

## **Crítica**

### **Livros**

#### **Overcoming Threats to Europe: A New Deal for Confidence and Security**

Editado por Sverre Lodgaard and Karl Birnbaum (London: Oxford University Press; Stockholm: SIPRI, 1987, ix + 235pp.)

Seria a Europa actual caracterizada por uma crescente estabilidade política e uma progressiva instabilidade militar? Teria o enfrentamento ideológico entre os blocos militares rivais definitivamente superado o período de conflitos interestatais que marcou o continente durante a primeira metade deste século? Será possível, por outro lado, substituir à lógica do equilíbrio pelo terror a política da segurança colectiva? Poderá, por fim, o velho continente subtrair-se ao *condominium* bipolar para restabelecer uma soberania real sobre seu próprio destino?

Um não europeu certamente formularia respostas dotadas de um certo cepticismo, ainda que sadio, às perguntas acima alinhadas. Um europeu atento aos desdobramentos estratégicos e políticos ocorridos no velho continente desde o deslançar do processo de Helsínquia preferiria responder com um optimismo prudente. Este é o desafio que se propõe responder a presente obra colectiva: ela parte do argumento segundo o qual a contradição entre estabilidade política e instabilidade militar na Europa contemporânea é fruto da rivalidade entre as duas superpotências e da militarização acentuada do pensamento político. Sua principal proposta é, assim, a «europeização» das relações internacionais na esfera continental através de um *new deal* baseado nas chamadas *confidence-building measures*. A operacionalização desse objectivo se obteria com um pacote de medidas tendentes a eliminar as ameaças reais ou intencionais à segurança regional e a reforçar a confiança entre os dois blocos.

O trabalho ora divulgado em regime de co-edição resulta de seminários conduzidos no quadro do Instituto Internacional para a Pesquisa da Paz de Estocolmo (SIPRI) e está articulado em torno de três textos abrangentes sobre as ameaças à segurança europeia e as medidas susceptíveis de aumentar a confiança e a estabilidade no continente, intermediados por uma série de seis estudos de casos para países seleccionados. Se os diagnósticos globais e nacionais formulados nos diversos capítulos representam uma contribuição útil à percepção teórica e empírica dos dilemas estratégicos no velho continente e se as medidas propostas guardam uma consistência intrínseca e uma perfeita adequação ao processo em curso de distensão político-militar, não é certo que a implementação desse *new deal* possa conduzir à

superação da lógica bipolar e ao retorno da hegemonia propriamente europeia na administração das relações internacionais continentais.

Sverre Lodgaard, ex-pesquisador do SIPRI e actual Director do Instituto de Pesquisa para a Paz de Oslo, examina, na primeira parte, os principais elementos políticos e militares que afectam a segurança europeia. Os possíveis factores de instabilidade militar e eventuais focos de guerra analisados por ele podem ser teoricamente agrupados numa dupla tipologia, associados respectivamente ao modelo da Segunda Guerra Mundial – «o temor de um ataque premeditado» – ou, inversamente, ao da Primeira Grande Guerra – «o risco de uma guerra não desejada». Hoje, esses dois tipos de ameaça coexistiriam em tempo de paz: a incapacidade de administrar conflitos em período de crise poderia precipitar uma guerra não desejada por nenhuma das partes.

Dentre os diversos elementos de instabilidade política e militar que afectam os factores em jogo, a imposição da rivalidade estratégica entre as duas superpotências no contexto europeu é apontada como o foco principal de um cenário de conflito. Esse risco tende a tornar-se ainda mais presente com a tendência a visualizar o conflito de interesses em termos predominantemente militares, levando à militarização à *outrance* do pensamento político na esfera dos executivos nacionais. A lógica dos blocos militares passa assim a dominar as relações exteriores dos países europeus, em detrimento dos factores propriamente políticos envolvidos no *decision-making process* das chancelarias e governos centrais.

A questão da segurança europeia apresenta igualmente, ao lado da dimensão leste-oeste, tradicional, uma inédita dimensão norte-sul, que resulta de rivalidades entre as duas superpotências fora do contexto europeu, mas que contribuem para agravar sua vulnerabilidade política e económica dada a interdependência actual dos cenários geopolíticos. A corrida armamentista encontra-se, dessa forma, permanentemente legitimada pela tensão internacional e, segundo Lodgaard, termina por «detering the wrong threá»: ela mantém a suspeita de algum intento maligno por meio de um mecanismo auto-sustentado de acção e reacção. Finalizando, o autor argumenta na linha das contribuições da ONU à questão do desarmamento: as políticas tendentes a eliminar a ameaça de um ataque premeditado precisam ser compatíveis com o objectivo de reduzir o risco de uma guerra por descuido, afastando assim os fantasmas estratégicos deixados em herança pelos dois conflitos mundiais.

Os estudos de casos enfeixados na segunda parte do livro são precedidos por uma análise empírica, ao mesmo tempo abrangente e sintética, na qual o segundo editor examina as diferentes percepções de ameaça militar existentes nos dois campos e

sugere directrizes para reforçar a estabilidade europeia. Para Karl Birnbaum, pesquisador no Instituto Sueco de Assuntos Internacionais, não se devem esperar mudanças significativas no actual cenário político-militar: os padrões estabelecidos de relações de poder, assim como as características estruturais do sistema leste-oeste, devem permanecer basicamente os mesmos no futuro previsível. Entretanto, medidas políticas podem e devem reduzir os perigos acarretados por uma eventual crise de instabilidade nas relações entre os dois campos, impedindo sua transposição para o sector militar: entre essas medidas, o autor alinha políticas concertadas de comum acordo que diminuam a fragilidade europeia em face de desafios externos, que assegurem aos contendores que as suas vulnerabilidades respectivas não seriam exploradas e que introduzam uma maior estabilidade institucional no meio-ambiente regional e internacional.

Os estudos nacionais incluídos no livro tratam, equilibradamente, de dois países ocidentais (França e Alemanha Ocidental), dois socialistas (Polónia e Hungria) e dois neutros (Suécia e Jugoslávia). Os textos socialistas padecem, não surpreendentemente, de um certo viés ideológico claramente perceptível, por exemplo, na terminologia empregada para caracterizar as «fontes» presumíveis de instabilidade: estas derivam dos «preparativos militares da NATO – especialmente os Estados Unidos – que ameaçam romper a balança de poder existente», ou são estimuladas pelo «revisionismo territorial da RFA», ou são ainda realçadas pelos «efeitos desestabilizadores da SDI». Sem embargo, o texto polonês é extremamente substantivo no que se refere às *raisons d'Etat* da Polónia, vítima frequente das fatalidades da geopolítica e das voltas da história.

Os textos relativos à França e à RFA são, o primeiro, adequadamente factual, e, o segundo, convenientemente analítico, de modo a tornar evidentes os dilemas enfrentados por esses dois países, que assistem, um à lenta e inexorável erosão da sua *force de frappe*, o outro à imposição de decisões externas que escapam a seu controle. A Jugoslávia e a Suécia, por sua vez, arredias a todo o sistema de alianças, buscam manter-se intocadas pelo conflito leste-oeste, mas, paradoxalmente, têm consciência de que qualquer ataque militar a seus respectivos territórios só poderia ocorrer no quadro de um conflito mais amplo entre os dois blocos de poder. A situação é evidentemente mais complicada na vertente balcânica, onde a dimensão regional é singularmente agravada pelos problemas macedónico e albanês.

O estudo conclusivo de Sverre Lodgaard («A New Deal for Confidence and Security»), na terceira parte do livro, constitui sua verdadeira *pièce de résistance*, com algumas teses ousadas que por vezes se aproximam do *wishful thinking*. Assim, ao lado de um

diagnóstico suficientemente claro dos problemas de segurança, já referidos na primeira parte do trabalho, as medidas políticas sugeridas como susceptíveis de diminuir o grau de instabilidade estratégica incluem a desmilitarização das relações europeias, o aperfeiçoamento dos mecanismos internacionais de diálogo em questões de segurança, a «europeização» das concepções estratégicas (em contraposição à lógica dos blocos) e a combinação de uma defesa «não provocativa» com uma redução geral de forças militares em todas as frentes.

O autor atribui ênfase especial ao processo negociador multilateral, sugerindo a expansão das conversações sobre medidas de confiança da Conferência de Estocolmo na direcção de maiores *constraints*, impostas não apenas a actividades militares em si, mas a toda uma categoria de opções estratégicas, com vista a diminuir a possibilidade tão temida de algum ataque de surpresa. O livro traz ainda, em apêndice, um pequeno estudo sintético do jugoslavo Ljubivoje Acimovic sobre o processo europeu de desarmamento, extractos do documento de Madrid (1983) de *follow-up* da CSCE e a íntegra do Documento de Estocolmo (1986) sobre medidas de confiança e segurança na Europa, o que só faz acrescer o seu valor como obra de referência.

A próxima etapa do processo da CSCE, ampliando em Viena os compromissos já acertados em Estocolmo, poderá efectivamente introduzir um pouco mais de previsibilidade no complexo jogo político-militar europeu, inclusive na direcção apontada pelos pesquisadores do SIPRI (que realizam, assim, mais uma vez, obra de pioneiros). Os dados do problema parecem no entanto extravasar de seu contexto exclusivamente europeu para inserir-se num cenário mais amplo, de reordenamento das relações estratégicas entre as duas superpotências em termos tradicionalmente imperiais. Com efeito, a lógica bipolar dificilmente será superada, em sua dimensão europeia, à margem de um acerto global entre os dois supergrandes. A História não caminha para trás, como ensinam alguns profissionais do ramo, e não parece repetir-se sequer como farsa. Assim, após ter emergido de um segundo período de «guerra dos trinta anos» (a caracterização é de Arno Mayer) notavelmente diminuída em sua capacidade hegemónica (Geoffrey Barraclough), a Europa não pode sequer decidir sozinha sobre a «europeização» de seus próprios assuntos internacionais. A continentalização de sua segurança em que pese a dimensão objectiva e o alcance realista das propostas alinhadas no presente livro apresenta-se, assim, como uma função subordinada de um novo equilíbrio estratégico, alterando algumas hastes de um conhecido leque hegemónico que estende seus limites bem além das fronteiras europeias. Mais do que isso a História não pode fazer, ou talvez sim: pregar peças aos

eternos conservadores e amantes do status quo. Ironicamente, o único espectro que parece assustar a Europa num *fin-de-siecle* tão marcadamente aroniano vem frequentando os salões diplomáticos desde a primeira conferência de paz de Haia: o desarmamento.

Paulo Roberto de Almeida

### **L’Afrique face à ses priorités**

Bertrand Schneider Ed. Economica, 1987

«Em 1973, a seca fez razias no Sahel. A comunidade internacional reagiu desbloqueando 7500 milhões de dólares para ajudar os países atingidos a obterem a sua auto-suficiência alimentar. Dez anos depois, o Ocidente volta a ser solicitado a fornecer um milhão de toneladas de alimentos ao Sahel – a ajuda de emergência mais importante até agora acordada –, estando os camponeses da região mais empobrecidos que nunca. O que é que se passou para que a África não tenha tirado qualquer vantagem da ajuda recebida?»

A situação do Sahel não é um episódio no continente. Há dez anos que a taxa de crescimento geral da sua população cresce mais rapidamente que a produção de alimentos. Com um ritmo de expansão demográfica da ordem dos três por cento ao ano, os habitantes daquela que é já hoje a região mais pobre do mundo deverão rondar a casa dos primeiros mil milhões, por volta do ano 2000. Os desastres ecológicos não são uma ameaça: a desertificação parece já imparável, os ciclos das secas encurtam-se – até ao princípio dos anos 80 julgava-se que eles se repetiam por períodos de 30 anos; hoje tenta-se fazer a prevenção dessas catástrofes assumindo uma periodicidade de cinco anos para secas de maior gravidade, de três anos para secas intermédias e de efeitos menos destruidores.

Os países atingidos parecem viver esses dramas como uma fatalidade. Antes de mais sofrem de uma carência de recursos sem precedentes para realizarem programas de desenvolvimento que os libertem das contingências atrás descritas. As 36 nações subsaharianas acumularam uma dívida de 125 mil milhões de dólares, equivalente a 10 por cento da dívida externa mundial. Pouco importante no cômputo global, ela representa um peso insuportável para as economias dos países em causa.

Tendo vocacionado as suas economias, entre outras razões, por pressões de instituições com responsabilidades mundiais como o FMI e o Banco Mundial, para a exportação de produtos primários, as nações africanas são, hoje, afectadas por uma

perda progressiva na captação de meios financeiros em divisas, por via da degradação dos termos de troca do seu comércio. O futuro, a este respeito, parece ainda mais ameaçador. A emergência de novos materiais que saem da revolução tecnológica tende a tornar obsoletas, em muitos casos, as matérias-primas que exportam.

É tempo de perguntar: trata-se aqui de fazer a descrição moderna do apocalipse? Não. Esta súpula de observações serve de base para o diagnóstico do mais recente trabalho do Clube de Roma que, em Yaoundé, em Dezembro do ano de 1986, reuniu mais de cem especialistas de diversas áreas do saber, para estudar o que, à falta de melhor, se poderia designar pelo «problema africano».

O relatório que daí resultou – *L' Afrique face à ses priorités* – é o verdadeiro objecto desta nota. Antes de mais para realçar um aspecto: o mérito de nele se evitarem os eufemismos com que sempre se tenta escamotear o dramatismo das situações: «É preciso», diz-se, «pôr em evidência... o que se tem de chamar o fracasso da política de desenvolvimento dos últimos anos».

É verdade que a «literatura» sobre o subdesenvolvimento tem conhecido, desde a década de 60, uma inflação verdadeiramente desproporcionada em relação à eficácia das políticas que supostamente sustentaria. Por isso mesmo não se trata, nele, de compilar «mais um relatório» sobre África, nem de substituir abordagens teóricas falidas por outras, simétricas, capazes de encaixar todos os problemas, todas as situações de campo particulares. Por outras palavras: evitou-se cuidadosamente tratar macroscopicamente o «problema africano», optando-se por centrar a análise em questões locais, regionais.

São quatro as questões de abertura: «a seca e a fome», «os agentes do desenvolvimento», «o tópico tecnológico» e «a dívida». Questões despretensiosamente tratadas de forma fragmentada, são elas que cobrem a primeira parte do relatório.

O que há de mais interessante em *L'Afrique face à ses priorités* vem justamente aí. Não sendo possível fazer aqui referência às múltiplas questões abertas em torno destes temas, uma menção especial ao estudo que se faz das formas como se vêm proporcionando as ajudas do Norte às nações africanas, para concluir da sua ineficácia, quando não da sua nocividade.

«Frequentemente, a ajuda passa por sociedades multinacionais que fornecem, a pedido dos países doadores, veículos caros, por exemplo, ou equipamentos e peças sobressalentes. Uma parte significativa (avaliada em mais de 50 por cento) dos

fundos é assim retida nos países doadores, sob a forma de bens e serviços.» É o que no relatório se baptiza estratégia da «boa consciência ocidental».

Por outro lado, muitos projectos que as ajudas visam financiar estão frequentemente mal concebidos, sem relação com as carências e as possibilidades reais de gestão dos países recebedores. Por exemplo: monta-se um hospital, sofisticado, e depois é necessário pagar a «cooperação» de técnicos ocidentais para o manter em funcionamento.

Na verdade, trata-se quase sempre de uma ajuda «imposta», pensada em gabinetes de cooperação, à distância. A intervenção dos recebedores é negligenciada. A ajuda falha.

O processo de endividamento dos países africanos é igualmente dissecado. A ênfase é colocada sobre a responsabilidade dos gestores da liquidez mundial nesse processo, que hoje condiciona qualquer veleidade de esboço de programa de recuperação económica. Nos anos 70, as receitas excepcionais geradas após a primeira subida em flecha dos preços do petróleo não encontravam imediata possibilidade de colocação. Os bancos aceitaram financiar projectos de investimento megalómanos nos países subdesenvolvidos, sem estudarem as suas capacidades de retorno, quando não os promoviam directamente. Construíram-se redes de irrigação, barragens, fábricas, instalaram-se equipamentos impossíveis de manter. Hoje, pagam-se. Há mais de cinco anos que a África transfere recursos líquidos para fora do continente. A «torneira» fechou-se.

Até há muito pouco tempo, avalizadores internacionais como o Banco Mundial ou o FMI entendiam os desequilíbrios dos países do Terceiro Mundo como tendo origem numa procura insustentável. Reequilibrar as suas economias era sinónimo de redução da procura interna. De recessão, acrescenta-se. «Os países africanos», salienta o relatório, «encontram-se num círculo vicioso. Têm de aumentar a mobilização de recursos internos para servir a dívida, ao mesmo tempo que têm de criar um clima que encoraje as exportações, a fim de reduzirem gradualmente o peso da dívida e restaurarem a credibilidade. Um crescimento das exportações sobre uma base sã exige políticas de reforma macro-económica e importantes investimentos nos sectores de exportação. Infelizmente, as poupanças necessárias a esses investimentos já estão hipotecadas pelas obrigações da dívida».

Pior do que tudo o resto é que a importância relativamente pequena da dívida africana para o sistema financeiro internacional dá às nações por ela estranguladas pouca capacidade de imposição do óbvio: de que ela, a médio termo, só pode ser paga em

contexto de crescimento. Como convencer os centros de poder de que é preciso mais dinheiro emprestado para poder reembolsar algum?

«Os instrumentos de que o continente dispõe para fazer face aos seus problemas» é o tema da segunda parte do relatório.

Cerca de cem intervenientes, maioritariamente provenientes da comunidade científica, participaram nos debates da conferência. Um pormenor... da máxima importância: oitenta provinham de onze países africanos. Ao tom mais descritivo e menos especulativo do livro que resultou não será alheia essa frequência. Pelo facto de se tratar de investigadores, ainda que muitas vezes com experiência de trabalho em diversas instituições, pode explicar-se a nota fortemente crítica em relação aos poderes, a norte e a sul. Se as burocracias não são poupadas, pode por outro lado dizer-se que certas florações utópicas são inevitáveis. Edem Kodjo, por exemplo, relator no tema «O papel geopolítico e geoestratégico de África até ao ano 2000» enraíza os males do continente no mapa herdado do colonialismo, sem relação com a distribuição cultural, económica, ou política dos seus povos.

«Os africanos de hoje», diz, «à luz das experiências dos primeiros decénios da independência, devem tentar ultrapassar os mitos fundadores e as justificações jurídicas, nunca questionadas, sobre as quais repousam os nossos Estados». Edem Kodjo não é apenas um intelectual africano; foi também secretário-geral da OUA. É ele quem propõe «uma revolução estrutural», que é nada menos que uma reconstituição do mapa. As comunidades locais e as alianças regionais serão, defende, os verdadeiros agentes do desenvolvimento. Os actuais Estados sofrem de um «défice político» de nascença.

O «pan-africanismo» não é novo, esteve mesmo na origem do discurso fundador da OUA, no tempo de Kwame Nkruma. Mas sabe-se do destino dramático que as poucas experiências de fusão tiveram na recente história do continente (a confederação do Quênia, do Uganda e Tanzânia, por exemplo). É uma outra África política que se invoca para cuidar desta África em ruínas?

Jorge Costa