

MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Nº 63
Outubro – 2005

S U M Á R I O

2 | *A Santa Sé e a Conferência de Helsinque*

Virgílio Arraes

3 | *A presença militar norte-americana no Paraguai: perigo ou paranóia?*

João Fábio Bertonha

6 | *A Comunidade Sul-Americana de Nações no contexto da política externa do Brasil*

Carlos Ribeiro Santana

9 | *Mercosul para principiantes: custos e benefícios*

Paulo Roberto de Almeida

11 | *Inteligência Financeira no Brasil: o curioso papel da soft law*

Felipe Kern Moreira

13 | *O dragão em sua jaula*

Matias Spektor

O dragão em sua jaula

Matias Spektor*

Condoleeza Rice, secretária de Estado dos EUA, encerrou sua segunda visita a China, Japão e Coréia do Sul em menos de cinco meses. A motivação imediata é o reestabelecimento de negociações com a Coréia do Norte para que esta abandone seu programa nuclear.

Os estrategistas de Washington consideram que uma Coréia do Norte “nuclear” representa uma ameaça inaceitável à estabilidade asiática: a posse de armas nucleares pelo regime ditatorial de Pyongyang incentivaria dois de seus vizinhos – Coréia do Sul e Japão – a se armar também, ativando uma perigosa corrida armamentista na região. Na esteira dos atentados de 11 de setembro, a Casa Branca também suspeita de que o governo de Kim Jong-Il possa facilitar a venda de material nuclear a outros países e a grupos terroristas.

Para Jong-Il, abrir mão do programa nuclear pode significar o fim da carreira política. Sem a proteção da União Soviética, desde a década de 1990, a Coréia do Norte conta somente com a proteção da cartada nuclear. Seus líderes veem os EUA como um predador potencial, e sua população é obcecada com a possibilidade de uma invasão estrangeira – um medo que não é infundado, tendo em vista a recente ocupação norte-americana do Iraque e do Afeganistão. Para os líderes da Coréia do Norte, assim como para os do Irã, ter armas nucleares, ou ao menos ter capacidade de construí-las rapidamente, continua a ser a fórmula mais eficiente para barrar os desígnios da Casa Branca.

A disputa entre EUA e Coréia do Norte pelo programa nuclear desta última já se arrasta há mais de vinte anos. Em 1994, o então presidente Bill Clinton negociou um exitoso acordo-marco que garantia a soberania norte-coreana em troca do abandono de suas ambições nucleares. Mas, em 2002, o esquema

fracassou em meio a suspeitas de ambos os lados e à violação de seu espírito e letra. Nos últimos três anos, quatro rodadas de negociações fracassaram: os EUA exigem desarmamento antes de qualquer garantia de não-agressão ou incentivo econômico, enquanto a Coréia do Norte quer estar segura de que não será bombardeada antes de sentar à mesa de negociações.

Nos últimos meses, entretanto, os norte-coreanos aceitaram a proposta de retomar as negociações com os EUA, das quais também participam Coréia do Sul, Japão, China e Rússia. E em poucos dias, houve avanços significativos. A Casa Branca disse não ter intenções de agredir a Coréia do Norte já que se trata de um país soberano – um gesto calculado para reverter a postura norte-americana de janeiro passado, quando Condoleeza Rice chamou o país de ‘reduto de tirania’. Enquanto isso, Bush deixou de referir-se a Kim Jong-Il como ‘um homem perigoso’ para chamá-lo de ‘Senhor’. A nova postura trouxe dividendos imediatos: Jong-Il adotou um tom mais conciliatório, aceitou mais uma rodada de negociações e tem mantido aberto o canal informal de conversas com o governo Bush em sua representação diplomática perante as Nações Unidas, em Nova Iorque.

Mas o sucesso dessas negociações pende por um fio. A linha-dura norte-americana afirma que o gesto de Pyongyang é apenas uma armadilha para ganhar tempo na produção de armas nucleares. A hipótese não pode ser descartada – há bons motivos para desconfiar de Pyongyang: afinal de contas, em 2002, seus líderes foram forçados a admitir, com base em provas coletadas pelo serviço de inteligência norte-americano, que o país mantinha um programa secreto de enriquecimento de urânio. Da mesma forma, documentos recentemente abertos à pesquisa em arquivos soviéticos revelam que, ao longo dos anos da Guerra Fria, a Coréia do Norte não hesitou em usar

* Doutorando em Relações Internacionais na Universidade de Oxford (Inglaterra).

mentiras e extorsões como instrumentos normais de diplomacia em seu relacionamento com Moscou, seu principal aliado e protetor. Tal ambiente de incerteza fortalece os membros do governo Bush que advogam uma abordagem de poucas concessões. Por sua vez, a linha-dura norte-coreana acredita que os EUA não estão dispostos a tratar o país como um Estado soberano e negociar em condições de igualdade, tentando impôr-se pela força. Se esse grupo vencer o debate interno em Pyongyang, será muito difícil que o país aceite abandonar a opção nuclear.

Nessa negociação, o que está em jogo na perspectiva de longo prazo é o desenho de um novo mapa estratégico para uma região que promete ser o principal teatro de instabilidade no século 21.

O problema da China

O maior desafio ao poder norte-americano nas próximas décadas não emana da Coreia do Norte, mas da China. A China é o único poder asiático capaz de transformar sua vizinhança numa esfera de influência direta. Para isso, ela teria que resolver os vários problemas que enfrenta na região. O país compartilha fronteiras, muitas das quais disputadas, com 13 vizinhos. A China também considera haver perdido parte significativa de seu território no último século: ela reclama Taiwan e uma série de ilhas menores em sua vizinhança.

Mas, ao menos por enquanto, a capacidade de projeção de poder militar da China é limitada. Suas armas são obsoletas, e seu gigantesco exército carece de treinamento para um cenário de conflito armado com os EUA, que até o momento têm assegurado a independência *de facto* de Taiwan. Por isso, muitos acreditam que a China de hoje não tem condições de transformar-se em potência hegemônica em sua região.

Entretanto, os estrategistas norte-americanos concordam que a China continuará crescendo economicamente e que isso a levará a ampliar suas ambições internacionais. Eles crêem que, à medida em que o país cresça, seus interesses entrarão em conflito com os dos EUA. Por isso, o anúncio em

Pequim de um aumento de 12.6% no orçamento militar – o terceiro maior do planeta – atíçou ainda mais os que alertam contra o perigo chinês.

Até o momento, os EUA têm lidado com a China mediante duas táticas complementares. Por um lado, uma política de contenção para dificultar a potencial expansão territorial que transformaria a China na potência asiática incontestada. Por outro, uma política de engajamento que oferece ao país incentivos econômicos e políticos para que seus líderes se sintam satisfeitos com os níveis atuais de poder, influência e prestígio no mundo. A estratégia é fazer com que a China se interesse por preservar a ordem internacional vigente e resista a tentação de revertê-la.

Contenção

A atual política de contenção data dos anos da Guerra Fria. Já naquela época, os EUA eram o pivô da estabilidade asiática. Sua rede de soldados na região chegava a 100 mil, e Washington era a principal fonte de segurança de Taiwan, Coreia do Sul e Japão. O governo Bush fortaleceu essa orientação ao chamar a China de 'rival estratégico' – uma etiqueta que lembra a contenção norte-americana da expansão soviética após a Segunda Guerra Mundial.

Bush também introduziu novos instrumentos de contenção. Um deles é o incomum alinhamento norte-americano com a Índia – único país asiático capaz de ombrear a China em população e recursos. Durante os últimos cinquenta anos, o relacionamento EUA-Índia foi tradicionalmente distante e desconfiado. Mas Bush o rebatizou de 'parceria estratégica', e o Departamento de Estado passou a apoiar, nos bastidores, a candidatura indiana a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Em recente visita a Nova Déli, Condoleezza Rice chamou seus anfitriões de 'poder global', satisfazendo a demanda indiana por reconhecimento de seu suposto *status* especial na comunidade das nações. Bush também aceitou repassar tecnologia nuclear civil para Nova Déli, um gesto sem precedente na história da política exterior norte-americana. Na Índia, o governo

abandonou o discurso terceiro-mundista e de não-alinhamento que moldou a identidade da política externa indiana durante a era Nehru/Indira Ghandi (1947-1977). A nova cartada da diplomacia indiana é proclamar-se a 'maior democracia do mundo' – uma ilustração perfeita de como alguns países podem beneficiar-se da retórica norte-americana de 'promoção da democracia'. Mas o alinhamento Washington–Nova Déli ainda é frágil e incerto, dada a história de desconfiança mútua e a existência de inúmeros interesses divergentes.

Outro instrumento de contenção é a renovação da já tradicional aliança entre EUA e Japão. Com sinal verde de Washington, Tóquio aproveitou o contexto dos atentados terroristas do 11 de setembro de 2001 para desenvolver a política de segurança mais assertiva que já viveu desde o fim da guerra em 1945. Nos últimos quatro anos, o Japão passou a utilizar extensivamente sua Marinha e Aeronáutica para missões de patrulhamento na Ásia. O país deu apoio logístico à ocupação do Afeganistão, enviou tropas ao Iraque, desenvolve um sistema anti-mísseis com os EUA e, pela primeira vez, anunciou que, caso a China agrida Taiwan, suas forças fecharão trincheiras com as norte-americanas. Para muitos especialistas, a era do Japão não-militarizado está com seus dias contados. Daí o apoio norte-americano às pretensões japonesas por uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU. A China tem bons motivos para ver o Japão como um inimigo natural. Afinal de contas, o Japão a ocupou militarmente durante um século, e seu império chegou a estender-se do Oceano Pacífico ao Índico, enclausurando a China pelo mar.

O terceiro instrumento de contenção é o relacionamento entre EUA e Austrália, país que vem aumentando suas responsabilidades na Ásia exponencialmente desde os atentados terroristas de setembro de 2001. Hoje, a Austrália mantém soldados espalhados ao longo das várias ilhas e ilhotas de sua vizinhança cujos governos são considerados 'falidos'. Logo após o *tsunami* que devastou grande parte dos litorais asiáticos em 2004, os EUA mobilizaram sua força militar e sua ajuda humanitária numa coalizão

envolvendo Índia, Japão e Austrália, mas excluindo a China.

Movimento similar ocorre com os reforçados laços entre EUA e Indonésia, um dos países mais poderosos da região, que tem muito a ganhar do alinhamento com Washington. Recentemente, a Casa Branca levantou o embargo à venda de armamentos para o governo de Jacarta. A rede de contenção ora desenvolvida pelo governo Bush também inclui países menores: em maio, o número dois do Departamento de Estado, Robert Zoellick, visitou Tailândia, Filipinas, Vietnã, Malásia e Singapura para renovar as alianças com esses países, agora sob o guarda-chuva conceitual do anti-terrorismo.

De todas as iniciativas de Washington para cercar Pequim politicamente, a mais difícil tem sido a operação de convencimento da Europa. Depois do massacre da Praça da Paz Celestial, em 1989, na qual a ditadura chinesa silenciou um protesto popular, o Ocidente impôs um embargo à venda de armamentos de alta tecnologia para a China. Agora, os europeus querem levantar o embargo de olho no inflado gasto militar chinês. A ministra da Defesa da França, Michéle Alliot Marie, ainda argumenta que se o embargo for levantado, o Ocidente poderá ao menos controlar o tipo de armamento ao qual a China tem acesso. Se o embargo permanecer intocado, raciocina, então a China terá um incentivo para desenvolver sua própria tecnologia em armas, tornando o país ainda mais ameaçador.

A atual expansão da presença norte-americana na Ásia não é sem precedentes. O governo Bush tem feito o mesmo na Ásia Central e no Oriente Médio. Atualmente, há tropas norte-americanas controlando territórios no Afeganistão e Iraque, bases militares semi-permanentes na Geórgia, além de pessoal instalado no Uzbequistão e uma íntima aliança com o Paquistão. Em apenas uma década, os EUA substituíram definitivamente os poderes imperiais tradicionais nessas regiões (Grã-Bretanha e Rússia).

O mapa da contenção da China é claro: uma Índia suficientemente fortalecida no sudoeste, um Japão crescentemente militarizado a leste, Indonésia

e Austrália ao sul, e um punhado de nações menores em volta do dragão. O norte fica por conta da Rússia, que compartilha com a China a mais extensa e mais volúvel fronteira do planeta.

Engajamento

A segunda perna da estratégia norte-americana para lidar com a China é o engajamento. A política consiste em envolver o país numa rede de incentivos para que seus líderes queiram, voluntariamente, manter o *status quo* atual. Tais incentivos são econômicos, militares, culturais e diplomáticos.

Economicamente, os EUA têm se esforçado para aumentar a interdependência com a economia chinesa. Assim, Washington financia um déficit de 160 bilhões de dólares na balança comercial bilateral. Além disso, a Casa Branca foi a principal propulsora da incorporação da China na Organização Mundial de Comércio (OMC). Muitos oficiais em Washington vêem com bons olhos o crescente intercâmbio comercial entre China por um lado e Índia e Japão, por outro. A lógica é a do liberalismo: a modernização da economia de um país levará a crescentes pressões domésticas por liberalização política e, no fim das contas, por democratização. E democracia, interdependência econômica e participação em organismos internacionais, diz o argumento, têm efeitos pacificadores sobre a política externa de um país. Segundo essa linha de pensamento, a melhor maneira de assegurar uma China auto-controlada na Ásia é aumentar a exposição do país ao crescimento econômico e a regras multilaterais. Os críticos dessa visão sustentam que o maior risco é, justamente, o da democratização: num país tão grande e de população tão numerosa, a luta competitiva pelo voto do eleitor reacenderia o sentimento nacionalista – potencial estopim de uma política externa agressiva.

Do ponto de vista militar, Washington e Pequim têm cooperado intensamente em questões como terrorismo internacional, serviços de inteligência e treinamento para operações de paz. A política cultural norte-americana para a China tem sido igualmente

cooperativa. Além dos laços já existentes em esportes, turismo e manifestações artísticas, as universidades de ponta dos EUA têm funcionado como principal berço educacional da nova geração da elite chinesa.

Os EUA também têm utilizado os gestos da diplomacia para facilitar a socialização da China no atual ordenamento global. Washington declara publicamente que está lidando com uma grande potência, outorgando a Pequim o prestígio que seus líderes sempre ambicionaram.

Contenção e engajamento são duas faces da mesma moeda. É com esses instrumentos que os EUA tentarão manter o dragão chinês em sua jaula, mesmo quando ele possa (e queira) expandir suas ambições internacionais.

É por isso que a política da Casa Branca para a Coreia do Norte deve ser compreendida no marco mais amplo da estratégia norte-americana para a China.

Janela de oportunidade

Para os EUA, a difícil negociação com a Coreia do Norte representa uma janela de oportunidade única para acomodar a China.

À China não interessa uma Coreia do Norte nuclear – isso somente incitaria Japão e Coreia do Sul a se aproximar ainda mais dos EUA e, possivelmente, a desenvolver tecnologia nuclear também. Entretanto, os líderes chineses preferem um vizinho “nuclearizado” do que o colapso do regime de Jung-Il. Para os estrategistas chineses, o fim da ditadura no vizinho paupérrimo possivelmente levaria a uma desastrosa corrida de refugiados em direção à fronteira chinesa. Portanto, para a China, o objetivo prioritário é manter o regime vizinho em pé, mas “desnuclearizado”.

Ao longo dos últimos meses, o governo Bush tem tentado mostrar à liderança em Pequim que somente ela tem a influência necessária para trazer o regime de Pyongyang de volta à mesa de negociações. O raciocínio faz sentido: a China ainda é a principal fonte de apoio diplomático e econômico da Coreia do Norte e, portanto, é a China que Kim Jong-Il ouvirá com mais atenção.

Mas há dois obstáculos. O primeiro é a capacidade real que a China tem de convencer Jong-Il. Apesar de Pequim ser incontáveis vezes mais poderosa que Pyongyang, a diplomacia norte-coreana tem sido extremamente eficaz em negociar com seus parceiros mais poderosos. Numa escalada diplomática entre os dois países, quem mais tem a perder é Pequim: se Pyongyang recusar as imposições de seu poderoso vizinho, ficará evidente que a China está longe de ser a potência que todos pensam que é; se Pequim decidir usar meios coercitivos, assustará as outras nações pequenas da região, levando-as a resistir à expansão da influência chinesa na Ásia a todo custo.

O segundo obstáculo é a capacidade que a Casa Branca tem de controlar as ações de seu aliado na região, a Coreia do Sul. A Coreia do Sul nasceu da partilha da península coreana em 1953 e, desde aquele momento, é um Estado-cliente dos EUA. A fronteira que divide com a Coreia do Norte é a mais armada do planeta e é vigiada por 30 mil soldados norte-americanos. Apesar da aliança militar com Washington, Seul tem mostrado autonomia crescente. Numa pesquisa de opinião publicada neste ano, a população sul-coreana disse temer mais o poder dos EUA e do Japão do que o da Coreia do Norte, mesmo que esta disponha de armas nucleares.

Os diplomatas sul-coreanos aprenderam muito com a reunificação da Alemanha, que também havia sido partida ao meio após uma guerra. Assim como o governo de Bonn desenvolveu uma *Ostpolitik* para atrair Berlin e, no fim, reunificar os dois Estados, Seul desenvolve uma *Nordpolitik* para atrair Pyongyang. Há um mês, por exemplo, a Coreia do Sul anunciou estar disposta a providenciar toda a energia elétrica que seu vizinho ao norte precisar, caso aceite deixar de lado seu programa nuclear. Seul também anunciou novas medidas que facilitam o reencontro de parentes separados antes da guerra. Mas a Washington não interessa a reunificação neste momento porque, caso ocorra, haverá pressões formidáveis para a retirada de suas tropas da península coreana. Especialistas norte-americanos acreditam que, caso os EUA sejam postos para fora de lá, estariam dadas as condições para o pior cenário: o retorno da tradicional competição por influência entre as três potências asiáticas – China, Japão e Rússia. Por isso, parte da capacidade norte-americana de lidar com a Coreia do Norte dependerá, também, do grau de autonomia ensaiada pela Coreia do Sul.

Tudo indica que o novo jogo da estabilidade asiática acabou de começar.



Meridiano 47

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes

Editor-assistente: Rogério de Souza Farias

Conselho Editorial:

Amado Luiz Cervo, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Argemiro Procópio Filho,

Estevão R. Martins, Francisco Doratioto, José Flávio S. Saraiva, João Paulo Peixoto, Tânia Pechir Manzur.

Projeto Gráfico: Samuel Tabosa de Castro – samueltabosa@ig.com.br