

A DIPLOMACIA TRANSFORMACIONAL: UMA NOVA ABORDAGEM DA POLÍTICA EXTERNA NORTE-AMERICANA PARA O TERCEIRO MUNDO.

Bernardo Kocher*

“The past decade has witnessed a transformation of the world political situation... Challenges such as transnational law enforcement, global terrorism, democracy building, protection of the environment, refugee issues, and access to global markets and energy sources now compete with traditional security and political issues for policy makers’ attentions. These changes demand that we reexamine the nature and basic structure of our overseas presence.” (Madeleine Albright, Secretary of State on the formation of the Overseas Presence Advisory Pane, Washington, February 21, 1999. IN: NAKAMURA, Kennon H. and EPISTEIN, Susan B. CRS Report for Congress. Diplomacy for the 21st. Century: Transformational Diplomacy. Washington, August 23, 2007.

“We don’t have a theory of intervention.” (Intervenção feita por Michael Lund no debate que se seguiu à exposição de Stephen Krasner. IN: KRASNER, Stephen. “Transformational Diplomacy”. Center for Global Development. Fryday, January 20, 2006. Transcript prepared from áudio recording. IN: <http://www.cgdev.org/doc/event%20docs/Krasner%20Transcript.pdf>, consultado em 24 de abril de 2008.)

“Although the United States’ ability to influence strong states is limited, our ability to enhance the peaceful political and economic development of weak and poorly governed states can be considerable. We must be willing to use our power for this purpose – not only because it is necessary but also because it is right.” (RICE, Condoleezza. “Rethinking the National Interest. American Realism for a new world. IN: Foreign Affairs, July/August 2008, <http://www.foreignaffairs.org/20080701faessay87401/condoleezza-ricerethinking-the-national-interest.html?mode=print>, consultado em 12 de junho de 2008.)

I – INTRODUÇÃO

O que é a Diplomacia Transformacional? Esta pergunta é necessária já que a temática surgiu para o grande público recentemente, em 18 de janeiro de 2006, em discurso de uma das formuladoras da política externa norte-americana, a Secretária de Estado, Condoleezza Rice. Até o presente momento a expressão freqüente apenas poucos órgãos de imprensa e de pesquisa na área. Trata-se, constatamos, não apenas de um slogan, mas de uma orientação inovadora da política externa norte-americana, ainda não beneficiada por nenhum tipo de produção bibliográfica específica.¹

¹ Destacam-se como fontes informativas sistematizadas, quase únicas no presente, os textos de Justine Vaïsse, “Transformational diplomacy”, publicado pelo Institute for Security Studies, órgão vinculado à União Européia. (Chaillot Paper, no. 103, June 2007) e o relatório do Congressional Research Service, redigido por Kennon H. Nakamura e Susan B. Epstein, “Diplomacy for the 21st. Century: Transformational Diplomacy”, publicado em 23 de agosto de 2007.

Um outro aspecto importante para a análise desta política em formação é que sua evolução dependerá do resultado das eleições presidenciais norte-americanas, a serem realizadas em novembro próximo. Sendo assim, muito do que se tem a dizer acerca da Diplomacia Transformacional no momento está resumido: 1) à proposta elaborada pelos formuladores e, 2) à análise da conjuntura que permeou a sua formulação.

O que nos uniu à esta novíssima orientação é a preocupação acadêmica em pesquisar aspectos da História do chamado “Terceiro Mundo”. Neste sentido, inicialmente, constatamos que a Diplomacia Transformacional é uma das partes de uma renovação da política externa dos Estados Unidos da América (EUA) para o Terceiro Mundo. Este fato não é elucidado desta forma pelos seus proponentes, mas tal caracterização não poderá deixar de ser contemplada. Não se visualiza a sua aplicação para países com grau elevado de desenvolvimento econômico e social, como Alemanha, França ou Japão.

Consideraremos, para fins de elucidação de parte de nosso objeto de análise, e sem a preocupação no momento de expor uma discussão conceitual ampla, que o “Terceiro Mundo” corresponde à enorme quantidade de países surgidos em sua maioria como entidades soberanas no século XX (somados à América Latina, cujos Estados Nacionais são independentes desde o século XIX), quando tornaram-se uma força política expressiva no sistema internacional. O termo Terceiro Mundo teve dificuldades - mesmo no auge da sua difusão enquanto uma realidade socialmente válida nas décadas de 1960 e 1970 -, em adquirir um significado sociológico, histórico ou econômico coerente ou totalmente elucidado. Isto porque ele está vinculado à um grande grupo de Estados Nacionais em torno de um **projeto político** para alterar o funcionamento do sistema internacional, não se constituindo exclusivamente numa elaboração científica. As nações que por definição podem fazer parte deste ente coletivo são reconhecidas como parte deste agregado a partir de uma origem comum (passado colonial, pobreza, desigualdades sociais, exploração neo-colonial, etc.).

O “Terceiro Mundo” enquanto um projeto político, não se transformou num “bloco”, como os congêneres capitalista e comunista, pois guarda dentro de si uma incoerência: as enormes e incontornáveis diferenças existentes entre os seus participantes. Para compensar esta deficiência foram associadas às nações classificadas como pertencendo ao Terceiro Mundo expressões também generalizantes, tais como: “países do sul”, “países subdesenvolvidos”, “países pobres” e “países em desenvolvimento”. Tais expressões concederam alguma correção nas imperfeições teóricas que a expressão “Terceiro Mundo” carrega. Ela seria uma categoria, nas palavras de B. R. Tomlinson, normativa e não analítica.(TOMLINSON, 2003:307)

Pressupomos que a superação desta limitação conceitual será fundamental para a recriação de um significado para a expressão e sua plena utilização como elemento de análise

historicamente válido. Sua definição precisa é desnecessária no momento, mas sua percepção como uma espécie de metáfora social da pobreza é o que consideraremos como válido para a sua aceitação como categoria científica. Acompanharemos Boaventura de Sousa Santos, ao elaborar uma sofisticada proposta conceitual para a análise do “sul”, produzindo uma crítica à agenda pós-moderna, muito presente em estudos culturais sobre e nas ex-colônias. (SANTOS, 2004) Por este processo uma nova forma para “reinventar a emancipação social” deve considerar a “geopolítica do conhecimento”: o “Sul” transforma-se na formulação para um novíssimo processo de emancipação social, rompendo com a reinvenção do eurocentrismo, trazido pela agenda pós-moderna nas análises do mundo pós-colonial. Este processo tornar-se-á no meio epistemológico de construção de um saber específico partindo do “Sul”, e enfrentaria as limitações da agenda pós-moderna. Explicando como ele desenvolveu o seu “pós-modernismo de oposição”, Boaventura de Sousa Santos afirma:

“O meu apelo a aprender com o Sul – entendendo o Sul como uma metáfora do sofrimento humano causado pelo capitalismo – significava precisamente o objectivo de reinventar emancipação social indo mais além da teoria crítica produzida no Norte e da práxis social política que ela subscrevera.” (SANTOS, 2004:6)

Ao explicar (para nossa proposta, reexplicar) o “Sul”, Boaventura de Sousa Santos toma como válido o papel do Terceiro Mundo no interior de uma compreensão do internacional na História das Relações Internacionais contemporânea. Ele supera a rejeição da expressão como consequência das transformações trazidas com o fim da União Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a desestruturação da tradicional classe operária pelo toyotismo e a crise do marxismo. O autor repõe no interior análise do sistema internacional uma unidade do Terceiro Mundo que até mesmo os seus defensores mais entusiasmados não lograram êxito. Sua preocupação em defender integralmente a identidade do mundo pós-colonial levou-o à formulação propostas que, cremos, serem pertinentes para a reflexão a que nos propomos, quais sejam:

a) A unidade do Terceiro Mundo é uma categoria analítica válida, já que reúne uma espécie de bipolaridade consubstanciada numa relação de desigualdade, fundamental no sistema internacional. Aquela é definida como uma crítica da celebração da fragmentação, da pluralidade e da proliferação das periferias oculta “(n)a relação desigual, central no capitalismo moderno, entre o Norte Sul.” (SANTOS, 2004:13)

b) O pós-modernismo dá continuidade ao eurocentrismo, mesmo ao criticar acidamente a cultura ocidental. Por este caminho será produzido um mundo passivo, fragmentado e dependente da elaboração teórica vinda das antigas colônias. Estas são percebidas como imersas em uma realidade diversa que foi produzida socialmente num modelo de organização social, que é a democracia americana. Assim, o atavismo político torna-se o produto da ausência de uma teoria para a existência do Terceiro Mundo. Para o autor: “(...) a melancolia pós-moderna está cheia de estereótipos a respeito

do Sul cujas populações são por vezes vistas como estando mergulhadas num desespero para o qual não há saída”. (SANTOS, 2004:13)

II- COMO FUNCIONARÁ A DIPLOMACIA TRANSFORMACIONAL

A Diplomacia Transformacional operará junto à sociedade civil do país “hóspede”, rompendo com o paradigma clássico de que a diplomacia se realiza exclusivamente entre agentes de governos legitimamente estabelecidos. O pressuposto é que, tal como ocorrido na relação Afeganistão-11 de setembro, a ameaça à segurança externa não se materializa mais exclusivamente pela atuação de governos, pois estes não estatais podem se imiscuir na porosa estrutura das fronteiras e, a partir de então, perpetrar ações de guerra. Trata-se, para implementar a Diplomacia Transformacional, na clara elaboração de um dos principais assistentes da Secretária de Estado, Condoleezza Rice, Stephen Krasner, de “apoiar mudanças dentro dos Estados, não relações entre eles”. (KRASNER, 2008: 6) O caráter sofisticado (mas não explícito) intervencionista do processo é ressaltado pelo autor:

“It’s about the nature of domestic political regimes rather than the international balance of power and that is a very different conceptualization of how we think about diplomacy.” (KRASNER, 2008: 3)

Esta nova forma de atuação dos diplomatas ocupará espaços deixados vazios pelos governos locais para criar associações entre a diplomacia norte-americana e lideranças da sociedade civil do país que será abordado. Ao invés de uma postura contemplativa ou analítica, procurar-se-á produzir modificações concretas e reais na vida material das populações alcançadas pela Diplomacia Transformacional.

A diplomacia terá um novo papel, o de realizar “trabalho de campo” em cidades outras que não as capitais dos países em que estão servindo e, além disso, conjugar seus esforços com os militares norte-americanos. O corpo diplomático incorporará, quando da sua formação, elementos de gerência administrativa prática para atuar em programas sociais (educação e saúde) e políticos (aplicação de leis) relevantes. Atuar em tais situações será também uma obrigação funcional do diplomata norte-americano, passo fundamental para galgar ascensão funcional. Segundo a Condoleezza Rice:

“We’re asking our civilians to do far more than manage the existing international order these days. We are charging them with helping foreign citizens and their governments to literally transform their countries, to move them toward peace, freedom, prosperity and social justice.” (IN: VAISSE, 2007:22)

É famosa a afirmação da secretária de Estado questionando porque tantos diplomatas norte-americanos estavam alocados na Alemanha, um país com 82 milhões de habitantes, enquanto a Índia, com mais de 1 bilhão de habitantes, possuía o mesmo número de funcionários. Além disto,

existem mais de duzentas cidades no mundo com mais de um milhão de habitantes que não possuem nenhum representante diplomático norte-americano.

Além destas, apontamos outras modificações que estão sendo implementadas para o corpo diplomático dar vida à Diplomacia Transformacional.

- Aprendizado pelo corpo diplomático de “línguas difíceis”, tais como mandarim, árabe, urdu, farsi, etc.
- Formação do diplomata em temas como controle de epidemias, democratização, combate a corrupção e contra-terrorismo,
- Atuação em países e situações com risco.
- Atuação fora da estrutura formal da embaixada.
- Uso da internet para viabilizar as atividades.
- Voltar-se-á para o que chamaremos de *práxis social*, e não para a ação política tradicional.
- Auxílio à pobreza.
- Ensino da língua inglesa.
- Manutenção das reformas liberalizantes.

A Diplomacia Transformacional possui **cinco objetivos** (paz e segurança; governança justa e democrática; investimento em pessoas; crescimento econômico; e, assistência humanitária) conjugados com os **seis critérios** que serão utilizados para caracterizar os países receptores². Estas orientações podem ser compreendidas como um plano estruturado de modificação de uma política pública absolutamente central para os EUA que terá que ser capaz de discernir com clareza a natureza das formas de relacionamento com Estados Nacionais soberanos. Para o Terceiro Mundo muitos dos princípios que embasam tal relação já podem ser encontrados desde a Guerra Fria, pois cremos, acompanhando Noam Chomsky, que de certa forma há mais continuidades do que rupturas na passagem do conflito bipolar para o que sucedeu depois. (CHOMSKY, 2003:45) O problema, cremos, é que o fim da Guerra Fria criou, com a problemática da globalização, uma percepção de que a forma de relação que a “República Imperial” com o Terceiro Mundo havia sido transformada. Como observa Chomsky, citando alta autoridade militar do país, não houve significativa modificação da política de segurança internacional norte-americana após o fim da URSS, pois “a maioria das crises a que

² Cf. Nakamura e Epstein, op. cit., p. 7, que assim definem as categorias acima descritas: **Rebuilding States** — States in, or emerging from, and rebuilding after internal or external conflict; **Developing States** — States with low or lower-middle income, not yet meeting certain economic and political performance criteria; **Transforming States** — States with low or lower-middle income, meeting certain economic and political performance criteria; **Sustaining Partnership States** — States with upper-middle income or greater for which U.S. support is provided to sustain partnerships, progress, and peace; **Restrictive States** — Those States where the State Department or Congress has determined that serious freedom and human rights issues are of concern; **Global or Regional Programs** — The category is for assistance programs that extend beyond country boundaries.

respondemos desde o fim da Segunda Guerra Mundial não envolveu diretamente a União Soviética”. (Idem, p. 48) Avaliando que no período da Guerra Fria o foco central do conflito não eram a URSS x EUA, mas os satélites soviéticos (para a URSS) e o Terceiro Mundo (para os EUA), Chomsky indicará o que chama de “funcionalidade” para ambas superpotências como elemento de manutenção da disputa por tanto tempo. (Idem, pp. 45-6)

Percebendo o processo histórico por este ângulo desconstrói-se a temporalidade que cria uma fratura que aniquila o ideário do Terceiro Mundo com o fim da Guerra Fria, o que nos coloca mais uma forma de compreensão da formulação da Diplomacia Transformacional: a renovação que ela propõe revitalizará os termos de uma *equação* (EUA-SOBERANIA-ESTADOS NACIONAIS DO TERCEIRO MUNDO) que sempre foi problemática, na medida em que o que está em jogo na delicada relação EUA-Terceiro Mundo é a mitigação da soberania destes. Esta situação é problemática, pois produz um desdobramento direto indesejado na democracia no Terceiro Mundo, tanto defendida pelos próprios formuladores da política externa norte-americana. Desrespeitar a soberania destes Estados Nacionais é esvaziar o sentido democrático de qualquer Estado, o que foi exigido como norma desde sempre pelos EUA para o Terceiro Mundo.

Durante a Guerra Fria a soberania recém conquistada pelas ex-colônias foi defendida pelos países do Terceiro Mundo, para além dos estritos limites das fronteiras, com a constituição de um projeto político que tentou posicionar os seus membros numa posição neutra em relação ao conflito bipolar e procurando industrializar-se para superar a dependência econômica. Após o fim da URSS tais considerações perderam peso relativo na ordem internacional sem que, no entanto, a questão da equação acima apontada tenha sido realmente reelaborada. Sob a bandeira da globalização, que cancela misticamente o papel ativo do Estado Nacional, não se instituiu nenhuma solução para problemas centrais do desenvolvimento e da partição do poder político no cenário internacional. A partir de 11 de setembro fica claro que a orientação contida neste conceito não seria suficiente para dar vida à tão pretendida hegemonia americana. Como exposto por Condoleezza Rice, em recente artigo publicado na *Foreign Affairs*, ainda existem fraturas no interior da política externa norte-americana, já que após o 11 de setembro foi necessário reincorporar o Terceiro Mundo (a autora não utiliza esta expressão) no interior de uma nova tripartição, agora no interior do próprio Terceiro Mundo: as “grandes potências” (Rússia e China), as “potências emergentes” (Brasil e Índia) e as demais nações, cuja problemática para o sistema internacional promovem a instauração da Diplomacia Transformacional. Rice não considera a insuficiência da explicação “globalista” para as dificuldades de construção de uma ordem internacional segura no pós-Guerra Fria, pois será justamente com o avanço do processo de globalização que a autora apontará as causas dos problemas que geraram a Diplomacia Transformacional. Apontando uma alteração na visão da percepção dos interesses nacionais norte-americanos desde 2000, quando Rice escreveu um primeiro artigo sobre o tema na revista *Foreign Affairs*, ela indica o papel da globalização na formulação da problemática que levou à formulação da Diplomacia Transformacional:

“What has changed is, most broadly, how we view the relationship between the dynamics within states and the distribution of power among them. As globalization strengthens some states, it exposes and exacerbates the failings of many others -- those too weak or poorly governed to address challenges within their borders and prevent them from spilling out and destabilizing the international order. In this strategic environment, it is vital to our national security that states be willing and able to meet the full range of their sovereign responsibilities, both beyond their borders and within them. This new reality has led us to some significant changes in our policy. We recognize that democratic state building is now an urgent component of our national interest. And in the broader Middle East, we recognize that freedom and democracy are the only ideas that can, over time, lead to just and lasting stability, especially in Afghanistan and Iraq.” (RICE, 2008).

Assim, em tom conclusivo, o que realmente informa a formulação da Diplomacia Transformacional são as tensões que a política externa norte-americana, enquanto uma “República Imperial” possui em relação à soberania dos Estados Nacionais do Terceiro Mundo: ao negá-la, na prática, procurará com a Diplomacia Transformacional reafirmá-la, na medida em que os países alcançados por ela passem a se enquadrar pacificamente num mundo que se pretende globalizado.

BIBLIOGRAFIA

- AARON, Raymond. A República Imperial. Os Estados Unidos no mundo do Pós-guerra. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.
- CHALIAND, Gérard. Mitos Revolucionários do Terceiro Mundo. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1977.
- CHOMSKY, Noam. Contendo a Democracia. Rio de Janeiro, Record, 2003.
- GONÇALVES, Samo Sérgio. A Nova Estratégia da Política Externa dos Estados Unidos no mundo pós-Guerra Fria. Rio de Janeiro, IRI-PUC, Dissertação de Mestrado, 2004.
- GUIMARÃES, César. “A política externa norte-americana: da primazia ao extremismo.” IN: Estudos Avançados. vol.16, no.46, São Paulo, Sept./Dec. 2002.
- HOBBSAWM, Eric. “Primer Mundo y Tercer Mundo después de la Guerra Fria.” IN: Revista de la Cepal, no. 67, abril 1999, pp. 7-14.
- KOLKO, Gabriel. Confronting the Third World. United States Foreign Policy, 1945-1980. Nova Iorque, Pantheon Books, 1988.
- KRASNER, Stephen. Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism. Los Angeles, University of California Press, 1985.
- _____ . “Transformational Diplomacy”. Center for Global Development. Fryday, January 20, 2006. Transcript prepared from áudio recording. IN: <http://www.cgdev.org/doc/event%20docs/Krasner%20Transcript.pdf>, consultado em 24 de abril de 2008.

- NAKAMURA, Kennon H. and EPSTEIN, Susan B. CRS Report for Congress. Diplomacy for the 21st. Century: Transformational Diplomacy. Washington, August 23, 2007.
- MYLROIE, Laurie e MILLER, Judith. Sadam Hussein e a Crise do Golfo. São Paulo, Scritta, 1990.
- NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar. Teoria das Relações Internacionais. Correntes e debates. Rio de Janeiro, Elsevier, 2005.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. “A Era George W. Bush (2001/2007): os Eua e o Sistema Internacional.” Texto para apresentação no seminário “Estados Unidos: atualidades e desafios” organizado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), no contexto da preparação da “II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional- o Brasil e o mundo que vem aí”, Rio de Janeiro, Julho 2007
- RICE, Condoleezza. Speech before the House Appropriations Subcommittee on State, Foreign Operations, and Related Programs. Washington, D.C., 21 March 2007. Available at <http://www.state.gov/secretary/rm/2007/mar/82015.htm>. IN: VAISSE, 2007: 22.
- RICE, Condoleezza. “Rethinking the National Interest. American Realism for a new world. IN: Foreign Affairs, July/August 2008, <http://www.foreignaffairs.org/20080701faessay87401/condoleezza-rice/rethinking-the-national-interest.html?mode=print>, consultado em 12 de junho de 2008.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. “Do Pós-Moderno ao Pós-Colonial. E Para além de um e outro.” Conferência de Abertura do VIII Congresso Luso- Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, 16 a 18 de setembro de 2004, p. 6. IN: http://www.ces.uc.pt/misc/Do_pos-moderno_ao_pos-colonial.pdf
- TOMLINSON, B. R. “What was the Third World?” IN: Journal of Contemporary History. Copyright © 2003 SAGE Publications, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi, Vol. 38(2), 307–321. [0022– 0094(200304)38:2;307–321;032135]
- VAÏSSE, Justine. “Transformational diplomacy”, publicado pelo Institute for Security Studies, órgão vinculado à União Européia. (Chaillot Paper, no. 103, june 2007). IN: http://www.vaisse.net/BiblioJustin/Livres/Justin_Vaisse_Transformational-Diplomacy_Chaillot-Paper_103_July_2007.pdf.
- VIGEVANI, Tullo. Terceiro Mundo. Conceito e História. São Paulo, Ática, 1990.