário internacional não obteve a mesma dimensão no âmbito continental e regional.

De fato, este governo chegou ao fim em 1999 sem conseguir romper com as desconfianças por parte dos países africanos com relação aos interesses da África do Sul para o continente. Seja pelo choque de interesses com o Zimbábue acerca da criação e do papel da OPDS, seja pela insistência por sanções à Nigéria, seja pelas desconfianças surgidas acerca da participação da SANDF na intervenção militar no Lesoto, em verdade

tais atitudes não foram interpretadas como atos de um país que buscava ser um ator importante na transformação do continente, mas sim, como atitudes de um país que se dizia voltado ao continente, mas que ainda era visto como pró-Occidente, que atuava de modo unilateral, enfim, que ainda gerava a desestabilização no continente.

Em síntese a busca em romper com as desconfianças acerca dos interesses de Pretória não foi totalmente alcançada durante a administração Mandela. Entretanto, as falhas de seu governo não apagam sua história de luta contra o *apartheid* e de atuação em prol da África, da democracia multirracial e dos direitos humanos. Além disso, o fracasso na tentativa em atuar no continente deixou como legado para os governos posteriores que na busca em ser um ator importante na transformação da África, Pretória deveria escolher a melhor estratégia e saber lidar com países como a Nigéria e o Zimbábue que, politicamente e historicamente eram mais relevantes que a África do Sul.

Referência bibliográfica

ADELMANN, Martin. Quiet diplomacy – The reasons behind Mbeki’s Zimbabwe policy. **Afrika Spectrum**, Hamburg: v. 39, n. 2, p.249-276, 2004.

BARBER, James. The new South Africa’s foreign policy: principles and practice. 2005. **International Affairs**, [s.l]: v. 81, n.5, p. 1079-1096, 2005.

BRAGA, Pablo de Rezende Saturnino. **A rede de ativismo transnacional contra o apartheid na África do Sul**. Brasília: FUNAG, 2011.

BRANCO, Luís Bernardo Nunes Mexia Castelo. **A Política Externa Sul-Africana: Do Apartheid a Mandela**. 2003. 445f. Tese de Doutorado em Estudos Africanos Interdisciplinares em Ciências Sociais, especialidade de Política e Relações Internacionais em África - Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 2003. Disponível em: < <http://www.repositorio-iul.iscte.pt/bitstream/10071/542/1/Doutoramento%20Luis%20CB.pdf>>. Acesso em: 06 de jul. 2012.

CASTELLANO, Igor da Silva. **Guerra e Construção do Estado na Rep. Democrática do Congo: A definição Militar do Conflito como pré-condição para a Paz**. 2001. 186f. Dissertação de Mestrado em Ciência Política – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, 2001

CHANAIWA, David. A África Austral. In: MAZRUI. Ali A. WONDJI. C.(org.) **História Geral da África – VIII: África desde 1935**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 295-334 DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). **South African Foreign Policy: Discussion Document**, Pretoria: 1996. Disponível em: <<http://www.info.gov.za/greenpapers/1996/foraf1.htm>>. Acesso em: 22 de maio 2012

DÖPCKE, Wolfgang. Uma nova política exterior depois do apartheid? – Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974 – 1998. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n.1, p.133-161, 1998.

HABIB; Adan. **South Africa's Foreign Policy: Hegemonic Aspirations, Neoliberal Orientations and Global Transformation. South African Journal of International Affairs**. London: v.2, n. 16, p.143-159, 2009.

HAMILL, James.; LEE, Donna. A Middle Power Paradox? South African Diplomacy in the Post-apartheid Era. **International Relations**. London: v.15, n.4, p. 33-59, 2001.

KABEMBA, Claude. South Africa in the DRC: renaissance or neo-imperialism? In: DANIEL. John. (et al). **State of the Nation**. Cape Town: HSRS Press. 2007. p. 533-552

KAGWANJA, Peter. Power and peace: South Africa and the refurbishing of Africa's multilateral capacity for peacemaking. In: SOUTHALL, Roger (org.). **South Africa's role in conflict resolution and peacemaking in Africa**. Cape Town: Ed. HSRC Press, 2006. p.27-59

KENT, Vanessa; MALAN, Mark. **Decisions, Decisions, South Africa's foray into regional peace operations**. Pretoria: Insitute for Security Studies, 2003. Disponível em: < <http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/31258/1/PAPER72.pdf?1>>. Acesso em: 12 de dez. 2012.

LANDSBERG, Chris. Promoting Democracy: The Mandela-Mbeki Doctrine. **Journal of Democracy**, [S.l]: v. 11, n. 3, p.107-121, 2000.

LEWIS, Peter M. Nigeria: An End to the Permanent Transition? **Journal of Democracy**, [S.l]: v. 10, n. 1, p. 141-156,1999. Disponível em: < http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v010/10.1lewis.html >. Acesso em: 12 de dez. 2012

LIPTON, Merle. Understanding South Africa's foreign policy: the perplexing case of Zimbabwe. **South African Journal of International Affairs**, London: v. 16, n. 3, p. 331-346, 2009. Disponível em: < http://www.swradioafrica.com/Documents/Merle_Lipton140110.pdf>. Acesso em: 15 de jul. 2012.

MANDELA, Nelson. South Africa's Future Foreign Policy. **Foreign Affairs**, Tampa: v. 72, n. 5. 1993. Disponível em: < <http://www.anc.org.za/show.php?id=4113> >. Acesso em: 15 de ago. 2012.

MANDELA, Nelson. **Speech by President Mandela at the African Regional Workshop of the International Ombusman Institution**, 26 Aug. 1996. Disponível em:< http://www.info.gov.za/speeches/1996/960826_0x22496.htm>. Acesso em: 14 de maio 2012.

MANDELA, Nelson. **Speech by President Nelson Mandela at a Banquet in Honour of Julius Nyerere**, Johannesburg: 17 Oct. 1997a. Disponível em:<
<http://www.info.gov.za/speeches/1997/05220x64597.htm>>. Acesso em: 14 de maio 2012.

MANDELA, Nelson. **Speech by President Nelson Mandela at a Breakfast Meeting with Business and Media**, Harare: 21 May 1997b. Disponível em:<
<http://www.info.gov.za/speeches/1997/05220x64597.htm>>. Acesso em: 14 de maio 2012.

MANDELA, Nelson. **Address by President Nelson Mandela to the Parliament of Zimbabwe**, Harare: 19 May 1997c. Disponível em:<
<http://www.info.gov.za/speeches/1997/05200x56397.htm>>. Acesso em: 14 de maio 2012

MANDELA, Nelson. **Speech by President Nelson Mandela at the Celebrations of the Twelfth Anniversary of the National Resistance Movement of Uganda**, Kampala: 26 Jan. 1998. Disponível em:<
http://www.info.gov.za/speeches/1998/98127_0w3369810128.htm>. Acesso em: 14 de maio 2012.

MANDELA, Nelson. **Speech by President Nelson Mandela during a visit to the Finnish Parliament**, Helsinki: 15 Mar. 1999. Disponível em:<
http://www.info.gov.za/speeches/1999/99316_fin-pa99_10284.htm>. Acesso em: 14 de maio 2012.

MAROLANG, Chris. **Lesotho: on the path to democracy and stability?** Pretoria: Institute for Security Studies. 2007

NATHAN, Laurie. Consistency and inconsistencies in South African foreign policy. **International Affairs**, [S.l]: v. 81, n. 2, p. 361-372, 2005.

NGWENYA, Nomfundo Xenia. South Africa in Africa. In: HOFMEISTER; Wilhelm.

TYLER, Melissa Conley. **Going Global: Australia, Brazil, Indonesia, Korea and South Africa in International Affairs**. Singapore: Ed. Konrad-Adenauer Stiftung, 2011. p. 3-17.

NIGERIA. Nigeria: Past, Present and Future. **Embassy of the Federal Republic of Nigeria**, Washington D.C: 2013. Disponível em: <
<http://www.nigeriaembassyusa.org/index.php?page=nigeria-past-present-and-future>>. Acesso em: 12 de maio 2013

PENNA FILHO, Pio. **O Brasil e a África do Sul: O Arco Atlântico da Política Externa Brasileira (1918-2000)**. Porto Alegre: FUNAG/MRE, 2008

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **A Revolução Sul-Africana: classe ou raça, revolução ou libertação nacional?**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

PEREIRA, Analúcia Danilevcz. VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **África do Sul: Uma Transição Inacabada**. In: **Seminário África do Sul**. Brasília: FUNAG, 2008. p.139-2009

SCHRAEDER, Peter J. South Africa's Foreign Policy from International Pariah to Leader of the African Renaissance. **The Round Table**, [S.l], n. 359, p.229-243, 2001. Disponível em: < <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=852968cd-402b-41b1-bba1-5e71e2a8a715%40sessionmgr12&vid=2&hid=8>>, Acesso em: 05 de abr. 2012

SOUTHALL, Roger. Between competing paradigms: post-colonial legitimacy in Lesotho. In: MELBER, Hanning. **Limits to liberation in Southern Africa: the unfinished business of democratic consolidation**. Cape Town: HSRC Press, 2003a. p. 115-133.

SOUTHALL, Roger. An unlikely success: South Africa and Lesotho's election of 2002. **The Journal of Modern African Studies**. Cambridge: v. 41, n. 02, p. 269-296, 2003b.

VAN WYK, Jo-Ansie. The Saga Continues...The Zimbabwe Issue in South Africa's Foreign Policy. **Alternatives Turkish Journal of International Relations**, [S.l]: v. 01, n. 4, p. 176-231, 2002. Disponível em: < <http://www.alternativesjournal.net/volume1/number4/wykpdf.pdf>>. Acesso em: 15 de jul. 2012.

Recebido em: Julho de 2014;
Aprovado em: Novembro de 2014.

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 3 | 2015

*A intervenção Ocidental na Líbia: interesses
ocidentais e o papel da Liga Árabe*

Guilherme Ziebell de Oliveira

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

*A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex*

A INTERVENÇÃO OCIDENTAL NA LÍBIA: INTERESSES OCIDENTAIS E O PAPEL DA LIGA ÁRABE

Guilherme Ziebell de Oliveira¹

Resumo: Este trabalho busca identificar quais foram os interesses que motivaram as potências ocidentais a promover a intervenção na Líbia, através da OTAN, em 2011. Nesse sentido, primeiramente será realizada uma análise das justificativas apresentadas por estas para efetuar os ataques à Líbia. Em seguida, serão analisados os interesses imediatos dos principais atores ocidentais na derrubada de Kadafi. Ainda, o trabalho busca analisar o papel adotado pelos países membros da Liga Árabe em relação à questão, procurando demonstrar que a atuação destes respeitava uma agenda própria, e contribuiu para facilitar a atuação das potências ocidentais e a derrubada e eliminação de Muammar Kadafi.

Palavras-Chave: Kadafi; Primavera Árabe; OTAN; Intervenção.

WESTERN INTERVENTION IN LIBYA: WESTERN INTERESTS AND THE ROLE OF THE ARAB LEAGUE

Abstract: This paper aims to identify the interests that motivated the Western powers' promotion of the NATO intervention in Libya in 2011. Firstly, the powers' justifications for the attacks on Lybia will be analyzed. Then the immediate interests of the major Western actors in the overthrow of Gaddafi will be examines. The work also aims at analyzing the role adopted by the members of the Arab League on the issue, seeking to demonstrate that their behavior respected their own agenda, and helped facilitate the Western powers' action and the overthrow and elimination of Muammar Gaddafi.

Keywords: Gaddafi; Arab Spring; NATO; Intervention.

¹Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS (PPGEEI/UFRGS). E-mail de contato: oliveiragz@gmail.com

Introdução

No dia 17 de dezembro de 2010, Mohammed Bouazizi, um vendedor de rua tunisiano de 26 anos, cobriu-se de gasolina e colocou fogo em seu próprio corpo, em protesto contra os altos preços dos alimentos e contra a repressão do regime do presidente da Tunísia, Zine El Abidine Ben Ali. O ato serviu de estopim para uma série de protestos que culminaram, em janeiro de 2011, na derrubada de Ben Ali, depois de ter permanecido 23 anos no poder, gozando de amplo apoio e assistência dos EUA (EBAYE; ENOR; CHIME, 2011). O movimento, entretanto, não se restringiu à Tunísia. No Egito, o então presidente, Hosni Mubarak, há três décadas no poder, também enfrentou uma série de protestos, em grande parte pelos mesmos motivos dos protestos tunisianos, que culminaram em sua derrubada, em fevereiro de 2011. A chamada “Primavera Árabe” espalhou-se para diversos países do Norte da África e do Oriente Médio. Argélia, Marrocos, Bahrein, Kuwait, Iêmen e Líbia sentiram seus efeitos, ainda que com intensidades, tratamentos e resultados diferentes.

Na Líbia, a “Primavera Árabe” teve início no mês de fevereiro de 2011. Apesar de, diferentemente de outros países da região, o país não ter passado por um aumento significativo nos preços dos alimentos (PRASHAD, 2012), uma série de protestos ocorreu na região Leste da Líbia e, paralelamente, teve início um levante armado, organizado a partir da cidade de Benghazi, por elementos dissidentes do regime *kadafista*. Em meados de fevereiro, manifestações espalharam-se para diversas cidades da região Leste (onde se encontram as principais reservas de petróleo da Líbia), adotando um caráter cada vez mais violento, com “manifestantes” armados entrando em conflito direto com as forças de repressão do governo. Alguns dias depois, ainda em fevereiro, foi anunciada a formação de um Conselho Nacional de Transição (CNT)², composto, em grande parte, (e liderado) por dissidentes do governo de Muammar Kadafi³, e que se apresentava como o único representante legítimo do Estado líbio, pedindo que assim fosse reconhecido pelos governos de outros países (VISENTINI et al., 2012).

² A respeito do Conselho Nacional de Transição, tanto Laurent (2013) quanto Campbell (2013) e Erlanger (2011) destacam a centralidade da atuação do intelectual francês Bernard-Henri Lévy na criação, estruturação e reconhecimento do grupo.

³ De acordo com Samuel Laurent (2013), além de as principais lideranças do Conselho não possuírem legitimidade entre a população líbia, uma parte significativa dos membros do conselho era desconhecida, enquanto diversos outros sequer viviam no país africano.

O avanço dos rebeldes líbios continuou e, ao final de fevereiro, eles já haviam dominado diversas cidades do país, bem como bases aéreas e navais, aumentando significativamente seu poder de combate (CHOSSUDOVSKY, 2013b; PRASHAD, 2012). Nesse momento, foi aprovada, em 26 de fevereiro, a resolução 1970 do Conselho de Segurança da ONU (CSONU), que clamava pelo fim das hostilidades, estabelecia o congelamento dos bens e a proibição de viagens de membros do Governo Kadafi, além de um embargo à venda de armas para a Líbia (tanto para o governo, quanto para os rebeldes). Os conflitos, todavia, continuaram, mas com uma virada inesperada das forças *kadafistas* que, em meados de março, já haviam conseguido repelir os rebeldes, retomando as cidades centrais do país, além de Misrata (o centro rebelde na região Oeste), e avançando em direção a Benghazi (o outro centro rebelde) (PRASHAD, 2012; MORONE, 2012).

Foi a partir de então que as demandas pelo estabelecimento de uma Zona de Exclusão Aérea (ZEA), ou mesmo por uma intervenção direta, intensificaram-se. Nesse contexto, e supostamente sob a égide do princípio de “Responsabilidade de Proteger” (R2P, sigla em inglês), foi aprovada, em 17 de março, com dez votos favoráveis e cinco abstenções, a resolução 1973 do CSONU, que estabelecia uma ZEA sobre a Líbia. Era a primeira vez que o CSONU autorizava o uso de força militar para proteger vidas humanas contra a vontade de um Estado em funcional (BELLAMY, 2011). A partir daí, as forças ocidentais iniciaram, paralelamente, pesados ataques ao governo líbio (a França lançou a operação *Harmattan*, os EUA lançaram a operação *Odyssey Dawn*, o Reino Unido, a operação *Ellamy* e o Canadá, a operação *Mobile*). Logo em seguida, as diferentes operações foram concentradas em uma só, e assumidas pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)⁴, sob o nome de operação *Unified Protector* (JOY, 2011).

Todas essas operações extrapolaram de maneira significativa o mandato que fora previsto na resolução 1973, posicionando-se claramente ao lado das forças rebeldes e buscando a derrubada e eliminação do líder líbio. Apesar das manifestações de diversos países (Brasil, Índia, África do Sul, Turquia, Bolívia, Cuba, Venezuela, Rússia e China) e de organizações internacionais em favor do fim dos ataques, estes foram mantidos (VISENTINI et al., 2012). Com o apoio das potências ocidentais, os rebeldes líbios foram

⁴ Apesar de alguns autores considerarem que os EUA diminuíram sua participação na intervenção a partir do momento em que a OTAN assumiu a direção da missão (VISENTINI, 2012), Vijay Prashad (2012, p.169) aponta que os EUA, mesmo com o discurso de que “comandaria a operação à distância” seguiram fornecendo a maior parte da capacidade de inteligência e reconhecimento e vigilância de território para a OTAN, além de comandar a maioria das missões de reabastecimento e de ser responsável por parte significativa dos bombardeios aéreos.

capazes de conter o avanço das forças de Kadafi, retomando a vantagem no conflito mais uma vez. Após oito meses de ataques e bombardeios ao governo líbio, os rebeldes, graças ao apoio concedido pela OTAN (com o envio de forças especiais, armas e o recrutamento de mercenários de outros países), conseguiram capturar Muammar Kadafi, e assassiná-lo em um ato que foi filmado e veiculado na internet (PRASHAD, 2012; VISENTINI et al., 2012).

Este trabalho busca identificar quais foram os interesses que motivaram as potências ocidentais a promover a intervenção na Líbia, através da OTAN, em 2011. Nesse sentido, primeiramente será realizada uma análise das justificativas apresentadas por estas para efetuar os ataques à Líbia. Em seguida, serão analisados os interesses imediatos dos principais atores ocidentais na derrubada de Kadafi. Ainda, o trabalho busca analisar o papel adotado pelos países membros da Liga Árabe em relação à questão, procurando demonstrar que a atuação destes respeitava uma agenda própria, e contribuiu para facilitar a atuação das potências ocidentais e a derrubada e eliminação de Muammar Kadafi.

As falácias da Responsabilidade de Proteger e da intervenção humanitária

A imposição de uma Zona de Exclusão Aérea, através da resolução 1973 do CSONU, apoiou-se no princípio da Responsabilidade de Proteger, adotado pela ONU desde 2005. De acordo com esse princípio, os Estados têm a responsabilidade de proteger suas próprias populações de genocídios, crimes de guerra, limpezas étnicas e crimes contra a humanidade, e mesmo da ameaça de qualquer um deles. A comunidade internacional, por sua vez, tem a responsabilidade de ajudar os Estados a cumprirem as suas responsabilidades de proteção e, em casos em que um Estado se mostre incapaz de cumprir a responsabilidade de proteger sua população, a comunidade internacional tem a responsabilidade de agir rápida e assertivamente, sob os auspícios da Carta da ONU, utilizando meios diplomáticos, humanitários e quaisquer outros meios pacíficos de maneira apropriada, para ajudar a proteger aquelas populações (BELLAMY, 2010; UNGA, 2009). Apesar de prever o uso de força militar por parte da comunidade internacional, como forma de garantir a proteção das populações, este é visto como um último recurso, já que também se mostra como uma ameaça à integridade dessas populações (THAKUR, 2011).

O discurso usado por aqueles que apoiavam a imposição da ZEA defendia que a população civil líbia, que se levantara pacificamente em protesto, em todo o país, contra o governo Kadafi, estava sendo atacada com força desproporcional pelo governo, que teria

ameaçado promover um “banho de sangue” contra os rebeldes. Portanto, a comunidade internacional precisava intervir, com base no R2P, como forma de proteger a população líbia (BELLAMY, 2011; DAALDER; STAVRIDIS, 2012). Esse discurso, todavia, foi construído com base em diversas premissas falsas, dentre as quais se destaca a ideia de que as forças *kadafistas* teriam recorrido, imediatamente, ao uso de recursos letais no combate às manifestações, que por sua vez teriam sido realizadas em todo o país e de forma pacífica (ANRIG, 2011; BELLAMY; WILLIAMS, 2011). De acordo com Kuperman (2013), entretanto, desde o início as manifestações foram marcadas pela participação de rebeldes armados, enquanto as forças do governo respondiam usando armas não-letais. A escalada de violência, todavia, teria levado as forças estatais a alterarem seu posicionamento, passando a usar armamentos letais. Além disso, os protestos tiveram início na região em torno da cidade de Benghazi, no Leste do país, historicamente um foco de insurreições contra o governo Kadafi (e, portanto, não tinham um caráter nacional)⁵ (KUPERMAN, 2013; LEWIS, 2013; MORRONE, 2012).

Ademais, Kuperman (2013) também ressalta que, de acordo com dados do *Human Rights Watch*, o número de civis mortos, apesar de grande, representava uma parcela ínfima da população, o que se oporia às informações de que as forças *kadafistas* teriam realizado um ataque indiscriminado aos manifestantes civis⁶. Cabe ressaltar, entretanto, que além de não ter havido nenhuma forma de confirmação oficial dos números de mortos, as forças leais ao governo também sofreram um número elevado de baixas, sobretudo nas tentativas de tomar as cidades de Az Zawiya e Misrata, em que foram reprimidas e derrotadas pelas forças rebeldes. Nesse sentido, como destaca Vijay Prashad (2012), as mortes ocorridas nos embates entre as forças nacionais e os rebeldes na Líbia foram fruto de combates armados, em que os rebeldes dispunham de capacidades similares às das forças nacionais⁷, não se configurando como um ataque do governo à sua população, mas sim como uma guerra civil (FERABOLLI, 2011).

⁵ Essa informação é importante pois demonstra que, diferentemente do que as mídias (e as potências) ocidentais afirmavam, as revoltas não se tratavam de uma insatisfação generalizada com o governo Kadafi.

⁶ Nesse contexto, Kuperman (2013) traz ainda outro dado interessante. A proporção de mulheres mortas entre os civis estaria entre 1% e 3%, um número muito abaixo do esperado, caso as forças do governo efetivamente tivessem disparado indiscriminadamente contra os manifestantes civis.

⁷ Os rebeldes, além de contarem com o apoio de diversos militares que desertaram, levando consigo seus armamentos, tomaram várias bases militares, aéreas e navais, adquirindo amplo armamento, inclusive aéreo, capaz de fazer frente às forças nacionais (PRASHAD, 2012).

Tendo em vista a escalada da violência entre as forças nacionais e os rebeldes, a União Africana (UA) estabeleceu, no dia 10 de março, uma Comissão *Ad Hoc* de Alto Nível sobre a Líbia, em uma tentativa de mediar uma solução pacífica para o conflito. Essa iniciativa estaria de acordo com a própria Carta da ONU, já que a UA seria a organização regional mais diretamente interessada na questão, e, portanto, deveria ter a iniciativa (e a prioridade) em sua resolução (BOYLE, 2012). A proposta da União era composta por um cessar-fogo imediato, acesso irrestrito à ajuda humanitária, proteção de estrangeiros e a promoção do diálogo e de uma solução política negociada entre Benghazi, o centro rebelde, e Trípoli. Para a União Africana, contudo, a saída de Kadafi não era uma pré-condição para a negociação (PRASHAD, 2012).

A iniciativa da UA, entretanto, foi ignorada, e a própria Comissão foi impossibilitada de chegar à Líbia, pois no dia 19 de março, nove dias após sua formação, e dois dias após a aprovação da Resolução 1973 – que previa o envio da Comissão ao país –, os *Mirages* franceses começaram a bombardear o território líbio (PRASHAD, 2012; DE WAAL, 2013). Mesmo depois do início dos bombardeios, a UA seguiu tentando assumir a posição de mediadora do conflito, sendo recorrentemente ignorada (ainda que tenha conseguido, em abril de 2010, que Kadafi aceitasse o cessar-fogo e o envio de ajuda humanitária em troca do fim dos ataques da OTAN) (MORONE, 2012). Além da UA, a Venezuela também propôs uma mediação, que foi negada pelo CNT. Por fim, o próprio governo Kadafi propôs não apenas um cessar-fogo, mas também a realização de negociações com o CNT para a construção de um governo constitucional, além do pagamento de compensações para as vítimas do conflito. A proposta, todavia, também foi recusada (KUPERMAN, 2013).

Após a aprovação da resolução 1973, as potências ocidentais passaram a comandar bombardeios aéreos à Líbia, supostamente visando apenas alvos militares. A justificativa era, mais uma vez, proteger a população líbia. Cabe destacar, todavia, que ainda que a resolução não previsse nenhum tipo de ação em solo⁸, EUA, França e Grã-Bretanha enviaram tropas especiais à Líbia, que foram responsáveis não só por combater as forças *kadafistas*, mas também prover treinamento para os rebeldes (CHOSSUDOVSKY, 2013b). Ainda, aponta-se que, apesar do embargo à venda de armamentos estabelecido pela resolução 1970 e reforçada pela Resolução 1973, as potências ocidentais (sobretudo França

⁸ A resolução autorizava a proteção de civis e de áreas habitadas por civis que estivessem em áreas sob ameaça de ataque (EYAL, 2012).

e Grã-Bretanha) foram responsáveis pelo fornecimento de armamentos para os rebeldes (EYAL, 2012). Além disso, cabe ressaltar que a Resolução não previa o envolvimento na guerra civil, mas sim a proteção de civis desarmados e ameaçados pelas forças do governo, e não a proteção (e o apoio) às forças rebeldes armadas (PRASHAD, 2012).

Nesse sentido, Alex De Waal (2013, p.368) é bastante claro ao se referir à posição adotada pelas potências ocidentais em relação à Resolução 1973:

França, Grã-Bretanha e os EUA (coletivamente os “P3” no Conselho de Segurança da ONU) implementaram seletivamente somente as provisões favoráveis aos seus objetivos, ignorando as outras e, sobretudo, expandiram a referência a “todos os meios necessários” [feita pelo texto da resolução], para incluir a realização de ações militares além da proteção de civis, levando, diretamente, a uma mudança forçada de regime. [...] Em nenhum momento os EUA ou a ONU apresentaram um plano para uma resolução política [da questão].

Fica claro, dessa forma, que, apesar de um discurso de proteção dos civis e de intervenção humanitária, os ataques da OTAN tinham sobretudo o objetivo de remover (ou ao menos facilitar a remoção) de Kadafi do poder (DAALDER; STAVRIDIS, 2012; NAZEMROAYA, 2011). Evidência de que a preocupação ocidental não era apenas com a proteção dos civis, é o fato de que mesmo depois de as forças rebeldes terem conseguido reverter a vantagem das forças de Kadafi, fazendo-as recuar e se refugiar em Sirte, os bombardeios continuaram. Lá Kadafi e suas tropas já não representavam uma ameaça para nenhuma parte da população líbia, uma vez que a população da cidade se mostrava favorável ao líder líbio (KUPERMAN, 2013; PRASHAD, 2012).

Ainda, caso se tratasse realmente de uma intervenção humanitária, com o objetivo de proteger a população civil, seria de se esperar que, mesmo após o assassinato de Kadafi, os ataques da OTAN continuassem, uma vez que novas ondas de violência, entre os grupos que compunham as forças rebeldes, passaram a ocorrer, pondo parte da população em risco⁹ (CAMPBELL, 2013). A intervenção, todavia, não foi mantida, e, assim que o líder líbio foi morto, a ofensiva ocidental foi encerrada (EYAL, 2012). Outro ponto importante a se ressaltar, que dá suporte a essa ideia, é a carta publicada em conjunto por David Cameron, primeiro-ministro britânico, Nicolas Sarkozy, então presidente francês, e Barack

⁹ Exemplo disso é o fato de, em setembro de 2012, o embaixador estadunidense na Líbia ter sido morto em um ataque ao consulado do país em Benghazi. De acordo com Campbell (2013, p.31) “o episódio trouxe à tona o que vinha sendo escondido: centenas de milícias estavam atacando e intimidando os civis [na Líbia]”.

Obama, presidente dos EUA, em abril de 2011. Nesta carta, os três líderes mantêm o discurso de que a intervenção visava à proteção da população líbia, mas deixam claro que a derrubada de Kadafi era condição *sine qua non* para a consecução de seu objetivo. Segundo eles,

Nosso dever e nosso mandato sob a resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU é proteger os civis, e nós estamos fazendo isso. Não é remover Kadafi à força. Mas é impossível imaginar um futuro para a Líbia com Kadafi no poder. [...] Há um caminho para a paz que promete esperanças renovadas para a população da Líbia – um futuro sem Kadafi que preserve a integridade e soberania líbias, e que recupere sua economia e a prosperidade e segurança de sua população. [...] Entretanto, enquanto Kadafi estiver no poder, a OTAN deve manter suas operações para que os civis permaneçam protegidos, e para que a pressão sobre o regime aumente. Então, uma transição genuína de uma ditadura para um processo constitucional inclusivo poderá realmente começar, comandada por uma nova geração de líderes. *Para que essa transição tenha sucesso, Kadafi deve partir, e para sempre* (OBAMA; CAMERON; SARKOZY, 2011, grifo nosso).

Interesses ocidentais

Muammar Kadafi chegou ao poder na Líbia por meio de um golpe militar, em 1969, depondo o então governante, o rei Idris. Ao longo das décadas seguintes, especialmente após a morte do líder egípcio, Gamal Abdel Nasser, Kadafi buscou assumir uma posição de liderança no Mundo Árabe, no que teve pouco sucesso. Ao longo do período, Kadafi foi se afastando cada vez mais das demais lideranças árabes, especialmente de Anwar Sadat, do Egito¹⁰, por conta das negociações de paz com Israel e da aproximação egípcia com os EUA. Diante desse afastamento, Kadafi buscou consolidar-se como uma oposição à influência ocidental tanto no Oriente Médio, quanto no continente africano (LEWIS, 2011). A partir daí, as relações com os EUA passaram por uma rápida deterioração, especialmente a partir da administração Reagan, que tinha na luta contra o “terrorismo internacional” uma de suas principais bandeiras. Assim, a Líbia, que de acordo com os EUA mantinha laços com organizações terroristas internacionais (como o Exército Republicano Irlandês, o IRA, por exemplo), tornou-se um dos principais alvos estadunidenses (BOYLE, 2013).

Em 1981, pouco tempo após o governo dos EUA ter fechado sua embaixada na Líbia, caças estadunidenses que participavam de um exercício militar no Mediterrâneo

¹⁰ A deterioração das relações entre Líbia e Egito, sobretudo a partir de 1973, levou inclusive à eclosão de uma guerra entre os dois países, em 1977. O conflito se encerrou rapidamente, todavia, graças à mediação do líder palestino Yasser Arafat (FERABOLLI, 2011).

derrubaram duas aeronaves militares líbias, enquanto sobrevoavam o Golfo de Sirte, região reclamada pela Líbia como parte de suas águas territoriais – e onde concentra-se parte importante das reservas petrolíferas do país (BOYLE, 2013). No ano seguinte, como forma de punir a Líbia por sua presumida associação com organizações terroristas, o governo dos EUA impôs um embargo à compra do petróleo do país. Novas sanções à Líbia foram anunciadas por Reagan em 1986 e, no mesmo ano, os EUA bombardearam Trípoli e Benghazi¹¹, como represália a um ataque terrorista realizado em uma casa noturna em Berlim, no qual dois americanos morreram, e cuja realização foi associada às forças de inteligência líbias (LEWIS, 2011). O bombardeio estadunidense contou com amplo apoio do Reino Unido, que havia rompido relações diplomáticas com a Líbia em 1984, por conta da morte de uma policial britânica em frente à embaixada líbia em Londres naquele ano¹² (CRISTIANI, 2014). Posteriormente, em 1988, um avião da *Pan American Airlines* foi vítima de um ataque terrorista, explodindo enquanto sobrevoava a cidade escocesa de Lockerbie e matando 270 pessoas, das quais 189 eram estadunidenses. O governo líbio foi acusado de ter orquestrado o ataque, e os EUA demandaram ao CSONU que fossem impostas sanções ao país, o que se confirmou em 1992.

As diversas sanções internacionais impostas à Líbia durante as décadas de 1980 e 1990 contribuíram para uma piora nas condições de vida no país no período. Frente a isso, a partir do final da década de 1990, Kadafi passou a tentar tirar a Líbia do isolamento, buscando a normalização das relações com as potências ocidentais. Nesse contexto, logo após o ataque de 11 de setembro de 2001, ele formalmente estendeu seu apoio à Guerra ao Terror de Bush, colaborando de forma ativa, além de entregar os agentes executores do atentado de Lockerbie¹³ (CAMPBELL, 2013; LAURENT, 2013). A partir do início dos anos 2000 e dos ataques ao Iraque¹⁴, as potências ocidentais também passaram a ver a reaproximação com a Líbia como necessária, já que estavam temerosas em relação ao seu

¹¹ Os ataques dos EUA foram responsáveis pela morte de mais de 30 pessoas, dentre os quais uma filha adotiva de Kadafi (JANE'S, 2009).

¹² O suposto assassino seria um líbio, que teria se refugiado na embaixada logo depois do ataque (ZEIDAN, 1987).

¹³ Estes foram entregues às autoridades internacionais em 1999. Frente a essa atitude, no mesmo ano Londres reestabeleceu completamente os laços diplomáticos com a Líbia (CRISTIANI, 2014). Os EUA, por sua vez, reestabeleceram as relações diplomáticas com a Líbia em 2006 (SMITH, 2011).

¹⁴ No contexto da invasão do Iraque, em 2003, Kadafi inclusive decidiu, unilateralmente, renunciar ao programa líbio de armas de destruição em massa (CAMPBELL, 2013; LAURENT, 2013).

fornecimento de petróleo. Assim, no contexto de reaproximação com o Ocidente, o líder líbio deu início a um amplo processo de privatizações, promovendo a abertura, sobretudo, do setor de petróleo¹⁵. Como resultado, o país passou a experimentar aumento no desemprego e preços crescentes, o que gerou grande insatisfação popular e culminou nas manifestações e nos levantes armados contra o governo (VISENTINI et al, 2012).

Levando em consideração a trajetória política instável de Muammar Kadafi (chamado de “cachorro louco do Oriente Médio” por Reagan) (FERRABOLI, 2011), o governo do líder “excêntrico e errático” (VISENTINI et al, 2012, p.58) sempre foi considerado autoritário pelas potências ocidentais. Esse fato, todavia, jamais impediu Washington, Londres, Paris ou Roma de fazer negócios com Trípoli, sobretudo após a normalização das relações, no início dos anos 2000. Além disso, é importante lembrar que a crise econômica mundial, que afetou sobremaneira as potências ocidentais a partir de 2007, ainda não fora superada por estas – tendo, em verdade, se intensificado (especialmente na Europa). Frente a essa intensificação, e à crescente inserção dos países emergentes no continente africano, ocupando espaços que até então eram reservados ao Ocidente, as potências ocidentais, especialmente as europeias, voltaram-se para a África, na busca de renovadas fontes de capitais (CAMPBELL, 2013). Nesse contexto, como destaca Horace Campbell (2013, p. 30),

A operação da OTAN expôs a realidade de que na depressão [econômica] atual haverá uso massivo de força pelas corporações ocidentais para manterem-se competitivas. Essas entidades corporativas decidiram ir além das “reformas” de ajustes estruturais, e adotaram uma posição militar na África. Há também analistas que percebem a intervenção na Líbia como uma guerra *proxy* com a China.

Por fim, cabe ressaltar que a Líbia possui uma importante posição estratégica no continente africano. Localizado entre a Tunísia, Egito (que possuíam regimes pró-Ocidente até a Primavera Árabe) e Argélia (outro regime pró-Ocidente), o país também possui fronteiras com Níger, Chade e Sudão, sendo considerado uma “porta de entrada” para a África Subsaariana (KEENAN, 2013). Além disso, junto com a Argélia, o Sudão e o Egito, a Líbia encontra-se sobre o principal reservatório de água potável do continente africano, o Aquífero Arenito Núbio, estando a maior parte situada sob território líbio (CAMPBELL,

¹⁵ A abertura do setor petrolífero líbio a partir de 2004, como destaca Campbell (2013), foi feita de uma forma bastante estruturada, e teve sucesso em garantir a participação de empresas de diversos países no setor, sem que houvesse o controle de apenas um deles. Nesse contexto, apenas as empresas francesas não conseguiram ampliar sua participação no setor (CAMPBELL, 2013).

2013). Por sua vez, os três vizinhos subsaarianos da Líbia possuem importantes recursos naturais (urânio no Níger e petróleo no Chade) ou acesso a eles (caso do Sudão, que controla os oleodutos que escoam a produção petrolífera do Sudão do Sul), além de contarem com significativos investimentos chineses nos seus setores extrativos (CHOSSUDOVSKY, 2013a). Ademais, cabe ressaltar que o CNT, antes mesmo da derrubada de Kadafi, já havia se pronunciado, afirmando que os laços econômicos e a divisão das cotas de exploração do petróleo no país se dariam proporcionalmente ao apoio dado por outros países no conflito (STRATFOR, 2011), o que certamente serviu de incentivo às potências ocidentais.

EUA

Diversos interesses motivaram Washington a apoiar a intervenção na Líbia. Os dois principais eram o petróleo e a necessidade de assegurar a sua influência na região (PRASHAD, 2012). Em relação ao petróleo líbio, as empresas estadunidenses tinham pouca participação no país, sendo as principais a *Chevron* e a *Occidental Petroleum* (com participações muito menores do que as empresas europeias, por exemplo) (DINUCCI, 2011). Nesse contexto, a questão do petróleo se mostrava premente por dois motivos principais: primeiro, a necessidade de garantir a continuidade da produção líbia de petróleo (bem como a do Oriente Médio), de forma a garantir a estabilidade do preço internacional do produto (PRASHAD, 2012); em segundo lugar, a possibilidade de aumentar a participação de empresas estadunidenses no setor petrolífero líbio (DINUCCI, 2011).

Em termos estratégicos, diversos interesses estadunidenses podem ser apontados. Primeiramente, a queda de outros regimes pró-Occidente (como Tunísia e Egito) e o medo da ascensão de governos não alinhados aos interesses ocidentais – ou mesmo de partidos islâmicos, uma preocupação significativa para os EUA desde o fim da Guerra Fria (ADEBAJO, 2003) – (o que de fato acabou se confirmando) (EBAYE, ENOR, CHIME, 2011). Assim, após “perder” o Egito e a Tunísia, os EUA (e o Ocidente) buscaram, através da Líbia, garantir a sua influência na região. Assim, Kadafi, que historicamente havia sido um parceiro dotado de comportamento errático, precisava ser substituído por um líder mais “estável”, que atendesse de maneira mais satisfatória aos interesses ocidentais na região.

Além disso, cabe destacar que a Líbia manteve, historicamente, boas relações com a China que, a partir de meados dos anos 2000, passou a investir significativamente no setor energético do país, sobretudo no de petróleo. A expansão da atuação chinesa no

continente africano tem-se mostrado um “incômodo” para os atores ocidentais, que veem seu espaço de atuação diminuído pela competitividade oriental (VISENTINI; OLIVEIRA, 2012). Nesse contexto, a mudança de regime na Líbia ajudaria a “remover” (ou ao menos dificultar) a presença chinesa, aumentando o espaço de atuação ocidental. Essa preocupação era comum a todos os atores ocidentais envolvidos na intervenção. Na Líbia, a China era responsável por importar 10% de toda produção de petróleo. Além disso, cerca de 36.000 chineses viviam no país, que contava com a presença de setenta e cinco empresas chinesas. Dessas, a mais importante era a empresa de petróleo CNPC, que teve suas instalações bombardeadas durante a intervenção ocidental (ROUSSEAU, 2011).

A intervenção na Líbia também se insere em um contexto de ampliação da importância estratégica do continente africano para a política externa estadunidense. A partir de 1997, com a elaboração, pelos neoconservadores, do “Projeto para o Novo Século Americano”, o fornecimento de petróleo passou a ser identificado como a principal questão de segurança nacional para os EUA. Assim, logo após ser eleito, George W. Bush estabeleceu o Grupo de Desenvolvimento de Política Energética Nacional (NEPD), coordenado pelo vice-presidente, Dick Cheney, que tinha como objetivo identificar possíveis alternativas para os desafios energéticos dos EUA. O primeiro relatório divulgado pelo NEPD, conhecido como Relatório Cheney, identificava a África, especialmente sua porção subsaariana, como principal fonte de fornecimento de petróleo para os EUA no futuro (como forma de ampliar o volume importado e, paralelamente, diminuir as importações dos países do Golfo Pérsico) e, portanto, como espaço de importância estratégica vital (KEENAN, 2013).

Nesse contexto, a partir do início dos anos 2000, os EUA buscaram intensificar sua presença no continente africano, o que foi facilitado, em grande medida, pelo discurso de Guerra ao Terror deflagrado no pós-11 de setembro de 2001. Assim, diversas iniciativas foram lançadas pelos EUA na África, dentre as quais se destacam a Iniciativa Pan-Sahel (PSI, na sigla em inglês), criada em 2002, e a sua substituta, a Iniciativa de Contraterrorismo Transaariana (TSCTI, na sigla em inglês), criada em 2005. Além disso, em 2007, o governo Bush autorizou a criação do Comando dos EUA para a África (AFRICOM), que se tornou ativo em 2008. A criação de todas essas iniciativas tinha como justificativa um contexto de combate à intensificação das ameaças terroristas no continente africano, especialmente por grupos localizados nas regiões do Saara e do Golfo da Guiné. A origem dessas ameaças, todavia, é controversa. Segundo Jeremy Keenan (2009, 2013), a

desestabilização da região foi conscientemente fomentada pelos EUA, tanto através da atuação de agentes locais, quanto através de uma ampla iniciativa midiática, como forma de legitimar uma posterior presença estadunidense na região – e facilitar o acesso ao (e controle do) petróleo africano.

Por fim, podemos destacar que, em seu livro, o general reformado e ex-Comandante Militar Supremo da OTAN, Wesley Clark, apontava, já em 2003, que a Líbia fazia parte de uma lista, elaborada pelo Pentágono, de países que deveriam ser invadidos pelos EUA, em um contexto de busca de controle estratégico sobre o Oriente Médio¹⁶. Assim, segundo Clark (2003), as invasões começariam com o Iraque, seguido de Síria, Líbano, Líbia, Somália, Sudão e, finalmente, Irã. Nesse contexto, como aponta Nazemroaya (2011), de uma forma ou de outra, todos esses países foram atacados direta ou indiretamente, e todos eles, exceto Irã e Síria (ao menos até o momento), sucumbiram aos EUA e seus aliados.

França

Os interesses franceses na Líbia podem ser divididos, em princípio, em duas categorias, interesses internos (que compreendem também o contexto europeu) e interesses externos. Em relação ao contexto interno, a intervenção foi, em certa medida, uma tentativa do então presidente, Nicolas Sarkozy, de aumentar a sua popularidade interna, que já vinha bastante abalada. Além disso, ela também se insere no contexto da crise econômica que abalou a União Europeia (UE) desde 2009 com a questão grega. Nesse contexto, enquanto combatia a crise, a Alemanha buscou, através de seu poder econômico, aumentar seu controle sobre a União Europeia. A intervenção na Líbia, assim, foi, em parte, uma tentativa francesa de demonstrar seu importante papel para o continente (sobretudo em termos militares), como forma de contrabalançar a influência alemã (STRATFOR, 2011).

Em termos externos, destaca-se que a França também tinha interesses no setor energético líbio. Antes da intervenção, a *Total*, principal empresa de hidrocarbonetos francesa, tinha investimentos no país, controlando cerca de 14% do mercado de petróleo e

¹⁶ Em 2004, na esteira da Guerra do Iraque, o governo Bush lançou a *Greater Middle East Initiative*, que tinha por objetivo “civilizar e democratizar” a região composta pelos Estados Árabes, Afeganistão, Irã, Israel, Paquistão e Turquia, demandando que fossem adotadas grandes reformas políticas e mecanismos de garantia de direitos humanos. O projeto da iniciativa, todavia, foi distribuído apenas para os representantes dos países do G-8, não tendo os representantes do “Grande Oriente Médio” sido consultados (DIETL, 2011).

gás líbio (ROUSSEAU, 2011). Uma mudança de regime, com a derrubada de Kadafi, assim, se apresentava como uma possibilidade de aumentar o espaço de atuação francês. Nesse contexto, cabe destacar que, logo após a derrubada de Kadafi, em 1º de setembro, foi realizada, em Paris, a “Conferência dos Amigos da Líbia”, na qual foi confirmada a ampliação da participação francesa no setor energético líbio. No mesmo dia da conferência, o jornal francês *Libération* divulgou que o governo francês havia estabelecido, ainda em abril de 2011, um acordo com o CNT¹⁷, dando a Paris o direito de explorar 35% do setor petrolífero líbio em troca de apoio total contra as forças *kadafistas* (ROUSSEAU, 2011). Além do interesse no setor petrolífero líbio, a França também tinha interesse significativo na venda de armamentos para a Líbia. Entre 2004, quando o embargo à venda de armamentos ao país africano foi retirado pela UE, e 2011, Paris vendeu cerca de US\$ 500 milhões em armamentos para o governo de Kadafi (STRATFOR, 2011), que também os comprava dos EUA, da Itália e da China (PRASHAD, 2012).

Dessa forma, o ativismo francês na intervenção ocidental estaria diretamente ligado à tentativa de retomar a importância estratégica francesa tanto no Mediterrâneo quanto no continente africano (em grande parte diminuída, sobretudo a partir dos anos 2000, pela crescente participação chinesa), bem como para contrabalançar o conceito geoestratégico estadunidense de “Grande Oriente Médio” (MORONE, 2012). Além disso, cabe destacar que Muammar Kadafi buscava, sobretudo a partir dos anos 2000, retomar uma postura mais ativa no continente africano. Dessa forma, quando da transformação da Organização da Unidade Africana em União Africana, em 2002, Kadafi foi o proponente de um modelo mais profundo de integração, no que, entretanto, não foi bem-sucedido (PRASHAD, 2012).

Entre as propostas de Kadafi para a nova UA, estava a criação de uma moeda única para o continente africano, o Dinar de Ouro (*Golden Dinar*), que ele seguiu sustentando após a criação da organização (PRASHAD, 2012). Se tal proposta fosse efetivamente concretizada, ela com certeza afetaria os interesses franceses no continente, já que, desde a independência das ex-colônias africanas a França tem usado o Franco CFA como um instrumento de dominação no continente (VERSCHAVE, 2004). Assim, cabe ressaltar que a intervenção se insere em uma reestruturação do discurso francês para a atuação no continente africano, que vem sendo crescentemente utilizado e aprimorado desde meados

¹⁷ A França foi o primeiro país a reconhecer formalmente o CNT como único representante legítimo da Líbia, ainda em 10 de março de 2011. Curiosamente, o reconhecimento se deu em um momento em que as forças *kadafistas* tinham mais força, e estavam prestes a derrotar os rebeldes (LAURENT, 2013).

da década de 1990, e que se baseia na ideia de securitização do continente (CHARBONNEAU, 2008).

Reino Unido

Para os britânicos, o principal interesse na intervenção eram os recursos energéticos. A *British Petroleum* (BP), até 2011, não possuía produção na Líbia, apesar de a empresa ter assinado um acordo para a perfuração de poços *onshore* e *offshore* com o país no valor de US\$ 1 bilhão, em 2007. Especula-se que a libertação, em 2009, de Abdel Baset al-Megrahi, que estava preso devido ao atentado de Lockerbie, tenha servido como “moeda de troca” para a assinatura do contrato (STRATFOR, 2011). Nesse contexto, o vazamento de petróleo no Golfo do México, em 2010, e o fracasso do acordo de exploração conjunta no Ártico com a empresa russa Rosneft, tornaram a Líbia uma importante opção de expansão para a BP (ROUSSEAU, 2011).

Itália

A Itália, por sua vez, era, possivelmente, o país ocidental com interesses mais imediatos na questão líbia. Tanto sua segurança nacional quanto energética estavam intrinsecamente ligadas ao destino líbio. Assim, Roma adotou uma posição ambígua, tentando, ao mesmo tempo, fazer parte da intervenção ocidental (tendo cedido sete bases aéreas para a coalizão ocidental, e se responsabilizando por fazer patrulhas aéreas sobre o território líbio) e não adotar uma postura agressiva contra o governo Kadafi (STRATFOR, 2011).

A empresa italiana ENI, do setor de hidrocarbonetos, presente na Líbia desde 1959, detinha diversos investimentos no país africano, sendo, de longe, a líder na exploração de hidrocarbonetos, responsabilizando-se por quase 30% das exportações de petróleo líbias (ROUSSEAU, 2011). Destaca-se, entre os principais investimentos, o gasoduto *Greenstream* (por meio do qual a Itália importava cerca de 15% do total de gás importado pelo país), e os campos de petróleo *Buri* (o maior campo de petróleo *offshore* do Mar Mediterrâneo, localizado na costa de Trípoli), *Wafa* (no oeste) e *Elephant* (no sudoeste), além de diversos outros (STRATFOR, 2011).

Assim como a França, a Itália havia concluído diversas vendas de armamentos para a Líbia entre 2004 e 2011. Além disso, pouco antes do início da rebelião líbia, os dois países estavam negociando um acordo militar no valor de US\$ 1,05 bilhões, envolvendo a

melhora da segurança fronteiriça líbia e também a contratos para a construção de navios no país africano. Além disso, a Líbia de Kadafi realizava diversos investimentos na Itália. Os Fundos de Investimento Soberano líbios estavam investidos em diversas instituições financeiras e empreendimentos industriais italianos. O receio de Roma, nesse contexto, era de que uma participação ativa na intervenção ocidental levasse o Governo Kadafi a retirar esses investimentos do país. Ao mesmo tempo, temia-se que a não participação levasse um eventual novo governo líbio a fazer o mesmo, redirecionando esses investimentos para a França ou para o Reino Unido (STRATFOR, 2011).

A partir da década de 1990, em um contexto de retomada do pan-africanismo, o Governo Kadafi flexibilizou as políticas de entrada no país para os nacionais de países da África subsaariana. Entre outros resultados, o país acabou se tornando uma rota para emigrantes africanos ilegais em direção à Europa. Nesse contexto, em 2008, Trípoli e Roma assinaram um acordo que, em troca de investimentos italianos na Líbia, garantia que o país africano intensificaria os esforços para reduzir o fluxo de emigrantes, além de aceitar a política italiana de patrulhar o Mar Mediterrâneo e, no caso de encontrar refugiados e emigrantes em águas internacionais, enviá-los para a Líbia, sendo eles líbios ou não (STRATFOR, 2011).

O papel da Liga Árabe na crise líbia

Em 12 de março de 2011, a Liga Árabe se reuniu no Cairo para votar uma resolução solicitando à ONU o estabelecimento de uma Zona de Exclusão Aérea sobre a Líbia (HASEEB, 2012), alegando que Kadafi já não gozava mais de legitimidade à frente do governo líbio, sobretudo devido aos excessos que teria cometido contra a sua população (JOY, 2012). Dos vinte e dois países membros da Liga, apenas onze estavam presentes na votação. Dos presentes, seis eram os países membros do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), sendo quatro deles (Bahrein, Kuwait, Catar e Emirados Árabes Unidos) membros da Iniciativa de Cooperação de Istambul da OTAN, criada, em 2004, para promover interoperabilidade (ou cooperação militar) entre a organização e os países membros da Iniciativa (PRASHAD, 2012). Dos onze presentes à reunião da Liga Árabe, os únicos países que votaram contrariamente à resolução proposta foram a Argélia e a Síria. Tendo sido aprovada, a ideia foi levada à ONU, reforçando o pedido que já havia sido feito pelo Conselho Nacional de Transição (no dia 2 de março), e por Grã-Bretanha e França (no dia 7 de março).

Cabe ressaltar que o Bahrein, assim como a Líbia, também passou por uma série de manifestações no contexto da “Primavera Árabe”. Essas, todavia, foram violentamente reprimidas por forças sauditas e dos Emirados Árabes Unidos, sob a bandeira do *Peninsula Shield Force*, o braço militar do CCG (PRASHAD, 2012; JOY, 2012). O Iêmen, por sua vez, também vivenciou manifestações, no início de 2011, que exigiam a saída do presidente Ali Abdullah Saleh, além de melhores condições econômicas e democracia no país. Com a intensificação das manifestações, o governo iemenita passou a reprimi-las com cada vez mais violência, tendo diversos manifestantes sido mortos. Apesar de ter havido uma escalada de violência no país, com o próprio presidente sendo gravemente ferido em um ataque, assim que se recuperou, Saleh reassumiu o poder no Iêmen (VISENTINI, 2012), tendo sido substituído apenas em fevereiro de 2012 (sem que tenha havido nenhum tipo de intervenção ocidental). Ainda, é importante destacar, nesse contexto, que a base naval da V Frota dos EUA está localizada no Bahrein, e que o Iêmen abriu seu espaço aéreo para os EUA utilizarem seus *drones* em ataques contra supostos membros da Al-Qaeda (tendo, inclusive, matado dois cidadãos estadunidenses, além de diversos outros iemenitas inocentes) (SALT, 2012).

Assim como o fizera às potências ocidentais, a rebelião líbia conferiu ao Catar e à Arábia Saudita uma oportunidade de tentar controlar a turbulência que se havia espalhado no Oriente Médio e no Norte da África e que ameaçava de forma significativa a estabilidade e a manutenção do *status quo* na região (JOY, 2011). Nesse contexto, o Catar foi, em grande medida, o responsável por pressionar os membros do CCG a votar favoravelmente à implementação da ZEA. Nesse sentido, Vijay Prashad (2012) destaca que:

a investida contra a Líbia não era apenas sobre ele [Kadafi]. Interesses em petróleo e estabilidade política tiveram sua importância. As potências atlânticas [EUA, França e Grã-Bretanha] fizeram um acordo com os sauditas e com os Estados árabes do Golfo que permitiu a esses últimos silenciar o dissenso na península árabe (Bahrein e Iêmen), se eles levassem a Liga Árabe, e assim a ONU, a apoiar uma intervenção liderada pela OTAN na Líbia. O foco no Catar, que liderou os Árabes do Golfo, foi reforçado (PRASHAD, 2012, p.7).

Dessa forma, assim que a resolução 1973 foi aprovada, o Catar passou a trabalhar conjuntamente com a OTAN na intervenção estabelecida, proporcionando treinamento militar para os rebeldes líbios, enviando tropas especiais para atuarem no solo e utilizando suas aeronaves *Mirage* e *C-17 Globemaster* em operações aéreas (PRASHAD, 2012).

Cabe destacar, assim, que, ainda que logo que tenham começado os ataques aéreos, o líder da Liga Árabe, Amr Moussa, tenha se pronunciado contrariamente à intervenção, afirmando que a forma como ela estava sendo conduzida era totalmente diferente do que previa uma ZEA (JOY, 2012), a posição inicial da Liga Árabe em relação à questão líbia foi fundamental para o seu desfecho. A resolução aprovada pela organização possibilitou a aprovação (e deu legitimidade à implementação) da Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU, bem como os ataques comandados pela OTAN. Esse posicionamento pode ser explicado tanto pela rivalidade existente entre Kadafi e algumas lideranças do Mundo Árabe, como pela necessidade dos países árabes do Golfo de pôr fim aos levantes no Bahrein e no Iêmen sem intervenções externas e com a conivência ocidental, de forma a garantir a estabilidade e a manutenção do *status quo* na região (PRASHAD, 2012). Nesse sentido, a grande capacidade econômica dos países membros do CCG foi fundamental não só para a aprovação da resolução 1973 do CSONU, mas também para conter as revoltas em alguns países, já que eles foram capazes de injetar grandes quantias de dinheiro não só em suas economias – como forma de amenizar os protestos¹⁸ –, mas também fora da península arábica¹⁹, como forma de promover uma espécie de contrarrevolução (KAMRAVA, 2012).

Conclusão

Fica claro, a partir da análise realizada, que a intervenção ocidental, apesar de ter sido justificada por meio de argumentos humanitários e do conceito de Responsabilidade de Proteger, tratou-se, objetivamente, de um ataque à Líbia, que respeitava aos interesses dos diversos atores envolvidos. Para as potências ocidentais, os principais interesses estavam vinculados ao petróleo líbio. Interesses estratégicos, entretanto, também tiveram papel importante no cálculo ocidental, já que a queda de dois regimes aliados (o Egito de Mubarak e a Tunísia de Ben Ali) reforçava a necessidade de estabelecer um novo regime estável pró-Occidente na região, como forma de possibilitar uma maior influência tanto no continente africano quanto no Mundo Árabe.

¹⁸ A partir de janeiro de 2011, antes mesmo de os protestos começarem na Arábia Saudita, o governo anunciou o pagamento de dois meses a mais de salário para todos os funcionários públicos. O governo do Kuwait, por sua vez promoveu um aumento de 115% nos salários dos funcionários públicos, além de ter anunciado que distribuiria alimentos gratuitamente à população por catorze meses (KAMRAVA, 2012).

¹⁹ O governo da Arábia Saudita deu ao Egito a quantia de US\$ 4 bilhões, como forma de reforçar o frágil governo pós-Mubarak e de evitar uma eventual radicalização. Além disso, o país propôs que o CCG fosse expandido, de forma a contar com a participação de Marrocos e Jordânia, as duas únicas monarquias do Mundo Árabe que não participam do grupo (KAMRAVA, 2012).

Além disso, a intervenção só foi possível por contar com o apoio da Liga Árabe, determinado, em grande medida, pela atuação das monarquias conservadoras do Golfo. A Liga, ao solicitar o estabelecimento de uma zona de exclusão aérea, sinalizou o apoio a uma intervenção externa, legitimando-a. Em grande medida, o apoio dos países árabes, e especialmente dos países membros do Conselho de Cooperação do Golfo, serviu como uma contrapartida ao silêncio ocidental em relação à dura repressão aos levantes populares ocorridos em alguns desses países (como o Iêmen e o Bahrein). O seu objetivo principal (sobretudo o das monarquias conservadoras) era garantir a manutenção do *status quo* regional e, para tanto, era necessário contar com o apoio do Ocidente. Assim, ao mesmo tempo em que os países membros do Conselho de Cooperação do Golfo combatiam a Primavera Árabe internamente, eles buscaram incentivá-la em outros países (entre eles a Líbia) através da mídia e de apoio diplomático, e por vezes através de organizações mais amplas, como a Liga Árabe (COLOMBO, 2012).

Por fim, é importante destacar que a intervenção ocidental e o assassinato de Muammar Kadafi tiveram como resultado a balcanização do Estado líbio. Multiplicou-se o número de milícias contrárias ao abandono das armas e ao respeito à autoridade de um governo central, e o Estado, instável, corre o risco de dividir-se oficialmente. Essa instabilidade impactou todos os países vizinhos, desestabilizando não só a África Setentrional, mas também os Estados da África Ocidental e da África Central (NAZEMROAYA, 2011). Fica evidente, portanto, que a “Primavera Árabe” não se tratou, na Líbia, de uma revolução. Ela foi, sim, a destruição consciente, pelo Ocidente (e com apoio das monarquias conservadoras do Golfo no âmbito da Liga Árabe), de um governo árabe-africano.

Referências

- ADEBAJO, Adekeye. Africa and America in an Age of Terror. **Journal of Asian and African Studies**. London, v.38, n.2-3, 2003.
- ANRIG, Christian F. Allied Air Power over Libya: a Preliminary Assessment. **Air & Space Power Journal**. Maxwell, v.25. n.4, p. 89-109, 2011.
- BELLAMY, Alex J. Libya and the Responsibility to Protect: The Exception and the Norm. **Ethics & International Affairs**. New York, v.25, no. 3, p.263-269, 2011.
- BELLAMY, Alex J. The Responsibility to Protect - Five Years On. **Ethics & International Affairs**. New York, v.24, n.2 p. 143–169, 2010.
- BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul. The New Politics of Protection: Cote d’Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect. **International Affairs**. London, v.87, n.4, p. 825-850, 2011.
- BOYLE, Francis A. **Destroying Libya and World Order: The Three-Decade U.S. Campaign to Terminate the Qaddafi Revolution**. Atlanta: Clarity Press, Inc., 2013.
- CAMPBELL, Horace. **Global NATO and the Catastrophic Failure in Libya**. New York/Oxford: Monthly Review/Pambazuka, 2013.
- CHARBONNEAU, Bruno. **France and the New Imperialism: Security Policy in Sub-Saharan Africa**. Hampshire: Ashgate, 2008.
- CHOSSUDOVSKY, Michel. “Operation Libya” and the Battle for Oil: Redrawing the Map of Africa. **Global Research**, 2013b Disponível em: <<http://www.globalresearch.ca/operation-libya-and-the-battle-for-oil-redrawing-the-map-of-africa/23605>>. Acesso em 13 nov. 2013.
- CHOSSUDOVSKY, Michel. Insurrection and Military Intervention: The US-NATO Attempted Coup d’Etat in Libya? **Global Research**, 2013a. Disponível em: <<http://www.globalresearch.ca/insurrection-and-military-intervention-the-us-nato-attempted-coup-d-etat-in-libya/23548>>. Acesso em 13 nov. 2013.
- CLARK, Wesley. **Winning Modern Wars: Iraq, Terrorism And The American Empire**. Jackson: PublicAffairs, 2003.
- COLOMBO, Silvia. The GCC Countries and the Arab Spring. Between Outreach, Patronage and Repression. **Instituto Affari Internazionali. IAI Working Papers**, n. 1209, p. 1-16, 2012. Disponível em: <<http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1209.pdf>>. Acesso em 21 fev. 2014.
- CRISTIANI, Dario. UK Libya: The Consistency of Being Selective. **Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI). ISPI Analysis**, n.238, 2014. Disponível em: <http://www.ispionline.it/sites/default/files/publicazioni/analysis_238__2014_0.pdf>. Acesso em 05 jun. 2014.

- DAALDER, Ivo H.; STAVRIDIS, James G. NATO's Victory in Libya The Right Way to Run an Intervention. **Foreign Affairs**. New York, v.91, n.2, p.2-7, 2012.
- DE WAAL, Alex. African roles in the Libyan conflict of 2011. **International Affairs**. London, v.89, n.2, p.365-379, 2013.
- DIETL, Gulshan. Middle East: Naming and Claiming a Region. **International Politics**, v.4, n.8, 2011. Disponível em: <<http://www.int-politics.com/Articles/No8/Gulshan.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2013.
- DINUCCI, Manlio. Libya in the Great Game: On the road to the new partition of Africa. **Global Research**, 2011. Disponível em: <<http://www.globalresearch.ca/libya-in-the-great-game/23413>>. Acesso em 13 nov. 2013
- EBAYE, Sunday E. N.; ENOR, Frank N. CHIME, Jide. NATO and the Libyan Crisis: A Looming Case of Neo-Dictatorship. **American International Journal of Contemporary Research**. USA. v.1, n.2, p.174-177, 2011.
- EL-KATIRI, Mohammed. **State-Building Challenges in a Post-Revolution Libya**. U.S. Army War College Strategic Studies Institute, 2012.
- ERLANGER, Steven. By His Own Reckoning, One Man Made Libya a French Cause. **The New York Times**. New York, April 1, 2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/04/02/world/africa/02levy.html>>. Acesso em 13 nov. 2013.
- EYAL, Jonathan. The Responsibility to Protect: A Chance Missed. In: JOHNSON, Adrian; MUEEN, Saqeb. **Short War, Long Shadow: The Political and Military Legacies of the 2011 Libya Campaign**. London: Royal United Services Institute, 2012.
- FERABOLLI, Silvia. Em busca de uma lógica Kadhafiana. **Boletim Mundorama**, Brasília, 2011.
- HASEEB, Khair El-Din. The Arab Spring Revisited. **Contemporary Arab Affairs**, Beirut, v. 5, n.2, p. 185-197, 2012.
- JANE'S. **Country Profile – Libya**. [2009]. Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT). Manuscrito. 212p.
- JOY, Ajish P. The Crisis in Libya. **Observer Research Foundation. ORF Issue Brief**, n.28, p.1-22, 2011.
- KAMRAVA, Mehran. The Arab Spring and the Saudi-Led Counterrevolution. **Orbis**, Philadelphia, v. 56, n.1, p. 96-104, 2012.
- KEENAN, Jeremy. **The Dark Sahara: America's War on Terror in Africa**. London : Pluto Press, 2009.

- KEENAN, Jeremy. **The Dying Sahara: U.S. Imperialism and Terror in Africa**. London : Pluto Press, 2013.
- KUPERMAN, Alan J. A Model Humanitarian Intervention?: Reassessing NATO's Libya Campaign. **International Security**. Cambridge, v. 38, n. 1, p. 105-136, 2013.
- LAURENT, Samuel. **Sahelistan: de la Libye au Mali, au Coeur du Nouveau Jihad**. Paris: Seuil, 2013.
- LEWIS, William. Libya: Dream versus Reality. **Mediterranean Quarterly**. Durham, v.22, n.3, p. 42-52, 2013.
- MORONE, Antonio Maria. Post-Qadhafi's Libya in Regional Complexity. **Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI). ISPI Analysis**, n.116, 2012. Disponível em: <http://www.ispionline.it/it/documents/Analysis_116_2012.pdf>. Acesso em 15 nov. 2013.
- NAZEMROAYA, Mahdi Darius. Libya: Is Washington Pushing for Civil War to Justify a US-NATO Military Intervention? **Global Research**, 2011. Disponível em <<http://www.globalresearch.ca/libya-is-washington-pushing-for-civil-war-to-justify-a-us-nato-military-intervention/23375>>. Acesso em: 13 nov. 2013.
- OBAMA, Barack; CAMERON, David; SARKOZY, Nicolas. Libya's Pathway to Peace. **The New York Times**. New York, 14 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/04/15/opinion/15iht-edlibya15.html>>. Acesso em: 03 abr. 2014.
- PRASHAD, Vijay. **Arab Spring, Libyan Winter**. Oakland: AK Press Publishing & Distribution, 2012.
- ROUSSEAU, Richard. Libya: A Very Long War over Competing Energy Interests. **Foreign Policy Journal**, 2011. Disponível em <<http://www.foreignpolicyjournal.com/2011/11/19/libya-a-very-long-war-over-competing-energy-interests/>>. Acesso em 13 nov. 2013.
- SALT, Jeremy. Containing the “Arab Spring”. **Interface: a journal for and about social movements**, [S.l.], v.4, n.1, p. 54 – 66, 2012.
- SMITH, Ben. UK relations with Libya. **UK House of Commons Library Research Papers**. SN/IA/ 5886, 2011. Disponível em: < www.parliament.uk/briefing-papers/SN05886.pdf >. Acesso em: 18 nov. 2013
- STRATFOR, Global Intelligence. **Special Series: Europe's Libya Intervention**. Março, 2011. Disponível em <http://wikileaks.org/gifiles/attach/128/128797_LIBYA_INTERVENTION.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2013.
- THAKUR, Ramesh. Libya and the Responsibility to Protect: Between Opportunistic Humanitarianism and Value-Free Pragmatism. **Security Challenges**. Kingston,

v.7, n.4, p. 13-25, 2011.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). Report of the Secretary-General: Implementing the responsibility to protect, A/63/677, 2009. Disponível em: <[http://responsibilitytoprotect.org/SGRtoPEng%20\(4\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/SGRtoPEng%20(4).pdf)>. Acesso em 20 nov. 2013.

VERSCHAVE, François-Xavier. **De la Françafrique à la Mafrafrique**. Bruxelles: Édition Tribord, 2004.

VISENTINI, Paulo et al. O Verão Árabe: guerra civil e intervenção internacional na Líbia, Síria e Iêmen. **Ciência & Letras**. Porto Alegre, n. 51, p.57-79, 2012.

VISENTINI, Paulo F. **A primavera árabe**: entre a democracia e a geopolítica do petróleo. Porto Alegre: Leitura XXI, 2012.

VISENTINI, Paulo G. F.; OLIVEIRA, Guilherme Z. As Relações Sino-Africanas: (muitos) mitos e (algumas) realidades. **Século XXI: revista de Relações Internacionais**. Porto Alegre, v.3, n.1, p.25-40, 2012.

ZEIDAN, Shawky S. Politics and Government. In: METZ, Helen C. (Ed). **Libya: A Country Study**. Washington: GPO for the Library of Congress, 1987, cap.4, p. 171-236.

Recebido em: Fevereiro de 2014;
Aprovado em: Agosto de 2014.

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 3 | 2015

*Gridlock: why global cooperation
is failing when we need it most*

Oliver Stuenkel



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

“GRIDLOCK: WHY GLOBAL COOPERATION IS FAILING WHEN WE NEED IT MOST”

Oliver Stuenkel¹

Resenha da obra:

HALE, Thomas; HELD, David; YOUNG, Kevin. *Gridlock: Why Global Cooperation is Failing When We Need It Most*. Cambridge: Polity Press, 2013.

Academics and policy makers have, over the past decades, become so used to dysfunctional mechanisms of global governance that few would disagree that urgent reform is needed. Indeed, much of our contemporary debate seems to revolve around how to fix international institutions. In a memorable 2009 TED talk on global ethic vs. national interest, then UK Prime Minister Gordon Brown told a joke about the UN Secretary General asking God "when our international institutions will work properly." Rather than providing a response, Brown went on, "God cried."

Yet just why is it so difficult to reach international agreement on issues such as climate change, trade, finance, nuclear proliferation, small arms trade and biodiversity, among others? Why is a state of "gridlock" increasingly characteristic of international negotiations and organizations? And why do things seem to be getting worse?

In *Gridlock*, Thomas Hale, David Held and Kevin Young argue that the previous successes of international cooperation, by facilitating peace and fostering economic linkages, have deepened interdependence to the point where international cooperation is now more difficult. That suggests that global governance successfully dealt with problems it was initially designed to address, but failed to address problems which have emerged from their very existence. Put differently, interdependence not only creates a demand for international institutions, but effective international institutions also create a structure that, in turn, generates an even stronger interdependence.

¹ is an Assistant Professor of International Relations at the Getúlio Vargas Foundation (FGV) in São Paulo, where he coordinates the São Paulo branch of the School of History and Social Science (CPDOC) and the executive program in International Relations. He is also a non-resident Fellow at the Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin and a member of the Carnegie Rising Democracies Network. His research focuses on rising powers; specifically on Brazil's, India's and China's foreign policy and on their impact on global governance. He is the author of the *IBSA: The rise of the Global South?* (Routledge Global Institutions, 2014), *BRICS and the Future of Global Order* (Lexington, 2015) and the forthcoming *Parallel Worlds* (Polity, 2016). E-mail de contato: oliver.stuenkel@fgv.br

readers will agree with the book's underlying premise that global governance fails to solve many problems, even though it must be pointed out that there is no consensus on the issue. In *The System Worked*, Daniel Drezner argues that given the slow and convoluted way global governance works, it is always easy to find fault. He also reminds the reader that global governance is no panacea: "The best global governance structures in the world cannot compensate for dysfunctional national governments." Finally, he contends that most observers merely point to global governance's most obvious failures - the Doha Round, the climate change summits and the deadlock at the G20 - without bothering to study the underlying trends, many of which are far more promising. The 2008 financial crisis showed, Drezner says, that global economic governance - the WTO, the IMF, the World Bank and the G20 - clearly passed the stress test. Though Drezner does have a point -- no international governance structure can make up for ineffective national government -- his view remains that of a minority. Particularly in developing countries, most observers and policy makers believe existing institutions have failed both to address global issues, but, equally important, they have lost their legitimacy as they have been incapable of providing emerging powers with more responsibility. It is difficult to interpret the rise of alternative institutions led by non-Western powers -- such as the AIIB, the NDB, the BRICS grouping, CICA, etc. -- as anything other than a desire to alter the status quo.

The authors of *Gridlock* point to four reasons for the current stalemate: growing multipolarity, harder problems, institutional inertia, and fragmentation.

Pointing to growing multipolarity as the cause of current gridlock is controversial in the Global South for two reasons. First of all, while it is true that post-World War II order has generated some benefits for developing countries, it must also be recognized that the so-called liberal global order never included the world's entire population, and for a considerable time large countries like China, India, Indonesia and the entire African continent were not part of it, thus benefiting far less from the public goods provided by that order. To observers in those countries, the current gridlock may actually seem more attractive, given that the decisions it produces, despite the inefficiency, at least are legitimate. After all, contrary to the phrase "the larger the group, the less it will further common interest", it may better to have a voice in a dysfunctional system than to have no voice in a functional one. It is thus not that exactly "the increasing prominence of a diverse range of countries that has led to a divergence of the countries that matter most in world

politics." After all, large developing countries 'mattered' all along -- rather, they were previously overlooked, and it is only now that they have the power to make their voices heard.

Secondly, seen from Brasília, Delhi or Pretoria, growing multipolarity produces a major benefit that easily offsets gridlock -- namely, the increasing capacity to constrain a hegemon's transgressions that frequently undermine the system. Seen from the United States, unipolarity may be a prerequisite for a stable and functioning liberal order, as such a system allows it to override rules and norms in specific moments. After all, hegemons are never entirely constrained, benefiting from exceptions, escape clauses, veto rights and other mechanisms that allow them to use institutions as instruments of political control. In a multipolar order, developing countries believe, these loopholes can be closed or severely reduced. In this context, it often surprises Western analysts when they hear that Brazilian or Indian policy makers, when asked about the greatest threat to international stability, point not to North Korea, Iran or Syria, but to the United States.

Of course, this does not mean that *Gridlock's* basic argument that deals are more difficult to make today than in the past is wrong -- as any observer of the G20 or even larger gatherings can attest. As developing countries will increasingly participate in discussions they previously had no interest in (or no understanding of), transaction costs are set to increase.

The second reason seems less controversial, and few would contest that the complexity of problems has increased markedly over the past decades. Environmental degradation, the risk of pandemics, internet governance and financial regulation are in fact so complex that they forced Foreign Ministries across the world to open up and seek help from other ministries as they prepare and conduct negotiations -- interestingly enough, this has been major contributor to broadening the debate about foreign policy in places like Brazil, where the topic has traditionally been of little interest to non-specialists.

Institutional inertia is, without a doubt, a key threat to the legitimacy -- and hence effectiveness -- of global institutions, and the UN Security Council, the World Bank and the IMF best symbolize a growing frustration among emerging powers with these institutions' incapacity to adapt to a more multipolar reality. Interestingly enough, inertia may lead to the demise of some institutions, but not to governance mechanisms in a certain area per se. Development finance provides a good example: Fed up with the World Bank's Western-centric distribution of voting rights, emerging powers simply set up their own

institutions, like the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) and the BRICS-led New Development Bank (NDB), yet they do not question the need for international financial institutions to promote the establishment of rules and norms for lending practices.

We have not witnessed a similar phenomenon in the area of security since the UN Security Council still reflects the global distribution of military power relatively well. Only if countries such as India and Brazil developed military capacities that allowed them to single-handedly carry out complex interventions -- like the NATO campaign in Libya -- would they contemplate setting up a parallel institution. Put differently, the UNSC still faces no competition comparable to the World Bank because the world is still unipolar only when it comes to the distribution of military power, contrary to the realm of economic power.

Finally, the authors argue that fragmentation -- the growing number of platforms to deal with global challenges -- contributes to today's gridlock. To some degree, this occurs because of growing multipolarity, and emerging powers' desire emulate the successful Western strategy of forum shopping. In "The Art of Power Maintenance: How Western States Keep the Lead in Global Institutions", Robert Wade shows how, in 2009, Western states led by the UK and the United States marginalized the United Nations General Assembly from a role in debating the global financial crisis and its impacts, so as to leave the subject to interstate organizations dominated by the West - which, naturally, were careful not to propose any measures that could be harmful to Western interests. In the same way, eluding the two facile and overly simplistic extremes of either confronting or joining existing order, the creation of several China-centric institutions will allow China to embrace its own type of competitive multilateralism, picking and choosing among flexible frameworks, in accordance with its national interests. We can witness similar strategies by regional powers such as Brazil, which has created UNASUR as a means to avoid operating through the OAS whenever it feels the latter reduces its capacity to defend its national interest. Fragmentation is thus likely to grow further along with multipolarization.

Worst of all, according to the authors, gridlock is likely to continue to be pervasive, and there is no easy way to solve it. That poses great risks, potentially making great power rivalry the sole driver of world politics. Most leading thinkers would agree. Looking towards a more multipolar world, Moises Naím predicts that in the 21st century "power is becoming easier to disrupt and harder to consolidate," predicting a troubling trend of a far less resilient global system with weaker national and international institutions. If "the

future of power lies in disruption and interference, not management and consolidation,” Naim writes, “can we expect ever to know stability again?” In the same way, Kupchan writes that “The world is headed towards a global dissensus” and Schweller seems to resign himself to throw his hands up in despair and then turn philosophical: “Disorder is not necessarily something to fear or loathe. We may, instead, embrace the unknowable, embrace our unintelligible world, our futile struggle to come to terms with its incomprehensibility.” While they may be right, such a statement is also proof of a global order in which the West never really had to engage others on a level playing field and build a genuine dialogue.

And yet, while the transition to genuine multipolarity – not only economically, but also militarily and regarding agenda-setting capacity – will be disconcerting to many, it is, in the end, far more democratic than any previous order in global history, allowing greater levels of genuine dialogue, spread of knowledge and ways to find more innovative and effective ways to address global challenges in the coming decades. Getting to such a scenario, admittedly, will be a major challenge.

In the final chapter, aptly entitled 'Beyond Gridlock', the authors point to silver linings. They argue that social movements may come to positively influence established institutional structures. In the same way, they point to some examples of how existing institutions have provided emerging powers with more space, thus enhancing their legitimacy.

Gridlock is thus a remarkable analysis that specifies in detail why global institutions so often fail to produce the desired results, and a must-read for those who think about trying to strengthen international cooperation.

Recebido em: Setembro de 2015;
Aprovado em: Novembro de 2015.