

MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Nº 100

Novembro – 2008

O
I
R
I
O
M
S
U
S

- 3 Reformas de constituições na América do Sul**
Reforms of constitutions in South America
AMADO LUIZ CERVO
- 5 Mudança e Possibilidade: sobre o resultado das eleições nos Estados Unidos**
Change and Possibility: on the result of the election in the United States.
CRISTINA SOREANU PECEQUILO
- 9 Guantánamo: o desafio democrata**
Guantánamo: a challenge for the democrats
VIRGÍLIO ARRAES
- 11 Consequências da falência de um Estado: pirataria nas águas da Somália**
Consequences of a State's failure: piracy in Somalia's waters
EVANDRO FARID ZAGO; XAMAN KORAI PINHEIRO MINILLO
- 17 Lei de (Auto) Anistia no Brasil: Obstrução da Justiça e da Verdade**
(Self) Amnesty Law in Brazil: obstruction of justice and truth
ADALGISA BOZI SOARES
- 21 Somália & Somalilândia: uma ilusão coletiva e um fato ignorado**
Somalia & Somaliland: a collective illusion and an ignored fact
RODRIGO WIESE RANDIG
- 29 A crise financeira e as economias emergentes**
The financial crisis and the emerging economies
HEITOR FIGUEIREDO SOBRAL TORRES
- 32 O caso Odebrecht e o dilema da liderança Regional Brasileira**
A dilemma for the Brazilian Regional leadership: the case of Odebrecht
ARTUR ANDRADE DA SILVA MACHADO
- 37 Pela reinterpretação da Lei de Anistia: a sociedade brasileira aguarda justiça**
Towards a reinterpretation of the Amnesty Law: the Brazilian society awaits justice
DIOGO MAMORU IDE
- 42 Obama e Política Exterior: Novas Perspectivas para a Guerra contra o Terrorismo**
Obama and the Foreign Policy: New Perspectives on the War against Terrorism
TATIANA WAISBERG
- Resenhas**
- 44 A Batalha pela Espanha: a guerra civil espanhola (1936-1939)**
ANTÔNIO CARLOS LESSA
- 46 Fórmula para o caos: a derrubada de Salvador Allende, 1970-1973**
AMADO LUIZ CERVO

Meridiano 47

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

ISSN 1518-1219

No. 100 – Novembro – 2008

Como contribuir

1. O Boletim publica artigos de análise de conjuntura e resenhas de livros;
2. As contribuições devem conter cerca de 7.000 caracteres (incluindo espaços) e devem ser apresentadas em processador de textos de uso universal;
3. Não devem ser usadas notas de rodapé. No caso de citação de bibliografia, usar o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do artigo;
4. As contribuições podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
5. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
6. No caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
7. As contribuições devem vir acompanhadas de:
 - a. 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês;
 - b. Título em inglês;
 - c. Resumo em português e abstract em inglês, ambos com até 20 palavras.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, com avaliação de pelo menos dois pareceristas, escolhidos entre os membros do Conselho Editorial ou da comunidade científica especializada, em sistema de duplo cego (blind review). Os pareceristas poderão recomendar a publicação, condicioná-la a modificações no trabalho.

O processo de análise editorial se estende por cerca de 5 (cinco) dias úteis e os artigos aprovados são imediatamente publicados no site e depois consolidados na edição em formato PDF, lançada até o final do mês subsequente.

As submissões se dão por intermédio de formulário específico, acessível em <http://meridiano47.info/como-publicar/>

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 <http://www.ibri-rbpi.org>

Os artigos publicados em Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais estão indexados nos seguintes serviços internacionais:

- Fuente Acadêmica (Ebsco Publishing);
- Informe Acadêmico (Cengage Gale Learning);
- Academic OneFile (Cengage Gale Learning).

Política Editorial

Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais publica contribuições inéditas na forma de artigos científicos breves e resenhas de livros. Editado pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, o Boletim não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários nacionais ou estrangeiros. As opiniões expressas nos trabalhos publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não traduz a opinião ou o endosso do IBRI.

O Boletim publica trabalhos cuja temática se situe na grande área de relações internacionais, em que se compreende Política Internacional e Comparada, Direito Internacional, História das Relações Internacionais e da Política Exterior e Economia Política Internacional.

Todos os artigos serão submetidos a arbitragem científica, em sistema de duplo cego (blind review), com avaliação de pelo menos dois pareceristas escolhidos entre os membros do Conselho Editorial ou da comunidade científica especializada. Os pareceristas poderão recomendar a publicação, condicioná-la a ajustes na forma, estrutura ou conteúdo, ou mesmo negá-la. Neste processo o anonimato dos autores e dos pareceristas é garantido.

A publicação de contribuições será sempre amparada pelas recomendações do Conselho Editorial e pela análise dos pareceres produzidos.

© 2000-2008 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes

Conselho Editorial:

Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília), Andrés Malamud (Universidade de Lisboa, Portugal), Antônio Carlos Lessa (Universidade de Brasília), Cristina Soreanu Pecequillo (Universidade Estadual Paulista), Estevão Chaves de Rezende Martins (Universidade de Brasília), Francisco Doratioto (Universidade de Brasília), Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro), Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais).

Reformas de constituições na América do Sul

Reforms of constitutions in South America

AMADO LUIZ CERVO*

Meridiano 47 n. 100, nov. 2008 [p. 3 a 4]

Uma onda de reformas constitucionais propaga-se pela América do Sul. A constituição bolivariana de 1999 na Venezuela deu o primeiro impulso, mas Hugo Chávez sofreu inesperado revés ao tentar reformá-la em dezembro de 2007. Em 28 de setembro de 2008, um referendo aprovou a nova constituição do Equador e o Congresso boliviano marcou para 25 de janeiro de 2009 o referendo destinado a aprovar a nova constituição da Bolívia. Álvaro Uribe promete encaminhar logo a reforma da constituição colombiana.

Essa onda de reformas se faz com três objetivos: prolongar o poder dos mandatários mediante reeleições ou outros dispositivos jurídicos, fortalecer o Estado e, mais importante, "refundar a nação".

Governantes de esquerda, com apoio das massas, tentam se manter à frente dos Executivos para realizar programas de reformas políticas e econômicas, com impactos sobre o social e também sobre as relações exteriores do país. Entre estes, incluem-se Hugo Chávez da Venezuela, Evo Morales da Bolívia e Rafael Correa do Equador, ao passo que Álvaro Uribe alimenta-se de seu sucesso no combate às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia.

Do ângulo do exercício do poder, essa onda recupera uma linhagem histórica de dirigentes da América Latina: a dos caudilhos que concentram poder e se perpetuam, tendo, contudo, de manter atualmente uma aparência democrática. Por tal razão, as reformas se destinam a deslocar poder dos legislativos aos executivos, em proporção não tolerada por regimes democráticos tradicionais.

"Refundar a nação" aparece como o magno propósito das constituições. Significa fazer pender o Estado, as leis e a riqueza para o lado das massas,

os pobres da Venezuela, as populações originárias que vivem nas montanhas da Bolívia e do Equador. Em detrimento das elites tradicionais ou dos povos europeus das baixadas.

"Refundação" desvenda uma nação insatisfeita consigo mesma. A estratégia política dos poderosos dirigentes consiste em alocar recursos provenientes da natureza, dos minérios, do petróleo e do gás, para programas sociais, bem como redistribuir as terras produtivas. Estratégias mais ousadas ameaçam com "ilegitimidade" a dívida externa e os contratos com empresas estrangeiras firmados por governos anteriores. Por isso, essas reformas resultam em reforço dos poderes do Estado, ou seja, da necessidade e do desejo do chefe de operar por meio de um super-Estado.

Há possibilidade de tal onda atingir outros países? Por certo. A tentação para países como Peru e Paraguai é óbvia, visto que seu estrato social é similar. Descarte-se, entretanto, de vez, a liderança e a influência da Venezuela de Hugo Chávez. A "refundação" se dá ou se dará por causas endógenas, circunscritas às fronteiras dos Estados, fronteiras que, na América do Sul hispana, mais correspondem a linhas de limites.

Há possibilidade de resistência a tal onda? Por certo. Na América do Sul há nações satisfeitas consigo mesmas, às quais repugna a idéia de refundarem-se. Brasil, Chile, Uruguai e Argentina, pelos menos essas, não têm necessidade de reformas constitucionais que amaldiçoem o passado. Suas instituições democráticas são suficientes para fazer face aos problemas sociais. E o revezamento no poder é visto como salutar pela opinião pública.

* Professor Titular de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (alcervo@unb.br).

As dúvidas que pairam sobre os impactos das reformas constitucionais são sérias. Quanto ao efeito social esperado, pode-se convir: a redistribuição da renda e das oportunidades, se conduzida com racionalidade, afetando o sistema produtivo, o trabalho, o salário, a educação e a saúde, é ponto de partida de qualquer melhoria social. Todavia, a experiência de inúmeras nações demonstra que a distribuição de recursos da natureza como mecanismo primeiro da redenção social não produz frutos de longo prazo. Para as nações que se encontram no nível de desenvolvimento da América do Sul, o bem-estar permanente da população resulta de grande oferta de emprego causada por sólido sistema empresarial. Como entender que “refundar a nação” deva afugentar capitais e empreendimentos estrangeiros? Como entender que soluções integradas, como o

projeto brasileiro de integração produtiva da América do Sul, sejam banidas da estratégia política?

Recebido em 29/10/2008

Aprovado em 03/11/2008

Palavras chaves: América do Sul, reforma política, caudilhismo

Key words: South America, political reform, caudillismo

Resumo: o artigo trata das mudanças políticas na América do Sul. Nesse sentido, aborda a transformação do Estado via reforma constitucional.

Abstract: the article deals with the political changes in South America. It discusses the transformation of the State through a constitutional reform.



Mudança e Possibilidade: sobre o resultado das eleições nos Estados Unidos

Change and Possibility: on the result of the election in the United States.

CRISTINA SOREANU PECEQUILO*

Meridiano 47 n. 100, nov. 2008 [p. 5 a 8]

Depois de dois anos de campanha presidencial, oito anos de Era Bush, dez de reação neoconservadora e quarenta do movimento de direitos civis, Barack Obama do Partido Democrata foi confirmado na madrugada de 05 de novembro de 2008 como o futuro presidente do Estados Unidos. Com um claro mandato popular, representado por uma ampla maioria no Colégio Eleitoral, Obama sagrou-se vitorioso em mais da metade dos estados, solidificando a base democrata que desde 2000 encontrava-se em busca de uma liderança real, ganhando nas localidades mais progressistas da federação.

Além disso, o candidato atravessou barreiras internas norte-americanas para agregar a sua votação redutos republicanos nas últimas eleições como Indiana, Florida, Ohio. Ao mesmo tempo, os democratas conquistaram a maioria na Câmara e no Senado de forma significativa, recuperando o controle da máquina política que foi dominada por George W. Bush durante sua presidência. Enquanto isso, as vitórias de McCain concentraram-se nos estados menos populosos e desenvolvidos, congregando o tradicional Sul e o Alaska da vice Sarah Palin. Quatro desafios resumem a difícil tarefa de Obama a partir de Janeiro de 2009 (em um governo que já começou em 05/11 na prática).

Da Mensagem ao Gabinete- dois slogans orientaram toda a campanha de Obama, o da mudança e o da possibilidade (mudança na qual podemos acreditar e sim, nós podemos eram as frases

chave), que em um momento de cansaço generalizado com o governo Bush e os antigos padrões de política e economia nacionais representaram o desejo da sociedade norte-americana em encontrar novos rumos. A grande tarefa de Obama é ultrapassar a fronteira entre estes elementos e a realidade, dando maior solidez ao que se identifica com a idéia da mudança, elemento que já trouxe problemas durante a campanha aos democratas. Para públicos diferentes, a retórica de campanha variava, o que pode ser chamado, inclusive de Mudança à la carte. Assim, é preciso que surja uma política nacional de mudança concreta logo nas primeiras semanas, tornando concreto e pragmático o caminho a ser seguido. Para isso, Obama, como se tem percebido, já trabalha com a administração Bush, indicando a permanência de alguns nomes como o de Ben Bernake no período inicial de transição. Igualmente, tem proposto medidas de salvamento adicionais para alguns setores como o automobilístico, deslocando o foco das políticas de Wall Street para Main Street. Finalmente, é preciso que o presidente recém-eleito faça uso das lições de Clinton em 1993 que, em seus primeiros meses na Casa Branca, manteve o governo atrelado ao estilo de campanha, não conseguindo fazer uma rápida passagem do palanque ao Salão Oval. Este movimento, à primeira vista, já vem sendo efetuado pela equipe de Obama que, provavelmente, até o período antes do Natal procurará definir os nomes chave da futura presidência, o que leva ao

* Professora de Relações Internacionais Universidade Estadual Paulista – UNESP (Campus Marília), e Pesquisadora Associada ao Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS (crispece@gmail.com).

segundo desafio abaixo. Mais de 60% dos eleitores votaram em Obama para dar conta destes dilemas internos econômicos e, na seqüência, para lidar com a retirada do Iraque e a revisão das operações militares e estratégias externas (abordadas no quarto desafio). Com isso, é preciso, como ressaltado, clareza e decisão evitando um rápido desencanto com o governo, o que comumente é chamado nos EUA de fim da lua de mel (e que inclui eleitorado e mídia).

O Gabinete, Transição e Polarização – como se percebe pelos números, e o retrospecto das eleições recentes, um tradicional conceito do sistema político norte-americano que podemos definir como o do checks and balances informal que predominou durante a maior parte da história, que é o domínio do Executivo por um partido e do Legislativo por outro, a fim de evitar concentração de poderes, não tem se aplicado com frequência nos últimos pleitos. Reflexo de uma polarização e das disputas hegemônicas internas, o eleitorado tem optado por votar em um partido que, no fundo, torna-se único em Washington. Na administração Bush esta tendência se demonstrou particularmente prejudicial à medida que excluía das decisões possíveis, escolhas liberais, reorganizando leis e instrumentos judiciais para o lado conservador. Bastante criticada pelos democratas esta prática foi utilizada como peça de campanha republicana contra o partido nas eleições 2008, alegando que o mandato abrangente aos democratas significaria uma guinada do país à esquerda e o aprofundamento destas polarizações, repetindo o discurso anterior dos adversários. Pode Obama seguir o padrão Bush neste campo? Todo controle duplo do Executivo e Legislativo é, por princípio, negativa, na dinâmica do sistema norte-americano? Respondendo às questões, sim é possível que os democratas sigam o padrão Bush para aprovar suas medidas, mas não necessariamente esta postura pode, ou precisa, ser negativa. Neste sentido, o cenário mais equilibrado seria que os democratas fizessem uso da maioria para sustentar políticas (principalmente as emergenciais para a crise), mas que nenhuma aprovação se desse sem o consenso bipartidário com os republicanos, o que eliminaria o lado negativo da maioria absoluta (que pode levar à arrogância que Tocqueville determinaria

como uma espécie de tirania da maioria). Somada à negociação, não muito praticada nem por Bush nem pela maioria democrata liderada por Nancy Pelosi no biênio 2006/2008, o cenário mais interessante seria aquele no qual ambos os partidos caminhassem para o centro e cedessem em alguma medida suas demandas tradicionais. Compondo esta dinâmica, a tática mais adequada é a de iniciar a transição de governos/gabinetes no dia 05/11 como está sendo feito, mas já sinalizando com mais intensidade um caráter bipartidário aos mesmos, passando da polarização à reconciliação.

Participação Popular, Raça e Geração- refletindo a dinâmica da nova América em transição étnica-populacional, a eleição de Obama refletiu a crescente relevância das minorias na política norte-americana, estando aí incluídas a negra e a hispânica. Ou seja, uma mudança real que existe no país e que vai além da retórica, somada à transição geracional no poder com um grupo novo em termos de propostas e idade chegando rapidamente à capital federal. Além disso, Obama foi responsável, favorecido por seu carisma e pelo peso da Era Bush, pelo incremento da base da participação popular com a mobilização do eleitorado democrata fortemente e a entrada de novos grupos que tradicionalmente não participam da votação como os jovens. Não só quantitativamente o eleitorado votou mais, com mais de 60% de eleitores indo às urnas no dia 04, como houve um aumento do registro destes mesmos eleitores que se traduziu em votos no dia da eleição. Associado a este aumento quantitativo houve, como indicado, o qualitativo pela entrada destes novos eleitores no processo (devendo-se observar nas futuras eleições se este nível de interesse se manterá ou se foi apenas reflexo da crise) e a unidade dos democratas em suas diferenças, assim como a conquista de votos independentes decisivos nas bases republicanas. Para os próximos anos, o desafio da nova presidência é manter esta coesão, evitando afastar estes novos eleitores, construindo um fundamento sólido de governo para os democratas que desde 2000 sofrem com a falta de liderança. Ou seja, não se trata só de uma questão de governo e Estado, mas igualmente de partido, rompendo as polarizações democratas internas como as disputas

hegemônicas com os republicanos pelo controle da sociedade doméstica como visto acima.

Este desafio, adicionalmente, não é só democrata, mas republicano, hoje polarizado em suas tendências mais moderadas que tendem à composição com o governo Obama, e a sua direita. Esta contradição intrapartidária se revelou com a escolha de Sarah Palin para vice e podem definir o seu futuro político, assim como do antes candidato à presidência Mike Huckabee, ambos representantes da ala mais à direita e neocon do partido. Palin, cuja candidatura representou para McCain, de fato, o ocaso de sua carreira política como republicano independente, moderado, mas ousado (o maverick), conseguiu, como Huckabee, manter a unidade destas forças mais à direita, e tende a buscar espaço interno ao partido nos próximos anos apesar de seu estilo um tanto agressivo. O sucesso disto dependerá não só da habilidade política deste grupo mais uma vez, mas do pragmatismo da direita mais moderada/liberal republicana (também englobando os conservadores clássicos que apoiaram Obama na campanha como Collin Powell), o que tende a gerar uma certa disputa pelo comando. Caso Obama reforce o caráter bipartidário do governo este segundo grupo moderado terá mais força, mas estará igualmente dependente de um sucesso do governo e estabilização de suas perdas de influência no cenário político, o que de certa forma o fragiliza como força autônoma. A outra hipótese é que se os democratas se isolarem, esta base neocon se reconstruirá e, como na fase Clinton, buscará seu retorno ao poder de forma decisiva.

Reconciliação Externa e Atualização Global- além dos temas domésticos, Obama ainda precisará lidar com a agenda de relações internacionais, buscando a formulação de uma nova grande estratégia e revisão dos parâmetros da Guerra Global contra o Terror (GWT) focando nos tópicos Iraque/Afganistão que dominaram a campanha. A eles associados, a temática do Paquistão e do Irã ganhou força, estando ainda dependente do cenário político em Israel que parece pender à direita neocon com a proximidade das eleições. Assim, é preciso que como no caso interno, a transição externa nestas questões já dê sinalizações claras ao mundo e ao público

norte-americano de alguns de seus rumos iniciais. Da mesma forma, será necessário corresponder às expectativas de que o discurso pró-reforma se converta em realidade, respondendo à crença global de que Obama é a mudança não só dentro, como fora de casa, e que abrirá os EUA a maior diálogo com seus aliados e um estilo tático diferenciado com seus inimigos. Parte desta crença deriva de dois fatores: primeiro, o desagrado generalizado da Era Bush e o anti-americanismo associado e, segundo, como ressaltado, a promessa da mudança associada a uma real atualização das parcerias norte-americanos e do sistema internacional e suas estruturas a partir das transformações do período republicano (encolhimento, isolamento, perda de credibilidade) e do reconhecimento, por parte dos EUA, das mudanças no equilíbrio de poder mundial, que completa duas décadas do reordenamento do pós-Guerra Fria. O mundo também acredita que com Obama poderá falar mais de igual para igual, trazendo subjacente uma crença em um certo declínio americano. Na prática, caso deseje sustentar a hegemonia neste quadro de alterações de poder relativo, este seria o caminho ideal para Obama, priorizando o papel dos EUA como líder do equilíbrio de poder mundial em emergência, trabalhando em conjunto com a UE, as potências emergentes (China, Rússia, África do Sul, Brasil) e os organismos e fóruns multilaterais (ONU, G7, G20, IBAS). A possibilidade existe para um novo padrão global que reflita o mundo de 2008 e não mais o de 1945, ou de 2001, assim como pragmaticamente sustenta-se a premissa de que os EUA não deixarão de agir sozinhos quando necessário, não se devendo ignorar as pendências intervencionistas democratas em temas como meio ambiente, direitos humanos e ajuda humanitária.

Portanto, os desafios à frente do futuro presidente são consideráveis, somando o pesado legado da Era Bush às dinâmicas de mudanças estruturais domésticas que sustentam a existência da recente disputa hegemônica interna entre moderados liberais e conservadores e os neoconservadores. Ou, porque não dizer, as dinâmicas de convivência e adaptação entre a América azul progressista e a América vermelha de resistência. Embora a América

vermelha continue vermelha, a azul está assumindo novas cores, já invadindo as fronteiras de seu presente/passado recente, revelando o que são os Estados Unidos hoje: uma nação múltipla que volta a suas origens de multiplicidade e que em meio às tendências de crise parece ter encontrado, mais uma vez, caminhos para se reinventar. Afinal, como o presidente recém-eleito afirmou, Somos, e sempre seremos, os Estados Unidos da América. E que este país, que tradicionalmente em momentos de crise se divide, para depois se reunificar, faça de suas diferenças a sua força e não mais seu medo, sendo os Estados Unidos do futuro, em seu melhor.

Recebido em 07/11/2008
Aprovado em 11/11/2008

Palavras chaves: Estados Unidos, eleição presidencial, Barack Obama

Key words United States, presidential election, Barack Obama

Resumo: O artigo versa sobre a vitória de Barack Obama nas eleições norte-americanas. Assim, resume a herança do governo Bush e trata das dificuldades a serem enfrentadas pelo Presidente Obama.

Abstract: the article discusses Barack Obama's victory of the American election. It sums up the legacy of the Bush administration and points out the difficulties faced by President Obama.



Guantánamo: o desafio democrata

Guantánamo: a challenge for the democrats

VIRGÍLIO ARRAES*

Meridiano 47 n. 100, nov. 2008 [p. 9 a 10]

Ao longo da campanha presidencial, os democratas tiveram a oportunidade de auferir ganhos políticos de várias maneiras, em face do histórico deplorável da administração George Bush: uma delas decorreu da política obtusa da Casa Branca concernente ao tratamento dispensado aos prisioneiros dos conflitos do Iraque e do Afeganistão.

Sob justificativa oficiosa de conter mais celeremente movimentações extremistas nas áreas citadas e garantir a segurança de sua própria população, os Estados Unidos destinaram aos aprisionados, especialmente aos mantidos na base militar de Guantánamo, condições abaixo das estipuladas em convenções internacionais. Isto resultou em denúncias constantes de maus tratos e de restrições à preparação da defesa dos detidos – muitos nem sequer eram formalmente acusados.

Destarte, Guantánamo tornou-se um símbolo negativo para o governo norte-americano em sua oposição ao terrorismo. O desrespeito ao direito internacional na guarda dos encarcerados minou muito do apoio à gestão Bush e, por conseguinte, desgastou-o tanto aos olhos do eleitorado estadunidense, a partir do segundo mandato, como aos dos governos em sua colaboração ora logística ora militar nos últimos anos.

Assim, desativar o presídio militar torna-se um imperativo moral para o vindouro presidente Barack Obama, caso se almeje reposicionar a política externa perante os países aliados. Contudo, o fechamento por si não encerraria o problema: há questões de ordem prática sobre as quais Washington deve debruçar-se no primeiro semestre de 2009.

Uma delas refere-se ao aproveitamento dos resultados das atividades lá desenvolvidas. Seria

possível validar o levantamento de provas até o momento? Para onde seriam deslocados os cativos? Para solo norte-americano ou para seus países de origem? Apurações levadas a cabo por meio de procedimentos ilegais originariam, por seu turno, novos inquéritos tendo por alvo os antigos investigadores, sendo vários deles de origem militar?

Ressalte-se que muitos presos podem ter sido simplesmente vítimas de rixas ou de desavenças políticas tribais ou de suspeição de crimes comuns. No entanto, em vista da presença de forças ocidentais, líderes locais podem tê-los encaminhado sob a acusação oficiosa de simpatia ou mesmo de apoio a atividades terroristas.

Incapaz, naquele momento, de apurar a veracidade das informações, o aparato administrativo dos países da coligação ocupante optou pela tramitação mais cômoda: remeter muitos acusados para Guantánamo ou ainda para um local secreto de detenção. Neles, os suspeitos poderiam não revelar nada útil, nem sob o manto de métodos heterodoxos de interrogação, por realmente não terem envolvimento com rotinas extremistas.

Diante de tantos descaminhos nos últimos anos, um possível rumo para tentar remediar a situação dos Estados Unidos seria a formação de uma comissão parlamentar para acompanhar o desenrolar da apuração, a fim de que o tema não parecesse mera desforra dos democratas, tendo por objetivo desgastar ainda mais os republicanos.

Acatar o teor das prescrições do direito internacional permitiria ao futuro presidente democrata mais condições para manter a frágil coesão das tropas multinacionais, especialmente no Afeganistão, desorientadas acerca de quem de

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

fato se deve combater por causa da dificuldade de se diferenciar na população o adepto do terrorismo antiamericano do combatente em prol da expulsão de efetivos estrangeiros.

Na prática, as convenções de Genebra terminam por ser desrespeitadas diante do emprego de táticas de contra-insurgência, aplicadas com a utilização de canhões e aviões pelas forças transatlânticas. Por meio delas, os danos a civis são classificados de efeitos colaterais. Destaque-se que os textos genebrinos foram objeto de uma emenda de 1977 exatamente por causa dos efeitos da Guerra do Vietnã.

Bastante desesperançados, os governos participantes da guerra não enxergam mais, no curto prazo, a possibilidade de obtenção de uma vitória militar ou de uma justificativa razoável para os eleitores cada vez mais insatisfeitos com altos gastos de tal empreendimento, principalmente após a emergência da crise econômica. Destaque-se que a retirada em si não finalizaria imediatamente os custos porque há milhares de feridos cujos tratamentos se estenderão por anos.

Uma justificativa plausível para a manutenção de contingentes é a valorização da aliança *lato sensu* com os Estados Unidos como é o caso do Canadá, por exemplo, ou da Grã-Bretanha. Contudo, o cerne da parceria para os demais países-membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte não se sustenta apenas em considerações de poder no plano

multilateral, mas principalmente na renovação do primado dos direitos humanos, tema mais caro aos europeus.

Às vésperas da efeméride das seis décadas da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, os democratas teriam a oportunidade de distanciar-se de fato dos republicanos se enunciassem, perante a opinião pública internacional, a intenção de respeitar – não apenas de evocar – as diretrizes humanitárias onusianas.

Recebido em 25/11/2008

Aprovado em 30/11/2008

Palavras chaves: Estados Unidos, terrorismo, eleição presidencial

Key words: United States, terrorism, presidential election

Resumo: o artigo trata da eleição presidencial dos Estados Unidos. Aborda o desafio dos democratas em reformar o sistema prisional destinado ao combate do terrorismo.

Abstract: the article deals with the presidential election in the United States. It discusses the challenges the democrats face to reform the penitentiary system that fights against terrorism.



Conseqüências da falência de um Estado: pirataria nas águas da Somália

Consequences of a State's failure: piracy in Somalia's waters

EVANDRO FARID ZAGO*
XAMAN KORAI PINHEIRO MINILLO**

Meridiano 47 n. 100, nov. 2008 [p. 11 a 16]

A pirataria praticada por cidadãos somalis na costa de seu país alcançou nível crítico após mais de dez anos de ataques piratas no Oceano Índico. Atualmente, o Golfo de Aden já é considerado a região mundialmente mais propensa a ataques piratas. A presente análise de conjuntura visa, então, vincular as incursões para seqüestro de embarcações nas águas da Somália à falência do Estado somali. Os parágrafos seguintes buscarão, por isso, mostrar o quão prejudicial pode ser a ausência de um poder estatal perante determinada sociedade.

De início, a falência da Somália será caracterizada. Em seguida, passa-se à genealogia da pirataria e à relação da mesma com a supressão do poder da União das Cortes Islâmicas. Parte-se, por fim, para considerações com respeito à relação das atividades piratas com a pesca e às conseqüências internacionais dos fatos.

Como afirma Francis Fukuyama, Estados falidos representam ameaça em potencial para a comunidade internacional. Isso se deve ao fato de que estes estão localizados na origem de problemas diversos, tais como pobreza, epidemias de AIDS, produção e uso indiscriminado de drogas e atividades terroristas. Dessa forma, a existência de Estados que não se conseguem impor de forma adequada perante seu território desencadeia problemas não apenas para o

ambiente doméstico em questão, mas também para os âmbitos regional e global.

Característica importante de qualquer Estado bem estruturado é a provisão de serviços públicos básicos para sua população. Dentre tais serviços incluem-se atividades de cunho social, tais como saúde, educação e moradia públicas, como também atividades de caráter securitário – defesa da integridade nacional e policiamento doméstico. Se esses serviços são adequadamente fornecidos pelo Estado, seus cidadãos tornam-se capazes de viver em sociedade de maneira satisfatória e coletivamente benéfica.

A Somália constitui típico exemplo de Estado falido. Desde 1991, o país não possui um governo que, de fato, exerça controle sobre a integralidade de seu território. Dessa forma, inúmeros problemas surgiram no território somali, dentre os quais possui destaque a pirataria. A Somália não provê para seu povo serviços públicos sociais nem securitários, acabando por impor à população uma situação em que esta se vê desamparada e obrigada a, por si só, partir em busca de seu bem-estar. O povo somali não possui saúde, educação e moradia satisfatórias, o que o leva a empreender tentativas desesperadas, como as atividades piratas, para a obtenção de recursos financeiros que satisfaçam tais necessidades.

* 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).

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

Ademais, não há sequer policiamento interno ou defesa apropriada dos bens nacionais. Por isso, a população encontra-se livre tanto para perpetrar atos ilícitos impunemente – exemplo disso é percebido na liberdade com que os piratas atuam – quanto para “proteger”, autonomamente, os bens do país – ideal notado nas alegações dos piratas de que fazem, em realidade, o patrulhamento das águas da Somália.

Percebe-se, destarte, que a pirataria somali é resultado de um processo longo e complexo, durante o qual o Estado deteriorou-se e, por conseguinte, sua população viu-se apta a se engajar em tais atividades. Nos mais de trinta anos compreendidos entre a independência da Somália, em 1960, e a falência efetiva do Estado, em 1991, o país passou por breves períodos de estabilidade e por longas crises políticas, sociais e humanitárias. A partir do final dos anos 1970, o país tornou-se palco de grandes disputas étnicas pelo controle do Estado, com grupos diversos acusando-se de paternalismo e favorecimento na administração dos negócios públicos. Assim, a década de 1980 teve início de forma problemática. A situação piorou ainda mais em seu final, quando a Somália passou a enfrentar grave crise institucional e o Estado, paulatinamente, perdeu o monopólio sobre a governança de seu território. O ponto culminante dos problemas adveio da finalização da Guerra Fria, quando os EUA deixaram de ser importante parceiro estratégico dos somalis e Mogadíscio foi legada à própria sorte na condução do país. Assim, chega-se ao ano-chave de 1991, no qual o governo militar de Siad Barre foi deposto e as disputas pelo controle da nação foram acirradas ainda mais. Com isso, na prática, um governo ditatorial foi trocado pela ausência de governo.

As duas últimas décadas da história somali são caracterizadas por um Estado ausente. A falência da instituição teve conseqüências profundas para os pescadores do país. A população pesqueira, durante anos, acumulou-se na costa da Somália para praticar uma modalidade de pesca que se aproximava da subsistência: não se fazia uso de alta tecnologia e não se pescava em quantidade que ameaçasse a sustentabilidade do trabalho desenvolvido. Por conseguinte, os pescadores podiam trabalhar de

maneira constante e conseguiam, apenas com a pesca, financiar seu próprio sustento. No entanto, a ausência de um Estado capaz de defender os bens nacionais e exercer a patrulha das águas do país fez com que grandes navios pesqueiros estrangeiros fossem atraídos para a Somália. A chegada dessas embarcações foi especialmente marcante na década de 1990, após a deposição de Siad Barre.

O setor pesqueiro não é muito desenvolvido na Somália, sendo destinado majoritariamente ao consumo local, e não para exportações. Esta atividade pode ser lucrativa em um contexto de estabilidade, mas no cenário atual é problemática. O grande problema adveio do fato de que os navios pesqueiros agiam propositalmente em detrimento dos pescadores locais: destruíam os equipamentos de barcos menores, cortavam suas redes de pesca e até mesmo atacavam navios somalis. Além disso, surgiram problemas decorrentes do depósito, por parte de embarcações estrangeiras, de lixo tóxico na costa do país. Conseqüentemente, o rendimento dos pescadores da região decaiu e sua sobrevivência foi comprometida. Como não havia um Estado que pudesse defender o interesse nacional e policiar de forma adequada a costa da Somália, os próprios pescadores – e também outros habitantes da região não vinculados à pesca – encarregaram-se de fazê-lo. Destarte, navios estrangeiros passaram a ser seqüestrados na região e sua libertação ocorria apenas mediante pagamento de resgate. O objetivo era, por meio dos seqüestros, intimidar as grandes companhias pesqueiras e, dessa forma, afugentá-las, recuperando a rentabilidade da pesca tradicional somali. Foi, portanto, dessa forma que surgiram os primeiros piratas da Somália.

A pirataria do início dos anos 1990 era dirigida a navios pesqueiros e visava, primordialmente, restabelecer a pesca regional. No entanto, o potencial de se obter lucro fazendo-se uso de seqüestros e exigindo-se uma contrapartida financeira para a libertação de navios e tripulações atraiu a atenção de outras parcelas da população somali. Em especial senhores da guerra e homens de negócio perceberam que, se explorado em maior escala, o ramo da pirataria poderia conferir vultosos dividendos. Assim,

o número de seqüestros cresceu e eles deixaram de ser estritamente ligados aos pescadores.

Os anos passaram-se e, ao final de 2008, o que se nota nas costas da Somália é uma verdadeira indústria da pirataria. Os piratas somalis já atuam na posse de armamento pesado e barcos velozes, além de possuírem sofisticados planos de ação. Inicialmente, grupos de cerca de dez homens interceptam embarcações maiores e, com a ajuda de cerca de cinquenta outros piratas que se aproximam em seguida, conseguem render a tripulação dos navios atacados. Depois disso, um grupo de mais cinquenta aguarda-os em terra para a recepção do grupo. A lucratividade das incursões piratas advém das altas recompensas recebidas em troca das pessoas mantidas como reféns e dos barcos retidos; a média é de US\$ 2 milhões por embarcação seqüestrada. Pela necessidade de se obter dinheiro de resgates, os piratas, em geral, não praticam qualquer tipo de violência com relação aos aprisionados.

A pirataria tornou-se a principal atividade econômica da região de Puntland, localizada no Golfo de Aden, na costa norte da Somália. Nesse contexto, tem destaque a cidade portuária de Eyl, o mais tradicional destino dos navios capturados em alto mar. O município já possui inclusive empresas especializadas em serviço de alimentação de reféns. Ademais, é destacável a quantidade de atos piratas relacionados à região central de Arardhere. Para se dimensionar de forma exata a grandiosidade das atividades piratas somalis é válido observar que, apenas no ano de 2008, sessenta navios foram seqüestrados, resultando num total que já se acredita superar os US\$ trinta milhões em recompensas.

A União das Cortes Islâmicas (UCI) constitui um conjunto de cortes seguidoras da *sharia* – código de leis do islamismo –, que dominou regiões diversas da Somália até o ano de 2006. A UCI instituiu-se como oposição ao poder do Governo Transicional Federal (GTF), estabelecido desde 2004, a partir do Quênia, visto que Mogadíscio encontrava-se dominada pela UCI.

Em 2006, com o apoio de forças provenientes da Etiópia, o GTF conseguiu expulsar a UCI tanto de Mogadíscio quanto de outras regiões ocupadas pelas

Cortes mais ao sul da Somália. Essa substituição de forças políticas, contudo, foi um fator estimulante das atividades piratas. As áreas dominadas pela UCI tendiam a possuir maior respeito pelas leis e menor índice de criminalidade – mesmo que isso viesse a custo de infrações, pelos governantes, contra os direitos humanos da população local. Assim, o grau de governança posto em prática pelo GTF foi menor e os piratas viram-se em maior liberdade para seqüestrar navios e exigir recompensas. Ademais, o auxílio etíope ao GTF implicou na presença armada do país vizinho na Somália, o que foi de encontro a preferências de diversos grupos somalis, elevando a instabilidade do país. Por fim, o financiamento a senhores da guerra e milícias armadas por meio de ações piratas cresceu. Ambos buscam a expulsão dos etíopes alocados na Somália e a restauração de um governo que não o GTF e, para tal, têm contado com o dinheiro obtido por meio das incursões piratas.

Além da ligação com a recorrência da pirataria, a presença de tropas da Etiópia na Somália é, por si só, problemática. Muito é discutido quanto ao desrespeito à soberania somali que estaria ocorrendo em decorrência do apoio etíope ao GTF. A Somália, como qualquer Estado do atual sistema internacional, presa pelo soberano controle de seu território. Por isso, o fato de um governo nacional necessitar do apoio militar de forças estrangeiras para se manter no poder gera questionamentos a respeito da plausibilidade do jugo de tal governo sobre o país. Grupos nacionalistas, por conseguinte, inquietam-se com o presente arranjo político somali – afinal, o grupo governante, além de ser incapaz de comandar a Somália de forma efetiva, permite que um país vizinho com tradição de atritos com seu próprio povo possua tropas em seu território.

A incapacidade de uma autoridade legítima controlar a costa é responsável pelos efeitos observados na atualidade, sendo um deles a pesca predatória. Como supracitado, esta é feita por navios pesqueiros de diversos países, que utilizam as águas somalis, extremamente ricas, para a pesca sem respeitar as licenças pesqueiras, visto que, com a presente situação de caos, não há contato legítimo com a Somália. O TFG emite licenças, assim como Puntland e Somalilândia, mas como é possível utilizar

as águas sem licenças devido à falta de fiscalização há muitas embarcações que não as adquirem e agem pescando clandestinamente. Diversos navios possuem licenças emitidas por *warlords*, que assim financiam suas atividades e permitem a ação estrangeira. Além da pesca, contando com a ausência de fiscalização, navios estrangeiros também se aproveitam das águas para esvaziar e limpar de seus tanques resíduos químicos, o que provoca a contaminação das águas e conseqüentemente de recursos essenciais para as populações litorâneas.

A ausência de ordem nas terras somalis propiciou um ambiente que permite ausência de ordem no mar. Sem uma autoridade oficial, a pesca passou a ser feita sem licenças, e se tornou uma atividade perigosa – não por sua própria natureza, mas pela presença de outros pescadores na região. A pesca estrangeira é realmente prejudicial para os pescadores, pois os navios em questão navegam por cima das suas redes pesqueiras e lançam dejetos sobre suas embarcações, além de utilizar métodos de pesca proibidos internacionalmente sem fiscalização ou controle, reduzindo significativamente o sucesso dos pescadores somalis. A pesca internacional é feita sem a preocupação com os padrões da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização Marítima Internacional (OMI). Assim, muitos dos barcos não oferecem cuidados médicos, roupas ou horas de descanso apropriados para a tripulação. É uma atividade muito lucrativa: antes da guerra civil somali em 1991 produzia cerca de 20 mil toneladas de pesca por ano, quantia que aumentou depois dos conflitos, devido à falta de fiscalização.

Como afirmado em seções anteriores, sem a opção da pesca, devido à presença dos grandes pesqueiros internacionais, muitos dos pescadores somalis se voltaram para outras atividades, como o tráfico de armas e a pirataria. Os piratas somalis são em sua maioria provenientes da cidade de Harardhere, na Somália central e de Puntland. Ambas as regiões dependem fortemente da indústria pesqueira e, portanto, são palco da ameaça pirata. No contexto de fome e desespero, a pirataria é a melhor saída para os moradores locais. Ademais, os pescadores também são freqüentemente confundidos com piratas, por

suas embarcações serem similares, e assim, são atacados sem nada ter feito. Em Puntland, os líderes destas atividades são imbuídos por uma aura de heroísmo nacional. Atribuindo à pesca a origem da pirataria somali, os homens envolvidos nos ataques a embarcações proclamam-se não como piratas, mas como guardas costeiros que defendem os interesses de seu país contra pesca ilegal e despejo de lixo tóxico na ausência de um governo funcional que impeça isto, pois afastariam os navios pesqueiros estrangeiros ilegais da costa. Entretanto, pode-se afirmar que estão neste tipo de atividade pelos enormes lucros que conseguem os piratas. Eles também contam com apoio popular, pois quando retornam com a renda obtida por meio dos resgates, distribuem parte dos ganhos na comunidade, angariando assim seu apoio.

É preciso salientar que os piratas não são somente antigos pescadores. Grande parte dos piratas são grupos não estatais armados provenientes de toda a costa somali e mesmo do interior do país. Têm-se desenvolvido grupos altamente profissionalizados e organizados; a pirataria não se trata apenas de uma atividade oportunista, mas sim de um oportunismo sistematicamente estruturado, sendo os ganhos obtidos reinvestindo em equipamentos modernos que conferem maior poder aos piratas. Neste cenário, forças oficiais estão cada vez mais distantes de combater a economia paralela.

O desenvolvimento da pirataria em águas somalis é um problema complexo, que envolve diversas instâncias e pode ter conseqüências desastrosas para a segurança internacional. Neste contexto, há pontos que devem ser observados por oferecerem riscos. Um deles é o perigo de desastre ambiental, pois pode ocorrer uma catástrofe se um petroleiro afundar ou pegar fogo – fato provável dado o uso de armas pesadas pelos piratas. A estabilidade do mercado global também está em risco, podendo grandes quantidades de petróleo ou gás serem perdidas em um ataque. Podem ser efetuadas mudanças de rotas, de modo a evitar o Golfo de Aden e Canal de Suez, mas isto deve aumentar consideravelmente os custos dos bens transportados, principalmente petróleo. Também há o perigo da possível ligação entre pirataria e terrorismo. Há fontes que acusam

o financiamento de grupos militares radicais como o *Al-Shabaab* – um *Specially Designated Global Terrorist* pelos EUA, frouxamente ligado à Al-Qaeda, em busca de instituir uma teocracia na Somália – por dinheiro pirata, como aponta relatório da agência *Chatham House*. Entretanto, nota-se que a maioria dos grupos piratas está no negócio por si mesmo, pelo sucesso que a empreitada tem apresentado e não no intuito de financiar outros grupos.

É, portanto, necessário proteger os navios que passam por águas somalis ou adjacentes. Ignorar o problema e ausência de ação são opções fora de questão. Como Resolução de outubro do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) afirma, a pirataria tem desenvolvido riscos internacionais, dentre os quais o prejuízo à entrega de ajuda humanitária à região do Chifre da África. Intervenções internacionais podem não ter funcionado eficazmente no passado, como provam as incursões mal sucedidas da ONU na Somália durante os anos 1990. Contudo, espera-se que a ação do CSNU influencie o futuro do conflito, contribuindo para prover segurança e defesa direitos humanos para a população somali. Dentre as ações possíveis, está o estabelecimento de uma Comissão de Inquérito relacionada a abusos, impunidade e coleta de evidências para possíveis tribunais futuros. Ademais, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUR) e o Escritório Político das Nações Unidas para a Somália (UNPOS, a partir da sigla em inglês) têm monitorado o respeito aos direitos humanos, de forma a fortalecer o embargo a armas à Somália e a garantir que a força de paz no país tenha mandato que claramente proteja civis.

A ajuda internacional é bem-vinda, visto que a Somália não tem condições de proteger sua costa e os piratas estão cada vez mais poderosos e ousados. O Governo Transicional Federal e o governo da Somalilândia (porção do território somali auto-proclamado independente desde 1991) têm lutado, mas não apresentam capacidade de proteger a costa, sendo uma possibilidade o policiamento administrado e sancionado internacionalmente, guiado pela UA e subsidiado por fundos internacionais. Podem ser tomadas medidas como organizar a navegação de modo a seguir uma rota específica que possa ser

patrulhada no âmbito da *Maritime Security Patrol Area* (MSPA), criada pelas forças navais do Golfo de Aden no intuito de aumentar a segurança da navegação na região, ou da *Combined Taskforce 150* (CTF150), operação multinacional destinada a lutar na Guerra contra o Terror e promover a liberdade civil no Chifre da África. Esta estratégia demanda, no entanto, grande engajamento internacional para obter sucesso. Forte presença naval pode ser alcançada unindo-se a CTF150 e a MSPA, com auxílio da OTAN, da União Européia (EU) e da Índia. É preciso, no entanto, cautela no estabelecimento do mandato das forças navais, de modo a garantir que não se abra espaço para violações de direitos humanos ou do direito internacional em ações punitivas contra os piratas. O não pagamento dos resgates é opção interessante, pois assim se reduz o incentivo à pirataria, havendo riscos de mudança de estratégia dos piratas e perda de vidas. A tentativa de reduzir os preços dos resgates também pode ser alternativa, mas há o problema de não haver controle sobre o que os piratas fazem – e nenhuma embarcação deseja perder sua tripulação.

O CSNU aprovou resoluções nos últimos meses permitindo que qualquer Estado com interesse em atuar militarmente pela segurança das águas somalis possam fazê-lo, tendo, para tal, a liberdade de utilizar todos os meios necessários nessas águas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS) e as normas da OMI. Entretanto, a pirataria e o roubo armado são apenas parte do problema: é necessária definição de normas para a pesca na região, pois sendo reduzida a pirataria, deve aumentar a pesca ilegal estrangeira, que compete com a da Somália. Apesar de intimamente ligado à pirataria e à crise de governança somali, este tema é pouco tratado pela comunidade internacional. O potencial pesqueiro da região é explorado principalmente por produtores de peixe europeus – como Espanha e França – e asiáticos, como a Coreia. Estes se mostram interessados em controlar a pirataria que periclita suas atividades, tendo tomado medidas para a proteção de suas embarcações. As medidas da UE, entretanto, não pretendem lidar com o tema da pesca, e suas missões de segurança marítima, assim como as da OTAN, não possuem mandato para tal.

A pirataria tem tornado os pescadores estrangeiros mais cuidadosos na exploração da região, e há o perigo de que o controle da pirataria venha a favorecer a pesca ilegal, permitindo-lhe maior liberdade, sem a ameaça dos piratas e sem o controle eficiente de autoridades somalis. O caso somali é problemático por ser originado em um contexto de Estado falido. A origem do problema, portanto, está na ausência de controle oficial da costa, o que acaba por gerar mercados paralelos de licenças pesqueiras e uma série de atividades ilícitas, que incluem a pesca ilegal, o despejo de resíduos tóxicos e a pirataria. Sem a solução dos conflitos que assolam o país não há uma solução eficiente no longo prazo. O combate à pirataria pode ser desastroso como política de longo prazo, se não acompanhado de medidas que garantam o controle da exploração dos recursos marinhos na região. Sem este controle, o apoio aos piratas deve crescer no país e o ecossistema será exaurido.

É preciso que os nacionais somalis tenham capacidade de se defender, recuperando a soberania sobre os recursos naturais de seu país. A ausência de governo central eficiente e a existência de conflitos, aliados a fome e epidemias, já são causa da morte de um milhão, do deslocamento de alguns milhões e de uma situação de anarquia generalizada. Atualmente, quase metade da população necessita de urgente ajuda alimentar e hospitalar. A crise humanitária não tem melhorado, funcionários da ONU são assassinados (28 agentes foram mortos apenas neste ano) e a Somália é considerada o local mais perigoso do mundo para agentes de ajuda. A assistência humanitária é cada vez mais difícil: o World Food Programme (WFP) teve de suspender temporariamente as entregas e, nos dias atuais, atua com proteção armada canadense. Quando esta partir, a pedido da WFP e da OMI, a Holanda deve passar a escoltar as cargas.

A situação somali é mostra do potencial destrutivo da ausência de jugo estatal sobre determinado território. Destarte, os dezessete anos ao longo dos quais o país experimentou a falência

das instituições governistas deixaram um legado de não provisão de serviços públicos que acabaram por propiciar o desenvolvimento da pirataria.

A ausência de governança no país possibilita, pela falta de fiscalização das águas e pela ausência de controle eficaz das licenças de pesca emitidas, a pesca ilegal. Esta, por sua vez cria um cenário de crise da pesca local e do ecossistema marinho, que é pressionado além de padrões sustentáveis. A pirataria afeta a crise humanitária, impedindo a entrega de assistência essencial, financiando grupos armados e contribuindo para o tráfico de armas. Já houve diversos esforços para a dissolução das tensões, mas estes não foram bem-sucedidos. Ainda assim, a comunidade internacional deve tomar medidas para melhorar a situação e buscar a solução do impasse político, tomando o devido cuidado para não armar grupos que possam aumentar ainda mais os conflitos. Deve, ademais, procurar fortalecer as instituições nacionais – reconstituindo as comunidades pesqueiras, e impedindo ações internacionais ilegais, como a pesca e os despejos tóxicos – e, dessa forma, diminuir os incentivos à pirataria, pois a crise no país não será solucionada até que haja um governo funcional na Somália.

Recebido em 19/11/2008

Aprovado em 23/11/2008

Palavras-chave: África, Somália, crise humanitária, falência estatal, pirataria

Key words: Africa, Somalia, humanitarian crisis, state failure, piracy

Resumo: Anos de falência estatal culminam no desenvolvimento, na costa da Somália, do maior pólo de pirataria do mundo.

Abstract: Years of state failure culminate onto the development, in the Somalia's coast, of the world hugest piracy cluster.

Lei de (Auto) Anistia no Brasil: Obstrução da Justiça e da Verdade

*(Self) Amnesty Law in Brazil:
obstruction of justice and truth*

ADALGISA BOZI SOARES*

Meridiano 47 n. 100, nov. 2008 [p. 17 a 20]

Em 9 de outubro de 2008, o Coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra foi considerado torturador pela Justiça do Estado de São Paulo. Há mais de 30 anos, o então major Ustra foi comandante do DOI-CODI (Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna) de São Paulo e torturou César Augusto Teles, Maria Amélia Almeida Teles e Criméia Alice Schmidt de Almeida, grávida de sete meses, irmã de Amélia, além de manter seqüestrados Edson e Janaína, então com 4 e 5 anos, filhos do casal Teles. A ação movida pela família Teles foi apenas declaratória, não acarretando em qualquer tipo de punição ao coronel reformado. No entanto, o peso desta decisão se mede pelo precedente criado – foi a primeira vez que um oficial foi condenado pela justiça brasileira por um crime cometido durante o período do regime militar. Esta decisão causou grande polêmica dentro do governo e da sociedade brasileira, e deve ser compreendida dentro da discussão da interpretação da Lei de Anistia e das obrigações internacionais do Estado.

Sancionada em agosto de 1979, a Lei de Anistia concedia anistia, ou seja, perdão e esquecimento dos atos puníveis *"a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexo com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta,*

de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares".

No contexto da abertura lenta, gradual e segura, promovida a partir do governo do general Geisel, o tema da anistia começou a ser discutido dentro do governo e das Forças Armadas. Até então, embora fosse defendida por muitas vozes da oposição, algumas dentro do MDB, a anistia não era admitida por membros do governo. A princípio, era considerada possível apenas uma espécie de anistia parcial, na qual cada caso, individualmente, poderia ter sua sentença revista. No entanto, nos anos de 1978-1979, o debate assume proporções públicas, sendo um dos principais temas de um movimento político articulado nacionalmente. Após a realização do I Congresso Nacional pela Anistia, o tema passou a contar com grande ressonância dentro da sociedade brasileira, de maneira com que o novo presidente, general Figueiredo e seu governo já não podiam ignorar a situação e já admitiam, antes mesmo da posse, a possibilidade de conceder anistia – restrita – a determinados casos, com exceção de terrorismo e crimes comuns, como assassinato e roubo a banco, por exemplo. A resposta dos Comitês Brasileiros de Anistia foi clara, exigindo a anistia ampla, geral e irrestrita, buscando popularizar, com sucesso, tal reivindicação, além de exigir a investigação dos

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

agentes do estado envolvidos em crimes contra a humanidade.

Os acontecimentos de agosto de 1979, no entanto, não vão de encontro a todas estas demandas. Em nome da reconciliação, foi entendido que a lei de anistia era aplicável aos agentes do estado tanto quanto àqueles que foram perseguidos pelo regime, uma prática chamada de auto-anistia. As consequências desta interpretação são muito claras. Em primeiro lugar, o “esquecimento” de crimes cometidos pelos agentes do estado antes mesmo de qualquer julgamento ou apuração impedem ou pelo menos dificultam que as responsabilidades internacionais do estado sejam cumpridas – como será tratado adiante. Além disso, a falta de identificação destes agentes possibilitou que muitos continuassem exercendo funções públicas – como o próprio coronel Ustra, descoberto quando cumpria a função de adido militar no Uruguai. Ou, como apresentado por Sikkink e Walling, o processo de auto-anistia pode ter consequências graves – e até hoje pouco exploradas – para o nível de violência do estado brasileiro.

A questão que muitos colocam neste momento é: se a anistia foi recíproca, o que significa que os crimes dos agentes do estado devem ser esquecidos, porque o coronel Ustra foi declarado ‘torturador’? Até o momento, a lei de anistia foi interpretada de forma a considerar a tortura como crime político ou conexo com este, ou seja, anistiável. Mas, será a tortura um crime político, ou um crime contra a humanidade? A constituição de 1988, bem como a Convenção Interamericana de Direitos Humanos e a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis reconhecem a tortura como crime contra a humanidade, sendo assim imprescritível e não sujeito à graça ou anistia. O próprio texto na lei de anistia não concede anistia a crimes contra a humanidade, mas apenas a crimes políticos.

Neste sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos têm um histórico de reverter leis de auto-anistia que protegem perpetradores de crimes contra a humanidade. A compreensão é de que leis de auto-anistia, como são chamadas as concessões de anistia feita pelo estado autoritário a seus próprios agentes,

buscam excluir os estados de sua responsabilidade por graves violações dos direitos humanos e, portanto, são inadmissíveis por impedirem o acesso das vítimas e seus familiares à verdade e à justiça, bem como violam a convenção Interamericana de Direitos Humanos. Os pareceres da Corte já reverteram as leis de auto-anistia no Chile e no Peru, com o entendimento de que tais leis não têm podido gerar efeitos no passado, no presente, e tampouco poderá gerá-los no futuro.

As responsabilidades internacionais do estado são o conjunto de obrigações que nascem para o estado a partir da violação de uma norma internacional. Desta forma, o descumprimento de uma norma internacional, seja ela do direito costumeiro internacional ou codificada em um tratado, exige que o estado cumpra certas obrigações, com o objetivo de compensar as vítimas e impedir que a norma seja descumprida no futuro. No caso específico da tortura, entende-se que o país descumpriu sua obrigação primária de não torturar seus cidadãos. Assim, com a violação desta norma do direito costumeiro internacional, surgem as obrigações secundárias, que formam o conteúdo da responsabilidade internacional do estado. São basicamente quatro obrigações secundárias: i) o estado deve descontinuar a violação da norma, ii) deve comprometer-se em não repetir tal violação, iii) deve reparar as vítimas, utilizando o meio adequado entre a retomada da situação anterior à violação, indenização e satisfação (reconhecimento do crime e direito à verdade), e por último iv) deve instaurar um processo contra o indivíduo que cometeu o crime internacional.

Com isto em mente, fica claro que o entendimento da Lei de Anistia como aplicável aos agentes do estado está em franco desacordo com as regras internacionais. Desta forma, não só o estado brasileiro não protegeu seus cidadãos durante o regime, como recusa a dar-lhes, anos depois, o direito à verdade e à justiça, por meio da punição de seus agentes que cometeram crimes internacionais.

O cumprimento dos dois primeiros pontos, a descontinuação da tortura e a garantia de não mais fazê-lo são questionáveis. É verdade que o aparelho repressivo existente na época foi desmantelado. Mas é possível dizer que o estado brasileiro já não tortura

seus cidadãos? Infelizmente, não apenas os agentes do estado não abandonaram esta prática como ela tem crescido nos últimos anos. Kathryn Sikkink e Carrie Booth Walling atribuem esta estatística à falta de persecução penal dos agentes repressores da ditadura. Em um estudo que comparou o nível de observância das regras de direitos humanos por agentes do estado nos países da América Latina que passaram pela transição de regimes autoritários a regimes democráticos, todos aqueles que contaram com mais de oito anos de julgamentos de seus criminosos tiveram uma melhora na questão. Por outro lado, no Brasil, um dos únicos países que simplesmente não julgaram os agentes do aparato repressor do estado, ao lado da Guiana, o índice de desrespeito de direitos humanos por parte dos agentes do estado aumentou, uma prova, segundo as autoras, de que apenas democracia não é suficiente para garantir o respeito aos direitos humanos em um país, mas também é preciso justiça.

Quanto à terceira obrigação, o direito à reparação, o Brasil avançou apenas parcialmente. Embora sejam muitas as reparações financeiras concedidas até o momento, pouco se tem avançado no reconhecimento dos crimes cometido e direito à verdade. Com o 'esquecimento' dos crimes, em razão da interpretação da Lei de Anistia, os julgamentos simplesmente não ocorreram – até o mês passado. Muito embora a ação movida contra o coronel Ustra não seja penal, pela primeira vez um agente do estado autoritário foi reconhecido como torturador, ou seja, criminoso internacional pela justiça brasileira, o que pode abrir caminho para que outros sejam reconhecidos ou mesmo para uma ação penal no futuro, uma vez que foi reconhecido que Ustra não cometeu um crime político, mas um crime contra a humanidade. Caso esta seja uma tendência que se reforce, nos aproximaremos do cumprimento desta responsabilidade internacional do estado, garantindo o reconhecimento dos crimes cometidos e oferecendo às vítimas o direito à verdade. Além disso, conseguiríamos realizar a quarta responsabilidade internacional do estado, a persecução penal dos indivíduos que, em nome do estado, cometeram tortura, a obrigação secundária em que menos avançamos.

É importante aproveitar o momento atual de debate dentro da sociedade brasileira sobre a questão. A situação parece propícia à mudança, com a sentença contra o coronel Ustra, e a pressão sofrida pelo Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos no sentido de responsabilizar criminalmente os torturadores do regime autoritário. É verdade que muitos setores na sociedade brasileira se posicionam contra a reinterpretação da lei de Anistia, em conjunto com o Ministério da Defesa e outras alas do governo, sob a justificativa de que não se constrói o futuro do país olhando para o passado e alimentando revanchismos. O que estes setores não vêem é que a demanda pela persecução penal dos criminosos vai muito além do revanchismo, sendo justificada primordialmente pelo direito à verdade e cumprimento das responsabilidades internacionais do estado.

A OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) ajuizou uma ação no STF com a intenção de esclarecer as diferentes interpretações sobre a anistia ou não dos crimes cometidos pelos agentes do estado no período autoritário. Os dois principais pólos desta questão são o Ministro da Defesa, Nelson Jobim, defendendo que a anistia significou esquecimento e perdão dos agentes do estado, e os Ministros da Justiça, Tarso Genro e da Secretaria Especial de Direitos Humanos, Paulo Vannuchi. Com o objetivo de isolar o presidente Lula e outros membros do governo deste debate, foi encomendado à Advocacia Geral da união (AGU) um parecer 'neutro', que tentasse contemplar ambos os lados. Tal parecer foi visto pelos partidários de uma nova interpretação da lei de anistia como a defesa dos agentes do estado que cometeram crimes contra a humanidade durante o regime militar. A polarização dentro do governo continua, com a declaração do Ministro Paulo Vannuchi de que deixaria o governo, caso a ação do STF fosse contrária a possibilidade de julgamento dos torturadores do regime militar.

Definitivamente, o resultado da ação movida no STF é muito significativa para o Brasil. Pode tanto significar a adesão do Brasil à movimentos internacionais de valorização da pessoa humana e garantir um ao país um lugar entre aquelas democracias que respeitam os direitos humanos de seus cidadãos.

Ou, ao contrário, pode equiparar o Brasil aos países mais marginalizados da comunidade internacional, incapazes de proteger seus cidadãos. De qualquer forma, a reinterpretação da lei é esperada, se não agora com um parecer favorável do STF, posteriormente, com um parecer da Corte Interamericana de Direitos Humanos, exigindo a suspensão da auto-anistia, um ato considerado ilegal no direito internacional, este considerado muito provável, caso os fóruns internos falhem em reverter a auto-anistia.

Desta forma, será possível reconciliar a sociedade brasileira, oferecendo reconhecimento às vítimas, reafirmando o compromisso do estado com o cumprimento das normas internacionais e comunicando aos agentes do estado do presente que a prática de tortura é inadmissível. Por outro lado, o Brasil poderá assumir com mais legitimidade o lugar que tem buscado na comunidade internacional, distanciando-se da imagem negativa que ostenta no campo da proteção dos direitos humanos de seus cidadãos.

De qualquer maneira, é possível ter a certeza de que o debate, embora polarizador, ocorrerá dentro da normalidade democrática já consolidada no país. Tendo em vista o histórico da Corte Interamericana de Direitos Humanos, à qual o Brasil é subordinado,

a questão da revisão da auto-anistia é apenas uma questão de tempo. É preciso ter em mente, no entanto, que as oportunidades de julgar os criminosos são cada vez mais limitadas, tendo em vista a idade atual dos antigos torturadores. Desta forma, para que o Brasil possa cumprir as responsabilidades que lhe cabem frente ao direito internacional e seus cidadãos, é necessário que o país esteja disposto a encarar o seu passado, reconciliar sua sociedade, para então construir seu futuro.

Recebido em 15/11/2008

Aprovado em 21/11/2008

Palavras-chave: Anistia, Regime Militar, Direitos Humanos

Key words: Amnesty, Military Regime, Human Rights

Resumo: A legalidade da auto anistia teve sua primeira contestação legal no Brasil, acompanhando a tendência jurisprudência internacional.

Abstract: The lawfulness of self amnesty had its first unfavorable verdict, following a trend in international jurisprudence.



Somália & Somalilândia: uma ilusão coletiva e um fato ignorado

Somalia & Somaliland: a collective illusion and an ignored fact

RODRIGO WIESE RANDIG*

Meridiano 47 n. 100, nov. 2008 [p. 21 a 28]

Um preceito tradicionalmente aceito relativo ao sistema internacional contemporâneo é o de que este constitui uma “sociedade”, em função do arranjo de valores compartilhados por todos os países que o compõem. Por essa razão, apesar da inexistência de um governo superior aos governos nacionais, a sociedade internacional possui um nível de ordem que de certa forma remete ao encontrado no interior de um Estado. A ausência de uma autoridade reguladora, ainda assim, é tradicionalmente apontada como a principal diferença entre a natureza do sistema internacional e a dos Estados que o compõem.

Um dos 192 países membros da ONU, no entanto, representa uma clara exceção a essa comparação. Há dezessete anos sem um governo efetivo, a Somália é considerada o caso clássico de “Estado falido”.

O termo se aplica a Estados cujos governos centrais são tão ineficientes ou fracos que não têm controle prático sobre parte considerável de seu território ou são incapazes de proporcionar a parcela significativa de sua população bens públicos essenciais, como saúde, educação e segurança. O Iraque, o Afeganistão, Mianmar, o Haiti, o Sudão e a República Democrática do Congo são apenas alguns dos países aos quais esses pressupostos atualmente se aplicam, em maior ou menor nível. No caso da Somália, contudo, a inexistência, ao longo da maior parte das últimas duas décadas, de qualquer governo que fosse reconhecido pela maioria de sua população justifica afirmar que o país tenha ultrapassado o limiar

da “falência estatal”, representando no momento um caso único de “Estado colapsado”.

Apesar de fruto da junção de duas regiões colonizadas por diferentes potências européias, a República da Somália pode ser considerada um dos Estados mais homogêneos do continente: sua população de quase dez milhões de indivíduos é quase inteiramente muçulmana e composta por somalis étnicos. Os distintos clãs tradicionais, no entanto, sempre representaram a unidade mais importante de organização social para a população.

Um contragolpe em 1991 conseguiu depor o presidente Siad Barre, que governava o país desde 1969. O acontecimento, por si, não seria extraordinário, dado o número de golpes de Estado e contragolpes da história da África pós-colonial. Ao contrário do usual, porém, nem os participantes do contragolpe nem qualquer outro indivíduo ou grupo ocupou o vácuo político deixado pelo ex-ditador, sucedendo-se, ao contrário, o completo abandono das estruturas e divisões políticas então existentes.

Imersas em um estado de anarquia, muitas cidades, incluindo a capital Mogadíscio, tornaram-se campos de batalha disputados por clãs rivais e milícias locais. A repentina ausência de um governo fez-se imediatamente sentir pela população somaliana: além do óbvio desaparecimento das instituições que proviam os serviços públicos, como saúde e educação, desintegraram-se também o exército, o sistema oficial de justiça e as forças policiais que pudessem garantir sua aplicação. Como num estado de natureza

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

hobbesiano, “senhores da guerra” passaram a disputar o controle dos portos, meios de produção e comércio local.

A situação caótica motivou, em 1992, a autorização, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, do envio de missões de paz lideradas pelos Estados Unidos. Seu retumbante fracasso, estigmatizado por imagens de corpos de soldados norte-americanos sendo arrastados por somalianos pelas ruas de Mogadíscio, teve um efeito tão forte sobre a opinião pública dos EUA que veio a afetar diretamente, por anos seguintes, a participação do país em crises internacionais. Convencionou-se inclusive referir-se à postura de evidente relutância no envio de missões de paz após o fracasso em Mogadíscio – a qual em partes explica a lentidão na resposta internacional ante o genocídio de 1994 em Ruanda – como “o efeito Somália”.

O engajamento mais significativo das grandes potências com a questão somaliana desde então consistiu no apoio internacional a negociações que visavam ao estabelecimento de um novo governo para o país. O Governo Federal de Transição, produto final de anos de negociações, obteve imediato reconhecimento internacional, passando já em 2004 a representar a Somália em foros multilaterais – mesmo sem possuir controle efetivo sobre qualquer porção do país.

Enquanto o recém-formado Governo de Transição esforçava-se para ganhar legitimidade junto à população somaliana, anos de intenso combate em Mogadíscio chegavam ao fim com a vitória, sobre os vários senhores da guerra locais, da União das Cortes Islâmicas. A União, que congrega numerosos líderes muçulmanos, entre moderados e radicais, e possui um poderoso braço militar, logrou restituir, pela primeira vez desde a queda de Barre, a paz na capital somaliana. A ordem foi mantida com base no estabelecimento de tribunais locais que aplicavam rigidamente a *sharia*, a lei islâmica. Deu-se início à reconstrução da infra-estrutura da cidade: pela primeira vez em quinze anos, o lixo era sistematicamente recolhido das ruas da capital e o aeroporto de Mogadíscio encontrava-se reaberto para vôos internacionais.

O efetivo governo das Cortes parecia apto a consolidar-se, eclipsando com seus êxitos o recém-criado Governo de Transição. Desconfianças por parte dos Estados Unidos de que os líderes islâmicos da Corte teriam ligações com a Al-Qaeda, no entanto, levaram-nos a incentivar uma invasão por parte da Etiópia, que após intensas batalhas logrou a expulsão das Cortes, permitindo a instalação do Governo Federal de Transição em Mogadíscio. Desde então, combates voltaram a ocorrer diariamente na cidade, e o próprio Governo de Transição se vê obrigado a manter grande parte de seus escritórios alhures. Atualmente, a capital somaliana voltou a ser internacionalmente considerada um dos lugares mais perigosos do planeta.

Completamente alheia a esses fatos, todavia, uma região no noroeste da Somália contrasta com a situação crítica de quase todo o restante do país. A paz reina em Hargeisa, a principal cidade da região, assim como nas cidades próximas e nas áreas rurais. As principais ruas são todas vigiadas e sinalizadas. Escolas e hospitais públicos em atividade indicam a presença de um governo efetivo. Tanto quanto a existência de universidades públicas, o mero funcionamento de semáforos torna difícil crer que ainda se está no falido Estado somaliano.

E, com efeito, ao menos para os habitantes locais, Hargeisa e toda a região em que a cidade se encontra definitivamente situam-se além das fronteiras da Somália.

A cidade fora, nos tempos coloniais, capital da Somalilândia britânica, que se reuniria com a Somália italiana, após a independência de ambas, em 1959, para formar a República da Somália. Quando do colapso do governo em Mogadíscio, décadas mais tarde, os líderes e a população de Hargeisa proclamariam a cidade como nova capital de uma independente “República da Somalilândia”.

Ao longo dos últimos dezessete anos, enquanto intermináveis combates completamente arrasaram Mogadíscio e parte expressiva da Somália, a Somalilândia avançou no sentido contrário. Com base em uma nova Constituição aprovada para a nascente República, o governo local estabeleceu um exército permanente e equipado, bem como novos

e efetivos sistemas judiciais e de policiamento. Com eleições livres e diretas para a presidência do país e em níveis locais, a democracia da Somalilândia é hoje um exemplo para parte considerável do continente africano. O governo emite inclusive sua própria moeda e seus próprios passaportes – que, no entanto, assim como a própria República, não são reconhecidos por nenhum outro Estado.

A Convenção sobre Direitos e Deveres dos Estados, de 1933, estabelece que a existência de um Estado, com território, população e governo próprios, é um fato consumado, que independe de seu reconhecimento por outros Estados. Segundo os preceitos da definição, ratificados por posteriores tratados de Direito Internacional, a Somalilândia é, há mais de uma década e meia, um país – tanto quanto sua antiga metrópole Itália, o Brasil ou Taiwan. Assim como este último, no entanto, a República da Somalilândia tem tido que lidar com o fato de que, independentemente do que indiquem os manuais de Direito Internacional, o não-reconhecimento restringe fortemente as possibilidades de um Estado usufruir dos benefícios de sua condição como tal (sua “estatalidade”).

A despeito dos esforços da diplomacia somalilandeses desde a década passada, é compreensível a reticência internacional em reconhecer a independência do novo país, fruto de uma secessão não acordada. Um dos princípios fundamentais das relações internacionais contemporâneas é o comprometimento mútuo para com a integridade territorial dos Estados reconhecidos. A aderência firme a esse princípio é justificável: aspirações secessionistas existem em todos os continentes, com movimentos mais ou menos organizados ativos na grande maioria dos países, uma vez que raros são os casos de “Estados-nações” – países cuja população coincide exatamente com um único grupo nacional. Por outro lado, Estados plurinacionais, como Espanha, Bélgica, China, Índia e Canadá, sofrem até hoje com a persistência de tensões entre seus diferentes grupos étnicos, culturais ou lingüísticos, as quais constituem ameaças reais à integridade territorial desses Estados. Quando o Direito Internacional adotou o princípio da “autodeterminação dos povos”, no início do século

passado, tomou-se inclusive o cuidado de definir precisamente e de forma limitada o conceito de “povo”, uma vez que, caso se fosse garantir o direito de soberania a todos os grupos que se consideram “nações”, as fronteiras de poucos países do globo escapariam intocadas, e os mapas mundiais teriam que ser completamente redesenhados.

A questão é ainda mais delicada no concernente ao continente africano. É de conhecimento geral que a partilha da África pelas metrópoles européias foi feita sem levar em conta cisões étnicas e tribais pré-existent. Na medida em que as colônias africanas foram adquirindo suas independências, ao longo do século passado, foi naturalmente acordado entre todas as partes envolvidas que a manutenção das fronteiras coloniais era o único modo viável de impedir que o continente imergisse em completo caos. Tanto a Carta da União Africana quanto a de sua antecessora, a Organização da Unidade Africana, claramente estabelecem como um princípio fundamental o respeito pelas fronteiras herdadas do processo de descolonização.

O não-reconhecimento, todavia, representa à endemicamente frágil República da Somalilândia um importante entrave. Apesar da efetividade de seu governo, a Somalilândia sofre com debilidades naturais inerentes, com a negativa herança da ditadura de Barre – considerada ainda mais prejudicial à renegada porção britânica que à região italiana, centrada em Mogadíscio – e com os contínuos efeitos do transbordamento da incessante crise somaliana. Segundo estimativas, mais de 70% dos três milhões e meio de somalilandeses vivem abaixo da linha da pobreza, menos de 30% têm acesso a água potável e uma em cada quatro das crianças do país não chega a completar cinco anos de vida. Mesmo os países e agências da ONU que desejam enviar apoio financeiro ao governo e às instituições da Somalilândia encontram dificuldades burocráticas para prover assistência a um país que oficialmente não reconhece.

Ainda assim e mesmo com um orçamento aproximado de apenas 50 milhões de dólares anuais, o governo da Somalilândia tem conseguido a proeza de manter uma administração civil efetiva sobre a maior

parte de seu território – que corresponde a cerca de um quinto do território internacionalmente atribuído à Somália. Ainda que alarmantes, os indicadores sociais da Somalilândia melhoram ano após ano, e com eleições periódicas internacionalmente consideradas justas e livres e uma moeda estável, a Somalilândia nem precisaria situar-se logo ao lado de um país colapsado para ser considerada um caso de relativo sucesso no continente africano.

Na maior parte do restante da Somália, com efeito, a situação geral é de constante retrocesso. A violência generalizada obrigou todas as organizações internacionais a abandonarem o país. O norte inteiro fragmentou-se: além da Somalilândia, formaram-se quatro outras regiões autônomas – no entanto, sem aspirações separatistas – que se governam com base nas estruturas dos clãs. A maior parte do sul continua sob o comando de líderes ligados às Cortes Islâmicas, as quais continuam lutando para retomar Mogadíscio – uma das únicas cidades em todo o país sob a qual o Governo de Transição Federal possui algum controle.

Como seria esperado pela gravidade da prolongada crise, suas conseqüências há tempos extrapolaram as fronteiras do país. O intenso fluxo de refugiados com destino ao Quênia e, por vias marítimas, ao Iêmen tem afetado significativamente esses dois países. As intervenções militares da Etiópia, que se opõe às Cortes Islâmicas, são motivo de intensa animosidade popular, a qual culminou em perseguições e ataques contra os etíopes residentes no país.

A situação somaliana oferece ainda riscos à segurança global, na medida em que, ainda que não haja – como acusam a Etiópia e os Estados Unidos – ligações entre as Cortes Islâmicas e redes terroristas como a Al-Qaeda, é fato que qualquer tipo de organização clandestina pode se servir de um país sem governo como “porto seguro” para suas atividades.

Recentemente, a questão da crescente pirataria em águas somalianas tem afetado interesses de todas as grandes potências internacionais. Após um número recorde de seqüestros de embarcações – transportando desde alimentos a arsenais militares – neste ano, Estados Unidos, Rússia, União Européia e OTAN enviaram – com o aval do Conselho de

Segurança das Nações Unidas – navios para combater os piratas somalianos.

A resolução do Conselho é, por si, um atestado da impotência do governo somaliano internacionalmente reconhecido. Sua ressalva, contudo, de que as intervenções devessem ser primeiramente aprovadas pelo Governo de Transição indicam a persistência da visão de que o respeito à soberania da Somália, malgrado sua situação, continua a ser um valor intransponível.

Tão paradoxal quanto o completo rechaço da comunidade internacional a reconhecer as duas décadas de sucesso e independência *de facto* da Somalilândia é sua completa obstinação em continuar tratando a Somália como um Estado cuja integridade e soberania são invioláveis, quando os últimos quase vinte anos indicam uma realidade distinta.

A situação atual beira o absurdo na medida em que, uma vez que os passaportes oficialmente emitidos pelo governo da Somalilândia não são aceitos por nenhum outro país, o próprio presidente somalilandês vê-se obrigado, a fim de viajar para o exterior, a possuir um dos passaportes somalianos falsificados, facilmente adquiridos nas ruas das principais cidades do Chifre da África, que, sendo os únicos disponíveis desde a queda de Barre, continuam a ser internacionalmente reconhecidos.

Indubitavelmente, a soberania dos Estados é – e deve continuar a ser – um dos pilares das relações internacionais contemporâneas. No caso específico da Somália, porém, medidas como a abertura de um canal de diálogo com os diferentes grupos locais que possuem efetivo controle sobre vastas regiões do país mostram-se absolutamente necessárias. Muitos países, no entanto, consideram ilegais ações como essa, uma vez que supostamente se estaria “agredindo a soberania do país” – quando, na verdade, estar-se-ia simplesmente reconhecendo o fato de que dita soberania já foi naturalmente violada, após tantos anos transcorridos desde que o país deixou de possuir qualquer resquício de um governo com controle sobre sua população e seu território.

Os mesmos princípios de Direito Internacional – ignorados pela comunidade internacional – que indicam que, com um governo com controle sobre

população e território definidos, a Somalilândia é um Estado há mais tempo que muitos atuais membros da ONU podem ser também utilizados para se argumentar que, na ausência desse pré-requisito, o Estado somaliano já há muito deixou de existir.

A superação da “ilusão coletiva” de que a Somália continua a existir como um Estado de soberania inviolável é um passo necessário para a estabilização da crise humanitária somaliana – que, no entanto, requereria ainda outras mudanças de postura por parte da comunidade internacional.

Primeiramente, as grandes potências precisam admitir que o Governo Federal de Transição, produto final de extensas e custosas negociações por elas patrocinadas, talvez não seja a melhor solução possível. Mais que controle efetivo do país, o governo carece ainda de legitimidade, sendo visto por grande parte da população do país como um mero produto de interesses internacionais. Recentes demonstrações de dissonância e dissidências em seu interior, ademais, refletem o fato, percebido pela própria população, de que o Governo não possui uma estrutura coesa e um projeto único, o que fomenta questionamentos sobre quanto duraria a estabilidade de seu regime caso algum dia viesse a ganhar controle efetivo sobre o país.

Em segundo lugar, é preciso superar o preconceito existente contra as Cortes Islâmicas – retratadas pelas potências externas, de forma absurdamente simplista, como um braço direito de grupos internacionais de terrorismo.

As Cortes, à diferença do Governo de Transição, controlam há anos parte significativa do país, onde mantêm efetivamente a ordem, tendo criado escolas, hospitais e tribunais. A utilização da *sharia*, com punições físicas legalmente previstas, vale-lhes a forte oposição de organizações internacionais defensoras de direitos humanos. Deve-se observar, no entanto, que a cultura islâmica, profundamente diferente da ocidental, não condena ditas punições, as quais, regulamentadas por normas codificadas, são aceitas como legítimas pela população local e fazem parte do sistema jurídico nacional de mais de uma dezena de países, como o Marrocos, o Irã e mesmo o Afeganistão pós-Talibã.

Não há dúvidas, ademais, de que os poucos meses em que tiveram o controle de Mogadíscio foram os mais estáveis da história recente da cidade – que, desde sua parcial retomada pelo Governo de Transição, tornou-se praticamente uma cidade fantasma e em ruínas, palco diário de batalhas e bombardeios. Os níveis elevados e crescentes da pirataria nas águas costeiras do país também foram beneficiados pela oposição internacional às Cortes, que durante seu breve regime haviam posto em prática políticas efetivas de combate aos piratas.

Finalmente, ao contrário das acusações ocidentais, não há provas que liguem as Cortes à Al-Qaeda ou a qualquer outra associação terrorista, e ainda que sua composição heterogênea inclua muitos extremistas possivelmente simpatizantes da causa jihadista, também há uma parcela significativa de líderes moderados. Reconhecer tanto o efetivo controle das Cortes sobre grande parte do país quanto o prestígio de que gozam junto à população seria o equivalente a “trazê-las à luz”: internacionalmente reconhecidas, poder-se-ia fiscalizar seu regime. Seu reconhecimento e a necessária provisão de ajuda humanitária poderiam servir como instrumentos de barganha para exigir delas o respeito aos direitos humanos e a transparência de seu governo.

Uma continuidade da atual política de não as reconhecer e isolá-las cada vez mais, por outro lado, tem potencial para de fato incentivá-las a recorrer a alianças com organizações ilegais possivelmente ligadas ao terrorismo internacional.

Uma vez admitidas a falta de legitimidade e a debilidade intrínseca do Governo de Transição e depois de superados os preconceitos maniqueístas contra as Cortes, poder-se-ia passar às medidas mais críticas: o reconhecimento do colapso e da fragmentação do Estado somaliano e da decorrente consolidação de governos extra-oficiais por toda a dividida extensão do território do país.

O mesmo diálogo que se propõe estabelecer com as Cortes, no sul, deveria ser estendido aos líderes *de facto* das províncias autônomas do norte. Mesmo que esses líderes declarem-se leais à integridade da República da Somália e não tenham ambições separatistas, seus governos autônomos são um fato

consumado, e – como no caso das Cortes – pode-se servir em um primeiro momento das instituições por eles criadas para o processo de estabilização do país.

Às condições de vida precárias, em maior ou menor grau, de toda a população da Somália soma-se a previsão de vindouros períodos prolongados de seca similares aos que causaram a morte de centenas de milhares de somalianos entre 1992 e 1993. É, portanto, evidente a absoluta necessidade de investimentos e de provisão de ajuda humanitária imediata pela comunidade internacional a fim de se evitar uma nova catástrofe humanitária.

Reconhecer e dialogar com os líderes regionais do país – presidentes das regiões autônomas e membros das Cortes Islâmicas – são não apenas passos necessários para possibilitar a intervenção humanitária, mas contribuiriam ainda para uma imediata estabilização do país e para a garantia dos direitos fundamentais das populações locais. Todas essas são questões indiscutivelmente muito mais urgentes do que a necessidade de oficialização de um governo nacional formal apenas para fins de representação internacional.

Esse proposto reconhecimento certamente implicaria que uma nova República da Somália – que enfim poderia emergir após a estabilização, por partes, de todo o país – teria que possuir um caráter federado, ao menos em seus primeiros anos. A revogação das autonomias e sua completa reunificação seriam processos graduais, mas devido aos fortes laços culturais – étnicos, religiosos, lingüísticos e históricos – que unem toda a região da antiga Somália italiana, seria inesperado o surgimento de quaisquer novas tensões secessionistas.

Há diferentes meios de se coordenar o reconhecimento dos governos locais e promover um produtivo diálogo de dimensões nacionais. Uma das possibilidades seria a de se estender sobre o país uma condição de “protetorado” ou “território tutelado”. É inegável que, caso continue a existir, a “soberania” somaliana não pode ser legitimamente reivindicada por nenhum dos vários governos atualmente existentes. Aceitando, portanto, a factual impotência de qualquer governo atual na Somália – especialmente a do Governo de Transição internacionalmente

reconhecido – em promover sozinho a estabilização do país, a comunidade internacional poderá assumir para si, ou destinar a Estados que se proponham a fazê-lo – e que tenham boa aceitação pela população somaliana – a tarefa de guiar o país em seu caminho de volta à estabilidade política e social.

A medida seria inovadora no sentido de que, pela primeira vez, admitir-se-ia a revogação da soberania de um Estado membro da ONU. Os procedimentos envolvidos, entretanto, já são conhecidos pelas Nações Unidas – cujo “Conselho de Tutela” manejou durante anos a situação de mais de uma dezena de “territórios tutelados” até sua desativação, em 1994, após a independência do último deles – e também pelos próprios somalianos: após a derrota da Itália na Segunda Guerra Mundial, foi sob a condição de tutela que a Somália italiana foi administrada pela ONU até sua reunificação com a Somalilândia britânica.

Nos últimos anos, o crescente interesse acadêmico pelo fenômeno dos Estados falidos – muitos dos quais têm grande possibilidade de seguir o caminho do colapso somaliano – tem de fato fomentado discussões em prol da reativação do Conselho de Tutela. Nesse sentido, a Somália, com quase duas décadas de uma “situação consolidada de caos”, poderia servir de legítimo precedente para o procedimento, o qual, ainda que fortemente criticado por supostamente representar um “retrocesso” e uma violação do princípio da soberania inalienável dos Estados, poderia ser a única solução possível também para outros casos futuros de colapso estatal sem perspectivas de restauração por meios próprios.

Além do sentimento de “retrocesso histórico” que o estabelecimento explícito de uma tutela internacional geraria, é possível, ainda, que no caso específico da população somaliana, sua recente postura xenófoba – discutivelmente justificável, após tantos anos de descaso internacional e de apoio a um governo que não é internamente considerado legítimo – exigiria uma solução intrinsecamente nacional.

A comunidade internacional, nesse caso, poderia servir-se de alguma instituição somaliana para promover o necessário processo de diálogos e negociações. Essa instituição poderia ser o próprio Governo Federal de Transição, ou preferivelmente

alguma nova instituição mais abrangente e diversificada, que contasse com maior aceitação interna. Entretanto, essa proposta alternativa, que destinaria – ao menos oficialmente – a um grupo de somalianos a responsabilidade pelo processo de reestabilização, teria igualmente que incluir o reconhecimento dos consolidados governos paralelos existentes.

Assim, ainda que se opte pela segunda alternativa, a fim de se evitarem as críticas que certamente surgiriam contra a recuperação do regime de tutela, continuará a ser necessária a superação do entendimento de “estatalidade” e “soberania” como conceitos absolutos e fechados.

Apesar da primordial importância do respeito à soberania dos Estados, não restam dúvidas quanto a que a situação *sui generis* da Somália permite afirmar que a reestabilização do país, a garantia do bem-estar de sua população e a recriação de meios que possibilitem seu desenvolvimento social e econômico autônomo são objetivos superiores ao da manutenção da idéia de “soberania” como um valor insuperável – especialmente quando, no caso específico da Somália, a transposição da soberania não se dará por ações exteriores, tendo já ocorrido *de facto* por desenvolvimentos absolutamente internos.

O diálogo e a estabilização das divisões atuais da Somália como pré-requisitos para possibilitar sua posterior reunificação, entretanto, aplicam-se apenas à região da antiga Somália italiana.

No caso da prévia Somalilândia britânica, por outro lado, o necessário apoio internacional requer apenas a ruptura de seu isolamento diplomático. Qualquer tentativa de reverter sua já consolidada separação não traria benefício algum à população somalilandeses: mesmo com limitado apoio externo e poucos recursos, o novo país tem trilhado um caminho exemplar para muitos de seus vizinhos, possuindo atualmente uma consolidada democracia multipartidária, eleições justas e diretas, uma imprensa livre e crítica e comprometimento com o respeito aos direitos humanos de sua população, que goza dos bens públicos esperados de um Estado limitado, porém eficiente.

Tensões secessionistas, por outro lado, antecedem a própria queda de Barre, devido à percepção, por parte da população de Hargeisa e das demais cidades da antiga região britânica, de que o governo de Mogadíscio era ainda menos comprometido com o desenvolvimento dessa porção do país. Ademais, o forte apoio da atual população somalilandeses à manutenção da secessão e o relativo poderio militar da Somalilândia – cujo exército é maior que o possuído por toda a Somália antes da crise – não deixam dúvidas quanto ao fato de que qualquer tentativa de reunificação forçosa, mesmo que pudesse ser viabilizada, não se daria sem a deflagração de um intenso e desnecessário novo conflito armado.

O único argumento contrário ao reconhecimento da independência da Somalilândia é o do tradicional preceito do respeito às fronteiras. O reconhecimento neste ano, no entanto, das declarações unilaterais de independência do Cossovo – pelos EUA e principais potências europeias – e da Ossétia do Sul e da Abecásia – pela Rússia – provam que os grandes atores internacionais podem, efetivamente, deixar de lado o preceito da integridade territorial quando há interesses em jogo – como indubitavelmente há, para toda a comunidade internacional, no processo de estabilização do Chifre da África.

Se, após o Cossovo, a Somalilândia não seria o primeiro caso de separatismo reconhecido sem consentimento do governo central, tampouco seria a primeira secessão da história pós-colonial da África, tendo sido precedido pela separação da Eritreia após intensa pressão internacional sobre o governo etíope.

Os somalilandeses, no entanto, sequer precisam lançar mão do argumento de que não existia, quando de sua criação, um governo em Mogadíscio que pudesse legalmente autorizar ou contestar sua separação. A Somalilândia conta, a seu favor, com um forte argumento de base histórica. Além de um legado colonial e cultural distinto do da ex-Somália italiana, a Somalilândia de fato experimentou uma brevíssima experiência como Estado soberano, com fronteiras pós-coloniais internacionalmente reconhecidas – durante os cinco dias transcorridos entre sua independência do Reino Unido e a posterior independência da Somália italiana, à qual

imediatamente se seguiu a já previamente acordada unificação das duas regiões somalis.

As independências de cada uma das duas ex-colônias foram, é certo, concedidas prevendo-se sua imediata reunião sob um único governo em Mogadíscio. Ainda assim, por mais efêmera que tenha sido sua primeira forma de existência como Estado independente, a Somalilândia pode beneficiar-se da fortuita ordem dos fatos – isto é, do acaso de sua independência ter ocorrido dias antes da de sua contraparte e da imediata unificação – para clamar que seu reconhecimento, hoje, não romperia o preceito da União Africana de “respeito às fronteiras herdadas do processo de descolonização”.

Além de representar o desejo de sua população, reconhecer diplomaticamente a Somalilândia imediatamente viabilizaria o apoio internacional de que o país necessita para se manter no caminho de desenvolvimento social e econômico que vem trilhando com relativo sucesso.

Solucionar a situação humanitária no Chifre da África, além de uma questão de “responsabilidade de proteger”, tornou-se uma importante questão de segurança internacional, e previsões climáticas pessimistas e o recente crescimento nos níveis de violência, atribuído à chegada à fase adulta de uma geração inteira que nunca conheceu a estabilidade de um Estado, apontam para a extrema urgência de se tratar a questão.

Para solucionar tanto o caso da Somalilândia, cujo clamor por reconhecimento é mais legítimo que outros aceitos pelas grandes potências, quanto o do restante da Somália, o que obrigaria a instalação de alguma instituição, seja ela internacional ou

internacionalmente supervisionada, que reconheça as cisões internas e dialogue com seus líderes, é necessário, primeiramente, aceitar que tais atos não estariam ferindo a soberania somaliana – que claramente deixou de existir por si própria, após a consolidação de uma situação de ausência dos requisitos básicos para a estatalidade. Em outras palavras, faz-se necessário que a comunidade internacional encare a falência e o colapso do Estado somaliano como os fatos consumados que são e admita que seguir tratando a República da Somália como um Estado soberano é alimentar uma nociva ilusão – cuja superação é um pré-requisito para se solucionar a catástrofe humanitária bastante real que a população somaliana enfrenta há quase duas décadas.

Recebido em 14/11/2008

Aprovado em 19/11/2008

Palavras-chave: Estados falidos, reconhecimento, tutela

Key words: State failure, recognition, trusteeship

Resumo: O colapso do primeiro país motiva a restauração de tutela; o segundo é um caso clássico de Estado de facto não-reconhecido

Abstract: Somalia's collapse incites discussions on restoring trusteeship as a solution for failed states, while Somaliland represents a non-recognized de facto state.



A crise financeira e as economias emergentes

The financial crisis and the emerging economies

HEITOR FIGUEIREDO SOBRAL TORRES*

Meridiano 47 n. 100, nov. 2008 [p. 29 a 31]

A atual crise financeira, deflagrada nos EUA e rapidamente disseminada para os países europeus, aparenta uma diferença importante no seu local de concentração, se comparada com crises financeiras anteriores, dos anos 1990. Em vez de ter sido gestada em países subdesenvolvidos ou em países emergentes, mais propensos a desajustes em seus índices macroeconômicos e a turbulências periódicas, a atual crise teve origem clara em fenômenos comumente relacionados a economias desenvolvidas e avançadas.

A bolha no setor de moradias, com alta desproporcional nos preços de imóveis, foi característica de um intervalo de prosperidade nos EUA e na Europa ocidental. Os bancos de investimento peculiares a *Wall Street* e à *City* londrina entraram em colapso, mas não sem antes promover a abundância de crédito que impulsionava o crescimento das nações do Atlântico norte. Essas duas práticas não parecem ter sido problemáticas para os países desenvolvidos enquanto realizadas sob um contexto de estabilidade e sem desviar de uma zona de equilíbrio que mantém a harmonia de qualquer sistema econômico. O desrespeito a essa zona de equilíbrio determinou excessos, sobretudo em termos de falta de regulação, que possibilitaram a crise quando o período de pujança na economia mundial começou a se esvaír.

Em tendência praticamente oposta se posicionaram os países emergentes. Desde o fim da década de 1990, quando a última crise financeira mundial afetou com especial intensidade a Ásia, as práticas das nações em desenvolvimento estiveram voltadas ao usufruto da conjuntura econômica favorável do início desse século com um grau de responsabilidade maior que o de períodos anteriores. Além de canalizar os lucros com o comércio mundial para setores de

infra-estrutura, de investimento e de tecnologia, que possibilitariam níveis de crescimento destacados, a lógica defendida por muitos analistas e adotada por alguns governantes foi reservar parte dos ganhos para estabilizar balanços de pagamentos e reservas internacionais que poderiam se provar estratégicas em intempéries futuras.

A fórmula de estabilidade rendeu taxas de crescimento saudáveis aliadas a prudência no manejo macroeconômico. Países com potencial de desenvolvimento evidente, como Brasil, Rússia, Índia e China (os *BRICs*), lideravam o bloco dos emergentes. Mesmo países tradicionalmente relegados a avanços de escala menor, como os do leste europeu, da América Latina e do Oriente Médio, conseguiram progredir pela combinação de altos preços das *commodities* e do petróleo e intensificação do comércio global.

Dessa maneira, com esse retrospecto que inspirava confiança, é que foram projetados cenários em que a presente crise financeira seria fundamentalmente distinta das anteriores pelo seu impacto mais discreto nos países emergentes. O grau de otimismo logo após a falência do banco Lehman Brothers oscilou entre a posição em que os países em desenvolvimento serviriam como amortecedores da crise que se circunscreveria ao mundo desenvolvido e aquela em que o ciclo de crescimento dos emergentes poderia até ser atrapalhado, mas não interrompido. O reforço principal a essas projeções estava na percepção anteriormente descrita de que os fenômenos da bolha nas moradias e do colapso dos bancos de investimento seriam traços das nações do Atlântico norte. Exemplo ilustrativo dessa interpretação foi a reação inicial do presidente Lula

* 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).

minimizando os efeitos da crise no Brasil, ao afirmar que “quem está mais preocupado com a crise financeira é Bush”.

O recurso retórico de declarações desse tipo não deve ser minimizado, ainda mais em uma crise que envolve um setor sensível como é o mercado financeiro. Entretanto, o otimismo demonstrado não foi suficiente para conter a expansão das mazelas da crise para as economias do Sul. Também no âmbito dos discursos, a recorrência do temor de recessão nos pronunciamentos de líderes norte-americanos e europeus assinalou um novo período na gestação da crise. A internacionalização dos seus efeitos se deu primeiro nos mercados de ações, com perdas quase que generalizadas em todo o mundo. Além disso, a redução dos recursos financeiros abriu precedentes para o conseqüente transbordamento da crise para a economia real.

Esse fato chamou a atenção para dois fatores que impediriam a delimitação da crise exclusivamente ao mundo desenvolvido. Em primeiro lugar, parte importante da prosperidade das economias emergentes no início desse século esteve ligada ao estímulo que as economias desenvolvidas forneciam ao crescimento dos países em desenvolvimento, seja pela compra de *commodities*, mercadorias e serviços ou pela alta taxa de investimento externo direto por elas propiciada. Conseqüentemente, em segundo lugar, os vínculos de interdependência entre o “Norte” e o “Sul” foram fortalecidos em favor de ambos. Esses dois fatores, anteriormente centrais e celebrados, tornaram-se os grandes agentes de expansão da presente crise.

O risco de recessão, amplamente endossado por analistas quanto às economias desenvolvidas, solapou os cenários mais otimistas reservados aos emergentes. A escassez de recursos para investimento desaceleraria a produção, dificultando a manutenção do crescimento nos desenvolvidos e, no mínimo, atrapalhando o ciclo de crescimento das economias em desenvolvimento. A compreensão de que a crise se expandiria para outros setores, além do mercado financeiro, ou que ela provocaria efeitos consideráveis nesses outros setores incitou reações distintas no grupo das economias emergentes.

Alguns países com altos graus de reservas estrangeiras, com contas relativamente ordenadas e

com mercados internos apreciáveis – caso da China, do Brasil e da Índia – conseguiram manter seus índices em níveis saudáveis. Como até mesmo nesse grupo de três países as repercussões foram diversas, apesar da avaliação geral positiva, supõe-se a necessidade de um exame mais detido das circunstâncias individuais.

A situação brasileira é relativamente confortável em meio às economias emergentes devido à estabilidade das contas governamentais – propiciada pela redução da dívida do governo e pelo alto nível de reservas estrangeiras – e do sistema bancário – acentuada com a fusão Itaú-Unibanco e com planos de novas uniões. Não obstante, a economia local está longe da imunidade quanto à crise: o setor financeiro está mais engessado, embora nesse sentido o temor de inflação bloqueie ações mais substantivas pelo Banco Central; e o controle cambial é continuamente exercido pelas autoridades monetárias brasileiras, que também negociam um auxílio do governo norte-americano para provimento de dólares.

O panorama para a economia da Índia guarda semelhanças com o caso brasileiro. O país também está comparativamente bem se contrastado ao grupo dos emergentes. A preocupação reside nos índices de crescimento – já revisados em um ponto percentual e meio para este ano –, no mercado para exportação – cujo peso maior está nos EUA – e na desvalorização da rupia em relação ao dólar.

O país claramente mais sólido em sua reação à crise tem sido a China. O crescimento da economia também foi ajustado, restrito a um dígito no terceiro trimestre deste ano, mas os demais índices permanecem invejáveis. Os quase dois trilhões de dólares em reservas podem contribuir até mesmo para colocar o país em uma posição de maior proeminência no mercado financeiro mundial, pelo auxílio a vizinhos importantes e em dificuldade ou tomando para si um papel mais ativo no FMI e em outros organismos multilaterais.

Por outro lado, países com vulnerabilidades previamente observadas e, com a crise, prontamente afloradas – caso de alguns latino-americanos, dos europeus do leste e das nações da Ásia central –, já sofrem as conseqüências da crise e apresentam perspectivas mais sombrias.

A economia argentina deu claros sinais de instabilidade quando o governo local, em meio à

redução global do nível de crédito disponível, adotou uma medida extremada. Para aumentar a solvência estatal (e manter os balanços fiscais em ordem, mesmo que artificialmente), o sistema privado de pensões do país foi nacionalizado, com evidentes prejuízos para o lado privado da economia. Esse ato, combinado à inflação alta e à queda nos preços das *commodities* no mundo, indica um percurso turbulento para a economia da Argentina.

Mesmo assim, o caso mais dramático de “contaminação” pela crise foi o da Islândia, cuja pequena economia dependia fortemente dos depósitos financeiros nos três principais bancos locais. Os valores neles acumulados chegaram a ser mais de dez vezes maiores que o PIB da ilha. A eclosão da crise mundial tornou transparente a incapacidade desses bancos em honrar seus correntistas, obrigando o governo a nacionalizá-los. No entanto, a capacidade estatal para estabilizar o mercado de ações, o controle cambial e a continuidade da produção tem sido continuamente desafiada, fazendo com que o auxílio estrangeiro – da Rússia e do FMI – fosse o primeiro passo para evitar o achatamento brusco do sistema islandês.

Lições similares, embora em escala de gravidade menor, podem ser verificadas no leste europeu. Economias como a Hungria, a Ucrânia e os países bálticos têm enfrentado inflações altas, desajustes cambiais e dificuldades nos mercados de ações. Os motivos estão invariavelmente ligados à alta taxa de dependência externa, ao descontrole nas contas governamentais e à incapacidade de sanar internamente esses problemas, dada a escassez de recursos. Essas são, grosso modo, as razões pelas quais as economias emergentes não desfrutaram de uma situação mais confortável no cenário mundial – seja pela desconfiança que esses fatores projetam ou pela fragilidade intrínseca que causam.

Assim, do ponto de vista das economias emergentes, incluindo as mais estáveis e as instáveis, o momento atual da crise é o dos reajustes. Os planos de *bail-out*, os acordos com o FMI, as medidas internas e os encontros de cúpula estão entre os meios mais difundidos. Grandes injeções de recursos já foram realizadas em países como a Hungria, a Ucrânia e a Islândia, com a expectativa de que essas localidades tenham seu sistema normalizado. Nos planos internos, os diversos Bancos Centrais têm estado em

certo concerto ao adotar medidas mais drásticas, como grandes reduções nas taxas de juros e nas taxas de depósito compulsório dos bancos.

O FMI tem tido uma função importante durante essa fase da crise. A escalada nos níveis de regulação nos mercados financeiros tem sido uma orientação discutida em várias instâncias multilaterais, como o G-20 e o Encontro Ásia-Europa (ASEM, em inglês). Nesse ínterim, a atuação do Fundo pode ser considerada uma ponte para a futura “nova ordem financeira mundial”, ao disponibilizar empréstimos para países em dificuldade, supervisionar índices macroeconômicos e promover o diálogo para soluções conjuntas – e esses são atributos que interessam de modo direto os países emergentes.

Fundamentalmente, naquilo que concerne às economias emergentes, a crise desencadeada no mercado financeiro norte-americano não pode ser vista como a primeira em que elas demonstraram estabilidade maior que as dos desenvolvidos, pois a ocorrência de casos graves como o da Islândia, da Argentina e dos países do leste europeu desautoriza avaliações nesse sentido. No entanto, a maior flexibilidade do FMI ao promover acordos, as respostas rápidas pelas cúpulas e a demonstração de casos de estabilidade como os BRICs ao menos denotam um grau de importância inédito das economias emergentes para o conjunto da economia mundial. Ainda não houve amortecimento da crise pelos emergentes, mas a possível eclosão de uma nova ordem financeira mundial reservará a esses países um papel mais proeminente em tempos de prosperidade e de crise.

Recebido em 16/11/2008

Aprovado em 19/11/2008

Palavras-chave: crise financeira; economias emergentes; ordem financeira.

Key words: financial crisis; emerging economies; global finance.

Resumo: O impacto da atual crise financeira sobre as economias emergentes e sobre a posição desses países na economia mundial.

Abstract: The impact of the current financial crisis on the emerging economies and on these countries' place in the world economy.

O caso Odebrecht e o dilema da liderança Regional Brasileira

A dilemma for the Brazilian Regional leadership: the case of Odebrecht

ARTUR ANDRADE DA SILVA MACHADO*

Meridiano 47 n. 100, nov. 2008 [p. 32 a 36]

O caso Odebrecht não deve ser entendido apenas no âmbito da relação governo-empresa, como propõe o Equador. Desde uma perspectiva que enquadra os interesses nacionais, tal caso extrapolou também para o âmbito da operação de um dilema estrutural encarado pela liderança regional do Brasil na América do Sul.

Desde o dia 23 de agosto de 2008, quando o presidente do Equador ameaçou expulsar a firma brasileira do seu país, as relações entre Equador e Brasil entraram em um movimento sutil de escalada de tensões. Na ocasião, apenas uma semana depois de Quito anunciar que investigaria problemas na hidrelétrica San Francisco, Correa determinou que a brasileira Odebrecht restaurasse problemas encontrados na usina.

Toda a polêmica gira em torno de falhas na estrutura da hidrelétrica San Francisco, que consiste na segunda maior do Equador e na primeira hidrelétrica totalmente subterrânea do mundo. Construída ao sopé do vulcão Tungurahua pelo consórcio Odebrecht-Alston-Vatech (as duas últimas, empresas européias), a obra foi concluída em junho de 2007, nove meses antes do que havia sido acordado.

Em junho deste ano, após um ano sendo operada por empresa equatoriana, a obra começou a apresentar problemas no funcionamento. Segundo auditoria realizada pelo governo equatoriano, a usina continha problemas severos, como fissuras em dutos subterrâneos, desgastes nos rotores de turbinas e

presença de materiais de baixa qualidade na estrutura da obra.

Em virtude de tais problemas, a construtora brasileira (bem como o consórcio entre a empresa estatal brasileira FURNAS com a equatoriana Integral, responsável pela fiscalização da obra) entrou em uma crise de credibilidade junto ao governo equatoriano, que passou a exigir reformas urgentes na usina.

Com nenhuma resposta adotada passado um mês desde o primeiro aviso, Correa levantou o tom da ameaça. O presidente, que estava em campanha em defesa da mudança do texto da Carta Magna do Equador, decretou a custódia dos bens das obras da Odebrecht pelos militares, proibiu que os diretores da companhia cruzassem fronteiras e afirmou que estava analisando a possibilidade de não pagar o crédito com o qual o BNDES financiara a construção da hidrelétrica.

Até tal momento, o governo brasileiro adotava a postura de relativizar a gravidade da crise, a despeito do manifesto descontentamento de grupos de pressão em âmbito nacional. Assim, três dias depois que Correa anunciou que a Odebrecht aceitara as condições para ficar no país (se comprometendo a consertar os problemas detectados e a pagar mais de US\$ 40 milhões, pelos prejuízos com a paralisação da usina), o presidente do Equador viajou para Manaus, onde discutiu um acordo de cooperação bilateral com Lula, cujo escopo era centrado na área de promoção de infra-estrutura.

* 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).

A sequência dos fatos, no entanto, fez com que o Brasil mudasse de atitude. O que até o momento devia ser entendido pela relação governo-empresa, fruto da internacionalização das empresas brasileiras, passa a ser apropriado pela relação entre Brasil e Equador, devido à desproporcionalidade com a qual Quito tratava a questão. Apesar da resposta da Odebrecht, Correa manteve sua decisão de expulsar a empresa e ainda chamou a Petrobrás à ordem, exigindo que a petroleira renegociasse seu contrato de acordo com as novas diretrizes definidas pelo governo equatoriano. A nova linha exigia que todo o lucro derivado da exploração de petróleo fosse enviado ao governo, que se encarregaria de repassar uma fração às petroleiras. À persistência da decisão de Correa, o Brasil respondeu ameaçando suspender todos os acordos de cooperação na área de infra-estrutura que negociara com Quito.

No cume da crise, que figurou apenas no campo da retórica informal, o Equador ameaçou retaliar o Brasil suspendendo o pagamento do financiamento feito pelo BNDES, ao que o Brasil respondeu levantando a possibilidade de interromper todo seu comércio bilateral com o Equador.

Ao final do processo, a expulsão da construtora brasileira foi confirmada e tal decisão foi também estendida por decreto presidencial à FURNAS, sobre a qual Correa declarou que a empresa *“também é responsável pelo desastre de San Francisco. Também é brasileira. A empresa construtora é brasileira, e a fiscalização é brasileira. Amigos de alma”*.

Não se sabe ao certo qual é o estado real das relações entre os dois países, devido inclusive a uma divergência de opiniões na interpretação da crise. Para Correa, que acredita que o episódio deve ser confinado ao escopo da relação entre governo e empresa, o Equador tomou uma decisão fundamentada na “justiça”, já que a Odebrecht entregou um trabalho mal feito. Por outro lado, segundo a opinião mais divulgada na mídia brasileira, que ressalta o momento de sensibilidade política por que passava o Equador devido à mudança na Constituição, concomitante aos acontecimentos do caso da Odebrecht, a atitude de Correa esteve inteiramente direcionada para garantir bons índices de popularidade interna.

Segundo defende esta análise, a questão extrapolou do âmbito da relação governo empresa, passando para o da relação bilateral entre Brasil e Equador, em virtude da desproporcionalidade com que Quito tratou o tema. Além disso, a percepção de que há direcionamento autonomista em uma série de decisões de Correa, permite reavaliar a questão como um desafio para a liderança regional do Brasil, que enfrenta um dilema estrutural no que se refere à institucionalização do espaço sul-americano.

A despeito das demandas por justiça lançadas por Correa, a resposta que Quito sustentou para a conclusão do embate com a Odebrecht foi deveras desproporcional. Devido a prejuízos causados pelo atraso nas atividades da hidrelétrica, que estavam calculados na ordem de U\$S 43 milhões e com os quais a empresa brasileira se comprometeu a arcar, o governo de Correa executou uma ordem de suspensão das atividades da Odebrecht do Equador. Assim, a medida significa também a interrupção da construção de uma rodovia e de um aeroporto e responde por uma perda calculada em mais de U\$S 600 milhões.

Outros fatos concatenados ao caso da Odebrecht, como a expulsão da FURNAS, as ameaças direcionadas também à Petrobrás e a suspensão de um tratado sobre base militar com os EUA, indicam que o governo de Correa de fato se aproveitou de uma relação intransigente com agentes externos para compor aspecto importante de sua imagem nacional. Diante de tal interpretação, há sim um caráter populista nas ações de Correa.

Além disso, a interferência do governo brasileiro na questão, desistindo de um projeto bilateral de construção de infra-estrutura que incentivaria trocas comerciais, indica que Brasília absorveu a crise para o âmbito político. Nesse sentido, o caso Odebrecht não é apenas um tropeço natural da marcha de internacionalização das empresas brasileiras, mas tampouco é restrito a um entrave político entre atores da região. Na verdade, o caso Odebrecht figura no interstício da interação da política regional com os processos de integração econômica de mercados e empresas nacionais. Interstício este que tem suas proporções definidas em grande medida por

características do projeto brasileiro para a América do Sul, vinculado à liderança regional do Brasil.

Esses acontecimentos, à luz de paralelos com a nacionalização da Petrobrás na Bolívia e com a contestação do tratado de Itaipu no Paraguai – ambos acompanhados por deslocamento das consequências de tais ações para a política interna dos países – assumem uma nova dimensão, que permite reavaliar a liderança brasileira na América do Sul. De fato, a onda de agressões a empresas e signos brasileiros nos países vizinhos é um indicativo de que o *soft power* do Brasil na região passa por uma fase de recolhimento. Estrutural, em todos os paralelos, é a frustração dos países da região com o projeto de liderança regional do Brasil, voltado para fora e exercitado plenamente apenas no campo discursivo.

Tal frustração deriva de uma falta de incentivos para o Brasil investir na região. Segundo a teoria da hegemonia cooperativa de Pedersen, potências regionais têm incentivos para perseguir institucionalização regional porque é possível criar uma ordem favorável por meio da instrumentalização de instituições de governança pela política externa de tais potências. Por meio de tal estratégia, o líder regional seria persuadido pela possibilidade de levantar várias vantagens: (i) maior capacidade de agregar poder; (ii) novas possibilidades de ampliação de mercado para escoamento de produtos e para acesso a recursos escassos; (iii) mais estabilidade; e (iv) criação de ambiente propício para a difusão de ideais e valores.

No entanto, promover a institucionalização regional é uma grande estratégia que implica também custos, como: (i) a necessidade de compartilhar poder com países da região; (ii) compromissos de longo prazo, exigindo convergência do planejamento estratégico nacional para o nível regional; e (iii) custos de integração, para os quais o líder regional deve estar preparado e com os quais deve estar disposto a arcar.

No contexto da América do Sul, o Brasil é o único país com capacidade para exercer o papel de líder regional, devido aos tamanhos de seu território e população, bem como à força de sua economia. No entanto, o Brasil, que tem diversos problemas para serem solucionados no nível doméstico, não parece

estar verdadeiramente disposto a arcar com os custos de tal integração, fazendo opção por um projeto de integração liberal de mercados nacionais.

Assim, o projeto do Brasil para a região focaliza em cooperação para a redução de tarifas alfandegárias e investimentos em infra-estrutura seletivos, que favorecem os interesses da expansão do mercado nacional. Em face dessa proposta de integração regional por meio de forças naturais de mercado e precária em investimentos de institucionalização da esfera regional, os países do centro-norte da região nutrem certa mágoa da liderança do Brasil, fruto de expectativas não confirmadas.

No campo discursivo, o conceito de líder regional é interpretado por poderes secundários na América do Sul como disfarce para o imperialismo brasileiro na região. Historicamente, o Brasil fez uso de sua capacidade para assegurar seus interesses na plataforma regional, onde atuou muitas vezes como co-garante da Ordem internacional liberal. Tal interpretação fez com que a diplomacia brasileira deixasse de lado esse conceito com o final da negociação sobre a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e enfatizasse o caráter de *global player* na política externa brasileira.

Por meio do conceito de *global player* o Brasil deseja se afirmar como uma potência com interesses nas mais variadas regiões do globo e com as mais variadas agendas. Em nome de tal estratégia, o Brasil busca diversificar sua malha de relações para além da América do Sul, participando ativamente em diversas discussões multilaterais, visando se consolidar como parceiro estratégico da União Européia, promovendo acordos bilaterais com países distantes e criando mecanismos multilaterais complexos, como é o caso do IBAS e do BRIC. Esse lado da política externa brasileira tem sido muito bem sucedido, na medida em que o país tem atratividade própria no sistema internacional, além da que o vincula ao seu contexto regional.

No entanto, também a estratégia brasileira de se caracterizar como país importante para considerações do sistema internacional encontra limites. Devido ao seu nível relativamente baixo de capacidades militares, o Brasil não tem como opinar em questões

de segurança ou partir em defesa da ordem liberal em um escopo sistêmico, sendo conseqüentemente confinado à sua própria esfera regional (e arredores, para justificar a missão no Haiti).

Assim, tendo em vista os objetivos delimitados no médio prazo pela diplomacia brasileira (como é o caso da reivindicação de assento permanente no Conselho de Segurança da ONU), ambas as estratégias, seja o confinamento regional, seja a atuação global, mostram-se insuficientes. No que diz respeito à primeira, o Brasil se mostra cada vez mais cético de que sua vinculação ao regional possa lhe trazer mais benefícios que custos. Quanto à segunda, falta ao Brasil capacidade para cumprir plenamente com o que se espera de um ator global.

Essa situação leva o Brasil a encarar um dilema estrutural de sua liderança regional: até que ponto vale a pena converter o discurso em ação efetiva? Em outras palavras: será que os benefícios auferidos pela vinculação do Brasil ao signo discursivo de líder regional compensam os custos necessários para a institucionalização da América do Sul como espaço regional coerente e subsidiário da liderança brasileira?

Enquanto os países da América do Sul esperam até que o Brasil assuma definitivamente uma postura frente ao projeto regional, a Venezuela surge com um projeto de institucionalização paralelo, diferente do apresentado pelo Brasil, mais ideologizado e financiado pela diplomacia do petróleo de Chávez. A ideologia do projeto de Chávez, revisionista em relação à ordem sistêmica, bem como as incansáveis propostas de compartilhamento dos créditos oriundos da exportação do petróleo possibilitam uma combinação poderosa para uma audiência frustrada com as propostas liberais, embora sejam mais um empecilho para o reconhecimento externo de alguma espécie de liderança que a Venezuela possa prestar no contexto regional ou sub-regional.

Vale a pena frisar, no entanto, que embora a Venezuela concorra com o Brasil em termos de competência para reunir influência na região, a Venezuela não tem capacidade para substituir ou competir com a liderança brasileira, devendo também montar estratégias conscientes da preponderância do Brasil no plano regional.

Assim, fruto de uma recente virada no escopo do engajamento venezuelano, dilatado do Caribe para o continente, outra virada de estrutura aconteceu. Redefinido o alvo dos interesses de Caracas para o continente, o projeto venezuelano se mesclou com o brasileiro, com a substituição da CASA pela UNASUL, de tal maneira enfraquecendo as bases do projeto regional, que parece realmente ter sido relegado ao segundo plano pela diplomacia brasileira.

Rebuscando o importante papel de atores não-estatais no projeto brasileiro para a região, que incentiva a integração liberal de mercados e financia a infra-estrutura necessária para a atuação privada, a relação dos países da região com atores privados de origem brasileira deve também ser elaborada em face da relação dos países com o projeto brasileiro para a região *per se*.

Nesse sentido, as relações entre o governo e a sociedade brasileiros e cada país da tríade Equador, Bolívia e Paraguai devem ser entendidas à luz da frustração de expectativas desses países com o projeto de institucionalização do regional, sejam elas dirigidas ao modelo liberal de integração, ou à liderança pessoal do Brasil. No caso do Equador, há ainda agravantes lançados pela concessão brasileira de asilo diplomático ao ex-presidente Gutierrez e pela tentativa frustrada de mediação na invasão colombiana ao território equatoriano, interpretada por Quito como afronta inescusável ao princípio da soberania.

Neste ponto das coisas, o cenário mais provável é que o projeto brasileiro para a região continue em banho-maria. Inevitavelmente, o Brasil continuará a participar dos desenvolvimentos no âmbito da UNASUL, em que um Conselho de defesa vem sendo articulado (embora não prometa ir além de um fórum para diálogo político). No entanto, dificilmente o Brasil estará disposto a liderar plenamente o processo de integração depois de tantas modificações levantadas pela ideologia de Chávez.

A relação entre Brasil e Equador deve permanecer como está: apesar de Correia afirmar que corre tudo bem, a relação foi sim esfriada e o interesse pela cooperação reduziu. Importante desenvolvimento que transformará para melhor ou para pior o atual estado

das coisas, será como agirá Quito no momento de renegociar o contrato com a Petrobrás. Terá a empresa incentivos para continuar atuando no Equador?

No que se refere a fatores domésticos, apesar de Correa apresentar altos índices de popularidade interna, na última década o país teve quase 10 presidentes diferentes. O extremismo com que Correa tem levado sua política externa traz uma imagem de instabilidade para o observador externo, o que pode levar o país rumo ao isolamento. Devido a litígios de fronteira pendentes, ao mau trato do capital estrangeiro, ao deterioramento nas relações com a Colômbia e ao descuidado diplomático nas relações com as potências mais próximas (Brasil e os EUA), a única alternativa que resta ao Equador parece ser realmente uma aproximação com a Venezuela de Chávez.

Depender de uma única alternativa, todavia, é deveras arriscado. Não se sabe ao certo quais serão os efeitos da crise financeira sobre a economia dolarizada do Equador, mas a queda nos preços do petróleo já afeta as receitas de exportação do Equador e da Venezuela, levantando dúvidas sobre a sustentabilidade do poder de barganha venezuelano nos cenários sistêmico e regional. Se os preços da *commodity* se mantiverem no mesmo nível, dificilmente poderá Chavez sustentar sua atuação internacional como vinha fazendo. A queda nos preços do petróleo aponta para um cenário em que

o Equador de Correa terá trabalho dobrado para contornar os efeitos de uma dupla crise (econômica e de isolamento) que assolaria o país. Não seria possível dizer até quando tal crise seria contida de modo a não extrapolar para a política doméstica.

Recebido em 13/11/2008

Aprovado em 18/11/2008

Palavras-Chave: Odebrecht, Liderança Regional, Equador;

Key words: Ecuador, Brazil, Regional Leadership;

Resumo: O caso Odebrecht não deve ser entendido apenas no âmbito da relação governo-empresa, como propõe o Equador. Desde uma perspectiva que enquadra os interesses nacionais, tal caso extrapolou também para o âmbito da operação de um dilema estrutural encarado pela liderança regional do Brasil na América do Sul.

Abstract: The developments regarding the exclusion of the Brazilian enterprise Odebrecht from Ecuador should not be understood as a matter for the government-enterprise relationship, as Quito has argued. Rather, these developments must be assessed in view of the Brazilian leadership in South America.



Pela reinterpretação da Lei de Anistia: a sociedade brasileira aguarda justiça

Towards a reinterpretation of the Amnesty Law: the Brazilian society awaits justice

DIOGO MAMORU IDE*

Meridiano 47 n. 100, nov. 2008 [p. 37 a 41]

A discussão acerca da reinterpretação da Lei de Anistia brasileira de modo a alijar torturadores de sua proteção é relevante para as Relações Internacionais na medida em que constitui exemplo das inter-relações entre o direito doméstico e o internacional. Ademais, a discussão é oportuna por revelar como o regime de proteção da pessoa humana tem evoluído e se fortalecido desde a Segunda Guerra Mundial. Afinal, nessas seis décadas, tem sido observado um processo de crescente fortalecimento do regime de proteção da pessoa humana com o objetivo de evitar a repetição das atrocidades passadas. A assinatura de diversos tratados de direitos humanos, a criação de tribunais penais internacionais e a evolução dos costumes, da jurisprudência e do pensamento são exemplos do progresso do regime de proteção do indivíduo. Normas jurídicas que expressam valores fundamentais da comunidade internacional, tais como a proteção dos direitos humanos e a manutenção da paz internacional, passaram a ser resguardadas pela mesma por constituírem sua base normativa. Dessa forma, a concepção até então dominante de que cada Estado possui soberania absoluta sobre a população de seu território tornou-se obsoleta e inaceitável, especialmente quando há casos de graves violações de direitos humanos envolvidos.

A limitação da soberania estatal é consequência natural da tutela da comunidade internacional sobre seus valores mais caros. De modo análogo ao que ocorre na área econômica, é observada no direito

internacional a atenuação das fronteiras entre os planos doméstico e externo. Tratados internacionais criam obrigações vinculantes aos seus signatários. Muitos são inclusive internalizados por legislações domésticas. Redes transnacionais de ONGs de direitos humanos contribuem para a *accountability* internacional dos Estados, conferindo maior respeito e transparência ao cumprimento de normas acordadas. Estados, portanto, devem respeitar valores e práticas internacionais, não só em suas relações com outros Estados como também em suas relações com os indivíduos e a população que os formam.

Obviamente, o desenvolvimento desse regime de proteção da vida humana não foi acompanhado de qualquer forma de linearidade, isto é, sua trajetória não foi – e continua não sendo – sempre retilínea ou ascendente. O avanço do comportamento e da visão de mundo dos Estados ocorre lentamente e está sujeito a retrocessos e impasses. A limitação da soberania absoluta de Estados por meio de tratados internacionais, por exemplo, não se processou sem grandes objeções e protestos. Ainda hoje há defensores dessa soberania absoluta, os quais tendem a compreendê-la como um conceito determinado e objetivo e não como uma construção social passível de sofrer mudanças ao longo do tempo. Outro exemplo da ausência de linearidade são as atrocidades vistas na América Latina durante os regimes militares e na Somália, em Ruanda e em Srebrenica durante a década de 1990. Tais massacres representam um

* 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).

retrocesso do regime de proteção da pessoa humana na medida em que descortinam o despreparo – ou desinteresse – da comunidade internacional em proteger valores fundamentais à luz da existência de outros interesses e prioridades por parte dos países mais poderosos. Ademais, é necessário considerar a incongruência freqüente entre retórica e prática estatal. O discurso de respeito e proteção dos direitos humanos é reconhecido pela grande maioria dos Estados, muito embora não seja acompanhada criação de mecanismos que conduzem à maior proteção da pessoa humana.

Com o Tribunal de Nuremberg, ficou estabelecida em nível internacional a noção de que crimes não são cometidos por entidades abstratas, mas por pessoas que fazem parte dessas entidades. Assim, tornou-se possível responsabilizar criminalmente indivíduos que atentam contra normas internacionais. Tratados posteriores ao Tribunal de Nuremberg, como a Convenção contra a Tortura e a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, por exemplo, reiteraram a obrigação dos Estados parte em extraditar ou perseguir suspeitos. Estados que não investigam, não processam ou não reparam as vítimas de crimes como tortura, desaparecimento forçado, genocídio e crimes contra a humanidade passaram a ser violadores de normas e princípios internacionais. Mesmo aqueles Estados que não ratificaram tratados de direitos humanos possuem obrigações internacionais, pois devem respeitar o direito costumeiro internacional. Dessa forma podem ser vistos como violadores dessas normas em determinados casos.

Em decisão paradigmática, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao proferir sentença sobre o Caso Velasquez Rodrigues (1987), suscitou a obrigação dos Estados parte da Convenção Americana de Direitos Humanos em prevenir, investigar e punir violações de direitos humanos, quando o Estado onde tais violações ocorreram não o faz. No caso Barrios Altos (2001), a mesma Corte determinou que as chamadas leis de auto-anistia (leis que “pretendem subtrair da Justiça os responsáveis por crimes contra a humanidade”, nas palavras de Cançado Trindade) se mostram incompatíveis com tratados de direitos

humanos ao reproduzirem a impunidade e a injustiça. Portanto, não possuem efeitos jurídicos *ex tunc*. Foi a primeira vez que um tribunal internacional decretou o fim de leis domésticas de auto-anistia, sentença esta que seria seguida por outras condenações, como as vistas nos casos Almonacid (2006) e La Cantuta (2006). Percebe-se com o exposto que leis domésticas que negam direitos humanos, como o direito à verdade, devem, como a jurisprudência da Corte Interamericana sugere, ser combatidas por serem contrárias ao direito internacional de proteção da pessoa humana. Além disso, observa-se a disposição da comunidade internacional em retomar sua pretensão punitiva nos casos em que o Estado falha em perseguir crimes dentro de seu território.

No último mês de outubro, houve intensa discussão nos meios jurídicos acerca de uma possível reinterpretação da Lei de Anistia brasileira. Fala-se em reinterpretação, e não em revisão, pois o debate envolve não a lei *per se*, mas o modo como ela vem sendo interpretada de forma a incluir o crime de tortura. A principal questão é que a anistia ampla, geral e irrestrita do Brasil, por ter sido negociada pelos militares durante o período de transição democrática, beneficia tanto cidadãos punidos por atos de exceção quanto os torturadores. A interpretação predominante da lei considera a tortura um crime político, o que garante a anistia aos torturadores do regime militar. Com base nos tratados internacionais assinados pelo Brasil, defensores da reinterpretação da lei argumentam que a tortura ocorrida durante o período militar caracteriza crime contra a humanidade e não crime político e, logo, não se encontra sob a cobertura da Lei de Anistia (Art. 1º, § 1º: “Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política”). A tortura, por atentar contra normas *jus cogens* e valores humanos basilares da comunidade internacional, não é prescritível ou passível de ser “anistiável”. A anistia dada a crimes contra a humanidade também caracteriza violação a normas internacionais por impedir que Estados cumpram com: (1) a obrigação de investigar, processar e punir agentes estatais violadores de direitos humanos, (2) a obrigação de

revelar a verdade às vítimas e à sociedade e (3) a obrigação de afastar criminosos de seus cargos.

O Brasil ainda não cumpriu satisfatoriamente com nenhuma das três obrigações. A pedido da ONG de proteção dos direitos humanos *Center for Justice and International Law*, o país foi convocado a dar esclarecimentos à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, órgão da Organização de Estados Americanos (OEA), sobre a aplicação da sua Lei de Anistia. Na reunião, o governo brasileiro defendeu que torturadores sejam criminalmente responsabilizados pelos atos cometidos durante o período militar, bem como mostrou os processos em trâmite na justiça e os trabalhos da Comissão de Anistia. Apesar da posição brasileira favorável à responsabilização individual, o país poderá ser levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos, caso não reveja sua lei de auto-anistia e o atual descumprimento de obrigações internacionais do regime de proteção da pessoa humana ensejado por ela. Se realmente for levado à Corte Interamericana, é desnecessário salientar o quanto a imagem brasileira no cenário internacional poderá ser afetada. Países como Chile e Peru tiveram que rever legislações internas que eram opostas ao regime de Direitos Humanos em decorrência da decisão da Corte Interamericana.

Apesar dessa posição brasileira frente à OEA, não há consenso entre líderes do governo sobre a reinterpretação da Lei de Anistia. O chefe da Advocacia Geral da União, José Toffoli, e o Ministro da Defesa, Nelson Jobim, mostram-se contrários à reinterpretação da Lei de Anistia que possibilita a perseguição de crimes de tortura. Por outro lado, o Ministro da Justiça, Tarso Genro, e o Chefe da Secretaria Especial de Direitos Humanos, Paulo Vannuchi, posicionam-se claramente em favor da reinterpretação. A discussão atingiu tal ponto que o Presidente Lula pediu que os ministros não se manifestassem publicamente, deixando a questão nas mãos do Supremo Tribunal Federal (STF).

Num primeiro olhar, tal discussão parece remontar ao debate teórico de ordem *versus* justiça: defensores da reinterpretação da Lei de Anistia seriam favoráveis à prevalência da justiça sobre a ordem, ao passo que defensores da manutenção

da interpretação atual privilegiariam a ordem em detrimento da justiça. Contudo, a discussão não se dá sobre bases tão simples. Há quem defenda a não reinterpretação da lei por acreditar que ela geraria uma ameaça à ordem estabelecida, instabilidade e uma abertura desnecessária de cicatrizes do passado. É preciso considerar, entretanto, o argumento de que a reinterpretação possa ser benéfica para a ordem social e para o fortalecimento dos direitos humanos, da democracia e do Estado de Direito. Estudo das pesquisadoras Kathryn Sikkink e Carrie Walling demonstra que a democracia de países que investigaram e puniram criminosos do período militar não é mais fraca em relação à daqueles que não o fizeram. Pelo contrário, o acerto de contas com o passado foi relevante para o futuro na medida em que levou à redução do índice de violência estatal, fato oposto à realidade brasileira pós-regime militar.

A visão de que aqueles favoráveis à reinterpretação estão do lado da justiça tampouco é capaz de fornecer uma ampla compreensão do debate. A evolução do Direito internacional de proteção da pessoa humana, a recente jurisprudência internacional e as visões progressistas da proteção dos direitos humanos concorrem para a necessidade de o Estado corresponder internamente com seus deveres internacionais, garantindo o direito à verdade e direito à justiça. Cumpre salientar, todavia, o argumento em favor da justiça daqueles contrários à reinterpretação. Para tais, a reinterpretação da Lei de Anistia da forma como vem sendo defendida por Paulo Vanucchi e Tarso Genro não favorece a justiça, dada sua seletividade em favor à punição dos crimes de tortura em detrimento à de crime de terrorismo. A reinterpretação seria um caso de vingança, de revanchismo. Embora não tenha se manifestado diretamente sobre a questão, o Presidente do STF, Gilmar Mendes, repudiou manipulações de direitos humanos e tentativas de aplicá-los unilateralmente e defendeu também a imprescritibilidade dos crimes de terrorismo cometidos na época da ditadura militar.

A Organização dos Advogados do Brasil (OAB) acirra o debate político em nível governamental com uma posição favorável à reinterpretação da Lei de Anistia em favor da justiça. Seu Presidente, Cezar

Britto, sustenta que o clima atual é favorável à punição dos torturadores e que não se pode mais negar aos brasileiros um acerto com sua própria história a fim de se evitar que erros do passado sejam repetidos. Para a OAB, a reinterpretação da lei constitui um acerto de contas da sociedade com os torturadores com base nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Entretanto, com o entendimento de que a lei de anistia beneficiou tanto militares quanto militantes de esquerda, o cenário mais provável é que o STF mantenha a interpretação que tem sido adotada há décadas, mesmo que esta possa implicar numa possível condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Em que se pese a possível decisão do STF, há que se ponderar alguns acontecimentos recentes que indicam a evolução do Estado brasileiro no tocante aos crimes cometidos na época do período militar. Em setembro deste ano, o Brasil realizou a primeira cerimônia *high profile* em que se desculpou publicamente a treze vítimas do regime autoritário. No início do mês seguinte, a justiça brasileira reconheceu pela primeira vez que um militar cometeu atos de tortura, no caso movido pela família Teles contra o Coronel Ustra. A decisão, embora não tenha caráter punitivo, ao reconhecer um torturador, torna mais possível o processo e a punição. Concomitantemente, confere às vítimas, aos familiares das vítimas e à sociedade o direito à justiça e à verdade.

Conclusão

Como demonstrado, a discussão em torno da Lei de Anistia brasileira não admite contornos precisos entre os lados opositores. Ambos possuem argumentos em favor da justiça e da ordem, de forma que não é possível enquadrá-los sob o debate justiça *versus* ordem. A pressão para que o Brasil dê uma nova interpretação à sua Lei de Anistia se baseia principalmente nos tratados internacionais assinados e no entendimento de que o crime de tortura, na condição de crime contra a humanidade, fere valores e princípios básicos da comunidade internacional, sendo imprescritível e inaniistável. Tal pressão sobre o Estado brasileiro vem tanto da comunidade

internacional, por meio das redes transnacionais, das Nações Unidas e do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, como de atores intra-estatais, como a OAB, por exemplo. E demonstra o quanto o regime de proteção da pessoa humana se fortaleceu na área de direitos humanos. A limitação da soberania estatal e o reconhecimento de instâncias internacionais cujas decisões possam ter efeitos sobre a prática, o comportamento e a legislação interna são resultados recentes da materialização normativa e jurisprudencial em dada área.

O executivo brasileiro se mostra pouco coeso em meio à discussão sobre uma possível nova interpretação e aguarda a sentença do STF. Entretanto, há poucas expectativas quanto à reinterpretação da lei por tal tribunal, dada sua postura mais conservadora e algumas opiniões não oficiais demonstradas por juízes que o compõem. Caso se verifique a manutenção da atual interpretação, a imagem internacional do Brasil e, principalmente, a sociedade brasileira sairão prejudicadas. O Brasil, que, com o processo de transição para a democracia, buscou salientar no plano externo o respeito aos direitos humanos, não será visto com bons olhos caso tenha de responder à Corte Interamericana pela recusa em cumprir com obrigações internacionais (como o dever de investigar, processar e punir e o dever de revelar a verdade).

Prevalecendo a interpretação atual, confirmar-se-á no Supremo a negação à sociedade brasileira de seus direitos à verdade e à justiça e será novamente adiada a oportunidade de reconciliá-la com seu passado. A manutenção da interpretação visa fazer a sociedade esquecer atrocidades passadas, deixando impunes aqueles que realizaram graves violações de direitos humanos e permitindo que se reproduza um histórico de violência estatal. É, pois, injusta, ilegítima e imoral. O argumento de que crimes de tortura do período militar fazem parte do passado e não devem ser revistos para não ameaçar a estabilidade jurídica e social falha em reconhecer o sofrimento das vítimas e familiares, em prestar conta pelos crimes cometidos no passado e em evitar que tais crimes voltem a se repetir.

Quando se defende a nova interpretação, o foco devem ser vítimas e seus familiares. Não deve haver

tentativas de politizar a questão em torno da tortura, e de deixar crimes de terrorismo sob o manto da anistia. Crimes que, dada sua gravidade, são imprescritíveis e inanistiáveis devem, todos, ser revistos, pois ferem bens valiosos da comunidade internacional compartilhados pela sociedade brasileira. O Brasil ainda deve justiça às vítimas de graves atrocidades cometidas no passado.

Recebido em 12/11/2008

Aprovado em 17/11/2008

Palavras chaves: Brasil, Lei de Anistia; Justiça de transição; Tortura

Keywords: Brazil; Amnesty Law; Transitional justice; Torture

Resumo: A análise visa argumentar que a interpretação predominante da Lei de Anistia brasileira é incompatível com o regime internacional de direitos humanos.

Abstract: This analysis aims at arguing that the current interpretation the Brazilian amnesty law is contrary to the international human rights regime.



Obama e Política Exterior: Novas Perspectivas para a Guerra contra o Terrorismo

Obama and the Foreign Policy: New Perspectives on the War against Terrorism

TATIANA WAISBERG*

Meridiano 47 n. 100, nov. 2008 [p. 42 a 43]

A campanha eleitoral para a Presidência norte-americana encerrou-se com a vitória do candidato Democrata, o Senador Barack Hussein Obama. A palavra-chave da campanha do novo Presidente eleito 'change', ou mudança, informou os eleitores insatisfeitos com as atuais diretrizes do governo Bush. Obama prometeu mudar o rumo da política exterior norte-americana, e resgatar o prestígio dos Estados Unidos na arena internacional. A crítica de Obama contra a Doutrina Bush e à invasão do Iraque marcaram forte oposição às atuais diretrizes da política externa norte-americana, que certamente devem mudar de tom sob o comando do futuro Presidente. Entretanto, a continuidade da Guerra contra o Terrorismo é indiscutível, e o combate ao terrorismo internacional continuará certamente a ditar a política exterior norte-americana nos próximos anos. O foco deverá mudar do Iraque para o Afeganistão, mas quais as reais perspectivas para mudança de paradigma na liderança da Guerra contra o Terrorismo?

A Doutrina Bush é geralmente identificada com duas noções básicas: o argumento da legítima defesa preventiva e a demonização de Estados que supostamente cooperam com o terrorismo internacional, classificados como 'eixo do mal'. Tais noções não são novidade, e podem ser consideradas mais propriamente como uma reconstrução da Doutrina Reagan no contexto da Guerra contra o Terrorismo. A retórica da Guerra Fria relativa ao 'império do mal' não apenas defendeu o argumento

da legítima defesa preventiva contra o terrorismo internacional, mas também justificou intervenções diretas e indiretas em terceiros Estados, como parte da estratégia de oposição norte-americana para conter a influência soviética, sobretudo na América Latina, mas não limitada a esta região. O apoio financeiro, logístico e militar oferecido pelos Estados Unidos aos *contras*, na Nicarágua e em El Salvador, nos anos 80, é exemplo clássico da política de segurança externa propugnada pela Doutrina Reagan. Em 1986, mesmo ano em que o Presidente Reagan bombardeou os quartéis gerais do governo de Qadafy na Líbia, em resposta ao atentado terrorista na discoteca *La Belle* em Berlim, os Estados Unidos foram condenados pela Corte Internacional de Justiça, CIJ, no caso Nicarágua, por violar o princípio da proibição do uso da força ao assistir a oposição a Frente Sandinista de Libertação Nacional, FSLN, na tentativa de remover o governo socialista e promover mudança de regime na Nicarágua. A condenação da CIJ, entretanto, foi simbólica, e a retórica intervencionista da Doutrina Reagan tornou-se irrelevante apenas com fim da Guerra Fria, mas voltou à tona no contexto da Guerra contra o Terrorismo. Tal retórica deve desaparecer com o fim do governo Bush, mas não parte significativa da estratégia norte-americana de combate ao terrorismo internacional.

A estratégia de combate ao terrorismo internacional adotada pelos Estados Unidos não é um fenômeno isolado, e nem toda ação de combate ao terrorismo internacional defendida pelo governo

* Mestre em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUCMinas e Mestranda em Direito Internacional pela Universidade de Tel Aviv, Israel (tatianawaisberg@gmail.com).

Resenha

A Batalha pela Espanha: a guerra civil espanhola (1936-1939)*

ANTÔNIO CARLOS LESSA**

Meridiano 47 n. 100, nov. 2008 [p. 44 a 45]

A guerra civil da Espanha, um dos mais trágicos conflitos do século XX, foi contundentemente retratada em peças da literatura universal e em imagens marcantes do século, tendo sido eternizada na literatura mundial por Ernest Hemingway, em *Por quem os sinos dobram*, e o seu épico magistralmente ilustrado por Pablo Picasso, em *Guernica*. Romantizada, sem dúvida, pelos relatos dos envolvidos de lado a lado, a Guerra antecipou as oposições que se tornariam evidentes com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, tendo sido o palco da política de intervenção das potências européias e medida do enfrentamento feroz a que se entregariam poucos anos depois.

A *Batalha pela Espanha*, do pesquisador inglês Antony Beevor, é uma atualização de obra homônima publicada em 1982, que se fez necessária a partir da abertura do acesso a novas fontes documentais sobre o conflito, algumas delas na Espanha, mas principalmente na Rússia pós-soviética. Beevor é já conhecido do público brasileiro por outros títulos extraordinários que não versam propriamente sobre história militar, mas sobre dimensões político-diplomáticas de episódios da Segunda Guerra Mundial. Entre esses títulos, destacam-se *Creta: Batalha e resistência na Segunda Guerra Mundial* (2008), *Stalingrado* (2002), *Berlim, 1945: A Queda* (2004) e *O Mistério de Olga Tchekova* (2005), todos

trabalhos construídos a partir de sólida e diversificada base documental.

Este *Batalha pela Espanha* é principalmente uma história política e militar do conflito, recuperando o desenrolar dos eventos da vida política espanhola do final da Primeira Guerra até o final da Segunda. Para Beevor, os fundamentos da Guerra Civil não estão no golpe de Estado de julho de 1936, mas nos padrões que moldaram a estrutura social da Espanha desde o período da Reconquista (722-1492), quando o norte Cristão conquistou o sul mouro e unificou a Espanha sob o cristianismo. Os fatores sociais mais relevantes para o conflito se situam na estrutura social espanhola dos anos vinte e, mais particularmente, no alinhamento da monarquia, da igreja, dos grandes proprietários rurais e do exército, o que alimentou os conflitos de classe, o debate sobre a modernização política e as rivalidades regionais.

A barbárie de uma guerra civil, por breve que seja, já é suficiente para chocar pelo contexto das ideologias polarizadas, pela ferocidade da ação militar das partes, pelos relatos de coragem e de sacrifício. A Guerra Civil da Espanha teve um componente adicional na sua trama trágica, que foi o envolvimento determinado da Alemanha nazista e da Itália fascista (que apoiaram de modo decidido material e politicamente os nacionalistas), e da União Soviética, tardio e insuficiente, ao lado dos republicanos. Os

* Resenha de BEEVOR, Antony. *A Batalha pela Espanha: a guerra civil espanhola (1936-1939)*. Rio de Janeiro: Record, 2007, 714 p. ISBN 8501075205.

** Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB e editor da Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI. É pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (alessa@unb.br).

limites e as insuficiências das políticas de mediação da França e da Grã-Bretanha e o distanciamento dos Estados Unidos do conflito, fizeram da Guerra Civil espanhola um negócio dos autoritarismos europeus.

A narrativa elegante e envolvente, preservada em boa tradução, é um estímulo aos leitores que se entregam às pouco mais de 700 páginas dessa intensa história. *A Batalha pela Espanha*, obra de um historiador meticoloso, não se destina apenas

aos iniciados em História da Europa e em Relações Internacionais, mas também a todos quantos se interessem pelas dimensões humanas de um conflito que foi o prólogo da grande tragédia europeia que foi a Segunda Guerra Mundial.

Recebido em 20/11/2008

Aprovado em 26/11/2008



Resenha

Fórmula para o caos: a derrubada de Salvador Allende, 1970-1973*

AMADO LUIZ CERVO**

Meridiano 47 n. 100, nov. 2008 [p. 46 a 47]

Recém chegado às livrarias, o novo livro de Moniz Bandeira (*Fórmula para o caos: a derrubada de Salvador Allende, 1970-1973*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008) é sucesso de venda, tanto em sua versão portuguesa quanto espanhola. Conhecido por seus livros acerca da história das relações internacionais hemisféricas, o historiador angariou fama e respeito no mundo acadêmico, jornalístico e político, como profundo conhecedor dos Estados Unidos, do Brasil, da Argentina e de outros países da América do Sul.

A narrativa original sobre os três anos de governo de Salvador Allende, bem como sobre a trama interna e internacional que resultou no bombardeio do palácio La Moneda e na assunção de Augusto Pinochet, foi elaborada à base de documentação primária fornecida por arquivos chilenos, brasileiros e norte-americanos, especialmente os arquivos da CIA.

O leitor descobre no livro de Moniz Bandeira duas contribuições essenciais à compreensão de um evento que marcou profundamente a história do Chile e a vida de tantos exilados latino-americanos que se refugiaram naquele país, fugindo de outras ditaduras militares. Em primeiro lugar, a história interna do país e a articulação de forças econômicas, militares e políticas que contribuiu para desestabilizar o governo de Allende. Em segundo lugar, a ingerência de forças externas, tanto aquelas do sistema econômico, que René Armand Dreifuss chamou de *internacional capitalista*, como a decisiva ingerência da CIA por

meio de suas *operações encobertas*, e a ajuda da diplomacia militar paralela dos regimes da América do Sul. *Fórmula para o caos*, o título do livro, foi tomado da denominação dada pela própria CIA para o conjunto de atividades com que ela mesma tramava o golpe militar.

Inspirado pela idéia de Antonio Gramsci, Bandeira escreve com o objetivo de tornar conscientes essas forças que explicam o passado e podem influir sobre o presente. Um livro de história para ler por quem pretende dela ser parte ativa em seu próprio tempo.

Com efeito, espalhavam-se nos anos 1960 e 1970 os regimes militares pela América do Sul. O aprofundamento de estudos sobre casos como o chileno conduz o leitor ao conhecimento das forças que subjaziam em sua origem e evolução por toda a região. Por isso tais estudos, como este sobre o Chile, feito com tanta fidelidade às fontes, objetividade descritiva e linguagem escorreita, tornam-se indispensáveis ao conhecimento da América do Sul, da margem de autonomia dos Estados nacionais e de sua vulnerabilidade.

Temas delicados e relevantes que envolvem o governo Allende são expostos pelo autor com coragem: o papel da diplomacia brasileira e do governo dos Estados Unidos; a importância da instabilidade financeira e econômica; o envolvimento de empresas multinacionais com elites políticas e militares; a ação de organizações revolucionárias; o

* MONIZ BANDEIRA, L. A. *Fórmula para o caos: a derrubada de Salvador Allende, 1970-1973*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008 (ISBN 9788520007228).

** Professor Titular de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB (alcervo@unb.br).

processo eleitoral. Sobretudo, a ação de poderosa força desestabilizadora norte-americana, a CIA, sobre governos democráticos, como foram os governos de João Goulart no Brasil e de Salvador Allende no Chile, ambos derrubados com ajuda externa decisiva. E os planos: planos de reforma política, de reformas sociais, planos de conspiração, de apoio, planos de insurgência e de contra-insurgência, planos de salvação da pátria.

A CIA foi, segundo a conclusão do autor, o grande vencedor do 11 de setembro de 1973, dia do golpe. Allende e seu projeto de implantação do socialismo pela via pacífica, o grande perdedor. Mesmo porque contrariou, talvez sem saber, a teoria marxista, no ponto em que esta concebe a transição

para o socialismo como via natural da organização capitalista, ponto de chegada, maturação. Como a própria União Soviética não havia reunido tais condições, o socialismo de Estado lá teve de ser implantado pelo terror. Ademais, Moniz Bandeira chega a uma terceira conclusão: os militares chilenos, entre os quais o próprio general Carlos Prats, comandante do Exército, entenderam o projeto socialista como uma utopia e os regimes militares de Brasil e Argentina não tolerariam outra Cuba socialista, desta feita na América do Sul.

Recebido em 14/11/2008

Aprovado em 18/11/2008

