

Interação doméstico-internacional na decisão polonesa de acordar pelo recebimento de escudo antimíssil

Domestic-international interactions in the Polish decision to accept the anti-missile shield

EVANDRO FARID ZAGO*

Meridiano 47 n. 98, set. 2008 [p. 18 a 20]

Segundo Robert Putnam, existe uma relação direta e recíproca entre política interna e relações internacionais. Não há, por isso, supremacia de nenhum dos dois elementos na determinação das dinâmicas globais de poder, fazendo com que fatores internos e externos sejam mutuamente influentes. Por conseguinte, diversos processos internacionais de tomada de decisão podem ser mais bem compreendidos se analisados por meio da estrutura do jogo de dois níveis desenvolvida por Putnam.

O acordo assinado entre Estados Unidos e Polônia no último vinte de agosto para instalação de um escudo antimíssil em território polonês é exemplo da interação dos âmbitos interno e internacional. Assim sendo, a presente análise de conjuntura buscará interpretar os fatos relacionados ao tratado americano-polonês à luz da teoria de Putnam. As linhas que se seguem estarão, ademais, essencialmente focadas nos acontecimentos dados na Polônia – e não nos EUA. Isso se deve ao fato de que os constrangimentos da política polonesa mostraram-se mais explícitos e palpáveis do que os americanos, de forma que conferisse maior subsídio para exercício analítico.

Não obstante, antes de utilizar o jogo de dois níveis para explanação da assinatura do acordo, vale contextualizar o fato nos atuais arranjos do sistema internacional. Os norte-americanos têm desenvolvido, desde o início dos anos 1990, um

programa para defesa de seu país contra ataques que façam uso de mísseis balísticos. Como consequência, foram gastos cerca de cem bilhões de dólares num projeto que inclui a instalação de radares de longo alcance e de bases para lançamento de mísseis defensivos por todo o globo. Com isso, atualmente, os EUA possuem unidades desse verdadeiro escudo planetário na Califórnia, no Alasca, na região britânica de Fylingdales e em embarcações atracadas em alto-mar. Há, ademais, planos para instalação de bases na Groenlândia e de um radar na República Checa (neste último caso, já foi inclusive assinado acordo com o governo local para efetivação do projeto).

O tratado de poloneses e americanos foi acordado entre a Secretária de Estado norte-americana Condoleezza Rice e o Ministro das Relações Exteriores polonês Radek Sikorski. As partes decidiram pelo uso de uma bateria detentora de dez interceptadores. O sistema do escudo de defesa será composto por mísseis sem ogiva, a serem lançados contra mísseis balísticos que se encontrem ainda em trajetória, levando-os à destruição por meio da energia cinética do impacto. Além disso, pelo acordo, os EUA concordaram em fornecer auxílio militar caso os poloneses venham a ser atacados por um inimigo estrangeiro; em promover um programa de modernização do exército da Polônia; em equipar com mísseis Patriot seu sistema nacional de defesa e em alocar permanentemente tropas americanas no país.

* 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).

Como supracitado, Robert Putnam reconhece a relevância de tanto contingências internacionais quanto internas para a definição de processos políticos. No nível internacional, os Estados buscam maneiras de potencializar as ambições internas, almejando, de forma simultânea, tornar mínimas as adversidades externas que venham de encontro a tais anseios. Assim, o tomador de decisão representante do país A negocia com aquele que representa o país B, e possui, para tal, apoio do corpo diplomático nacional e de especialistas na área do acordo em questão.

No caso polonês, Radek Sikorski foi o pólo de concentração dos dezoito meses que antecederam o tratado antimíssil. O Ministro das Relações Exteriores teve, então, de se sujeitar a dinâmicas globais de poder antes de assinar o documento final. Em primeiro lugar, pressões advindas dos EUA atuaram sobre Sikorski. Os norte-americanos aspiravam, há tempos, a estabelecer uma unidade de seu escudo de defesa na Europa Oriental. Dessa forma, a Polônia tornou-se o foco de pressões para que cedesse à presença estrangeira em seu território. A principal alegação dos EUA para a escolha do local do escudo foi a de que este seria necessário à proteção do Ocidente contra a ação potencialmente nociva de rogue states, como Coreia do Norte e Irã.

Por outro lado, conjectura-se também que a proximidade da bateria antimíssil concernente à Rússia seria, em realidade, uma estratégia para defesa contra o crescentemente ofensivo padrão de conduta internacional russo. Chega-se, com isso, ao segundo fator internacional que pesou no processo de tomada de decisão: um eventual ataque da Rússia contra a Polônia. Desde a Guerra Fria, os poloneses – na época, ainda incluídos na esfera de poder soviética – têm sido contestadores do poderio russo na região da Europa do Leste.

Com a chegada dos anos 1990 e o fim das tensões bipolares, a Polônia tornou-se uma nação paulatinamente mais “ocidental”, engajando sua política externa nas linhas capitaneadas pelos norte-americanos. Nos últimos anos, contudo, os ares de antagonismo leste-oeste têm sido revividos pela Rússia, o que acabou por levar aos poloneses o receio de que seu país pudesse ser alvo de uma ofensiva

vinda do oriente. Exemplo disso foram declarações de membros do governo russo de que seu país não hesitaria em atacar militarmente a Polônia caso esta viesse a abrigar o escudo antimíssil dos EUA em seu território. Por fim, a guerra na Geórgia aprofundou ainda mais a temeridade da Polônia. Os ataques russos sobre os georgianos mostraram a palpabilidade de uma ofensiva contra países anteriormente localizados sob a zona de influência soviética. Dessa forma, Sikorski percebeu no meio internacional duas tendências favoráveis à assinatura do acordo: a pressão dos EUA pela instalação do sistema antimíssil e a eventual ameaça russa contra a integridade polonesa.

Retornando ao modelo de Putnam, reconhece-se também a presença de fatores internos nos processos de tomada de decisão. Nesse caso, grupos internos visam ter suas preferências atingidas por meio de pressões feitas junto ao governo. Os governantes, por sua vez, buscam fortalecer seu poder construindo alianças e coligações com tais grupos. Destarte, percebe-se a influência de parlamentares, líderes de partidos, agências representantes de grupos de interesse e opinião pública sobre o tomador de decisão.

Pensando-se, novamente, na conjuntura polonesa, encontram-se insumos que justificam a importância interna no jogo de dois níveis. De início, fez-se presente a pressão de partidos do Parlamento sobre a discussão do acordo antimíssil. No princípio das negociações, havia movimentos contrários à presença estrangeira dentro das fronteiras da Polônia. Essa seria uma manifestação de ultraje à soberania nacional. Contudo, a percepção de que a ameaça russa era uma realidade emulou manifestações de apoio ao tratado. Dessas pressões, resultaram as exigências de Sikorski no sentido de melhorar a estrutura de defesa de seu país. Assim, o Ministro passou a requisitar que os EUA reaparelhassem as forças armadas polonesas e assegurassem auxílio militar em caso de um ataque inimigo – tais reivindicações refletiram-se no acordo final.

Um segundo fator relevante foi a pressão da opinião pública. Há algumas semanas, a maioria da população local era contrária ao tratado com os EUA. A ofensiva russa na Geórgia, no entanto, transformou esse quadro. Os 20% de poloneses que anteriormente

eram favoráveis ao escudo antimíssil elevaram-se para 65% após o início da guerra no Cáucaso. Dessa forma, a finalização do acordo dias após o início do conflito Rússia-Geórgia possui estreita ligação com sua belicosidade. A população polonesa passou a acreditar que um ataque a seu país poderia tornar-se realidade, passando a exigir melhorias no sistema nacional de defesa – algo que seria proporcionado pelo tratado com os EUA. Conclui-se, nesse caso, que Sikorski também recebeu influência interna para acordar com Condoleezza Rice: exigências de parlamentares e da opinião pública pelo reaparelhamento das forças armadas polonesas.

Robert Putnam afirma, ademais, que o tomador de decisão deve perceber tendências semelhantes nos níveis interno e externo para alcançar os objetivos do interesse nacional. Devem ser explorados aspectos sobre os quais haja convergência nos dois níveis, o que aumenta a probabilidade de sucesso e efetividade dos debates. Em se tratando do caso polonês, encara-se a guerra na Geórgia como tal ponto de contato entre as diferentes esferas. Foi o conflito de russos com georgianos que evidenciou a tangibilidade de uma ofensiva contra a Polônia, moldando a opinião de grupos internamente expressivos; um fator internacional modificou o posicionamento interno e levou a ações no nível do tomador de decisão.

O autor define ainda a existência de duas fases nos processos de negociação. A primeira delas diz respeito à interação entre negociadores para alcançar um acordo inicial e a segunda, à posterior ratificação do tratado em esferas nacionais de poder. As conversações de Sikorski com Rice condizem, assim, com a fase inicial descrita por Putnam. Já a segunda etapa terá lugar num momento futuro, quando o Parlamento polonês votar pela ratificação do acordo. A probabilidade de que este seja aprovado é alta, visto que tanto parlamentares quanto a opinião pública são favoráveis a ele.

Robert Putnam delinea, por fim, o conceito de win-set. Segundo o teórico, o termo refere-se ao conjunto de pontos de convergência alcançados entre tomadores de decisão na fase inicial do processo de negociação que possuem real capacidade de serem ratificados na sua fase final. Assim, os debates entre

representantes das partes envolvidas devem ocorrer tendo-se em mente arranjos existentes em seus respectivos panoramas internos. Dessa forma, cresce a chance de aprovação do acordo assinado. Retornando-se mais uma vez à conjuntura polonesa, nota-se o respeito às observações de Putnam. Sikorski assinou um tratado defendido tanto pela opinião pública quanto por parlamentares, o que eleva de forma contundente as chances de ratificação do documento. Destarte, quanto maior for o win-set atingido, mais chance possui o tratado de ser internamente aceito.

O jogo de dois níveis da assinatura do acordo antimíssil EUA-Polônia demonstra a relevância da interação entre os campos interno e internacional para os processos de tomada de decisão. A crescente agressividade da política externa russa reacendeu a antítese leste-oeste dos tempos de Guerra Fria. Esse elemento de caráter aparentemente apenas internacional influenciou a conjuntura polonesa, fazendo com que o perfil das decisões tomadas pelo país fosse alterado. Assim, dinâmicas externas e internas entraram em sinergia e modificaram a ação da Polônia em face da comunidade internacional. O acordo pela instalação do escudo antimíssil representou, portanto, não apenas anseios isolados de americanos e poloneses, mas uma resposta aos movimentos globais de transformação de estruturas de poder e às movimentações internas em prol da segurança nacional.

Recebido em 19/09/2008

Aprovado em 25/09/2008

Palavras-chaves: Estados Unidos, Polônia, política de segurança

Key words: United States, Poland, Security Policy

Resumo: o artigo trata da assinatura de um acordo militar entre Estados Unidos e Polônia. Ele analisa as influências tanto interna como externa na composição do tratado militar.

Abstract: Deals with the signing of a military accord between the US and Poland, analyzing internal as well as external influences on the terms of the treaty.