

POLÍTICA
EX
TER
NA

AS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS
EM MUDANÇA

2.^a EDIÇÃO

MARIA RAQUEL FREIRE

COORDENAÇÃO

IMPRESA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
COIMBRA UNIVERSITY PRESS

CAPÍTULO 9

ÍNDIA

Constantino Xavier

O grande mito da evolução

A emergência da Índia como um ator preponderante na política internacional tem sido objeto de diversas interpretações. Há quem aponte como fatores explicativos o seu tamanho e peso económico, a sua cultura estratégica milenar, o seu relativo isolamento geopolítico, ou mesmo o seu regime democrático e o sucesso da sua transição pós-colonial. As várias explicações são, no entanto, todas influenciadas por uma narrativa central que apresenta a política externa indiana como tendo sofrido uma profunda evolução, «do idealismo para o realismo» (Mohan, 2003). Esta ideia baseia-se num grande mito que urge desconstruir para avaliar a real dimensão da transformação indiana.

O mito apresenta a política externa indiana como objeto de um período de ‘amadurecimento’ desde 1947, progressivamente abandonando a sua ‘despropositada’ vertente idealista e retórica moralista pós-colonial, a favor de um crescente vertente realista e pragmática baseada em objetivos e interesses materiais. Nas palavras de Sumit Ganguly:

As características estruturais da ordem global conduziram, por fim, os decisores indianos a abandonarem a sua agenda

transformativa (idealista) e a adotar políticas adequadas a alcançar os interesses estratégicos e de segurança da Índia. (Ganguly, 2010: 2)

Neste entendimento, as bases da política externa da Índia sofreram uma profunda mutação ao longo das últimas seis décadas, o país sendo inicialmente punido pelo excessivo idealismo de Nehru e depois obrigado a reajustar as suas prioridades, abraçando só em 1991 os princípios da *Realpolitik* pura e dura. Esta tese linear e quasi-biológica, que apresenta a Índia como uma nação adolescente que só recentemente atingiu a maioridade, encontra forte acolhimento entre os próprios académicos, diplomatas e estrategas indianos, ecoando na percepção de que a Índia foi, por demasiado tempo, desrespeitada internacionalmente por ser um *soft state* com boas intenções, mas capacidades materiais insuficientes.

Não há dúvida de que Nehru, Primeiro Ministro e titular da pasta dos Negócios Estrangeiros até 1964, partilhava de uma *Weltanschauung* idealista fortemente influenciada pela sua experiência pessoal no movimento anticolonial. O sucesso da independência da Índia apresentava-se como um caso inédito na primeira metade do século XX, em que o Império Britânico tinha sido derrotado por via da não-violência e dos ideais pacifistas, e tudo indicava que a Índia iria perseguir os mesmos ideais na sua política externa independente, a começar pelo facto de, a partir de 1959, acolher o Dalai Lama e o seu governo tibetano no exílio. De facto, a *retórica* oficial iria adotar esses valores até aos anos 1990, e ainda hoje o faz pontualmente, mas na *prática* cedo emergiu uma política externa extremamente calculista e pragmática, colocando os interesses nacionais acima de qualquer ideal.

Assim, o caso mais exemplar deste «pragmatismo prático» é o da posição ambígua de Nehru, em 1947, sobre a possibilidade de

a Índia pacifista vir a desenvolver o seu embrionário programa de armamento nuclear, uma hipótese que sempre se recusou a descartar, declarando que o país não hesitaria a recorrer a «todos os meios disponíveis» para se defender. As políticas para Caxemira e o Tibete, a gestão do contencioso fronteiriço com a China (que viria culminar na guerra sino-indiana de 1962), ou a invasão militar do Estado da Índia Portuguesa, em 1961, são exemplos adicionais do pragmatismo de Nehru, ciente em consolidar a Índia como uma potência regional e delimitar a sua zona de influência e autonomia. O período pós-Nehru é igualmente fértil em exemplos, especialmente com a sua filha Indira Gandhi, considerada por muitos como um dos expoentes máximos do realismo indiano, incluindo as suas decisões de intervir na guerra de independência do Bangladesh em 1971, ativar o programa nuclear indiano em 1974, e apoiar a invasão soviética do Afeganistão em 1979.

O papel da Índia nestes vários cenários, longe de qualquer ingé-nua motivação idealista, denota uma cultura estratégica extremamente sofisticada e pragmática, dedicada a evitar que o país caísse na dependência de uma das esferas de influência do sistema bipolar da Guerra Fria. Nesse sentido, tendo em conta que o interesse máximo era o de preservar a autonomia estratégica a todo o custo, a retórica idealista e a prática não-alinhada serviam a estratégia de criar um espaço de manobra mínimo e assim garantir a sua autonomia para além dos dois blocos.

É difícil imaginar uma política externa mais realista do que esta. Assim, o que realmente mudou no período pós-Guerra Fria não foi a *política externa* indiana, mas o *contexto internacional* em que esta se inseria, bem como as relativas capacidades indianas para materializar as suas prioridades. É por isso que a transição de 1989-1991 merece um olhar aprofundado para descortinar as linhas de continuidade e mudança no pensamento estratégico indiano.

O trauma da transição

O abrupto colapso da União Soviética, o conseqüente fim da Guerra Fria e a emergência de um sistema unipolar liderado pelos Estados Unidos emergiram, de forma adversa, no preciso momento em que a Índia beneficiava de níveis inéditos de estabilidade, crescimento económico e autonomia.

Os anos 1980 tinham visto a Índia iniciar o seu processo de reformas liderado por Rajiv Gandhi, o seu mais jovem e empreendedor Primeiro Ministro de sempre, o lançamento do seu programa de mísseis balísticos, um período de paz nas relações com o Paquistão e a normalização das relações com a China. Ao nível doméstico, tinha sido também controlada a insurreição separatista sique no Panjabe, bem como outros movimentos armados tribais no Nordeste do país. Mais importante ainda, perante a normalização das relações sino-americanas em 1972, a relação privilegiada de Nova Deli com a União Soviética tinha-se cristalizado numa semialiança, Moscovo passando a representar os interesses indianos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU) e a ser o principal fornecedor militar da Índia.

É neste contexto estrutural relativamente favorável que o fim do sistema bipolar, e em particular o colapso da parceria indo-soviética, representou um rude choque para as ambições indianas, deixando a sua política externa mais isolada do que nunca. Com a sua autonomia seriamente ameaçada, a transição sistémica assumiu um carácter traumático na perspetiva indiana, agravado por quatro fatores adicionais.

Primeiro, o colapso financeiro e a crise económica. Em 1991, a Índia chegou a ter uma balança de pagamentos extremamente deficitária e reservas externas para cobrir menos de duas semanas de importações. O Governo foi assim obrigado a recorrer a um inédito empréstimo do Fundo Monetário Internacional (FMI), o que foi visto

como uma violação da soberania financeira do país e como uma submissão a interesses externos potencialmente hostis.

Segundo, o país atravessava um grave período de instabilidade política, com uma fragmentação inédita no parlamento. O histórico Partido do Congresso estava reduzido à oposição entre 1989 e 1991, o que em quarenta anos de independência só por uma vez tinha acontecido, em finais dos anos setenta.

Terceiro, as aspirações de a Índia se afirmar como uma potência regional tinham sofrido um duro revés com a intervenção militar no Sri Lanka (1987-1990), que se saldou numa derrota militar com elevados custos humanos, numa retirada precipitada, e no assassinato de Rajiv Gandhi durante a campanha eleitoral em que se preparava para ser reeleito Primeiro Ministro.

E, por quarto, o sentimento de vulnerabilidade foi amplificado pela violenta insurreição que assolou a região de Jamu e Caxemira em 1989, marcando o início da radicalização do movimento separatista e de um crescente apoio tácito do Paquistão, assim agudizando o sentimento de insegurança indiano.

É neste contexto de vulnerabilidade que Nova Deli foi obrigada a reequacionar todas as suas prioridades estratégicas. Compreende-se que, desaparecido o «guarda-chuva de segurança» soviético e exposto o anacronismo da retórica do não-alinhamento, a preservação da autonomia se apresentasse como prioridade absoluta indiana no pós-Guerra Fria. É precisamente esta a principal linha de continuidade que atravessa os vários períodos históricos do posicionamento externo indiano e que nos permite entender as suas atuais prioridades.

Duas linhas de continuidade: ambição e autonomia

A quasi-obsessão em assegurar a maior autonomia possível deve ser vista como fundamentada num profundo desconforto com o sis-

tema internacional pós-1945 e a posição marginal que a Índia nele mantém. Neste sentido, a Índia alimenta, desde a sua independência, um agudo descontentamento com o processo 'exclusivo' que esteve na origem da arquitetura internacional pós-Segunda Guerra Mundial e com a sua relativa irrelevância, pelo menos a nível formal, em termos de representatividade – em especial, em comparação com a China, a sua ausência como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU.

Ao contrário do que hoje começa a ser reconhecido (o anacronismo da atual arquitetura institucional), para a Índia esta questão não se colocou só *agora*, subsequente à sua emergência internacional nos anos 1990. Para a Índia, o desconforto tem raízes históricas e culturais bem mais profundas, o que se deixa explicar por uma certa ansiedade pós-colonial que, por vezes, assume contornos retóricos vingativos. Estas perceções baseiam-se num entendimento profundamente negativo do passado histórico, em particular do domínio externo do subcontinente durante o último milénio, a Índia sendo sucessivamente dominada, primeiro pelas dinastias islâmicas e depois pelas potências coloniais europeias. É neste prisma que deve ser entendida a contínua prioridade indiana em preservar a autonomia estratégica e recusar entrar nos jogos de poder da Guerra Fria – o objetivo era (e é ainda) profundamente conservador, determinado a sobreviver as atuais circunstâncias hierárquicas consideradas injustas, se não hostis, e aguardar um contexto mais oportuno para realizar o ímpeto revisionista e atualizar o seu ambicionado estatuto.

No que consiste esta histórica ambição indiana que motiva, por sua vez, a sua orientação 'autonomista'? Acima de tudo, na ideia de que a Índia, por natureza e por defeito, é uma grande potência extrarregional e que deve ser reconhecida como tal. Quando os diplomatas indianos advogam um mundo «mais multipolar» não defendem necessariamente um mundo mais «democrático», «pacífico», ou «justo», ideias geralmente subentendidas na definição europeia

de multipolaridade. Em vez disso, entendem o conceito como um simples estágio no desenvolvimento das relações internacionais, ou seja, um ‘trampolim’ para voos maiores. No plano concreto, a ambição indiana de se afirmar como grande potência baseia-se em diversas ‘premissas’ que são frequentemente invocadas por diplomatas indianos quando se discute a legitimidade de o seu país aspirar a uma posição mais relevante. Incluem-se frequentemente indicadores de dimensão (território, população, economia), materiais (capacidades militares, em particular a nuclear), mas também normativos (regime democrático, credenciais pacifistas) e históricos (civilização e cultura milenar).

Este último fator é particularmente importante para compreender as posições da política externa indiana. Assumindo o papel de herdeira de uma grande civilização, a Índia reveste as suas principais visões do mundo com um tom universalista, tal como é aliás refletido na sua expressão védica *vasudhaiva katumbakam* (o mundo é a minha família). Deste modo, os destinos da Índia e do mundo são vistos como estando intimamente ligados, um sentimento expresso no histórico discurso de Nehru perante a Assembleia Constituinte, no qual afirmou que «os sonhos da Índia são também os sonhos do mundo», equiparando ainda o país a «uma nova estrela de liberdade no Oriente» (Nehru 1947). A ideia encontra-se também subtilmente representada na forma normativa como a Constituição descreve as tarefas indianas a nível internacional (ênfase adicionada):

51. Promoção da paz e segurança internacional. O Estado deverá:

- (a) *promover* a paz e segurança internacionais;
- (b) *manter* relações justas e honradas entre as nações;
- (c) *incentivar* ao respeito pelo direito internacional e às obrigações dos tratados nas relações entre os povos organizados;

e (c) *encorajar* a resolução de diferendos internacionais por via da arbitragem (Indiacode, 2010)

Assim, é possível constatar que a diplomacia indiana identificou, desde cedo, a política internacional como uma área privilegiada para sublinhar e promover a sua superioridade moral, assumindo um caráter pedagógico, legitimado pelo sucesso precoce do seu movimento independentista. Embora seja pouco claro qual o preciso conceito de «grande potência» que os estrategas indianos ambicionam para o seu país, é incontestável que estes argumentos originam todos no desconforto com a atual ordem internacional e que procuram legitimar, muitas vezes de forma contraditória, a sua ambição (Xavier, 2006).

Analisada a principal linha de continuidade da política externa indiana torna-se mais simples contextualizar a segunda linha de continuidade, nomeadamente a eterna preocupação em preservar e maximizar a autonomia estratégica do país na arena internacional. Para os estrategas indianos, desde 1947 até hoje, este objetivo sagrado decorre precisamente da centralidade da ambição de grande potência. Na perspetiva indiana, preservar a autonomia dos centros de decisão, a agenda e o ritmo de transformação em várias áreas-chave (economia, defesa, sociedade etc.), é entendido como uma estratégia obrigatória para um país que aspira ao estatuto de grande potência, mas enfrenta um contexto adverso e capacidades insuficientes para o poder materializar imediatamente.

Vários exemplos recentes demonstram que é precisamente perante a progressiva abertura e interdependência de vários setores do país à economia global e a influências externas que os debates sobre a autonomia (*self-reliance*) se têm agudizado e, por vezes, conduzido a decisões radicais. É o caso das celebrações com que foram recebidos os testes nucleares em 1998 (simbolizando assim a autonomia estratégica do país ao mais alto nível das capacidades militares); do intenso debate acerca da contrapartida imposta pelos Estados Unidos

no acordo bilateral de cooperação civil nuclear (2005) de colocar vários reatores sob tutela dos inspetores da Agência Internacional de Energia Atômica (IAEA); da recusa em aceitar qualquer apoio humanitário internacional a seguir ao tsunami de 2004; e a hostilidade com que são recebidas todas as ofertas de mediação, incluindo as norte-americanas, para o conflito indo-paquistanês da Caxemira.

Esta hipersensibilidade indiana no que concerne a autonomia do país e os riscos de dependência externa não se restringe só ao setor estratégico, mas influencia também importantes decisões económicas e culturais – é o caso das medidas protecionistas impostas a investimentos e importações chinesas, invocando «razões de segurança», bem como do debate sobre o impacto cultural das reformas económicas e o associado ‘perigo’ de submissão a valores ocidentais (em 1998, os nacionalistas do BJP adotaram com sucesso o *slogan* eleitoral «*import electronic chips, not potato chips*»).

Três dimensões de mudança

Ambição e autonomia caracterizam assim as duas linhas de continuidade que marcam a política externa indiana e que, em certa medida, têm reforçado a sua influência no contexto da abertura do país nas últimas duas décadas. Coexistem no entanto importantes dimensões de mudança, indicando uma progressiva transformação das prioridades desde 1991.

O primeiro elemento de mudança deixa-se caracterizar pelo desenvolvimento de uma diplomacia crescentemente económica. Embora o modelo indiano, ao contrário do caso chinês, nunca tivesse dependido das exportações para acelerar as taxas de crescimento, os interesses indianos inseriram-se rapidamente na nova economia global. Entre 1991 e 2007, o volume de comércio internacional cresceu sete vezes, de 46 para 320 mil milhões de dólares norte-americanos

(MUSD), e o volume total de investimento direto estrangeiro acumulado na Índia de 540 milhões para 56 mil MUSD. No que concerne as reservas externas, em menos de dez anos, passaram de 28 mil para 316 mil MUSD em 2008 (Kowalski e Dihel, 2009).

Também as crescentes necessidades energéticas obrigaram a novas prioridades no plano externo. O consumo energético tem crescido anualmente entre 5 e 7 p.c. e espelha o rápido aceleramento da sua economia que, mesmo com a crise financeira, deverá crescer entre 7 e 9 p.c., podendo em 2010 vir mesmo a ultrapassar, pela primeira vez, a taxa chinesa. O carvão representa uma parte substancial (55 p.c.) do *mix* energético indiano, seguindo-se o petróleo (31 p.c.), o gás natural (8 p.c.), as energias renováveis (5 p.c.) e o nuclear (1 p.c.) (Madan, 2006).

A Índia já é o terceiro maior consumidor de petróleo na Ásia, e distingue-a, neste setor em particular, não só a sua imensa dependência em termos de importações (perto de dois terços), mas também uma dependência concentrada em termos geográficos: mais de dois terços das importações petrolíferas originam no Médio Oriente, e mais de metade em só quatro países daquela região: 25 p.c. da Arábia Saudita, 12 p.c. do Kuwait, 10 p.c. do Iraque, e 7 p.c. do Irão (Xavier, 2009). Estima-se aliás que a dependência de hidrocarbonetos irá aumentar significativamente nas próximas décadas, possivelmente para 90 p.c. em 2030, e compreendem-se assim os esforços indianos em apostar no desenvolvimento da energia nuclear (depois do acordo com os Estados Unidos), nas energias renováveis (nas eólicas é já um dos líderes mundiais), e também na diversificação regional das importações petrolíferas, nomeadamente para África e a América Latina.

Estas novas prioridades económicas tiveram um impacto profundo na política externa indiana, obrigada a diversificar o leque das suas relações estratégicas. Primeiro, logo nos anos 1990, conduziu a uma aproximação ao Japão e ao Sudeste Asiático, bem como aos Estados

Unidos, à União Europeia (UE) e à China, vistos como fontes de investimento e mercados de exportação. Segundo, acelerou o processo de penetração institucional, a Índia passando a membro da OMC em 1995 e a participar de forma mais regular no FMI, Banco Mundial e outros fóruns económicos, incluindo quadros alternativos como os eixos BRIC ou IBSA. Por fim, no campo dos recursos energético, obrigou a diplomacia indiana a investir fortemente no Médio Oriente e, já mais recentemente, em África e na América Latina, e a adicionar uma política *Look West* à congénere *Look East* iniciada nos anos 1990 para o Japão e a Ásia do Sudeste (Jaffrelot, 2003).

O grau de profundidade desta viragem económica é revelado pelo papel da diáspora indiana. Até aos anos oitenta, os mais de vinte milhões de indianos residentes no estrangeiro eram ignorados e por vezes mesmo hostilizados por Nova Deli, com as reformas de 1991 e as novas prioridades económicas nacionais, esta abordagem mudou de forma abrupta. Os governos indianos, concentrados em maximizar potenciais fontes de investimento, remessas, depósitos, e *know-how* para modernizar setores-chave emergentes (caso das tecnologias de informação), viram-se obrigados a redesenhar por completo o relacionamento com a diáspora, instituindo uma política especial para os emigrantes (incluindo os estrangeiros de origem indiana) que passou pela criação do *Ministry of Overseas Indian Affairs* e pela revisão da lei de nacionalidade (Lal, 2006).

A segunda dimensão de mudança diz respeito a uma nova posição perante um outro indicador fundamental de capacidades materiais – as capacidades militares, estratégicas e, em particular, nucleares. Obrigada pelas novas circunstâncias pós-Guerra Fria, e capacitada pelo crescimento da sua economia, a Índia iniciou um vasto processo de modernização das suas Forças Armadas. Os testes nucleares de maio de 1998, duas semanas depois dos nacionalistas do BJP terem chegado ao poder, assumem uma importância crucial, marcando um ponto de rutura com a ambiguidade que até então envolvia

o estatuto nuclear do país. Nova Deli tem, desde então, efetuado elevados investimentos no seu programa de mísseis balísticos, indústria de defesa convencional, programa espacial, e tropas especializadas (*counterterrorism, urban, jungle e high-altitude warfare*, entre outras), chegando a ultrapassar a China e a assumir-se como maior importador de armamento convencional entre os países em desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, indicando também uma maior extroversão estratégica, o país tem apostado na projeção de poder militar. Destacam-se o crescente número de exercícios bilaterais ou multilaterais, a expansão da atividade da sua Marinha de Guerra no Oceano Índico, a participação maciça em missões de paz internacionais da ONU (é um dos três maiores contribuintes em termos de forças) e a aposta na formação de oficiais estrangeiros nas suas academias militares.

A terceira dimensão de mudança aplica-se à estratégia de alianças e parcerias da política externa indiana. Até ao fim da Guerra Fria, a Índia teve na União Soviética o seu aliado mais próximo, mas, para além de Moscovo, os seus relacionamentos bilaterais eram, no melhor dos casos, cordiais e inócuos. O Movimento dos Não-Alinhados nunca se cristalizou num efetivo bloco diplomático e, com as restantes grandes potências (Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha, China e Japão) as relações eram geralmente superficiais.

Nas últimas duas décadas, a estratégia tem sido, no entanto, profundamente alterada, Nova Deli abraçando o que Kanti Bajpai apelidou de «omni-alinhamento» (Bajpai, 2005). Este comportamento é indicado pelo facto de Nova Deli ser hoje das capitais mundiais que acolhe o maior número de missões diplomáticas. Motivado em boa parte pela primeira dimensão de mudança (a necessidade de acelerar as a diplomacia económica) os Governos indianos têm, desde 1991, procurado aprofundar as relações bilaterais com praticamente todos os principais atores no xadrez internacional. A Índia conseguiu assim

estabelecer parcerias estratégicas com um conjunto extremamente diverso de atores, não só com os Estados Unidos, a UE e as principais potências europeias, o Japão e a Austrália, mas também com a Rússia, o Irão e a China. Esta polivalência (ou mesmo «poligamia estratégica») é mais um indicador da sua preocupação em alargar a sua autonomia no pós-Guerra Fria. Contudo, em contraste com o passado, estas parcerias envolvem agora trocas e entendimentos muito mais substanciais nos capítulos económico e estratégico.

Já no plano multilateral, esta mudança espelha-se também no crescimento exponencial do número de fóruns institucionais de que a Índia é membro ou observador, incluindo a ASEAN, APEC, ARF, Organização de Cooperação de Xangai (OSC), IBSA e BRIC. Esta dimensão de mudança espelha assim uma Índia proactiva em termos bilaterais e multilaterais, empenhada em institucionalizar parcerias, maximizar o número de alternativas e assim alargar a sua autonomia.

É porém interessante observar que a sustentabilidade deste omni-alinhamento estratégico começa a ser posta em causa nos círculos estratégicos indianos, especialmente perante a crescente ameaça que a China apresenta para os interesses indianos. Depois de várias décadas em que era *tabu* falar sobre, ou mesmo estudar o vizinho chinês em Nova Deli, a Índia acordou repentinamente para o novo equilíbrio de forças, estando a reformular todas as suas prioridades perante o novo poderio da China. Assim, coloca-se a possibilidade de a ascensão da China estar já a despoletar uma nova dimensão de mudança na política externa indiana – designadamente a necessidade de o país se reequilibrar no contexto regional, possivelmente com recurso aos Estados Unidos, mas também à Europa, ao Irão e o Japão. No entendimento indiano, para preservar a autonomia do país, vale tudo, incluindo cultivar um leque de relações profundamente antagónicas que resultam, por exemplo, em parcerias estratégicas simultâneas com Israel e o Irão.

A agenda diplomática indiana

A agenda diária dos diplomatas indianos no *South Block*, em Nova Deli, e nas mais de uma centena de representações externas no estrangeiro, é um imenso *masala* de prioridades tão diversas como a nova ordem nuclear, a nova cidadania para os indianos da diáspora e a defesa dos interesses de Nova Deli em relação às questões climáticas. No total, é possível identificar 25 questões que, de acordo com a sua importância relativa, são classificadas de forma resumida em quatro categorias diferentes, desde as de prioridade absoluta até às que são consideradas indesejáveis, se não mesmo um tabu.

Num primeiro nível, encontramos um conjunto de cinco questões que são de prioridade absoluta para Nova Deli. Primeiro, tendo em conta um passado de três guerras e o estatuto nuclear deste vizinho e rival, encontra-se o Paquistão e, por associação, a situação no Afeganistão. O futuro desta frente *Af-Pak* é de importância vital para os interesses de Nova Deli, que nela identifica várias ameaças de segurança, em especial no que concerne a disputada região de Caxemira. Uma segunda prioridade absoluta relaciona-se com a China que surge de forma crescentemente ameaçadora no horizonte estratégico, muitas vezes ressuscitando o trauma da derrota na guerra de 1962. Embora as relações bilaterais se tenham intensificado de forma impressionante nos últimos dez anos, com grandes vantagens comerciais, subsistem vários focos de tensão (como a disputa fronteiriça ou a presença do Dalai Lama na Índia) e ganha terreno a posição de que é preciso desenvolver opções militares para enfrentar a crescente expansão da China na Ásia do Sul.

Uma outra prioridade de primeira categoria relaciona-se com a necessidade de garantir externamente os recursos energéticos necessários para sustentar as altas taxas de crescimento económico, o que tem conduzido a uma intensificação de relações com vários países no Médio Oriente (Arábia Saudita, Irão) e em África (Sudão,

Nigéria, Angola). Uma quarta prioridade absoluta relaciona-se com a necessidade de desenvolver uma nova diplomacia económica, não só promovendo a Índia como mercado de capitais e destino atrativo para investimentos estrangeiros, mas também assistindo as novas multinacionais indianas (TATA, Essar, Reliance, Bharti, etc.) a operarem no plano global. Finalmente, a quinta prioridade absoluta de Nova Deli é afirmar-se como a grande potência residente no Oceano Índico, procurando dotar a sua Marinha de capacidades de projeção de poder oceânico ao mesmo tempo que desenvolve novas iniciativas multilaterais como o *Indian Ocean Naval Symposium* e reavivar a *Indian Ocean Rim-Association for Regional Cooperation* (IOR-ARC).

Num segundo nível de prioridade externa, encontramos um conjunto de nove questões importantes, mas não vitais. Primeiro, as relações com os Estados Unidos que, principalmente desde a administração Bush e em paralelo à ascensão da China, têm testemunhado uma melhoria sem precedentes, culminando no acordo de cooperação nuclear civil de 2008 e no apoio de Obama, em 2010, a um lugar permanente para a Índia no Conselho de Segurança da ONU. Segundo, a região da Ásia do Sul, considerada como o espaço estratégico ‘natural’ da Índia, onde iniciativas políticas multilaterais de integração regional como a *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) têm dado lugar a relações mais pragmáticas, de cariz bilateral, económico e militar, principalmente com o Nepal, Bangladesh e Sri Lanka. Terceiro, surge a política *Look East* iniciada na década de noventa, com o objetivo de reforçar os laços económicos e políticos com o Sudeste asiático e a Ásia Oriental, em particular com o Japão. Esta aproximação assume presentemente importância acrescida no sentido de contrabalançar a China.

Em quarto lugar, surge o objetivo de colocar a Índia no seio das novas potências económicas não-ocidentais e emergentes, tal como cristalizadas nas cimeiras BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) ou na trilateral IBSA (Índia, Brasil, África do Sul). Associada a esta priori-

dade encontra-se a reivindicação indiana de reforma das principais instituições internacionais incluindo, em particular, o Conselho de Segurança da ONU. Esta quinta prioridade inclui também a atualização do peso relativo da Índia, por exemplo em termos de voto, em organizações como o Banco Mundial ou o FMI. Uma sexta prioridade inclui a nova diplomacia indiana para África, visto como um fonte importante de recursos energéticos e como mercado apetecível para investimentos indianos. Embora consciente dos seus limitados recursos em comparação com a China, Nova Deli tem vindo a explorar a ideia de se demarcar positivamente de Pequim, procurando oferecer um modelo de cooperação mais sustentável para os interesses africanos. Uma sétima prioridade de Nova Deli relaciona-se com a necessidade de desenhar uma nova ordem nuclear para além do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (NPT) que os indianos veem como arcaico e discriminatório, especialmente no seguimento do acordo com os Estados Unidos, que confere ao seu país um reconhecimento nuclear *de facto*, mas não *de jure*.

A oitava prioridade inclui os esforços indianos de condenação ao terrorismo internacional, visto como uma das maiores ameaças para a sua segurança doméstica. Enquanto que em público isto se tem refletido mais na retórica diplomática, no terreno menos visível da cooperação na área das informações ou do treino em práticas antiterroristas, esta temática tem tido uma importância crescente na agenda externa da Índia. Finalmente, uma última questão prioritária diz respeito à necessidade de desenvolver o imenso *soft power* indiano, ou seja, a imagem e capacidade de atração internacional da Índia no plano cultural, educacional e económico. A criação, em 2006, de uma divisão de diplomacia pública no Ministério dos Negócios Estrangeiros indiano, é um importante passo nesse sentido.

Num terceiro nível de prioridade externa, encontra-se um conjunto de nove questões de importância menor, ou seja, de terceira categoria. É o caso da UE que, embora como bloco conjunto seja

o maior parceiro comercial da Índia, continua a ter uma relevância reduzida na ótica indiana, Nova Deli preferindo sempre o plano bilateral ao contacto direto com Bruxelas, especialmente depois do falhanço de um acordo de comércio livre, em 2008. Segundo, em relação ao Médio Oriente, a Índia tem vindo a assumir uma posição crescentemente pragmática, aproximando-se de Israel (agora um dos seus principais fornecedores de equipamento militar) e mostra-se muito menos interessada em assumir um papel de liderança na resolução do contencioso israelo-árabe à volta da Palestina. Os recursos energéticos e militares em jogo, bem como a sua vasta diáspora residente na região, têm-se sobreposto ao prisma político-ideológico com que Nova Deli tradicionalmente abordava o Médio Oriente.

Terceiro, a Rússia mantém-se como um dos mais importantes parceiros na área da defesa, mas a sua importância tem vindo a decrescer significativamente desde os anos 1990, especialmente no plano comercial. Uma quarta prioridade 'menor' reside na Ásia Central, onde a Índia tem procurado novos recursos energéticos, conter a presença da China e, ao mesmo tempo, alcançar profundidade estratégica de forma a contrabalançar a influência paquistanesa no Afeganistão. A ambição de ser ver na liderança de um ressuscitado bloco afro-asiático de países em desenvolvimento surge como uma outra prioridade indiana. Aqui, a diplomacia indiana procura distinguir-se de uma China «superpotência do Norte» e posicionar-se como voz representativa do «Sul Global», um eufemismo moderno para o que outrora se designava por Movimento dos Não-Alinhados. Uma sexta prioridade é a antiga questão do desarmamento mundial, tal como defendida no plano de ação de Rajiv Gandhi em 1988, nas Nações Unidas: embora de forma hesitante, os diplomatas indianos do *South Block* continuam a afirmar esta como uma das suas grandes bandeiras. Já a possibilidade de um novo acordo comercial global, no seguimento do falhanço da ronda de negociações de Doha, é visto como uma questão importante, mas

já não prioritária na ótica externa indiana, que desde então tem preferido apostar em acordos ou parcerias de comércio livre bilaterais (por exemplo com a Coreia do Sul ou os países da ASEAN). Finalmente, uma última questão de importância relaciona-se com a nova diplomacia para a imensa diáspora indiana, vista como um recurso económico e diplomático para os interesses externos da Índia, tal como já discutido mais acima.

Finalmente, num quarto nível e tudo menos prioritárias, encontram-se três questões ‘intocáveis’ que, na perspectiva diplomática indiana, equivalem praticamente a tabus. Uma primeira questão relaciona-se com as grandes questões ambientais como as alterações climáticas e a agenda internacional para a redução de emissões de carbono. Neste capítulo Nova Deli tem assumido muitas vezes posições defensivas e mesmo obstructionistas, bloqueando propostas de consenso nas cimeiras de Copenhaga e Bali e insistindo no seu «direito à poluição» derivado da sua necessidade de crescimento industrial equivalente ao que diz ter sido gozado pelos países ocidentais desde o século XIX. Uma segunda questão-tabu diz respeito aos regimes autoritários e às violações de direitos humanos, onde Nova Deli recusa radicalmente a imposição de sanções, votando também muitas vezes contra a adoção de resoluções de condenação nas Nações Unidas. Embora a diplomacia indiana seja uma histórica advogada do princípio *soberanista* e do princípio da não-ingerência, esta vertente tem-se intensificado nos últimos anos, fruto das novas prioridades económicas e estratégicas que nem sempre são compatíveis com posições mais normativas.

Finalmente, e por estas mesmas razões, a terceira temática ‘intocável’ na agenda externa indiana diz respeito aos *rogue states* com pretensões nucleares ou ligações terroristas (como o Irão, o Sudão, a Síria ou a Coreia do Norte) e as iniciativas internacionais, principalmente sob liderança norte-americana, que visam o seu isolamento

ou punição. Receosa de ver o seu espaço de manobra reduzido, Nova Deli procura, em vez disso, preservar os seus privilegiados contactos bilaterais com estes párias da comunidade internacional, por vezes mesmo defendendo-os.

Quadro 1.

A agenda diplomática indiana

Prioridades absolutas

1. Afeganistão-Paquistão
2. China
3. Recursos energéticos
4. Diplomacia económica
5. Oceano Índico

Prioridades de segunda categoria

6. Estados Unidos
7. Vizinhança regional/Ásia do Sul
8. Ásia oriental e do Sudeste
9. Nova ordem económica (BRICs)
10. Reforma das instituições internacionais (ONU)
11. África
12. Nova ordem nuclear pós-NPT
13. Combate ao terrorismo

Prioridades de terceira categoria

14. Diplomacia pública (*soft power*)
15. União Europeia
16. Médio Oriente
17. Rússia
18. Ásia Central
19. Liderança *Global South* / G77
20. Desarmamento internacional
21. Comércio livre / Doha
22. Diáspora indiana

Tabus

23. Combate às alterações climáticas
24. Regimes autoritários e direitos humanos
25. Estados-pária

Limitações infraestruturais

Será o país capaz de gerir esta complexa agenda diplomática e os variadíssimos obstáculos que enfrenta no plano externo? Que infraestrutura institucional suporta a ambição indiana? No plano doméstico, identificam-se limitações a três níveis.

Primeiro, no plano institucional, é questionável até que ponto o pequeno e arcaico Ministério dos Negócios Estrangeiros indiano (o *Ministry of External Affairs*) será capaz de dar conta do imenso recado que é representar os interesses do país ao nível global. O ministério sofre de uma falta crónica de diplomatas: por cada indiano, há quatro congêneres brasileiros e sete chineses. Acresce uma rede de representações externas manifestamente insuficiente, muitas vezes na dependência de um ou dois diplomatas de carreira. A qualidade dos novos diplomatas também tem vindo a decrescer ao longo dos últimos anos, os jovens indianos agora preferindo uma carreira no lucrativo setor privado à estabilidade e prestígio anteriormente associados ao funcionalismo público. Mesmo entre os que procuram fazer uma carreira no *Indian Administrative Services* (IAS, ao qual concorrem anualmente cerca de duzentos mil candidatos para cerca de quinhentas vagas) a preferência é maior para os serviços domésticos (polícia, magistratura, etc.) do que para o diplomático que oferece menos regalias financeiras e obriga a ausências prolongadas do país (Markey, 2009; Rana, 2000).

Uma segunda limitação decorre do regime democrático, tamanho e diversidade da população indiana. É certo que a aparência coerente e centralizada da política externa de um país autoritário como a China é muitas vezes uma mera ilusão, mas não deixa de ser igualmente verdade que os processos de tomada de decisão numa democracia são bem mais complexos. No caso concreto da Índia há uma multiplicidade extrema de atores que influenciam ou determinam a política externa em várias dimensões. São exemplos os partidos comunistas que no parlamento se opuseram a um acordo nuclear com os Estados Unidos (2005); os governos estaduais do Querala e Maharastra no caso de acordos de comércio livre que afetam os seus interesses agrícolas ou industriais; a imensa minoria muçulmana no caso da oposição a um eventual apoio indiano nas duas guerras do Golfo; ou o caso em que a pressão de grupos

nacionalistas hindus obrigou Nova Deli a abordar os direitos civis e culturais da sua diáspora ao nível bilateral. Ao mesmo tempo, a comunicação social, livre e extremamente ativista, consegue também transmitir e mobilizar a opinião pública de uma forma ímpar na Ásia, obrigando muitas vezes o Governo a importantes compromissos na sua política externa. Se há quem explique o relativo imobilismo da política externa indiana com recurso a esta imensa diversidade e complexidade de atores intervenientes, é também verdade que, quando atingido um consenso, a representatividade associada garante aos diplomatas indianos uma maior celeridade e capacidade negocial (Kapur et al., 2009).

Finalmente, em contraste com esta vibrante comunidade política indiana, surge uma terceira limitação que diz respeito ao relativo desinteresse da maioria dos indianos pelas questões internacionais. A política externa tem uma comissão parlamentar própria na *Lok Sabha* (a *Standing Committee on External Relations*), mas esta é das menos concorridas. O grande debate à volta da aprovação do acordo de cooperação nuclear com os Estados Unidos, no verão de 2008, terá sido talvez a única vez durante a última década em que uma questão de política externa foi fraturante, obrigando o Governo a submeter-se a uma moção de confiança. Em geral, no entanto, a política externa é uma ausente constante nos programas eleitorais de quase todos os partidos e das suas respetivas campanhas. É possível interpretar este desinteresse como resultado de várias décadas de introversão estratégica, em especial desde os anos 1970, quando a Índia se começou a isolar no plano internacional, com repercussões graves no próprio ensino e investigação em Relações Internacionais e estudos de área (Alagappa et al., 2009). No entanto, o animado debate que se trava atualmente em Nova Deli sobre a possibilidade de a Índia se vir a desenvolver num *bridging power*, bem como a emergência de uma nova geração de jovens liberais, por exemplo à volta do projeto *The National Interest*, promete uma mudança positiva.

Quatro desafios para as próximas décadas

Tendo em conta a trajetória da política externa indiana desde 1947, as suas principais linhas de continuidade, o «trauma estratégico» do pós-Guerra Fria, as principais dimensões de mudança, e a sua agenda diplomática e respetivas limitações infraestruturais, é possível traçar um conjunto de quatro desafios.

Primeiro, a ambição indiana de alcançar o estatuto de grande potência depende, em grande medida, da sustentabilidade do seu modelo de crescimento (económico e estratégico) e da condição de os seus recursos domésticos poderem ser gradualmente transferidos para o plano externo. A questão não é meramente económica e estratégica – apresentam-se como desafios fundamentais questões tão diversas como a estabilidade e a coesão do seu sistema político federal, a pacificação da Caxemira, a radicalização da imensa minoria muçulmana (mais de 150 milhões), as tensões inter-religiosas e interétnicas, a sustentabilidade do já desgastado ecossistema subcontinental, bem como todos os principais indicadores do que convencionalmente se entende por segurança humana e que afetam uma população de mais de mil milhões de pessoas. É por esta razão que, tal como a China, a Índia (ainda) concentra a esmagadora parte dos seus recursos no nível interno, assumindo uma posição relativamente conservadora no plano externo.

Segundo, contrastando com o passado em que Nova Deli procurava constantemente transcender a região da Ásia do Sul e soltar-se do conflito bilateral com o Paquistão, de forma a assumir-se como uma grande potência *global*, os estrategas indianos têm vindo a recentrar as suas prioridades no plano *regional*, invertendo as prioridades – nesta perspetiva, a Índia só poderá aspirar a um papel preponderante a nível global *depois* de consolidar a sua posição como potência regional. Perante a crescente presença chinesa neste espaço de segurança tradicionalmente indocêntrico (do Afeganistão

e do Nepal à Birmânia e ao Sri Lanka), este desafio assume uma urgência ainda maior, a Índia estando a apostar na interdependência e integração regional económica com os seus principais vizinhos, mas também na projeção de poder (razão principal que levou ao seu envolvimento no Afeganistão). É este o objetivo da *Gujral Doctrine*, que desde os anos 1990 procura integrar os países vizinhos por via de medidas de confiança político-económicas.

Terceiro, como referido anteriormente, perante a inevitável emergência da China como segundo pólo num sistema crescentemente bipolar, Nova Deli terá que reequacionar a sua estratégia omni-alinhada e considerar uma ainda maior aproximação aos Estados Unidos (ou outros pólos alternativos, como o Japão ou o Médio Oriente). Tendo em conta as linhas de continuidade fundamentais que marcam a política externa indiana, este é certamente um desafio monumental, passível de despoletar grandes debates e tensões internas no campo da cultura estratégica indiana. O objetivo central será preservar a autonomia (via não- ou omni-alinhamento) e, ao mesmo tempo, não deixar que o ambicionado estatuto de grande potência sucumba perante as novas realidade geoestratégicas. Na prática, isto implica alcançar um equilíbrio extremamente difícil: conter a China de forma pacífica sem, no entanto, entrar numa relação de dependência perante os Estados Unidos.

Quarto, perante a comunidade internacional, Nova Deli será, a médio prazo, obrigada a abandonar as suas reticências em relação a um maior comprometimento, envolvimento e responsabilidade perante as principais questões de *global governance*. Até ao momento, a Índia tem aproveitado o estatuto de *free rider*, assumindo por vezes mesmo posições divergentes, bloqueando importantes consensos. Como reagirá a Índia à crescente pressão para transferir o seu peso em termos de capacidades materiais brutas para o plano da liderança e influência normativa no plano global, por exemplo em relação à ordem liberal ou ao regime político democrático? Aceitará

abraçar um discurso mais intervencionista, por exemplo em relação aos *rogue states* e regimes autocráticos com que mantém parcerias económicas importantes? E, mais do que capacidade, terá Nova Deli interesse em assumir esse papel de *responsible stakeholder*, ou seja, de acionista empenhado, especialmente em contraste com uma China igualmente relutante, mas menos interessada e mais suspeita aos olhos da comunidade internacional?

É do conjunto destes quatro desafios que emergirá a nova política externa indiana nas próximas décadas. Para os interesses europeus, esta transição assume uma importância vital – o papel da Índia terá um impacto profundo não só na mutação da ordem regional da Ásia, mas também na estabilidade ou no conflito com que se desenrolará o processo de mutação do sistema internacional. Nesse contexto de transição de uma ordem essencialmente unipolar para um ainda incerto cenário pós-unipolar há uma certeza específica que sublinha a importância da Índia: o país encontra-se no epicentro de um novo espaço geopolítico que é fulcral para a política internacional das próximas décadas, no cruzamento entre as várias Ásias (Central, do Sul, Sudeste e Oriental, via China) e como uma «península» estratégica no Oceano Índico, entre o Atlântico e o Pacífico. É nesse âmbito que a Índia deve ser vista como uma potência-pivô, ou seja, uma peça-chave para compreender a nova ordem mundial.

Quadro 2.
Questões para análise
Faz sentido analisar a política externa indiana desde 1947 como uma evolução de idealismo para realismo?
O não-alinhamento não morreu em 1990. Comente.
Que obstáculos externos e limitações domésticas poderão dificultar a emergência da Índia como grande potência?
De que forma poderá a ascensão da China alterar as prioridades externas da Índia?

Quadro 3.
Fontes na internet
<i>Institute for Defence Studies & Analyses</i> , http://www.idsa.in
<i>Live Fist</i> (Defesa), http://livefist.blogspot.com
Ministério dos Negócios Estrangeiros da Índia, http://www.mea.gov.in
<i>The Hindu</i> , http://www.hindu.com
<i>The Takshashila Foundation</i> , http://www.takshashila.org.in

Quadro 4.
Leituras recomendadas
Cohen, Stephen (2001) <i>India: Emerging Power</i> . New Delhi: Oxford University Press.
Ganguly, S. (2010) (org) <i>India's Foreign Policy: Retrospect and Prospect</i> . Oxford: Oxford University Press.
Kapur, D. (2009) (org) «Future issues in India's foreign policy: ideas, interests and values», Special issue, <i>India Review</i> , 8(3).
Mallavarapu, S. & Bajpai, K. (2005) (org) <i>International Relations in India: Theorising the Region and Nation</i> . New Delhi: Orient Longman.
Mohan, C. R. (2003) <i>Crossing the Rubicon: The Shaping of India's New Foreign Policy</i> . New Delhi: Viking Press.
Rana, K. S. (2000) <i>Inside Diplomacy</i> . New Delhi: Manas Publishers.

Bibliografia

- Alagappa, M. (2009) (org) *International studies in India*, in *International Studies*, 46(1-2).
- Bajpai, K. (2005) «Indian strategic culture and the problem of Pakistan», in Mallavarapu, S. & Bajpai, K. (org), *International Relations in India: Theorising the Region and Nation*. New Delhi: Orient Longman.
- Ganguly, S. (2010) «Structure and agency in the making of Indian foreign policy», ISAS Working Papers 116, novembro.
- Indiacode (2010) Versão original no sítio do *Ministry of Law and Justice*. [<http://indiacode.nic.in/coiweb/welcome.html>] (consultado em 14 de março de 2010).
- Jaffrelot, C. (2003). «India's look east policy: an asianist strategy in perspective», *India Review*, 2(2), 35-68.
- Kapur, D. (2009) (org) «Future issues in India's foreign policy: ideas, interests and values», Special issue, *India Review*, 8(3).
- Lal, B. V. (2006) (org) *The Encyclopedia of the Indian Diaspora*. Singapore: Editions Didier Millet.
- Kowalski, P. & Dihel, N. (2009) «India's trade integration, realising the potential», OECD Trade Policy Working Papers 88, OECD Trade Directorate.

- Madan, T. (2006) *Brookings foreign policy studies energy security series: India*. [<http://www.brookings.edu/reports/2006/11india.aspx>] (consultado em 14 de março de 2010).
- Markey, D. (2009) «Developing India's foreign policy 'software'», *Asia Policy*, julho, 73-96.
- Mohan, C. R. (2003) *Crossing the Rubicon: The Shaping of India's New Foreign Policy*. New Delhi: Viking Press.
- Nehru (1947) Discurso «Tryst with destiny» proferido a 14 de agosto de 1947. [<http://www.fordham.edu/halsall/mod/1947nehru1.html>] (consultado em 14 de março de 2010).
- Rana, K. S. (2000) *Inside Diplomacy*. New Delhi: Manas Publishers.
- Xavier, C. (2006) «O conceito de grande potência na política externa indiana», *Relações Internacionais*, 15: 7-20.
- Xavier, C. (2009) «Ligando os extremos no Médio Oriente: um potencial papel transatlântico para a Índia», *Relações Internacionais*, 22, 47-62.