

MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Nº 95
Junho – 2008

S U M Á R I O

- 2 Pequena lição de *Realpolitik*
Paulo Roberto de Almeida
- 5 Perspectivas para o restabelecimento do consenso político no Líbano: o peso real dos fatores regionais
Pablo P. Sampedro Romero
- 8 Banho-maria ou mudança? Eleição presidencial e a formação da política comercial dos EUA
Mark S. Langevin
- 11 A Ásia, os fenômenos naturais e como o Direito tangenciou a Moral no sistema internacional
Tiago Wolff Beckett
- 13 McCain: ruptura ou continuidade da gestão Bush?
Virgílio Arraes
- 15 Unasul: 'uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro do poder no mundo'. Será?
Wilson Tadashi Muraki Junior
- 18 Interesses nacionais não são "dados": as relações indo-paquistanesas sob o prisma do Construtivismo
Diogo Mamoru Ide
- 21 A Operação *Makavhoterapapi* e a limpeza política do Zimbábue
Evandro Farid Zago
- 25 O direito internacional dos povos indígenas: colisão multidimensional de direitos?
Felipe Kern Moreira
- 27 Os vínculos entre a política interna israelense e a resolução da "questão palestina"
Heitor Figueiredo Sobral Torres
- 31 Cúpulas América Latina-Caribe-União Européia (ALC-UE): elementos para a construção mais eficaz de uma agenda birregional
Marcos Paulo de Araújo Ribeiro
- 34 Testes Balísticos no Sul da Ásia, a relação Índia-Paquistão
Artur Andrade da Silva Machado
- 37 A Sérvia pós-Milošević: rumo incerto
Adalgisa Borzi Soares
- 40 Mianmar e sua contagem regressiva para uma suposta transição de regime
Heloíza Feltrin Bandeira
- 43 Referendos na Bolívia: separatismo ou contestação?
Isabele Villwock Bachtold

Pequena lição de *Realpolitik*

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA*

Seria totalmente justificado o mau (pré)conceito que carrega a *Realpolitik* no plano das atitudes possíveis de serem adotadas pelos estadistas e outros responsáveis pelas relações internacionais dos Estados modernos? Leva ela, necessariamente, a um comportamento egoísta no confronto com alternativas menos estado-cêntricas e mais voltadas para o bem comum da comunidade internacional? Mas será que existe, de fato, uma coisa chamada “comunidade internacional”? Estadistas responsáveis podem adotar outra postura que não a pragmática, focada no interesse nacional, quando se trata de administrar as relações exteriores de seus países? Vejamos o que seria possível argumentar em torno desse conceito numa espécie de curso concentrado.

Realpolitik é mais um método do que uma doutrina, completa e acabada. Ela pode ser vista como uma escola de pensamento que não é boa, ou má, em si, e sim que pode, ou não, servir os interesses daqueles que presumidamente se guiam por seus “princípios”, algo vagos, de análise e de ação. O que ela quer dizer, finalmente? A rigor, trata-se de um simples cálculo utilitário, baseado nos interesses primários de um país, um Estado, um indivíduo. Ela tende a considerar os dados do problema e não se deixa guiar por motivações idealistas, generosas ou “humanitárias” de tal decisão ou ação, mas apenas e exclusivamente pelo retorno esperado de um determinado curso de ação, que deve corresponder à maior utilidade ou retornos possíveis para o seu proponente ou condutor da ação.

Como tal, ela responde a objetivos estritamente pragmáticos e “racional”, num sentido estrito, de uma determinada interação humana, social ou estatal. Ela parte de um pressuposto básico, na vida ou na sociedade: indivíduos e grupos sociais guiam-

se, basicamente, por seus instintos de sobrevivência ou por seus interesses imediatos de conforto, bem-estar, segurança, maximização de satisfação, de prazer ou de riqueza e poder, no caso de sociedades mais complexas. Não se pode negar que, nessa perspectiva, ela corresponde, aparentemente, à natureza humana, ou pelo menos a certa concepção da natureza humana, tal como vista pelos filósofos utilitaristas ou individualistas.

O que oferece, em seu lugar, aquela que seria, presumivelmente, sua contrapartida teórica, ou até prática, a *Idealpolitik*? Esta, supostamente, se deixaria guiar por nobres ideais, altruística em seus princípios e motivações, generosa nas suas interações e ações, voltada para o bem comum, a solidariedade, a elevação moral da humanidade e a promoção de valores vinculados aos direitos humanos, à democracia, ao primado do direito sobre a força, à construção de uma institucionalidade que supere, justamente, o interesse egoísta de indivíduos e Estados. Ainda que se possa conceber a existência, e mesmo a atuação, de indivíduos, instituições e Estados que se deixem guiar por tal conjunto de princípios e valores, não tenho certeza de que eles são seguidos na prática quando se trata do interesse maior de indivíduos e sociedades organizadas, que são os da sua segurança e da sua sobrevivência física.

Em qualquer hipótese, algumas distinções são possíveis, e passíveis, de serem feitas e elas têm a ver com a organização geral das ações do Estado no plano exterior. Teoricamente, a “doutrina” idealista seria mais comprometida com a cooperação internacional – no plano bilateral ou multilateral – e com a promoção de instituições comprometidas com tal finalidade, atualmente representadas pela ONU (mesmo com toda a corrupção e desvios

* Doutor em ciências sociais pela Universidade de Bruxelas (1984); diplomata de carreira do serviço exterior brasileiro desde 1977; professor de Economia Política Internacional no Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília (Uniceub); autor de diversos livros de história diplomática e de relações internacionais (www.pralmeida.org; pralmeida@mac.com).

comprovados), ao passo que a “doutrina” realista teria unicamente como base o interesse egoísta dos Estados, fechados, portanto, a esforços de cooperação ampliada, assistência a necessitados ou promoção de interesses comuns da humanidade. Tal dicotomia é dificilmente encontrável na prática, pois todos os Estados, e indivíduos, acabam cooperando na prática, ainda que tratando de cuidar, primariamente, de seu interesse próprio.

Finalmente, pode-se conceber uma *Realpolitik* “esclarecida” que, voluntariamente ou não, busca, de forma ativa ou secundária, a promoção de valores “altruísticos”, uma vez que eles poderiam ser funcionais, em última instância, para a promoção e a manutenção do interesse próprio do Estado ou do indivíduo em questão. Ou seja, a busca do “bem” redundaria em maior bem primeiramente para o seu promotor.

Estas considerações, necessariamente de cunho generalizante ou conceitual, não têm muito a ver com realizações práticas, ou correntes, de alguma *Realpolitik* em ação, “esclarecida” ou não. Normalmente se tende a identificar o exercício desse tipo de política com manifestações práticas de “diplomacia blindada” de alguma grande potência, na suposição de que apenas potências dominantes têm condições de cuidar de seu interesse próprio de maneira egoísta ou arrogante, o que é um entendimento enviesado, ou capcioso, do que seja *Realpolitik*. Por certo, pequenos Estados ou indivíduos desprovidos de poder próprio não têm condições de impor sua vontade aos demais, daí a identificação da *Realpolitik* com a política de poder. A rigor, qualquer indivíduo ou Estado pode tentar exercer seu *quantum* de *Realpolitik*, embora dentro de limites próprios à sua liberdade de ação (ou de reação).

Para tocar num exemplo sempre invocado de doutrina “realista” do interesse nacional, num sentido estreitamente egoísta e unilateral, referência é feita à chamada “doutrina Bush” de ação preventiva, com vistas a antecipar a qualquer iniciativa por parte de Estados inimigos ou grupos terroristas de atacar os EUA, o que justificaria, aos olhos de seus dirigentes, um ataque preventivo contra esses supostos inimigos. Ao mesmo tempo, caberia lembrar que essa doutrina

vem sendo apresentada ou vem “envelopada” num conjunto de argumentos justificadores da ação americana, condizentes, supostamente, com uma visão mais “altruística” das relações internacionais, posto que identificada com a promoção da democracia, a defesa dos direitos humanos – em especial da mulher –, a capacidade de iniciativa individual no plano econômico, a liberdade religiosa e vários outros elementos de natureza supostamente “iluminista”.

Que isto esteja sendo feito por bombas e ocupação militar, e não por professores e missionários, poderia ser visto como secundário do ponto de vista da escola “realista”, embora não o seja para os “destinatários” da ação: afinal de contas, parece difícil implementar a democracia na ponta dos fuzis, ou mediante canhões e mísseis. Desse ponto de vista, a visão e a ação de Kissinger pareciam sinceras, ainda cinicamente realistas: ele não pretendia “melhorar” o mundo, apenas torná-lo suportável no plano dos interesses nacionais americanos, o que já lhe parecia um programa realisticamente enorme (em face dos perigos percebidos, reais ou ilusórios).

A *Realpolitik*, portanto, recomendaria deixar cada povo cuidar dos seus afazeres, sem interferência dos demais, até o limite dos efeitos indiretos sobre a segurança de outros da soberania exclusiva assim exercida (ou seja, eventuais *spill-overs* da potestade interna exercida de maneira excludente). Atualmente se invoca, ao lado do “dever de ingerência” – que seria a intervenção direta nos assuntos internos de outros Estados em caso de graves atentados aos direitos humanos – o chamado princípio da “não-indiferença”, que seria uma motivação altruística para exercer a cooperação ativa em prol do bem estar de povos menos bem aquinhoados pela natureza ou pela sua organização estatal ou social. A diferença entre um e outro estaria em que, no primeiro caso, a intervenção se daria contrariamente aos desejos ou capacidade de reação do Estado em questão, ao passo que no segundo, em total concordância e em cooperação com seus dirigentes.

Num primeiro caso, teríamos, então, a *Realpolitik* bem intencionada, no segundo a *Idealpolitik* explícita e aberta. O que se deve julgar, na verdade,

é a eficiência das ações empreendidas com relação a objetivos bem determinados: no primeiro caso, o possível resultado é o salvamento de pessoas que de alguma forma pereceriam na ausência de intervenção, o que significa, simplesmente, a diferença entre a vida e a morte. No segundo caso, as ações altruísticas empreendidas podem ser rigorosamente inócuas, caso a não indiferença se exerça em direção de objetivos secundários ou totalmente marginais em relação aos verdadeiros problemas do país ou sociedade assim beneficiados com tal ação humanitária.

Não há, como se vê, um critério uniforme para se julgar princípios de ação, ou suas motivações teóricas: o que existem são situações objetivas e resultados tangíveis, em função dos quais julgar da efetividade de iniciativas e empreendimentos tomados por estadistas. O realismo e o idealismo podem ser invocados em circunstância diversas, e produzirem resultados totalmente contraditórios, em função dos objetivos pretendidos e dos meios mobilizados.

O que teria Kissinger a ver com isto, finalmente? Provavelmente nada, a não ser a perspectiva da história profunda e o sentido da razão, sempre bons conselheiros em matéria de políticas de Estado, em qualquer área que se pretenda atuar. Com todo o seu realismo cínico, Kissinger foi provavelmente um estadista altamente eficiente do ponto de vista dos interesses egoístas – portanto realistas – dos EUA.

Teria sido ele tão eficiente assim caso tivesse sido, hipoteticamente, guindado à frente das Nações Unidas, num papel de cunho profundamente altruístico e humanitário? Provavelmente não, pois lhe faltaria a alavanca necessária para ser bom (ou mau, com os ditadores), segundo as circunstâncias: o poder de ordenar e de ser obedecido.

Não é segredo para ninguém que a ONU, com todos os seus bons princípios – e a despeito de uma maquinaria emperrada, por vezes corrupta – não é sequer capaz de fazer cumprir seus objetivos prioritários, e ela não o será pelo futuro previsível. Isto talvez seja uma demonstração cabal de que o realismo prático, com todos os seus supostos defeitos congênitos, ainda constitui uma boa alavanca para a ação.

Talvez, então, a melhor combinação possível, se as escolhas nos são dadas, fosse armar-se de uma doutrina inspirada nos bons princípios da *Idealpolitik*, ao mesmo tempo em que, no terreno da ação prática (e efetiva), buscaríamos guiar-nos pelos velhos e surrados princípios da *Realpolitik*. Acredito que mesmo um cínico como Kissinger não desgostaria desta combinação. Provavelmente é mais fácil propor do que implementar tal tipo de *mini-max*, ou seja, uma mistura de boas intenções com uma mão de ferro na sua consecução: poucos seriam capazes de fazê-lo, talvez apenas os “realistas-idealistas”. Ou serão os “idealistas-realistas”? Grande questão...



Assine a *Revista Brasileira de Política Internacional* – RBPI e adquira os livros publicados pelo IBRI

Na Loja do IBRI é possível adquirir os livros editados pelo Instituto, assinar a *Revista Brasileira de Política Internacional* – RBPI e inscrever-se em eventos promovidos pela Instituição.

Visite o novo site do IBRI em <http://www.ibri-rbpi.org> .

Perspectivas para o restabelecimento do consenso político no Líbano: o peso real dos fatores regionais

PABLO P. SAMPEDRO ROMERO*

Tradicionalmente, o Líbano é analisado como uma arena onde se projetam diferentes visões estratégicas e interesses de atores regionais antagônicos, de modo que, em grande medida, a perenidade do conflito político no país tem sido avaliada sob essa ótica. É inegável, contudo, que a presença de elementos endógenos também contribuiu para o surgimento e continuidade de instabilidades políticas, o que pode ser notado desde a própria constituição do estado libanês a partir de um modelo de “confessionalismo representativo”.

Tendo em vista que fatores locais e regionais interagem na determinação das causas da instabilidade política, o intuito dessa análise será demonstrar que os últimos desdobramentos da crise libanesa são menos fruto da interferência de fatores regionais que de fatores endógenos, ainda que os primeiros tenham relativa importância na determinação das clivagens políticas internas.

Muitos apontam como causa da crise política atual a proposta de instauração de um tribunal internacional misto para julgar os culpados da morte do ex-premiê Rafiq Hariri, que foi recebida com grande descontentamento pela oposição. Desde então, seis ministros da oposição renunciaram e o consenso político necessário para a escolha de um novo presidente foi rompido. A partir de novembro de 2006, o parlamento libanês realizou dezoito tentativas de restabelecer o consenso político, mas até maio de 2008 nenhum resultado efetivo havia sido alcançado. A crise tornou-se particularmente mais problemática após setembro de 2007, quando o mandato do então presidente Emile Lahoud

terminou, deixando o país em um impasse político preocupante.

Os eventos do mês de maio representam momentos críticos em uma crise política contínua que vinha se arrastando há quase dois anos. Já no início do mês, o anúncio do governo de que as redes de comunicação mantidas pelo Hizbullah seriam uma afronta à soberania nacional gerou escalada de tensões entre as duas partes. A oposição entre governo e Hizbullah se manifesta nas posições antagônicas de dois blocos: um ligado à maioria – à qual pertence o governo; e outro à oposição – à qual pertence o Hizbullah. Nas semanas seguintes, enfrentamentos crescentes entre facções armadas alinhadas aos dois blocos deixaram dezenas de mortos e feridos em Beirute e Trípoli, transformando o duradouro conflito político em conflito armado, o que não ocorria desde a assinatura do Acordo de Ta'if em 1989, que pôs fim a quinze anos de guerra civil.

A percepção de que os confrontos entre facções armadas motivadas politicamente poderiam representar um precedente extremamente perigoso para a manutenção da paz e do sistema partidário no país parece ter sido o principal fator que motivou as classes políticas libanesas a reagir rapidamente para conter a crise. Os resultados dessa reação foram o acordo de Doha e a eleição do general Michel Sulayman como presidente após dezoito meses de impasse político.

Em 16 de maio, à medida que terminavam os confrontos e que aumentava a intervenção do exército nacional, representantes políticos libaneses reuniram-se em Doha, sob os auspícios da Liga Árabe, para

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise de Relações Internacionais – LARI (pablopsrel@yahoo.com.br).

tentar encontrar uma solução política para a crise. Após cinco dias de negociações, o acordo de Doha foi assinado, estabelecendo, entre outros pontos, (1) a eleição de Michel Sulayman como novo presidente, e (2) a formação de um governo de unidade nacional, em que a maioria contaria com dezoito ministérios, a oposição com onze e a presidência com três, conclamando as partes a “não renunciar ou obstruir as ações do governo”. O acordo reiterou, ainda, a proibição do uso de armas ou de violência pelas partes no intuito de atingir objetivos políticos.

No dia seguinte à assinatura do acordo, os partidos confirmaram a escolha do general Sulayman para a presidência, pondo formalmente fim à crise política, ocasião em que se observou a emergência de uma “retórica de consenso”. O interessante dos eventos ocorridos no mês de maio é que, em um período relativamente curto, observou-se o maior grau de escalada de tensões entre os grupos antagônicos – chegando mesmo a um tipo de confronto armado não verificado desde o final da guerra civil – o qual culminou com a adoção de consenso político como meio para sanar a crise, ao menos aparentemente, de modo definitivo.

O processo em que estão inseridos os eventos de maio pode ser analisado sob a ótica da influência de fatores regionais. Entretanto, seguindo o argumento inicial do texto, uma análise mais profunda do processo pode revelar o peso de fatores endógenos na definição dos rumos que a crise tomou. A discussão sobre a influência de forças regionais no conflito interno libanês tem origens históricas e está ligada ao próprio desenvolvimento da guerra civil libanesa. Quando o conflito eclodiu em 1975, a questão palestina – ilustrada pela transferência da sede da Organização de Libertação da Palestina (OLP) para Beirute cinco anos antes – era um dos principais elementos de discordância entre as partes beligerantes, a saber: uma coalizão druso-muçulmana pró-palestina e uma aliança maronita anti-palestina. Com o desenrolar do conflito, o envolvimento da Síria – que em 1976 já havia ocupado mais da metade do território libanês – tornou-se um importante elemento de clivagem entre os grupos políticos do país, tendo em conta

que a expectativa de uma união política entre Líbano e Síria era uma alternativa desejada por parte considerável das elites políticas muçulmanas desde os anos 40. Mesmo atualmente, o posicionamento em relação à Síria é um elemento fundamental na definição de identidades e de alianças políticas dos partidos libaneses.

As intervenções israelenses em 1978 e 1982, também estruturaram as relações entre as facções beligerantes no interior do país, na medida em que a questão palestina fornecia condições para um alinhamento fortuito entre Israel e as milícias maronitas. Mais recentemente, o Irã emergiu como um ator regional com grande capacidade de projeção de interesses no Líbano via Hizbullah, partido com o qual compartilha visões estratégicas e identidade xiita.

A dinâmica do envolvimento de atores regionais no conflito civil libanês contribuiu, assim, para consolidar a teoria de que o Líbano se apresenta como um espaço onde se projetam e se confrontam posições estratégicas opostas, bem como de que as forças regionais seriam as maiores responsáveis pelo surgimento e manutenção dos conflitos. Se por um lado pode-se observar que a arena política libanesa abre espaço para a manifestação de conflitos de interesses regionais e que essa estrutura explica a grande potencialidade de *spillover* de conflitos gerados internamente; por outro, pode-se notar que essa lógica não deve mascarar a influência de fatores endógenos como causa de conflito em diversos casos.

O peso de fatores endógenos é útil para explicar a origem da crise política, na medida em que esses fatores estão vinculados às clivagens essenciais entre os partidos, sejam elas de origem confessional, política ou de posição de classe e que remetem, em última instância, ao próprio arranjo do estado libanês baseado no princípio de representação confessional e das posições específicas ocupadas por cada grupo social no interior no Estado. A atuação de forças regionais na resolução do conflito em maio pôde ser visualizada com o relativo sucesso político do Hizbullah na Conferência de Doha: a questão do desarmamento do partido não foi abordada,

muito embora a desmilitarização das facções seja um princípio fundamental no qual se baseia a atual ordem política libanesa. O “sucesso” do Hizbullah foi interpretado como resultado da maior capacidade de influência do eixo Irã–Síria do que do eixo Arábia Saudita-Egito durante a conferência. Contudo, a atuação desses eixos de influência não parece ter mais força explicativa na definição final do acordo que a própria pré-disposição dos partidos libaneses em cooperar pelo consenso e impedir a re-emergência de uma guerra civil.

De fato, dois elementos importantes podem ser apontados como causas estruturais dos enfrentamentos que ocorreram em maio: a própria crise política iniciada com a aprovação do Tribunal Hariri e a relativa superioridade militar do Hizbullah, que ficou patente durante os confrontos em Beirute. Em ambos os elementos, pode-se notar influência considerável de interesses regionais, na medida em que grande parte das animosidades políticas referentes à instalação do Tribunal Hariri respondem ao posicionamento dos partidos libaneses em relação à Síria, e que grande parte do poder militar do Hizbullah se explica pela ajuda externa recebida pelo partido.

Contudo, se as causas da crise podem ser vinculadas a fatores regionais, a resolução da crise se mostrou como uma demonstração da disposição das próprias classes políticas libanesas a submeter a defesa de interesses regionais a uma retórica e política de consenso, que a despeito das contribuições da cooperação multilateral dos países árabes, foi a grande responsável pela superação da crise e pela composição do novo governo.

O sucesso do novo governo libanês depende de uma boa administração da tensão entre manter o consenso político interno e atender aos interesses externos projetados em cada facção política. Tanto a maioria pró-governista como a oposição entraram em consenso ao aceitarem a candidatura de Sulayman e adotaram certos compromissos no sentido de “construir um Estado fundado em um novo pacto social”. A presença de facções armadas, com grande poder político, militar e apoio externo – leia-se Hizbullah – é um fator de grande instabilidade no contexto libanês. O risco de remilitarização de algumas facções políticas em resposta às demonstrações de violência do Hizbullah ao longo do mês continua a ser um fator presente.

Desse modo, deve-se considerar a evolução da inserção política do Hizbullah como elemento central da definição de qualquer cenário. Contudo, a desmilitarização do grupo não parece ser provável no médio prazo.

Caso o movimento respeite os princípios que defendeu nas negociações de Doha, coopere com o governo – forças armadas inclusive – e abra mão do uso de armas em disputas políticas, poderá haver espaço para um Estado libanês consolidado a partir das eleições legislativas de 2009.

Entretanto, o país ainda apresenta um arranjo político frágil de modo que qualquer evento desestabilizador, como um atentado ou uma ameaça externa, poderia relançá-lo em uma crise política. O risco de remilitarização de outras facções poderia, nesse contexto, transformar uma nova crise política em guerra civil.



Banho-maria ou mudança? Eleição presidencial e a formação da política comercial dos EUA

MARK S. LANGEVIN*

Finalmente as prévias do Partido Democrata terminaram, deixando dois candidatos presidenciais, ambos bem distintos na sua orientação de política econômica. O candidato iminente do Partido Republicano, Senador John McCain de Arizona, tem demonstrado a forte convicção pelo livre comércio e a abolição de tarifas, subsídios, e barreiras não tarifárias por duas décadas. O candidato Barak Obama, o jovem Senador de Illinois e sobrevivente das prévias Democratas contra Senadora Hillary Clinton, prometeu revisar o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (conhecido como NAFTA) e enfatizar as proteções trabalhistas e ambientalistas nas negociações de tratados comerciais além de promover políticas compensatórias para os trabalhadores e pequenos empresários marginalizados pelas mudanças da economia global. Agora que a disputa presidencial se cristalizou, será que as eleições pela presidência, toda a Câmara dos Deputados, e um terço do Senado terão um grande impacto sobre a formação da política comercial dos EUA?

Frente à recessão norte-americana, a queda do mercado imobiliário e o transtorno no setor financeiro, o “imposto” petroleiro, inflação com desemprego, o custo humano e político-econômico da intervenção do Iraque, e o derrame político que se chama o governo Bush 43, o eleitorado norte-americano mostra uma certa disposição pela mudança, pelo Partido Democrata, e pelo candidato Obama por uma margem microscópica. Esta preferência, ainda frágil, pela mudança levou o Partido Democrata a ganhar uma pequena maioria no congresso em 2006 com candidatos que criticaram os tratados de livre-comércio além da guerra do Iraque. Certamente, o

assunto de comércio internacional pretende jogar um papel importante no debate político entre os candidatos McCain e Obama, e entre os dois partidos até Novembro. Pode esperar que a maioria dos candidatos Democratas e alguns Republicanos pelo congresso não manifestarão tanto entusiasmo pelo livre comércio como Senador McCain.

De acordo com o atual debate político, muitos observadores poderiam concordar com Paulo Sotero, Diretor do Brazil Institute-Woodrow Wilson International Center for Scholars em Washington, quem concluiu,

“Qualquer que seja o desfecho das eleições, pouco dever mudar na política de comércio exterior dos EUA, tema dominante das relações bilaterais como o Brasil nos últimos trinta anos e fonte de frustrações mútuas e falta de dinamismo no diálogo entre Brasília e Washington.”

O pessimismo *realista* de Paulo Sotero é compartilhado por muitos observadores que tratam o estudo da política comercial dos EUA pela ótica das eleições e apontam pela acirrada oposição do tratado de livre comércio com Colômbia dentro da bancada Democrata, a recente renovação da legislação que se chama a “Farm Bill” que mantém os subsídios para exportações agrícolas (inclusive algodão) e tarifas e outras barreiras das importações como suco de laranja, açúcar, e etanol (apesar da pequena redução da tarifa nesta nova legislação). Também, a forte resistência bipartidária da decisão final da OMC em relação aos subsídios para os produtores de algodão certamente alimenta as expectativas pessimistas. Aliás, se fosse para apostar, “a política comercial

* Analista Estratégico para a Federação Americana de Funcionários Públicos (AFSCME/AFL-CIO) e Pesquisador Associado do Laboratório de Estudos Políticos da Universidade Federal de Espírito Santo – UFES (Mlangevin@afscme.org).

continuará em banho-maria” poderia levar de acordo com tais fatos.

O *status quo* sempre parece imbatível antes da negociação e o novo consenso. No entanto, o debate político nacional dos EUA, parcialmente formado pelo aumento de ansiedade da classe média em relação à “globalização,” revela uma crescente perplexidade. Os principais candidatos Democratas (Hillary Clinton, John Edwards, e Barak Obama) criticaram ferozmente o NAFTA, o Tratado de Livre Comércio com América Central e a República Dominicana (CAFTA-DR), e a gestão da política comercial do governo Bush, mas também sinalizaram a necessidade de preparar os trabalhadores norte-americanos pelos desafios e oportunidades da economia global e promover ou ampliar as políticas compensatórias, como o *Trade Adjustment Assistance Act*, para amenizar os “externalities” ou sejam os danos e custos indiretos gerados pela globalização da economia.

Nesse sentido, os principais porta-vozes do Partido Democrata ecoam os princípios do manifesto *A New Trade Policy for America* (<http://waysandmeans.house.gov/media/pdf/NewTradePolicy.pdf>), articulado pelos deputados Democratas mais importante na área de formação da política comercial, Charles Rangel e Sander Levin. Evidentemente, o candidato Obama e a liderança congressista do partido dele estão “conversando” com o eleitorado, mostrando a disposição de balancear os interesses de comércio internacional com a ansiedade daqueles eleitores dispossuídos pelas mudanças mais abruptas da economia global.

Candidato McCain, na esperança de trocar a experiência dele para uma vitória em Novembro, também está mudando o caminho para desfilas a sua maior preocupação para as fontes da ansiedade norte-americana. Conhecido como um conservador em assuntos fiscais, Senador McCain sempre evitava ações legislativas, como *earmarks*, que aumentam o déficit orçamentário para alcançar os fins políticos-eleitorais dos deputados e senadores. Agora, como candidato do *status quo* e do partido do Presidente Bush, McCain lançou uma chamada para suspender o imposto federal de combustível, um apelo direto pelos votos dos milhões de motoristas norte-

americanos encantados com carros gigantes e assustados com o alto preço de petróleo. Apesar da crítica e protestos de legiões de economistas dos dois partidos, de que tal medida não conseguiria diminuir o preço, mas sim, aumentaria o déficit orçamentário do governo, o candidato McCain mostra uma nova disposição de descartar os seus princípios com políticas compensatórias, ainda que sejam eleitoreiras.

Tal debate político no meio do ano eleitoral e com tantos problemas e desafios econômicos, deveria ser entendido como um ponto de partida para uma negociação nacional que pretende enterrar a incompetência do governo Bush desde a derrota dos Republicanos nas eleições congressistas de 2006. Lembra-se que até a troca da maioria do congresso no início de 2007, o governo Bush presidia sobre um congresso e executivo unificado pelo partido Republicano. Durante os primeiros seis anos do governo dele, Presidente Bush conseguia ratificar vários tratados de livre comércio no congresso com apoio bipartidário, inclusive aqueles com: Chile (2003), Cingapura (2003), Austrália (2004), Marrocos (2004), CAFTA-DR (2005), Bahrain (2005), e Omã (2006). Sim, a imposição do CAFTA-DR sem o apoio expressivo da bancada Democrata mostrou os limites do bipartidarismo e a crescente impotência do governo Bush e seus aliados do congresso. Aliás, a ratificação do CAFTA-DR demonstrou que atrás do debate político existe uma latente maioria bipartidária capaz de ratificar tratados de comércio internacional dentro de um programa de governo que promove uma nova política para atender os desafios e oportunidades da economia global.

Os problemas atuais da economia norte-americana tende a dividir a bancada Democrata (e talvez dividirá a bancada Republicana no caso de Obama ser eleito) em termos de tal tratados, criando bastantes atritos dentro da bancada e entre a Casa Branca seja quem for o campeão da copa presidencial. Apesar disso, ambos candidatos são capazes de trabalhar com os líderes dos dois partidos no congresso para costurar maiorias que combinariam políticas de comércio internacional com políticas compensatórias nas áreas de educação e treinamento,

ampliando os programas de seguros para saúde e desemprego, e outras programas redistributivos que tranquilizem a ansiedade dos trabalhadores, micro-empresários, e investidores das empresas de porte nacional. Como presidente, McCain oferecerá uma certa oposição de tais políticas combinado com um maior esforço, seja por princípio ou interesse político, para movimentar qualquer “*breakthrough*” ou saída para as negociações internacionais, inclusive a rodada de Doha. O candidato Obama teria que mediar entre as duas bancadas para garantir uma maioria que poderia sustentar um programa abrangente de políticas compensatórias como contrabalanço dos esforços de modificar e ampliar os acordos comerciais, inclusive para a rodada de Doha.

No passado, os governos unificados conseguiram negociar e ratificar tratados de comércio internacional, alguns modestos e limitados, como aqueles ratificados pelo governo unificado do Presidente Bush (2003-2006) e outros mais ambiciosos como o NAFTA durante o governo unificado do Presidente Clinton (2003-2005). Se o Presidente Bush tivesse uma estratégia negociadora mais competente com a bancada Democrata combinada com uma política internacional mais cativante e menos bélica, talvez teria mais troféus de livre comércio na Casa Branca. Sem muito para oferecer a bancada Democrata, ele ainda conseguiu montar maiorias no congresso e algumas com o apoio de mais de 50 por cento da bancada Democrata na Câmara dos Deputados. Inclusive, no ano passado o Tratado de Livre Comércio com Peru foi ratificado com 47 por cento da bancada

na câmara e 59 por cento no senado apesar da profunda desaprovação do presidente e o evidente fracasso da política internacional do governo dele. São margens maiores do que Presidente Clinton conseguiu organizar dentro do partido dele para ratificar o NAFTA em 1993.

Seja como for o resultado da eleição presidencial dos EUA, o próximo presidente terá condições políticas nacionais para mudar o rumo da política internacional e comercial do país. Tais condições políticas estarão ampliadas no caso do eleitorado escolher um governo unificado.

Sem prever o futuro, os dois candidatos dispõem a possibilidade de construir uma nova política comercial dentro de um programa de governo que atende aos interesses dos produtores exportadores, os consumidores da classe média, e os trabalhadores que sobrevivem nas margens da economia global. Qualquer que seja o desfecho das eleições, a viabilidade da liderança global dos EUA exige uma mudança na política internacional em relação ao Iraque, a susposta “guerra contra terrorismo,” energia e meio-ambiente, o papel das organizações internacionais como a G-8, a OMC e o Conselho de Segurança das Nações Unidas, e mais importante pela retomada da economia norte-americana, uma nova direção na política comercial.

Ninguém sabe se o próximo governo vai tirar a política comercial do banho-maria. Os pessimistas apostam que não. Em vez de apostar no *status quo*, o Brasil deve se preparar para a mudança. Sim, eleições importam.



A Ásia, os fenômenos naturais e como o Direito tangenciou a Moral no sistema internacional

TIAGO WOLFF BECKERT*

Duas grandes catástrofes naturais assolaram a Ásia no mês de maio. O ciclone Nargis atingiu Mianmar, país muito em foco nos últimos tempos devido ao conturbado governo da Junta Militar, e deixou, segundo algumas estimativas, mais de 80 mil mortos. A vizinha China, por sua vez, foi atingida pelo maior terremoto dos últimos trinta anos no país, alcançando oito graus na escala Richter e dizimando por volta de cem mil pessoas. Em ambos os casos, as conseqüências vão muito além das mortes, tendo restado um grande número de feridos, infra-estrutura devastada e inúmeros problemas sanitários.

O fato é que catástrofes naturais ocorrem com alguma freqüência. O que nos convém analisar é a forma como os atores envolvidos comportam-se em relação à ajuda internacional e, principalmente, à atuação das organizações internacionais no evento – já que não existe um padrão para isso. Nos casos acima apontados, constata-se significativa diferença entre as atitudes do governo birmanês e do governo chinês. No primeiro exemplo, a ajuda internacional enfrentou grandes dificuldades para se estabelecer, dificuldades essas impostas pela Junta Militar governante. Desse modo, alimentos, medicamentos, vestimentas e voluntários para o socorro às vítimas ficaram barrados na fronteira do país. A China, por sua vez, parece ter aprendido com a experiência de episódios anteriores, e colaborou com as agências internacionais mobilizadas pelo ocorrido.

Por que os Estados Nacionais agem de formas tão distintas? Um dos pilares de sustentação das unidades nacionais modernas é a soberania, conceito que permeia toda a construção do Direito Internacional Público. Para que um país exerça sua soberania, ele precisa possuir território, população e

um governo autônomo que incida sobre os dois itens anteriores – e para que um governo seja autônomo alguns afirmam que não deve haver qualquer intervenção externa. Nesse sentido, o trabalho de organismos internacionais ou de agências de cooperação de outros países pode ser interpretado como um movimento que fere a soberania do receptor – mesmo que o Estado em problemas não demonstre capacidades para resolvê-los. Transposto para o exemplo de um país fechado, governado por uma Junta Militar há mais de quarenta anos, que recebe constantes críticas pelo sistema de governo empregado, como é o caso em Mianmar, cria-se um contexto mais propício para que se interprete a tentativa de ajuda externa como um elemento que visa a ferir a alegada soberania do país. Nesse caso, o auxílio estrangeiro é interpretado como uma ação que, em algum momento, demandará contrapartida. A China, ao contrário, desvia o foco do sistema político centralizado para a pujança econômica e consolida-se como potência e nova força mundial e, desse modo, não possui motivos tão fortes para acreditar que sua soberania sobre o território e a população está sob ameaça, nem para temer contrapartidas que dela possam ser exigidas. Dessa forma, o trabalho de resgate e de auxílio às vítimas do terremoto foi facilitado, tranquilizando a opinião pública internacional.

Por que o curso de ação a ser seguido não é padronizado? O sistema internacional não possui governo centralizado ou hierarquia, é constituído por várias unidades soberanas e por seus modos de relacionamento particular, e por isso é chamado de anárquico. Nesse sentido, todo Estado Nacional possui liberdade de escolhas tanto no cenário

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (tiagobeckert@uol.com.br).

internacional quanto na política doméstica e, desse modo, pode agir de forma mais aberta ou mais resiliente em relação à ajuda externa. O governo de Mianmar, alvo de muitas críticas internacionais, não se relaciona fortemente com o ambiente externo nem mantém grande transparência para suas políticas internas. O governo chinês, por seu lado, procura abrir-se paulatinamente ao exterior, não admitindo interferências muito ostensivas em suas políticas, mas aceitando ajuda em caso de necessidade e procurando estabelecer um diálogo mais profícuo com outros grandes países e importantes organizações internacionais.

Como lidar com o tipo de comportamento mais restritivo? As organizações internacionais, no caso a Organização das Nações Unidas, representam os melhores meios de diálogo em casos de catástrofes naturais ou outros problemas humanitários. Em princípio, elas não possuem condições legais, entretanto, para estender aos países soberanos qualquer forma de ação desejável, mesmo que seja para facilitar o apoio internacional às vítimas de tais eventos. A teoria produzida sobre organismos internacionais discute a criação de instrumentos que permitam a essas instituições uma maior liberdade de movimentação em casos de necessidade e

urgência e nos quais os países envolvidos não estejam colaborando com os trabalhos. Enquanto a solução dessa contenda não surge, resta aos países interessados em oferecer ajuda trabalhar em cooperação e organizar alguma forma de ação coletiva, mesmo que apenas como forma de pressionar aqueles que não cooperam a reverem suas posições.

O futuro do debate sobre maior autonomia das organizações internacionais face à soberania estatal caminhará de forma lenta. Não se pode afirmar que o mundo atual seja “pós-westfaliano”, no qual as soberanias vêm perdendo importância para o surgimento de uma governança global e de uma atuação internacional mais concertada. Mas certamente tais questões surgirão com alguma frequência, seja na voz de políticos, seja nas idéias de acadêmicos e teóricos. O que prevalece, por enquanto, é a visão de que, moralmente, não se pode negar auxílio a quem dele necessita, já que no campo da Moral as questões humanitárias são prioritárias, ao menos no tempo imediato, em relação às questões políticas e jurídicas. Em paralelo, aguarda-se que o Direito evolua de alguma forma, tendo ele já provado que anda sempre um passo atrás em relação à Moral e às questões sociais.



Como publicar Artigos em Meridiano 47

O Boletim *Meridiano 47* resulta das contribuições de professores, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e profissionais ligados à área, cuja produção intelectual se destine a refletir acerca de temas relevantes para a inserção internacional do Brasil. Os arquivos com artigos para o Boletim *Meridiano 47* devem conter até 90 linhas (ou 3 laudas) digitadas em processador de textos de uso universal, espaço 1,5, tipo 12, com extensão em torno de 5.500 caracteres. O artigo deve ser assinado, contendo o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional. Os arquivos devem ser enviados para editoria@meridiano47.info indicando na linha *Assunto* “Contribuição para Meridiano 47”.

McCain: ruptura ou continuidade da gestão Bush?

VIRGÍLIO ARRAES*

Definido como o candidato à Presidência pelo Partido Republicano, o Senador John McCain encontra-se diante de um cenário eleitoralmente adverso, ao ter de superar o legado negativo do Presidente George Bush, materializado já há muito em baixos índices de aprovação, principalmente em seu último ano de gestão.

Internamente, há o espectro da recessão que se faz mais e mais presente, estimulada pelos reajustes vigorosos do preço do petróleo; externamente, há a condução desastrosa de duas frentes de batalha na área médio-oriental e cercanias. Em face de tamanhas adversidades, qual o melhor caminho a trilhar perante o eleitorado norte-americano?

À primeira vista, os republicanos deveriam procurar desembaraçar-se do ideário neoconservador que, aplicado à política exterior, se revelou funesto. Entrementes, é possível delinear a inclinação do grupo de McCain pelas linhas gerais formuladas e mal aplicadas no presente mandato. Anteriormente ao desencadear das duas guerras, o seu posicionamento era favorável ao neoconservadorismo.

Naquele momento, isto não lhe fazia destoar da maior parte dos republicanos. Contudo, decorridos quase dois mandatos, é um aspecto preocupante desejar a manutenção de tais posicionamentos diante de tanto desgaste. No plano interno, o aspecto mais preocupante é a interpretação restritiva da Quarta Emenda, em nome do combate ao terror. Além do mais, não se pode esquecer do emprego de prisões reservadas por tempo indeterminado e da utilização de técnicas de tortura para obtenção de informações.

Nessesentido,osrepublicanosneoconservadores, se McCain for vitorioso, necessitariam de apenas mais um voto para alterar o perfil do Supremo Tribunal

com o fito de reconhecerem-se mais poderes para a Presidência. Dos nove ministros, quatro alinham-se no lado mais conservador: Samuel Alito, Antonin Scalia, Clarence Thomas e John Roberts, atual presidente da Corte.

Nas primeiras semanas do pós-11 de setembro, houve um consenso na comunidade internacional em torno da eliminação de locais onde se abrigassem grupos radicais – defensores do emprego de armas de destruição em massa ou de ataques indistintos a alvo civis, por exemplo – como no caso dos talibãs no Afeganistão, desde que autorizados pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

No entanto, isto aconteceu apenas com o Afeganistão. No caso do Iraque, sem o eventual aval onusiano, o internacionalismo da administração Bush resumiu-se à idéia de uma guerra mais que preventiva, visto que o adversário poderia ter sido qualquer país encarado como uma ameaça potencial à segurança do país. Destarte, o direito internacional foi posto em plano secundário.

McCain não diverge das linhas gerais da política externa atual, dado que se posiciona entre os que advogam o direito ‘natural’ de os Estados Unidos defenderem, sem restrições, os países do eixo transatlântico. Em sua visão, cabe aos norte-americanos – dado o seu poderio – a responsabilidade de agir, sem tergiversar, a fim de que outro ataque terrorista não aconteça mais.

Nesse sentido, a atuação dos organismos internacionais é vista como morosa, em decorrência de seus trâmites burocráticos, o que então poderia prejudicar – mesmo involuntariamente – a segurança global. Assim, países subscritores do terrorismo e da posse de armas de destruição em massa encaixar-se-iam, de forma automática, no estado de guerra, o

* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – iREL-UnB (arraes@unb.br)

que justificaria, por sua vez, uma pronta ação norte-americana.

Além das preocupações com a segurança mundial, a liberdade também está no primeiro plano, de sorte que o unilateralismo estadunidense se fundamenta em um imperativo moral, ao encarregar-se de auxiliar a implementação de regimes, em tese, democráticos. Como consequência, a paz global se fortaleceria.

Quanto à presença em solo iraquiano, McCain não apresentaria, por conseguinte, ao eleitorado **mea culpa** algum, visto que, desde o início de 2002, subscrita a guerra ao terror. Naquele período, ele já havia apoiado a afirmação de que a ditadura de Saddam Hussein teria armas de destruição em massa e ajudaria grupos terroristas da estirpe da Al-Qaida, ou seja, fundamentalistas. Na realidade, em face do secularismo daquele regime autoritário, tais grupos repudiavam-na.

A justificativa de McCain para não reconhecer o apoio equivocado ampara-se não no erro da guerra em si, porém no de sua execução. A fim de corrigi-lo, haveria a necessidade, portanto, de enviar mais tropas para as frentes de combate. Como os Estados Unidos não têm mais condições de arcar solitariamente com tal fardo, a idéia é, no futuro, agregar outras potências com o objetivo de compor uma coligação democrática.

Ela seria responsável pela manutenção da estabilidade mundial. No entanto, somente entraria em cena, caso o Conselho de Segurança das Nações Unidas se recusasse a atuar. De certa maneira, seria a revivescência – ao mesmo tempo que formalização – da Coligação da Vontade, empregada para iniciar a segunda Guerra do Golfo. A formação desta aliança seria o primeiro passo para reformular o sistema de segurança coletiva, moldado ainda no final da Segunda Guerra Mundial.



O que é o IBRI

O *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI*, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o *IBRI* desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

Diretoria: Antônio Carlos Lessa, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Pedro Motta Pinto Coelho.

Para conhecer as atividades do IBRI, visite a homepage em <http://www.ibri-rbpi.org>

Unasul: ‘uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro do poder no mundo’. Será?

WILSON TADASHI MURAKI JUNIOR*

Durante a terceira reunião anual de presidentes sul-americanos, realizada em Brasília em 23 de maio e que marcou a oficialização e estruturação da Unasul (União das Nações Sul-Americanas), o presidente brasileiro declarou ser isso a realização de um sonho. Mais do que maior integração entre os países da região, estar-se-ia vivenciando uma mudança no “tabuleiro do poder mundial”, uma vez que uma América do Sul integrada passaria a ter maior capacidade política no cenário internacional. No entanto, deve-se ter em conta que o processo de integração buscado mostra-se repleto de problemas mesmo antes da sua entrada em vigor, pois, além de pendências entre as nações terem sido relegadas a um segundo plano, os mecanismos decisórios acertados (necessidade de consenso no Conselho de Chefes de Estado e de Governo, por exemplo) devem estancar ações efetivas desse novo órgão. Motivações e percepções não devem ser deixadas de lado: as nações sul-americanas têm anseios diferentes e, ainda que aparentemente engajem-se em processos de integração, isso é devido ao fato de que buscam diferentes objetivos na mesma, e que podem ser até mesmo conflitantes, comprometendo o grau de efetividade necessário para o intento de união.

A Unasul conglomeraria as 12 nações da América do Sul, criando um mercado de algo em torno de 360 milhões de pessoas e um PIB somado de aproximadamente 2,5 trilhões de dólares. Buscaria, primordialmente, a integração física e energética do continente, a criação de área de livre-comércio, a coordenação política e cooperação em vários campos. Contaria com uma secretaria-geral estabelecida em Quito (no Equador), um parlamento único em Cochabamba (Bolívia), uma presidência

temporária, um conselho de chefes de estado e de governo (órgão máximo, deliberativo, que necessitará de unanimidade para a tomada de decisões), um conselho de ministros de relações exteriores e um de delegados. O Conselho Energético da América do Sul, criado em abril de 2007, passa a ser parte da Unasul. O Conselho de Defesa, que foi uma proposta brasileira com vistas à elaboração conjunta de políticas na área de segurança, depois de ter sido rejeitado pela Colômbia, passará por nova análise de um grupo de trabalho que deverá manifestar-se 90 dias após a assinatura do tratado de criação.

A reunião do final de maio foi marcada por uma sucessão de obstáculos: o presidente uruguaio Tabaré Vázquez não esteve presente, o até então secretário-geral Rodrigo Borja recusou o cargo, Álvaro Uribe não aceitou assumir a presidência temporária por questões políticas e, por fim, um blecaute elétrico paralisou por instantes o encontro e foi motivo de piada. Além disso, a crise diplomática entre Colômbia e Equador e Colômbia e Venezuela fez-se sentir em Brasília, e isso teria sido um dos motivos para o presidente colombiano recusar a presidência temporária.

Questões bilaterais entre os países da região como as acima citadas, as territoriais (entre Bolívia e Chile, Peru e Chile), os impasses acerca da Hidrelétrica de Itaipu (entre Brasil e Paraguai), etc., podem ser os limites de tomada de ações da Unasul, uma vez que o Conselho de Chefes de Estado e de Governo necessitará de consenso absoluto em suas resoluções. Nesse sentido, será bastante trabalhoso atingir unanimidade entre Colômbia, Venezuela, Chile e Bolívia, por exemplo, em ações envolvendo questões de segurança e relacionamento com outros

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (murakitadashikun@hotmail.com)

países, e isso deverá tornar-se motivo de inação para o órgão.

O fato de a Colômbia ter rechaçado os planos de criação de um Conselho de Defesa para o continente demonstra como os países da região ainda possuem restrições para atingir-se um nível de integração continental. Nem sequer se chegou a algum consenso, entre os países da região, sobre o que as FARC de fato seriam, e a Colômbia exige ao menos a denominação “terrorista” (a que se opõem países como Brasil e Venezuela) para o grupo para-militar antes de Bogotá engajar-se em planos de segurança coletiva. No entanto, deve-se ter em conta que tradicionalmente a OEA vem resolvendo questões de segurança nas Américas, e, nesse órgão, os Estados Unidos têm uma importante participação. Os interesses colombianos atrelam-se significativamente aos norte-americanos em se tratando de narcotráfico, por exemplo, e isso rende ao país sul-americano bilhões de dólares anuais, assim como treinamento de forças, ajuda material, etc. Não é do interesse da Colômbia participar, desse modo, de um órgão de defesa em que os Estados Unidos não estariam presentes e em que Hugo Chávez, Evo Morales e Lula buscariam em certa medida envolverem-se formalmente em questões internas do país.

Para o Brasil, uma Unasul efetiva com integração das economias e criação de um livre mercado apresentaria uma expansão para a atuação de suas grandes empresas (Petrobras, Itaú, Odebrecht, Vale), o que lhe renderia óbvios ganhos econômicos. Além disso, o Brasil, atualmente, mantém superávit comercial com todos os países da região, à exceção da Bolívia, e grande parte das suas empresas são mais competitivas que as concorrentes sul-americanas. Assim, o esperado é que essa disparidade comercial viria a ser ainda mais elevada numa área de livre-comércio continental. No entanto, alguns países (como Bolívia, Equador e Venezuela) opõem-se a tentativas de regionalização do comércio nos moldes neoliberais, e isso bloqueia negociações que virtualmente favoreceriam o Brasil e criariam uma área relevante de desenvolvimento no mundo.

Mesmo que em discurso se afirme que um maior apoio econômico deva ser dado aos países menos

favorecidos, o custo disso para um país como Brasil (que vivencia críticas disparidades sociais e regionais, graves problemas na educação, saúde, violência e ambientais) seria demasiado elevado. Assim, a idéia de um “imperialismo brasileiro” sub-regional tem limites práticos, ainda que seja respaldado por uma geopolítica anacrônica (predominante em alguns setores militares, que, dentre outras coisas, trataria de fazer o país buscar acesso ao Pacífico ou ampliar a sua extensão territorial) ou ideologias anti-estadunidenses. Estas, mais facilmente seriam encontradas nas intenções de países como Venezuela.

Além disso, a ausência de Tabaré Vázquez demonstra o baixo grau de confiança de países pequenos com relação aos potenciais ganhos de uma união continental. Uruguai, Paraguai, Suriname e Guiana parecem não estar motivados nem por incentivos econômicos ou estímulos ideológicos, e virtuais ganhos com maior integração de infraestrutura, social, cultural e fortalecimento político, demonstram ter pequena significância para seus formuladores de política externa. Paraguai e Uruguai não guardam boas recordações do que lhes foi prometido quando da criação do Mercado Comum do Sul e o que verdadeiramente aconteceu.

No Tratado Constitutivo da Unasul está explícito que os avanços alcançados em organismos já existentes que buscam integração (Mercosul e Comunidade Andina) e processos bilaterais de abertura comercial serão incorporados ao novo órgão e comporão a base dos procedimentos de união. Houve, claramente, uma interrupção do que pode ser chamada de “evolução orgânica” desses mecanismos, que, a partir de um núcleo central (países formadores), acabaria incorporando os seus vizinhos ao mesmo tempo em que as melhorias alcançadas atrairiam mais e mais membros. Foi assim que se formou a atual União Européia. Desse modo, a recente constituição da União Sul-Americana de Nações inverte tal lógica empiricamente bem-sucedida, mas mantém o objetivo final que a sua similar européia conquistou: integração, fortalecimento político e criação de uma identidade continental. O insucesso que as negociações bilaterais entre Mercosul e a Comunidade Andina

já vêm apresentando dão sinais de que os objetivos almeçados dificilmente poderão ser atingidos na ausência de uma base sólida de cooperação. Nem sequer uma identidade comum existe no continente; não há o compartilhamento do que se entende por “sul-americano” como pretendem os mais utópicos. Os gargalos de infra-estrutura, dentre outras coisas, separam equatorianos de brasileiros e venezuelanos de paraguaios como se todos vivessem em ilhas num grande oceano. O que há de comum, é certo, são as fragilidades institucionais e os problemas sócio-econômicos, que tiram da América do Sul a capacidade de pagar pelo desenvolvimento de uma instituição internacional própria.

Os países da região têm em conta essas dificuldades e, por mais paradoxal que pareça, ainda assim as negociações da Unasul parecem caminhar adiante. Motivações ideológicas e, até mesmo, personalistas dos líderes dos países podem dar conta desse processo. A Venezuela de Chávez, por exemplo, tem interesses em transbordar o seu caráter revisionista da ordem internacional para a região, assim como Bolívia e Equador. O Brasil pode ver na Unasul o início de regionalização em que o seu poder seja o predominante; isso daria ao país uma plataforma para o lançamento de reivindicações de mais presença em outras esferas, como o conhecido pedido de cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU. Chile, Colômbia e Peru, que são países que buscam políticas econômicas mais

liberalizantes, teriam interesse na criação de uma área de livre comércio, que eventualmente ainda pudesse facilitar as negociações de sua ampliação para o restante das Américas. Independentemente das intenções, ao que tudo indica, a capacidade de mobilização da Unasul para qualquer direção é inviabilizada pelos seus mecanismos internos e pela força e união ausentes no continente.

Ainda que as pendências bilaterais encontrassem nessa nova estrutura mecanismos de realização, verdadeiramente houvesse interesses de construção de uma estrutura superior no continente e países como o Brasil aceitassem pagar os custos de institucionalização, a sua relevância no meio internacional ainda seria duvidosa. Dificilmente, em se tratando de poder, a Unasul poderia dissuadir as ações dos Estados Unidos, por exemplo, país que é o maior parceiro comercial da região e cuja influência é inquestionável, mas que também possui uma política externa que atormenta os mais nacionalistas da América do Sul.

Assim, muitos são os incentivos para que a Unasul fique presa ao seu projeto idealizado e não tenha resultados práticos. Pode ser que a sua proposição esteja beneficiando ideologias, e justamente para isso teria a mesma sido projetada. No entanto, ainda que se pense que o seu caráter realmente é o de buscar uma união sul-americana, não se deve esquecer que as pernas utilizadas ainda são demasiado curtas para o salto que se pretende dar.



Interesses nacionais não são “dados”: as relações indo-paquistanesas sob o prisma do Construtivismo

DIOGO MAMORU IDE*

As relações indo-paquistanesas são marcadas notadamente pelo jogo estratégico, pela busca de aumento de poder sobre as regiões da Caxemira e de Jammu e pela demonstração do poderio militar dos Estados envolvidos. Desde suas independências, ao final da década de 1940, Índia e Paquistão alimentam relações políticas tensas, resultantes, em grande medida, da própria animosidade vista ao longo da dominação britânica. As rivalidades se viram ainda mais enrijecidas com as disputas pela posse dos territórios da Caxemira e de Jammu, localizados próximo à fronteira com a China, e com a “corrida militar” que culminou com a aquisição de arsenal nuclear e com três crises nucleares, desde a década de 1980.

Não surpreende, portanto, o predomínio de análises e pontos-de-vistas baseados na corrente realista de Teoria de Relações Internacionais por parte de analistas internacionais. De fato, essa perspectiva parece *a priori* a mais adequada, uma vez que as relações indo-paquistanesas são marcadas normalmente pela busca por poder, por interesses egoístas e pela relevância conferida por ambos Estados à esfera militar e aos ganhos relativos.

Há, no entanto, questões subjacentes aos comportamentos e aos interesses nacionais de tais Estados que são negligenciadas pela ontologia realista. Esta análise buscará um entendimento das relações bilaterais entre Índia e Paquistão à luz de elementos ideacionais que se encontram ausentes na abordagem realista tradicional. Afinal, como são definidos interesses nacionais estruturantes dos comportamentos estatais? Essa pergunta, não

respondida satisfatoriamente pela abordagem realista, será, ao mesmo tempo, razão e ponto de partida para a inclusão de elementos ideacionais à análise das relações entre Índia e Paquistão.

O realismo parte da premissa que os interesses nacionais são “dados” ao defender que todos os Estados possuem os mesmos interesses, determinados fundamentalmente sobre bases materiais e basicamente resumidos pela busca – ou manutenção – do poder. De acordo com o Realismo, é possível dizer que é do interesse da Índia se armar militarmente de forma a se adiantar contra qualquer agressão – ou ameaça de agressão – por parte do Paquistão. De forma análoga, é possível concluir que é do interesse do Paquistão também se armar como forma de prevenção contra uma possível agressão indiana. Basicamente, as relações entre Índia e Paquistão são entendidas como um dilema de segurança, fato que explica a busca de ambos pela supremacia regional e pela expansão do poderio bélico como forma de se fortalecer frente ao vizinho.

Ao tomar interesses nacionais como “dados”, entretanto, a perspectiva realista deixa de fazer questionamentos sobre como se deu a formação de tais interesses nacionais. Ao adotar interesses nacionais principalmente em termos materiais, tal perspectiva tampouco contempla questões não materiais relevantes, como a identidade dos Estados e o histórico de suas relações. Por essas razões que a inclusão de outros elementos não considerados pelo Realismo faz-se necessária.

É justamente na identidade dos Estados que o Construtivismo busca explicar os interesses nacionais

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (diogo_ide@hotmail.com).

dos Estados, rejeitando, assim, a premissa realista de que Estados são maximizadores de poder por natureza. Um dos conceitos usados por Wendt em “Social Theory of International Relations” ao analisar os interesses nacionais dos Estados mostra-se particularmente adequado às relações indo-paquistanesas. Trata-se do conceito de “auto-estima coletiva”. Pela auto-estima coletiva, o Estado se vê pela perspectiva de outro Estado; sendo que, quando essa auto-estima é negativa, os Estados passam a buscar auto-afirmação e/ou agressão. Não seria descabido dizer que isso é o que ocorre nas relações Índia e Paquistão: tais países, ao realizarem testes balísticos com capacidade nuclear, não o fazem simplesmente porque, por serem Estados, têm como interesse nacional a busca do poder. Essa explicação não é suficiente. Idéias, percepções e identidades, componentes da relação social entre os países, não foram levados em consideração.

Com efeito, a realização de tais testes está dentro dos interesses nacionais indiano e paquistanês, porque a relação entre os dois países é historicamente marcada por conflitos – ou ameaças de conflito; de forma que as identidades de ambos foram e continuam a ser desenvolvidas num ambiente de insegurança ontológica e de percepção negativa de si próprio, a partir da perspectiva do país vizinho. Por se enxergarem negativamente pelo ponto-de-vista do outro, o poder que cada um possui nunca se mostra suficiente frente à ameaça estrangeira, fato que explica a recorrente busca pelo desenvolvimento militar.

Fica claro, portanto, que os interesses da Índia em relação ao Paquistão e vice-versa não são anteriores à relação social que os envolve, como o afirma a perspectiva realista. Na realidade, esses interesses foram formados e continuam a ser desenvolvidos com o desenrolar da relação social entre Índia e Paquistão. Ao buscar entender por que Índia e Paquistão buscam se afirmar militarmente, é necessário levar em consideração o histórico de suas relações que estruturou a formação da maneira como tais Estados percebem a si mesmos e sua relação com o país vizinho. Em outras palavras, é necessário considerar o processo histórico dentro

do qual ocorreu a formação de identidades, processo social que atua como fator estruturante dos interesses nacionais dos Estados. Logo, idéias, além das questões materiais consideradas pelo Realismo, também funcionam como estruturas das relações entre os Estados e, como tais, podem tanto influenciar comportamentos estatais como serem influenciadas pelos mesmos.

Diante da importância de fatores ideacionais para a definição dos interesses nacionais e para a compreensão das estranhas das relações entre Índia-Paquistão, é possível estabelecer cenários acerca de duas questões importantes da agenda bilateral: a situação da Caxemira e o acordo sobre o gasoduto que levaria gás iraniano a Índia e ao Paquistão.

A região da Caxemira, ainda que tenha logrado certa estabilidade na área de segurança nos últimos dois anos, deve continuar presenciando impasse político em grande medida devido a preponderância das rivalidades nas relações indo-paquistanesas. Todo o histórico de confrontação, o grande peso conferido ao desenvolvimento militar por parte de Índia e Paquistão, além do componente ideacional das estruturas que influenciam as relações indo-paquistanesas, concorrem para a continuação das rivalidades pela Caxemira. Como afirma Wendt, a presença de fatores ideacionais nas estruturas pode tornar a possibilidade mudança ainda mais improvável do que a própria constituição material dessas estruturas. Isso porque idéias, visões de mundo e identidades desenvolvidas ao longo do processo histórico, ainda que não imutáveis, possuem a tendência de se reproduzirem e se manterem.

Apesar de os Estados possuírem múltiplas identidades, parece claro que as identidades de Índia e Paquistão predominantes em suas relações bilaterais são aquelas relacionadas à insegurança ontológica e, conseqüentemente, à necessidade de desenvolvimento militar e de impedimento da expansão de poder por parte do vizinho. Como consequência, o descontentamento da população local da Caxemira diante do impasse entre Índia e Paquistão é crescente. Tal fato poderá levar ao fortalecimento de grupos separatistas locais, aumentando ainda mais as complexidades das

relações indo-paquistanesas com a emergência desse terceiro ator.

A segunda questão em discussão na agenda indo-paquistanesa é o acordo pelo recebimento de gás natural proveniente do Irã. Tanto Índia quanto Paquistão necessitam de energia e vêem a cooperação internacional como alternativa para satisfazer demandas energéticas internas. A possível de construção do gasoduto que ligará Irã, Paquistão e Índia pareceu aos mais otimistas uma forma de cooperação que, além de tratar dos problemas energéticos, pudesse ter transbordamentos positivos para outras esferas, como a política.

Cumprido, entretanto, contextualizar essa possibilidade de cooperação nas relações bilaterais indo-paquistanesas dentro das concepções, das identidades e dos interesses envolvidos. A grande apreensão indiana é que o gasoduto passará inevitavelmente por território paquistanês, fato que gera a possibilidade de interrupções no fornecimento de gás natural à Índia diante de qualquer tensão política envolvendo os dois países. Posto isso, a probabilidade de que a Índia faça parte do acordo é mínima, haja visto todo o histórico de rivalidades e de tensões com o Paquistão. Tal como na questão da Caxemira, uma mudança repentina nos fatores ideacionais que compõem as identidades de Índia e Paquistão e influenciam seus interesses nacionais está fora de cogitação, uma vez que eles se reproduzem ao longo do tempo. Desse modo, a superação imediata das rivalidades que duram há décadas pela cooperação na área energética mostrou-se pouco passível de realização. Ademais, deve ser considerado um outro acordo nuclear, em fase de negociação, da Índia com os EUA: o acordo poderá suprir parte das demandas energéticas indianas, sendo, portanto, mais um motivo para a Índia não participar do acordo com o Irã. Cabe lembrar que os EUA se põem contrários ao gasoduto em razão do capital que o mesmo proporcionará ao governo iraniano e, por extensão, ao seu programa nuclear.

Se é pouco provável que a Índia participe do acordo iraniano, no entanto, a possibilidade de o

Paquistão levar tal cooperação adiante é muito alta. Apesar dos atritos entre Irã e Paquistão quanto à Guerra contra o Terror em curso no Afeganistão, a cooperação é factível por ensejar grandes benefícios a ambos: o Paquistão poderá ganhar enorme quantia de gás natural, ao passo que o Irã poderá receber grande fonte de divisas com a venda do gás.

Cabe, por fim, uma última observação. Embora possa parecer deveras determinista a influência conferida às estruturas tanto materiais quanto ideacionais sobre as relações entre Índia e Paquistão, a possibilidade de haver processos em trânsito nessas relações não é descartada. Basta, porém, observar a continuidade e uniformidade na forma como os dois Estados se percebem e se relacionam para compreender que a influência das identidades e de outros fatores ideacionais é extremamente significativa e, dessa forma, não deve ser desprezada. Mudanças, como já mencionado, são possíveis, mas não imediatas, pois implicam processos de transformação em idéias e em estruturas materiais arraigadas nos Estados e em suas relações. Para que haja alguma possibilidade de mudança nas relações Índia-Paquistão, é necessário primeiramente que o ambiente de insegurança ontológica que os envolve seja superado por outro de maior confiança. É só assim que tais Estados poderão se afastar dos comportamentos ditados pela auto-estima coletiva negativa e, assim, parar de perceber o outro como constante ameaça. O comportamento dos principais líderes políticos de Índia e Paquistão desde suas independências e a realização de testes balísticos com capacidade nuclear, em maio deste ano, no entanto, parecem mais corroborar a continuidade das rivalidades do que indicar qualquer forma de mudança estrutural nas relações entre os países.

Posto isso, esperar que os Estados indiano e paquistanês deixem imediatamente de lado seu histórico de disputas em favor de uma cooperação energética é contra-factual. A construção social de idéias e identidades entre Índia e Paquistão parece muito mais adequada que os interesses nacionais “dados” para explicar o por quê.



A Operação *Makavhoterapapi* e a limpeza política do Zimbábue

EVANDRO FARID ZAGO*

Um grupo de homens armados chega a um pequeno vilarejo e convoca sua população para uma reunião imediata. O povo, assustado, rapidamente se reúne na escola local e passa a ouvir contundentes ameaças por parte dos homens. O grupo recém-chegado declara que todo indivíduo tido como contestador do atual regime daquele país deveria apresentar-se à frente do recinto. A população do vilarejo, contudo, por temer eventuais punições, cala-se e opositor algum é apresentado. Os homens armados, já impacientes, escolhem uma mulher de 76 anos dentre os presentes à reunião, ameaçando espancá-la caso as pessoas procuradas não se pronunciassem. O silêncio do grupo ameaçado é seguido pelo tombo da senhora ao chão e pelo seu espancamento com um pedaço de madeira. Conseqüentemente, os indivíduos buscados pelo corpo armado finalmente apresentam-se, visto que a tortura àquela mulher já se tornava insuportável aos olhos e aos ouvidos. Aos poucos, cada opositor que se apresenta é obrigado a delatar mais outros cinco, de forma que, por fim, um grupo de cerca de oitenta pessoas é formado. Os homens armados partem, então, para a tortura de tais pessoas, num processo que inclui espancamento com objetos diversos e mutilação genital. Por fim, já satisfeitos com o resultado de sua ação, os recém-chegados deixam o vilarejo; sua população encontra-se aterrorizada e temerosa do retorno de tais homens.

A situação relatada no parágrafo anterior pode soar como ficção ou descrição de atitudes atrozadas cometidas por regimes autoritários do passado. Ela, contudo, ocorreu no último cinco de maio, na província zimbabuana de Maxonalândia Central. A visita retratada é mostra das atuais “reuniões de

reeducação” promovidas pelo governo do país e inserem-se num ostensivo e abrangente processo de aterrorização dos cidadãos locais. Após o citado caso, seis homens morreram em decorrência da tortura sofrida e outros 64 ficaram feridos. O panorama nacional, contudo, já inclui 36 mortos, dois mil feridos e um número ainda não estimado de refugiados e deslocados internos.

A presente análise de conjuntura tem, dessa forma, o objetivo de estabelecer a devida ligação entre o desrespeito aos direitos humanos do povo do Zimbábue e a desestruturação generalizada dos deveres possuídos pelo Estado junto a seus cidadãos. Tal processo, ademais, será mostrado como intrinsecamente ligado ao voluntarismo de forças governistas para sua realização. O que se percebe atualmente nesta nação, que é uma das mais pobres da África, é a tentativa de se prolongar, a qualquer custo, o mandato do grupo que ocupa o poder federal há 28 anos.

Em 1980, o Zimbábue finalmente conquistava sua independência. A desvinculação ao Reino Unido ocorreu a custo da luta de milícias locais. Dentre elas, teve grande destaque a atuação da União Nacional Africana do Zimbábue (*Zimbabwe African National Union – ZANU*), chefiada por Robert Mugabe. Em decorrência disso, Mugabe tornou-se Presidente do país e, após uma década de confrontos com grupos diversos, acabou-se originando a ZANU – Frente Popular (*ZANU – Popular Front – ZANU-PF*). Essa coalizão congregou frentes diversas que entraram em conflito durante os anos 1980 no panorama político zimbabuano.

A supremacia de Robert Mugabe sobre o governo federal passou a ser seriamente abalada apenas

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (evandrofz@yahoo.com.br)

em 1999, quando a oposição nacional organizou-se no Movimento para a Mudança Democrática (*Movement for Democratic Change* – MDC). Liderado por Morgan Tsvangirai, o grupo foi – e ainda é – apoiado por contingentes predominantemente urbanos e trabalhistas, em oposição à ZANU-PF, cuja base, fiel desde a independência, provém, em essência, da zona rural.

O MDC, paulatinamente, conquistou popularidade junto à população zimbabuana nas diversas eleições das quais participou durante os anos 2000. Assim, quando da chegada dos pleitos presidencial e parlamentar de 2008, a chance de se subtrair o poder da ZANU-PF parecia haver chegado. As eleições ocorridas no mês de março apontaram para a vitória do MDC no Parlamento, mas a disputa pela Presidência teve de ser levada ao segundo turno. Mugabe, contudo, havia conquistado 43,2% dos votos, enquanto Morgan Tsvangirai galgara 47,9%: pela primeira vez na história do país, a ZANU-PF alcançava menor porcentagem do que um opositor na disputa pela Presidência. A ocorrência do segundo turno foi definida para 27 de julho, criando um hiato que seria capaz de originar um contexto de acentuada crise na conjuntura zimbabuana.

Ondas diversas de violência passaram a ocorrer por todo o país. Aos poucos, um processo que, à primeira vista, poderia ser encarado como aleatório e constituído por casos isolados mostrou-se intrinsecamente conectado e estrategicamente planejado. Os ataques perpetrados por grupos de homens armados concentram-se nas regiões de Maxonalândia Ocidental, Oriental e Central, além da capital federal Harare. Quando se analisa os dados relativos à votação na última eleição percebe-se um fato instigante: é justamente nesses locais que a ZANU-PF perdeu mais votos em relação a processos eleitorais anteriores. Dessa forma, os grupos armados teriam como alvos locais em que o MDC conquistou o apoio da população, de forma a ameaçar a hegemonia do partido de Robert Mugabe.

Ademais, o caráter não espontâneo dos ataques é destacável. Não é a população zimbabuana por si só que age em defesa da ZANU-PF. Investigações feitas pela ONG Human Rights Watch e pela rede

de telecomunicações BBC apontam para o fato de que existe uma elaborada organização central para os atos perpetrados. Além disso, os encarregados de sua articulação e prática seriam membros de instituições ligadas ao governo Mugabe. O chamado “Comando de Operação Conjunta” (*Joint Operation Command* – JOC) seria o responsável pelos ataques. Ele é composto por oficiais da ZANU-PF, membros das Forças Armadas, policiais, funcionários do serviço de inteligência nacional e até mesmo por uma milícia juvenil. Todos esses grupos são entidades ligadas ao governo central e, por isso, é inegável a participação deste nas atrocidades cometidas. Além disso, a ação coordenada possui até mesmo um sugestivo nome: Operação *Makavhoterapapi*, o que significa, na língua xona, “Operação Onde Você Depositou Seu Voto?”. Dessa forma, sem a atuação do JOC, o mais provável é que ato algum de violência generalizada estivesse ocorrendo no Zimbábue.

A gama de atuação da Operação *Makavhoterapapi* inclui formas diversas de terror público e cerceamento da ação individual. Assim, seqüestros, espancamentos, incêndio de casas e propriedades privadas de forma geral incluem-se nos métodos considerados viáveis pelo JOC. Há, ademais, as “reuniões de reeducação”, das quais um exemplo foi relatado no princípio do presente texto. Por fim, encontram-se também casos em que se faz o cercamento de determinadas áreas tidas como apoiadoras do MDC. Em seguida, a entrada e a saída de pessoas de tais locais são proibidas, de forma que seus moradores permanecem isolados, sem comida nem água, acabando por forçar atitudes desesperadas de apoio à ZANU-PF.

O partido de Mugabe exhibe assim uma estratégia que coloca em cheque os direitos humanos do povo zimbabuano para buscar reverter o resultado do segundo turno das eleições presidenciais. Os ataques do JOC possuem membros e apoiadores do MDC como principais alvos. Eles buscam, ainda, desarticular setores da sociedade civil local, como observadores eleitorais, jornalistas e advogados. A derrota no primeiro turno, ocorrido em março, indicou para os membros do partido de Mugabe que seu mando sobre a política zimbabuana

encontrava-se seriamente ameaçado. Assim, um plano contundente de ação foi elaborado, de forma que se busca reverter o percentual de votação de duas principais maneiras: pela mudança do voto daqueles que escolheram o MDC no primeiro turno – já que, agora, a preferência pela oposição é vista praticamente como um crime pela ZANU-PF –, e pelo deslocamento forçado de eleitores opositores para que não votem em candidato algum no dia 27 de julho. O fluxo de refugiados zimbabuianos para países vizinhos tem, de fato, crescido nos últimos meses, assim como os números de deslocados internos, numa provável evidência de que o intuito da ZANU-PF de retirar pessoas de seus redutos eleitorais já resulta em desdobramentos profícuos.

A perseguição efetuada pelos partidários de Robert Mugabe possui a importante característica de não estabelecer vínculo com diferenças étnicas. Como se presencia em conflitos diversos ocorridos na África, as disparidades entre etnias que convivem num mesmo país têm, em inúmeras ocasiões, estimulado atritos domésticos. Um exemplo recente pode ser visto na crise queniana ocorrida entre o final de 2007 e o início de 2008. A problemática zimbabuiana, por sua vez, pode ser interpretada como um caso de limpeza política. Os alvos do JOC não são minorias historicamente oprimidas ou grupos concentrados em regiões específicas do país. A entidade, na realidade, ataca todo e qualquer apoiador do MDC. O ideal buscado por Mugabe é o de um percentual de votação no segundo turno das eleições presidenciais que seja o mais favorável possível para seu partido. Para tal, não existem limites para a Operação *Makavhoterapapi*.

Toda a estrutura governamental zimbabuiana encontra-se, atualmente, permissiva para os atos ilegais que o JOC tem posto em prática. Autoridades policiais e judiciais receberam instruções de que não devem investigar nem punir as atrocidades ocorridas. O Estado, dessa forma, abdica de seu papel de promotor dos direitos dos seus cidadãos e passa a atuar contrariamente a eles. As leis de proteção individual são displicentemente ignoradas, fazendo com que requisitos básicos para a vida em comunidade sejam abandonados no país. O Estado

democrático de direito é, assim, desvirtuado. A letra da lei não possui mais validade para a população como um todo, visto que os partidários do MDC são ameaçados pela mera oposição ao regime de Mugabe. O poder dos governantes, além disso, não se configura mais como algo que parte do povo zimbabuiano, mas sim como um corpo superior e impositor, que dita regras de forma unilateral e imediatista. Perde-se, assim, a previsibilidade no manejo dos negócios públicos, visto que os governistas vêem-se aptos a agir de maneira não determinada pela Constituição nacional.

Uma resposta internacional deve ser dada à crise doméstica do Zimbábue, de forma que seu governo seja obrigado a descontinuar os atos atualmente perpetrados pelo JOC. O país deve, ainda, investigar os casos de violação dos direitos de seus cidadãos, conferindo a seus executores o devido processo legal em decorrência dos crimes cometidos. Apenas assim será possível que se administre o país com níveis aceitáveis de governabilidade e respeito pelos indivíduos. Essa mudança, contudo, não ocorrerá de forma fácil. Acima de qualquer medida, é vital que o próximo governante do Zimbábue, seja ele Mugabe ou Tsvangirai, não conceda anistia para os atos que atualmente ocorrem na conjuntura doméstica. A Operação *Makavhoterapapi* é intrinsecamente ilegal, contrariando tanto a legislação doméstica quanto princípios de direito internacional. Uma eventual vitória de Mugabe será, entretanto, preocupante, visto que são os partidários do próprio Presidente que conduzem os ataques presenciados na nação.

É indispensável que a comunidade internacional envolva-se ativamente na cessação da crise zimbabuiana. Nessa dinâmica, atores regionais possuem relevância ímpar. A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (*Southern African Development Community* – SADC) já atua como mediadora no caso, mas seu papel tem mostrado-se ineficaz. A organização reuniu-se durante o mês de abril para pronunciar-se sobre a problemática, acabando, contudo, por não a condenar explicitamente. A SADC, ademais, indicou o Presidente sul-africano Thabo Mbeki para atuar como mediador principal entre MDC e ZANU-PF. Mbeki, por sua vez, é considerado tradicional aliado

de Mugabe e sua atuação junto à crise caracterizou-se pela inação e pela amenização da mesma. A União Africana (UA) deve também possuir presença mais contundente. A instituição, como a SADC, não condenou a situação zimbabuana e calou-se no sentido de exibir medidas para o manejo da crise de forma mais próxima. Uma medida razoável a ser tomada por sua parte seria algo que se assemelhasse à atuação que teve com relação à recente crise no Quênia. Na ocasião, a UA definiu um grupo de líderes africanos, que foi enviado ao país para negociar em conjunto com partidos opostos. O Zimbábue poderia ser beneficiado por ação semelhante.

A presença de forças globais, como a União Européia (UE), os EUA e a ONU na problemática zimbabuana é, por outro lado, menos provável. Os dois primeiros já tornaram pública sua condenação com respeito à Operação *Makavhoterapapi*, mas seu poder de influência sobre o governo Mugabe é diminuto. O governante possui uma linha de inserção internacional fortemente contestatória das chamadas “forças ocidentais”. Ele já foi, por exemplo, rotulado pelos EUA como um dos seis maiores tiranos da atualidade. As Nações Unidas, por sua vez, limitaram-se a enviar relatores ao país e a condenar as atrocidades cometidas. Ademais, seu Conselho de Segurança não chegou sequer a discutir o assunto graças a movimentações da África do Sul e da China para que a crise não fosse abordada no órgão.

Não se pode, todavia, falar-se ainda em inação da comunidade internacional. Dado que a crise

interna zimbabuana emergiu no mês de março, o ritmo da reação por parte de nações e organismos internacionais pode ser tido como normal. Ademais, vale lembrar que o número de mortos e feridos pela estratégia governista é, quando comparado a outros conflitos da região, ainda pequeno – 36 e dois mil, respectivamente. Não se deve, contudo, permitir que o atual diminuto âmbito das tensões reflita-se em reações amenas por parte de atores internacionais diversos. O processo deve ser cessado enquanto o número de cidadãos atingidos não é em demasia vultoso.

O futuro do Zimbábue é colocado em jogo nas eleições que terão lugar em 27 de julho. O país possui, na atualidade, 100 mil % de inflação ao ano, taxas de desemprego que se aproximam dos 80% e um percentual de desnutrição que chega a quase metade da população. Nesse contexto de graves problemas sócio-econômicos, investidores estrangeiros já se pronunciaram favoráveis à participação na economia local caso Mugabe deixe o poder. Além disso, esperanças de que melhore a situação da proteção dos direitos dos cidadãos zimbabuanos são maiores em se tratando de uma administração por parte de Tsvangirai. Resta saber qual será o resultado da Operação *Makavhoterapapi*: um povo que, como resultado da persuasiva e violenta campanha, acaba por ceder a suas pressões, votando na ZANU-PF, ou um povo insurgente, que encara a estratégia como ato final de um governo que se arrasta desde a independência.



O direito internacional dos povos indígenas: colisão multidimensional de direitos?

FELIPE KERN MOREIRA*

A aprovação da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas em setembro de 2007 representa o desfecho de duas décadas de negociação e inaugura um capítulo particular no desenvolvimento do direito internacional. A Convenção passa agora por uma *tour de force* para angariar o máximo de assinaturas e principalmente tentar gerar comportamento estatal em larga escala. Enquanto isto é fato que a Declaração adquire força no âmbito dos direitos humanos o que evidencia vetores no sistema de idéias e de crenças mundial que já encontraram ressonância no agregado institucional. Por outro lado, concepções contemporâneas e universalistas acerca de direitos humanos podem colidir com elementos do direito consuetudinário das comunidades indígenas bem como com interesses estatais.

O debate sobre o direito internacional dos povos indígenas ocupa maior espaço na política internacional – e na produção acadêmica – a partir da adoção do texto final pela Assembléia Geral da ONU e a legitimidade pelo procedimento – compartilhamento de crenças e decisões dos atores globais – podem elevar um sistema de direitos da marginalidade e obscurantismo ao patamar de norma não derogável embora de alcance restrito. Neste processo parecem existir duas grandes forças ideológicas referentes ao direito internacional dos povos indígenas que são distintas no campo da abstração lógica: uma diz respeito aos direitos humanos e outra diz respeito à restituição pelos danos e perdas levados a efeito durante processos civilizatórios. Surge então o dilema: seriam os direitos dos povos indígenas mais humanos do que os dos não indígenas?

A respeito dos direitos humanos é necessário lembrar que existe o entendimento atrelado à

retórica universalista de que os direitos sociais, econômicos, culturais e políticos são indivisíveis, interdependentes e interrelacionados. Não só mas também doutrinariamente então os tratados internacionais referentes aos povos indígenas são tratados de direitos humanos. Este entendimento foi enfatizado nos Preâmbulos tanto da Convenção celebrada no âmbito da OIT de 1989 quanto no texto da ONU de 2007. Isto explica a visita do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos ao Supremo Tribunal Federal em dezembro de 2007 e a recente declaração do ex-relator da ONU para os direitos Humanos, Rodolfo Stavenhagen, que se houvesse revisão na homologação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol o caso poderia ser levada à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Por outro lado é difícil enfrentar a tendência de que povos indígenas naturalmente viverão cada vez menos como seus antepassados. Negar este movimento parece ser, na prática, relegar – e condicionar – a destinação dos direitos humanos a um contexto atávico. Em outras palavras, povos indígenas são destinatários dos direitos internacionais na medida em que incorporam e vivenciam uma identidade cultural determinada. Isto vai de encontro a pesquisas antropológicas que se recusam a aceitar os povos indígenas como povos da floresta, imagem esta proveniente do imaginário colonial bandeirante e resgatada no romantismo literário; tão idílica quanto contestada. Agora, se assumíssemos que povos indígenas enquanto civilizações viviam na pólis e que podem avançar em suas tradições culturais isto mudaria algo?

A possibilidade de colisão entre direitos parece integrar também o debate, em particular choques

* Professor da Universidade Federal de Roraima – UFRR e doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (felipe.kern@gmail.com).

com o direito costumeiro e com o estatal. Um exemplo trivial é o caso de adultério que em alguns sistemas consuetudinários indígenas é resolvido pelo líder da comunidade e há sistemas que admitem a pena de banimento. Existem também outros casos como o de poligamia aceita pelos índios Saramacan do Suriname que gerou inclusive um julgado da Corte Interamericana de Direitos Humanos quanto ao pagamento de indenizações pelo Estado a todas as esposas e filhos embora o ordenamento jurídico do Suriname não admita a poligamia (Caso Aloeboetoe et alia). Mais controverso é o emprego de práticas determinadas de violência nas guerras tribais e mesmo a referência da literatura científica à prática de antropofagia e eutanásia. Considerando que direitos culturais seriam indivisíveis dos direitos humanos, na hipótese destas práticas ocorrerem no seio das próprias comunidades indígenas, prevalecerão os direitos fundamentais ou os direitos culturais?

A conformação do direito dos povos indígenas enquanto um direito de minorias étnicas que incide com maior força em regiões determinadas do globo limita a possibilidade da utilização da terminologia regime internacional muito embora favoreça as assunções quanto à possibilidade de um jus cogens regional. Dito isto, não estranha que a Corte Interamericana de Direitos Humanos tenha sido o primeiro corpo judiciário internacional conferir o *nihil obstat* à progressiva interpretação de uma vasta gama de direitos indígenas e princípios que os norteiam. Assim, a forma como os países na América respondem à estruturação do direito internacional dos povos indígenas é decisiva para o delineamento do alcance dos direitos étnicos no século XXI. Situar os direitos indígenas constantes nas Convenções de 1989 (OIT) e 2007 (ONU) no conjunto dos direitos humanos será resultado da construção deste sistema de crenças e em certa medida do comportamento das Cortes Constitucionais na América Latina. Ora, se a Corte Interamericana já apreciou diversos casos é sinal que situar estes direitos no campo dos direitos humanos encontra inércia em comportamentos jurídicos estatais.

Alguns temas atingem a dimensão estratégica do Estado. Trata-se do controle pelas comunidades

indígenas de recursos naturais contidos nas áreas protegidas o qual envolve também outro tema menos debatido na América do Sul acerca da possibilidade da propriedade coletiva indígena ser privada. Poderia então um país autorizar a exploração – por empresas nacionais ou estrangeiras – de recursos naturais em áreas que historicamente estiveram em posse de comunidades indígenas? Estas situações ocorreram recentemente no Panamá, em Belize e na Nicarágua. Aqui se crê que fica evidente o conflito entre valores constitucionais e internacionais já que para algumas não poucas Constituições no mundo o subsolo é um bem público federal. Não surpreende então que o artigo 15 da Convenção da OIT e os artigos 26 a 30 da Convenção da ONU disponham sobre o direito de participação no uso, administração e conservação dos recursos naturais. Digno de menção também é a disposição na Convenção da ONU que os exercícios militares nas áreas protegidas somente podem ser feitos com a concordância dos povos (art. 28). Na perspectiva da conformação tímida e gradual de um regime de proteção das minorias étnicas não somente a doutrina, mas sobretudo, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos tem amparado estes entendimentos constantes nos tratados.

A Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas inova na medida em que permite distinguir no quanto direitos culturais e étnicos participam da dinâmica dos direitos humanos. O questionamento destas sistematizações nem sempre é visto como ‘bons modos’ no campo político, pois, afinal, todos, no discurso, querem ser a favor dos direitos humanos algumas vezes importando mais o rótulo do que conteúdo. De qualquer forma, este tabu não deve efetivamente contaminar o debate acadêmico. Se a colisão de regimes é uma preocupação pontual do direito internacional questionar se isto ocorre entre direitos culturais e fundamentais é oportuno. A prospecção do tema dos povos indígenas sob a ótica dos direitos humanos pode conduzir a sistematização teórica à profundidade capaz de ofuscar a pretensa nitidez de observação da ciência moderna, pois a colisão multidimensional de direitos diz respeito mais do que às antinomias legais às perspectivas de mundo e de cultura informadas pelas tradições *indígenas*.

Os vínculos entre a política interna israelense e a resolução da “questão palestina”

HEITOR FIGUEIREDO SOBRAL TORRES*

A agenda de política externa do primeiro-ministro israelense Ehud Olmert tem sido ativa. Além do desastroso conflito no Líbano em meados de 2006 (envolvendo o exército israelense e o Hezbollah) e do início de negociações indiretas de paz com a Síria sob mediação da Turquia neste ano, a resolução da “questão palestina” tem ocupado um espaço relevante nos planos do premier.

Por “questão palestina” será entendido aqui o conjunto de tópicos que envolvem Israel e o povo palestino, isto é, o assentamento de colonos judeus, as tentativas de criação de um Estado nacional palestino e as negociações entre os líderes israelenses e palestinos. Nesse âmbito, Olmert formulou uma linha de ação que congrega continuidade em relação ao primeiro-ministro anterior, Ariel Sharon, – especialmente a retirada unilateral de colonos judeus de Gaza – e maior compromisso com a solução por dois Estados (*two-state solution*), evidenciado durante a Conferência de Annapolis no fim do ano passado.

Porém, a energia empregada por Olmert nesse campo vem tendo seu valor relativizado pelas contínuas denúncias de corrupção que ameaçam seu cargo. Denúncias de crimes fiscais e de financiamento ilícito de suas campanhas vêm deteriorando a imagem do primeiro-ministro. Com isso, a sua renúncia ou a antecipação de eleições legislativas inicialmente programadas para outubro de 2010 são vistas por muitos israelenses como possibilidades muito mais reais do que a preservação do mandato de Olmert.

Mais do que a certeza quanto à saída de cena de Olmert, serão aqui valorizados os padrões da política interna israelense que têm prejudicado uma abordagem clara e pragmática dos políticos

israelenses em relação à resolução da questão palestina. A possibilidade de saída do atual primeiro-ministro é exemplar para esse argumento. Impunidade e ausência de transições harmoniosas não são atributos de “boa” política: pelo contrário, e não é isso que está sendo defendido aqui. O problema está em como essa transição para o próximo primeiro-ministro deverá ocorrer, à luz da atual conjuntura social israelense e das possibilidades oferecidas pelo sistema político do país.

Antes de analisar esses dois últimos fatores, cabe nesse momento uma breve descrição do sistema político israelense, um atributo estrutural que precede e está na raiz de muitos problemas de transição política e de formulação de ações de longo prazo. Israel é um Estado parlamentarista unicameral, em que os portadores da maioria dos lugares no parlamento (*Knesset*) têm o direito de formar o seu próprio gabinete, liderado pelo primeiro-ministro. Como Israel é um Estado formado por diversas minorias (étnicas e religiosas, sobretudo), e como cada uma dessas minorias tem um partido próprio, cuja representação no Knesset é garantida porque o percentual mínimo de votos necessários por partido para compor o parlamento é baixo (semelhante àquilo que a cláusula de barreira combate no Brasil), a formação do gabinete e a possibilidade de governança estável só são efetivadas através de coalizões.

Os efeitos decorrentes da formação de coalizões são variados. Primeiramente, coalizões sempre envolvem ou partidos populistas e de interesse limitado, mas ferrenhamente defendido (a exemplo do partido dos Pensionistas ou do partido Yisrael Beiteinu, dos imigrantes pós-soviéticos),

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (heitorfstorres@yahoo.com.br).

ou partidos religiosos (opositores constantes de ações que envolvam concessões aos palestinos). Isso, evidentemente, limita o escopo de ações ideologicamente coerentes com o núcleo do partido que lidera a coalizão e promove alianças com interesses notadamente eleitorais.

Em segundo lugar, as coalizões têm, constantemente, baixa estabilidade. Isso ocorre devido à liberdade que os partidos componentes têm de deixar a aliança quando há percepção de que os seus interesses não estão sendo nela defendidos e/ou seriam defendidos adequadamente na oposição. É fortalecido, assim, o argumento dos interesses notadamente eleitorais.

Em terceiro lugar, especialmente quanto à questão palestina, a interação entre a direita e a esquerda em Israel (normalmente incorporando a dicotomia entre oposição e situação) tem resultantes ineficientes. A esquerda, tradicional partidária dos acordos de paz e das concessões aos palestinos, encontra clara oposição na direita, que favorece ações militares mais rígidas (*hawkish*) e menos concessões. Como as coalizões são um dado, nem sempre é possível que um dos lados prevaleça claramente. E a dialética empregada vem levando a um meio-termo inerte, sem concessões e sem acordos de paz, o que só adia a resolução do problema.

Após essa breve exposição, é possível retornar ao “estudo de caso” da transição de Ehud Olmert para seu sucessor. O primeiro fator identificado como problemático foi a atual conjuntura social israelense. O foco das propostas eleitorais de 2006 (últimas eleições), e que tende a permanecer central atualmente, foi o incremento da justiça social, com distribuição mais equânime dos frutos do crescimento econômico dos últimos anos. A questão palestina foi (e deverá ser) relegada a segundo plano. Há uma percepção entre os israelenses de que o afastamento em relação aos palestinos seja preferível a envolvimento em negociações de paz.

Obviamente, assim como a dialética inerte supracitada, essa é uma solução que posterga o enfrentamento do problema. Embora haja candidatos à sucessão de Olmert que sejam francamente a favor da solução por dois Estados (como a atual Ministra de

Negócios Exteriores, Tzipi Livni, membro do partido Kadima de Olmert), ou eles não terão espaço para implementar suas políticas ou serão denunciados e criticados por candidatos de postura mais direitista (como Binyamin Netanyahu, do partido Likud). Pesquisas de opinião têm identificado um apoio consistente dos eleitores a esse tipo de postura.

O segundo fator identificado como problemático para a sucessão de Olmert foram as possibilidades oferecidas pelo sistema político israelense. A primeira possibilidade é que haja continuidade da liderança do partido Kadima, que, com a saída de Olmert, elegeria um novo líder e, logo, primeiro-ministro. A segunda possibilidade é que haja antecipação das eleições legislativas, para que sejam renovadas as legislaturas do Knesset e seja definida uma nova liderança partidária, a qual teria o direito de formar um novo gabinete de governo.

As duas possibilidades são intrinsecamente razoáveis e se coadunam com as práticas de regimes parlamentaristas em todo o mundo. Apenas para fins de ilustração, essas mesmas possibilidades seriam apresentadas caso um primeiro-ministro inglês estivesse na iminência de deixar o cargo de forma não-programada. Entretanto, o exame das duas possibilidades tendo em vista o processo de resolução da questão palestina leva a conclusões problemáticas.

A manutenção da liderança do partido Kadima ocasionaria tanto disputas internas de poder para a definição de um novo primeiro-ministro, quanto um provável rearranjo da coalizão governista, já que o governo – cuja imagem ficou prejudicada devido às denúncias de corrupção contra Olmert – necessitaria incrementar seu apoio partidário. Em outras palavras, a governabilidade estaria condicionada a uma série de acordos que impossibilitariam ações substantivas com relação à questão palestina.

A disposição do atual primeiro-ministro em comprometer-se com a solução por dois Estados e em intensificar a retirada de colonos israelenses de territórios ligados aos palestinos teve revezes politicamente significativos. A solução por dois Estados não é uma proposta que tenha o apoio incondicional dos palestinos, ao menos em suas

feições atuais. A parcela de territórios reservados aos palestinos na Cisjordânia, assim como a divisão administrativa de Jerusalém, não é consensual. O Hamas mantém uma postura anti-israelense, negando-se a legitimar o Estado de Israel e mesmo clamando por sua eliminação. Por esses motivos, o hiato entre a solução sugerida (dois Estados independentes e pacíficos em suas relações) e a situação em andamento (impasse na proposta de solução e manutenção dos conflitos) tem ocasionado uma queda na popularidade da coalizão governista.

Nesse contexto, é possível identificar os problemas da segunda possibilidade de sucessão, isto é, a antecipação das eleições legislativas. Os partidos de oposição, como o centro-direitista Likud, e os dissidentes da coalizão governista têm tirado proveito da impopularidade das resoluções atuais relativas à questão palestina para expressar posições diametralmente opostas e atualmente mais populares. A intervenção do exército israelense em Gaza e o reassentamento de colonos judeus em áreas de Gaza e da Cisjordânia têm sido aventados.

Embora toquem em um ponto sensível das preocupações israelenses (a segurança), tais propostas pecam na continuidade e na persistência que a negociação do processo de paz tem demonstrado serem necessárias. Emerge, então, a pergunta: o sistema político israelense, com a fragilidade das coalizões governistas e o poder desproporcional de partidos pouco representativos, é capaz de oferecer a continuidade e a persistência necessárias à negociação do processo de paz da questão palestina?

Os jornais britânicos *The Guardian* e *The Observer* indicam que há possibilidade de paz em três frentes do Oriente Médio (Cisjordânia, Gaza e Síria), mas que todas elas podem ser frustradas pela política interna israelense – com maior ênfase na sucessão de Ehud Olmert. A revista *The Economist*, em reportagem especial sobre os sessenta anos do Estado de Israel, afirma que o melhor presente que os israelenses poderiam dar a si mesmos seria um novo sistema político. O jornal israelense *Azure* defende que o atual sistema político é disfuncional e vem exaurindo as energias políticas do país, com

reflexos não só na questão palestina, mas também na economia local.

Parece sensato afirmar que há necessidade de mudanças no atual sistema político de Israel – e essa necessidade já foi apreendida pelos próprios políticos israelenses. Existe um comitê constitucional no Knesset responsável pela redação de princípios que contrabalançariam o pluralismo prejudicial, com poder indevido de minorias como extremistas religiosos e grupos de pressão (colonos; pensionistas. Naturalmente, essas mesmas minorias têm oferecido resistência aos trabalhos do comitê. É válido lembrar que Israel não tem uma constituição.

Mais do que a formulação de uma constituição, a qual reacenderia discussões controversas e inflamáveis acerca da identidade do Estado de Israel e dos princípios que o regem, parece urgente que a reforma no atual sistema eleitoral seja realizada. A elevação do percentual mínimo de votos para que cada partido tenha o direito de ser representado no Knesset seria o primeiro gesto: há doze partidos ocupando apenas cento e vinte assentos na atual configuração do parlamento, sendo que qualquer arranjo de maioria envolveria quatro ou cinco partidos. O argumento mais forte por trás dessa mudança afirma que partidos de minoria não são necessariamente os melhores representantes de interesses de minorias. Os árabes israelenses, que tem sua representação no Knesset diluída em três partidos polarizados ideologicamente, não conseguem ter voz para reivindicar interesses comuns a esse grupo minoritário, por exemplo.

Além disso, a elevação da proporção mínima regularia uma distorção especialmente relevante para a resolução da questão palestina. Grande parte dos partidos minoritários representa interesses de grupos com visões extremistas relativas à Palestina. Os árabes israelenses defendem qualquer concessão aos palestinos. Por outro lado, os imigrantes pró-soviéticos do partido Yisrael Beiteinu e os judeus ultra-ortodoxos de partidos religiosos, como o Shas e o UTJ, opõem-se a qualquer concessão. Essa divergência não é condizente com a opinião da maioria da população, posicionada em um meio-termo e dotada de maior tolerância. Contudo, os

mecanismos do atual sistema eleitoral privilegiam a representação das minorias e atravancam a construção de uma posição mais consensual.

O *think-tank* Re'ut Institute tem outra proposta, mais prática, nessa direção. Em vez de o partido com maior número de assentos no Knesset (o Kadima, nas últimas eleições) ter o direito de montar uma coalizão majoritária para constituir um gabinete de governo, ele teria o direito de constituir um gabinete mesmo sem ter a maioria dos assentos. Essa mudança motivaria três efeitos. Em primeiro lugar, o gabinete partidário ganharia estabilidade em relação ao gabinete de coalizão, pois abandonar um partido é mais difícil e custoso que abandonar uma aliança. Em segundo lugar, o gabinete partidário teria condições de implementar ações mais substantivas, sem recear que estas ocasionassem ruptura na coalizão governista. Em terceiro lugar, o direito de formar um gabinete partidário daria vazão a uma cultura política que valorizasse a constituição de partidos fortes, em substituição a um panorama político com partidos e interesses pulverizados.

Há ainda outras proposições seguindo a mesma orientação: implantação de um sistema presidencialista ou semi-presidencialista (o atual cargo de presidente é quase que exclusivamente

simbólico) e ampliação do número de assentos do Knesset, para que o parlamento tenha suas funções executivas aprimoradas. Pode-se perceber que o eixo comum a todas essas sugestões é o fortalecimento da capacidade de governo e da estabilidade da liderança partidária.

A continuidade e a persistência na negociação do processo de paz seriam favorecidas com reformas como as descritas. Em um processo multifacetado e complexo como a resolução da questão palestina, esse é um primeiro passo importante.

Por sua influência em outras variáveis envolvidas na questão, a reforma do sistema político israelense carece de mais atenção. Uma distribuição mais justa de terras entre palestinos e israelenses não será efetivada enquanto o governo de Israel for incapaz de promover a retirada de colonos judeus de Gaza e da Cisjordânia, por essa ação representar custos políticos altos. O papel da religião no conflito não será relativizado enquanto extremistas ultra-ortodoxos tiverem um poder político desproporcional à sua representatividade na população. E a solução por dois Estados não será concretizada enquanto os governos israelenses forem incapazes de sustentar ações substantivas e de longo prazo, por receio dos seus custos políticos



Sobre Meridiano 47

O *Boletim Meridiano 47* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. *Meridiano 47* é uma publicação digital, distribuído em diferentes bases de dados no Brasil e no exterior e igualmente em seu site em <http://www.meridiano47.info>. Para ler o formato digital, distribuído em formato PDF (Portable Document Format) e que pode ser livremente reproduzido, é necessário ter instalado em seu computador o software Adobe Acrobat Reader, que é descarregado gratuitamente em <http://www.adobe.com.br/>.

©2000-2007 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

Cúpulas América Latina-Caribe-União Européia (ALC-UE): elementos para a construção mais eficaz de uma agenda birregional

MARCOS PAULO DE ARAÚJO RIBEIRO*

Mais uma cúpula, novamente a escassez de resultados. A V Cúpula América Latina-Caribe-União Européia, que reuniu na cidade de Lima nos dias 15 e 16 de Maio representantes de sessenta países, os quais somam mais de um bilhão de habitantes e respondem por um quarto do PIB mundial, não destoou da principal característica que uniu as quatro edições anteriores da iniciativa: a incapacidade de converter em resultados concretos uma agenda com alto potencial de cooperação. Nem mesmo os apelos do anfitrião Alan Garcia, que em seu discurso de abertura foi duro ao pedir a seus colegas que “não caia sobre nós a vergonha de não ter feito algo concreto”, surtiram efeito. Como seria possível, então, construir uma agenda birregional de forma mais eficaz? A resposta passa por diversos fatores, mas a superação da diplomacia de cúpulas é provavelmente o principal entre eles.

O encontro de Lima deu continuidade a uma iniciativa inaugurada pela Cúpula do Rio de Janeiro, realizada em junho de 1999. Marcada por objetivos ambiciosos, reunidos sob a idéia de uma “associação estratégica” entre as duas regiões, a Cúpula do Rio parecia ser o marco inicial da construção de uma agenda promissora. De fato, os princípios que unem as duas regiões sempre foram muito claros. A promoção da democracia, o estímulo ao desenvolvimento econômico e social e mesmo a ligação histórica e cultural entre a América Latina e a Europa serviam, já em 1999, de pano de fundo para as relações birregionais. A iniciativa, contudo, não conseguiu ir muito além disso, passando da retórica à prática. As Cúpulas de Madri (2002), de Guadalajara (2004) e

notadamente de Viena (2006), esta última considerada por muito analistas como a mais fracassada de todas elas, sempre deixaram a sensação de um vazio de resultados concretos. Certamente seria uma injustiça ignorarmos algumas decisões importantes e falarmos em “ausência de resultados”, mas o termo escassez é, sem dúvida, apropriado.

Desde Viena, algumas novidades entraram na agenda birregional, ainda que não estejam diretamente ligadas ao mecanismo de cúpula. Dois marcos, ambos datados de 2007, foram especialmente significativos. Em primeiro lugar, a aprovação dada pelos ministros das relações exteriores dos países europeus ao mandato de negociação da União Européia com os países da América Central, objetivando a assinatura de um acordo comercial. Em segundo lugar, a criação, em novembro, da Assembléia Parlamentar Euro-Latino-Americana, órgão de consulta composto por representantes dos parlamentos dos dois lados do Atlântico. O ano passado, contudo, foi também marcado pelo “bate-boca” entre Hugo Chávez e o rei espanhol Juan Carlos, por ocasião da Cúpula Ibero-Americana, episódio que teve repercussões bastante negativas junto aos países europeus. Mais recentemente, a crise diplomática envolvendo a Colômbia, o Equador e a Venezuela, e troca de acusações entre Chávez e Ângela Merkel – o presidente venezuelano qualificou a chanceler alemã como “descendente política de Hitler”, em resposta à declaração feita por Merkel de que os países da América do Sul deveriam se afastar de Chávez – compuseram o cenário no qual a Cúpula seria realizada.

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (marcospaulo.ribeiro@uol.com.br).

Não chega a ser surpreendente, em virtude dos antecedentes imediatos, que, às vésperas da Cúpula de Lima, não houvesse grandes expectativas sobre a reunião. Por esse motivo, é até mesmo difícil considerá-la um fracasso. Como falar em fracasso de algo do qual pouco se esperava? Com efeito, havia inclusive certo pessimismo, visto que a Cúpula poderia se tornar palco para novas declarações cruzadas. Nesse âmbito, em particular, o encontro de Lima pode ser considerado um verdadeiro sucesso. Mesmo os presidentes mais exaltados adotaram um discurso conciliador, com direito a troca de cumprimentos e de desculpas entre Chávez e Merkel. No campo dos resultados, contudo, as baixas expectativas se confirmaram. A documento final da Cúpula de Lima é pouco mais do que uma declaração de boas intenções, abundante em matéria de compromissos abstratos e vazio em questão de decisões concretas. A definição de dois grandes eixos temáticos para orientar os debates – um deles reunindo os temas de pobreza, desigualdade e exclusão social; o outro, temas de desenvolvimento sustentável, meio ambiente, mudança climática e energia – não se reverteu em maior clareza de objetivos. Os participantes se restringiram ao campo do consensual, evitando a adoção de posicionamentos mesmo sobre temas centrais, como energia e biocombustíveis. Abstiveram-se, por exemplo, de emitir qualquer opinião sobre a relação entre o aumento do preço dos alimentos e a produção de biocombustíveis, tema que divide profundamente até mesmo os líderes sul-americanos. Outros temas como migração, tráfico de drogas e combate à exclusão social tiveram o mesmo destino, salvo, talvez, pela adoção de um programa vago de metas sociais que devem ser alcançadas até 2020.

Houve apenas duas exceções que merecem destaque. A primeira, no domínio climático, foi a criação de um programa de cooperação birregional apelidado de “EUroCLIMA”, cujo objetivo, embora ainda definido sobre bases excessivamente imprecisas, é estimular o compartilhamento de conhecimento, reforçar o diálogo e promover maior coordenação entre as duas regiões no campo das ações de cunho ambiental. A segunda, provavelmente o mais importante resultado da Cúpula, não é propriamente um resultado, mas um projeto. Os representantes dos sessenta países participantes lançaram a idéia de criação de uma

fundação birregional, semelhante à instituição que a União Européia já mantém com países da Ásia. A fundação teria o propósito de estimular a cooperação e aumentar a sua visibilidade. Por enquanto, será formado apenas um grupo de trabalho com o objetivo de estudar a viabilidade da iniciativa.

A proposta de criação da fundação indica que mesmo os líderes dos países envolvidos parecem questionar a eficácia das cúpulas bianuais. Passados quase 10 anos desde a reunião do Rio, esse mecanismo não se mostrou capaz de construir uma agenda birregional sólida e estruturada. Nitidamente, a iniciativa ainda padece de baixa institucionalização e de pouca capacidade de instrumentalização dos temas discutidos. Não dispõe, por exemplo, de um secretariado permanente. As cúpulas, encontros de cunho essencialmente político, reúnem interesses demasiadamente diversificados e são separadas por intervalos de tempo excessivamente longos. Com efeitos limitados sobre a troca de informações, a percepção mútua de interesses e a criação de expectativas e de práticas de reciprocidade, a diplomacia de cúpula é, isoladamente, incapaz de gerar as condições de estímulo à cooperação previstas pelo liberal-institucionalismo, elencadas por autores como Kenneth Oye. Falta-lhe, sobretudo, maior continuidade, maior controle e maior simplicidade de negociação, deficiências que se revertem em baixa eficácia.

O projeto de uma fundação birregional pode, assim, ser interpretado como uma resposta a essas três deficiências, uma vez que constitui um mecanismo de maior institucionalização do diálogo birregional. Ela serviria como instrumento permanente de contato entre os países europeus, latino-americanos e caribenhos, evitando que a cooperação só seja efetivamente lembrada a cada dois anos e promovendo o estabelecimento de certas normas e padrões de relacionamento. Poderia, inclusive, estimular maior participação de atores não-estatais, a exemplo de comunidades epistêmicas, expandindo a cooperação para além da fronteira intergovernamental. Contribuiria, ainda, para o monitoramento das decisões tomadas em cada cúpula, aumentando a transparência dos compromissos e as expectativas de que eles serão cumpridos. Por fim, uma fundação seria capaz de facilitar as negociações, viabilizando estratégias de

decomposição temática dos assuntos tratados e de redução do número de participantes, sem, contudo, abandonar o *issue linkage*, isto é, a interpenetração existente entre os diversos temas tratados, elemento que pode ser útil para o jogo de barganha entre os negociadores.

Nesse ponto, um passo essencial seria a conversão de temas-chave em instrumentos de estruturação da cooperação em âmbitos mais amplos. Em outras palavras, temas como energia, biocombustíveis, imigração e investimentos, nos quais é mais nítida a complementariedade de interesses entre, de um lado, a União Europeia e, de outro, a América Latina e o Caribe, poderiam servir como eixo para o relacionamento birregional em temas mais abstratos, como o combate à pobreza. Essa estratégia já foi, em parte, ensaiada em torno da idéia de “coesão social”, a qual, no entanto, mostrou-se vaga demais para atuar como elemento estruturante.

Nesse mesmo sentido, a estratégia de negociação bilateral ou sub-regional pode atuar de forma complementar no processo de construção e de consolidação da agenda birregional. Ela tem o mérito de reduzir o número de atores e de facilitar o compartilhamento de interesses. Uma vez que essas negociações se restringem a campos mais específicos, notadamente econômicos e comerciais, elas não entram diretamente em conflito com as negociações birregionais de âmbito mais amplo, cujo objetivos são mais ambiciosos e mais gerais. Ao contrário, na medida em que contribuem para a maior aproximação entre as duas regiões, elas podem facilitar a implementação da agenda que envolve todos os 60 países. Embora as reuniões paralelas com representantes da Comunidade Andina e do Mercosul, realizadas durante a Cúpula de Lima, também não tenham resultado em nenhuma decisão significativa, houve clara manifestação por parte da União Europeia em favor de maior flexibilidade e maior estímulo a essa modalidade complementar de negociação. Acordos com a Comunidade Andina e com os países da América Central são esperados até 2009, enquanto as negociações com Mercosul ainda parecem continuar mais difíceis e mais dependentes dos resultados da Rodada de Doha. Por sua vez, o próprio Brasil seria um potencial candidato para um

acordo bilateral à semelhança daqueles já firmados pela UE com o México e o Chile.

As perspectivas sobre o adensamento da agenda birregional dependem, ainda, de uma maior estabilidade política e institucional na América Latina e no Caribe, tema antigo e recorrente nos discursos dos líderes europeus. A necessidade de segurança jurídica, por exemplo, foi invocada em diversos momentos no encontro de Lima. Na América do Sul, as decisões controversas de Chávez, as instabilidades na Bolívia e episódios como o conflito diplomático envolvendo os vizinhos andinos comprometem o engajamento desses e dos demais países nas negociações, já que reduzem a sua disposição para assumir novos compromissos e ameaçam a certeza de que aqueles já firmados serão cumpridos. Além disso, o enfraquecimento dos discursos provocadores, os quais, mesmo isolados, desgastam a imagem de uma região perante a outra, e o maior compartilhamento de interesses – Venezuela, Bolívia e Peru, por exemplo, adotam posturas contrárias às do Brasil no tema dos biocombustíveis – tornariam as negociações menos complexas. As perspectivas de avanço nesse âmbito são, no entanto, menos otimistas. Nem mesmo a UNASUL, que já nasce oficialmente sem secretário-geral e com a recusa de um país-membro a assumir a sua presidência rotativa, parece capaz de conferir maior integração ao mosaico de interesses e de vertentes políticas por que é composto o sub-continente sul-americano.

A evolução da agenda birregional rumo à Espanha – onde será realizada, em 2010, a próxima cúpula – depende, portanto, do encaminhamento dado a esses três fatores. O avanço das negociações sub-regionais e bilaterais, o aprofundamento da estabilização política e institucional da América Latina e do Caribe e, principalmente, a superação da diplomacia de cúpulas por meio de mecanismos de cooperação contínua e estruturada – possivelmente via criação de uma fundação birregional – são elementos essenciais para que essa agenda, de indubitável potencial de complementariedade, converta-se em resultados concretos. Progressos sobretudo em dois desses fatores, o primeiro e o último, podem ser alcançados nos próximos anos, mas não se deve esperar nenhum milagre da agenda birregional até 2010.

Testes Balísticos no Sul da Ásia, a relação Índia-Paquistão

ARTUR ANDRADE DA SILVA MACHADO*

Antes de tomar posição no debate entre a regularidade do conflito advogada pelos realistas e a crença liberal no fim da história, o analista contemporâneo deve voltar os olhos para as dinâmicas que se delineiam ao sul do continente asiático. É insuficiente, nesse caso, acompanhar as lentes da mídia, cujo tradicional enfoque no Oriente Médio e, mais recentemente, no programa nuclear iraniano acaba por eclipsar movimentos estruturais acertados entre os países que dividem a administração da região da Caxemira.

Para quem procura traçar panoramas e possibilidades para a região em questão, o último mês de maio foi bastante agitado. No dia 7, a Índia realizou teste de seu míssil balístico com capacidade nuclear de maior alcance, o Agni-III. O míssil, capaz de atingir alvos a 4000 km de distância em apenas 800 segundos, faz parte do arsenal indiano desenvolvido para manter o equilíbrio de poder da China, que no começo do mês, tivera divulgada por satélites estrangeiros sua nova base de submarinos com capacidade nuclear. Tal base localiza-se a pouco menos de 2000 km do estratégico Estreito de Malaca, meio do caminho até a Índia.

Ainda, o teste indiano começou a ter repercussões regionais na medida em que a leitura paquistanesa do evento ocorre sob um prisma de ameaça a sua própria segurança nacional. No dia seguinte ao teste realizado pela Índia, o Paquistão respondeu testando o seu Hatf-VIII, míssil manobrável com grande capacidade de camuflagem. O Hatf-VIII protagonizou o segundo teste paquistanês realizado em menos de 20 dias e faz parte de uma série de demonstrações que se intensificaram desde agosto de 2007, quando o então Ministro do Exterior do

Paquistão, Khurshid Mehmood Kasuri, assegurou que o governo tomaria “todas as medidas para manter a paridade nuclear no Sul da Ásia” por meio de sua própria infra-estrutura e de seus recursos humanos.

Confrontos entre Índia e Paquistão são tão antigos quanto os próprios países que, desde suas independências em 1947, já lutaram quatro guerras. Central no delineamento de causas que perpetuam aspectos de instabilidade nas relações indo-paquistanesas está a região da Caxemira, que, de maioria islâmica, foi quase completamente incorporada ao território indiano (de maioria hindu) devido aos resultados da Primeira Guerra da Caxemira, ocorrida já em 1947.

A partir de 1987, o fator nuclear marca o início de um novo período na história desse conflito, iniciando inclusive uma possível regularidade circular no movimento histórico que narra episódios alternantes de tensão e distensão. De fato, as partes parecem estar sempre sob influência de duas forças com sentidos opostos: de cooperação, visando à manutenção da segurança regional; e de conflito, desencadeadas por intrigas ocasionais que também marcam o histórico da relação.

Sob essa perspectiva, depois de um período turbulento iniciado com uma crise nuclear em 1987 – tencionada pelo episódio de Brastacks, quando a Índia mobilizou o maior contingente militar desde a II Guerra Mundial para o que seria, oficialmente, um mero exercício da rotina militar – houve um momento de negociações diplomáticas para evitar novos episódios semelhantes. No entanto, na primeira metade da década de 1990, depois de uma crise nuclear referente à Caxemira, prevaleceu

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (andradesmachado@gmail.com).

um esforço, por parte dos primeiros ministros dos dois países, para debater iniciativas de cooperação econômica e de segurança mútua, em 1997.

O ápice das tensões ocorreu em maio de 1998, quando a Índia realizou dois testes nucleares aos quais o Paquistão respondeu com outros dois testes ainda no mesmo mês. O episódio deu início a uma corrida armamentista materializada nas práticas de intimidação e dissuasão nucleares por meio de recorrentes testes de mísseis por um lado com pronta resposta do outro. Em fevereiro de 1999, os países chegaram a um acordo no Memorando Lahore, segundo o qual se comprometiam a notificar-se com antecedência antes de novos testes nucleares.

Concomitante a esse movimento, cresceu, na comunidade internacional, o grau de consenso ante a imoralidade tanto de testes nucleares quanto de mísseis balísticos com capacidade nuclear. Nesse sentido, foram assinados dois tratados: o *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty* e o *Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation*. A esse respeito, embora tenham participado de negociações no regime de não-proliferação de mísseis balísticos em 2002, Índia e Paquistão mantêm estratégia de boicote a qualquer tipo de acordo multilateral que mine suas prerrogativas de manutenção do equilíbrio nuclear na região. Os efeitos prejudiciais dessa auto-exclusão dos regimes internacionais, entretanto, são amenizados pelo pragmatismo que marca a atuação dos EUA na região.

Nesse sentido, a atual configuração do dilema de segurança regional assume uma feição complexa na medida em que assimila atuação de grandes potências como os EUA, a China e a Rússia. Destarte, diluindo as sanções econômicas impostas ao Paquistão pela sua retaliação ao TNP, figura a estratégia norte-americana da guerra contra o terror, que designa, como aliado preferencial na estabilização regional frente à ameaça afegã, o governo ditatorial de Pervez Musharraf. Por outro lado, também em boicote ao TNP e possivelmente configurando uma política de *bandwagoning* em relação à China, os EUA anunciaram, em 2006, um acordo com a Índia para fornecimento de combustível nuclear sem oferecer o

mesmo ao Paquistão, o que corresponde à principal justificativa para a mais recente onda de hostilidades paquistanesa em relação ao vizinho.

Em relação à China, a potência foi o país que impulsionou as primeiras ambições nucleares do governo indiano devido à guerra com a Índia em 1962. Em 1992, a China realizou teste nuclear durante visita de ex-presidente indiano a Pequim. Recentemente, além da questão dos submarinos nucleares, a China ameaça a Índia com a construção de porto na turbulenta república paquistanesa do Baluchistão, bem como com a retomada de atividades na base nuclear chinesa mais próxima da Índia, fato este que também foi denunciado por satélites. Neste caso, é tão grande o peso da atuação chinesa que, em 2003, quando o governo paquistanês propôs à Nova Déli que ambos abrissem mão de seus arsenais nucleares, a Índia rejeitou a proposta defendendo que seu arsenal não visava exclusivamente ao Paquistão.

Apenas a Rússia parece ter motivos reais para desejar uma aproximação entre Islamabad e Nova Déli. Isso porque a gigante russa Gazprom tem interesses na construção do chamado “gasoduto da paz”, projeto multilateral planejado para distribuir gás iraniano a Índia e Paquistão. Reforçando os interesses russos no projeto, existe a consideração de que a rota não é alternativa única de Teerã – que considera também a exportação de gás natural ao mercado europeu, tradicional consumidor do gás russo. No entanto, o projeto que fora desenhado para abastecer a Índia por gasoduto que passasse inevitavelmente por território paquistanês, vem sendo protelado desde 2004 por força de desconfianças entre os governos dos dois países, que também padecem de oposição política interna à agenda de cooperação.

A patente instabilidade nas relações indo-paquistanesas é também alimentada pela atuação de atores terroristas na região da Caxemira e pela clivagem entre militares que monitoram a *Line of Control* (LoC), fronteira *de facto* entre os países. A esse respeito, o assassinato de um soldado indiano na LoC no mês passado, às vésperas de um encontro entre ministros do Exterior dos dois países para levar

adiante o processo de paz, responde por um novo agravamento ocasional das tensões no Sul da Ásia.

A conjuntura atual permite, portanto, introduzir uma questão muito importante: sob constrangimentos de uma estrutura de poder instável alimentada por recorrentes eventos de conjuntura com possibilidade de fazer escalar as tensões, é contundente pensar em um choque (nuclear) entre as civilizações muçumana e hindu? Ou ainda, sob uma ótica realista, segundo a qual a guerra é consequência quase que inevitável de armamentismo militar instrumentalizado por estratégias de segurança nacionais, haverá conflito nuclear entre Índia e Paquistão?

Tendo em perspectiva o final pacífico que sucedeu às tensões da Guerra Fria, o próprio argumento realista permite pensar em um processo de armamentismo nuclear cujo desenrolar não culmine em conflito. Isso é possível devido ao desenvolvimento da crença na irracionalidade de iniciar uma guerra nuclear.

De acordo com essa perspectiva, não seria racional, para qualquer país, atacar com armas nucleares um inimigo que pudesse retaliar com igual poder porque isso levaria inevitavelmente à autodestruição. Nesse sentido, armas nucleares podem ser usadas para auferir ganhos políticos por meio da intimidação, mas seu uso contra outro poder nuclear é estrategicamente irracional o que configura também políticas de dissuasão.

Essa análise, entretanto, enfrenta problemas no caso do Sul asiático devido a grandes diferenças entre a realidade em questão e a da Guerra Fria. O fato é que o poder nuclear da Índia e do Paquistão não é capaz de permitir a destruição total em uma retaliação a um ataque nuclear do rival; ademais, a proximidade geográfica entre esses países não permite o desenvolvimento de sistemas de alerta eficientes: na Guerra Fria, os EUA dispunham de 20

minutos de prazo para contra-ataque na ocasião de um bombardeio soviético ao passo que mísseis indianos atingem alvos no Paquistão em 3 minutos.

Outras duas tradições teóricas permitem negar a hipótese de conflito nuclear entre Índia e Paquistão: a idealista e a liberal. A abordagem idealista enfatiza o status de imoralidade atribuído aos armamentos nucleares. Corroborando essa tese, é importante ressaltar que, apesar de Índia e Paquistão não participarem de regimes de controle de testes nucleares, autoridades indianas afirmam que o uso de armas nucleares está condicionado moralmente a uma situação de retaliação a iniciativa paquistanesa.

Do ponto de vista liberal, cuja tese da paz democrática é sempre reivindicada para avaliar risco de conflito, o aumento dos fluxos de comércio bilateral e uma possível marcha rumo à democratização do governo paquistanês têm peso na manutenção da proto-estabilidade observada até então, bem como no delineamento de possibilidades futuras. Sob essa perspectiva, a aproximação entre Washington e o governo de Musharraf em nome do combate ao terrorismo assume uma feição desestabilizadora.

Finalmente, apesar de o histórico das crises no Sul da Ásia ser melhor explicado pelo desenho estrutural dos realista, ainda não é possível comparar criticamente o delineamento de projeções propostas pelas diversas matrizes teóricas apresentadas. Assim, deve-se encarar as dinâmicas no Sul da Ásia como um termômetro para a avaliação empírica de teorias concorrentes, buscando sempre questionar se as forças de cooperação impulsionadas pelo comércio bilateral e por atração de possíveis regimes políticos venham, em algum momento, a suplantarem as forças de antagonismos geradas por clivagens culturais ou por constrangimentos estruturais.



A Sérvia pós-Milošević: rumo incerto

ADALGISA BOZI SOARES*

Desde a independência do Kosovo, em fevereiro de 2008, as fábricas de bandeiras da Sérvia registraram um aumento de mais de 20% nas vendas de bandeiras nacionais. Nem sempre foi assim. Até pouco mais de um ano atrás, a venda de bandeiras da União Européia acompanhava a venda de bandeiras nacionais. Hoje, embora as bandeiras azuis estreladas continuem sendo vendidas, principalmente a partidos e pessoas ligadas ao movimento pró-ocidente, foi perdendo espaço para camisetas com a frase “Kosovo é Sérvia” e banners com a foto de Vladimir Putin.

A história recente da Sérvia foi marcada pela instabilidade do governo. Já se passaram quatro eleições parlamentares desde a queda de Milošević, em 2000, e apenas um mandato foi cumprido até o final do período estabelecido pela constituição. Quando Milošević saiu de cena, o país parecia decidido a abandonar o nacionalismo que arrastou a Sérvia para uma série de guerras perdidas e transformou-a em um dos países mais pobres da Europa. Nesse contexto, uma coalizão entre o Partido Democrático, de Đinđić e Tadić, e o Partido Democrático da Sérvia, de Koštunica, recebeu a maioria dos votos pra o novo parlamento.

No entanto, o assassinato, ainda não esclarecido, do primeiro-ministro Đinđić, em 2003, causou o colapso do governo e a convocação de novas eleições. Já nessa época, o distanciamento entre o Partido Democrático da Sérvia e o Partido Democrático se tornou patente, com a aproximação de Koštunica e seus companheiros de um nacionalismo populista. Nas novas eleições, os nacionalistas recuperaram o fôlego, e o Partido Radical obteve o maior número de votos. Esse partido coligou-se com o Partido Democrático da Sérvia, formando a maioria no parlamento, e Koštunica foi nomeado Primeiro Ministro. Embora o mandato desse parlamento tenha

chegado ao seu fim normalmente, a articulação entre o presidente Tadić e o primeiro ministro foi realmente difícil e prejudicou a governabilidade do país.

Nesse momento, o caminho da Europa ainda era unanimidade entre os dois lados. Contudo, as negociações para um SAA (Stabilization and Association Agreement) esbarravam em dois pontos, preciosos aos nacionalistas sérvios: a resolução do status de Kosovo e a falta de cooperação com o Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia. Nas novas eleições parlamentares, em 2007, a coligação, novamente, entre o Partido Democrático da Sérvia e o Partido Democrático garantiu a maioria no parlamento, e Koštunica seguiu no cargo de Primeiro Ministro. Para completar o quadro de continuidade da política interna na Sérvia, Tadić foi reeleito Presidente.

Nesse ponto, as tensões internas decorrentes da indefinição quanto ao status de Kosovo aumentaram exponencialmente, com as ameaças constantes de uma declaração unilateral de independência. Koštunica e Tadić passaram a assumir posições irreconciliáveis, este defendendo que Kosovo deveria ser protegido de maneira diplomática e que a Sérvia não poderia desviar-se do caminho da Europa, enquanto aquele defendia posição comum entre os nacionalistas de que a UE, com a promessa de apoio à suposta declaração de independência, preferira um duro golpe em relação à soberania Sérvia, e que a Rússia de Putin daria todo o apoio que o país precisa.

Com a declaração de independência do Kosovo, as divergências entre os nacionalistas e os pró-União Européia causam o colapso do governo, e o presidente Tadić convoca novas eleições parlamentares, para maio deste ano. O exacerbado nacionalismo sérvio é

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (luluzinha_br@hotmail.com).

visto, então, como possível fator de instabilidade para o país, fazendo com que as lembranças da última guerra no Kosovo assustassem a Europa e os Estados Unidos. O suposto envolvimento de membros do governo, ligados aos nacionalistas, em protestos violentos aumenta o temor de violências étnicas, principalmente nos enclaves sérvios do Kosovo. Da mesma forma, declarações de políticos radicais acerca de uma possível intervenção militar no Kosovo não passam despercebidas no Ocidente. Além disso, a crescente simpatia de grande parte dos sérvios à idéia de que o país estaria melhor caso fosse aliado à Rússia preocupa a Europa de tal forma que o SAA é assinado dias antes das eleições, causando protesto dos países candidatos, que viram os pré-requisitos acerca da governança democrática reduzidos e ignorada a falta de cooperação com o TPI. Dessa forma, o SAA foi um instrumento meramente político, utilizado com o fim de evitar a vitória nos nacionalistas e a crescente influência russa no país.

A coligação “por uma Sérvia européia” saiu vitoriosa do último pleito, como o maior número de assentos ganhos no parlamento. No entanto, nenhuma maioria foi formada, e é provável que o apoio dos Socialistas, o antigo partido de Milošević, decida a situação, ao coligar-se ou com o bloco pró-UE, opção menos provável, ou com o bloco nacionalista, liderado por Koštunica.

Dessa forma, percebe-se que a Sérvia ainda não deixou para trás o dilema de mais de uma década: persistir no nacionalismo, que tão caro custou o país no século XX, ou seguir o caminho de quase todos os seus vizinhos, buscando uma maior integração à Europa.

Segundo a Enciclopédia de Filosofia da Universidade de Stanford, o nacionalismo pode ser definido como a “atitude dos membros de uma nação que se importam com suas identidades como membros de tal nação e buscam atingir e manter sua soberania política”. Embora tal definição seja problemática em alguns pontos, como a falta de definição acerca da identidade nacional e o que significa exatamente a soberania, essa definição pode ajudar a entender a situação em que hoje se enquadra a Sérvia.

No caso deste país, o nacionalismo é ligado a questões étnicas e culturais, ou seja, aspectos cívicos não são tão importantes quanto o *background* étnico de uma pessoa para que a identidade sérvia seja reconhecida. No entanto, é preciso salientar que a definição étnica de nacionalidade é muito mais um mito que fato real, uma vez que grupos étnicos, na verdade, já passaram por miscigenações desde tempos imemoriais. Quanto ao pertencimento de um indivíduo a uma nacionalidade, existem várias interpretações, em um contínuo que vai do entendimento de “nação” como algo real, que sempre existiu e, apesar de assumir formas diferentes, mantêm suas características principais, ao extremo que considera a “nação” como construção social. Esta análise identifica-se com este extremo do contínuo. No entanto, é necessário frisar que o fato de “nação” e “nacionalismos” serem considerados construções sociais não minimiza a importância dessas construções na identidade e no comportamento dos atores, uma vez que uma idéia, quando internalizada, geralmente é tomada pelos atores como dado, tornando-se um elemento constitutivo da identidade dos indivíduos.

Com essa explicação sobre o nacionalismo, é possível refletir sobre a razão de estarmos observando a radicalização do nacionalismo sérvio nesse momento, por pelo menos um dos grupos importante nas eleições legislativas. Uma explicação que pode ser dada se baseia na questão da confiança. Os sérvios consideram-se traídos pelos *outros*, ou seja, pelos albaneses, que proclamaram a independência, pela União Européia e pelos norte-americanos, que apoiaram a independência de Kosovo. Em outras palavras, foram agredidos em sua soberania por outros grupos, que não compartilham de sua identidade étnico-cultural. Por outro lado, os eslavos russos apoiaram o respeito à soberania sérvia, transformando-se em uma opção à integração com a União Européia. Considerando, então, que é mais fácil confiar naqueles que compartilham de sua identidade, o nacionalismo sérvio e a influência russa aumentaram consideravelmente no país.

Dessa forma, o resultado das atuais eleições parece demonstrar que grande parte da população

enxerga uma ameaça ao grupo étnico-cultural sérvio, principalmente em razão das ingerências ocidentais na história recente do país. Os bombardeios da OTAN durante a guerra do Kosovo deixaram uma marca negativa sobre a imagem do ocidente no país, agora reforçada pelo apoio à causa kosovar. Essa, no entanto, não é a visão de outra parte considerável da população, e essas posições aparentemente irreconciliáveis fazem do país, atualmente, ingovernável.

Respostas nacionalistas à independência do Kosovo, no sentido de enfatizar a soberania sérvia sobre o território, surgiram de quase todos os grupos políticos. A diferença crucial está na forma com que os grupos resolveram lidar com a questão e o papel atribuído aos atores externos. Enquanto os nacionalistas atribuem a violação da soberania ao consentimento da União Européia e aos Estados Unidos e defendem o afastamento em relação à Europa e a aproximação com a Rússia, os políticos pró-UE, embora em sua maioria não estejam satisfeitos com a situação do Kosovo, entendem que a Sérvia não deve se desviar do caminho de democratização e reformas econômicas que poderá levar o país à integração com a União Européia.

Por qual caminho a Sérvia seguirá agora? Essa pergunta não foi respondida com sucesso na última década, e talvez ainda não haja resposta para a questão no momento. Como já explicado, o nível de internalização do nacionalismo sérvio faz com que esse elemento tenha um peso enorme nas análises sobre a situação, principalmente por que, para muitos sérvios, o nacionalismo é muito mais importante que as promessas de desenvolvimento oferecidas pela UE.

No longo prazo, é provável que a Sérvia convirja em direção à Europa, como as demais repúblicas da antiga Iugoslávia, uma direção determinada por vários fatores, entre eles o de estar rodeada por países candidatos, membros ou protetorados da União Européia, fazendo com que suas relações com o bloco se intensifiquem, a distância em relação à Rússia e o fato de já existir um forte grupo pró-UE dentro do país. No entanto, a perspectiva é de que, nos próximos meses, e talvez nos próximos anos, não haja melhoria no que diz respeito a governabilidade do país, em razão da polaridade que hoje se configura nos altos escalões da política interna e na sociedade como um todo.



Mianmar e sua contagem regressiva para uma suposta transição de regime

HELOÍZA FELTRIN BANDEIRA*

Com a passagem do Ciclone Nargis, em maio de 2008, Mianmar voltou à tona no cenário internacional, depois de setembro de 2007, quando milhares de protestantes pró-democracia foram às ruas contra o aumento do preço dos combustíveis outorgado pela Junta Militar que governa o país.

Após a devastação do país pelo ciclone no dia 02 de maio de 2008, a Junta, que governa Mianmar desde 1962, dificultou ao máximo a ajuda internacional, com respeito à entrada de estrangeiros em território miamarense. Apesar de os governantes dizerem não negar ajuda financeira e de materiais básicos, muitos comboios com alimentos e material de emergência ficaram parados durante dias nas fronteiras do Estado, enquanto a população sucumbia ao caos deixado por Nargis, que levou a mais de 80 mil mortos e mais de 50 mil desaparecidos.

Somente quando o Secretário-geral das Nações Unidas, o sul-coreano Ban Ki-moon, visitou os generais, no fim desse mesmo mês, é que os militares cederam e deixaram médicos e voluntários que não fossem miamarenses adentrar seu território. [More...]

Com quase noventa por cento da população budista e setenta por cento trabalhando com agricultura, Mianmar vive sob regime autoritário militar, no qual o abuso de poder é freqüente, as decisões são arbitrarias, as violações dos direitos humanos pelo governo são facilitadas e o distanciamento entre ricos e pobres se torna cada vez mais claro e comum. Desde 1992, o Conselho de Direitos Humanos da ONU já estuda casos de violações nesse país, como tortura, abusos sexuais, execuções em massa, trabalho forçado e trabalho infantil, principalmente como recrutas do exército. A falta de transparência, os altos níveis de corrupção

e a impunidade do governo, dificultam ainda mais a obediência à Carta das Nações Unidas, que pede o respeito universal aos direitos humanos e às liberdades de todos os seres humanos.

O Ciclone Nargis só fez piorar ainda mais a situação da população descrita anteriormente e provou uma incapacidade da Junta de prestar assistência, sem ajuda internacional, em catástrofes como essa. Mais importante que constatações como essa, a tragédia desviou os olhares da mídia internacional para a destruição, enquanto um referendo nacional acontecia para a aprovação ou não de uma nova constituição.

A única constituição que vigorou no país, foi suspensa em 1988, e desde então Mianmar se rege por decretos lançados pela própria Junta Militar. A nova constituição, que foi votada pelos cidadãos miamarenses no plebiscito de maio de 2008, começou a ser elaborada em outubro de 2007, pelos próprios governantes, e foi finalizada em fevereiro de 2008. Ela contém princípios de garantia da justiça, liberdade e igualdade para toda a sociedade; não permitirá qualquer tipo de discriminação, seja ela de gênero, raça, religião e classe social; garantirá a liberdade de expressão e de organizações populares. Todas essas informações foram conseguidas pelo enviado especial da ONU ao país, Ibrahim Gambari, segundo o Brigadeiro General Kyaw Hsan, Ministro da Informação.

Sendo assim, se todos esses dados estiverem realmente corretos, a instauração da constituição seria um grande passo para a democratização do país, uma vez que ela também deixa marcadas eleições pluripartidárias em 2010.

Entretanto, já se sabe que a constituição propõe que o poder do país seja entregue ao exército caso

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (helofeltrin@gmail.com).

haja qualquer ameaça de crise, e que a líder da oposição, Aung San Suu Kyi, prisioneira domiciliar desde 2003, não poderá se candidatar para tais eleições. Desse modo, se coloca em questionamento o real conteúdo democrático da constituição e até que ponto os militares realmente deixariam por completo o governo miamarense.

A votação do referendo ocorreu em meio a toda destruição deixada pela passagem do ciclone, nos dias 10 de maio (nas áreas menos atingidas) e 24 de maio (nas áreas mais atingidas). A aprovação foi anunciada pela Junta Militar, com quase 92 por cento de votos a favor da implemetação da nova constituição e com uma participação popular de aproximadamente 98 por cento, parcela que faz inveja a muitas democracias já consolidadas. Contudo, é fato que aproximadamente 70% da população estava quase que completamente desinformada sobre o conteúdo dessa nova constituição e, portanto, os resultados são passíveis de serem considerados fraudulentos, visto a baixa probabilidade de aprovação pelos cidadãos de um texto constitucional por eles desconhecido. Mas, ainda assim, como não há qualquer maneira de constestação da legitimidade das informações da Junta por parte da população, a nova constituição foi aprovada no referendo popular.

A partir de então, o questionamento passa a ser se essa nova constituição será realmente implementada e se as eleições de 2010 ocorrerão de fato. Evidências históricas de um passado recente, que serão seguidamente levantadas, apontam que a resposta mais provável é não.

Ao observar a suposta fraude da votação, pode-se afirmar que os militares estão dispostos a manipular qualquer fato que não esteja a seu favor, mesmo que para isso sejam necessárias ocultações.

Porém, outros acontecimentos mostram como a Junta Militar passaria por cima, sem qualquer reflexão, de uma decisão anteriormente tomada, de uma promessa feita, e causar decepções quanto às expectativas esperadas. Tomemos como exemplo os muitos voluntários e membros das Nações Unidas que reportaram que o acesso ao país para ajudar as vítimas do ciclone, mesmo depois dos acordos feitos com Ban Ki-moon, estão sendo restritos e

dificultados pelos governantes. Viajar para as áreas afetadas por Nargis ainda requer muita paciência e restrições impostas pelos militares.

Da mesma forma, o governo prometeu diálogos com a líder pró-democracia e grande apoiadora de protestos contra a Junta Militar, Suu Kyi, após os enfrentamentos dos militares contra os protestantes pelo regime democrático, em setembro de 2007, mas logo em seguida prorrogou sua prisão domiciliar por mais um ano e incluiu na própria constituição o veto à sua candidatura para as próximas eleições.

É perceptível como os governantes fazem muitas promessas enquanto a mídia e a opinião pública internacional estão com suas lentes voltadas para Mianmar e, quando a situação se acalma, eles simplesmente esquecem o que disseram e tentam, independentemente dos meios, reestabelecer a ordem existente antes da crise. A própria constituição foi feita logo após as prisões de setembro de 2007, ou seja, quando a comunidade internacional pressionava o governo miamarense para uma mudança de sua postura autoritária e que este seguisse rumo à democracia.

Sendo assim, não há qualquer garantia de que essa constituição será realmente implementada e que eleições pluripartidárias ocorram daqui a dois anos. Pelo contrário: as evidências já abordadas apontam para um desvio por parte da Junta da implementação das novas leis e da sua saída do poder.

Logo, a comunidade internacional precisa estar atenta para fazer pressão na medida e na hora certa. Mas que ela não seja passageira a ponto de fazer com que os militares prometam ainda mais e que depois não haja qualquer seguimento desse compromisso.

Preveroqueaconteceráéimpossível, mas pode-se pensar que, se a ONU já esteve tão envolvida com esse país nesses últimos anos, não seria diferente agora, com um potencial regime democrático nascendo. É possível que, para obrigar que a Junta Militar realmente abra caminho para a democratização de Mianmar com a nova constituição, até mesmo uma resolução do Conselho de Segurança seja votada, estabelecendo, até mesmo, uma intervenção para monitorar mais de perto essa transição de regimes.

No entanto, a China não aprovaria qualquer missão chefiada pelos Estados Unidos, afinal

Mianmar possui mais de 2 mil quilômetros de fronteira com o gigante chinês, e um acesso norte-americano tão facilitado às suas fronteiras não seria assim facilmente permitido, tendo em vista a rivalidade dos dois países devido, principalmente, ao equilíbrio de poder existente entre essas duas potências, equilíbrio possibilitado pelas magnitudes econômicas, políticas e militares que as envolvem. O contrário também é pouco provável. Os EUA não deixariam que o governo chinês organizasse intervenções pró-democracia, em razão não somente do equilíbrio de poder, mas, logicamente, às suas bases não-democráticas. Dessa forma, Mianmar poderia se tornar uma zona de tensão entre forças da China e dos EUA, e portanto, uma intervenção teria que ser chefiada por algum outro país que tivesse uma política neutra com relação a ambas as partes.

Se a constituição fosse implementada, com a possível supervisão da ONU, ela representaria um ganho para tal instituição, já que elevaria sua

legitimidade e a eficácia de suas ações. Conseguiria o respeito aos direitos humanos por mais um país signatário que ainda não se adequa aos padrões de sua Carta.

Quanto à população, é esperado que haja mais enfrentamentos como os que ocorreram em setembro, uma vez que diante de uma negação da nova constituição e das eleições anteriormente acordadas, é possível que ela se rebele a fim de conseguir, de fato, as antigas promessas. Com o apoio da comunidade internacional a sociedade ganhará forças para buscar seus interesses perante a Junta.

Essas são proposições. Nesse momento, contra o que a população realmente luta são a fome e as epidemias. Antes da chegada de 2010, os miamarenses têm que se preocupar em reencontrar os desaparecidos e reconstruir suas vidas em meio aos destroços de uma catástrofe natural e dos abusos de um governo que pode não ter data para terminar.



Meridiano 47

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes

Conselho Editorial: Amado Luiz Cervo, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Argemiro Procópio Filho, Estevão R. Martins, Francisco Doratioto, José Flávio S. Saraiva, Estevão Chaves Martins, Tânia Pechir Manzur.

Projeto Gráfico (design): Samuel Tabosa de Castro – samuel.tabosa@gmail.com

Referendos na Bolívia: separatismo ou contestação?

ISABELE VILLWOCK BACHTOLD*

No início do mês de maio intensos protestos marcaram as ruas de dois dos principais departamentos (Estados) da Bolívia na ocasião da realização de um referendo sobre o estatuto que previa uma maior autonomia à região. Os eleitores das regiões de Beni e Pando votaram, com mais de 80% de aprovação, por conceder maiores poderes ao departamento em questões como a distribuição de terras, administração, sistema tributário, educação, transporte e hidrocarbonetos, atualmente controladas pelo governo de La Paz. A cena, já ocorrida no departamento de Santa Cruz no início de maio, será provavelmente repetida ao final de junho, quando o referendo sobre a autonomia da região de Tarija está previsto para acontecer.

Os referendos nas quatro regiões mais ricas da Bolívia – responsáveis por mais de 80% do PIB nacional – levantaram questionamentos sobre a possível mudança do sistema político boliviano em direção ao federalismo e sobre prováveis movimentos separatistas no país. Cogitou-se ainda a possibilidade de expansão da crise para outros países da América Latina, impulsionando manifestações e demandas por independências de outras regiões. Entretanto, em uma análise mais objetiva da atual situação política da Bolívia e do processo histórico de formação da região latino-americana, percebe-se que tais previsões são improváveis a curto e médio prazo e refletem mais a desaprovação do governo de Evo Morales do que de fato a busca pela separação das regiões.

Pode-se afirmar que tais referendos representam a resposta dos departamentos opositores às medidas adotadas pelo presidente na elaboração de uma Nova Constituição. Seis meses após ser eleito em

janeiro de 2006, o presidente Evo Morales convocou eleições para formar uma Assembléia Constituinte, obtendo o partido governista Movimiento al Socialismo (MAS) 137 dos 255 assentos. Na mesma ocasião, realizou-se um referendo sobre autonomias regionais e cinco dos nove departamentos votaram contra. As tensões entre oposição e governo se tornaram mais arraigadas quando, em uma sessão extraordinária da Assembléia na qual a maior parte da oposição estava ausente, foi aprovada pelo partido MAS uma medida permitindo que artigos da futura Constituição fossem aprovados por maioria simples, ao invés dos dois terços dos votos requisitados anteriormente. Como desaprovação de tal fato, as capitais de Santa Cruz, Beni, Tarija e Pando realizaram uma greve geral e protestos marcaram praticamente todas as regiões do país. Apesar das manifestações, a Assembléia manteve a medida e aprovou, um ano e meio depois, o texto da Nova Constituição sem a presença da oposição. O projeto da nova Carta inclui propostas para limitar as posses de terra; conceder maiores direitos aos povos indígenas; realizar a reforma agrária e permitir a reeleição do presidente e vice para mais um mandato de cinco anos. Tal lei permitiria que Evo permanecesse mais de quatorze anos no poder, visto que a Nova Constituição desconsidera as eleições anteriores à sua aprovação. Assim, Evo poderia ser eleito novamente após a aprovação da constituição e permanecer em sua função por mais dez anos.

A aprovação da Nova Constituição sofreu forte oposição dos prefeitos (governadores) dos departamentos. Seis das nove regiões anunciaram que não se submeteriam à nova Carta e quatro deles (Santa Cruz, Beni, Pando e Tarija) afirmaram

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise de Relações Internacionais – LARI (isabachtold@hotmail.com).

que declarariam autonomia do governo central. Poucos dias após a aprovação da constituição, tais departamentos aprovaram em assembleias autonômicas, convocadas no âmbito de cada departamento, estatutos que concediam maior autonomia às regiões e seus governantes. Os textos incluíam medidas que incumbiam aos departamentos plena responsabilidade para decidir a aplicação de seus impostos, promover a reforma agrária dentro de suas fronteiras e de acordo com os seus interesses, determinar o destino dos hidrocarbonetos presentes em seu solo, bem como definir seus sistemas administrativo e educacionais. O anúncio de que tais estatutos seriam submetidos a referendos populares, agravou ainda mais a crise política no país e o medo de possíveis confrontos entre opositores e partidários do governo de Evo, alertou a comunidade internacional: tentativas de mediação dos diálogos entre o governo e a oposição foram tomadas por países vizinhos, como Brasil, Argentina e Colômbia, e pela Organização dos Estados Americanos (OEA), que demonstraram apoio à integridade territorial da Bolívia, embora consideraram legítimos os referendos. Posição diferente foi tomada na reunião da ALBA convocada pelo presidente venezuelano Hugo Chávez: os governos da Venezuela, Cuba e Nicarágua manifestaram apoio incondicional a Morales contra supostos planos para desestabilizar a Bolívia.

Apesar das tentativas do presidente para evitar os referendos e dos incentivos para o boicote do plesbício, as votações em Santa Cruz contaram com grande participação popular e o estatuto foi aprovado com 85,9% dos votos. O referendo, entretanto, não foi plenamente pacífico: manifestantes favoráveis ao governo de Evo, entre eles representantes de movimentos indígenas, causaram ondas de violência nas principais cidades, acusando os cidadãos do departamento defensores das grandes propriedades e dos interesses capitalistas. A reação foi parecida, ainda que em menor escala, nas regiões de Beni e Pando.

Frente à ampla aprovação dos estatutos percebida como uma evidente manifestação contrária ao seu governo, Evo Morales manteve seu discurso

acusando os referendos como inconstitucionais. Segundo o presidente, o único órgão autorizado a realizar tal tipo de consulta popular, de acordo com a Constituição e a lei de referendos, é o Conselho Nacional Eleitoral. Assim, qualquer referendo realizado fora do âmbito deste órgão, seria ilegítimo. Entretanto, contrariando as exigências do presidente, o departamento de Santa Cruz instalou, dez dias depois do referendo, a "Assembleia Legislativa provisória" que estará reunida até que as eleições populares sejam realizadas.

Apesar da fixa posição do governo em não aceitar tais referendos, não é possível dizer que não houve tentativas por parte de Evo em dialogar com seus opositores: o presidente convocou reuniões para debater a crise e possivelmente retomar as negociações com os departamentos nos quais foram aprovados os estatutos por maior autonomia. Estes, porém, afirmaram que só se submeteriam a um diálogo com o presidente caso as conversações se dessem por meio da mediação da Igreja Católica, condição não aceita por Morales por considerar a Igreja parcial e favorável aos seus opositores. Sendo assim, o presidente mostrou-se irrevogável nos assuntos concernentes à autonomia das regiões, posição esta que pode prejudicar o seu mandato futuramente, tendo em vista a consulta popular sobre o seu governo que se realizará em agosto.

Tal consulta, aprovada pelo Senado como um meio para facilitar a aprovação de outras duas emendas à constituição, pode ser percebida como uma reação de Evo para amenizar as críticas ao seu governo. O projeto de lei prevê a realização de um referendo em agosto deste ano, para decidir se o presidente, o vice-presidente e os nove governadores devem ou não permanecer em seus cargos. Caso a porcentagem dos votos contrários à permanência do presidente sejam maiores do que a porcentagem com a qual ele foi eleito, Evo Morales terá que deixar a presidência. A execução de tal referendo, a transparência com a qual será realizado e a efetivação de seu resultado, ou seja, se tais medidas serão ou não impostas, são dúvidas que permanecerão até a concretização dos fatos. Entretanto, é evidente que, tendo em vista a ampla aceitação dos estatutos que

previam maior autonomia aos departamentos e ao fato de estes reunirem a maior parte da população boliviana, a popularidade do governo de Evo corre sérios riscos. Caso o presidente mantenha sua posição de condenação dos referendos e da implementação da Nova Constituição, é possível que os resultados em agosto sejam desfavoráveis à sua permanência no poder. Ocorrendo ou não o referendo, uma observação é sensata: o governo de Evo tem perdido legitimidade e apoio populacional e tal fato agravar-se-á caso o presidente decida anular a consulta em agosto e se mantenha inabalável com relação às demandas da oposição.

Além disso, não se pode afirmar que tal instabilidade política na Bolívia é irrelevante para seus países vizinhos. Neste ponto, duas questões merecem destaque: as migrações de bolivianos para o Brasil e Argentina e a questão energética. Enquanto a entrada de imigrantes bolivianos no Brasil tem aumentado no decorrer dos anos, a Argentina abriga cerca de 1,1 milhão de bolivianos, a maior comunidade de migrantes desta nacionalidade no mundo. Com o aumento da crise político-econômica na Bolívia, tais números tendem a aumentar, causando sérios impactos sócio-econômicos nos países vizinhos. Com relação à questão energética, por deter o departamento de Santa Cruz as maiores reservas de hidrocarbonetos do país e pelo fato do estatuto aprovado prever maior autonomia ao departamento sobre o destino destes produtos, é provável que o fornecimento de gás aos países vizinhos sofra algumas alterações. O descumprimento de contratos vigentes com a Argentina para o fornecimento de sete milhões

de metros cúbicos de gás teve como uma de suas causas, segundo porta-vozes do governo, o conflito sindical em Santa Cruz, que reduziu sua produção de combustível em quase a metade do normal.

Como se percebeu por meio do histórico apresentado, a busca por autonomia dos quatro departamentos mais importantes no setor econômico da Bolívia é mais uma reação de oposição e não aceitação das medidas impostas pelo governo de Evo Morales do que, de fato, uma demanda da população pela independência das regiões. Diferentemente do que ocorre em outros lugares, como os movimentos separatistas em alguns países europeus e do sudeste asiático, não é motivado por questões nacionalistas ou por identidades comuns aos cidadãos do departamento. Tampouco há nas regiões um histórico de conflitos com o governo central. Sendo assim, é praticamente improvável que haja maiores demandas pela separação ou independência de tais regiões: os próprios governadores dos departamentos afirmaram claramente que não planejam a separação da Bolívia, apenas maior autonomia para governar. Não obstante, a ausência de Forças Armadas específicas dos departamentos e a falta de apoio de outros países impediriam a separação destas regiões. A disseminação desta tendência para a América Latina, alarmada por alguns veículos de informação popular – e sensacionalistas – é ainda mais impossível: tendo em vista o histórico da região, a sua formação social, econômica e política e a relativa estabilidade interna e externa na maioria dos países, os possíveis ideais separatistas não encontrariam na região um contexto propício para sua propagação.

