

## Uma insaciável sede de infinito

**E**mbara o contexto das relações internacionais seja permeado pelo Maldoror de Isidoro Ducasse, ou seja, o jogo de palavras com mal e dor e a celebração do Matrimônio do Céu e do Inferno dos acertos e erros de negociações, de tratados, de ajuda humanitária às catástrofes e desgraças, tem sido um privilégio de nosso métier – entre conflitos, guerras, incertezas, diferenças e indiferenças, movimentos e revoluções – observar e registrar os ditirambos do cenário internacional a partir das visões dos especialistas que colaboram com a Carta Internacional. Outrossim, “que a tua graça multiplique por dez as minhas forças”.

Na poesia o gosto foi habitualmente direcionado a exaltar a desgraça, o

sofrimento, a dor, o desespero; porém, o mundo mudou, e há muito de descoberta, pois, segundo ainda o Conde Lautréamont, “quando estiveres na cama e ouvires o uivar dos cães no campo, esconde-te debaixo dos cobertores, não te rias do que eles fazem; eles têm sede insaciável de infinito, como tu, como eu, como os restantes humanos, de rosto pálido e comprimido”. Ducasse, bem como a política internacional, pode suportar muitas leituras possíveis e continuar sempre instigante. E a graça como sempre se mostra multiplicada pela presença de nossos fiéis colaboradores que nos presenteiam com as mais diversas contribuições.

Pela primeira vez publicamos um artigo do Embaixador de Portugal

em Argel, Luís de Almeida Sampaio, que foi o Conselheiro da Presidência portuguesa da União Européia, em 2007, para assuntos do Oriente Médio. Como tal, esteve envolvido no processo que culminou com a Conferência de Annapolis, em novembro de 2007. Seu artigo é um testemunho sobre essa experiência e uma visão geral sobre as perspectivas do processo de paz.

Comemorando o centenário da presença nipônica no Brasil, o professor Alexandre Uehara nos presenteia com uma contribuição sobre a ajuda externa do Japão. Jorge Ferrão trata da mesma questão da ajuda para o desenvolvimento, comparando as iniciativas da China e do Japão com relação à África.

As diferenças entre as propostas de política externa dos dois principais candidatos a presidente dos EUA são analisadas por Rafael Seabra. A América Latina faz-se presente no artigo de Carlos Avila, sobre o relacionamento entre Brasil e México.

Renato Dagnino nos oferece uma revisão do pensamento sobre as relações entre a indústria militar e o desenvolvimento econômico, centrada no conceito de *spin-off*. Paulo Esteves e Luciana Las Casas Oliveira analisam as negociações para o estabelecimento de um regime sobre os leitos oceânicos. Fernanda de Abreu Prazeres propõe uma discussão sobre a legitimidade das intervenções humanitárias.

Finalmente, Sérgio Danese nos apresenta o novo livro de Alexandre Parola, *A ordem injusta*, enquanto Luiz Augusto Souto Maior analisa as consequências que a eleição de Fernando Lugo à presidência do Paraguai terá para nossas relações com o vizinho.

Boa leitura!

### SUMÁRIO DESTA EDIÇÃO

**3** | Paz no Médio Oriente: ilusão ou possibilidade?

**Luís de Almeida Sampaio**

**7** | A ajuda externa do Japão nos 100 anos de relacionamento

**Alexandre Ratsuo Uehara**

**13** | De conferência em conferência: a Ásia aproximando-se da África

**Jorge Ferrão**

**16** | Obama x McCain: os caminhos da política externa norte-americana

**Rafael Heynemann Seabra**

**23** | Brasil y México: continuidad y cambio en las relaciones bilaterales durante los primeros años del siglo XXI

**Carlos Federico Domínguez Avila**

**31** | A política internacional dos leitos oceânicos e o conflito Norte-Sul: 1945-1970

**Paulo Esteves**

**Luciana Las Casas Oliveira**

**40** | The Ethics of humanitarian interventions

**Fernanda de Abreu Prazeres**

**45** | A revitalização da indústria de defesa brasileira: uma contribuição ao processo decisório

**Renato Dagnino**

**58** | Crítica da ordem injusta

**Sérgio França Danese**

**61** | Eleições nacionais e integração regional

**Luiz Augusto Souto Maior**

# CARTA INTERNACIONAL

Volume 3 – Número 2 – Junho de 2008  
ISSN 1413-0904

**Carta Internacional** é uma revista eletrônica quadrimestral dedicada ao debate sobre as questões mais relevantes das relações internacionais na perspectiva brasileira. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam as opiniões da Universidade de São Paulo ou do seu Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais.

**Carta Internacional** é publicada pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. A revista está disponível para *download* gratuito, em formato PDF (Portable Document Format), no endereço [www.usp.br/relint](http://www.usp.br/relint).

© 2008 Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Todos os direitos reservados.

#### Editores:

Fábio Cereda Cordeiro  
Flávio Antonio Gomes de Azevedo  
Juliana Lyra Viggiano Barroso

#### Conselho Científico:

Amado Luiz Cervo, André Singer, Andrew Hurrell, Antônio Augusto Cançado Trindade, Antônio Carlos Lessa, Carlos Eduardo Lins da Silva, Celso Lafer, Elizabeth Balbachevsky, Félix Peña, Fernando Augusto Albuquerque Mourão, Gary Hufbauer, Gilson Schwartz, Gustavo Vega, Henrique Altemani de Oliveira, José Augusto Guilhon Albuquerque, Luis Olavo Baptista, Margarita Martin, Maria Cristina Cacciamali, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Esteves, Paulo Fagundes Vizontini, Peter Demant, Rafael Duarte Villa, Sonia de Camargo e Tullo Vigevani.

#### Correspondência:

Rua do Anfiteatro, 181 – Colméia – Favo 7  
Cidade Universitária  
05508-060  
São Paulo – SP  
Tel: (55)(11) 3091-3061  
Fax: (55)(11) 3032-4154  
Email: [nupri@usp.br](mailto:nupri@usp.br)

#### Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

#### Conselho Deliberativo:

José Augusto Guilhon Albuquerque, Maria Cristina Cacciamali, Henrique Altemani de Oliveira, Luis Olavo Baptista, Elizabeth Balbachevsky, Rafael Duarte Villa, Peter Demant e Amâncio Jorge Nunes de Oliveira.

#### Coordenador Científico:

Rafael Duarte Villa

Visite o site do NUPRI para maiores informações: [www.usp.br/relint](http://www.usp.br/relint).

# Paz no Médio Oriente: ilusão ou possibilidade?

Luís de Almeida Sampaio

*“A Paz será a última palavra  
da História”*  
João Paulo II

A recente presidência portuguesa da União Europeia proporcionou-me participar num número significativo de missões e reuniões relacionadas com o processo de paz. Estive por diversas vezes em Israel, na Palestina (incluindo Gaza), no Egito, na Jordânia, no Líbano, na Síria e na Arábia Saudita. Tive o privilégio de acompanhar o Ministro português dos Negócios Estrangeiros, ou de o representar, em reuniões em Lisboa e em muitas outras capitais europeias (incluindo nas várias instituições em Bruxelas), bem como nos Estados Unidos, nomeadamente na Conferência de Annapolis.

Partilho aqui algumas reflexões sobre essa experiência. Faço-o num

---

*Luís de Almeida Sampaio é diplomata de carreira, Embaixador de Portugal na Argélia (2004-2008), e foi Conselheiro da Presidência portuguesa da União Europeia em 2007 para os assuntos do Oriente Médio.*

momento em que as razões para acreditar no sucesso do processo de paz parecem, como de resto quase sempre, bem ténues.

Como alguém me dizia há já algum tempo o processo de paz do Médio Oriente foi sempre um “cemitério de boas intenções e de boas iniciativas”. Esta frase resume o sentimento generalizado de políticos, diplomatas, académicos, jornalistas e observadores

precária, impede o desenvolvimento económico dos países diretamente envolvidos e afeta o dos países vizinhos, agudiza as questões ligadas às escolhas religiosas e políticas das populações afetadas, tudo isto num pano de fundo de indizíveis tragédias individuais e coletivas, do exacerbar de ódios e de desconfianças recíprocas.

São tantos os exemplos de avanços e recuos, de expectativas frustradas e

**O processo de paz do Médio Oriente foi sempre um cemitério de boas intenções e de boas iniciativas. Porém, parece possível identificar fatores a favor da perspectiva de uma paz na região, apesar de tudo e mesmo nas presentes circunstâncias.**

que ao longo do tempo lidaram com o problema do conflito israelo-palestino.

Com efeito, este cepticismo, quase consensual, é bem compreensível. Está ancorado na História e nos fracassos dos sucessivos processos de paz. Durante mais de 60 anos o conflito arrasta-se, envenena as relações internacionais, coloca a região numa situação permanente de segurança

esperanças perdidas, que ninguém de bom senso pode ignorar a legitimidade do realismo de quem desistiu de acreditar na paz no Médio Oriente.

Tive ocasião de testemunhar diretamente este cepticismo, nomeadamente por parte de quem esteve diretamente implicado nos momentos mais promissores do processo de paz. A quem viveu Camp David ou Taba, por exemplo, onde a paz parecia estar

tão perto, não pode pedir-se que avalie de forma otimista a situação atual e faça o esforço de imaginar uma evolução positiva e duradoura nas relações israelo-palestinas.

No entanto, todos os meus interlocutores concordam que o problema é central no contexto dos problemas regionais, que não será possível contribuir para a resolução pacífica dos problemas da região sem pôr cobro, ainda que no quadro de uma paz ne-

## **O 11 de Setembro, ao globalizar o terrorismo fundamentalista, ao dirigi-lo diretamente ao coração do *far enemy*, veio simultânea e paradoxalmente tornar mais evidentes as vulnerabilidades dos regimes árabes.**

cessariamente imperfeita, ao conflito entre israelitas e palestinos.

Não é que um acordo entre Israel e a Palestina possa resolver automaticamente todos os problemas de conflituosidade atual ou latente da região. Mas parece unânime a convicção de que sem um acordo entre Israel e a Palestina não será possível fazer progredir a agenda da paz no Médio Oriente.

E o problema terá solução? A paz entre Israel e a Palestina será uma ilusão ou uma possibilidade?

Parece possível identificar fatores a favor da perspectiva de uma paz no Médio Oriente, apesar de tudo e mesmo nas presentes circunstâncias. Bem como, por outro lado, parece ser relativamente fácil enumerar os fatores que podem a todo o momento comprometê-la uma vez mais e por muito tempo.

Dentre os fatores que podem autorizar a tese de que um acordo de paz a relativamente curto prazo não é impossível no Médio Oriente destacaria, em primeiro lugar, o novo contexto internacional e as suas repercussões regionais.

O Mundo mudou a 11 de Setembro de 2001. Mudou, portanto, depois de Camp David e de Taba.

E mudou não porque o 11 de Setembro tenha inventado o terrorismo de raiz islâmico fundamentalista

(a Argélia, por exemplo, sabe bem que o terrorismo não começou com o 11 de Setembro...), mas mudou porque o 11 de Setembro, ao globalizar o fenómeno, ao dirigi-lo diretamente ao coração do *far enemy*, veio simultânea e paradoxalmente tornar mais evidentes as vulnerabilidades dos regimes árabes.

Ou seja, ao demonstrar a sua capacidade de pôr em causa a segurança da mais poderosa nação do Mundo, o

*jihadismo* fundamentalista deixou claro que, por maioria de razão, os inimigos do projeto de califado situados geograficamente mais próximos da região poderiam ser atingidos brutalmente e em qualquer momento, podendo pôr em causa o funcionamento das suas instituições e mesmo a sobrevivência política dos seus regimes.

Ao desencadear este sentimento de *clear and present danger* nos governantes dos países árabes (em especial dos chamados países árabes “moderados”) o 11 de Setembro contribuiu decisivamente para estimular a procura de soluções duradouras, de natureza política, econômica e social, capazes de fazer face à ameaça fundamentalista.

Tornou-se evidente que haveria que retirar à retórica fundamentalista um dos principais argumentos da sua lógica e agenda políticas: o sofrimento do povo palestino, a persistência da ocupação da Palestina por Israel.

A única forma realista de lhe pôr termo rapidamente é o empenho na criação de condições para uma solução de paz negociada entre Israel e a Autoridade Palestina.

Julgo que ainda hoje se avalia mal no Ocidente (na Europa, mas também nos Estados Unidos) o sentimento de urgência a favor da procura de uma solução de paz para o conflito israelo-palestino que se apoderou de significa-

tivas franjas da classe árabe dirigente em consequência do 11 de Setembro.

Salvo as exceções que são conhecidas, e cujas justificações também são conhecidas, a esmagadora maioria dos países árabes e dos países muçulmanos não-árabes, participou ativa e construtivamente na conferência de Annapolis e endossou de forma inequívoca as grandes linhas da iniciativa de paz que dela decorre.

Um segundo fator prende-se justamente com o significado político da Conferência de Annapolis.

Pela primeira vez desde os esforços de Bill Clinton a Administração americana parece determinada em fazer avançar o processo de paz. Mais, o Presidente norte-americano assumiu publicamente em Annapolis, e tem-no reiterado por diversas vezes desde então, o compromisso político de tudo fazer para que as Partes alcancem um acordo de paz, que consagre uma solução “dois Estados”, até ao final de 2008, ou seja, até ao final do seu mandato.

Nunca Clinton correu risco semelhante. Ainda, e ao contrário de Clinton, Bush, no decurso da sua recente visita a Israel e aos territórios palestinos, falou por diversas vezes em “Palestina”, reiterando que, para além das indispensáveis garantias de segurança para Israel, é objetivo central do processo de paz a criação de um Estado palestino, independente e viável, em conformidade com as relevantes decisões internacionais sobre a matéria.

Este empenhamento norte-americano, paralelamente com o da União Européia, dos outros membros do Quarteto (Rússia e Nações Unidas), da Liga Árabe e da Comunidade Internacional no seu conjunto, é indispensável para a criação de uma dinâmica que proporcione a base mínima de sustentabilidade a um eventual acordo.

Em terceiro lugar sublinharia que nunca como agora o problema da paz no Médio Oriente se tornou uma questão de interesse imediato, comum e quotidiano na consciência das opiniões públicas internacionais, desig-

nadamente européias.

O problema da paz no Médio Oriente está genericamente interiorizado como algo que “nos diz respeito”, que “nos interpela”, a todos e todo o tempo. O problema já não é percebido como uma questão relativamente longínqua e exterior aos “nossos” interesses vitais. É visto como parte integrante das “nossas” preocupações mais profundas, condição *sine qua non* da nossa segurança coletiva, como mal a remediar e tarefa inadiável, sem o que as nossas sociedades estarão permanentemente em delicado e frágil exercício de equilíbrio no limiar de um potencial confronto ainda mais grave e mais global.

Acrescentaria aos fatores promotores da possibilidade de um acordo de paz o que me parece ser o mais relevante e porventura decisivo: as negociações em curso entre as autoridades israelitas e a Autoridade Palestina.

Essas negociações, que começaram antes de Annapolis e que desde então se têm desenvolvido a níveis diversos e a ritmo muito intenso, já permitiram discutir tudo e, em teoria acordar quase tudo, incluindo todas as questões consideradas difíceis: segurança, estatuto de Jerusalém, refugiados (re-

zadamente aceites, não é sinónimo de menor legitimidade.

A autoridade de Abbas para negociar com Israel nunca foi seriamente posta em causa internamente e sempre foi reconhecida pela Comunidade Internacional, designadamente pelo Quarteto, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e pela Liga Árabe, etc., e a coligação governamental israelita goza de uma margem parlamentar de apoio mais importante do que a de que dispunha o governo no momento de Camp David.

O reverso da medalha do processo de paz é composto, obviamente, pelos elementos que o podem fazer descair.

O que se afigura mais evidente é a disfunção entre os progressos do processo negociador e a situação concreta, a vida quotidiana, as condições sociais, a ausência de liberdade de circulação e de acesso, etc. das populações palestinas, designadamente na Cisjordânia onde continuam a desenvolver-se novos colonatos ou extensões de colonatos existentes.

A persistência destas situações, muitas vezes justificadas com preocupações de segurança, não só distorce e desvirtua o sentido do processo de

A situação presente será certamente um dos maiores desafios com os quais a Comunidade Internacional se confrontará nos próximos meses e um dos que mais facilmente pode paralisar ou fazer retroceder o processo de paz.

Por último, o processo de paz israelo-palestino não poderá evoluir em abstração do contexto regional.

Não só os diferendos entre Israel e Líbano e Israel e Síria terão que ser contemplados no contexto do processo de paz, como a volatilidade generalizada da situação política e de segurança em toda a região constitui um elemento destabilizador permanente.

Também aqui não haverá soluções fáceis ou que não exijam uma grande criatividade e dedicação por parte da Comunidade Internacional.

Posto isto diria, como conclusão, que a alternativa ao estabelecimento de um acordo de paz entre israelitas e palestinos será o recrudescer do ciclo de violência, eventualmente a eclosão de uma nova *intifada*, certamente o prolongar do cortejo de tragédias a que os acontecimentos na região nos habituaram e que todos os dias nos entram em casa pela televisão.

Mas mais, como resulta implícito do essencial do que aqui fica dito, a ausência de um acordo de paz impedirá a estabilização política num espaço geográfico alargado, comprometerá o aprofundamento da democracia, o desenvolvimento económico e social dos países da zona, porá em risco a sobrevivência dos respectivos regimes políticos, agudizará as tensões de natureza cultural e religiosa, constituindo assim terreno fértil para expansão dos radicalismos, e ameaçará a segurança global.

Não há, portanto, alternativa. Há que devotar o máximo de esforços, imaginação e recursos à busca de uma solução pacífica, viável e duradoura para o conflito. Não há alternativa, nem tempo a perder.

Não deve também haver a ilusão de que o acordo – um acordo – corresponderá às expectativas palestinas, israelitas, árabes ou da Comunidade

## **Nunca como agora o problema da paz no Médio Oriente se tornou uma questão de interesse imediato, comum e quotidiano na consciência das opiniões públicas internacionais, designadamente européias.**

gressos e compensações financeiras), colonatos e trocas de território (os chamados *swaps*), água, etc.

Em rigor tudo já fora negociado antes. Como um dos negociadores me disse: “não é preciso reinventar a roda”.

A novidade é que tanto os representantes da Autoridade Palestina quanto o governo israelita estão conscientes de que a oportunidade não lhes será oferecida duas vezes.

Por outro lado, a popularidade relativamente reduzida de que gozam, de acordo com as sondagens conhecidas e com as percepções generali-

paz como prejudica a obtenção do desejado efeito de contágio positivo nas populações da faixa de Gaza essencialmente controladas pelo Hamas.

Desde a vitória do Hamas nas eleições palestinas e, sobretudo, com a tomada de controlo da faixa de Gaza por aquele movimento radical, que os problemas do diálogo inter palestino e dos contornos físicos do futuro Estado independente se põem com particular agudeza.

Não é imaginável, sob pena de comprometer a viabilidade e integridade territorial do futuro Estado, perpetuar a divisão que atualmente existe.

Internacional em geral.

Qualquer acordo que venha a resultar do atual processo será necessariamente imperfeito, incompleto e insatisfatório para todos e cada um dos intervenientes diretos, dos facilitadores e dos observadores. Deixará seguramente “um travo amargo” na boca de quase todos e será objeto de duras críticas, oposições e tentativas de boicote provenientes de sectores tão diferentes e de interesses tão divergentes quanto determinados em torná-lo dificilmente aplicável.

Um acordo, caso venha a ter lugar no prazo e no contexto negociador definido por Annapolis, será também, inevitavelmente, o início de um longo e complexo processo de normalização

e não o seu fim. E será precário, frágil, e exigirá cuidados intensivos e permanentes.

Mas, caso ocorra, será um acontecimento histórico de primeira grandeza e uma oportunidade para a região e para o Mundo.

Uma última palavra para referir o papel de Portugal neste contexto durante o exercício da presidência da União Européia.

Não cabe no espaço deste texto o relato das atividades específicas da diplomacia portuguesa nesta matéria naquele período. Tal relato, por certo útil e porventura necessário, encontra-se brevemente sintetizado no relatório da presidência recentemente publicado.

Apesar disso gostaria de sublinhar que colhi sempre o sentimento de que Portugal é considerado na região como um parceiro importante e credível, escutado com atenção e apreço por árabes e israelitas, respeitado pelas posições que soube defender e pela forma como o soube fazer.

Julgo que para tanto terá contribuído o facto de sermos vistos na região como um país que não serve outras agendas que não a da paz, como um país que não tem ali interesses económicos susceptíveis de motivar políticas diferentes dessa, como um país que não carrega consigo, naquele contexto, qualquer peso negativo.

É fácil imaginar como essas percepções nos responsabilizam.

## Breve bibliografia

BAWER, Bruce. 2006. *While Europe Slept: How radical Islam is destroying the West from within*. Doubleday.

BEN-AMI, Shlomo. 2006. *Scars of War Wounds of Peace: The Israeli-Arab tragedy*. Phoenix.

CARTER, Jimmy. 2006. *Palestine Peace not Apartheid*. Simon & Schuster.

FAWCETT, Louise. 2005. *International Relations of the Middle East*. Oxford.

FROMKIN, David. 2000. *A Peace to end all Peace, The fall of the Ottoman empire and the creation of the modern Middle East*. Phoenix.

GERGES, Fawaz A. 2005. *The Far Enemy: Why jihad went global*. Cambridge.

GILBERT, Martin. 2007. *The Routledge Atlas of the Arab-Israeli Conflict*. Routledge.

GRESH, Alain. 2002. *Israel, Palestine: Vérités sur un conflit*. Pluriel.

KARSH, Efraim. 2006. *Islamic Imperialism: A History*. Yale University Press.

LEVITT, Mathew. 2006. *Hamas: Politics, Charity, and Terrorism in the service of Jihad*. Yale University Press.

MISHAL, Shaul. 2006. *The Palestinian Hamas: Vision, Violence, and*

*Coexistence*. Columbia University Press.

OREN, Michael B. 2007. *Power, Faith and Fantasy: America in the Middle East, 1776 to the present*. W. W. Norton & Company.

ROSS, Dennis. 2004. *The Missing Peace: The inside story of the fight for Middle East peace*. Farrar Straus and Giroux.

SWISHER, Clayton E. 2004. *The truth about Camp David: The untold story about the collapse of the Middle East peace process*. Nation Books.

VIORST, Milton. 2006. *Storm from the East: The struggle between the Arab world and Christian West*. A Modern Library Chronicles Book.

# A ajuda externa do Japão nos 100 anos de relacionamento

Alexandre Ratsuo Uehara

**E**m 18 de junho deste ano celebrou-se o centenário da chegada do navio 'Kasato Maru' com 781 passageiros, inaugurando, oficialmente, a imigração japonesa ao Brasil. Entretanto, as relações oficiais nipo-brasileiras tiveram início alguns anos antes, mais precisamente em 1895, quando a 5 de novembro foi assinado, em Paris, o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre os dois países.

Tradicionalmente o Brasil tem sido um país de destaque nas relações internacionais do Japão por concentrar cerca de 60% dos descendentes de japoneses fora do arquipélago (MOFA, 2007, p.13). Recentemente, outros temas também têm ganho relevância, como a formação do G-4 para reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas ou ainda as discussões bilaterais sob a adoção da mistura de etanol na gasolina comercializada no Japão. O comércio internacional e os investimentos diretos também têm conquistado mais espaço nas discussões das relações bilaterais nos últimos anos, pois a recuperação do ritmo de crescimento nos dois países gera expectativas pela ampliação da interação. No comércio exterior as vendas de aviões da Embraer

para a Japan Airlines é algo novo, pois as relações comerciais tem se caracterizado por exportações brasileiras de produtos de baixo valor agregado (produtos primários e naturais). Há expectativas de novos ingressos japoneses no Brasil e no sentido inverso, do lado dos investimentos de empresas brasileiras no Japão, também há novidades, como a compra de uma refinaria em Okinawa pela Petrobras.

Este artigo, no entanto, terá como foco a ajuda externa japonesa ao Brasil, tema não muito abordado apesar da posição brasileira de destaque também nessa área (mas também nessa área a posição brasileira é destaque) nas relações externas do Japão, particularmente no que diz respeito as ajudas técnicas. Em 2006, o Brasil foi o único país não asiático entre os 20 maiores recebedores de ajuda técnica japonesa, ficando na 13ª posição<sup>1</sup>.

## Histórico

Os fluxos de ajuda externa do Japão iniciaram-se na década de 1950, e o primeiro fluxo de ajuda externa japonesa recebida pelo Brasil ocorreu em 1961. O Brasil foi um dos primeiros recebedores de empréstimos do Japão no período pós-1945. Em outubro de 1962, iniciou-se o projeto da Usina Siderúrgica de Minas Gerais para a produção de 3,5 milhões de toneladas de aço por ano. Esse projeto foi desenvolvido sob a forma de investimentos equivalentes, com a participação de capital do governo japonês, por meio do OECF<sup>2</sup>, e de capital brasileiro. Posteriormente, ocorreram novos fluxos de empréstimos, fazendo com que o Brasil, em 1973, ocupasse a quinta posição entre os maiores rece-

---

*Alexandre Ratsuo Uehara é professor de Relações Internacionais das Faculdades Integradas Rio Branco, pesquisador do NUPRI, vice-presidente da Associação Brasileira de Estudos Japoneses (ABEJ) e membro do Grupo de Análise de Conjuntura Internacional da USP (Gacint).*

## Tabela 1

### Principais países receptores de empréstimos japoneses até novembro de 1973

Em US\$ milhões

País	Total
Indonésia	1.055,0
Índia	802,9
Coréia do Sul	413,5
Paquistão	323,5
Brasil	322,5
Tailândia	267,8
Filipinas	180,4
Taiwan	176,2

Fonte: Tsusansho, Keizai Kyoryoku no Genjo to Mondai-ten, 1973. In HASEGAWA, 1975.

bedores desse tipo de recurso fornecido pelo Japão.

No início da década de 1970, uma mudança na política de ajuda externa japonesa para a América Latina fez com que houvesse um direcionando maior de recursos para outros países do continente. Da perspectiva brasileira, no entanto, o Japão tem permanecido como um dos principais fornecedores de ajuda externa, inclusive ocupando a posição de primeiro lugar durante vários anos. De acordo com dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), somente em 2004 o Japão perde a liderança para Alemanha.

Essa posição de destaque do Japão no fornecimento de ajuda ao Brasil reflete uma das características da política externa japonesa no segundo pós-guerra, período em que se tornou um importante fornecedor de ajuda externa no

âmbito global.

Entre os anos 1950 até a metade de 1960, o Japão era o segundo maior país receptor de empréstimos do Banco Mundial. Mas o sucesso econômico fez com que, já na década de 1970, houvesse superávits comerciais crescentes, dando origem ao slogan 'milagre japonês'. Em termos políticos, o papel do país do sol nascente também aumentou, particularmente como aliado dos EUA para a manutenção da paz e da estabilidade internacional. Contudo, por causa das restrições do artigo nono da Constituição, imposta pelo Supremo Comando das Forças Aliadas, que prevê a renúncia à utilização de meios militares, as ações japonesas no plano internacional ficaram limitadas aos meios não-militares. Com isso, conforme afirma Fumitaka Furuoka (2007), a ajuda externa foi muitas vezes utilizada como um instrumento de diplomacia para demonstrar sanção ou como prática de reforço positivo (estímulo) na sua política externa.

A partir da década de 1970, a política de ajuda externa, denominada Ajuda Oficial de Desenvolvimento (AOD), do Japão ganhou destaque pelo crescimento do volume de recursos destinados à ela. A média da participação japonesa nos fluxos de AOD de todos os países membros da OECD, passou de 4,0% no período 1961-1970 para 9,9% nos anos de 1971-1980. Nesse período, a AOD foi se consolidando como um importante instrumento da política externa japonesa. Segundo Yasutomu (1986, p.23), a AOD "é uma medida visível para a participação japonesa nos círculos internacionais (...) (respondendo) (...) a três inclinações da diplomacia japonesa: manter relações de amizade com todas as nações, elevar o prestígio nacional (no caso, contribuindo para a solução de problemas Norte-Sul), e a demonstrar que o Japão é um fiel aliado, fornecendo ajuda a nações importantes para a segurança dos interesses ocidentais". Portanto, a ajuda externa foi uma opção do Japão para cooperar com o crescimento de países em desenvolvimento e contribuir para a manutenção da paz interna-

## Tabela 2

### Principais países fornecedores de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento para o Brasil entre 1998 e 2004

Em US\$ milhões

Ano	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.
1998	Japão 104,6	Alemanha 57,7	Holanda 18,9	Reino Unido 11,6	Espanha 6,1
1999	Japão 149,4	Alemanha 47,6	França 21,1	Reino Unido 11,6	Espanha 5,4
2000	Japão 169,6	Alemanha 49,5	França 23,7	Reino Unido 9,8	Espanha 5,6
2001	Japão 106,1	Alemanha 47,0	Holanda 15,2	França 14,6	Reino Unido 12,1
2002	Japão 117,6	Alemanha 31,9	França 20,5	Reino Unido 16,6	Holanda 14,7
2003	Japão 92,2	Alemanha 49,2	França 31,0	Holanda 13,5	Reino Unido 13,5
2004	Alemanha 51,9	Japão 41,7	França 31,1	Holanda 16,3	Itália 12,6

Fonte: MOFA, Japan's ODA Data by Country. Disponível em [http://www.mofa.go.jp/policy/oda/data/06ap\\_1a01.html#BRAZIL](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/data/06ap_1a01.html#BRAZIL)

cional, sem violar sua constituição e manter sua política pacifista.

Os anos da década de 1980 foram um dos momentos de maior atenção internacional à política de AOD japonesa, particularmente os da segunda metade. Em 1989, quando o volume de ajuda externa japonesa atingiu US\$ 8,96 bilhões e a americana US\$ 7,68 bilhões, o Japão substituiu os EUA, pela primeira vez na história do segundo pós-guerra, na posição de maior fornecedor de ajuda para o desenvolvimento. A posição do Japão como protagonista no fornecimento de ajuda externa vai vigorar até 2000, e partir do ano seguinte observa-se uma tendência de enfraquecimento da posição japonesa tanto em termos absolutos como em termos relativos. A redução reflete a política de cortes no orçamento público japonês desenvolvida atualmente, pois o governo de Tóquio está empenhado na redução da sua dívida, que atingiu em termos brutos 194,7%<sup>3</sup> do seu PIB em 2006. Pelo gráfico abaixo, pode-se observar que os países ocidentais têm apresentado uma tendência contrária à japonesa, aumentando os volumes de recursos para ajuda.

Voltando para o relacionamento Brasil-Japão, como já mencionado, a partir dos anos 1970, houve um crescimento da participação japonesa nos fluxos de ajuda internacional, mas, no caso brasileiro, houve redução. Mudanças na política japonesa na América Latina, já mencionadas, direcionaram recursos para outros países latino-americanos, e

também colocaram o foco da ajuda japonesa no Brasil na área técnica. Em consequência, em agosto de 1971 houve a assinatura do Acordo Básico de Cooperação Técnica Brasil-Japão<sup>4</sup>. A partir da década de 1980, a ajuda técnica japonesa ao país apresentou uma tendência de crescimento constante até 1995, quando atingiu US\$ 66,96 milhões. A segunda metade dos anos 1990, porém, apesar de permanecer sempre acima dos US\$ 50 milhões anuais, foi de instabilidade.

A partir de 2000, quando o valor da ajuda técnica atingiu US\$ 60,48 milhões, seguindo a tendência de queda apresentada nos valores totais de ajuda externa, inicia-se um período de decréscimo no volume de recursos japoneses para o Brasil.

Apesar dessa redução, a ajuda externa japonesa ao Brasil ainda merece atenção, em especial a ajuda técnica, que em 2006 totalizou US\$ 22,87<sup>5</sup> milhões, colocando o país na 1ª posição<sup>6</sup> entre os maiores recebedores de cooperação técnica excetuando-se os países asiáticos.

Para o Brasil, segundo Hollerman (1988, p.108), a AOD japonesa tem particular significado, especialmente pela cooperação técnica<sup>7</sup>, pois apesar de não figurar entre os maiores montantes fornecidos pelo Japão, conforme mencionado acima, “a transferência de tecnologia (japonesa) é de extrema importância para o Brasil como avanço na fabricação de produtos intermediários por meio de tecnologias mais sofisticadas”. Hollerman também chama atenção

para o fato de que nenhum outro país da América Latina recebera tanta ajuda técnica quanto o Brasil, demonstrando a preferência japonesa pelo país. Esse quadro ainda se mantém, pois de acordo com dados apresentados no site da JICA (Japan International Cooperation Agency), em 2008 o volume de recursos destinados ao Brasil para cooperação técnica gira em torno de 1,7 bilhão de Reais<sup>8</sup>, deixando o país na 6ª posição entre os maiores receptores de auxílio japonês via cooperação técnica dentre todos os países do mundo.

Deve-se acrescentar também que, além da maior importância relativa do Brasil fora os países da região asiática para ajuda técnica, as contribuições japonesas têm mostrado dinamismo e abrangência, englobando diversas áreas (médica, tecnológica, ambiental, industrial, entre outras). Vale destacar que a ajuda do Japão tem ultrapassado os interesses bilaterais, pois projeta ações para outros países sob a forma de programas denominados trilaterais ou triangulares. Esses projetos ocorrem por meio do Programa de Parceria

**Tabela 3**

## **Assistência oficial para o desenvolvimento do Japão para o Brasil**

Em US\$ milhões

Ano	Doações	Cooperação técnica	Empréstimos líquidos	Total
1994	0,21	61,48	27,69	89,37
1995	–	66,96	33,53	100,49
1996	0,45	51,99	13,04	65,48
1997	–	57,94	3,90	61,83
1998	–	53,02	51,53	104,55
1999	0,26	55,55	93,55	149,36
2000	1,76	60,48	107,37	169,61
2001	1,24	44,37	60,49	106,11
2002	2,10	31,97	83,54	117,60
2003	2,03	33,17	57,01	92,21
2004	1,90	27,59	12,23	41,71
2005	3,13	26,68	0,94	30,75
2006	1,71	22,87	-37,62	-13,03

Fonte: Ministry of Foreign Affairs, Japan's ODA White Paper. Vários anos. Disponível em <http://www.mofa.gov.jp/policy/oda/white/index.html>. Acesso em 15 de junho de 2008.

para a Cooperação Sul-Sul, denominado JBPP, do inglês “Japan Brazil Partnership Programme”, assinado em março de 2000<sup>9</sup>. Esse acordo tem como objetivo atender países em desenvolvimento mais pobres por meio da colaboração Brasil-Japão, principalmente os que utilizam a língua portuguesa. O objetivo dessa política é atribuir maior eficiência e menor custo à assistência oferecida pelo Japão às nações em desenvolvimento mais pobres, pois acredita-se

(há o entendimento de) que a similaridade cultural contribui para melhores resultados.

### Considerações finais

As relações de ajuda externa entre o Brasil e o Japão se transformaram ao longo dos anos, ganhando novas dimensões. Considerando o início dos anos 1950, o Brasil era praticamente um receptor passivo da ajuda japonesa;

**Tabela 4**  
**Lista de programas de treinamento para terceiros países**

Projeto	Período de execução	Instituição brasileira	Participantes
<b>1. Curso Internacional sobre Doenças Tropicais</b>	2006-2010	Laboratório de Imunopatologia Keizo Asami da Universidade Federal de Pernambuco – LIKA/UFPE	América Latina e países africanos do PALOPS (10)
<b>2. Curso Internacional sobre Infecções Oportunistas no Paciente HIV/AIDS</b>	2006-2010	Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas – FCM/UNICAMP	Brasil (3) e Exterior – América Latina e países africanos do PALOPS (15)
<b>3. Curso Internacional para Capacitação em Tecnologias de Sistemas Agroflorestais</b>	2006-2010	Centro Nacional de Pesquisa Agroflorestal da Amazônia Oriental, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – CPATU/EMBRAPA	Brasil (8) e Exterior (15)
<b>4. Curso Internacional de Práticas em Gestão Urbana</b>	2006-2010	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC	Brasil (12) e Exterior (12)
<b>5. Curso Internacional de Treinamento em Produção de Hortaliças</b>	2006-2010	Centro Nacional de Pesquisas em Hortaliças – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – CNPH/EMBRAPA	Brasil (3) e Exterior (12)
<b>6. Curso Internacional Sobre Produção, Processamento e Utilização de Mandioca e Frutas Tropicais</b>	2006-2011	Centro Nacional de Pesquisas de Mandioca e Fruticultura Tropical – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – CNPMF/EMBRAPA	Exterior (15)
<b>7. Curso Internacional de Treinamento em Desenvolvimento de Imunobiológicos para a Saúde Pública</b>	2006-2010	Instituto Butantan	Brasil (3) e Exterior (12)
<b>8. Curso Internacional de Treinamento em Sistemas de Trens Urbanos</b>	2006-2010	Empresa Brasileira de Trens Urbanos – TRENSURB	Brasil (3) e Exterior (12)
<b>9. Curso Internacional de Treinamento em Técnicas de Tratamento de Esgotos Domésticos</b>	2005-2009	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP SABESP	Brasil (3) e Exterior – América Latina e países africanos do PALOPS (15)
<b>10 - Curso Internacional de Treinamento no Diagnóstico das Parasitoses dos Animais de Produção</b>	2005-2009	Escola de Medicina Veterinária da Universidade Federal da Bahia – EMV/UFBA	Brasil (3) e Exterior (14)
<b>11. Curso Internacional de Treinamento de Técnicas de Salvamento e Socorrismo</b>	2005-2009	Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul – BM/RS	Brasil (4) e Exterior (12)

Fonte: JICA, *Cooperação Sul-Sul: Programa de Treinamento para Terceiros Países*. Disponível em <http://www.jica.org.br/cooperacao/sulsul/treinamento.php>

a partir dos anos 1960, mudanças nas políticas japonesas fizeram com que a ajuda trouxesse importantes contribuições técnicas ao país, mas ainda assim o papel brasileiro era passivo.

A partir do início do século XXI, mais precisamente com o acordo JBPP, as relações de ajuda podem estar começando uma nova fase, agora tendo o Brasil desempenhado um papel mais ativo, pois nesta nova modalidade o país não só recebe, mas também tem que contribuir com terceiros países por meio de organizações brasileiras como a Fiocruz e a Embrapa, como indica a citação abaixo.

O acordo JBPP “passa por um processo de expansão e aprofundamento, em um primeiro momento visou à realização de projetos de cooperação triangular endereçados aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e o Timor-Leste. Com este objetivo, foram instaurados dois programas quinquenais. O primeiro, em parceria com a FIOCRUZ, contempla a área da *Formação de Tutores em Educação a Distância em Saúde Pública*. O último, na área da Agricultura, em parceria com a EMBRAPA, versa sobre os temas *Manejo de Frutas Tropicais e Manejo da Mandioca*. Este último tema, devido ao seu êxito, já é cogitado para ser realizado com países africanos não-lusófonos, como Gana”<sup>10</sup>.

Na relação de ajudas entre Brasil-Japão a participação brasileira tem demonstrando a nova forma de participação. Dentre os atuais onze projetos de ajuda triangular (Tabela 4), em nenhum há mais participantes brasileiros que estrangeiros e em alguns projetos o treinamento é destinado somente para estrangeiros. Outra atividade interessante, no qual o Brasil tem um papel diferenciado nas ajudas externas da Jica é no fornecimento de técnicos brasileiros a terceiros países. Neste caso, além do conhecimento técnico, a ajuda é mais eficiente pelo fato do agente ter maior similaridade sociocultural e econômica com relação aos países da América Latina e África de Língua Portuguesa, que são recebedores da ajuda.

Conclui-se o artigo felicitando os dois países pelo centenário da imigração japonesa e pelos avanços obtidos também na relação de ajuda Brasil-Japão. A ajuda externa japonesa se modificou bastante desde o seu início, ganhou uma nova dinâmica, mas há espaço para novos incrementos, pois, por exemplo, temas como o do meio ambiente, biocombustíveis e TV digital mencionados na Minuta do Encontro Anual sobre Cooperação Técnica e Financiamento, realizado em Brasília, em 2007, ainda estão para serem desenvolvidos.

## Notas

<sup>1</sup> Ministry of Foreign Affairs. Japan's Official Development Assistance White Paper 2007 Japan's International Cooperation. Chart III-16. Top 30 Recipients of Japan's Bilateral ODA by Type. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2007/ODA2007/html/zuhyo/zu030161.htm>. Acesso em 20/Mar/08

<sup>2</sup> Em outubro de 1999 o governo japonês promoveu a fusão do da OECF (Overseas Economic Cooperation Fund) com a JEXIM (Export-Import Bank of Japan), dando origem ao JBIC (Japan Bank for International Cooperation). In: JBIC. *Outline of JEXIM*. Disponível em: <http://www.jbic.go.jp/english/base/achieve/annual/exim/99annualreport/A26/p4.php>. Acesso em 10/Fev/07

<sup>3</sup> International Monetary Fund. General government gross debt: Percent of GDP. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weodata/index.aspx>. Acesso em . 12/ Jun/08

<sup>4</sup> Japan International Cooperation Agency. Jica no Brasil. Disponível em: <http://www.jica.org.br/br/sobrejica/jicabrasil.php>. Acesso em 20/Mai/08

<sup>5</sup> Ministry of Foreign Affairs. Japan's Official Development Assistance White Paper 2007 Japan's International Cooperation. Chart III-15 Breakdown of Disbursements by Country and

Type. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2007/ODA2007/html/zuhyo/zu030151.htm>. Acesso em 20/Mar/08

<sup>6</sup> Ministry of Foreign Affairs. Japan's Official Development Assistance White Paper 2007 Japan's International Cooperation. Chart III-16. Top 30 Recipients of Japan's Bilateral ODA by Type. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2007/ODA2007/html/zuhyo/zu030161.htm>. Acesso em 20/Mar/08

<sup>7</sup> A cooperação técnica entre o Brasil e Japão é regulada pelo Acordo Básico de Cooperação Técnica, assinado em 22 de setembro de 1970.

<sup>8</sup> Japan International Cooperation Agency. Jica no Brasil. Disponível em: <http://www.jica.org.br/br/sobrejica/jicabrasil.php>. Acesso em 20/Mai/08

<sup>9</sup> MOFA (Ministry of Foreign Affairs). Visit to Japan by Minister of Foreign Affairs Celso Lafer of the Federative Republic of Brazil (Overview and Evaluation). Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/region/latin/brazil/fmv0205.html>. Acesso em 15/Set/06

<sup>10</sup> Agência Brasileira de Cooperação. *A Cooperação Triangular*. Disponível em: [http://www.abc.gov.br/abc/abc\\_ctpd\\_triangular.asp](http://www.abc.gov.br/abc/abc_ctpd_triangular.asp). Acesso em 20/Mai/08

## Bibliografia

- Agência Brasileira de Cooperação. *A Cooperação Triangular*. Disponível em: [http://www.abc.gov.br/abc/abc\\_ctpd\\_triangular.asp](http://www.abc.gov.br/abc/abc_ctpd_triangular.asp). Acesso em 20/Mai/08
- Ata da Negociação Intergovernamental Brasil-Japão 2007. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/download/Ata%20BR-JP%2013julho07.pdf>. Acesso em 15/Nov/07
- FURUOKA, Fumitaka. *A Critical Assessment of Japan's Foreign Aid Sanctions Policy: Case Studies of Latin American Countries*. Disponível em: [http://mpr.aub.uni-muenchen.de/5990/1/MPRA\\_paper\\_5990.pdf](http://mpr.aub.uni-muenchen.de/5990/1/MPRA_paper_5990.pdf). Acesso em 8/Abr/08.
- HASEGAWA, Sukehiro. *Japanese Foreign Aid: Policy and Practice*. New York, 1975.
- HOLLERMAM, Leo. *Japan's Economic Strategy in Brazil: Challenge for the United States*. Toronto: Lexington, 1988.
- JICA. Cooperação Sul-Sul: Programa de Treinamento para Terceiros Países. Disponível em: [http://www.jica.org.br/br/cooperacao\\_sulsul/treinamento.php](http://www.jica.org.br/br/cooperacao_sulsul/treinamento.php). Acesso em 10/Jun/08
- MOFA (Ministry of Foreign Affairs). *Diplomatic Bluebook 2007*. Disponível em: [http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2007/html/h2/h2\\_03.html](http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2007/html/h2/h2_03.html). Acesso em 12/Jun/08
- MOFA (Ministry of Foreign Affairs). Japan's ODA Data by Country. Disponível em: [http://www.mofa.go.jp/policy/oda/data/06ap\\_la01.html#BRAZIL](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/data/06ap_la01.html#BRAZIL). Acesso em 22/Jun/08
- MOFA (Ministry of Foreign Affairs). *Japan's Official Development Assistance White Paper 2007. Japan's International Cooperation. Overview*. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2007/ODA2007/html/honpen/index.htm>. Acesso em 15/Mai/08. Acesso em 12/Jun/08
- MOFA (Ministry of Foreign Affairs). *Visit to Japan by Minister of Foreign Affairs Celso Lafer of the Federative Republic of Brazil (Overview and Evaluation)*. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/region/latin/brazil/fmv0205.html>. Acesso em 15/Set/06
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). *Annual Exchange Rates for DAC Donor Countries from 1975 to 2007* (updated March 2008). Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/46/1894369.xls>. Acesso em 30/Abr/08.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). *DAC. 2007 Development Co-operation Report. Table 25. ODA Receipts and Selected Indicators for Developing Countries and Territories Statistical Annex of the 2007 Development Co-operation Report*. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/12/1893167.xls>. Acesso em 12/Jun/08
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). Debt Relief is down: Other ODA rises slightly. Disponível em: [http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en\\_2649\\_34447\\_40381960\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_34447_40381960_1_1_1_1,00.html). Acesso em 05/Jun/08
- YASUTOMO, Dennis T. *The Manner Of Giving: Strategic Aid And Japanese Foreign Policy*. Toronto: Lexington Books, 1986.

# De conferência em conferência: a Ásia aproximando-se da África

Jorge Ferrão

**A** recente Conferência Internacional de Tóquio para o Desenvolvimento de África, que teve lugar na última semana de Maio de 2008, em Yokohama, no Japão, contou com a presença de pelo menos 36 Chefes de Estado africanos. Esta conferência que se realiza na esteira de outras conferências, sobretudo Pequim, China, 2006, reacendeu o debate em torno do interesse dos asiáticos pelo continente africano. Analogamente, parece ficar evidente que o continente africano inclina-se, em definitivo, para a Ásia.

A conferência Internacional de Tóquio para o Desenvolvimento de África, conhecida como TICAD, vai já na sua quarta (IV) edição. As anteriores tiveram lugar em 1993, 1998 e 2003. A conferência anunciou um significativo aumento da assistência aos países africanos até 2012. Estas intenções vem expressas num documento que orientará, no futuro, a nova página da relação entre África e Japão.

Convenhamos quer Pequim, 2006, como Yokohama, 2008, reconfirmam ou o que parece ser habitual nestes eventos. Muitas promessas, boas intenções e, sobretudo, palavras bonitas. Entra conferência e sai conferência, são retomadas as promessas de estimular o crescimento económico do continente africano e o garantir da segurança

humana e alimentar. Como esses objetivos podem ser alcançados, parece ser a grande questão e o ponto de discórdia.

## Benefícios diretos para Nampula, Moçambique

Em relação a Moçambique, pelo menos, ficou decidido que a estrada Nampula-Cuamba, na região norte, poderá tornar-se, a breve trecho, realidade. Esta estrada é de terra batida e ciclicamente sofre interrupções devido aos efeitos da chuva. Assim sendo, a TICAD valeu e revestiu-se de alguma importância, quanto mais não seja, para as províncias de Nampula e Niassa. A estrada que já teve promessas de vários doadores não anda e nem desanda.

Nampula é a província mais populosa do país e essa estrada serve os principais centros de produção agrícola, localizados no interior do designado Corredor de Nacala, que liga o porto de Nacala ao vizinho Malawi. Niassa, por outro lado, é a província menos desenvolvida de Moçambique, com a menor densidade populacional e, igualmente, com a menor percentagem de estradas asfaltadas do país.

A reabilitação desta estrada de pouco menos de 380 quilómetros reveste de particular importância para a segurança alimentar da região, considerando que os distritos (municípios) de Ribáuè e Malema são potenciais produtores de cereais, tabaco e mandioca, o principal produto alimentar do grupo étnico Makua, por sinal o mais populoso de Moçambique. A estrada poderá servir, também, o Malawi um pequeno país que faz fronteira com a província de Niassa.

Outros projetos poderão estar em carteira, sobretudo

---

*Jorge Ferrão é pesquisador sócio-ambiental, Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e Reitor da Universidade Lúrio, Nampula, Moçambique.*

na área de educação e ensino técnico e profissional, onde os japoneses tem dado particular atenção. Todavia, o projeto da estrada Nampula-Cuamba é o que apresenta as maiores garantias de ser financiado. O valor inicial é 500 milhões de dólares americanos. Como atesta o documento de intenções, a estrada Nampula-Cuamba poderá gerar sinergias na indústria de agro-processamento cujo desenvolvimento foi impedido, ao longo de décadas, devido a questão do acesso.

### **África a bola da vez para os gigantes asiáticos**

As grandes conferências internacionais, um modelo que parecia falido e esgotado, sobretudo para definir alternativas ao fraco desenvolvimento no continente africano, estão de volta. China e Japão apostam agora no marketing político para convencer as lideranças africanas.

Depois da China ter organizado a conferência de Pequim, 2006, onde prometeram sustentar o crescimento das economias africanas, pelo menos com ofertas mais realísticas, coube, agora, a vez ao Japão. Este pequeno país in-

## **As grandes conferências internacionais estão de volta no continente africano. Yokohama é tida como a conferência do pragmatismo, clarividência e da estratégia futurista, onde o humanismo ganha contornos mais importantes que o imediatismo do mercado.**

sular, conhecedor profundo do Brasil, abre-se, novamente, a africanidade pela terceira vez, em menos de 15 anos.

Yokohama é tida como a conferência do pragmatismo, clarividência e da estratégia futurista, onde o humanismo ganha contornos mais importantes que o imediatismo do mercado, ou até, da fonte barata de matérias-primas.

A declaração de Yokohama, pensada no mais íntimo dos detalhes, faz uma apologia ao crescimento econômico de África, a garantia da segurança humana e alimentar, num momento onde a crise alimentar deixou de ser assunto para imprensa. Por via da declaração, acredita-se que a Ásia poderá propiciar um ótimo ambiente à luz das mudanças climáticas. No fundo, no fundo, a questão dos mercados, segurança, estabilidade e boa governança, pesam com coeficiente duplicado, nestas novas opções. Esta é a verdade nua e crua que não deixa margem para dúvidas.

A China parece ter dado o apito inicial. Pioneira num Plano Marshall para África, com a sua Declaração de Pequim 2006, abre espaço para outros gigantes asiáticos. Seu maior parceiro comercial, o Japão, não poderia ter ficado atrás. Consequentemente, e rompendo suas tradicionais barreiras, retoma África com diplomacia e tacto. Na verdade, o Japão, país de se lhe tirar o chapéu, prepara-se para ser o líder dos G8, a partir de Julho de 2008.

A China que em 2006 prometera duplicar a assistência até 2009, tem pautado por um capitalismo selvagem e por

práticas pouco abonatórias. Aumentam as denúncias e os casos de exploração desenfreada de recursos naturais no continente africano, sobretudo a exploração de produtos madeireiros. Contra a China pesam, igualmente, acusações de abate indiscriminado de espécies marinhas como tubarão, cuja proteção é defendida pelas autoridades ambientais.

### **Por que África?**

Verdade seja dita: o Japão desconhece a África. Preferencialmente, aposta cerca de 0,19% do seu PIB de 4.500 bilhões de dólares, para ajuda a projetos de desenvolvimento, ignorando, de certa forma, o financiamento direto aos orçamentos de Estado, sobretudo dos países em desenvolvimento.

Mas o Japão é, igualmente, uma economia que exporta abundantemente para o mundo – a quarta maior economia. Paradoxalmente, a economia japonesa é uma das que mais importa – sexto maior importador mundial de matérias-primas. O que move, então, o Japão e a Ásia, nesta

corrida desenfreada ao saqueado e empobrecido continente africano?

As variáveis e hipóteses seriam diversificadas. Uma mais holísticas e outras economicistas. Até o altruísmo poderia ser equacionado. Porém, todas elas condu-

zem-nos a conclusões quase que antecipadas.

De um total de investimentos de 108,5 bilhões de dólares no mundo inteiro, o Japão apenas aplica 0,4% em países africanos. Na prática, 415 milhões de dólares. Quer dizer, dois países africanos beneficiam do investimento direto japonês – Egito e África do Sul. Um colosso no norte e outro no sul do continente. Os restantes países africanos são somente um mercado direto para toda a sua tecnologia eletrônica, informática etc. Facilmente, saímos à rua e nos deparamos com uma viatura japonesa. Apesar dos gastos enormes que o continente africano coloca na indústria japonesa, apenas 63 milhões são reinvestidos nesta região do mundo. Convenhamos, a ajuda global do Japão a África seria, salvaguardadas as devidas proporções, bem menor que o pacote assistencial para o combate ao HIV-SIDA ou até, que o próprio Millennium Challenge Account (MCC) dos EUA, apenas em Moçambique.

Diante desta e restantes realidades, torna-se evidente que o Japão precisa correr atrás do tempo perdido. Correr atrás do prejuízo. Reduzir a distância que o seu maior parceiro comercial, China, agora adiantada no terreno. Recorde-se, a China anunciou um conjunto de pacotes comerciais para África. Neste contexto, pelo menos 5 bilhões de dólares em empréstimos com juros bonificados e o cancelamento da dívida dos países africanos que vigorava até 2005. A China vai mais longe, quer participar ativamente

na revolução verde e colocar mais de 100 milhões de dólares para atenuar a crise alimentar.

O Japão, que tem em seu território cerca de 127 milhões de habitantes, com uma expectativa de vida altíssima, é a segunda maior economia do mundo; tem a segunda maior bolsa de valores mundial (bolsa de Tóquio). É indiscutivelmente o segundo maior doador para a Assistência oficial ao desenvolvimento. Sem recursos naturais, o país importa combustíveis, produtos alimentícios, têxteis, e toda a matéria-prima para as suas indústrias. Em Moçambique, o Japão, aplicou investimentos na Mozal, a maior empresa moçambicana de fundição de alumínio, através da Mitsubishi Corporation.

Como dado adquirido sabemos que o continente africano possui todos estes recursos. Poderá, naturalmente, a curto prazo, transformar-se num potencial fornecedor de matéria-prima. Preços preferenciais ou até mais baratos. Desta verdade, a China se apercebeu desde o começo, quando colocou em marcha a sua cruzada africana.

Bem mais importante para o Japão que as matérias-primas – aliás, eles se prepararam para criar estas de forma artificial – é o potencial do mercado africano. Esta é uma razão de fundo. África representa já um mercado de 800 milhões de habitantes. Estes números poderão crescer para cerca de 1 bilhão nos próximos anos. Taxas de natalidade continuam acima dos 2%. Mesmo considerando que milhões de africanos sobrevivem com menos de 1 dólar/dia, a escala deste mercado faria proporcionalmente a diferença.

O segundo argumento tem a ver com as matérias-primas. É significativo que países como Moçambique, depois de um longo período de convulsão social, tenham adquirido maturidade democrática e estabilidade política. Na verdade, vários países africanos ultrapassam a faixa dos 8% no crescimento econômico. Mais significativo ainda é o fato de existir já uma certa estabilidade, fruto da boa governança.

Diante destes argumentos, temos o Japão também na cruzada africana. Por um lado, para minimizar os efeitos das ambições hegemônicas da China. Por outro, e de uma forma mais elegante, para estabelecer parcerias mutuamente vantajosas, com parceiros credíveis e estáveis. Países com quem possa contar no futuro.

Nem é por acaso, que o argumento inicial da declaração de Yokohama faz referência a uma cooperação duradoura, que não tem por base uma visão imediatista de exploração e busca por recursos naturais. A nova visão consolida o argumento de que a instabilidade nos países pobres, jamais será benéfica para os países ricos.

Resta aos nossos países avaliarem as escolhas e acertarem nas parcerias. Nenhuma ajuda é feita de forma desinteressada nesta era, venha ela de onde vier. Esta lição veio de outros tempos e nós conhecemo-la de cor e salteado. Para já Nampula–Cuamba vai sair do papel. Vamos entrar para a cruzada com a lição bem estudada, apesar de conhecermos bem o ditado que diz, quem esta com fome não escolhe o pão.

# Obama x McCain: os caminhos da política externa norte-americana

Rafael Heynemann Seabra

Neste artigo analisaremos os programas de política externa propostos pelos candidatos à presidência dos EUA. Iremos, nesse sentido, comparar as propostas de Barack Obama e John McCain tendo em vista o legado neoconservador de George W. Bush e observação das questões-chaves, como a relação com potências rivais, Organizações e Tratados Internacionais, terrorismo e Estados inimigos. Pretendemos focar ainda o futuro do Iraque e do Oriente Médio e a posição com relação à liderança americana entre seus aliados.

## A herança de George W. Bush

Quando George W. Bush foi eleito em 2000 os EUA já rumavam ao conservadorismo, guinada que se iniciou com a vitória republicana nas eleições de 1994 para o Congresso. Com os atentados de 11 de setembro de 2001 as condições se tornaram ainda mais favoráveis para que

setores da direita radical norte-americana, presentes na coalizão de Bush, especialmente os neoconservadores, atuassem de forma decisiva.

Este grupo influiu no deslocamento da política externa para uma combinação de militarismo, unilateralismo e ataques preventivos, associada à defesa dos valores norte-americanos e de sua difusão pelo mundo como algo vital aos interesses do país e como solução para estabilizar regiões conturbadas (Eisendrath & Goodman, 2004).

A reação americana não tardou e a rápida vitória obtida contra o regime Talibã no Afeganistão<sup>1</sup> indicou que os EUA poderiam derrubar Saddam Hussein com relativa facilidade. O caráter estratégico do Iraque e da própria região do Oriente Médio permitiu uma conjunção de interesses favoráveis à mudança do regime que governava este país, e os neoconservadores puderam valer-se de sua crescente influência na administração de George W. Bush para que esta se desse segundo sua perspectiva.

O governo utilizou o medo e o patriotismo, acompanhados de um aumento no sentimento de desconfiança que um mundo perigoso provocava nos americanos. A guerra preventiva foi adotada como princípio da política externa, devendo os EUA se antecipar às ameaças antes que estas os tomassem de surpresa (NSS2002).

---

*Rafael Heynemann Seabra é economista pela UFRJ e mestre em Relações Internacionais pela UFF, onde lecionou e defendeu a dissertação "George W. Bush e a Coalizão Conservadora: da política externa após os atentados de 11 de setembro de 2001 ao Patriot Act".*

Os neocons tinham agora o contexto ideal para promover sua perspectiva fortemente ideológica do interesse nacional norte-americano: a defesa da democracia liberal como objetivo primordial da política externa dos EUA e única forma verdadeira de estabilizar regiões complexas como o Oriente Médio, adequando-as aos interesses norte-americanos (Kristol & Kagan, 2004).

Apesar da visão otimista quanto ao sucesso de suas iniciativas, os resultados negativos das políticas adotadas tornaram-se claros. A realidade da Guerra do Iraque mostrou-se muito distante do sonho neoconservador. Longe de constituir o ponto de partida para a formação de democracias pró-americanas na região, provocou uma forte desagregação da sociedade e do país em conflitos étnico-religiosos que refletem tensões que antes eram controladas – com brutalidade – por Saddam Hussein. O caos no Iraque favoreceu ainda o terrorismo internacional que passou a atuar fortemente no país.

Entre os efeitos desestabilizadores da Guerra do Iraque, destacamos também seus desdobramentos em relação ao Irã. Com a queda de Saddam e a desordem no Iraque, o Irã se direciona para ampliar sua influência na região. A retórica do presidente Mahmoud Ahmadinejad indica a estratégia de elevar o status regional do país pela disseminação da ideologia anti-ocidental nos moldes da revolução islâmica. Nesse sentido, o programa nuclear iraniano representa um foco de grande preocupação para os EUA pela possibilidade do regime combinar armas de destruição em massa, ideologia anti-ocidental e amplas reservas de petróleo.

A iniciativa da Guerra do Iraque contrariando até mesmo aliados como França e Alemanha, abalou fortemente a imagem dos Estados Unidos, o que se reforçou por fatos como as torturas na prisão de Abu Ghraib, os vãos secretos da CIA, a prisão de Guantánamo em Cuba e a detenção fora dos padrões legais de muçulmanos nos EUA. Internamente, as medidas estabelecidas pelo *Patriot Act*<sup>2</sup> causaram polêmica por cercearem liberdades civis (Etizioni, 2004).

Estes fatores, somados ao número crescente de mortes de soldados americanos e aos custos financeiros da guerra,

## **A proposta do candidato democrata Barack Obama é a que mais se distancia do atual governo, enquanto John McCain propõe uma revisão apenas parcial da linha inaugurada após o 11 de setembro.**

provocaram uma reação de setores liberais e moderados da sociedade e levaram à vitória democrata nas eleições de 2006 para o Congresso, indicando o início de uma revisão do radicalismo de Bush e de seus aliados neocons.

Conforme as eleições presidenciais se aproximam, os EUA se deparam com duas vertentes de política externa que serão analisadas neste artigo. A proposta do candida-

to democrata Barack Obama é certamente a que mais se distancia do atual governo, enquanto John McCain aponta para uma revisão apenas parcial da linha inaugurada após o 11 de setembro.

### **Barack Obama: um afastamento decisivo da política externa de Bush**

Em artigo publicado na *Foreign Affairs* (julho/agosto 2007), Barack Obama, caso eleito, sinaliza um grau considerável de mudança da política externa americana. Isso se verifica tanto no que se refere à sua visão ampla sobre a liderança dos EUA no mundo, como, mais especificamente, no que diz respeito às políticas adotadas para o Oriente Médio.

Obama reafirma a liderança mundial dos EUA como algo fundamental para o país e para o mundo. Há a preocupação de evitar um recuo de caráter isolacionista que poderia decorrer das dificuldades enfrentadas no Iraque. Para isso, os EUA devem reformular sua liderança através de uma orientação mais multilateralista em sua política externa, retomando o compromisso com seus aliados e com as instituições internacionais. Os EUA deveriam buscar um maior equilíbrio entre diplomacia e uso da força, tendo em vista também o resgate da moral e imagem internacional dos EUA.

O senador ressalta que o unilateralismo de Bush na escalada da Guerra do Iraque foi prejudicial às alianças norte-americanas. O caminho seria o oposto, ou seja, a revitalização de parcerias com organismos como a OTAN, que precisaria de maiores contribuições por parte dos aliados, tanto financeiras como em número de tropas. Assim, seria possível adequar a aliança à sua missão pós-Guerra Fria de garantia de paz, incluindo o combate ao terrorismo internacional e a superação das dificuldades encontradas no Afeganistão.

As críticas ao governo Bush prosseguem quando o candidato democrata trata do tema das instituições internacionais. Obama não poupa a ONU de críticas por suas falhas gerenciais e operações de paz excessivamente estendidas. O novo Conselho de Direitos Humanos é atacado por seu viés anti-Israel e concomitante omissão em tragédias humanitárias como o genocídio em Darfur e abusos de Direitos Humanos no Zimbábue. Tais questões não são, no entanto, utilizadas para deslegitimar a organização, mas para ressaltar a necessidade do empenho americano em reformá-la, inclusive no sentido de dar maior voz a países emergentes como Brasil, Índia, Nigéria e África do Sul.

Esses posicionamentos refletem a perspectiva de Obama sobre a melhor forma de alcançar os objetivos da política externa norte-americana. Uma guinada que explicita também a grande preocupação com os danos causados pelo governo Bush à imagem e moral internacionais dos EUA.

O senador critica não apenas a iniciativa da Guerra do Iraque, mas outras medidas adotadas após o 11 de setembro, como a criação de uma rede de prisões fora do alcance da lei e a detenção de milhares de pessoas sem acusação ou julgamento. Essas medidas seriam um contra-senso que fez com que a promoção da democracia no exterior ficasse associada à guerra, tortura e mudanças forçadas de regime.

A promoção da democracia passa agora pelo apoio à construção de instituições que reforçam os pilares de sociedades abertas, como um poder judiciário independen-

## **Obama preocupa-se em mostrar-se capaz de usar a força na defesa dos interesses americanos. O mundo é um lugar perigoso, no qual o poder militar permanece útil. Bush teria errado por não usá-lo de forma sábia.**

te, liberdade de imprensa e uma sociedade civil vibrante. Há também o enfoque econômico, em que ressalta a necessidade de combater a pobreza extrema e reestruturar Estados falidos, uma vez que essas condições favorecem o terrorismo e conflitos.

A questão do regime político permanece, portanto, como um componente inexorável da política externa de um candidato viável à presidência dos EUA, seja ele Republicano ou Democrata. Mas a política neoconservadora de intervenção militar em um país para instaurar um regime democrático parece superada.

O democrata menciona a nova distribuição de poder no sistema internacional com ascensão de potências desafiadoras. Porém, seu tom é moderado quando as aborda diretamente, caso da China, país que afirma que irá encorajar a assumir um “papel responsável” como poder em ascensão. A política anunciada é de competição em algumas áreas, mas com foco na necessidade de criar uma relação que amplie a cooperação entre os países.

Uma postura semelhante se verifica em relação à Rússia, sobre a qual defende que as pressões por mais democracia não devem impedir avanços em áreas de interesse comum, especialmente na questão da segurança dos estoques de material e armamentos nucleares, tema que vê com grande preocupação.

Enquanto nos dois mandatos de Bush tivemos a tentativa de impedir a proliferação nuclear pela ameaça da guerra preventiva e pela criação de um escudo antimíssil, Obama adota uma outra direção que implica em maior auto-restrição por parte dos EUA. O candidato defende a ratificação do *Comprehensive Test Ban Treaty*, a criação de um banco internacional de combustível nuclear para impedir que países desenvolvam armamentos sob o disfarce de programas civis, e avanços no Tratado de Não Proliferação Nuclear. Além disso, pede que se implemente a lei que permite aos EUA interromperem tentativas de roubo de armas de destruição em massa em qualquer local do mundo.

A proposta do candidato representa inequivocamente, em diversas questões, uma mudança concreta com relação à política externa de Bush. No entanto, não cabe compreendê-la como uma revolução que afastaria o uso da força como um dos pilares centrais do poder americano. O mundo é apresentado como um lugar perigoso. A lista de ameaças aos EUA é ampla, incluindo atores estatais e não estatais. Obama alerta para a perigosa relação entre terrorismo, proliferação nuclear, *Rogue States*<sup>3</sup> e Estados falidos, além da já mencionada ascensão de potências que podem desafiar a democracia liberal. Os EUA têm que lidar com este amplo arco de ameaças, e o candidato critica a falha do governo Bush em enfrentá-las de forma eficiente por não compreender os fundamentos do poder americano e a forma correta de fazê-lo atingir seus objetivos.

As políticas defendidas são certamente mais moderadas, mas o poder militar permanece como instrumento de pressão, seja pela ameaça ou por sua utilização concreta. Para Obama, a força pode ser necessária para promover a segurança comum, a estabilidade mundial, apoiar Estados amigos ou confrontar atrocidades em massa, destacando, nesses casos, o multilateralismo como a via adequada. A ação unilateral permanece como opção válida, ainda que como um recurso de última instância em casos de extrema ameaça aos EUA e na caça a terroristas.

Por mais que queira afastar-se das políticas de Bush, o senador democrata deixa transparecer sua preocupação em não mostrar-se como um idealista, e, portanto, como alguém capaz de usar a força na defesa dos interesses americanos. Bush, contudo, não teria utilizado a força de forma sábia, sendo a Guerra do Iraque o evento síntese da linha de política externa adotada por seu governo, com graves consequências para os EUA e para a região. Para Obama, a luta contra o terrorismo requer a criação de um exército do século XXI associado ao empenho no fortalecimento de alianças e parcerias equivalentes às que levaram à vitória americana na Guerra Fria.

O Iraque é tido antes de mais nada como um desvio da Guerra ao terror, não sendo possível impor uma solução militar ao conflito entre sunitas e xiitas. O senador cita ainda os casos de tortura em Abu Ghraib como um forte abalo moral para os EUA e defende a retirada das tropas até 31 de Março, permanecendo apenas uma pequena força para combater a Al Qaeda. Essa retirada estaria associada ao engajamento diplomático regional e internacional para contenção da guerra civil, incluindo, para isso, diplomacia direta com inimigos como o Irã e a Síria.

No campo regional, o foco se volta para o Afeganistão e o Paquistão, palcos centrais na luta contra a Al Qaeda, com o aumento das tropas no primeiro e maior pressão política sobre o segundo. A isso se somam os já mencionados esforços para melhoria das condições de vida das populações

de Estados fracos ou falidos e apoio por reformas políticas e à sociedade civil.

Além da remoção das tropas do Iraque, uma mudança de extrema importância se refere à política adotada para os Estados denominados por Bush como o “eixo do mal”, especialmente Irã e Síria<sup>4</sup>. Bush não manteve contato direto com esses Estados, isolando-os da política regional e sinalizando o uso da força para tentar fazer com que se adequassem aos desígnios da política americana. Obama propõe um diálogo com esses países, tendo em vista implementar uma diplomacia de estímulos e ameaças, e não somente ameaças, o que elevaria a possibilidade de que esses Estados atendessem aos interesses americanos.

O candidato afirma que a retirada do Iraque permitiria maiores esforços para resolução da crônica questão da Palestina, até então negligenciada por Bush. Vale ressaltar que Obama renova enfaticamente o compromisso americano com a segurança de Israel, afirmando que Bush comprometeu o país com o caos no Iraque, a ascensão regional do Irã, a ressurgência da Al Qaeda e o revigoramento do Hamas e do Hesbolah.

A diplomacia seria o meio mais eficaz de garantir a segurança israelense, uma vez que poderia romper com o papel destrutivo da Síria no Líbano, além de afastá-la do Irã, deixando este último isolado no quadro do Oriente Médio. Nesse sentido percebemos um viés mais realista em contraposição à política que vinha sendo adotada, que reforçou de forma involuntária a aliança estratégica entre a Síria e o Irã ao isolar estes países sob o mesmo rótulo – “eixo do mal” - ao invés de afastá-los um do outro. Além disso, tais medidas seriam reforçadas pelo isolamento das correntes palestinas contrárias às negociações com Israel, tendo em vista alcançar um acordo de paz.

Apesar da defesa do engajamento diplomático com o Irã, este país, especialmente seu programa nuclear, é apon-

## **Para Obama, o Iraque é um desvio da guerra ao terror. Seu foco se volta para o Afeganistão e para o Paquistão, palcos centrais da luta contra a Al Qaeda, e para Israel, com cuja segurança ele se compromete enfaticamente.**

tado como a maior ameaça de um ator estatal vinda do Oriente Médio. O uso da força permanece como opção declarada para interromper o programa nuclear iraniano, uma vez que seria extremamente perigoso permitir que uma “teocracia radical obtenha armas de destruição em massa”.

Como veremos a seguir na análise da política externa do candidato republicano, a opção militar para interromper o programa nuclear iraniano surge como um elemento consensual entre os concorrentes à Casa Branca. Embora sua proposta de política externa não seja equivalente à linha de Bush, John McCain adota um tom duro, de grande confrontação tanto na questão iraniana como em outras

questões.

### **John McCain: renovando a política externa republicana**

Em seu artigo na *Foreign Affairs* (novembro/dezembro 2007), John McCain sustenta que o objetivo central da política externa americana é derrotar o terrorismo fomentado pelo radicalismo islâmico. Para alcançar a vitória, entretanto, o candidato parte de uma premissa fundamentalmente oposta à de seu rival democrata: o Iraque é apontado como o palco central e decisivo da luta, sendo que uma derrota americana teria implicações regionais gravíssimas, além de elevar a determinação do terrorismo internacional. A crítica recai sobre a condução da guerra e não sobre a guerra em si.

A decisão de retirar as tropas americanas, como propõe Obama, seria trágica, voltada para a opinião pública doméstica, e não para os interesses estratégicos dos EUA. O Iraque se tornaria um Estado falido no coração do Oriente Médio, arriscado a mergulhar em uma guerra civil que poderia ainda transbordar para os países fronteiriços. Desta situação decorreria um conflito regional com possibilidades de genocídio. Por sua vez, o projeto do estabelecimento de uma democracia moderna no Iraque, estaria sepultado, contrariando o desejo dos iraquianos que legitimaram o novo regime em sucessivas votações.

McCain propõe um avanço simultâneo em todos os fronts do combate ao terrorismo, alertando que uma derrota no Iraque seria prejudicial no Afeganistão e Paquistão. No primeiro, o recente renascimento do Talibã reforça a necessidade de maior presença das tropas da OTAN acompanhado de reformas políticas e administrativas mais profundas. No Paquistão, seria preciso ampliar o apoio à Musharraf para destruir a presença da Al Qaeda e do Talibã. Além disso, uma aliança de longo prazo entre EUA e o Paquistão atuaria para impedir a “talibanização” da sociedade paquistanesa.

De todas as consequências da falência do Estado iraquiano, a mais grave no plano regional seria a alteração do equilíbrio de poder com o aumento da influência do Irã, apontado por McCain como o maior patrocinador do terrorismo. O senador não deixa margem de dúvida quanto aos objetivos iranianos: “O Irã busca armas nucleares e os meios para lançá-las”. Em posse dessas armas, teria maior margem de ação para patrocinar ataques terroristas contra Israel e EUA, ou ainda, repassar material nuclear para uma rede terrorista aliada.

O caminho para impedir o avanço nuclear iraniano passa por sanções políticas e econômicas mais duras. Se a ONU não o fizer, os EUA devem atuar por meio de um grupo de países de valores semelhantes aos americanos para impor sanções, sem descartar a opção militar como último recurso.

Nesse caso, o elemento da prevenção, duramente criti-

cado na Doutrina Bush, permanece como opção para impedir a proliferação nuclear. McCain desqualifica o atual Tratado de Não Proliferação Nuclear, que em seu ver parte da premissa errada de que é possível que a tecnologia nuclear se difunda sem que isso implique em mais armas nucleares. Nesse sentido, seria preciso promover um encontro de cúpula entre as potências para alterar a noção de que Estados sem armas nucleares devem ter direito à tecnologia nuclear, e inverter o ônus da prova para o Estado suspeito quando a Agência não puder assegurar que os acordos estão sendo cumpridos.

## **Para McCain, o Iraque é o palco central e decisivo da luta contra o terrorismo. Ele critica Bush pela condução da guerra, não pela decisão de atacar o Iraque.**

Um contexto regional de maior influência iraniana implica também em maior poder e atuação de organizações como o Hesbolah e o Hamas. Trata-se de um quadro ameaçador para o Estado de Israel, o que reforça a necessidade do apoio americano para manter a superioridade militar deste país no Oriente Médio. Ao mesmo tempo, o Hamas deve ser isolado politicamente para viabilizar os acordos de paz com os palestinos.

Apesar de mostrar-se favorável à Guerra do Iraque, McCain apresenta uma visão que em alguns aspectos rompe com o neoconservadorismo e as políticas adotadas por Bush. O esforço militar é compreendido como parte de uma estratégia mais ampla, que passa pelo uso das ferramentas econômicas, diplomáticas, políticas, legais e ideológicas para apoiar as forças muçulmanas moderadas e impedir que extremistas corrompam estas sociedades. Há, portanto, uma visão mais restrita sobre a capacidade de se obter êxitos políticos apenas pelo uso da força.

O candidato é incisivo no uso das ferramentas econômicas como parte da estratégia de atrair países para a influência americana. Defende a criação de uma área de livre-comércio “do Marrocos ao Afeganistão”, que exclua Estados patrocinadores do terrorismo, para apoiar países muçulmanos aliados no estabelecimento dos alicerces de sociedades abertas e tolerantes.

A perspectiva até certo ponto menos arrogante de McCain em relação à Bush se reflete em sua visão sobre as reformas nas forças armadas, em que enfatiza a compreensão de outras culturas e ampliação do conhecimento de línguas estrangeiras como uma necessidade estratégica.

Assim como seu rival democrata, o candidato republicano demonstra grande preocupação em restaurar a moral e imagem dos EUA. McCain se mostra contra a tortura, defendendo a formação de interrogadores capazes de extrair informações por técnicas psicológicas avançadas, e não por “métodos abusivos condenados pela Convenção de Genebra”. Com relação à África, por exemplo, afirma que todos os elementos do poder americano devem ser

utilizados para impedir genocídios como o de Darfur, sugerindo com isso uma possível intervenção humanitária. Ressalta ainda que o combate à doenças como a Aids e a malária neste continente traria grandes benefícios para a imagem dos EUA.

De todos os aspectos que afastam McCain de Bush e dos neoconservadores, o principal é sua postura em relação aos aliados, especialmente as potências democráticas. No governo Bush predominou o consenso de que os EUA deveriam tomar decisões de modo independente e coagir os aliados que se opunham à decisão. Os EUA seguiriam com a política determinada, mesmo sem apoio dos aliados, que, cedo ou tarde, veriam que aquele era o caminho certo. Esta perspectiva certamente se enfraqueceu pelas graves dificuldades encontradas no Iraque e pelos danos que causou à capacidade americana de legitimar sua política.

McCain demonstra em seu artigo que fará da ampliação das alianças com as democracias uma prioridade na renovação da liderança americana. Para isso, uma das propostas do senador é a formação de uma Liga de democracias que agiria na ausência da ONU tendo em vista a maior facilidade de obtenção de consenso.

Este ponto é relevante, pois oferece indícios da nova perspectiva estratégica dos republicanos. Em comparação com os candidatos democratas, há uma menor disposição por parte de McCain em atuar através da ONU, postura que remete ao neoconservadorismo. Embora afirme que este não é o objetivo, fica claro que a Liga das democracias poderia ser um fórum para competir com a ONU, aumentar a legitimidade internacional de ações americanas não aprovadas na mesma e desqualificá-la por incluir nações não democráticas. A diferença reside na clara compreensão de McCain de que os EUA devem agir de forma menos unilateral entre os aliados democráticos para reforçar sua liberdade de ação e capacidade de obter resultados fora deste “clube”.

Esse aspecto fica mais evidente quando se trata da OTAN, organização exaltada por seu sucesso na Guerra Fria. Seria preciso retomar a “solidariedade democrática” que havia nesse período e os EUA devem trabalhar no sentido de convencer os aliados de suas ações políticas, estando também abertos ao convencimento.

McCain não se limita ao terrorismo quando trata das ameaças que os EUA terão de enfrentar. Há um tom de grande confrontação com a Rússia e a China, indicando a retomada de um maior antagonismo entre grandes potências. A Rússia é alvo de críticas pela “diminuição das liberdades políticas, sua liderança dominada por ex-funcionários da inteligência, esforços para intimidar vizinhos democráticos como a Geórgia, e tentativas de manipulação da Europa, pela dependência de petróleo e gás” (McCain, 2007,4). Nesse sentido o G8 deveria excluir a Rússia e in-

corporar o Brasil e a Índia, voltando a ser um grupo de democracias líderes de mercado. A OTAN deve deixar claro que continua aberta às nações democráticas “do Báltico ao Mar Negro”. Por outro lado, os EUA devem deixar uma porta aberta para Moscou, sinalizando oportunidades caso abandone a postura atual.

No que se refere à China, o candidato afirma que se por um lado o crescimento econômico reduziu a pobreza e elevou o poder deste país, por outro a nova realidade traz uma série de responsabilidades. Além de criticar a política comercial, cambial e energética, McCain faz duras críticas à política externa chinesa, destacando seus fortes investimentos militares, relações com *Rogue States*, ameaças à Taiwan, e a tentativa de excluir os EUA dos fóruns econômicos regionais da Ásia. Cobra a liberalização política da China para elevar o nível das relações sino-americanas.

Na visão do candidato, a ascensão da China faz parte de um deslocamento de poder para a Ásia e a abordagem que propõe para garantir a influência americana é o engajamento nos mesmos moldes que apresenta em relação à outras regiões: elevar a participação americana nas organizações regionais asiáticas e apoiar as democracias aliadas na região com a formação de um quadrilátero de segurança constituído por Austrália, Japão, Índia e EUA. Além disso, ampliaria o grau da parceria com a Coreia do Sul, Indonésia, e expandiria a cooperação de defesa com a Malásia, Filipinas, Singapura e Vietnam. Quanto à Coreia

## **Comparado com os democratas, McCain mostra menor disposição de atuar pela ONU. Uma de suas propostas é a formação de uma Liga das Democracias, que substituiria a ONU em algumas circunstâncias.**

do Norte, a postura é de desconfiança no que diz respeito ao desmonte de seu programa nuclear, apoio à proliferação nuclear e projeto de mísseis balísticos e seqüestro de cidadãos japoneses.

Como vimos, o artigo de McCain se articula de modo a exaltar a aliança democrática em tempos de Guerra Fria e propõe a formação de uma Liga de democracias como instrumento da liberdade, enquanto alerta para o revanchismo russo e a perigosa ascensão da China. Nessa perspectiva pode-se interpretar que a nova conjuntura é percebida também como uma oportunidade para a renovação da liderança americana entre as democracias, catalisada por grandes potências rivais, algo que o terrorismo internacional não proporcionou na mesma medida.

É no sentido de ampliar a liderança americana em contraposição à ascensão de potências rivais que McCain pretende elevar o status mundial das potências democráticas. A inclusão do Brasil e da Índia no G8, no lugar da Rússia, tem por objetivo a contenção deste país. A lógica se repete em menor escala na América Latina com a inclusão do Brasil e do México – as maiores democracias – na Liga

das democracias para isolar politicamente “demagogos” como Chávez, algo que seria complementado através de estímulos econômicos por meio de acordos comerciais na América Central e para formação da ALCA.

Apesar do grande peso que atribui aos aliados democráticos e de apoiar a Guerra do Iraque, não há indícios de que McCain pretenda adotar novamente a política de promoção da democracia através da mudança de regime via intervenção militar, conforme Bush no Iraque. A democracia passa a ser difundida pelo resgate moral da política externa norte-americana, pela tentativa de criar uma grande coalizão de países democráticos em contraposição à ascensão de rivais estratégicos, especialmente Rússia e China, e pela propaganda ideológica liberal.

### **Conclusão**

Às vésperas das eleições presidenciais os EUA se dividem entre candidatos que têm como principais objetivos ampliar o poder americano no mundo, promover seu modelo de sociedade, confrontar ameaças e conter rivais estratégicos. A diferença fundamental reside na estratégia a ser adotada, sendo que Obama oferece um caminho mais moderado, ainda que certamente não idealista.

Por sua vez, John McCain defende uma linha que anuncia um maior grau de confrontação com potências rivais, o que fortaleceria a liderança americana entre as democracias. Se por um lado o candidato republicano se distancia de Bush pela importância que atribui aos aliados e à imagem dos EUA, por outro, há proximidade no que se refere às instituições e tratados internacionais, que são em grande parte atacados.

A semelhança se acentua pela defesa de McCain da Guerra do Iraque. O

candidato republicano critica apenas a condução da guerra e propõe alternativas para vencê-la, enquanto Obama promete retirar as tropas americanas e vê no conflito um erro estratégico de grandes proporções, fato acentuado por sua ilegitimidade.

### **Notas**

<sup>1</sup> Guerra iniciada em Outubro de 2001

<sup>2</sup> A legislação do *Patriot Act* tem como principal responsável o então Procurador Geral da República John Ashcroft, membro da Direita Cristã norte-americana. A lei foi aprovada logo em seguida aos atentados de 11 de setembro de 2001. Ainda sob o forte impacto dos atentados, a medida não suscitou inicialmente uma oposição considerável.

<sup>3</sup> Termo cunhado no governo Clinton para denominar países como Irã, Iraque e Coreia do Norte (Dupas, 2003) acusados de não respeitarem a legalidade das relações internacionais.

<sup>4</sup> Bush alterou sua política de isolamento com relação à Coreia do Norte tendo avançado nas negociações após este país obter armas nucleares.

## Referências

- DUPAS, G. *A nova doutrina de segurança internacional dos Estados Unidos e os impasses da governabilidade global* in Dos Santos, T (coord) *Os impasses da globalização. Hegemonia e contra-hegemonia (vol.1)*. Rio de Janeiro: Editora PUC Rio, 2003.
- EISENDRATH, Craig, e GOODMAN, Melvin. *Bush League Diplomacy: how the neoconservatives are putting the world at risk*. Nova York: Prometheus Books, 2004.
- ETZIONI, Amitai. *How patriotic is the Patriot Act? Freedom versus security in the age of terrorism*. Nova York: Routledge, 2004.
- NSS2002 (“Doutrina Bush”): disponível em: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>
- KRISTOL, William, KAGAN, Robert. *National interest and global responsibility*. In: STELZER, Irwin (Ed.). *The neocon reader*. Nova York: Grove Press, 2004.
- MCCAIN, John, *An Enduring Peace Built on Freedom*, Foreign Affairs, Novembro/Dezembro 2007, disponível em: <http://www.foreignaffairs.org/20071101faessay86602/john-mccain/an-enduring-peace-built-on-freedom.html>
- NSS2002 (“Doutrina Bush”): disponível em: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>
- OBAMA, Barack, *Renewing American Leadership*. Foreign Affairs, Julho/Agosto 2007, disponível em: <http://www.foreignaffairs.org/20070701faessay86401/barack-obama/renewing-american-leadership.html>
- SEABRA, Rafael, *George W. Bush e a Coalizão Conservadora: da Política Externa Após os Atentados de 11 de Setembro de 2001 ao Patriot Act*. Dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

# Brasil y México: continuidad y cambio en las relaciones bilaterales durante los primeros años del siglo XXI

Carlos Federico Domínguez Avila

**A** lo largo de muchos años, Brasil y México lograron construir relaciones correctas, cooperativas y pacíficas, aunque también de baja intensidad, modestas y, en ciertos aspectos, irrelevantes. En general, los países priorizaron sus relaciones con otros actores internacionales y terminaron adoptando una actitud negligente para su agenda recíproca. En los primeros años del siglo XXI, la tendencia histórica de relaciones correctas pero de baja intensidad comenzó a cambiar. Estas tendencias generan importantes consecuencias tanto en términos estrictamente bilaterales, como en ámbitos multilaterales – quiere decir hemisféricos y globales.

---

*Carlos Federico Domínguez Avila es Doctor en Historia de las Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia. Docente e investigador de la Maestría en Ciencia Política del Centro Universitario UNIEURO (Brasilia, [www.unieuro.edu.br](http://www.unieuro.edu.br)). Correo electrónico: <[cdominguez\\_unieuro@yahoo.com.br](mailto:cdominguez_unieuro@yahoo.com.br)>.*

Actualmente las relaciones económicas bilaterales brasileño-mexicanas son sumamente significativas y cada vez más intensas. Así, por ejemplo, según estadísticas del gobierno brasileño, en 2007 el valor de las exportaciones en ambos sentidos superó los US\$ 6 mil millones – con superávit para el lado brasileño por un monto de US\$ 2.3 mil millones. Naturalmente, ello es algo sumamente relevante y sugestivo. En el campo político, el diálogo bilateral y multilateral también es cada vez más intenso y fecundo – aunque también existen algunas contradicciones normales y naturales. Esto último es particularmente evidente con relación a las simultáneas aspiraciones de liderazgo de ambos gobiernos – y principalmente de ambos cuerpos diplomáticos, Itamaraty y Tlatelolco – tanto en el plano intrarregional como hemisférico y global.

En tal sentido, el objetivo del presente estudio es explorar las consecuencias de la contradicción existente entre mayores vínculos económicos, de un lado, y algunas divergencias políticas, por otro, observadas en las actuales relaciones brasileño-mexicanas. Argumentase que existe espacio y fundamentos para la construcción de una nueva agenda entre las partes – tanto en términos bilaterales como multilaterales.

## Fundamentos económicos

Las relaciones económicas vigentes entre Brasil y México incluyen principalmente flujos comerciales y recientemente inversiones productivas en ambos sentidos. También se incluyen aspectos de cooperación técnica horizontal y de transferencia de tecnología. Conviene agregar que tales relaciones son influenciadas por las transformaciones globales y hemisféricas, cuyas tendencias son favorables a una creciente interdependencia, liberalización comercial y cooperación entre países en desarrollo (Held y otros, 1999; CEPAL, 2002).

## Comercio

El comercio Brasil-México ha sido muy dinámico en los primeros años del siglo XXI. Según estadísticas de comercio publicadas por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC del Brasil), el valor de las exportaciones brasileñas con destino a México creció de US\$ 1,7 mil millones en 2000 para US\$ 4,3 mil millones en 2007 – y seguramente se aproximará de los US\$ 4,5 mil millones en 2010. Entretanto, en el mismo período el valor de las importaciones brasileñas procedentes de aquel país aumentó de US\$ 755 millones a US\$ 1,9 millardos. Consecuentemente, la balanza comercial general vigente es favorable para el lado brasileño (ver Cuadro 1).

En la pauta de las exportaciones brasileñas para el mercado mexicano sobresalen bienes de mediana y alta tecnología, sobretudo de los sectores automotriz (y aéreo), químico, plásticos, electro-electrónicos, metal-mecánica, material médico-quirúrgico, maquinaria agropecua-

ria, fertilizantes, material de escritorio, juguetes, y papel. Alimentos, particularmente soya, así como ciertas semillas, maderas y aceites, también forman parte de las exportaciones brasileñas con destino al mercado mexicano. Se trata, en general, de bienes de capital y de consumo duradero, de buena calidad y con precios competitivos. Cabe mencionar que en su esfuerzo por penetrar y consolidarse en el mercado mexicano los exportadores brasileños gozan del eficiente apoyo de la *Agência de Promoção e Investimentos* (APEX-Brasil).

Las importaciones brasileñas procedentes de México incluyen petróleo y derivados, productos de media y alta tecnología (especialmente informática), automóviles y repuestos, entre muchos otros.

El creciente déficit comercial de los mexicanos con relación al Brasil precisa ser acompañado y evaluado periódicamente por los gobiernos y por las empresas de comercio exterior, procurando evitar una situación de desequilibrio estructural y eventual inconformidad de las partes – lo que podría provocar algún tipo de neo-proteccionismo. En tal sentido, trabajar para reducir el déficit comercial mexicano es vital para lograr una relación justa, correcta y mutuamente ventajosa. Ese es uno de los principales objetivos del así llamado Grupo de Monitoreo del Comercio Bilateral integrado por representantes de ambos países.

Conviene agregar que Brasil y México forman parte de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En el marco de este proceso de integración económica, el comercio bilateral entre las partes es regulado por los llamados Acuerdos de Complementación Económica. El Acuerdo de Complementación Económica número 53 del

sector automotriz negociado entre Brasil y México es un importante ejemplo de este tipo de instrumentos a disposición de los países, recordando que el mismo procura un desarrollo comercial equilibrado, saludable y mutuamente ventajoso para las partes. Algo semejante

### Cuadro 1

## Tendencias de comercio Brasil-México, 2000-2010

Millones de US\$ FOB

Año	Exportaciones brasileñas con destino a México	Importaciones brasileñas procedentes de México	Balanza comercial Brasil-México	Corriente Total de Comercio Bilateral
2000	1,713	754	958	2,467
2001	1,871	695	1,176	2,566
2002	2,345	580	1,765	2,926
2003	2,747	533	2,214	3,280
2004	3,958	704	3,254	4,661
2005	4,074	843	3,230	4,917
2006	4,458	1,310	3,148	5,768
2007	4,260	1,979	2,281	6,240
2008*	4,344	2,446	1,898	6,790
2009*	4,395	2,583	1,812	6,978
2010*	4,479	3,050	1,429	7,529

\* Proyecciones con base en los datos disponibles.

Fuente: Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio do Brasil

te se puede afirmar del Acuerdo de Complementación Económica número 55 que regula las relaciones entre México y los países miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Por último, vale recordar que, en 2004, sorpresivamente el gobierno de México solicitó su incorporación plena y/o una asociación al MERCOSUR.

### **Inversiones productivas**

Las inversiones productivas de capitales privados forman parte de la agenda económica vigente entre Brasil y México. Las inversiones de capitales mexicanos en el mercado brasileño son especialmente importantes, y superan los US\$ 3 mil millones. Las inversiones productivas mexicanas incluyen al sector de las comunicaciones (Claro), turismo (Grupo Posadas) y alimentos (Bimbo, Jugos del Valle). Así, México es una importante fuente de inversiones extranjeras directas en Brasil.

Las inversiones productivas de empresas brasileñas en México son relativamente recientes. Actualmente

## **A lo largo de muchos años, Brasil y México lograron construir relaciones correctas, cooperativas y pacíficas, aunque también de baja intensidad, modestas y, en ciertos aspectos, irrelevantes. En los primeros años del siglo XXI, la tendencia histórica de relaciones correctas pero de baja intensidad comenzó a cambiar.**

existen iniciativas cada vez más relevantes de capitales privados brasileños que procuran operar en los países del Gran Caribe – lo que incluye a México – pretendiendo satisfacer la demanda reprimida local y, sobretodo, aprovechar los acuerdos de libre comercio existentes entre ciertos países de la región y los Estados Unidos. Esto ha sido particularmente evidente en el caso del sector textil brasileño con relación al tratado de libre comercio vigente entre Canadá, Estados Unidos y México (ALCAN/NAFTA). Efectivamente, reconocidas empresas brasileñas, tales como *Santista Têxtil*, iniciaron en los últimos meses ambiciosos proyectos de inversiones en territorio mexicano. En el fondo se trata de utilizar a México como virtual plataforma de exportación, gozando de preferencias arancelarias pactadas con mercados más expresivos – reconociendo que México tiene vigentes casi medio centenar de acuerdos de libre comercio con países de casi todos los continentes del mundo.

### **Cooperación técnica horizontal para el desarrollo y transferencia de tecnología**

La cooperación técnica horizontal entre países en desarrollo forma parte del diálogo vigente y de la solidaridad Sur-Sur, así como de la cooperación intrarregional vigente entre países de América Latina y el Caribe.

La cooperación técnica de Brasil con México es

significativa y se realiza fundamentalmente a través de tres vías institucionales: (a) por la Agencia Brasileña de Cooperación adscrita a la Cancillería, (b) por instituciones autónomas y especializadas del gobierno tales como la Empresa Brasileña de Pesquisa Agropecuaria (EMBRAPA), Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA), Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Escuela de Administración de Hacienda (ESAF), universidades e institutos de investigación, entre otros, y (c) por instituciones no gubernamentales o del tercer sector. En contrapartida, instituciones mexicanas homólogas realizan acciones de cooperación en relación al Brasil.

Los programas de becas de postgrado en universidades brasileñas son de particular interés para profesionales procedentes de México. Algunas áreas prioritarias de estudios académicos de mexicanos en Brasil incluyen: desarrollo agropecuario, manejo del medio ambiente, desarrollo industrial, salud y saneamiento, educación, ciencia y tecnología, formación profesional, administración pública, comunicaciones y transportes, biotecnología y energías renovables. Al mismo tiempo, México ofrece cooperación técnica horizontal al Brasil. Ese es el caso de los programas de becas propuestos por el gobierno mexicano a ciudadanos brasileños.

Una variante del modelo de cooperación técnica horizontal es la transferencia de tecnología. Ejemplo de ello es la posibilidad de producir etanol de caña de azúcar con uso de la reconocida tecnología brasileña. Tales recursos energéticos permitirían abastecer los mercados locales y eventualmente mercados de terceros países. Vale acrecentar que la reacción del gobierno mexicano ha sido positiva para con la eventual transferencia de tecnología brasileña para la producción de etanol y otros biocombustibles.

Al mismo tiempo, conviene agregar que los gobiernos de ambos países han instruido a los directores de sus respectivas empresas públicas del sector de energía – Petróleo Brasileño (PETROBRAS) y Petróleos Mexicanos (PEMEX) – para evaluar la viabilidad de realizar inversiones conjuntas. Ello es especialmente relevante en lo concerniente a la exploración de hidrocarburos en aguas profundas, aprovechando la mundialmente reconocida tecnología brasileña en esa especialidad.

### **Fundamentos políticos**

En el terreno político, el diálogo entre el gobierno de Brasil y su contraparte mexicana es cada vez más intenso, complejo y constructivo, aunque también existen algunas divergencias puntuales. En general, el diálogo político acontece en nivel bilateral – aunque también existan canales multilaterales. Recuérdese que ambos países forman

## Cuadro 2

# Índice de Desarrollo Humano en Brasil y México

País	Ranking IDH 2005	Índice de Desarrollo Humano 2005	Esperanza de vida al nacer (años) 2005	Tasa de alfabetización de la población adulta (%) 2005	PIB real ajustado per capita (US\$ PPP) 2005
México	52	0,829	75,6	91,6	10.751
Brasil	70	0,800	71,7	88,6	8.402

Fuente: PNUD, *Human Development Report 2007/2008*.

parte de muchos foros globales, hemisféricos y regionales, entre otros: las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, y el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (ó Grupo de Río). Consecuentemente, los encuentros entre las autoridades políticas y diplomáticas brasileñas y mexicanas son bastante frecuentes y dinámicos, sea en cumbres de jefes de Estado o en reuniones ministeriales. Al efecto fue creado, en 2007, la Comisión Nacional Brasil-México, con el propósito fundamental de intensificar las relaciones bilaterales en todos los sentidos.

La agenda política vigente entre Brasil y México incluye los siguientes temas generales<sup>1</sup>:

- *La preservación y fortalecimiento de la Democracia*, reconociéndose que la consolidación definitiva de los valores, mecanismos e instituciones democráticas en el continente americano es objetivo común. Esto último en el marco de la Resolución 1080 o Declaración de Santiago de Chile (de 1991), donde los países miembros de la Organización de los Estados Americanos se comprometieron a acompañar y actuar colectivamente para proteger la democracia representativa y el régimen democrático interamericano.
- *La promoción y protección de los Derechos Humanos*, observándose que las partes están comprometidas a cumplir lo dispuesto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además de declaraciones específicas sobre protección de los derechos de las mujeres, de las comunidades indígenas, de las personas en riesgo social, y de las minorías. Los gobiernos del Brasil y de México se han manifestado reiteradamente contra todas las formas de discriminación, intolerancia, racismo y xenofobia. Un tema de particular atención de los gobiernos y pueblos en cuestión está vinculado a la migración internacional, particularmente al respeto de los derechos humanos de las diásporas brasileñas y mexicanas residentes en los Estados Unidos y Canadá.
- *La superación de la pobreza y la exclusión social*, destacándose que las partes concuerdan en la necesidad urgente, global y objetiva de erradicar gradualmente tales

problemas sociales que muchas veces son verdaderas amenazas para la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano en diferentes países (ver Cuadro 2).

- *La protección del Medio Ambiente y la promoción del Desarrollo Sustentable*, reacuérdese que Brasil y México son importantes actores con vínculos e intereses en la temática ambiental global, hemisférica y regional. En ese sentido, las partes frecuentemente concuerdan en la relevancia de aplicar los principios y compromisos asumidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo – o Conferencia de Río de Janeiro (de 1992) – y pactos subsiguientes. La cooperación y coordinación Brasil-México en materia de desarrollo sustentable precisa ser ampliada y profundizada, inclusive porque los países en cuestión sufren las consecuencias de las transformaciones climáticas globales, quiere decir, procesos de desertificación, deforestación, pérdida de recursos naturales no renovables, biopiratería, huracanes cada vez más violentos, entre otros fenómenos.
- *La manutención de la paz y de la seguridad internacional*, en este punto normalmente las partes reiteran la necesidad de respetar y adscribir sus respectivas políticas internacionales a los principios centrales del Derecho Internacional, esto es, la libre determinación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos de otros Estados, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza, la defensa de los derechos humanos universalmente reconocidos, la cooperación internacional para el desarrollo, la igualdad jurídica entre los Estados, el respeto por las fronteras y tratados, entre otros. Las partes también concuerdan en la relevancia de evitar conflictos interestatales y en la necesidad de mantenerse como una ejemplar zona de paz y cooperación. La lucha conjunta y coordinada contra los ilícitos transnacionales forma parte de ésta temática, ello incluye la lucha contra la corrupción, el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de personas y otros seres vivos (animales y plantas), el tráfico de armas, y otros delitos conexos.
- *El perfeccionamiento de los mecanismos de integración y coordinación regional y global*, normalmente las

partes concuerdan en la necesidad de profundizar los vínculos económicos intrarregionales con base en los criterios del regionalismo abierto, del comercio justo y de la integración regional. También, las partes toman nota de la necesidad de reformar gradualmente el sistema multilateral de comercio, procurando intercambios no discriminatorios, abiertos, transparentes, libres de proteccionismos, de subsidios ilegítimos y de unilateralismos. Este tópico también incluye la coordinación regional en foros globales donde se favorece el multilateralismo y se confirma la necesidad de oponerse a las prácticas unilateralistas y hegemónicas de ciertas potencias. Asimismo, normalmente las partes concuerdan en la necesidad de impulsar reformas en foros internacionales tales como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos. Un tema crucial y de crecientes divergencias entre los gobiernos de Brasil y de México es la posibilidad acceder a un puesto permanente en una eventual reforma del Consejo de Seguridad de la ONU. Aunque los gobiernos ambos países concuerdan en la necesidad de corregir los desequilibrios y distorsiones actuales, de ampliar su composición, de mejorar los mecanismos de toma de decisiones y de otorgar mayor transparencia y legitimidad, una eventual representación permanente latinoamericana y caribeña en el Consejo de Seguridad ha sido objeto de inúmeros debates y pocos consensos (Fernández y Lima, 2005: 111-166).

La agenda política Brasil-México también incluye la participación de actores no estatales tales como: partidos políticos, empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones profesionales, sindicales y campesinas, instituciones religiosas, guerrillas y otras

## **Las inversiones productivas de capitales privados forman parte de la agenda económica vigente entre Brasil y México. Las inversiones de capitales mexicanos en el mercado brasileño son especialmente importantes, y superan los US\$ 3 mil millones.**

fuerzas irregulares, entre otros. Los contactos entre actores no estatales brasileños y mexicanos son cada vez más importante en la medida en que se erigen en virtuales grupos de presión junto a los respectivos gobiernos y sociedades. A esto último deben agregarse los crecientes vínculos socioculturales entre las partes. De un lado, se destaca la difusión cultural brasileña en México mediante las acciones del Centro de Estudios Brasileños (CEB's), adscrito a la representación diplomática del país sudamericano. Tales instituciones facilitan el conocimiento de la lengua portuguesa, de la literatura, de la música, de las artes plásticas, del folklore, de la gastronomía y de muchas otras expresiones culturales brasileñas – sin olvidarse de la popularidad

en México de las telenovelas y del deporte brasileño. En contrapartida, la creciente relevancia de la cultura pan-hispánica en Brasil ayuda indirectamente a difundir aspectos positivos de la cultura mexicana en dicho país, con resultados bastante positivos y promisorios.

Por último, vale recordar que potencias extra-regionales con vínculos e intereses tanto en Brasil como en México inciden directa o indirectamente en el diálogo y en la agenda política en cuestión. Entre tales actores extra-regionales conviene citar los casos de los Estados Unidos, Canadá, España, Chile, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Holanda, Japón, Taiwán, Corea del Sur y, recientemente, China, Argentina, India, Suecia, Rusia, Italia, Filipinas, Israel y Sudáfrica.

En lo concerniente específicamente a cuestiones de naturaleza geopolítica y de seguridad internacional vale reconocer que, así como en el caso mexicano, autoridades e internacionalistas brasileños han desplegado a lo largo de décadas un sistemático esfuerzo en la formulación e implementación de una política externa ejemplar, constructiva y sofisticada – tanto en términos globales, como hemisféricos o regionales. Tratase de la política externa de una potencia media con inclinaciones pacíficas, cooperativas y en gran medida solidarias, aunque naturalmente eficaz en la promoción de sus múltiples intereses nacionales. Más aún, Brasil es una potencia media que ofrece a sus vecinos – próximos y distantes – una serie de bienes públicos de gran relevancia y en gran medida insustituibles, entre otros: valores, mediaciones creíbles y moderación de conductas. En términos resumidos se trata de la inserción internacional de una potencia media que tradicionalmente ha favorecido el diálogo, la integración, el respeto por el derecho internacional, y un enfoque grociano de la política internacional (Cervo, 2002). Algo, sin duda, muy importante, sobretodo en un contexto global tan conturbado como el predominante en la primera década del siglo XXI (Roett, 2003).

Igualmente, conviene destacar que Brasil y México están sujetos a una serie de presiones endógenas y exógenas que tienen un impacto directo – e indirecto – en sus respectivas inserciones internacionales de seguridad, sea en nivel global, hemisférico, regional, nacional o comunitario-individual. Cada país, en función de sus trayectorias y circunstancias específicas, tiende a identificar y valorizar ciertas amenazas, desafíos y oportunidades, tanto tradicionales o wesfelianas como emergentes o pos-wesfelianas. También, es importante recordar que América Latina y el Caribe, en general, es una región con bajos gastos militares, con predominio de regimenes democráticos de gobierno, con complejas redes de integración e interdependencia y con poquísimas hipótesis de conflicto militar interestatal. Existen, entretanto, ciertas amenazas, desafíos y oportunidades de cooperación en materia de

seguridad internacional vinculados, por ejemplo, a la dimensión internacional del conflicto armado colombiano, a los ilícitos transnacionales, al fenómeno del terrorismo globalizado – sobretodo después de los acontecimientos de 11 de septiembre de 2001 y eventos subsecuentes.

No es objeto de éste artículo repasar tales temáticas de seguridad global, hemisférica y nacional, incluso porque existe harta literatura especializada al respecto (David, 2001). Si interesa, en cambio, identificar y reflexionar sobre algunas prioridades de seguridad internacional – en el sentido amplio del término – que atañen a una emergente agenda específicamente brasileño-mexicana.

Una eventual agenda de seguridad internacional de

## **El balance general del encuentro presidencial Calderón-Lula es positivo, aunque no especialmente espectacular. Existen divergencias bastante evidentes y notorias en algunos tópicos de la agenda bilateral.**

interés tanto de brasileños como de mexicanos podría incluir los siguientes tópicos específicos: la represión conjunta y multilateral de ilícitos transnacionales (narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de personas, reciclaje de activos, y otros delitos conexos); la no proliferación de armamentos de destrucción en masa (nuclear, biológica, química y vectores); la prevención del terrorismo; la activa participación conjunta en misiones de paz – ejemplo de ello es la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), comandada por militares brasileños e integrada por contingentes militares y policiales procedentes de más de 30 países –; la reconfiguración y desmilitarización de las instituciones y de las doctrinas de seguridad hemisférica; la difusión de las nuevas concepciones de seguridad internacional; la transparencia en gastos, políticas y doctrinas militares; la cooperación militar Brasil-México; la reanudación controlada y responsable de las transferencias de material de empleo militar y policial de fabricación brasileña para el mercado mexicano; la oposición frente a políticas unilateralistas e intervencionistas de las grandes potencias; entre otros. En tal hipótesis, una eventual agenda brasileño-mexicana de seguridad se erigiría en ejemplo positivo cooperación internacional.

### **El encuentro Lula-Calderón de agosto de 2007: en busca de un nuevo entendimiento**

Entre 5 y 7 de agosto de 2007, el presidente Luiz Inácio Lula da Silva realizó una visita de Estado a México. La visita del mandatario sudamericano incluyó contactos con autoridades mexicanas, principalmente con el presidente Felipe Calderón Fournier. Vale resaltar, de inicio, que se trató de una visita largamente aguardada por las autoridades mexicanas, después de algunos años de divergencias discretas pero persistentes<sup>2</sup>.

El balance general del encuentro presidencial Calderón-

Lula es ciertamente positivo, aunque no necesariamente espectacular o paradigmático. Acontece que existen divergencias – especialmente geopolíticas e ideológicas – bastante evidentes y notorias en algunos tópicos de la agenda bilateral. De un lado, el gobierno mexicano no acepta pasivamente la preponderancia brasileña en América Latina. México también cuestiona el así llamado proyecto sudamericano impulsado por Brasil, acusándolo de pretender quebrar o fragmentar el principio de la unidad y solidaridad latinoamericana y caribeña. Por su parte, las autoridades brasileñas comentan negativamente la sensible aproximación de México a los Estados Unidos y, en menor medida, la tendencia conservadora adoptada por el gobierno mexicano en varios temas de interés de la agenda latinoamericana vigente (Santos, 2007). Aún así, el hecho de haber reanudado el diálogo en alto nivel es algo positivo para las relaciones bilaterales, en particular, y latinoamericanas y caribeñas, en general.

Al final del encuentro Calderón-Lula se emitió un Comunicado Conjunto<sup>3</sup>. El mismo está compuesto por 24 párrafos, donde se sugiere que las partes concuerdan en un amplio espectro de asuntos de interés estrictamente bilateral, continental y global – entre otros, asuntos políticos, económicos, jurídico-consulares, culturales, culturales, y científico-tecnológicos. En tal sentido, los gobiernos de ambos países “reiteraron su firme disposición [...] de elevar a un nuevo nivel la relación bilateral” (párrafo 1). En los párrafos 2 y 3, las partes destacan “la profunda vocación latinoamericana de sus países” y los históricos lazos de amistad existentes entre ambos pueblos. En los párrafos 4 a 12 las partes identifican coincidencias en el campo económico, comercial, y energético. En el párrafo 14 se aborda la cuestión del cambio climático y sus consecuencias globales. Las temáticas culturales, educativas y científico-tecnológicas son mencionadas en los párrafos 14 a 16. México y Brasil también se comprometieron a trabajar conjuntamente en la represión a los ilícitos transnacionales (narcotráfico, tráfico de seres vivos, tráfico de armas, reciclaje de activos, entre otros). Finalmente, en los párrafos 19 a 24 son abordados los temas políticos, tanto de interés bilateral, como hemisférico y global. Conviene agregar que entre tales temas políticos las partes resaltaron: la creación (en mayo de 2007) de un Grupo de Trabajo sobre Asuntos Multilaterales para abordar algunos de los más espinosos y difíciles temas de interés común – incluyendo cuestiones tales como la participación de cada uno en el marco de una eventual reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, la continuidad del Grupo de Río, y el diálogo entre los integrantes del así llamado Grupo de los Cinco (G-5, integrado por Brasil, México, India, China y Sudáfrica).

Un breve análisis del encuentro Calderón-Lula permite apreciar, como dicho, una tendencia positiva en las relaciones bilaterales, después de algunos años de divergencias,

distanciamiento y silenciosa contradicción. La reanudación del un diálogo franco entre Ciudad de México y Brasilia es de interés para ambos países y con implicaciones hemisféricas y globales.

Para el gobierno del presidente Calderón, la recomposición de las relaciones con Brasil se inscribe en su proyecto de reaproximación general con países de América Latina y el Caribe – después de un período de excesiva convergencia con los Estados Unidos (Santos, 2007). Asimismo, dicho encuentro presidencial con uno de los históricos líderes de la izquierda latinoamericana permite afianzar la legitimidad interna y externa del gobierno mexicano.

Del lado brasileño, vale destacar que reconstruir los lazos políticos con el – conservador – gobierno mexicano puede ser vista como una forma de recuperar una actuación en todo el espacio latinoamericano y caribeño, y no

## **Del lado brasileño, reconstruir los lazos políticos con el gobierno mexicano puede ser vista como una forma de recuperar una actuación en todo el espacio latinoamericano y caribeño, y no única o prioritariamente en Sudamérica.**

única o prioritariamente en Suramérica. Recordando que el proyecto sudamericano brasileño tiene muchas virtudes, pero también algunos problemas que lo hacen difícil de ser aceptado por países vecinos – principalmente por Argentina, Colombia y Venezuela.

En consecuencia, la reaproximación brasileño-mexicana ilustrada por el relevante encuentro Calderón-Lula es claramente benéfica, coherente y funcional para ambos lados, sin que ello implique concesiones demasiado altas para los competitivos aparatos político-diplomáticos de los países en cuestión.

### **Consideraciones finales: tres escenarios prospectivos para el futuro de las relaciones entre Brasil y México (2008-2018)**

¿Cuáles son las perspectivas para el futuro de las relaciones Brasil-México? Aunque no exista una respuesta completa ni definitiva para esta pregunta, si es posible identificar algunos escenarios plausibles. Naturalmente, el curso final de la relación brasileño-mexicana dependerá tanto de las presiones y transformaciones globales, hemisféricas y transnacionales, como de las opciones de política internacional de los gobiernos y de los actores no gubernamentales de los países en cuestión – así como de actores procedentes de países extra-regionales con vínculos e intereses en ambos países.

Llevando en consideración el espacio temporal del próximo decenio se hace posible imaginar tres grandes escenarios para las relaciones en cuestión. Tales escenarios podrían ser denominados de: (a) inercial, (b) optimista, y (c) pesimista.

En el escenario inercial la relación brasileño-mexicana continuaría siendo dominada por las regularidades económicas, políticas y de seguridad observadas en los últimos años. En el campo económico, el comercio entre las partes continuaría siendo significativo. En consecuencia, el déficit mexicano con relación al Brasil terminaría impulsando ciertas medidas restrictivas y proteccionistas. Consecuentemente, las relaciones económicas tenderían a estabilizarse y eventualmente a declinar. En el campo político y de seguridad, las relaciones seguirían siendo, en general, positivas, aunque con pocos resultados realmente satisfactorios para las partes. Los temas de interés común podrían ser tratados en foros multilaterales más amplios, tales como el Grupo de Rio, la Comunidad Iberoamericana de Naciones, la Organización de los Estados Americanos, o la Organización de las Naciones Unidas.

En el escenario optimista existiría una sensible aproximación de los vínculos económicos, políticos y de seguridad internacional. El creciente superávit comercial brasileño sería compensado con sistemáticas inversiones de capitales privados brasileños en México, con transferencia de tecnología, con real apertura del mercado brasileño para las exportaciones y las inversiones mexicanas, con incremento de la cooperación técnica horizontal, y con otras iniciativas compensatorias. Existiría una pequeña posibilidad de aproximación política y económica mexicana al MERCOSUR. En el campo político y de seguridad, el diálogo entre las partes alcanzaría un elevado grado de intensidad.

En el escenario pesimista las relaciones económicas y específicamente comerciales sufrirían una rápida declinación, por cuanto los productos y servicios brasileños podrían ser substituidos por contrapartes de otros países más accesibles y comprensivos. Anacrónicas y veleidosas pretensiones hegemónicas podrían resurgir con desastrosas consecuencias para la mayoría de los pueblos en cuestión, aunque en beneficio algunos pocos. Claramente se trataría de una situación con pocas posibilidades para el diálogo, para la cooperación y para la necesaria solidaridad entre las partes.

Cree el autor de este artículo que las relaciones entre Brasil y México terminarán avanzando por algún punto próximo del escenario inercial, aunque con tendencia hacia un moderado optimismo. El mismo permitiría trabajar con una agenda fundamentada tanto en el pragmatismo, como en las afinidades electivas, en la sensibilidad, en la solidaridad y en la comunidad de intereses y valores. En el marco de las dramáticas transformaciones globales y hemisféricas vigentes en los primeros años del XXI, tal escenario implicaría alcanzar el objetivo de establecer relaciones maduras, sólidas, constructivas y mutuamente beneficiosas para brasileños y mexicanos, en particular, y para América Latina y el Caribe, en general.

## Notas

<sup>1</sup> Las ponderaciones sobre tendencias de relaciones políticas son resultado del análisis documental de varias declaraciones conjuntas y otros instrumentos diplomáticos (bilaterales y multilaterales) firmados por representantes de los gobiernos de Brasil y de México en diferentes oportunidades desde 2006. Tales documentos oficiales pueden ser consultados en el portal de la cancillería brasileña ([www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)) y mexicana ([www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)).

<sup>2</sup> Vale recordar que la relación brasileño-mexicana experimentó algunas contradicciones de regular consideración especialmente después de la cancelación – por iniciativa del gobierno mexicano – del acuerdo bilateral de dispensa de visados para turistas procedentes de ambos países, en 2005.

<sup>3</sup> “Visita de Estado ao México do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva – Comunicado Conjunto”, Ciudad de México, 6.8.2007. Disponible en: <[www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)>. Consulta: 11.3.2008.

## Referencias

- CEPAL, 2002, *Globalización y Desarrollo*, Santiago de Chile, ONU.
- Cervo, Amado Luiz, 2002, “A Dimensão da Segurança na Política Exterior do Brasil”, en *Brasil e o Mundo/ Novas Visões*. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 2002, pp. 319-361.
- David, Charles-Philippe, 2001, *A Guerra e a Paz/ Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Fernández, Rafael, y LIMA, Maria Regina Soares de, 2005, “Las aspiraciones internacionales de Brasil y de México”, en *Brasil y México: Encuentros y Desencuentros*, México, SRE, pp. 111-166.
- Held, David, y otros, 1999, *Global Transformations*, Stanford, Stanford University Press.
- Roett, Riordan, 2003, “El papel de Brasil como potencia regional”, en *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, Buenos Aires, GEL, pp. 227-246.
- Santos, Marcelo, 2007, “O México como aliado dos EUA no projeto de integração das Américas”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, n. 2, p. 146-161.

# A política internacional dos leitos oceânicos e o conflito Norte-Sul: 1945-1970

Paulo Esteves

Luciana Las Casas Oliveira

Desde tempos imemoriais os mares desempenham importante papel na manutenção e desenvolvimento de atividades econômicas e de defesa. Pesca, conquista territorial, pirataria e trocas comerciais adquiriram progressivamente papel central na expansão do sistema de Estados e terminaram por desenvolver, já no século XVII, um princípio que orientava o comportamento dos nascentes Estados nacionais em relação aos mares: o princípio de liberdade dos mares. Contudo, desde então, novas formas de uso e apropriação dos recursos marítimos foram desenvolvidas, politizando de maneira crescente o debate sobre a natureza desse espaço. Tal processo foi testemunhado pela recorrência de reivindicações de soberania sobre o mar, que desde o início do século passado animou a política internacional dos oceanos. De fato, o início do século XX desafiou a doutrina clássica da liberdade dos mares tal como estabelecida desde o século XVII quando Hugo Grotius publicou *Mare Liberum*. O caráter de *res nullius* sob o qual se assentava o princípio da liberdade dos mares foi sendo minado com os avanços tecnológicos que permitiam sua utilização cada vez mais rentável, uma vez que a consequência imediata deste aumento de capacidades era

a reivindicação da soberania sobre este espaço. Este artigo discute a demanda por um regime internacional dos leitos oceânicos que emerge na segunda metade do século XX. Mais especificamente, o artigo toma como objeto o conflito distributivo gerado no interior do processo de negociação internacional entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

## A Política Internacional dos Oceanos

A norma vigente no sistema internacional que regulava o regime dos mares até o século passado estabelecia um mar territorial de 3 milhas náuticas, ou seja, a extensão da área para além da costa estatal (mas adjacente a esta) sobre a qual o referido Estado possuía soberania. Os demais três quartos da superfície da Terra eram considerados alto mar, não passíveis de reivindicações ou apropriações. Eventuais disputas e conflitos se davam em torno da extensão do mar territorial, mas as reivindicações nunca foram muito superiores a 3 milhas. Naturalmente, tais reivindicações eram vocalizadas por Estados costeiros que tinham importantes interesses na pesca. Foi somente no final do século XIX,

---

*Paulo Estevez é professor do Departamento de Relações Internacionais da PUC-Minas.*

*Luciana Las Casas Oliveira é estudante visitante do Mestrado de Ciência Política da Universidade de Copenhagen.*

---

*Este artigo foi produzido a partir de resultados da Pesquisa “Res Communis ou Res nullius: o processo de negociação dos direitos de mineração dos leitos oceânicos”, desenvolvido entre 2005 e 2007, com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais.*

sob o forte impacto da ciência e dos avanços tecnológicos, que os leitos oceânicos<sup>1</sup> e seus recursos passaram a adquirir importância em si mesmos, quando da descoberta de nódulos de manganês no fundo oceânico em 1891. Neste momento, interesses comerciais nos leitos ainda eram escassos, mas, uma vez mais, os avanços tecnológicos foram progressivamente alterando este cenário, ao mesmo tempo que dissociavam questões relativas às águas oceânicas de questões dos leitos oceânicos. Por detrás do desenvolvimento e detenção de tecnologia como expoentes de longos processos que já se iniciavam no começo do século XX e tomariam forma e caráter mais bem definidos no decorrer dos anos, existiam inúmeras questões que conformavam o debate acerca dos leitos, como, por exemplo, o caráter de apropriação deste espaço, sua delimitação, direitos de exploração e exploração<sup>2</sup>, possibilidades de uso e comercialização. Estas questões emergiam, fundamentalmente, em função de a região dos leitos oceânicos, que se tornava

### **A norma vigente até o século passado estabelecia um mar territorial de 3 milhas náuticas. Os demais três quartos da superfície da Terra eram considerados alto mar, não passíveis de reivindicações ou apropriações.**

cada dia mais visada, estar localizada em regiões que iam além da soberania e jurisdição estatais. Desta forma, ondas de reivindicações, demandas competitivas pelos recursos e crescente tensão entre os direitos das nações sobre estes eram fatores que ameaçavam transformar os oceanos em uma área de conflito e instabilidade. Esta inferência encontrou campo fértil nesse século pois, conforme Swing, “o século XX trouxe uma elevação mais do que acentuada no uso tradicional dos oceanos” (Swing, 1977, p. 129). Com efeito, como percebeu o autor, a ciência da existência de dois grupos de recursos naturais seria responsável pelo crescente interesse e, eventual rivalidade sobre os oceanos: os hidrocarbonetos – petróleo e gás – e os nódulos de manganês<sup>3</sup> encontrados em cinturões sobre largas porções dos leitos oceânicos. Nesse sentido, uma vez que tais recursos não se encontravam sob a jurisdição de nenhum Estado, seu acesso deveria ser garantido por um regime internacional (veja-se Guntrip, 2003).

A primeira tentativa de conduzir o debate acerca dos oceanos no âmbito multilateral se deu em 1930, quando da realização da Conferência para a Codificação do Direito Internacional em Haia. Dentre os tópicos levados à mesa de negociação estavam a questão do mar territorial e do alto mar, de tal forma que alguns dos temas a serem debatidos seriam a extensão do mar territorial, a distância que estados costeiros poderiam exercer autoridade no alto mar para proteção de seu território ou águas territoriais, os pontos a partir dos quais as águas territoriais seriam medidas, e métodos através dos quais as águas territoriais de ilhas e grupos de ilhas seriam determinadas (Miller,

1930). Ao longo do debate, “vários estados insistiam que não havia regras para três milhas [de mar territorial] e desejavam uma zona mais ampla para suas costas; outros estados insistiam que a extensão de três milhas era a regra do direito internacional e não estavam preparados para admitir qualquer exceção” (Miller, 1930, p. 688). Após três semanas de discussões, não foi possível chegar-se a um acordo sobre as questões em pauta, não se chegando a um texto único que pudesse ser aberto para assinaturas e eventuais ratificações, de tal forma que não houve um acordo sobre a extensão do mar territorial. Assim sendo, as reivindicações de soberania ou jurisdição continuaram em escala crescente, dando início a um longo processo de extensões unilaterais da jurisdição estatal costeira que se estenderia por mais algumas décadas e minaria o antigo regime de estreita jurisdição e liberdade dos mares.

Como percebido, até meados do século passado as reivindicações dos Estados eram fundamentalmente feitas sobre o mar territorial. A crescente insatisfação e conseqüentes extensões unilaterais para além da norma vigente fizeram surgir questões acerca da autoridade e poder dos estados de imporem suas jurisdições sobre áreas estabelecidas há muito como alto mar, bem como

indagações se o costume não havia criado normas internacionais que só poderiam ser alteradas por acordos formalizados. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, as reivindicações sobre fronteiras marinhas aumentaram substancialmente. Mais que isso, entre 1945-50 as reivindicações de soberania ou jurisdição sobre os leitos oceânicos substituíram as antigas reivindicações sobre o mar territorial enquanto meio mais comumente conhecido de extensão das fronteiras nacionais. O impacto da descoberta de nódulos de manganês e hidrocarbonetos (em especial petróleo) nos leitos oceânicos teve sua primeira grande repercussão no campo da política internacional em 28 de setembro 1945, quando o presidente Harry S. Truman proclamou que os Estados Unidos possuíam jurisdição e controle sobre os recursos naturais do subsolo e do fundo marinho da plataforma continental<sup>4</sup>. Ao declarar que estes recursos seriam aqueles que estariam sob o alto mar, mas adjacentes à costa estadunidense, o presidente conferiu (alguma) legitimidade ao princípio da adjacência geológica. A proclamação do presidente Truman se tornou um marco na história da política dos leitos oceânicos por diversas razões: i) desde o século XVI nenhuma potência reclamava unilateralmente exclusividade sobre um espaço oceânico, até então considerado aberto a todas as nações, desafiando, assim, a doutrina da liberdade dos mares, ii) revelou que os avanços tecnológicos estavam por tornar os recursos dos leitos oceânicos economicamente viáveis (Johnston, 1967) e iii) representou ainda um avanço conceitual ao apontar que a mera existência da plataforma continental<sup>5</sup> como extensão do território, tornava-a naturalmente pertencente a este.

Em um período de tempo de somente cinco anos, 30 reivindicações unilaterais, predominantemente de países latino americanos, seguiram-se à iniciativa estadunidense. Nas palavras de Boggs, “reivindicações nacionais em águas adjacentes nunca foram tão numerosas, tão variadas e tão inconsistentes. E nunca, para nações voltadas para o mar, houve tamanha necessidade de limites específicos universalmente aceitos para as áreas sob suas jurisdições nas águas, nos fundos e no espaço aéreo adjacente às suas costas” (Boggs, 1951, p. 185). Assim sendo, o cenário da política internacional dos oceanos começou a caracterizar-se por duas clivagens que se acentuariam no decorrer dos

## A primeira tentativa de conduzir o debate acerca dos oceanos no âmbito multilateral se deu em 1930.

anos: i) os Estados costeiros que buscavam a ampliação de seus mares territoriais opunham-se ao desejo de potências marítimas que pretendiam manter estas jurisdições mais restritas em razão de seus interesses na liberdade de navegação, e ii) os Estados que avançavam seus programas oceanográficos e desenvolviam tecnologias de exploração dos recursos minerais nos leitos oceânicos opunham-se aos Estados que não detinham esta capacidade tecnológica e, portanto, buscavam se proteger, ou auferir alguma vantagem, das iniciativas oriundas destas capacidades. Notadamente, o primeiro grupo era composto de Estados desenvolvidos, enquanto o segundo de países em desenvolvimento, de tal forma que o debate acerca dos leitos oceânicos seria profundamente marcado pela clivagem Norte-Sul. Note-se que estas clivagens não somente não eram independentes como estavam intimamente relacionadas, uma vez que o recurso imediato utilizados pelos países em desenvolvimento não detentores de tecnologia seria a reivindicação de jurisdição e soberania sobre áreas crescentemente mais extensas, chegando, já na década de 1950, a 200 milhas náuticas. Como percebeu Boggs (1951),

“o fato de não haver uma adequada organização ou autoridade dedicada a defender os interesses de todas as pessoas de todos os Estados, (...) talvez seja parcialmente responsável pela recente corrida de ações unilaterais por Estados individuais. Tais ações de vários Estados em anos recentes são compreendidas enquanto esforços para se protegerem em uma época de desenvolvimentos tecnológicos revolucionários os quais têm tão completamente transformado seus problemas de segurança, controle de fronteira e conservação dos recursos pesqueiros e minerais” (p. 241).

A diferenciação de grupos de interesse mutuamente dependentes no que concerne às possibilidades de exploração dos oceanos induziu a abertura de um processo de negociação que, não seria apenas “um mero ritual de codificação dos direitos tradicionais dos Estados marítimos”: a Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS)<sup>6</sup> (Buzan, 1976, p.37).

## O problema dos leitos oceânicos e a demanda por regime

De fato, o crescente interesse nos leitos oceânicos resultava em uma situação marcada por crescente interdependência<sup>7</sup>. Contudo, no caso específico dos leitos oceânicos, a interdependência entre os Estados nacionais ganhava contornos bastante peculiares. Com efeito, não se tratava de uma situação em que a dependência recíproca impusesse aos atores custos de transação adicionais: no caso dos leitos oceânicos, a interdependência decorria da indefinição dos direitos de propriedade. De fato, se podemos tratar a política internacional como um mercado imperfeito, o

caso específico dos oceanos e de seus leitos faz multiplicar os problemas decorrentes da anarquia, pela simples razão de estarmos tratando de áreas fora

de qualquer jurisdição nacional. Não por acaso a primeira reação dos Estados nacionais diante do desenvolvimento de tecnologias que eventualmente pudessem sustentar a exploração dos leitos oceânicos foi a reivindicação da ampliação do mar territorial, de direitos sobre a plataforma continental e a criação de zonas econômicas exclusivas. Tal reação corresponde ao recurso a um mecanismo de exclusão, vale dizer, a um mecanismo público – uma vez que reconhecido pelo sistema internacional – de garantia da propriedade privada: a soberania. Para além das reivindicações nacionais restava uma extensa área passível de exploração. A apropriação desse conjunto de riquezas supunha, então, a constituição de um regime internacional que estabelecesse os direitos de propriedade sobre os resultados da atividade mineradora<sup>8</sup>.

Assim sendo, em um contexto de tamanha complexidade, a Assembléia Geral da ONU convocou a Primeira Conferência sobre Direito do Mar, em 1958, “com função de examinar (seus) aspectos jurídicos, biológicos, econômicos, políticos e técnicos e que se realizou entre 24 de fevereiro e 29 de abril de 1958” (Fiorati, 1977, p.130). A composição da UNCLOS I no que respeita à relação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento era, respectivamente, 38 e 48. Pouco mais de um terço dos participantes – 32 – possuíam reivindicações nacionais que excediam as normas prevalecentes. Destes, somente seis eram desenvolvidos enquanto, 26 eram países em desenvolvimento (14 latino-americanos, 3 árabes, 9 asiáticos). Da UNCLOS I resultaram as quatro convenções de Genebra: a Convenção dos Altos Mares, a Convenção da Plataforma Continental, a Convenção do Mar Territorial e Zona Contígua, e a Convenção para a Pesca e Conservação dos Recursos Vivos dos Altos Mares. Apesar de realizarem uma codificação substancial do direito internacional dos mares já existente, as convenções não resolveram o problema dos limites da jurisdição dos Estados costeiros sobre a pesca, o mar territorial e, tampouco a definição das fronteiras internas e externas da plataforma continental (Bowett, 1960). Fundamentalmente, “a convenção do mar

territorial e zona contígua falhou em conter um artigo sobre a extensão do mar territorial” (Johnson, 1959, p.122). Mais que isso, o desenvolvimento de novas tecnologias tornou rapidamente obsoletas as disposições contidas nas convenções. Assim as perspectivas abertas para a exploração dos leitos oceânicos em um contexto de ausência de direitos de propriedade, motivaram a convocação da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar, realizada em Genebra entre 17 de março e 27 de abril de 1960. Contudo, mais uma vez, como percebeu Fiorati, a Conferência não conseguiu produzir qualquer consenso em relação a nenhum dos temas polêmicos, não resultando em nenhuma convenção, o que terminava contribuindo para o malogro das convenções de Genebra (Fiorati 1997, p.30).

Em meados dos anos 60 o conflito potencial desses novos desenvolvimentos tornava-se claro. O direito internacional para os leitos oceânicos para além da plataforma continental era ambíguo e controverso e a nova tecnologia parecia estar em vias de anular o conceito de “inabilidade de ocupar”, incluindo os leitos oceânicos, para além da jurisdição nacional. Do ponto de vista da exploração dos leitos, três grandes conjuntos de questões impediam o avanço dos experimentos produtivos<sup>9</sup>. De fato, a atividade econômica é, nesse caso dependente de um conjunto de escolhas políticas que podem ser descritas em três níveis distintos: escolhas constitucionais, escolhas coletivas e escolhas operacionais (Ostrom, 1990, Esteves, 2008). A figura 1 descreve o processo de escolha pública demandado para a eventual exploração dos leitos oceânicos. Para as Relações Internacionais o processo de negociação do regime de mineração dos leitos oceânicos oferece uma oportunidade bastante singular, uma vez que sob a anarquia, o momento propriamente constitucional da decisão pública encontra-se, no mais das vezes vedado pelo princípio da soberania e pelo próprio sistema internacional<sup>10</sup>. A consideração dos debates da política dos oceanos, nas três décadas que se estendem desde as Declarações de Truman, permite compreender a urgência com que se colocava a demanda por um regime internacional que permitisse responder a esse vazio constitucional que continha as atividades de exploração dos leitos.

### A Declaração de Pardo e a polarização norte x sul

Em um contexto marcado pelo impasse anunciado entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, um evento viria precipitar os acontecimentos e colocar o problema dos leitos oceânicos em uma posição de destaque na agenda internacional. Em 17 de agosto de 1967, o representante de Malta, Arvid Pardo, tomou a iniciativa independente de requerer a inclusão da “Declaração e tratado concernentes à reserva para propósitos exclusivamente pacíficos dos fundos marinhos e oceânicos subjacentes aos mares além dos atuais limites da jurisdição nacional, e a exploração de seus recursos no interesse da humanidade” na

**Figura 1**  
**O processo de escolha pública**

**Escolhas constitucionais**  
ou escolhas por regras: indefinição dos direitos de propriedade (quem pode explorar) e inexistência de demarcação clara da área passível de exploração e exploração



**Escolhas coletivas**  
ou escolhas por políticas: indefinição das formas de tomada de decisão e de adjudicação (como deve se dar a exploração)



**Escolhas Operacionais**  
ou design organizacional: inexistência de mecanismos autoritativos capazes de regular a apropriação dos resultados da atividade produtiva, produzir obediência e solucionar controvérsias

**Fonte:** Esteves, 2008

agenda da Assembléia Geral da ONU. Em sua Declaração, Pardo descreve o problema da exploração dos leitos oceânicos em termos de uma profunda assimetria entre países desenvolvidos e em desenvolvimento:

Tendo em vista o rápido progresso no desenvolvimento de novas técnicas pelos países tecnologicamente avançados, é temido (...) que os leitos e os fundos oceânicos sob os mares para além das presentes jurisdições nacionais se tornem progressiva e competitivamente sujeitos à apropriação e uso nacionais. É provável que isso resulte em uma militarização dos fundos oceânicos acessíveis por meio do estabelecimento de instalações militares fixas e na exploração e depleção dos recursos de imenso benefício potencial para o mundo, *para a vantagem nacional dos países tecnologicamente desenvolvidos.* (A/6695, A/C.1/952, grifo nosso).

Nesses termos, como forma de evitar que a assimetria

entre países desenvolvidos e em desenvolvimento se transformasse em assimetria distributiva no que concerne à exploração dos leitos, Pardo propunha considerá-los patrimônio comum da humanidade. Mais que uma Declaração, o representante de Malta colocava em pauta um tratado que deveria consagrar um conjunto de princípios que incluam:

(a) Os fundos marinhos e oceânicos, subjacentes aos mares além dos limites da jurisdição nacional como definida no tratado, não são sujeitos à apropriação nacional, seja de que maneira for;

(b) Os fundos marinhos e oceânicos além dos limites da jurisdição nacional devem ser reservados exclusivamente para propósitos pacíficos;

(c) A pesquisa científica relativamente aos fundos marinhos e oceânicos não diretamente relacionadas a defesa deve ser livremente permitida e seus resultados disponíveis para todos;

(d) Os recursos dos fundos marinhos e oceânicos, além dos limites da jurisdição nacional, devem ser aproveitados principalmente no interesse da humanidade, com particular consideração às necessidades dos países pobres;

(e) A exploração e o aproveitamento dos fundos marinhos e oceânicos além dos limites da jurisdição nacional devem ser conduzidos de maneira consistente aos princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas e de maneira a não causar obstrução desnecessária ao alto-mar ou sérios danos ao meio ambiente marinho” (A/6695, A/C.1/952).

Ora, a consideração de que os leitos oceânicos se constituíam em patrimônio comum da humanidade implicava na afirmação, ainda bastante genérica, de que todos

## **Nos anos 60, o direito internacional para os leitos oceânicos para além da plataforma continental era ambíguo e controverso e a nova tecnologia estava em vias de eliminar o conceito de “inabilidade de ocupar” para além da jurisdição nacional.**

deveriam se beneficiar dos resultados de sua exploração. Contudo, esta afirmação significava que, qualquer que fosse o modelo de exploração, deveria ser criada uma estrutura institucional e organizacional, ou nos termos de Pardo “uma agência especial com poderes para administrar no interesse da humanidade os oceanos e o leito oceânico além da jurisdição nacional” (idem, p. 16). Em outros termos, conforme afirma Esteves (2008), a Declaração pode ser tomada em uma dupla dimensão: (i) diante de uma situação de interdependência na qual há indefinição dos direitos de propriedade, a criação de mecanismos públi-

cos de exclusão e inclusão é condição necessária para a exploração, e (ii) em razão da assimetria entre os atores constituintes da instituição, considera-se a necessidade de adoção de políticas que permitam a partilha dos benefícios da atividade econômica.

A primeira dimensão se constitui em um momento constitucional no qual devem ser estabelecidos direitos de propriedade sobre o produto da exploração dos leitos oceânicos. Perceba-se que, ao caracterizar os leitos oceânicos como patrimônio comum da humanidade, Pardo os situa na fronteira dos bens públicos; contudo, o representante de Malta não responde a quatro questões centrais: (i) quem pode explorar os leitos oceânicos e (ii) sob qual processo de adjudicação? (iii) Como garantir a extensão indefinida do acesso à área (área de exploração nos leitos oceânicos) ou aos benefícios advindos de sua exploração<sup>11</sup>? (iv) uma vez que há assimetria entre os Estados como garantir o acesso dos países em desenvolvimento à área ou aos benefícios de sua exploração?

A última questão nos remete à segunda dimensão do problema: quais políticas deverão ser adotadas de forma a permitir a participação de todos os atores nos benefícios advindos da exploração do patrimônio comum da humanidade? Tal questão é matéria de escolha coletiva ou parlamentar e supõe escolhas constitucionais prévias (questões i e ii) e informação suficiente para a instrução da decisão política (Esteves, 2008).

A segunda dimensão do problema, ou o momento de escolha pública, supõe a definição de procedimentos de tomada de decisão e de políticas a serem adotadas de forma a permitir a participação de todos os atores nos benefícios advindos da exploração do patrimônio comum da humanidade. O problema com relação ao momento da escolha pública pode ser compreendido se percebermos que, com a proposta de Pardo, decisões acerca de políticas substantivas foram projetadas para o momento constitucional. Ao

colocar em tela o problema da assimetria no que concerne aos recursos para exploração e exploração da área, o representante de Malta apresenta como condição para a atividade econômica a resolução dos impactos distributivos eventualmente gerados pelo regime. Nesse sentido, o debate acerca dos di-

reitos de propriedade não terá lugar sem que sejam definidas políticas substantivas de distribuição dos benefícios advindos da atividade econômica na área. Com Pardo, escolhas constitucionais e escolhas coletivas estão embaraçadas (idem).

Os efeitos da proposta são certamente notáveis, não apenas por apresentar com extrema clareza as demandas pelo regime, mas sobretudo por apresentá-las sob as lentes do princípio do patrimônio comum da humanidade<sup>12</sup>. Este princípio colocava no centro do debate o problema da assimetria. Como percebeu Miles,

O que era inovador sobre o mundo em 1967, e aparentemente insuficientemente reconhecido pelos tomadores de decisão dos EUA e da URSS, era que a mudança no sistema internacional daria iniciativa aos desafiantes. Não havia como impedir que uma questão como a regulação de todo o uso dos oceanos se mesclasse no confronto Norte-Sul porque inevitavelmente surgiam questões quanto a distribuição de renda e de riquezas. (Miles, 1998, p. 37, tradução nossa).

Se é possível perceber o início da clivagem Norte-Sul já na proclamação de Truman em 1945, após a declaração de Pardo as diferenças – econômicas e tecnológicas – que separariam os estados no debate sobre a construção do regime de mineração dos leitos ficam completamente

## A “Declaração de Pardo”, ao enquadrar o problema da exploração dos leitos oceânicos nos termos de uma assimetria entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, colocou o tema em destaque na agenda internacional.

explicitadas e, a partir dessa iniciativa, a clivagem Norte-Sul passa a orientar a negociação do regime. Ao lado da dinâmica política, o desenvolvimento de novas tecnologias parecia prometer o acesso a recursos vivos e não-vivos nas águas dos fundos oceânicos e nos leitos “no momento da história em que o debate sobre a escassez de recursos est[ava] no topo da agenda internacional” (Lovald, 1975, p. 682, tradução nossa). As tecnologias que seriam capazes de viabilizar a exploração desses recursos concentravam-se nos países desenvolvidos. Tal assimetria resultou na reivindicação, por parte dos países em desenvolvimento, de políticas distributivas ou compensatórias. Desta forma,

o novo regime dos oceanos teria que satisfazer os detentores das tecnologias *bem como* os países em desenvolvimento receosos de não serem capazes de dividir o produto. A construção do regime, assim, se torna um exercício na redistribuição da riqueza-ainda-por-ser-gerada. É também um exercício de combinação da busca por ganhos de curto prazo no acesso aos recursos com a criação de uma capacidade global para planejamento e gerenciamento de longo prazo (Lovald, 1975, p. 682, tradução nossa).

Nesse sentido, do ponto de vista da construção da agenda, de negociação Pardo identificava dois grandes grupos de interesse. Contudo, tal debate não se movia somente pelas diferenças acerca da perspectiva de como seria o regime de mineração dos leitos, mas por debate político mais amplo que retro- alimentava a própria agenda de negociação dos oceanos: a construção de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). De maneira geral, “a NOEI questionava os fundamentos liberais do direito internacional, especialmente aqueles que conduziam as regras jurídicas internacionais a corroborar ou estimular

um *laissez faire* nas relações econômicas internacionais. As liberdades contratuais e a igualdade formal estabelecidas para os Estados não permitiam igualdade econômica e nem mesmo uma equitativa distribuição de riquezas” (Boczek apud Galindo, 2006, p. 162). No caso específico da política internacional dos leitos oceânicos o problema do desenvolvimento se manifestava em torno da questão do controle da tecnologia necessária à sua exploração. Foge ao escopo do presente trabalho analisar os impactos desta idéia sobre outros aspectos ou área de conhecimento. Entretanto, uma vez que seus defensores eram os países em desenvolvimento – em sua maioria os recém descolonizados - os quais compunham o G-77, é importante salientar alguns aspectos das idéias revisionistas que influenciariam

diretamente o posicionamento e demanda deste Grupo sobre o direito do mar. Como apresentado por Galindo (2006), o controle da atividade de empresas transnacionais, a necessidade de transferência de tecnologia e a garantia de um acesso igualitário aos recursos do mar – aí se incluindo os recursos minerais

dos fundos marinhos –, levando-se em consideração os interesses dos Estados em desenvolvimento compunham-se metas que visavam a corrigir os desníveis de desenvolvimento (p. 162). Os países industrializados, em especial os Estados Unidos,

viam nos leitos a perspectiva de fornecimento futuro de minérios que poderiam escassear no continente. A possibilidade de menor dependência de importação de tais minérios, especialmente de Estados em desenvolvimento com sistemas políticos e econômicos instáveis, mostrava-se bastante atrativa. Do ponto de vista do desenvolvimento de um regime para os fundos marinhos, tais idéias se refletiam na necessidade de consagração de liberdade ampla para empresas privadas conduzirem o aproveitamento dos recursos da área, devendo-se oferecer segurança e regras justas para que as empresas pudessem levar adiante suas atividades; a futura organização internacional a reger os fundos marinhos teria representação de modo a permitir que os Estados industrializados tivessem efetivo poder de voto, restringindo-se sua atuação ao fornecimento de licenças para que empresas privadas pudessem atuar na área sem constrangimentos. (Nandan, Lodge e Rosenne *apud* Galindo, 2006, p. 154).

Os países em desenvolvimento, representados pelo G-77, por seu turno

partiam do pressuposto de que os recursos contidos nos fundos marinhos poderiam proporcionar uma excelente oportunidade para a distribuição de riquezas e, assim, diminuir as diferenças econômicas entre as nações pobres e ricas. Do ponto de vista da confecção do sistema, tal posicionamento se refletia na defesa de uma organização inter-

nacional forte para regular o regime de patrimônio comum da humanidade aplicado aos fundos marinhos. (...) As condições em que o aproveitamento dos recursos seria feita seria definida pela organização internacional e seu sistema pretendia ser representativo em seu amplo aspecto, na medida em que proporcionaria um voto para cada Estado. (Nandan, Lodge e Rosenne *apud* Galindo, 2006, p. 155).

## Considerações Finais

A clivagem Norte-Sul terminou por vincular os debates sobre direitos de propriedade e políticas substantivas projetando-os sobre o terceiro nível de análise: as escolhas operacionais. Nesse sentido, em termos da política internacional dos leitos oceânicos a Declaração de Pardo abriu prematuramente a discussão acerca da natureza da agência internacional que trataria da questão.

Como pudemos perceber, a construção do regime de mineração dos leitos oceânicos era necessária para ambos os grupos – países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Entretanto, sua construção era foco de grandes discordâncias, que se agravariam à medida que o debate acerca das escolhas públicas e dos mecanismos operacionais do regime se aprofundassem. A rigor, já neste momento ainda tão prematuro do debate é possível identificar as preferências que guiariam os posicionamentos dos dois grupos ao longo das próximas décadas. A primeira diz respeito ao objeto da própria negociação. No caso do G-77, como apontado, a preferência era por um conjunto de políticas que beneficiassem os países em desenvolvimento, uma vez que tais Estados não detinham a tecnologia necessária para exploração. Já no caso dos países desenvolvidos, a adoção de regras que regulassem os processos de adjudicação era necessária para que os investimentos pudessem ser realizados. Ao fim e ao cabo, tratava-se de dois objetos sob negociação: de um lado uma estrutura autoritativa capaz de distribuir a riqueza gerada com a atividade econômica, de outro, uma estrutura autoritativa capaz de garantir os direitos de propriedade dos agentes econômicos. A partir dos termos de Elster, podemos sumarizar as preferências dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento como, respectivamente, orientadas ao mercado e orientadas ao fórum.

## Notas

<sup>1</sup> Utilizaremos as expressões “fundo” e “leitos” marinhos ou oceânicos como sinônimas.

<sup>2</sup> É necessário distinguir exploração e exploração. Segundo Fiorati (1997) “exploração compreende estudos, testes e processos avaliatórios visando a demonstrar a explotabilidade dos recursos. Já a exploração é o processo que se inicia com a extração dos minérios do fundo do mar até o posterior armazenamento e comercialização” (p.133). Vale ressaltar que, uma vez que o objetivo do presente trabalho é analisar o processo de negociação dos direitos de mineração dos leitos, o termo que será recorrentemente utilizado é exploração.

<sup>3</sup> Conforme a descrição de Luard, em 1973, “embora sejam constituídos majoritariamente por metais relativamente sem importância como ferro e silício, eles (os nódulos) também contém consideráveis proporções de valiosos metais como manganês, cobre, níquel e cobalto” (LUARD, 1972-1973, p.136-137).

<sup>4</sup> Conforme a formulação da Casa Branca: “Agora, portanto, eu, Harry S. Truman, presidente dos Estados Unidos da América, faço aqui a proclamação da seguinte política dos Estados Unidos da América com relação aos recursos naturais do subsolo e dos leitos oceânicos da plataforma continental. Tendo consciência da urgência em conservar e utilizar prudentemente seus recursos naturais, o governo dos Estados Unidos, ao considerar os recursos naturais do subsolo, dos leitos oceânicos da plataforma continental sob os altos mares, mas contígua à costa dos Estados Unidos, pertencente aos Estados Unidos, sujeito à sua jurisdição e controle. Em casos em que a plataforma continental se estender às costas de outro estado, ou for compartilhada com um estado adjacente, a fronteira deverá ser determinada pelos Estados Unidos e pelo estado adjacente conforme princípios igualitários. A característica de altos mares das águas acima da plataforma continental e o direito de livre navegação não serão de forma alguma afetados. (...)” (Truman, 1946, tradução nossa).

<sup>5</sup> Uma vez que a delimitação da plataforma continental era exatamente um dos problemas relacionados ao tema em tela, não havia naquele momento, uma definição mensurável do termo. Geologicamente, a plataforma continental é a porção dos fundos marinhos que começa na linha de costa e desce com um declive suave até um mais pronunciado. “Mundialmente, está limitada a profundidades menores que -460m, com predominância de profundidades inferiores a -185m, razão pela qual comumente se utiliza a isóbata de 200 m como o limite da plataforma continental” (Souza, 1999, p.2).

<sup>6</sup> O termo UNCLOS se refere à *United Nations Conference on the Law of the Sea*. Dado a predominante utilização pela literatura da abreviação em inglês e não de sua congênera em português, optamos pela mesma.

<sup>7</sup> Segundo Keohane e Nye, o adensamento dos fluxos comerciais, financeiros e de pessoas através das fronteiras nacionais criou um ambiente de dependência mútua entre os atores internacionais que terminou por impor custos e constrangimentos à realização de seus respectivos interesses. Nos termos propostos pelos autores, “onde é possível observar efeitos custosos de transações e relacionamentos recíprocos (embora não necessariamente simétricos) há interdependência. Onde as interações não apresentam custos adicionais às partes, há simplesmente interconexão” (idem, ibidem). O enunciado é relevante uma vez que permite depreender duas propriedades básicas derivadas do fenômeno da interdependência: (a) uma situação de interdependência complexa implica necessariamente em custos adicionais para as partes envolvidas; (b) tais custos não necessariamente são simétricos, vale dizer, não necessariamente afetam as partes envolvidas com a mesma intensidade (Keohane e Nye 1977).

<sup>8</sup> Segundo Krasner, regimes internacionais são um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios, implícitos ou explícitos, em torno dos quais as expectativas

dos atores convergem com relação a um dado problema.” (KRASNER, 1982, p. 186) Conforme a definição, já canônica de Krasner, (i) princípios são valores que informam os regimes internacionais; (ii) normas indicam como os atores devem se comportar; (iii) regras: determinam as obrigações que os estados contraem junto aos demais e, finalmente, (iv) procedimentos decisórios indicam as regras de transformação do regime, os instrumentos através dos quais se realizam o monitoramento, a solução de controvérsias e a aplicação de sanções.

<sup>9</sup> “Ao tratar dos Common Pool Resources, Elinor Ostrom propõe três níveis de análise (Ostrom 1990, p.50-55). O nível constitucional, refere-se à decisões acerca de padrões de intercâmbio político (*political exchange*). Trata-se, na formulação de Buchanan, de um contrato conceitual que precede toda e qualquer interação econômica significativa (Buchanan e Tollison 1984, p.14). As escolhas coletivas, consistentes com as regras constitucionais, estabelecem os procedimentos decisórios e as escolhas por políticas substantivas (Ostrom 1990, p.52). E, finalmente as escolhas operacionais dizem respeito às formas de apropriação e provisão de bens, bem como aos mecanismos de monitoramento e produção de aquiescência (idem, *ibidem*)” (Esteves, 2008, p.37).

<sup>10</sup> O momento constitucional emerge, em geral nos processos de negociação de Bens Públicos Globais. A esse respeito, veja-se (Buck, 1998).

<sup>11</sup> Um bem público puro se caracteriza pelo fato de que o custo marginal de sua extensão a outros beneficiários é igual à zero (Snidal, apud Esteves, 2008).

<sup>12</sup> Conforme a observação de Lovald (1975) “os esforços das Nações Unidas para construir o regime para os oceanos começaram em 17 de agosto de 1967 com a distribuição de um *note verbale* por Malta” (Lovald 1975, p. 682, tradução nossa).

## Referências Bibliográficas

- ANDERSON, D. “Global Oceans Politics: The Decision Process at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, 1973-1982”. *The American Journal of International Law*, Vol. 92, Nº 4, 1998.
- AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. “Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions”. *World Politics*, Vol. 38. No. 1, 1985.
- BEESELEY, Alan. “The Negotiating Strategy of UNCLOS III: Developing and Developed Countries as Partners: A Pattern for Future Multilateral International Conferences?” *Law and Contemporary Problems*, Vol. 46. Nº 2, 1983.
- BOWETT, W. D. “The Second United Nations Conference on the Law of the Sea”. *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 9, No. 3, 1960.
- BUZAN, Barry. “Seabed Politics”. *Praeger Special Studies in International Politics and Government*. Praeger Publishers, 1976.
- ESTEVEES, Paulo. *Res Communis ou Res Nullis: a negociação do regime de mineração em leitos oceânicos*. Relatório técnico apresentado à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2008.
- FIORATI, Jete Jane. “A Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 1982 e os Organismos Internacionais por ela criados”. *Revista de Informação Legislativa*. a.34, nº 133. Brasília. Subsecretária de Edições Técnicas do Senado Federal. Jan-Mar., 1997..
- FREESTONE, David; BARNES, Richard; ONG, David. *The Law of the Sea: Progress and Prospects*. Oxford University Press, 2006.
- GALDORISI, George. “An Operational Perspective on The Law of the Sea: Forward...From the Sea”. *Ocean Development & International Law*, 29, 1998.
- GALINDO, George Rodrigo Bandeira. “Quem diz Humanidade, pretende Enganar?”: *Internacionalistas e os Usos da Noção de Patrimônio Comum da Humanidade aplicada aos Fundos Marinhos*. Universidade de Brasília-Unb. Instituto de Relações Internacionais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Brasília, 2006.
- HARDIN, Russel. “Constitutional Political Economy: Agreement on Rules”. *British Journal of Political Science*. Vol 18, Nº 4, 1988.
- KAHLER, Miles. “Multilateralism with Small and Large Numbers”. *International Organization*, Vol. 46., Nº 3, 1992.
- KEOHANE, Robert O. “The Demand for International Regimes”. *International Organization*, Vol. 36, No 2, 1982.
- KEOHANE, Robert O. NYE, Joseph S. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown, 1977.
- KRASNER, Stephen D. “Structural Causes and Regimes Consequences: Regimes as Intervening Variables”. *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982.
- KRASNER, Stephen D. “Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables”. *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982.
- LOVALD, Johan Ludvik. “In Search of an Ocean Regime: The Negotiations in the General Assembly’s Seabed Committee 1968-1970”. *International Organization*, Vol. 29, No. 3, 1975.
- MARTIN, Lisa O. L. “Interests, Power and Multilateralism”. *International Organization*, Vol. 46, No. 4, 1992.
- MILES, Edward. *Global Ocean Politics: The Decision Process at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, 1973-1982*. Martinus Nijhoff Publishers,

- 1998.
- NORDQUIST, Myron; MOORE, John Norton (eds.). *Entry into Force of the Law of the Sea Convention*. Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- NORDQUIST, Myron; MOORE, John Norton (eds.). *Oceans Policy. New Institutions, Challenges and Opportunities*. Kluwer Law International, 1999.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Convention on the Law of the Sea: Part XI*. United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December. Overview and Full Text. Pp. 69-100. Disponível em: <[http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf)>. Acesso em 20 de Abril de 2007.
- \_\_\_\_\_. *Agreement relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December, 1982. Overview*. Disponível em: <[http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/convention\\_overview\\_part\\_xi.htm](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_part_xi.htm)>. Acesso em 05 de Maio de 2007.
- \_\_\_\_\_. *United Nation Convention on The Law of the Sea (20<sup>th</sup> Anniversary)*. Disponível em: <[http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/convention\\_20years/oceanssourceoflife.pdf](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_20years/oceanssourceoflife.pdf)>. Acesso em 8 de Junho de 2007.
- \_\_\_\_\_. *Resolution 2749 (Declaration of Principles)*. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/350/14/IMG/NR035014.pdf?OpenElement>>. Acesso em 10 de Junho de 2007.
- \_\_\_\_\_. *Overview: Convention and Related Agreements*. Disponível em: <[http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/convention\\_historical\\_perspective.htm](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm)>. Acesso em 8 de Junho de 2007.
- SCHMIDT G., Markus. *Common Heritage or Common Burden?- The United States Position on the Development of a Regime for deep Sea-Bed Mining in the Law of the Sea Convention*. Oxford University Press, 1989.
- SEBENIUS, James K. *Negotiating the Law of the Sea. Lessons in the Art and Science of Reaching Agreement*. Harvard University Press. Cambridge, 1984.
- SNIDAL, Duncan. LIPSON, Charles. KOREMENOS, Barbara. "The Rational Design of International Institutions". *International Organization*, No. 55, Vol. 4, 2001.
- SOUZA, J. M. de. "Mar Territorial, Zona Econômica Exclusiva ou Plataforma Continental?" *Revista Brasileira de Geofísica*, Vol. 17, No. 1, 1999.
- STEIN, Arthur A. "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World". *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982.
- STEIN, Arthur A. *Why States Cooperate. Circumstance and Choice in International Relations*. Cornell University Press, 1990.
- STEVENS, Joe B. *The Economics of Collective Choice*. Westview Press, 1993.
- STEVENSON, John R.; OXMAN, Bernard H. "The Preparations for the Law of the Sea Conference". *The American Journal of International Law*, Vol. 68, No. 1, 1974.
- STEVENSON, John R.; OXMAN, Bernard H. "The Third United Nations Convention on the Law of the Sea: The 1974 Caracas Session". *The American Journal of International Law*, Vol. 69, No. 1, 1974.
- SWING, John Temple. "The Law of the Sea". *Proceedings of the Academy of Political Science*, Vol. 32, No. 4, 1977.
- TRUMAN, Harry S. "United States: Proclamation by the President with Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf". *The American Journal of International Law*, Vol. 40, No. 1, 1946.
- United Nations General Assembly: Twenty-Second Session. "The Pardo's Declaration". Disponível em: <[http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/pardo\\_ga1967.pdf](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/pardo_ga1967.pdf)>. Acesso em 8 de Junho de 2007.

# The Ethics of humanitarian interventions

Fernanda de Abreu Prazeres

Since the end of the Cold War, the debate on humanitarian interventions has gained strength. The legitimacy and legality of this kind of war have been brought into question. The argument presented in this paper is that even though the society of states is based on the sovereignty of its members as an ordering principle, contributing generally to the achievement of common goals of states, sovereignty is only relevant as a mechanism to achieve the well-being of mankind as a whole, or what recently has been known as 'human security'. When this instrumental role is not being exercised responsibly or effectively and fundamental human rights are being disrespected in large-scale, humanitarian interventions can be justified in a society of states as long as the basic requirements of just cause, measure of last resort, proportionality and reasonable probability of success are satisfied.

Humanitarian intervention is commonly defined as a "military action, employed without consent by a target sovereign state, to prevent or halt large-scale violence perpetrated or permitted by its government" (Lu, 2005, p. 188). This is a narrow definition since it limits its use in

3 dimensions. With this definition, the term is not used to address 'interventions' that do not use force, such as diplomatic measures, economic sanctions, public statements, etc. Since the term is used only to designate actions against or to prevent human rights abuses "perpetrated or permitted" by a government, actions to limit violence where there is no established government or in those cases in which the large-scale violence is perpetrated despite the government's will and the measures taken by the state to control it are not comprehended. It also does not account for actions aimed at protecting or rescuing the intervening state's own nationals.

In order to discuss the justifiability of the humanitarian intervention, this definition may be useful, because it limits the term to the controversial actions. Actions that do not involve the use of force, actions permitted by the government of the state in which they will happen and actions to rescue the intervening state's own nationals are less contentious than those comprehended by the definition. I would, however, complement the definition, with the objectives of this essay in mind, by adding the interventions that take place in situations of lawlessness.

Fernando Tesón's definition also includes these situations. According to him, "the situations that trigger humanitarian intervention are acts such as crimes against humanity, serious war crimes, mass murder, genocide, widespread torture, and the Hobbesian state of nature (war of all

---

*Fernanda de Abreu Prazeres is a graduate student and De Sardon-Glass Fellow at Syracuse University and researcher at the Moynihan Institute of Global Affairs.*

against all) caused by the collapse of social order” (Tesón, 2005, p. 95). The last situation mentioned by Tesón comprehends cases where there is no established government anymore (or it is so weak that cannot effectively protect its people).

It is worthwhile to stress that there is an important difference between the definition of humanitarian intervention and the characterization of a legitimate humanitarian intervention. As argued by Lu, “the legitimacy of any kind of intervention in situations of humanitarian catastrophe, however, cannot be answered by labeling the action humanitarian.” This label “does not automatically equal ‘ethical’ or ‘legitimate’” (Lu :189). Further qualifications are required.

Some scholars have argued that humanitarian interventions can disturb the international order and the stability of the society of states. However, these are not undisputed issues. Bull, who developed one of the most coherent accounts of international order, affirms that “the starting

### **Even though the society of states is based on the sovereignty of its members as an ordering principle, sovereignty is only relevant as a mechanism to achieve the well-being of mankind as a whole.**

point of international relations is the existence of states, or independent political communities, each of which possesses a government, and asserts sovereignty in relation to a particular portion of the earth’s surface and a particular segment of the human population” (Bull, 1977, p. 8). He also argues that the international order is “a pattern of activity that sustains the elementary and primary goals of the society of states” (Bull, 1977, p. 8). For Bull, the primary goal of the modern society of states is the preservation of the system itself. Other two goals that are elementary for this society but are subordinated to the first mentioned goal are the maintenance of the independence or external sovereignty (independence of outside authorities) of individual states and peace. Finally, he also categorizes the “limitation of violence”, the “keeping of promises” and the “stabilization of possessions” as primary goals of the international society (Bull, 1977, pp. 16-19). Therefore, the society of states, according to Bull, is the arrangement of a group of states in a way that maximizes the achievement of its goals, being the primary one the preservation of the society of states itself. In this sense, it can be argued that, since the international society is based on sovereignty of its members and one of its primary goals is the protection of the external sovereignty of its members, humanitarian interventions have no room in a society of states, since they can, potentially, jeopardize the international order by violating its basis – the principles of sovereignty and non-intervention.

However, Bull, after defining world order as “patterns

or dispositions of human activity that sustain the elementary or primary goals of social life among mankind as a whole”, argues that world order

is something wider than order among states; something more fundamental and primordial than it; and also, I should argue, something morally prior to it. (...) It is order among all mankind which we must treat as being of primary value, not order within the society of states. If international order does have value, it can only be because it is instrumental to the goal of order in the human society as a whole (Bull, 1977, p. 22).

Therefore, when Bull discusses the international order, we can understand it as a description of the reality. But when he addresses moral concerns, he claim that the morally prior order is the one based on the well-being of individual human beings and on the goals of mankind. In this sense, it seems that Bull’s ethics of international relations reserve a place for humanitarian interventions, even though

its description of the modern international politics and international order does not and he criticizes arguments in favor of humanitarian interventions in a later writing. It is also important to stress, however, that Bull wrote *Anarchical Society* in 1977

and edited *Intervention in World Politics* in 1984, and as Wheeler argues, the end of the Cold War can be seen as a turning point in the history of the humanitarian intervention legitimacy. For Wheeler, interventions before the end of the Cold War were partially justified on humanitarian grounds but greeted by international skepticism. But, in the 1990s, a new norm of U.N. Security Council-sanctioned intervention was developed (Wheeler, 2000, p. 8).

Walzer, who defends the sovereignty as a mean of self-determination, recognizes that “against the enslavement or massacre of political opponents, national minorities, and religious sects, there may well be no help unless help comes from outside. And when a government turns savagely upon its own people, we must doubt the very existence of a political community to which the idea of self-determination might apply” (Walzer, 1992, p. 101). Tesón, a scholar presenting a liberal argument for intervention in anarchical or tyrannical conditions, argues that “anarchical conditions prevent people, by reason of the total collapse of social order, from conducting meaningful life in common or pursuing individual plans of life” and “tyrannical conditions prevent the victims, by the overuse of state coercion, from pursuing their autonomous projects” (Tesón, 2003, p. 97). Because sovereignty only has value because “it is instrumental to the goal of order in the human society as a whole” (Bull, 1977, p. 22), the state legitimacy and its right of non-intervention collapse in conditions of anarchy and tyranny.

According to Owen, “to many, there is little doubt that (in and of itself) the traditional state-based security paradigm is failing in its primary objective – to protect people.” (Owen, 2004, p. 374) This perception has led scholars to develop the concept of “human security” as an alternative to the traditional approach to international security based on the absence of wars between sovereign states. Mack argues that

In theory, states are responsible for protecting their citizens; in reality, they often violently repress them. Indeed, in the last one hundred years, far more people have died at the hands of their own governments than have been killed by foreign armies. (...) This is the primary reason why proponents of human security argue that the individual should be the referent object of security. (Mack, 2004, pp. 366-367).

As Alkire defines it, the “objective of human security is to safeguard the vital core of all human lives from critical pervasive threats, in a way that is consistent with long-term human fulfillment.” (Alkire, 2001, p. 2) This concept highlights the main objective of human life arrangement in society (which is not a new notion, since it dates at least as far as Hobbes’ writings): the protection of human life. In cases when the social arrangement in sovereign states is indeed threatening the achievement of this goal, the rationale for the respect for the principles on which this social organization is based ceases to exist.

Lu’s defense of “sovereignty as responsibility” – an alternative view of sovereignty as an instrument to achieve the goal of order in the mankind as a whole – is drawn in similar lines. According to it, “sovereignty as responsibility’ highlights the international accountability of sovereigns

### **In cases when the social arrangement in sovereign states is indeed threatening the protection of human life, the rationale for the respect for the principles on which this social organization is based ceases to exist.**

for how they exercise that power, especially with respect to the protection of the human rights and humanitarian interests of their members.” In this sense, “the power of sovereigns to order their domestic realms” and the rule of non-intervention are only valid as ordering principle of the society of states as long the sovereigns empowered by it “exercise that power in ways that meet the basic human rights and humanitarian interests of their members” (Lu, 2005, pp. 197-198).

Once admitted the legitimacy of violations of the principles of sovereignty and non-intervention for humanitarian causes, it is necessary to analyze in which circumstances the humanitarian intervention can be seen as a “just war”

or an action that contribute to the primary goal of protection of human life. Wheeler argues that there are four requirements that an intervention must meet to qualify as a justified humanitarian intervention:

First, there must be a just cause, or what I prefer to call a supreme humanitarian emergency (...); secondly, the use of force must be a last resort; thirdly, it must meet the requirement of proportionality; and, finally, there must be a high probability that the use of force will achieve a positive humanitarian outcome (Wheeler, 2000, pp. 33-34).

Evans and Sahnoun present some additional requirements. For them, “to justify military intervention, 6 principles have to be satisfied: 1. the just cause threshold, 2. right intention, 3. last resort, 4. proportional means, 5. reasonable prospects, and 6. the requirement of right authority.” (Evans & Sahnoun, 2002, p. 102) They argue that

Military intervention for human protection purposes is an extraordinary measure. For it to be warranted, civilians must be faced with the threat of serious and irreparable harm in one of just two exceptional ways. The first is large-scale loss of life, actual or anticipated, with genocidal intent or not, which is the product of deliberate state action, state neglect, inability to act, or state failure. (Evans & Sahnoun, 2002, p. 102).

For Evans and Sahnoun, the primary purpose of a justified intervention must be “to halt or avert human suffering” (Evans & Sahnoun, 2002, p. 102). For Wheeler, in contrast, even though the intervention must have a humanitarian cause in order to be justified, he argues that this does not have to be the primary motive, as long as the

non-humanitarian motives do not undermine a positive humanitarian outcome (Wheeler, 2000, p. 52). This line of reasoning is based on his consequentialist approach to the subject, according to which the intervention can still be considered justifiable as long as the results of the intervention in terms of humanitarian rescue are not jeopardized by the other motives of intervention (even if these other motives take precedence over the humanitarian motivation). Because primary purpose is so difficult to be accurately identified, it seems valid to judge the morality of the action on the basis of its consequences. The only problem with this consequentialist approach is that it only provides a moral verdict after the occurrence of the action and, therefore, does not provide a moral guidance for future actions. This is the *raison d'être* of establishing probability of positive outcomes as a requirement for a legitimate humanitarian intervention.

His third requirement concerns the rules of *jus in bello*: “the level of force employed should not exceed the harm that it is designed to prevent” (Wheeler, 2000, p.

35). Similarly, Evans and Sahnoun argue that “the scale, duration, and intensity of the planned military intervention should be the minimum necessary to secure the defined objective of protecting people” (Evans & Sahnoun, 2002, p. 103). They also agree that “there must be a reasonable chance of success (...); the consequences of action should not be worse than the consequences of inaction” and that military action can be only justified “when the responsibility to prevent has been fully discharged” (Evans & Sahnoun, 2002, p. 102). But they recognize the problem of time pressure in humanitarian crisis and when they argue that intervention must be a last resort, they do not mean that all other alternative procedures available must be tried, but only those that have a reasonable chance of

### **According to the consequentialist approach, an intervention can still be considered justifiable as long as its results in terms of humanitarian rescue are not jeopardized by other motives of the intervention, even if these other motives take precedence over the humanitarian one.**

success, since in some cases the delay of military actions may have as consequence the loss of many lives (Wheeler, 2000, p. 35, Evan & Sahnoun, 2002, p. 103).

The last requirement presented by Evans and Sahnoun is probably one of the most controversial issues in the specialized literature. For them, the action must be approved by the UN, especially by the Security Council, to be considered legitimate, even if all the other requirements are fulfilled. They recognize the problems involved in considering the UN Security Council the ‘right authority’, such as the Council’s “uneven performance, its unrepresentative membership, and its inherent institutional double standards with the permanent-five veto powers”. However, they still defend it, because, for them, “those who challenge or evade the authority of the UN run the risk of eroding its authority in general and undermining the principle of a world order based on international law and universal norms” (Evans & Sahnoun, 2002, pp. 104-105). On the other hand, Wheeler argues that “a practice of unilateral humanitarian intervention can support a new solidarity in the society of states based on the reconciliation of the imperatives of order and justice” (Wheeler, 2000, p. 17).

Even though the legitimacy of a humanitarian intervention is not eliminated by the lack of UN approval, the damage to UN authority caused by unilateral interventions is well known after NATO intervention in Kosovo. One of the essential problems about ‘judging’ a humanitarian intervention is that, even though “a new norm of UN-authorized humanitarian intervention developed in the 1990s” (Wheeler, 2000, p. 8) through a pattern of UN deliberations, the subject is still largely unregulated in the UN context, and most of the Security Council resolutions

authorizing humanitarian interventions are based in a very loose interpretation of the UN Charter. Further regulation of the subject, establishing well defined parameters for judgment in a consensual basis, would facilitate equal and fair assessments, and maybe even diminish some of the negative implications of power asymmetry in the UN for the evaluation. But, until clear rules are established, it is unreasonable to argue that lives should not be saved by humanitarian interventions that fulfill all legitimacy requirements simply because of the inefficiency of the United Nations Security Council.

I have argued in this essay that humanitarian interventions comprehend military actions, taken up without the permission of the invaded state, to prevent or stop large-scale violence perpetrated or permitted by its government, or to reestablish order in a Hobbesian state of nature (lawlessness). Humanitarian interventions do not present a threat to order in a society of states because only those sovereigns that do not use its power in ways that meet the

basic human rights of their members have their right to non-intervention invalidated, as a consequence of their own actions. In this context, I have argued in favor of the just war tradition requirements to qualify an intervention as a justified action. Humanitarian interventions are justifiable in a society of states as long as they are a last resort to rescue people that are suffering with a ‘supreme humanitarian emergency’, meeting the requirement of proportionality in the use of force and having a reasonable probability of success. The humanitarian reason as a primary motive is not considered a requirement; humanitarian interventions that do not have humanitarian concerns as their primary motive can still be considered justified as long as the other requirements are met, especially the probably of positive outcomes. It was suggested that further regulation, especially within the UNSC, about humanitarian intervention and the institutionalization of evaluation tools for specific cases in the international level would provide more solid basis for judgment. Until then, innocent people should not be condemned to death because of the inefficiency of this forum in reestablishing security.

### **References**

- Alkire, Sabina. “A Conceptual Framework for Human Security”, *CRISE Working Paper 2*, Oxford: CRISE, 2001.
- Bull, Hedley. *The anarchical society: a study of order in world politics*. New York: Columbia University Press, 1977.
- Evans, Gareth and Sahnoun, Mohamed. “The Responsibility to Protect,” *Foreign Affairs* 81(6),

November/December 2002.

Lu, Catherine. "Whose Principles? Whose Institutions? Legitimacy Challenges for 'Humanitarian Interventions'", in *Humanitarian Intervention, Nomos XLVII*, Terry Nardin and Melissa Williams eds. (New York: New York University Press, 2005).

Mack, Andrew. "A Signifier of Shared Values" in *Security Dialogue* 35(3), September 2004.

Owen Taylor. "Human Security – Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition" in *Security Dialogue* 35(3), September 2004.

Tesón, Fernando R. "The liberal case for humanitarian intervention" in *Humanitarian intervention: ethical, legal and political dilemmas*, edited by J.L. Holzgrefe and Robert O. Keohane. (Cambridge: Cambridge University Press, 2003)

Walzer, Michael. "Interventions" in *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, 2<sup>nd</sup> ed. (United States: Basic Books, 1992).

Wheeler, Nicholas J. *Saving strangers: humanitarian intervention in international society*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2000.

# A revitalização da indústria de defesa brasileira: uma contribuição ao processo decisório

Renato Dagnino

**E**m setembro de 2003, cumprindo um de seus compromissos de campanha e atendendo a uma antiga reivindicação dos militares, o governo recém eleito resolveu tratar a questão da ampliação do orçamento das Forças Armadas. Ao contrário da prática até então vigente, isso foi feito no contexto dos vários temas a ela relacionados e no marco de um Ciclo de Debates que se prolongou até junho de 2004. Entre esses temas, estava o do reaparelhamento das Forças Armadas e o do atendimento de uma outra reivindicação de militares e empresários: a revitalização da indústria de defesa. Embora não tenha havido consenso a respeito da conveniência em levá-la a cabo, a aceitação de que uma maior profissionalização das Forças Armadas<sup>1</sup> seria facilitada através de um reaparelhamento viabilizado pela produção local de material de defesa sugeria que o início do processo de revitalização era iminente.

Entretanto, isso não ocorreu. Ao contrário, foram realizadas ações de reaparelhamento que parecem apontar para o seu diferimento. O que pode ser um sintoma de que não existe, no âmbito dos tomadores de decisão, suficiente clareza a respeito dos múltiplos aspectos envolvidos com o tema.

---

*Roberto Dagnino é Professor Titular do Departamento de Política Científica e Tecnológica da Unicamp e membro do Grupo de Análise de Políticas de Inovação da Universidade.*

Este trabalho não trata da indústria de defesa brasileira<sup>2</sup>, nem das razões pelas quais não ocorreu até o momento a sua revitalização. Sua intenção é colocar à disposição dos interessados no tema, tal como ocorreu em outras oportunidades<sup>3</sup>, a produção de economistas de defesa estrangeiros acerca dos cenários e tendências internacionais que parecem importantes para abordá-lo com maior propriedade.

Dessa forma, e ainda que a avaliação acima seja equivocada, ele poderá servir para divulgar o campo da Economia de Defesa, ainda muito pouco praticado em nosso país, de maneira a aumentar a capacidade da sociedade para decidir acerca do tema.

O trabalho se desenvolve ao longo das interfaces tecnológico-produtiva e militar-civil relacionadas à produção de material de defesa. Estes elementos, num processo de co-organização sistêmica, têm interagido e determinado tendências, estratégias empresariais e políticas públicas, e alterado a maneira como as variáveis passíveis de modelização – gasto militar, desenvolvimento tecnológico e crescimento econômico – vêm sendo pesquisadas pela Economia da Defesa.

Seu foco é, por isso, nos estudos sobre o impacto econômico e tecnológico do gasto militar e na forma como eles vêm, ao longo das últimas décadas, alterando os seus próprios marcos analítico-conceituais e produzindo informações e avaliações úteis para a tomada de decisão sobre essas interfaces e elementos nos países de capitalismo avançado.

Sua linha expositiva (ou organização) se centra no conceito de efeito de *spin-off*, isto é, o efeito de transbordamento ou “espirramento” dos resultados tecnológicos e econômicos desencadeados pelo gasto militar no setor da defesa para o setor civil da economia. Por isso, suas seções se desenvolvem ao longo de um processo histórico responsável pelas distintas conotações que o conceito de *spin-off* foi adquirindo: primeiro, um fenômeno natural, depois uma idéia, um “paradigma”, uma política governamental, até diluir-se numa outra, a de tecnologias de uso dual, cujo foco não é a promoção de uma transferência de tecnologia entre os setores militar e civil, mas uma convergência entre as suas dinâmicas tecnológico-produtivas.

Um último esclarecimento nesse sentido é relativo ao recorte temático que faz o trabalho no amplo campo da Economia de Defesa. Em primeiro lugar, convém ressaltar que ele não corresponde à ênfase com que o tema é abordado nos países de capitalismo avançado. Neles, ao contrário, os temas mais explorados se relacionam à gestão econômica orientada à obtenção de maior eficácia e efetividade na obtenção de segurança e defesa, à busca de alianças, ao enfraquecimento ou enfrentamento dos inimigos etc, através da projeção do país no cenário mundial, do comércio exterior, de programas de ajuda externa, de alavancagem financeira, da postura em relação à dívida externa dos países devedores, da regulação da imigração etc, utilizando conceitos como dissuasão, ameaças, aliados potenciais e mudanças estratégicas, e utilizando noções de teoria dos jogos e modelos que freqüentemente apresentam alto grau de formalização e sofisticação matemática.

Em segundo lugar, convém salientar que, entre os temas abarcados pela Economia de Defesa, o do impacto econômico e tecnológico da produção de material de defesa é o que tem recebido mais atenção em nosso país. Este impacto é quase sempre considerado positivo, mas raramente faz-se qualquer referência ao tratamento que os economistas de defesa têm dado ao assunto, seja na mídia geral, na especializada (como os periódicos Tecnologia e Defesa, Defense News), nos sites (como o da Universidade Federal de Juiz de Fora, [www.ufjf.edu.br/defesa](http://www.ufjf.edu.br/defesa)), nos escassos materiais escritos por militares e empresários envolvidos com o tema ou finalmente nos seus pronunciamentos públicos. Nesse particular, os quatro livros que deram a conhecer as idéias veiculadas no Ciclo de Debates acima referido<sup>4</sup> são a principal referência disponível.

### **Do fenômeno do *spin-off* à idéia de *spin-off***

A idéia de *spin-off* está baseada na suposição de que a tecnologia desenvolvida para a produção de material de defesa pode ter aplicações para a produção civil.

Mas antes de se tornar uma idéia, o *spin-off* foi um fenômeno real, observável. É bem conhecido fato de que durante a Segunda Guerra Mundial, em função de um investimento colossal de recursos materiais e humanos em atividades de pesquisa e desenvolvimento para a produção de

material de defesa, foram geradas importantes inovações. De fato, os programas militares que surgiram no final da guerra foram tão impactantes que passaram a ser visualizados como responsáveis pelo que ficou conhecido como o surgimento da *big science*. Essas inovações geraram, a partir da década de 1950, atrativas oportunidades de negócio para as empresas civis que haviam sido convertidas para a participação no esforço de guerra.

Esse tipo de transferência de tecnologia de tipo intra-firma, cuja ocorrência era relativamente fácil e rápida, levou a inúmeras aplicações dos resultados de P&D militar que engatilharam a exploração das economias de escala que proporcionava um mercado em rápida expansão, ansioso por substituir seus bens de consumo e de capital pelos que incorporavam essas novas tecnologias.

Turbinas e cabinas pressurizadas de aviões a jato, dispositivos de comunicação e detecção, semicondutores, computadores, entre outros, tiveram, assim, quase imediata aplicação comercial.

Além de processos de transferência de tecnologia intra-firma, muitos outros ocorreram ao longo das redes de subcontratação e colaboração, que passaram a ser características marcantes da recuperação e expansão de uma economia cada vez mais apoiada em grandes empresas multinacionais. Potencializou esse movimento a relativa semelhança na gestão das práticas inovativas, especialmente aquelas relacionadas às soluções de compromisso (*tradeoffs*) entre custo e desempenho.

Em resumo, pode-se dizer que o esforço de guerra originou resultados de P&D que apresentavam um considerável potencial de inovação para as empresas do setor civil da economia. Era, por isso, esperado que elas passassem a proporcionar um amplo leque de oportunidades de desenvolvimento de tecnologias de processo e, principalmente de produto. Oportunidades que, a partir da década de cinquenta permitiram, tanto às empresas do principal beneficiário com a vitória contra o fascismo – os EUA – quanto àquelas de uma Europa que havia ficado com sua capacidade produtiva seriamente afetada, inclusive as alemãs, um enorme potencial de crescimento.

Esses acontecimentos estão na origem da idéia de senso-comum de que existe um efeito de *spin-off* responsável pela geração de benefícios econômicos e sociais para a sociedade dos países que produziam sistemas de armas (*major weapons*).

### **Da idéia de *spin-off* ao “paradigma” do *spin-off***

À medida que transcorria a corrida armamentista entre os blocos políticos e econômicos socialista e capitalista, ganhou força a idéia de *spin-off*. Pouco adiantaram alertas como o que ensejou a famosa expressão cunhada pelo general-presidente norte-americano Eisenhower em 1961, de complexo industrial-militar, para chamar a atenção para as ameaças que representava para o conjunto do país essa cada vez mais poderosa coalizão de interesses. E para

apontar que, mais do que se preocupar em transferir resultados tecnológicos para o setor civil e à sociedade, esse complexo tendia a defender os seus interesses e valores, mesmo que em detrimento daqueles da democracia e do progresso social.

Quando a essa coalizão se soma mais um ator – a comunidade de pesquisa dos países de capitalismo avançado e, também dos então países socialistas – dando origem à expressão “complexo industrial-científico-militar” (Kaldor, 1982), a idéia do *spin-off* ganha um poderoso aliado. Somava-se à pressão que os empresários e militares faziam para introduzi-la na agenda das políticas públicas de natureza econômica, industrial e tecnológica que podiam beneficiá-los, a exercida pela comunidade de pesquisa. Ela

## **A idéia de *spin-off* está baseada na suposição de que a tecnologia desenvolvida para a produção de material de defesa pode ter aplicações para a produção civil. Mas, antes de se tornar uma idéia, o *spin-off* foi um fato real, observável no imediato pós-guerra.**

passava a advogar, por um lado, a introdução da necessidade do fomento à pesquisa e à formação de pessoal nessas políticas e, por outro, a incorporação do objetivo de defesa da democracia aos imperativos relativos ao “avanço do conhecimento” com que corporativamente defendiam a “sua” Política de C&T.

No interior do ambiente político de enfrentamento que durante mais de 40 anos presidiu a elaboração das políticas públicas dos países de capitalismo avançado, e que terminou por transformar a corrida armamentista, de uma corrida pelo aumento do poder de destruição das armas, em uma corrida pela liderança científico-tecnológica militar, era natural que a idéia de *spin-off* ganhasse força (Kaldor, 1982).

Passou então a ser construída uma racionalidade para a idéia de *spin-off*. O termo paulatinamente deixou de se referir a um fenômeno observado durante um período histórico específico – o imediato pós-guerra – e passou a relacionar-se a um processo, se não natural, passível de ser facilmente estimulado através de políticas públicas orientadas para a aplicação civil dos resultados da pesquisa militar. Até os que questionavam a existência de um processo natural se resignavam com a idéia de que o pesado investimento em P&D militar, ditado pela necessidade de defender a democracia capitalista da ameaça socialista, deveria ser amortizado mediante medidas de promoção do efeito de *spin-off*.

Como resultado desses acontecimentos, passa-se de uma idéia (ou de um argumento) de *spin-off* para o que viria a ser referido anos mais tarde como “paradigma” do *spin-off* (Alic e outros, 1992). Esses autores designam por esse nome uma representação da realidade que passa a ser

dominante, em que a difusão de conhecimento produzido no meio militar para o setor civil seria fácil e quase automática, e que supõe que os receptores do conhecimento podiam reconhecer e aplicar as tecnologias potencialmente úteis resultantes da P&D financiada pelo governo e adaptá-la com um mínimo de esforço a um grande número de aplicações na indústria civil (Alic e outros, 1992, p. 9).

Um conceito semelhante, ainda que mais radical, de “ideologia do *spin-off*” é cunhado por outro autor (Perani, 1997) a partir da alusão ao fato de que o conceito de *spin-off* é em grande medida apriorístico, uma vez que supõe que as indústrias militares são intrinsecamente mais avançadas tecnologicamente do que a civis. A partir desta suposição, o *spin-off* era associado a um fluxo hidráulico que

escorreria de forma natural, de um recipiente situado num nível mais alto para outro, mais abaixo, sem que fosse necessário qualquer esforço ou investimento adicionais.

Sua crítica vai mais além quando ele aponta para o fato de que a “ideologia do *spin-off*”

teria sido concebida e utilizada, durante os anos de 1960 e no contexto dos países da OTAN, para justificar e promover, através da política tecnológica, o dispêndio de vultosos recursos para a P&D militar que o enfrentamento latente com os países do bloco socialista, no plano político, justificava.

Independentemente do quão legítima seja a sua crítica, o fato amplamente conhecido é que houve durante aquele período uma significativa “inflação” dos custos das empresas de defesa que buscavam se beneficiar das características dos procedimentos de aquisição de sistema de armas utilizados pelos países do Ocidente. De fato, estimativas realizadas durante esse período mostraram um aumento real médio de 5 a 10% por ano no preço do armamento produzido. Ao que tudo indica, esta estimativa continua válida, sendo que a taxa de crescimento do preço do material de defesa de maior intensidade tecnológica é ainda maior.

Essa situação, reiteradamente comentada pela imprensa, gerou denúncias de corrupção devido à enorme e injustificada diferença de preço existente entre produtos em tudo similares, mas destinados ao emprego militar ou civil (ficou famoso o caso do vaso sanitário químico que equipava os navios de guerra e os barcos de passageiros). Análises realizadas numa perspectiva acadêmica por economistas de defesa lograram mostrar como, ainda que através de uma dinâmica distinta, o mesmo fenômeno ocorria nos países socialistas.

A expressão “arsenal barroco”, cunhada por Mary Kaldor (1982), uma das mais importantes economistas de defesa da época, denota com propriedade essa e outras características que a indústria de defesa apresentava nos anos

de 1970. Segundo ela, havia uma tendência à produção de sistemas de armas “barrocos”, isto é, de sistemas que, apesar de seu custo crescente (e, segundo a autora, por causa disto), apresentavam soluções tecnológicas pouco efetivas e até mesmo contraproducentes nos cenários de operação, tais como tempo e custo de manutenção excessivamente altos, ou demandas de qualificação para a sua operação incompatíveis com o treinamento militar<sup>5</sup>.

Militares que operavam o armamento em situações de combate, e que por isso se situavam do “outro lado” daquele em que se posicionavam as autoridades que se beneficiavam do “complexo industrial-científico-militar”, também indicavam essa tendência. “Efeito árvore de natal” foi o termo usado por um piloto para referir-se à quantidade excessiva de informação fornecida pelos painéis de aviões de combate. “Porca que dá leite, põe ovos e produz lã”, foi como um oficial de marinha expressou seu descontentamento acerca do armamento que estava recebendo e que, já de antemão, percebia que não iria atender à missão específica que cabia a ele executar.

De qualquer forma, um dos elementos da racionalidade que passa então a ser dominante era a constatação de que a economia tende a se beneficiar do aumento no seu estoque de capital compatível com as encomendas sempre crescentes das Forças Armadas, dado que motorizadas pelo desenvolvimento de tecnologias alegadamente mais avançadas produzidas pela pesquisa e desenvolvimento militar. E, além disso, que o aumento do produto gerado pelas tecnologias militares avançadas pode acelerar a mudança tecnológica no âmbito dos fornecedores localizados no setor civil. Era também ressaltada uma dimensão de capital humano, mediante a qual o gasto militar levaria a melhorias na educação e na capacitação dos cidadãos e, desta forma, a uma elevação deste capital.

Todos os efeitos geopolíticos, sociais, econômicos e tecnológicos positivos, entretanto, eram entendidos como passíveis de serem contrabalançados devido ao alto cus-

## O termo *spin-off* paulatinamente deixou de se referir a um fenômeno observado durante um período histórico específico e passou a ser relacionado a um processo, se não natural, passível de ser estimulado por meio de políticas públicas adequadas.

to de oportunidade do gasto militar. Ele tendia a criar estrangulamentos na habilidade e no capital disponíveis na economia, a promover um desvio de recursos passíveis de serem alocados em setores que geram crescimento econômico e bem-estar da população, e a criar enclaves produtivos dificilmente sustentáveis<sup>6</sup>.

Mas, mais do que critérios racionais, influenciaram a política relacionada ao gasto militar, em especial aquela que visava ao fomento ao *spin-off*, as narrativas de engenheiros

envolvidos com atividades de pesquisa e desenvolvimento e de produção militar, a partir do final da Segunda Guerra Mundial. Quando dotados de algum poder de decisão, sua percepção de que, nos projetos em que haviam participado tinha havido efeitos de *spin-off*, realimentava o ciclo que levava a gastos crescentes em P&D militar.

O discurso dessas pessoas e de outras que com elas se alinham se refere invariavelmente aos exemplos do imediato pós-guerra, cuja aceitação como exemplos automáticos de *spin-off* é consensual. Poucos trabalhos de natureza acadêmica dedicaram-se a produzir novos exemplos arquetípicos que pudessem aumentar a credibilidade, seja da idéia, seja do “paradigma” do *spin-off*.

Entre os poucos trabalhos que buscaram sistematizar experiências concretas com o objetivo de produzir insumos para a formulação de políticas relacionadas a pesquisa e desenvolvimento militar, há que destacar o do conceituado economista Vernon Ruttan. No seu livro *É a guerra necessária para o crescimento econômico?* (2006) ele analisa seis tecnologias de natureza genérica (*multi-purpose technologies*) – produção em série e peças intercambiáveis, aeronaves militares e civis, energia nuclear e geração de energia elétrica, computadores e semicondutores, Internet, e indústria aeroespacial – em busca de evidências capazes de corroborar a idéia de *spin-off*. A partir de sua pesquisa histórica, ele conclui que o desenvolvimento tecnológico teria ocorrido mais lentamente nas indústrias que analisou na ausência das encomendas militares. Não obstante, e buscando trazer sua reflexão para o momento presente e indagar quais seriam os desdobramentos mais prováveis para o futuro, sua visão acerca do *spin-off* se altera significativamente (ver seção 5 adiante).

## Os estudos econométricos sobre o *spin-off*

Avaliar se o gasto militar tem um efeito positivo ou negativo no crescimento econômico é, claramente, uma questão que deve ser abordada por estudos empíricos. Por isso, desde o trabalho seminal de Benoit (1973), inúmeros modelos econométricos, refletindo expectativas teóricas que vão do estruturalismo à economia neoclássica, foram desenvolvidos e aplicados em diferentes tipos de amostras de países. Em consequência, existe atualmente uma quantidade enorme de trabalhos de pesquisadores, a maioria dos quais do campo da Economia da Defesa, que buscam analisar o impacto econômico do gasto militar. É enorme, também, o espectro de resultados que eles oferecem.

É quase redundante dizer que esses resultados dependem da perspectiva teórica empregada. As perspectivas neoclássica e keynesiana têm sido as mais utilizadas, uma vez que essas são as mais adequadas para a construção de

modelos econométricos formais (Dunne, 1990). A maior parte deles se baseia em análises estatísticas referidas a um certo número de países sobre os quais se dispõe de séries temporais de informação (*time series*) sobre as variáveis introduzidas nos modelos, ou informações referentes a um determinado momento no tempo (*cross section data*) acerca de um certo número de países.

Entre os estudos recentes mais conhecidos, que buscam sistematizar as evidências empíricas produzidas pelos estudos de avaliação do *spin-off*, devem ser destacados os de Dunne et al (2005), Brauer (2002), Smith (2000), Dunne (1996) e Ram (1995).

O primeiro fato a ressaltar é a opinião de Dunne et al (2005), de que existe uma clara distinção entre os trabalhos alinhados com a corrente dominante (*mainstream*) da teoria do crescimento, que não apontam a existência de relação entre gasto militar e crescimento, e aqueles pertencentes ao campo da Economia da Defesa. Entre estes últimos, a maioria sugere que o impacto do gasto militar no crescimento econômico dos países em desenvolvimento é insignificante ou negativo. E que nos países desenvolvidos, dado que lá o gasto militar tem sido financiado às custas de uma diminuição no investimento e não no consumo (como parece ser o caso nos países em desenvolvimento), o impacto é claramente negativo.

O fato de que o término da Guerra Fria levou a uma inusitada redução no gasto militar colocou um novo desafio para os economistas de defesa envolvidos com a avaliação do seu impacto no crescimento econômico. Embora a experiência da maior parte dos países sugira que isso não tenha determinado uma diminuição no ritmo de crescimento econômico, mantém-se, entretanto, uma indefinição acerca do impacto que poderia ter uma nova redução no gasto militar (ou, alternativamente, do seu aumento) no crescimento econômico futuro no novo cenário globalizado e unipolar.

O trabalho de Dunne (2006) busca investigar essa nova realidade propondo um modelo econométrico para analisar o impacto do gasto militar no progresso tecnológico

## **Perani (1997) aponta para o fato de que a “ideologia do *spin-off*” foi utilizada pelos países da OTAN para justificar e promover, por meio da política tecnológica, o dispêndio de vultosos recursos para pesquisa e desenvolvimento no campo militar.**

e, a partir daí, na produtividade do trabalho e no crescimento econômico do passado recente para um número significativo dos principais países produtores de sistemas de armas.

Alimentando o seu modelo com informações correspondentes aos períodos anterior e posterior ao término da Guerra Fria, o autor mostra que, para o primeiro, é possí-

vel detectar uma correlação positiva, ainda que marginal, entre gasto militar e mudança tecnológica. E que, para o segundo período, tal correlação não foi identificada.

Outro estudo recente cujo resultado vai na mesma direção é o realizado por Kelly e Rishi (2003). Neste caso, o modelo econométrico proposto desce do nível de análise agregado dos países para avaliar o impacto do gasto militar em seis setores industriais ligados à produção de material de defesa. Suas conclusões permitiram afirmar que o impacto direto do gasto militar no produto de cada indústria é negativo. Se forem feitos ajustes no modelo para incluir o efeito indireto da exportação de armas, o efeito torna-se levemente positivo. Os resultados não permitem validar a hipótese de existência de efeitos de *spin-off* em termos de capital físico e de capital humano. De uma forma geral, o trabalho conclui que a magnitude do efeito de *spin-off* tem sido claramente superestimada no ambiente de tomada de decisão sobre assuntos militares.

Antes desse, e numa perspectiva distinta, um outro trabalho (Hartley e Singleton, 1990) já havia mostrado que o efeito de *spin-off* não era uniforme. E o fato de que ele diferia de país para país, e que no mesmo país ele variava com o tempo, não permitia extrair dos resultados dos estudos empíricos realizados nenhum padrão claramente definido. Além do que, como ressalta Molas-Gallart (1999), a ausência de informação sistematizada e confiável, padronizada, coerente e suficientemente abarcante, sempre apresentou um sério obstáculo à realização dos estudos empíricos que objetivam a comprovação de efeitos de *spin-off* através de modelos econométricos.

## **Evidências sobre a superação do “paradigma” do *spin-off***

Alic e outros (1992), num trabalho com o sugestivo título de “*Beyond Spinoff*”, fecharam o ciclo de dezenas de resultados de pesquisa publicados em livros e em prestigiosas revistas da Europa e dos EUA, sobre a relação entre gasto militar e P&D militar, e a existência de *spin-off* no contexto da Guerra Fria. Apoiados neles, em suas próprias pesquisas, esses autores decretavam o fim do que havia sido conhecido como “paradigma” do *spin-off*.

Abria-se então no plano acadêmico, um novo ciclo de pesquisas e trabalhos. Eles passariam a focalizar as mudanças que o término da Guerra Fria introduzia no contexto político internacional e o reflexo que determinava no ambiente militar. E, também, na maneira como elas estavam originando novas tendências econômicas e tecnológicas que pareciam alterar de maneira significativa o seu objeto de pesquisa.

Como se viu, a linha de raciocínio que havia presidido o debate sobre o impacto econômico e tecnológico do gasto

militar se centrava até então na possibilidade do aproveitamento, pelo setor civil, das inovações que ele promove. De fato, ao lado de óbvias considerações de segurança e defesa, a justificativa mais poderosa para a manutenção de um alto gasto militar havia sido o efeito de *spin-off*.

Se até o final dos anos de 1980, a maioria das pesquisas acadêmicas sobre o tema analisava possíveis relações de causa e efeito de tipo keynesiano entre gasto militar, aumento na demanda agregada, aumento no investimento e na produção do setor civil, levando a um efeito multiplica-

## O trabalho de Kelly e Rishi (2003) conclui que a magnitude do efeito de *spin-off* tem sido superestimada no ambiente de tomada de decisão sobre assuntos militares.

dor e ao crescimento econômico, a partir de então, é possível identificar uma mudança. Dada a importância crescente da racionalidade proposta pela Teoria da Inovação, ganhou força na orientação das pesquisas a linha de raciocínio que possui como fulcro o processo de inovação e as implicações positivas por ela modelizadas.

Somadas às perspectivas teóricas há mais tempo empregadas, apoiadas em disciplinas como a economia industrial, os economistas de defesa passaram a incorporar a Teoria da Inovação ao seu arsenal analítico-conceitual. Empregando metodologias baseadas em estudos de caso, características desse enfoque, eles têm chegado a resultados coerentes com os anteriormente obtidos a partir de outras perspectivas. Esses trabalhos, partindo da hipótese do *spin-off*, começaram a mostrar que, com o desenvolvimento de sistemas de armas mais avançados, se tornava ainda mais difícil comprovar a existência de um impacto econômico e tecnológico causado pelo gasto militar.

Um dos trabalhos que ia nessa direção era o de Vernon Ruttan (2006), já citado anteriormente. Segundo ele, embora as análises históricas que realizou sobre o desenvolvimento de tecnologias de uso genérico tenham mostrado a existência de *spin-off*, estava claro que, a partir do final dos anos 90, isso não iria mais ocorrer. Tendências atuantes sobre a estrutura da economia norte-americana e na base industrial de defesa, particularmente as associadas ao processo de fusão e incorporação empresarial, tinham levado a que a P&D e os mecanismos de aquisição de sistemas de armas empregados pelo governo se tornassem incapazes de desempenhar um papel importante na geração de novas tecnologias de uso genérico. E mais, segundo ele, essa situação tenderia a se manter durante as próximas décadas.

Uma abrangente avaliação dessas tendências é feita no relatório da empresa de consultoria PriceWaterhouseCoopers (2005). Segundo ela, o final da Guerra Fria colocou a indústria de defesa num ponto crítico de sua trajetória. Até então, e desde o final da Segunda Guerra Mundial, a maioria dos países acreditava que o principal elemento de sua segurança era sua base industrial de defesa. Em consequên-

cia, ao invés de esperar a aproximação de um conflito para converter as fábricas de automóveis ou de ônibus para a produção de caças e tanques, como recomendava a política de mobilização industrial praticada até a Segunda Guerra Mundial, os EUA e os países da Europa passaram a manter suas indústrias de defesa constantemente preparadas para uma eventualidade que a Guerra Fria poderia desencadear. Isso permitia que tanto os tomadores de decisão que formulavam a política de defesa quanto as empresas tivessem prioridades claras, horizontes de planejamento de longo prazo, programas relativamente estáveis e orçamentos, senão crescentes, previsíveis.

No começo dos anos 90, a situação começou a mudar radicalmente. O gasto militar mundial reduziu-se a um terço em termos reais entre 1989 e 1996. No plano mais estritamente militar, verificava-se que o cenário de conflito não mais demandava grandes arsenais de armas tradicionais, e sim novos e inovadores sistemas de armas capazes de rápida mobilização e deslocamento, e extrema precisão. Além disso, novas práticas comerciais passaram a ser utilizadas no âmbito dos grandes produtores de armas. Incorporações, fusões, acordos de compartilhamento de risco, alianças estratégicas (consórcios, *joint ventures*) etc, passaram a ser adotadas para enfrentar os novos desafios. A dimensão da mudança ocorrida na indústria de defesa norte-americana pode ser avaliada pelo fato de que das 100 maiores empresas existentes em 1990, 28 haviam abandonado o mercado até 1998. E que aquelas que sobraram só se mantiveram graças a um intenso processo de fusão. Uma outra estimativa indica que mais ou menos no mesmo período o número de empresas independentes de primeiro nível (*prime contractors*) caiu de 20 para apenas quatro (Hayward, 2001). E uma outra mais (Driessnack e King, 2004) estimava que, nas duas décadas anteriores, as 75 maiores empresas norte-americanas especializadas na produção de material de defesa tinham se consolidado em apenas cinco conglomerados.

Judith Reppy, em seu detalhado trabalho *The Place of the Defense Industry in National Systems of Innovation* (2003) que trata das implicações das tendências de globalização, concentração, incorporação e transnacionalização num grande número de países, destaca a crescente dificuldade dos governos em controlar suas indústrias nacionais e fazer frente aos fornecedores transnacionais. Por isso, torna-se “cada vez mais difícil assegurar que o investimento governamental em P&D militar viesse a resultar em *spin-offs* passíveis de serem capturados no interior da economia nacional” (Reppy, 2003, p. 25).

Numa perspectiva mais radical, estavam autores como o francês Guichard (2005, p. 196), que identificava uma inversão de sentido no fluxo de *spin-off* e afirmava que “a demanda civil vinha se tornando tão dominante que a indústria como um todo estava crescentemente ignorando a

demanda militar”. E dava como exemplo o caso da micro-eletrônica: enquanto que nos anos 60 a fatia militar desse mercado era de aproximadamente 100% da demanda total, em 2002 ela não ultrapassava 1%.

James (2004), em sua análise do caso norte-americano, também mostra como a dinâmica das relações entre a P&D militar e civil estava mudando. E como isso estava levando a que um efeito de *spin-in* – do setor civil para o militar – começasse a desempenhar um papel chave na atividade de P&D militar<sup>7</sup>.

Num outro trabalho, sobre ao caso britânico (James, 2000), ele aponta que, segundo estimativas do *Cabinet Office's Advisory Council on S&T*, menos de 20% do gasto em P&D do Ministério da Defesa podia ser considerado como tendo alguma aplicação no setor civil. Situação que se devia à natureza específica para a defesa das tecnologias

## **A dimensão da mudança ocorrida na indústria de defesa norte-americana pode ser avaliada pelo fato de que, das 100 maiores empresas do setor em 1990, 28 delas abandonaram o mercado nos oito anos seguintes, e o número de *prime contractors* caiu de 20 para apenas quatro.**

desenvolvidas e o reduzido potencial de *spin-off* das custosas atividades de desenvolvimento e engenharia associadas aos sistemas militares.

Ao que tudo indicava, teria passado a ocorrer com maior intensidade após o término da Guerra Fria, e devido ao aumento da velocidade da mudança tecnológica na indústria civil, em especial na de bens de consumo durável, uma substituição do efeito de *spin-off* por um de *spin-in* (também chamado de *spin-on*). E, em consequência, a dinâmica da P&D militar deveria ser orientada a descobrir usos militares para a tecnologia civil<sup>8</sup>.

### **A era das tecnologias de uso dual**

Numa conferência realizada em março de 2000 para promover o Programa de C&T para Uso Dual do Departamento de Defesa dos EUA, Jacques Gansler, um dos mais influentes economistas de defesa norte-americanos, e à época subsecretário de aquisição e logística do departamento, sinalizou claramente essa necessidade. Sua principal recomendação aos militares foi que aproveitassem a capacidade de inovação, o reduzido ciclo de produto e as tecnologias de custo mais baixo do setor civil de maneira a gerar economias de escala capazes de promover a diminuição dos seus custos (Neuman, 2006).

Essa recomendação se apoiava no conteúdo do seu livro, publicado cinco anos antes (Gansler, 1995), onde criticava a indústria de defesa norte-americana por ser um dos setores mais ineficientes e não-competitivos da economia do país. E, apontava a necessidade de uma integração do setor militar com o civil (que, segundo ele, contava com

a oposição de influentes e antigos interesses) que contrabalançasse a tendência que o estava levando a se tornar pequeno, altamente subsidiado, ineficiente, não-efetivo, não-competitivo, e tecnologicamente obsoleto.

Essa apreciação, a julgar pela opinião de outros analistas, parecia excessivamente rigorosa. Tentando interpretar a motivação de seu autor poder-se-ia chegar a atribuí-la ao seu objetivo de, por estar investido de um cargo público, estimular empresários e militares a alterarem sua visão acerca das características que deveria ter uma relação entre os setores civil e militar para ser considerada virtuosa para a economia do país. E, dessa maneira, evitar as crescentes dificuldades que sua forma de comportamento em relação à produção e aquisição de material de defesa vinha causando. Em outras palavras, sua apreciação pode ser interpretada como uma maneira de justificar e reforçar as propostas que já havia feito no trabalho citado e que agora, com maior autoridade, voltava a fazer.

Essas propostas incluíam uma radical alteração nos procedimentos de aquisição de material de defesa que englobasse uma revisão nas especificações relativas à produção de novos

equipamentos, a substituição da prática de contratos estabelecidos com base no custo dos projetos (*cost plus*) pela dos contratos com base no preço, tal como ocorria no setor civil. Para isso, argumentava ele, era necessário que o procedimento como um todo fosse flexibilizado visando à facilitação do processo, então incipiente, de integração entre os setores militar e civil, o que faria com que o ambiente empresarial passasse a ser capaz de produzir tecnologia para ambos os mercados em vez de trabalhar para apenas um deles, como ocorria até então.

Tal como anos antes Alic e outros (1992) haviam “decretado” o fim do “paradigma” do *spin-off*, Gansler, ainda que sem dizê-lo explicitamente, estava reconhecendo que já se havia iniciado uma nova era, marcada pela inexorável falência do efeito de *spin-off*. Ela poderia ser denominada “era das tecnologias de uso dual” – tecnologias que, segundo ele, permitiriam ao governo economizar bilhões de dólares anualmente por meio do estímulo à diversificação da indústria de defesa via o emprego das tecnologias mais competitivas desenvolvidas no meio civil.

Sua atitude era análoga àquela que já havia assumido num livro muito influente no início dos anos 1980 (Gansler, 1980). Neste trabalho, ele primeiro afirmava que, quando a tecnologia militar empurrava o mercado, como acontecera nos anos 60 com a tecnologia aeroespacial e de computadores, era aceitável que o setor civil tivesse que se ajustar para obter os benefícios do impacto positivo gerado pela demanda militar, e que políticas públicas fossem elaboradas para tanto. Já nos anos 70, quando se percebia claramente que o efeito de *spin-off* não ocorria natu-

ralmente, era razoável que sua emulação fosse estimulada por políticas específicas e focadas na transferência, para o setor civil, das tecnologias então ainda consideradas mais avançadas, que eram desenvolvidas no setor militar.

Em função de uma novamente acertada percepção a respeito do momento pelo qual estavam passando as relações econômicas e tecnológico-produtivas entre os setores militar e civil, Gansler estava propondo uma nova estratégia. Numa situação em que as tecnologias militares eram percebidas como inferiores àquelas que estavam sendo desenvolvidas no setor civil, tratava-se de promover a concepção de tecnologias de uso dual. Por razões evidentes, na sua conferência do ano 2000, como subsecretário de defesa, ele não poderia falar em efeito *spin-in*, como já faziam muitos dos seus colegas da academia, sob pena de enfrentar resistências dentro do próprio Pentágono. Em sua posição de dirigente da área de defesa, era mais eficaz e adequado falar em tecnologias de uso dual do que seguir levantando a “bandeira” do *spin-off*.

À medida que aumenta a velocidade da introdução de inovações no setor civil, as organizações militares da maior parte dos países produtores de sistemas de armas têm se voltado para o setor civil, nacional e estrangeiro, em busca de tecnologias de uso dual e de descobertas científicas revolucionárias. Isto realimenta a tendência que faz com que a diferença entre a tecnologia usada nos sistemas civis e militares venha sistematicamente diminuindo.

Assim, na situação hoje predominante, que muitos consideravam como oposta àquela alegada pelo “paradigma” do *spin-off*, a promoção do uso dual e a implantação de procedimentos proativos pela indústria e pelos órgãos militares passaram a ser vistos como adequados para forçar a convergência buscada. Os programas de desenvolvimento de tecnologia dual passaram, então, a criar oportunidades para a integração ou transferência de tecnologia, e o desenvolvimento de políticas e procedimentos ativos com esse objetivo. Integração, transposição e convergência são as estruturas interdependentes que hoje parecem presidir a promoção do desenvolvimento de tecnologias de uso dual.

### **Características do momento atual**

Assim, tal como ocorreu no passado, quando a idéia de *spin-off*, primeiro, e o “paradigma” do *spin-off*, depois, levaram a políticas tecnológico-produtivas correspondentes, a nova situação estaria também conformando a política de inovação dos governos. Em consequência, suas agências estariam alterando significativamente a sua postura em relação às inovações surgidas no setor civil da economia e dando origem a normas e procedimentos capazes de explorar de maneira adequada a nova situação. Como resultado da interação entre tendências mais gerais e as políticas que vão sendo implementadas, vão se delineando características que vale a pena destacar.

Deslocando o foco dos EUA, vê-se que nos sistemas na-

cionais de inovação europeus estão sendo implementadas políticas de promoção de tecnologias de uso dual. Essas políticas estão assumindo um papel central uma vez que a eficiência do gasto em P&D de militar é visualizada como cada vez mais dependente daquelas tecnologias. Mais do que isso, essas políticas são consideradas como uma providência essencial para diminuir o hiato tecnológico com relação aos EUA.

Tanto mais que o que se observa em nível mundial é uma tendência ao aumento desse hiato como consequência do processo de fusão, aquisição e racionalização, que vem tornando a indústria de defesa cada vez mais concentrada. E, adicionalmente, que o surgimento de empresas transnacionais que operam com ênfase no nível de subcontratação tem colocado muitas empresas européias numa situação subordinada em relação às novas gigantes norte-americanas.

Num flagrante paradoxo com a realidade observada, à medida que as Forças Armadas diminuem de tamanho, e que o mercado militar doméstico encolhe, as empresas passam a buscar nos mercados externos formas de manter o volume de sua produção. A realização de economias de escala passa a depender, para as empresas dos tradicionais países produtores de sistema de armas (à exceção dos EUA), do mercado externo, e não da demanda das suas Forças Armadas. Inversamente ao que ocorre nos EUA, em países como França e principalmente em Israel, onde quase 80% da produção das empresas é orientada ao exterior, essa é a tendência observada.

Esse processo, denominado de globalização (Hayward, 2001, Reppy, 2000) ou transnacionalização (Markusen, 2000) e liderado pelo maior produtor mundial (os EUA) e suas empresas, causou um aumento da dependência em termos tecnológicos e produtivos dos demais países. Esta situação pode ser avaliada com base em algumas informações (Neuman, 2005): (a) somente 4% (7 bilhões de dólares) das compras efetuadas pelo Pentágono no ano fiscal de 2002 (171 bilhões de dólares) foi efetuada no estrangeiro<sup>9</sup> e, destas, menos de 1% corresponderam a material de defesa; (b) o gasto em P&D norte-americano é mais de quatro vezes o da Europa; (c) o volume de recursos dedicado à aquisição de material de defesa nacional pelo governo norte-americano é tão elevado que o total das exportações representa apenas 20% do que é adquirido pelas Forças Armadas; (d) o valor da importação de material de defesa pelos EUA é menor do que a vigésima parte (5%) do valor das suas exportações.

Mesmo países como França, Alemanha, Itália, e Grã-Bretanha, até há alguns anos verdadeiras potências do mercado militar internacional, têm sido incapazes de impedir o aumento de sua dependência de insumos produzidos nos EUA. É também cada vez mais flagrante a distância que os separam em termos da estrutura científica e tecnológica militar. Ademais, e como era de se esperar, a dependência de insumos em relação ao exterior, em particular aos

EUA, é ainda maior no caso dos países em desenvolvimento (Brauer, 1998). Como já vaticinava Hayward (2001, p. 128) há alguns anos, “é difícil enxergar o fim da hegemonia tecnológico-militar norte-americana”.

Uma característica paradoxal desse processo, mas que mostra seu poder de neutralizar forças que o contrabalançam, é que não parece estar ocorrendo, no âmbito dos demais países produtores (como os da União Européia) um aumento significativo de colaboração. Essa situação está refletida no fato de que menos de 5% do orçamento

## À medida que aumenta a velocidade da introdução de inovações no setor civil, as organizações militares da maior parte dos países produtores de sistemas de armas têm se voltado para o setor civil em busca de tecnologias de uso dual e de descobertas científicas revolucionárias.

européu de P&D militar foi gasto através de iniciativas de colaboração (Neuman, 2006). Ou de que, em 2003, existiam em operação ou em vias de serem iniciados na União Européia, 23 programas nacionais para a produção de carros blindados de combate sem que houvesse alguma colaboração significativa entre eles (SIPRI, 2004).

De fato, à medida que as ameaças convencionais percebidas diminuía com o final da Guerra Fria, que orçamentos de defesa eram reduzidos, e que programas de produção de sistemas de armas diminuía seu ritmo, aumentou a distância dos países europeus em relação aos EUA. Custos de produção e, principalmente, de P&D, e procedimentos de operação e manutenção mais complicados, que requerem pessoal altamente qualificado e peças de reposição mais caras, estão na origem dessa tendência. À medida que o preço das armas mais sofisticadas aumenta e os orçamentos de defesa diminuem, cada vez menos países podem ter acesso às novas tecnologias que caracterizam a moderna “guerra centrada em rede” (*network-centric warfare*<sup>10</sup>).

Buscando contrabalançar esses impactos, uma outra tendência se manifesta no cenário internacional: o estabelecimento de acordos *off-set* entre países produtores de material de defesa. Esses acordos obrigam o exportador a reinvestir (*off-set*) o produto da venda no país comprador, em geral em empresas subcontratadas que passam a produzir componentes a serem utilizados na própria produção do equipamento adquirido (William, 2001). Por associarem a importação de material de defesa com a promoção da atividade industrial local, a qual tenderia ter a implicações positivas em termos de emprego, crescimento econômico e capacitação tecnológica, os *off-sets* têm tido grande aceitação entre os formuladores da política de defesa, tanto de importadores quanto de grandes exportadores de sistemas de armas.

No entanto, os *off-sets* parecem ser mais vantajosos para

os países exportadores do que para os importadores. Pelo menos é isso que mostra a pesquisa internacional coordenada por Brauer e Dunne (2004) com o objetivo de avaliar como os *off-sets* funcionam na prática. A partir da análise de evidência empírica disponível, o trabalho mostra que não é possível afirmar que eles apresentam resultados positivos em termos de desenvolvimento econômico para os países receptores. Como regra geral, a aquisição de sistemas de armas através de acordos de *off-set* é mais custosa do que a compra daqueles “de prateleira”, isto é, os que se baseiam nas *Commercial, Off-The-Shelf Technologies* (COTS), mais baratas, não especializadas e de escopo mais amplo, empregadas no setor civil (PWC, 2005).

Os acordos de *off-set* têm um impacto pequeno em termos de geração de emprego sustentável, não parecem contribuir de forma

substantiva para o crescimento econômico e, com muito poucas exceções, não resultam em significativa transferência de tecnologia. Nem mesmo no interior do setor militar; muito menos para as empresas que operam no setor civil do país receptor. Mais do que isso, nos poucos casos em que ocorreu uma efetiva transferência de tecnologia, ela rapidamente se tornou obsoleta em função do contínuo avanço tecnológico produzidos nos países exportadores.

Outro tema referente ao comércio internacional de sistemas de armas, o relativo aos benefícios sociais e econômicos da exportação de sistemas de armas, tem sido igualmente pesquisado. Um dos trabalhos mais conhecidos (Martin, 2002) analisa a experiência britânica e apresenta três resultados que sugerem que esses benefícios não possuem a importância que as autoridades lhes atribuem. No plano do emprego, verificou-se que quase dois terços das pessoas que perdem seu posto de trabalho em função de uma diminuição das encomendas externas da indústria de defesa se aposentam ou encontram um novo emprego dentro de um ano. No plano distributivo, constatou-se que, dado que as exportações das empresas de material de defesa são pesadamente subsidiadas pelo governo, sua diminuição teria um efeito econômico e social positivo, uma vez que reduziria o subsídio que o contribuinte proporciona àquelas empresas.

No que respeita aos efeitos indiretos, mostrou-se que a suposição de que a exportação de MD britânico poderia levar a um efeito positivo em termos da exportação de produtos civis tampouco pode ser validada a partir da informação disponível para o período 1970-1997 alimentada no modelo econométrico concebido.

O momento que se inicia em meados da presente década introduz novos elementos nesse quadro. A irrupção de conflitos regionais associados ao chamado terrorismo internacional passou a influenciar de modo radical as políticas de defesa dos EUA e da União Européia no sentido da

promoção de estruturas militares mais flexíveis, responsivas e móveis, focadas em logística e apoio, e na manutenção dos equipamentos. Adicionalmente, a manutenção da tendência de contenção do gasto militar tem contribuído para a necessidade de novos métodos para desenvolver, adquirir, financiar e manter equipamentos de defesa.

As transformações associadas à Revolução nos Assuntos Militares (*Revolution in Military Affairs*), entendida como consequência de uma radical revisão das estratégias de defesa no contexto pós-Guerra Fria, e das mudanças ocorridas nas tecnologias militares, são importantes elementos desse novo quadro.

Esse conceito, que propõe a integração de sistemas até então independentes num único “sistema de sistemas” que proporciona um completo domínio do campo de batalha (independentemente de ele estar situado no ar, na terra ou no mar) se apóia em tecnologias digitais de processamento de dados e de posicionamento global cujo desenvolvimento tem ocorrido no setor civil da economia norte-americana.

Para Schmitt (2000), o crescente papel desempenhado pelas tecnologias civis no âmbito dessa Revolução nos Assuntos Militares é a mudança mais importante experimentada pela base industrial de defesa mundial. Por um lado as empresas que produzem armamentos “clássicos” terão que fazer uso crescente de tecnologias que eles não possuem ou que eles não são capazes de desenvolver tão rapidamente quanto o fazem as empresas do setor civil. Por outro lado, a tendência mais antiga, de perda de importância das plataformas dos sistemas de armas em relação aos sistemas eletrônicos, tem se tornando cada vez mais marcante.

A eletrônica militar e a integração de sistemas passam a ser, então, os mercados mais lucrativos para as empresas.

## **Os acordos de *off-set* têm um impacto pequeno em termos de geração de emprego sustentável, não parecem contribuir de forma substantiva para o crescimento econômico e, com poucas exceções, não resultam em significativa transferência de tecnologia.**

Ao mesmo tempo, torna-se cada vez mais difícil precisar os limites do que se considera indústria de defesa. Mais do que isso, as contribuições realmente inovadoras passam a ser geradas em empresas que se encontram na periferia desta indústria, como as de telecomunicações, eletrônica, optrônica e aeroespacial. O segmento por elas formado está se tornando o mais estratégico e tende a migrar para o núcleo da moderna indústria de defesa.

Num típico processo de causalidade recíproca e de co-organização sistêmica, é possível identificar, de um lado, tendências que vêm forçando o ambiente de P&D militar a internalizar tecnologias provenientes do setor civil através

do acesso a fontes de conhecimento científico e tecnológico até então ignoradas ou muito pouco utilizadas. De outro, políticas assentadas numa mudança dos procedimentos de aquisição das FAs que proporcionam às agências governamentais mecanismos inovadores e mais flexíveis de interação com o setor civil. E, como resultado, uma configuração das interfaces tecnológico-produtiva e militar-civil bastante distinta daquela que é percebida por aqueles que, na periferia econômica e geopolítica em que se situam países como o nosso, não têm tido a oportunidade de avaliar as implicações das novas tendências e políticas em curso no cenário mundial.

## **Considerações Finais**

Esta seção conclusiva retoma a colocação feita no início acerca da intenção deste trabalho de contribuir para a melhoria da política pública relacionada ao tema da revitalização da indústria de defesa brasileira e para aumentar a capacidade da opinião pública de nela influenciar mediante uma exposição de temas pertencentes ao campo da Economia de Defesa.

Nesse sentido, cabe ressaltar dois aspectos.

O primeiro se refere à necessidade de revisar a visão predominante no País acerca do impacto econômico e tecnológico da produção e P&D militares. De fato, os trabalhos resenhados neste artigo convergem no que respeita às orientações que formulam para a política de defesa dos países produtores de material de defesa – em especial, para aquela concernente aos instrumentos e arranjos institucionais que têm por objetivo a promoção do *spin-off*. Como afirma Guichard (2005, p. 195) apoiando-se em contribuições bem anteriores (Ergas, 1992, e OECD, 1999), “a organização da produção das inovações militares na forma de uma estrutura de programas (...visando ao *spin-off*...) está sendo colocada em xeque em muitos países ocidentais”.

O segundo aspecto diz respeito à necessidade de uma melhor avaliação dos custos e benefícios da revitalização da ID brasileira tendo em vista o cenário internacional.

Stephanie Neuman, que é uma brilhante economista de defesa norte-americana e, também, uma das maiores autoridades mundiais sobre as indústrias de defesa dos países em desenvolvimento, apresenta, ao final de seu último trabalho aqui repetidamente citado (Neuman, 2006), uma reflexão bastante apropriada.

Segundo ela, existem três tipos de estados. Os poucos que comandam, a maioria que obedece e os rebeldes – grupo integrado por um pequeno número de um países periféricos que desafia o domínio das grandes potências, e que o têm feito à custa do sacrifício dos interesses de seus cidadãos. Atualmente, a maioria dos Estados parece não

ter outra escolha que não seja aceitar a hierarquia internacional existente, dominada pelos EUA, se quiserem se desenvolver e fortalecer os seus próprios sistemas políticos e econômicos. Ainda que qualquer Estado possa resistir a essa hierarquia, o preço de fazê-lo tem se tornado tão alto que a maior parte deles se encontra cada vez menos disposta a assumi-lo.

Referindo-se à situação dos países europeus, a autora afirma que o caráter unipolar que assumiu essa hierarquia, particularmente notável em relação ao comércio e produção internacional de armas, coloca pesadas restrições às respectivas políticas de defesa. Independentemente da posição que anteriormente ocupavam na hierarquia da produção mundial, todos os países passaram a depender crescentemente dos Estados Unidos para a obtenção das tecnologias avançadas de que necessitam para modernizar suas indústrias de defesa. Na medida em que passam a depender dos EUA até mesmo para realizar suas vendas ao exterior, cresce a disposição desses países para participar dos arranjos comerciais liderados pelas empresas norte-americanas. E, também, para participar do fornecimento do material de defesa adquirido pelas Forças Armadas norte-americanas. Essa situação não tende somente apenas a reforçar a influência direta dos EUA no comércio e produção de armas. Sua influência política indireta também aumenta na mesma proporção.

O custo que incorreriam esses países ao desafiar esse estado de coisas e de evitar o controle cada vez maior dos EUA sobre o ritmo do desenvolvimento da tecnologia e da produção militar em nível mundial é tão alto que aceitar a sua manutenção compensa os benefícios, ainda que magros, que ele proporciona.

O comportamento do governo dos EUA varia, tanto em termos de intensidade quanto de conteúdo, dependendo do “grau de rebeldia” e da importância estratégica para os interesses norte-americanos do país em questão. Ou, em outras palavras, da sua disposição em seguir cooperando para manter essa situação. Isto cria um circuito alimentado de crescente poder por parte dos EUA no sentido de penalizar comportamentos “rebeldes”, sem que isso implique em premiar comportamentos cooperativos. A autora conclui dizendo que dada a estrutura do setor militar existente em nível mundial, os países produtores de armas têm poucas opções que não seja a de aceitar as preferências e exigências norte-americanas.

Esses e outros aspectos levantados neste trabalho têm servido como alerta para as autoridades de países que pretendem iniciar ou aumentar suas atividades no setor de produção de material de defesa.

No nosso caso, a expectativa é que eles possam auxiliar no processo decisório em curso que visa à revitalização da ID. A partir da consideração de que esse setor só existe nos países democráticos que são grandes fabricantes porque suas sociedades avaliam que existem ameaças externas relevantes, este trabalho procura mostrar aos nossos toma-

dores de decisão que a intenção desses países ao buscar resultados econômicos e tecnológicos do seu esforço militar é sempre posterior a esta avaliação.

## Notas

<sup>1</sup> A idéia de que a profissionalização das Forças Armadas brasileiras poderia ocorrer pela via científico-tecnológico-produtiva foi sintetizada em Dagnino (1994) e Dagnino e Franko (1992). Naquela época, tal como no presente, a dedicação dos militares ao reaparelhamento e à produção de material de defesa era muito bem recebida pelas elites civis.

<sup>2</sup> Teve-se o cuidado de remeter a notas de rodapé as adrede escassas referências à realidade brasileira.

<sup>3</sup> Desde um dos primeiros trabalhos publicados no País sobre a indústria de defesa (Dagnino, 1983), até os que refletem minha recente decisão de voltar a abordar o tema (Dagnino, 2005), minha preocupação tem sido sempre a de tratá-lo como um objeto de pesquisa acadêmica. E, como tal, submetido aos compromissos que usualmente a caracterizam. Os quais incluem o acompanhamento e difusão da produção internacional relativa às questões que, como cidadão brasileiro, me parecem importantes para informar nosso processo de tomada de decisão.

<sup>4</sup> Neste volume, cujo objetivo foi dar a conhecer a opinião dos maiores conhecedores do assunto, e que conta inclusive com um texto assinado por vários ex-ministros de C&T e de Defesa, todos os artigos, com exceção do acima citado (Dagnino, 2005) enfatizam de forma radical, ainda que pouco fundamentada em informação secundária ou primária e tampouco nos trabalhos publicados por economistas de defesa, os efeitos econômicos e tecnológicos positivos da P&D e da produção militar.

<sup>5</sup> Em Dagnino (1983) se mostra como a indústria de defesa brasileira conseguiu aproveitar-se dessa tendência produzindo sistemas de armas que, por não estarem a ela sujeitos, conseguiram ocupar o lucrativo mercado dos países árabes.

<sup>6</sup> O tema dos “enclaves produtivos dificilmente sustentáveis” foi analisado para o caso brasileiro em Dagnino (1988) e Dagnino e Proença (1998).

<sup>7</sup> Em Dagnino (1988 e 1994) se apresenta uma explicação para essa tendência, que então recém começava a manifestar-se, tendo como referência a idéia de que o paradigma técnico-econômico eletro-eletrônico, que havia sido introduzido no meio militar, estava amadurecendo e ganhando eficiência e confiabilidade em função de sua aplicação no setor civil.

<sup>8</sup> Em Dagnino (1988) e em Dagnino e Proença Jr. (1998) se tenta reinterpretar esta proposição tendo em vista o contexto tecnológico-produtivo brasileiro. Conclui-se aí que, em função da vigência de uma racionalidade econômica avessa à inovação que tende a privilegiar a importação de tecnologia, é ainda menos plausível do que nos países avançados a existência de um efeito de *spin-off*.

<sup>9</sup> Segundo Neuman (2006), mesmo os maiores produtores europeus de sistemas de armas importam entre três e catorze vezes mais equipamento de defesa que os EUA como uma percentagem das suas exportações (a Grã-Bretanha importa

50% das suas exportações, a França importa 28%, a Alemanha 68%, e a Rússia 16%).

<sup>10</sup> O conceito se refere à interconexão entre sensores, sistemas de comunicação, e sistemas de armas numa rede concebida para proporcionar uma visão integrada do campo de batalha para todos os níveis de comando e controle, e até mesmo para o soldado individual.

## Referências

- Alic, J., Branscomb, L., Brooks, H., Carter, A., Epstein, G. *Beyond Spinoff: Military and Commercial Technologies in a Changing World*. Boston: Harvard Business School Press, 1992.
- Benoit, E. *Defence and Economic Growth in Developing Countries*. Boston: Lexington Books, 1973.
- Brauer J. "Survey and Review of the Defense Economics Literature on Greece and Turkey: What Have We Learned?", *Defence and Peace Economics*, Vol. 13, No. 2, 2002.
- Brauer, J. and Dunne, J. P. (eds.). *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets*. London: Routledge, 2004.
- Dagnino, R. "A Indústria de Armamentos: o Estado e a Tecnologia". *Revista Brasileira de Tecnologia*, 1983.
- Dagnino, R. "Cuando Negocios No Son Negocios - Los Aviones Militares Brasileños". *Nueva Sociedad*, Caracas, no. 97, 1988
- Dagnino, R. "The Barracks Or Into The Labs? Military Programmes And Brazilian S&T Policy". *Science And Public Policy*, Vol. 20, No. 6, 1994.
- Dagnino, R. (2005) "Sobre a revitalização da Indústria de Defesa Brasileira". In: J. Almeida Pinto, A. Ramalho da Rocha, R. Pinho da Silva (orgs.), *As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País*, Brasília: Ministério da Defesa do Brasil, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2005.
- Dagnino, R., Franko, P. "Membership In The First World Geostrategic Club: Possibilities For Brazil". *Defense Analysis*, Vol. 8, No. 3, 1992
- Dagnino, R., Proença Jr, D. "The Brazilian Arms Industry and Civil-Military Relations". In: Mary Kaldor, Elrich Albrech, Genevieve Schmeder (orgs.), *The end of Military Fordism: Volume II Restructuring the Global Military Sector*. Londres: UNU/WIDER, 1998.
- Driessnack, J. e King, D. "An initial look at technology and institutions on defense industry consolidation". *Defense AR Journal*, Vol. 11, No. 1, 2004.
- Dunne P. "The political economy of military expenditure: an introduction". *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 14, No. 4, 1990.
- Dunne, J.P., R.P. Smith e D. Willenbockel. "Models Of Military Expenditure And Growth: A Critical Review". *Defence and Peace Economics*, Vol. 16, No. 6, 2005.
- Dunne, P., "Economic effects of military spending in LDCs: A survey". In: Nils Petter Gleditsch, Adne Cappelen, Olav Bjerkholt, Ron Smith e Paul Dunne (eds.), *The Peace Dividend*, Amsterdam: North Holland, 1996.
- Ergas, H., *A Future Mission for Mission-oriented Industrial Policies? A Critical Review of Developments in Europe*. Paris: OECD, 1992.
- Gansler, J. *The Defense Industry*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1980.
- \_\_\_\_\_. *Defense Conversion: Transforming the Arsenal of Democracy*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1995.
- Guichard, R. "Suggested repositioning of defence R&D within the French system of innovation". *Technovation* 25, 2005.
- Hartley, K. e Sandler, T. (eds.), *Handbook of Defense Economics vol. 1 (Handbooks in Economics)*. Elsevier Science, 1995.
- Hartley, K., Singleton, J., "Defense R&D and crowding out". *Science*, 1990.
- Hayward, K. (2001). The globalisation of defence industries. *Survival*; Summer; 43, 2; Academic Research Library.
- James, A. *US Defence R&D Spending: an analysis of the impacts*. Rapporteur's report for the EURAB working group ERA Scope and Vision, 2004.
- \_\_\_\_\_. "The Place of the UK Defense Industry in its National Innovation System: Co-evolution of National, Sectoral and Technological Systems". In Reppy, 2000.
- Kaldor, M. *The Baroque Arsenal*. Londres: Deutsch, 1982.
- Kelly, T. and M. Rishi. "An empirical astudy of the spin-off effects of military spending". *Defence and Peace Economics*, Vol. 14, No. 1, 2003.
- Martin, S. "Do military exports stimulate civil exports?" *Applied Economics*, Vol. 34, No. 5, 2002.
- Molas-Gallart, J. "Measuring defense R&D: a note on problems and shortcomings". *Scientometrics*, Vol. 45, No. 1, 1999.
- Neuman, S. (ed.) *International Relations Theory and the Third World*, 1995.
- \_\_\_\_\_. "Defense Industries and Global Dependency". *Orbis*, Summer 2006.
- OECD. *Etudes économiques de l'OCDE 1998-1999*. Paris: OECD, 1999.
- Perani, G. *Military technologies and commercial applica-*

- tions: *Public policies in NATO countries*. Roma: Centro Studi di Politica Internazionale, 1997.
- Pinto, J., Rocha A. e Silva, R. (orgs.) *As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País*. Brasília: Ministério da Defesa do Brasil, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2005.
- PriceWaterhouseCoopers. *Civil aerospace in the 21st century - Business as Usual...or a Fresh Start?* 2005.
- Ram, R., "Defense expenditure and economic growth". In: Keith Hartley, Todd Sandler (eds.), *Handbook of Defense Economics*. Amsterdam: Elsevier, 1995.
- Reppy, J. (ed.). "The Place of the Defense Industry in National Systems of Innovation". *Occasional Paper*, No. 25, Ithaca, 2000.
- Ruttan, V. *Is War Necessary for Economic Growth?: Military Procurement and Technology Development*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Sandler, T. e Hartley, K. *The Economics of Defense*. Cambridge University Press, 1995.
- Schmitt, B. *From cooperation to integration: defence and aerospace industries in Europe*. Institute for Security Studies of WEU, 2000.
- Smith, R.P. "Defence expenditure and economic growth". In N.P. Gleditsch, G. Lindgren, N. Mouhieb, S. Smith and I. de Soysa (eds.), *Making Peace Pay: A Bibliography on Disarmament and Conversion*, Laremount: Regina Books, 2000.
- William E. "The value of military industrial offsets". *DISAM Journal*, Vol. 24, No. 2, 2001.

Resenha | Sérgio França Danese

# Crítica da ordem injusta

**A** reflexão sobre as relações internacionais no Brasil acaba de ser sensivelmente enriquecida com a publicação, pela Fundação Alexandre de Gusmão, de *A ordem injusta*, a esplêndida tese de Curso de Altos Estudos (Instituto Rio Branco) de Alexandre Parola, um dos grandes valores do pensamento diplomático brasileiro contemporâneo e certamente um dos diplomatas com mais sólida formação filosófica hoje no serviço exterior brasileiro.

Originalmente intitulada *Crítica da ordem injusta*, de flagrante e compreensível inspiração kantiana como é natural em um autor com a formação de Parola, a obra tem um imenso valor descritivo e analítico nos estudos sobre as relações internacionais em geral e sobre a diplomacia brasileira pós-1985. Elegantemente escrito, *A Ordem Injusta* desenvolve a crítica da ordem injusta como um conceito a definir

*Sérgio França Danese é autor de Diplomacia presidencial (história e relações internacionais, Topbooks) e A sombra do meio-dia (romance, Topbooks), diplomata de carreira desde 1980 e atualmente Embaixador do Brasil na Argélia. As opiniões aqui emitidas são pessoais.*

## A ordem injusta

De Alexandre Parola

Prefácio de Georges Lamazière

Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007

506 páginas.

não apenas uma parte importante do pensamento nas relações internacionais, mas também da *praxis* diplomática de inúmeros Estados, tomando o Brasil como exemplo e caso de estudo. A obra alia o conhecimento profundo e o manejo crítico de importante instrumental teórico internacional no campo da filosofia política e da teoria das relações internacionais a uma análise reflexiva e valorativa da prática e do discurso diplomáticos do Brasil contemporâneo, com ênfase na atualidade da nossa política externa, que o autor define com uma fórmula inteligente e que tenderá a permanecer – o “pragmatismo democrático”.

Trata-se de texto denso, de grande complexidade conceitual e analítica e que só poderia ter sido escrito por alguém com uma sólida formação filosófica e uma extraordinária capacida-

de de manejar instrumentais de análise abstratos, sem contudo perder de vista a matéria-prima da diplomacia, que são as relações de poder, a concretude das relações internacionais, a memória histórica, as circunstâncias interna e externa do seu país e o seu projeto nacional e diplomático.

De fato, o autor demonstra ter sólido conhecimento da filosofia política e da teoria das relações internacionais, movendo-se com familiaridade surpreendente – mais que isso, com verdadeira autoridade – dos clássicos como Tucídides, Hobbes e Kant aos contemporâneos como Rawls e Habermas. Mas mostra também conhecimento amplo da política externa brasileira, que analisa de forma competente e motivada, preferindo uma abordagem densamente teórica – e portanto extraordinariamente mais complexa – à opção, que seria também possível, mas certamente mais fácil, de uma abordagem descritiva sobre a história e a prática contemporânea da política externa brasileira (e mesmo das relações internacionais em geral) referidas à reforma das estruturas mundiais de poder.

O autor proporciona, assim, com base em um instrumental que domina com naturalidade, uma interpretação original do discurso e da prática diplo-

mática brasileira contemporânea no que se refere à sua crítica à macroestrutura internacional e aos seus apelos e iniciativas em favor de alterações nessa macroestrutura, em particular em relação à esferas axiológica ou dos valores, com a questão dos direitos humanos e do desenvolvimento social: à esfera econômica, com a questão do desenvolvimento no âmbito da OMC e em particular no quadro da atuação do G-20; e à esfera de segurança, com a questão da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, áreas de atuação que escolhe por sua exemplaridade intrínseca e por mostrarem o útil corolário que se extrai da práxis brasileira da crítica da ordem injusta:

### **A ordem injusta desenvolve a crítica da ordem injusta como um conceito a definir não apenas uma parte importante do pensamento nas relações internacionais, mas também na *praxis* diplomática brasileira.**

a valorização da democracia no plano internacional como corolário natural da democracia no plano interno e portanto do multilateralismo como elemento promotor da ordem e da justiça nas relações internacionais.

A originalidade da obra está em buscar mostrar como a filosofia política e a teoria das relações internacionais – campos fundamentais em que a formação do especialista brasileiro em relações internacionais exige conhecimentos ao menos básicos, ao lado dos conhecimentos indispensáveis sobre a história das relações internacionais – oferecem elementos para, primeiro, discutir de forma abstrata, mas eficaz, a questão da ordem internacional vista sob o prisma dos valores e da justiça – objeto último dessa “crítica da ordem injusta” que o autor competentemente realiza – e, segundo, reforçar essa crítica, legitimando-a também com o fundamento da filosofia política, e não apenas em termos genéricos ou abstratos, mas na sua concretização, de que é exemplar a diplomacia brasileira.

O discurso e a práxis diplomáticos

brasileiros mais recentes – a partir da redemocratização de 1985 – são assim examinados, de forma geral, mas com ênfase nas três linhas de atuação citadas acima, como pertencentes a uma escola de *policy* que se afilia a uma rica e generosa tradição do pensamento político ocidental de corte humanista e pode por ele ser não apenas teorizada, mas explicada e sobretudo valorizada e intelectualmente legitimada. Essa valorização filosófica e política é útil e oportuna em um mundo em que o realismo e as concepções da macroestrutura internacional à base de puras relações de poder, de interesses concretos imediatos e de grande cinismo oportunista tendem a descartar *ab*

*initio*, e sem qualquer atitude crítica, as abordagens reformistas, o reivindicacionismo e o ativismo de um país como o Brasil, que ficaria assim relegado a um papel passivo nas relações internacionais.

Na longa argumentação teórica que precede a análise propriamente da crítica brasileira da ordem injusta, são particularmente relevantes para o ponto de vista da diplomacia brasileira as análises que o autor desenvolve, com base na sua exposição problematizada dos pensadores que fazem a crítica do olhar realista, sobre, primeiro, a questão do futuro do papel do Estado Nacional e sobre a possibilidade, primeiro filosófica e depois política, de uma ordem internacional pós-estatal, com ou sem a preservação de margens diferenciadas de atuação para o Estado; e, segundo, sobre a questão da definição filosófica (o que é) e política (como alcançar) da justiça nas relações internacionais.

A obra é muito feliz ao construir um arcabouço teórico para a compreensão da possibilidade filosófica de um discurso de crítica à ordem injusta

em que o Estado guarda a sua importância central. Esse arcabouço teórico permite ao autor, valendo-se de pensadores que refletem cuidadosamente sobre as relações internacionais levando em conta o indivíduo, as relações sociais e a estruturação interna dos Estados-nação democráticos, chegar à idéia-força fundamental do seu trabalho: que “[a] liberdade e a igualdade que se reconhecem como indispensáveis na construção de ordens políticas domésticas justas têm tradução para o cenário internacional: seus nomes são autonomia, na prerrogativa inviolável de cada sociedade construir livremente seu futuro, e soberania, no reconhecimento da igualdade fundamental de todos os Estados”. E conclui, projetando esse arcabouço teórico para a análise da prática diplomática – discurso e ação – brasileira: “Uma ordem internacional mais justa será uma ordem que assegure e amplie os espaços dessa igualdade e dessa liberdade. A crítica da ordem injusta articulada pela diplomacia brasileira pode ser entendida como uma resposta a esse desafio.” (p. 362).

A obra é oportuna também ao chamar a atenção para um dilema crucial que subjaz ao ativismo reformista de um país como o Brasil: a tentação de reagir à injustiça da ordem apenas por meio da diminuição do diferencial de poder em relação aos países beneficiários dessa ordem, não buscando alterar a ordem, mas apenas a sua posição relativa dentro dela e assim contribuindo apenas para um congelamento da estrutura do poder mundial, para retomar uma expressão cara ao discurso brasileiro de crítica da ordem injusta. A conclusão pela possibilidade, legitimidade e eficácia de uma atuação brasileira pautada pelo “pragmatismo democrático” é correta e de grande valor analítico e conceitual para a diplomacia brasileira.

O texto é instigante e sua análise da crítica da ordem injusta na política externa brasileira desde a redemocratização de 1985 evoca ainda no leitor não apenas questões e aspectos ligados à própria teoria das relações internacio-

nais e à filosofia política, mas também à história diplomática internacional e brasileira, férteis, ambas, de exemplos de proposições discursivas ou de iniciativas concretas que têm relação com a crítica da ordem injusta, seja ela uma crítica geral ou circunscrita a algum aspecto específico. O texto lança uma luz nova e organizadora a política externa brasileira, de que são exemplos marcantes episódios ou etapas da

## **A obra é muito feliz ao construir um arcabouço teórico para a compreensão da possibilidade filosófica de um discurso de crítica à ordem injusta em que o Estado guarda a sua importância central.**

nossa trajetória reivindicacionista ou revisionista que vai da insurgência contra os Tratados desiguais com a Grã-Bretanha até os apelos e proposições da Política Externa Independente por um mundo reformado, passando pela nossa defesa do princípio da igualdade soberana dos Estados na Conferência da Haia de 1907, a cessão do condomínio da Lagoa Mirim ao Uruguai por Rio Branco, a nossa conturbada retirada da Liga das Nações em 1926, o nosso esforço por obter um assento permanente no CSNU em 1945 ou a nossa Operação Pan-Americana, para ficar em exemplos históricos mais distantes do período atual, que interessa mais de perto ao autor. No caso da História geral das relações internacionais, a obra permite enriquecer a análise de temas como a campanha antiescravagista da Anti Slavery Society britânica, o idealismo wilsoniano, a crítica impiedosa feita à ordem estabelecida por Versalhes em 1919 por um Keynes (*The economic consequences of the peace*) ou um Harold Nicolson (*Peacemaking 1919*), o progresso concreto duramente obtido na área internacional de direitos humanos ou ainda os movimentos civis, muitas vezes apoiados por parte do *establishment* de países desenvolvidos, que se opuseram à Guerra do Vietnã e a outras manifestações do intervencionismo americano, euro-

peu ocidental ou soviético em terceiros países, para citar apenas alguns exemplos. São todos temas cuja análise muito se beneficiaria de uma abordagem filosófica como a que propõe o autor ao examinar a questão da *crítica da ordem injusta* na teoria das relações internacionais em geral ou na política externa contemporânea do Brasil em particular.

O autor parte da análise teórica

do realismo, que exemplifica com a Doutrina Bush, e em seguida procede à análise crítica do realismo a partir da perspectiva dos valores e da possibilidade do conceito de justiça aplicado às relações entre as sociedades e os Estados, com base em diversos expoentes do pensamento sobre as relações internacionais. Não deixa, contudo, de ser crítico em relação aos autores que escolheu para desenvolver a sua abordagem. Exemplo dessa atitude independente e assertiva do autor sobre os seus referenciais preferidos é a crítica que faz a Habermas quando este considera como fatal e desejável a obsolescência do Estado nacional e “as formas de identidade coletiva democrática que historicamente se abrigaram e floresceram sob a sua égide”. A conclusão crítica do autor sobre a abordagem habermasiana é muito feliz, pertinente e atual: “Ao decretar o fim do Estado-nação, Habermas se aproxima perigosamente de armadilha retórica – armadilha hegeliana – semelhante à que levou à decretação do fim da história. Nem um nem outro. Ambos vivem. E na história e nas comunidades nacionais os homens constroem seus caminhos em busca de emancipação e de justiça.” (p. 356).

O capítulo III é de grande valor analítico e apresenta um quadro sucinto, mas essencial, da política externa brasileira desde 1985 vista sob

o ângulo da sua crítica da ordem injusta. O capítulo, que se inicia ainda com uma importante discussão teórica, mais aplicada ao caso concreto do Brasil, sobre a possibilidade de uma potência média ter uma atuação não-realista, evolui rapidamente para constituir o que certamente é uma das melhores sinopses analíticas da política externa brasileira democrática, pintando um quadro concentrado, preciso e inteligente das diferentes etapas de evolução da crítica brasileira da ordem injusta sob os Governos que se sucedem, em um processo contínuo de construção, consolidação e aperfeiçoamento de um discurso e de uma prática diplomáticas que foram forjando parte importante da atual personalidade internacional do Brasil.

A obra ajuda a forjar, assim, dois vastos conceitos-síntese, de grande pertinência e eficácia para analisar, valorizar e entender parte importante da nossa política externa e das relações internacionais como um todo – a “crítica da ordem injusta”, que identifica a um tempo uma densa escola de pensamento e uma linha de práxis nas relações internacionais, e o “pragmatismo democrático”, que sintetiza a política externa brasileira contemporânea como uma das manifestações da crítica da ordem injusta. E, se alguma dúvida pudesse pairar sobre o interesse dessa realização, basta lembrar a importância desse tipo de conceitos-síntese numa era caracterizada pelos *sound bites* da mídia e pela prevalência da velocidade e da agilidade intelectual a que nos obrigam tempos acelerados e um *attention span* cada vez menor da opinião pública, dos formadores de opinião e sobretudo dos responsáveis pelas decisões de Estado.

# Eleições nacionais e integração regional

**A**s implicações das últimas eleições presidenciais e parlamentares do Paraguai merecem séria reflexão não apenas de parte, como é óbvio, dos cidadãos paraguaios, mas também dos brasileiros.

A rigor, em termos estritamente numéricos, os resultados não foram um triunfo retumbante para a oposição nem uma derrota arrasadora para o governo. A *Alianza Patriótica para el Cambio* (PAC) conquistou a presidência do país, e o *Partido Colorado* perdeu, com a chefia do Executivo, a hegemonia que durante sessenta e um anos mantivera sobre a política paraguaia. Conservou-se, porém, no Congresso, como a maior força parlamentar, capaz de criar consideráveis dificuldades ao governo recém-eleito e à coalizão heterogênea que o apóia. Num país com tradições democrático-institucionais mais sólidas, tal resultado nas urnas poderia nada representar de extraordinário, mas no Paraguai, é uma mudança radical. Por sua vez, para o Brasil, depois mais de

seis décadas de diálogo com o Partido Colorado, será uma mudança drástica de interlocução.

Já durante a campanha eleitoral, foi possível observar um certo tom anti-brasileiro, cujo pano de fundo, assinalado inclusive pela candidata oficial, Blanca Olvear, do Partido Colorado, era a alegada percepção popular no país vizinho de que o Brasil tende a tratar de forma unilateral os problemas bilaterais dos dois países. Mais especificamente, os três candidatos – o ex-bispo Fernando Lugo, hoje

tornou-se tema maior da campanha eleitoral.

Ora, o Tratado de Itaipu data de 1973 e tem validade de cinquenta anos, não devendo, pois, ser renegociado antes de 2023. Além disso, o Brasil financiou a construção da usina e é a compra de energia elétrica do Paraguai que tem possibilitado àquele país arcar com o serviço da dívida daí resultante. Em tese, Brasília poderia, pois, assumir uma posição intransigente, usando argumentos jurídicos para defender a intangibilidade do

**A questão de Itaipu, inclusive uma hipotética revisão do tratado respectivo, com vistas a aumentar o preço pago pelo Brasil pela energia comprada do Paraguai, tornou-se tema maior da campanha eleitoral do nosso vizinho.**

presidente eleito, o general reformado Lino Oviedo e a já mencionada Blanca Olvear – referiram-se à questão do preço – por todos eles considerado demasiado baixo – pago pelo Brasil pela sobra da energia de Itaipu pertencente ao Paraguai, mas não utilizada pelo país vizinho. Em suma, a questão de Itaipu, inclusive uma hipotética revisão do Tratado respectivo, com vistas a aumentar o preço pago pelo Brasil pela energia comprada do Paraguai,

Tratado e um raciocínio econômico para opor-se a elevações dos preços hoje pagos ao Paraguai, sobretudo nos montantes às vezes mencionados por nossos parceiros. Esta última atitude é, aliás, defendida pela área técnica do nosso governo. Resta saber, entretanto, se – quer do ponto de vista paraguaio, quer do brasileiro – uma atitude intransigente seria a mais adequada e, sobretudo, se a questão do preço da energia de Itaipu deveria ser encarado

---

**Luiz Augusto Souto Maior**  
é diplomata aposentado. Foi  
Embaixador junto às Comunidades  
Europeias, e Ministro Conselheiro na  
Delegação permanente em Genebra.

como ponto focal do relacionamento econômico futuro dos dois países.

Atualmente, o Paraguai consome cerca de 5% da parte que lhe cabe da energia elétrica da usina binacional, vendendo ao Brasil algo em torno de 95%, pelos quais recebe US\$ 41,80 o MWh (US\$ 39,00 pela energia mais US\$ 2,80 pela cessão de direito), num valor total de US\$ 1,5 bilhão anual, aproximadamente<sup>1</sup>. Ora, o objetivo central do país deveria ser o seu desenvolvimento econômico, o que significaria aumentar o consumo próprio de eletricidade e a exportação de outros bens, não, ampliar apenas

de que pouco teriam a ganhar com um processo de integração que interessaria sobretudo aos países maiores da região, especialmente o Brasil. Esta parece ser a posição, entre outros, do Paraguai, apesar da concentração do seu discurso no problema típico do preço da energia de Itaipu. No tocante ao assunto deste artigo, interessa, pois, a Brasília desfazer a noção aparentemente difundida na opinião pública do país vizinho de que tendemos a manter uma política tacanhamente egoísta em relação a Assunção.

Tanto lá como cá, a evolução de um contencioso monotemático e ime-

Brasil pela parte paraguaia da energia de Itaipu presta-se perfeitamente a tal papel. Acrescente-se ainda que, tratada de forma análoga por todos os candidatos, a reivindicação de uma elevação daquele preço pode ser apresentada como aspiração nacional – e não meramente partidária – de uma nação pobre frente a outra muito mais rica e poderosa. Tal caráter pretensamente nacional do pleito paraguaio e a assimetria entre os dois parceiros tornariam politicamente incômoda uma recusa do Brasil, que teria de escudar-se em argumentos relativamente complexos, de mais difícil apreciação por uma opinião politicamente motivada contra qualquer eventual resistência brasileira. Numa negociação colocada em tais termos, o Brasil ver-se-ia, pois, encurralado na incômoda posição de explorador do mais fraco.

Por outro lado, o preço de simplesmente atender à solicitação do país vizinho seria demasiado elevado, não apenas em termos econômicos (falou-se até em multiplicar por oito o valor atual), mas também pela reação negativa da opinião brasileira e pelo precedente que criaria para outros contenciosos que envolvessem recursos naturais e, mais genericamente, para outros esquemas de integração com países menores.

Portanto, se queremos, ao mesmo tempo, resistir ao pleito paraguaio nos termos em que tem sido apresentado, preservar o bom relacionamento bilateral e evitar danos maiores a nosso projeto político de uma problemática e ainda hipotética integração sul-americana, temos de modificar o formato da negociação que se vem antecipando e que, embora de maneira e com agenda ainda não precisadas, parece inevitável. Em certo sentido, ainda que seja difícil antecipar posições negociadoras a partir de declarações necessariamente genéricas de personalidades nacionais, isto pode já estar ocorrendo.

Segundo a imprensa, Fernando Lugo, já eleito, teria reafirmado que considera “injusto” o preço pago pelo Brasil e que não interessa ao Paraguai

## **Num clima de campanha, como era até há pouco o do Paraguai, é mais pragmático para qualquer candidato concentrar-se em promessas simples, facilmente compreensíveis, mas capazes de sensibilizar fortemente a opinião pública. O preço “injusto” pago pelo Brasil pela energia de Itaipu presta-se perfeitamente a este papel.**

a receita derivada da venda de energia elétrica ao exterior. Para a consecução desse objetivo mais ambicioso de desenvolvimento – cuja responsabilidade incumbe essencialmente aos paraguaios, mas para a qual políticas e iniciativas do Brasil podem contribuir significativamente – o relacionamento entre os dois países teria de ser visto em termos muito mais amplos e abranger aspectos outros que as questões ligadas à usina de Itaipu.

Por sua vez, para o Brasil, que tem como alta prioridade de sua política externa a integração da América do Sul, dois problemas principais se opõem à consecução desse objetivo. O primeiro, que não cabe aprofundar aqui, é o das divergências de interesses e, mais genericamente, o das diferenças de política internacional entre os países que se deseja ver integrados e para os quais, pelo menos no caso do Mercosul, se advoga mesmo o estabelecimento de uma política externa comum. O segundo é a percepção dominante entre vários países menores

diatista para o exame mais amplo e esclarecido de um relacionamento de longo prazo não será tarefa fácil.

Para um grande número de políticos – e não me refiro apenas aos paraguaios – interesse nacional de longo prazo é aquele suscetível de produzir dividendos no espaço de tempo entre duas eleições. Esta percepção imediatista talvez seja o que mais frequentemente separa o mero político do estadista, este último capaz de ver os problemas do país acima dos político-eleitorais. E todos sabemos que a segunda categoria é minoritária. No caso em exame, as implicações de tal situação não se colocam, porém, da mesma forma dos dois lados da fronteira.

Num clima de campanha, como era até há pouco o do Paraguai, é eleitoralmente mais pragmático para qualquer candidato concentrar-se em promessas simples, facilmente compreensíveis pelo eleitorado, mas capazes de sensibilizar fortemente a opinião pública. O preço “injusto” pago pelo

esperar até 2023 para rever os preços pagos pela energia vendida por seu país, mas que vai esgotar todos os canais de diálogo, propondo a criação de um grupo técnico para discutir o assunto<sup>2</sup>. Também segundo a imprensa, o Presidente brasileiro teria comentado com alguns assessores que Lugo precisaria descer do palanque para negociar conosco e que o Brasil não deseja fazer de Itaipu o assunto central da agenda bilateral<sup>3</sup>. Efetivamente, posicionamentos adequados ao calor

radicalizar o diálogo em torno de posições sustentadas durante a campanha e que, por sua vez, o mandatário brasileiro desejaria ampliar a agenda bilateral, na qual Itaipu não seria sequer o tema central. Evidentemente, Assunção também poderia interpretar as observações do presidente brasileiro como reveladoras de nossa intenção de minimizar um problema percebido como fundamental no país vizinho, em favor de uma prioridade mais alta para temas de interesse de Brasília.

## **Se queremos, ao mesmo tempo, resistir ao pleito paraguaio nos termos em que tem sido apresentado, preservar o bom relacionamento bilateral e evitar danos maiores a nosso projeto político de integração sul-americana, temos de modificar o formato da negociação que se vem antecipando e que parece inevitável.**

do debate eleitoral raramente o são a uma mesa de negociação, de modo que os dois pontos do comentário, se corretamente reportados, pareceriam válidos.

Uma interpretação defensável de tais notícias de imprensa – embora elas possam não ser transcrições literais daquilo que foi dito pelos dois líderes – é que o presidente eleito do Paraguai não deseja, uma vez na presidência,

Num clima de compreensíveis – ainda que talvez infundadas – desconfianças recíprocas, pareceria oportuno explicitar um componente de grandeza: a noção de que colocar o pleito específico de Assunção numa agenda mais ampla não significaria, no pensamento brasileiro, minimizá-lo. Tratar-se-ia antes de dar às relações bilaterais e ao interesse nacional paraguaio em seu conjunto o peso que merecem, em

benefício de ambos. Em sentido contrário, centrar o debate entre os dois países no preço da energia de Itaipu equivaleria a apequenar o interesse nacional paraguaio e a amplitude que deve ter o relacionamento entre os dois países.

Por outro lado, ao ampliarmos a agenda bilateral bem além do único ponto até agora aparentemente enfatizado por Assunção, não estaríamos embarcando na “política de generosidade” criticada por alguns analistas, mas simplesmente interpretando o interesse nacional brasileiro com largueza de vistas e tentando conciliar, nas palavras do nosso chanceler, boa vontade, justiça e realismo. Sem esses três ingredientes, adequadamente dosados no processo de negociação, dificilmente poderemos alcançar, brasileiros e paraguaios, aquilo que, como sabe todo negociador, é a essência de qualquer bom acordo: um grau aceitável e razoavelmente equitativo de insatisfação recíproca...

## **Notas**

<sup>1</sup> *O Globo*, 24 de abril de 2008, pág. 31.

<sup>2</sup> *O Globo*, 22 de abril de 2008, pág. 21.

<sup>3</sup> *O Globo*, 23 de abril de 2008, pág. 25.