

MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Nº 94

Maio – 2008

S U M Á R I O

- 2 A questão paraguaia: de novos paradigmas externos a uma diplomacia de resultados para vizinhos turbulentos
José Ribeiro Machado Neto
- 6 Revisões nas políticas interna e externa do Paraguai face ao fim do jugo colorado sobre o país
Evandro Farid Zago
- 10 Afinidades eletivas, solidariedade e convergência no início do século XXI: Apontamentos sobre as relações entre o Brasil e os países do Sistema de Integração Centro-Americana (SICA)
Carlos Federico Domínguez Ávila
- 12 China e Índia – “Chindia” (II): vasta estrutura econômica em construção
Paulo Antônio Pereira Pinto
- 15 A Cúpula da OTAN em Bucareste – questionamentos e desafios para a cooperação na área de segurança
Izadora Xavier do Monte
- 19 As crises do Quênia e do Zimbábue e a intervenção internacional
Márcio Santos de Santana
- 21 Independência de Kosovo: políticas de identidade e governança global
Mariana Yokoya Simoni
- 26 Balanço das relações Rússia-Geórgia: instrumentalização do separatismo em estratégias de afirmação regional
Pablo P. Sampedro Romero
- 29 O legado de Henry Kissinger
Paulo Roberto de Almeida
- 32 Veteranos nos Estados Unidos: McCain ou Obama?
Virgílio Arraes
- 34 La Nuova Política Estera della Seconda Repubblica: as dimensões da política externa italiana no governo Silvio Berlusconi
Ricardo dos Santos Poletto
- 39 Expansão e reforma da OTAN: as dificuldades da consolidação da aliança euro-atlântica no pós-Guerra Fria
Rafael da Soler

A questão paraguaia: de novos paradigmas externos a uma diplomacia de resultados para vizinhos turbulentos

JOSÉ RIBEIRO MACHADO NETO*

O Brasil, a partir da década de 1970, ao realizar investimentos no Paraguai e na Bolívia para o suprimento de energia elétrica e gás – insumos estratégicos necessários à manutenção do crescimento econômico – objetivou, com relativo êxito, ganhos de oportunidade para a sua maturidade industrial. Além disso, passaria a contribuir de maneira direta para a integração multilateral, tornando seus passos letárgicos em saltos participativos na mudança de configuração geoeconômica da América Latina no cenário econômico internacional.

Para tanto, usou em larga escala a diplomacia ortodoxa baseada nas relações históricas seculares que ainda caracterizavam, naquela década, a política da boa vizinhança para a cooperação e, num plano mais elevado, para a integração regional. Entretanto, sem atentar para possíveis imbróglis advindos de mudanças de governo e de regimes políticos em ambos os vizinhos até então tidos como pacíficos e ávidos receptores de capitais forâneos para a implementação de transformações estruturais em seus espaços geográficos visivelmente pouco receptivos a políticas governamentais inovadoras. Os investimentos externos, ainda que majoritários não chegaram a interferir na soberania nacional desses vizinhos, mas sim, transformaram-se em agentes aceleradores de suas economias.

Bolívia e Paraguai, países mais pobres da América do Sul, contavam com populações reduzidas, em termos de 5,3 milhões e 3,11 milhões de habitantes respectivamente em fins de 1970, e não apresentavam – como ainda não apresentam atualmente – reais

possibilidades de gerar expressivos contingentes de mão-de-obra, mantendo-se, portanto, na esfera caudatária da agro-exportação. Apesar disso, pareciam acomodar-se pacificamente aos seus respectivos *status* de pobreza amparados em regimes fortes, na sua maior parte originários de golpes militares e em modestas contribuições de capitais externos, por volta de US\$ 90,5 milhões e US\$ 31,7 milhões respectivamente. Suas oportunidades de ruptura do *ancien regime latin*, ou seja, do ciclo estrutural de pobreza teriam que vir, necessariamente, do setor externo, tendo em vista, ainda, suas configurações geopolíticas centrais, distantes do mar, geradoras de altos custos de movimentação comercial e, inclusive, de uma séria inadimplência mediterrânea, que colocam o Paraguai e a Bolívia em desvantagem na absorção de economias externas.

Investimentos externos diretos são sempre bem-vindos, mesmo quando se conflitam com arroubos nacionalistas, o que sempre diminui a sua eficácia. Capital e nacionalismo nunca combinaram para o atingimento de objetivos comuns e os melhores exemplos desse corolário são as recuperações rápidas das economias japonesa e alemã no último pós-guerra, onde capitais norte-americanos e ingleses foram mais do que bem recebidos. Dessa forma, em algumas situações de calma política em países hospedeiros, investimentos externos se transformam nos principais agentes modeladores das relações de intercâmbio; além de responsáveis pela distribuição de considerável fatia das externalidades geradas pelo comércio exterior. Apresentam-se, portanto, como

* Doutor em História das Relações Internacionais e professor de Formação Política e Econômica da América Latina e do Brasil; professor voluntário do curso de Relações Internacionais e pesquisador colaborador do Centro Integrado de Ordenamento Territorial – CIORD da Universidade de Brasília – UnB (machadoneto@br.inter.net).

atenuantes dos aspectos negativos da tese cepalina da deterioração em longo prazo das relações de troca entre países pobres e ricos.

A atual questão paraguaia – notadamente política e internamente consolidada – se assenta claramente no esforço da oposição ao até então majoritário Partido Colorado há mais de meio século, ascendido ao poder no início da era Stroessner (1954-1989). A sua exaustão, tão aflorada em inclemências partidárias, permitiu – a exemplo do Chile – a formação de uma nova *Concertacion de Partidos por la Democracia* dos idos de 1990: cerca de 20 partidos e vários movimentos políticos e sociais liderados pelo partido Aliança Patriótica para a Mudança (APC), liderada por Fernando Lugo.

Ainda que não majoritário, o partido conduzido pelo ex-bispo católico – exilado dos atuais cânones da Igreja latino-americana e suspenso pelo Vaticano após abandonar a batina em 2006 – venceu a disputa para a Presidência paraguaia, com a margem de 40,8% dos 92,0% votos apurados de 2 800 mil eleitores. Uma vitória relativamente expressiva contra 30,8% da candidata governista Blanca Avelar e 22,0% do candidato Lino Oviedo, ex-comandante do exército paraguaio e líder do partido União Nacional de Colorados Éticos (UNACE), uma dissidência do Partido Colorado.

A eleição de 20 de abril em Assunção deve ser considerada como uma nova vitória da democracia sul-americana contra os espectros das ditaduras militares vigentes até a década de 1980, não obstante denúncias de ingerências bolivarianas negadas veemente por Caracas. Aplaudido pela Argentina, Brasil e Equador em primeira instância, o pleito paraguaio não tem forças suficientes e necessárias para promover uma rápida aproximação com alterações de política externa da nova governabilidade com os seus vizinhos, particularmente, o Brasil, considerado ao longo da propaganda do candidato eleito como um explorador e imperialista diante das economias meridionais, além de contrário à tese de uma “América Latina unida, sem fronteiras, de países irmãos”, excetuando-se neste caso, o Brasil.

A vitória de Lugo, ainda que espelhe o mais recente exercício democrático na América Latina,

guarda estreita semelhança com a experiência boliviana para a autodeterminação via nacionalismo baseado em políticas autárquicas de seus recursos naturais não renováveis, independentemente de vigência de acordos internacionais firmados com outros Estados, notadamente, o Brasil. O recente exemplo boliviano de ruptura de acordos parece aproximar-se do Paraguai, tendo como ponto de partida a insatisfação com o curso do MERCOSUL, onde os ganhos externos assemelhados com os do Uruguai eclodiram em protestos antes da eleição presidencial em Assunção e Montevideú. A persistência do anfitrião do MERCOSUL poderá construir novas avenidas de descontentamentos intra-bloco motivando o rápido retorno da prática de acordos bilaterais de cooperação e comércio, amplamente prejudiciais à recuperação do MERCOSUL.

A economia paraguaia atual tem seu centro dinâmico no setor agro-exportador. Em 2007 o montante de suas exportações foi de US\$ 2,4 bilhões, correspondentes a 23,5% do PIB de US\$ 10,2 bilhões; suas importações cerca de US\$ 5,2 bilhões; e o saldo da balança comercial de (-) US\$ 2,8 bilhões. O PIB per capita não ultrapassa US\$ 1,5; os níveis de desemprego da ordem de 11,4% e de população abaixo da linha de pobreza de 32%. Trata-se de um quadro nada promissor em termos de visão de futuro. Assunção vislumbra, portanto, na reformulação imediata do Tratado firmado em 1973 – cuja validade estende-se até 2023 – que permitiu a construção da hidroelétrica de Itaipu, um quase acerto geral de contas.

Os antecedentes da usina de Itaipu remontam a negociações de junho de 1960, com a assinatura da Ata do Iguazu, na qual o Brasil e o Paraguai manifestavam disposição para avaliar o aproveitamento hidráulico pertencente a ambos os países, no Rio Paraná, do salto de Sete Quedas até a foz do Rio Iguazu. Nessa oportunidade, o Brasil e Paraguai foram representados por Juracy Magalhães e Sapena Pastor, ambos, respectivamente, Ministros das Relações Exteriores. Esse ato causaria apreensão dos argentinos, tendo em vista a magnitude do projeto e, segundo Buenos Aires, interferências estratégicas na geopolítica portenha.

O início dos trabalhos ocorreu em 1971 após a constituição do Consórcio formado pelas empresas ítalo-americano, tendo posteriormente a participação da empresa brasileira Mendes Júnior. Em abril de 1973, Brasil e Paraguai assinaram o Tratado de Itaipu, acordando o aproveitamento hidroelétrico do Rio Paraná e em 1974 foi criada a Itaipu binacional para gerir a construção da usina, sob a responsabilidade do coronel Costa Cavalcanti. Posteriormente, em 1979 ocorreu a assinatura do Acordo Tripartite entre Brasil, Paraguai e Argentina, para o aproveitamento dos recursos hidráulicos do rio Paraná, das Sete Quedas até a foz do Rio da Prata.

O diploma de 1979 estabeleceu os níveis do Rio da Prata e as mutações viáveis para novos empreendimentos hidrelétricos na bacia pertencente aos três países signatários, contribuindo de maneira efetiva para a integração regional, pacificação da região e para uma distribuição relativa de externalidades advinda do uso de recursos naturais. Além disso, contribuiu também, para estreitar as identidades entre os regimes militares de exceção, chefiados por João Figueiredo, do Brasil, Alfredo Stroessner, do Paraguai e Jorge Rafael Videla, da Argentina.

A usina, até então a maior do mundo, foi inaugurada em 1982, com a capacidade média de geração de energia elétrica de 92 mil gigawatts/hora, com um excedente de 17 mil gigawatts/hora. Da energia gerada em Itaipu apenas 5% é consumida pelo Paraguai e os 95% restantes pelo Brasil. O excedente paraguaio de 45%, por força do tratado, é vendido anualmente ao Brasil por US\$ 550 milhões, que após deduções contratuais gera um valor líquido de US\$ 300 milhões. Pelo Tratado de Itaipu o Paraguai tem direito a 50% da energia gerada. Entretanto, por não ter alcançado um relativo desenvolvimento industrial nesses últimos trinta anos, o Paraguai vê-se impedido de consumir a energia gerada em Itaipu e, em contrapartida, transfere para o Brasil, mediante constante propaganda política de grande aceitação, a responsabilidade do seu descompasso econômico em relação aos seus parceiros latinos.

O Brasil paga US\$ 42,50 por megawatt/hora acrescidos de US\$ 2,81 referentes a um adicional sob a modalidade "cessão de energia", totalizando

US\$ 45,31 por megawatt/hora, valor que tem se constituído a base discordante paraguaia, que segundo o *staff* paraguaio, estaria plenamente defasado em termos de mercado. Ao reivindicar a antecipação da revisão contratual, o Paraguai não visa somente a "atualização" do preço megawatt/hora, mas ganhos capazes de compensar a larga defasagem de economia em relação aos seus parceiros do MERCOSUL. Apregoaram informalmente o pagamento anual sob a forma de produto correspondente a 80 milhões de barris de petróleo em vez de unidades monetárias da energia não utilizada no seu processo produtivo. Esta proposição daria ao Paraguai a possibilidade de aportar anualmente o montante de US\$ 8 bilhões, equivalentes a 78,4% do PIB atual.

Após uma revisão de expectativas com vistas a evitar o arbítrio, o prolongamento das negociações, ou aceitação da ruptura contratual – a exemplo da Bolívia – que pode causar retraimentos comerciais e diplomáticos, o presidente eleito diz aceitar um acordo compensatório em termos de US\$ 2 bilhões anuais. Trata-se de um acréscimo de 264% anuais do atual aporte, em um nível superior ao mais elevado precedente no mercado de energia. Este valor corresponde ainda a 20% do valor atual do PIB paraguaio, permitindo-lhe, dessa forma, a taxa de incremento de 20%, portanto, superior a do crescimento de toda a América Latina e América Central reunidas.

No Brasil, a pretensão paraguaia tem sido considerada peremptória, inoportuna e irritante e, sob o espectro bolivariano, agressiva ao curso das relações bilaterais com o Paraguai, além de prejudiciais à recuperação do MERCOSUL e à realização de novos investimentos em solo paraguaio. Pelos seus impactos na mídia sul-americana as autoridades brasileiras parecem estar divididas. Algumas se posicionam a favor de compensações imediatas ao Paraguai. Outras se manifestam contrárias e, principalmente, à revisão do tratado e que esta nada teria com a segurança do Cone Sul. Assim, torna-se difícil o estabelecimento de um diálogo coerente que possa evitar rupturas no bilateralismo vigente, sem perdas recíprocas. Apesar de discordantes,

os posicionamentos no Brasil podem, através da discussão ampla, de aspectos comerciais, econômicos e até estratégicos, levar o *affair* paraguaio a um ponto comum sem possibilidades de rupturas da regularidade de transações comerciais.

Há uma necessidade imediata de participação dos principais segmentos da sociedade brasileira para o elenco de soluções para o que tende a ser uma nova crise política. Para tanto, através da inserção de líderes políticos e empresariais – levando-se em conta que a energia produzida por Itaipu representa 20% do consumo nacional, com sérias implicações econômicas –, de congressistas e de integrantes dos Ministérios da Defesa e das Minas e Energia. A extensão do *affair* poderá reascender os ânimos bolivianos no que diz respeito à construção das hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio na extensão do Rio Madeira, exigindo novas negociações, postergações e reversão de expectativas na região. Por conseguinte, novos descompassos político-diplomáticos com a irrequieta e instável vizinha Bolívia, séria candidata à secessão, cujas conseqüências ainda não podem ser dimensionadas.

Outro aspecto a ser levado em consideração diz respeito aos *brasiguaios*, responsáveis por considerável parcela das exportações agrícolas paraguaias, principal motor da economia paraguaia, quiçá um

motivo para uma próxima reformulação na legislação paraguaia sobre a propriedade da terra. Investir no Paraguai sob a forma compensatória pode tornar-se uma nova assunção de riscos diante da repetição nacionalista, podendo, inclusive, resultar numa perda de capitais. Ceder à revisão imediata do tratado seria um novo desvio diplomático e uma nova forma de evasão voluntária de divisas, pois é correto afirmar que os preços se impõem, independentemente das conseqüências e de fenômenos que motivam suas ascendências, na maioria das vezes, pulverizando divisas.

Diante de sucessivas idas e vindas das mentes diplomáticas e lideranças políticas, mais uma vez deparamos com a ausência de uma diplomacia presidencial una, de pragmatismos recíprocos, logo, de resultados, e não trina com dispersão de objetivos, como tem se manifestado há tempos diante de vizinhos turbulentos. Pressões internas motivadoras de novos paradigmas externos ainda não afloraram, estão silenciosas, albergadas e sob o toldo diplomático que esperamos ser capaz de portar-se à altura da herança, ainda que em outras eras, forjada pelo barão do Rio Branco. Finalmente, que desta vez, não persistam espaços para apatias prejudiciais ao interesse nacional, diante da mais recente e perturbadora extensão bolivariana.



Sobre Meridiano 47

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

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

Revisões nas políticas interna e externa do Paraguai face ao fim do jugo colorado sobre o país

EVANDRO FARID ZAGO*

Após um longo período de 61 anos à frente da Presidência paraguaia, o Partido Colorado foi retirado do poder nas eleições do último vinte de abril. Até então, o grupo detinha o espantoso recorde de ser o partido que, na atualidade, há mais tempo governava um Estado. Líder da oposição, o ex-bispo Fernando Lugo foi grande responsável pela modificação no panorama político do Paraguai. Ele foi a figura que comandou uma ampla coalizão da esquerda nacional – a Aliança Patriótica para Mudança (APM) –, acabando por lograr o que muitos já haviam considerado impossível: desvincular dos colorados a Presidência do país.

Dadas as recentes transformações, a presente análise delineará a nova gênese que se espera observar na conjuntura política da nação. Para tal, primeiramente será mostrada a forma pela qual o Partido Colorado está, intrinsecamente, ligado ao Estado paraguaio, assim como as conseqüências imediatas de seu afastamento. Em seguida, as prováveis medidas de adaptação a serem tomadas por parte da coalizão vitoriosa nas eleições serão elencadas. Parte-se, então, para as repercussões internacionais do fato, que abrangem implicações para a ala esquerdista sul-americana, para o relacionamento bilateral com o Brasil e, por fim, para os vínculos do Paraguai com China e Taiwan.

No decorrer das mais de seis décadas em que dominou a política doméstica paraguaia, o Partido Colorado conseguiu se tornar, ele próprio, uma representação da cultura do país. Na atualidade, é praticamente impossível estabelecer distinção entre as políticas públicas nacionais e as coloradas, visto

que ambas fundiram-se, paulatinamente, durante todo o período em que a bancada dominante permaneceu no governo. Exemplo da amplitude do poderio colorado está na filiação obrigatória ao grupo por parte de todo funcionário público, o que infla seus contingentes em mais de 200 mil membros. Partindo-se do simples fato de que filiados a certo partido têm preferência por seus próprios candidatos, a mera votação do funcionalismo público já concede vantagens consideráveis para qualquer colorado que queira concorrer a eleições.

O dito partido encontrava-se tão arraigado ao poder paraguaio que, no decorrer das eleições presidenciais, à medida que percebia a real chance de perder a disputa, partiu para estratégias pouco ortodoxas com vistas à diminuição da proeminência da oposição. Em março deste ano, por exemplo, os colorados foram acusados de falsificar 1700 documentos de identidade, que seriam usados no dia da votação para garantir mais votos para seus candidatos. Essa seria, segundo a APM, apenas uma pequena mostra das fraudes que ainda cometeria a ala direita. Em seguida, no mês de abril, o atual presidente do Paraguai, o colorado Nicanor Duarte, tentou retirar um dos Ministros do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral de seu cargo. O órgão é encarregado de julgar as eleições do país e o Ministro em questão, o único representante da esquerda no corpo de três juízes do Tribunal. A estratégia de Duarte foi a declaração pública de que o Ministro teria cometido plágio em sua tese de doutorado, feita no ano 2000. Dessa forma, a atitude seria típica da oposição “manipuladora” e “mentirosa” que viria

* 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).

a ocupar a Presidência caso Fernando Lugo vencesse as eleições. O Ministro acabou, conseqüentemente, por renunciar ao seu título de doutor, mas não ao cargo ocupado no Tribunal. Por fim, ainda no mês de abril e já às vésperas do processo de votação, Nicanor Duarte afirmou que “agitadores” bolivianos, venezuelanos e equatorianos estariam sendo infiltrados pela APM em território paraguaio, com o intuito de promover a balbúrdia e a desordem pública durante as eleições. A oposição, contudo, negou veementemente as acusações; a tranquilidade observada no dia vinte de abril mostraria que estava correta. Percebe-se, destarte, que a forma pela qual o Partido Colorado enxergou seu afastamento da Presidência dava patentes ares de desespero.

A derrota que se seguiria às iniciativas coloradas para não perder as eleições criou, em conseqüência, dúvidas acerca da viabilidade do partido em continuar unido como pólo central da direita do Paraguai. Já durante as prévias eleitorais para a definição de seu candidato a Presidente, uma marcante ruptura foi observada no interior do grupo. Havia disputa entre Blanca Ovelar e Luis Castiglioni pela nomeação para a candidatura. Após votações internas, Ovelar acabou por ser escolhida. Castiglioni, insatisfeito com a decisão, comandou a debandada da facção colorada que o havia apoiado em sua campanha nas prévias. Assim, nas eleições presidenciais, o partido não concorreu com a tradicional coesão que normalmente se observava. A ruptura de Castiglioni pode, deste modo, ser apenas uma mostra inicial de mais cisões que ainda virão a ocorrer entre colorados.

Questionamento pertinente à atual conjuntura paraguaia é aquele que se refere à busca por razões para a derrota colorada justamente agora, após mais de seis décadas de ocupação do governo de Assunção. O que se percebe é o acúmulo de anos de insatisfações populares relativas ao manejo insatisfatório dos negócios públicos e a constatação do esgotamento do modelo político colorado. O país é, atualmente, o segundo mais pobre da América do Sul, possuindo indicadores econômicos e sociais pouco promissores. Assim, pode-se afirmar que o povo paraguaio finalmente percebeu que a

tutela dos Colorados seria incapaz de trazer efetivo progresso para sua nação. O descontentamento com o tradicional partido já havia sido mostrado nas eleições de 1998, quando o candidato favorito à Presidência chegou a ter sua vitória substancialmente ameaçada pela oposição. Ademais, a supracitada cisão interna do grupo fez com que este chegasse desgastado e pouco coeso às últimas disputas, acentuando seu grau de vulnerabilidade.

A presença colorada na conjuntura política paraguaia, no entanto, não deve ser subestimada. O grupo direitista ainda detém a maioria no Legislativo nacional, o que pode implicar em relevantes conseqüências para o mandato de Fernando Lugo. É questionável, assim, o grau de governabilidade que o futuro Chefe de Estado terá durante seus cinco anos à frente do poder. Por isso, é possível que a APM tenha de fazer concessões para que seu governo não seja dificultado por um Parlamento excessivamente rebelde. No longo prazo, a posição do Partido Colorado como opositor pode, inclusive, ser um impasse aos planos reformistas de Lugo. O ex-bispo milita pela reforma agrária num país caracterizado pela alta concentração de renda, buscando o fim da marginalidade e da exclusão social – projetos que necessitam de apoio parlamentar para sua efetiva implementação.

Dada a retirada colorada da Presidência, também o âmbito regional sul-americano é palco de transformações. A chegada de mais um líder de esquerda ao comando de uma nação do subcontinente intensifica tendências que já vêm sendo observadas há alguns anos. É perceptível, nesse contexto, a existência de dois blocos na esquerda regional: um brando e outro radical. Do primeiro, fazem parte o brasileiro Lula, a argentina Cristina Kirchner e a chilena Michelle Bachelet. Já a ala mais radical é integrada pelo Presidente Hugo Chávez, da Venezuela, por Evo Morales, à frente da Bolívia e pelo equatoriano Rafael Correa. Dada essa conjuntura, o mais provável é que Lugo enquadre-se ao grupo mais brando. O líder da APM já se declarou politicamente moderado e chega a recusar o rótulo de “esquerdista”. Ainda assim, foi acolhido por Chávez como um “companheiro” e eventual intensificador

de suas diretrizes de integração regional. Lugo, todavia, recusa fortemente uma das mais marcantes linhas de ação do Presidente venezuelano: o anti-americanismo. O paraguaio já se mostrou veemente no rechaço a tal concepção de política externa.

Outra modificação no perfil da atuação internacional paraguaia diz respeito a suas relações bilaterais com o Brasil, no tocante à usina binacional de Itaipu. Esta foi criada após a assinatura de um tratado, em 1973, entre o ditador colorado Alfredo Stroessner e o general brasileiro Emílio Garrastazu Médici. Com a chegada, no Paraguai, de um partido diferente ao poder, é reforçado o ímpeto do país para renegociar o acordo firmado com os vizinhos. O documento determina, para cada nação, a posse de metade dos 12 mil megawatts de energia produzidos pela usina. O excedente, não utilizado por qualquer uma das partes, deve ser vendido à outra por um preço fixo – equivalente ao custo de produção. Atualmente, o Brasil usa 95% da energia produzida em Itaipu e o Paraguai, apenas 5%, vendendo os 45% restantes aos brasileiros. Dessa forma, o Brasil transfere cerca de US\$ 300 milhões anuais aos paraguaios na compra de energia. Fernando Lugo, contudo, advoga que tal preço, abaixo do praticado pelo mercado, seria uma injustiça para com seu país: o ideal seria o recebimento de, ao menos, US\$ 2 bilhões anuais. O Presidente Lula, por sua vez, recusa-se a revisar o Tratado, mas não descarta a possibilidade de negociação acerca do valor da energia comprada.

A temática “Itaipu” possui grande repercussão entre a população paraguaia. O Brasil chega, inclusive, a ser tido como nação imperialista em decorrência da dita “deslealdade” do acordo. Posto que, como supracitado, o Partido Colorado concentrou, historicamente, o poder político do Paraguai, sua sociedade, de maneira geral, permaneceu isolada do comando dos assuntos públicos domésticos. Assim, a contestação de Itaipu pode ser vista como forma de identificação nacional com uma meta de política externa. A falta de mando no panorama interno faz com que os protestos do povo sejam extravasados para dinâmicas internacionais.

Hans Morgenthau, em *A Política entre as Nações*, já afirmava que a massa de indivíduos

que não se consegue identificar com as dinâmicas domésticas de poder acaba por transpor os anseios pessoais para o engajamento externo de seu país. As sociedades criam maneiras de tolher as aspirações políticas individuais, representadas, por exemplo, por leis, costumes e normas éticas. Assim, no caso paraguaio, pode-se atestar tal fato com notável intensidade. Os 61 anos de mando colorado fizeram com que a maioria da população fosse impossibilitada de participar no jogo político doméstico. O grupo, como poucos no mundo, conseguiu concentrar em si ostensiva gerência do aparato estatal, reduzindo a democracia nacional a níveis de extrema precariedade. Morgenthau disserta nesse sentido, defendendo que, em dada comunidade, apenas um grupo pequeno de pessoas exerce o poder perante a maioria. Tal maioria, vendo-se incapaz de se satisfazer politicamente na circunscrição das fronteiras nacionais, projeta suas aspirações para o meio externo. No caso paraguaio, é nesse ponto que a usina binacional ganha destaque. Ela consegue atrair a atenção de um povo que, internamente, é mal representado e cujos desejos são pouco atendidos pelo governo central. Itaipu compensa a vontade da população de participar nas decisões nacionais. Transfere-se, dessa forma, a insatisfação paraguaia para um agente externo: o “imperialismo brasileiro”. As frustrações do povo são canalizadas pelo nacionalismo e focadas no país vizinho.

Além da questão da hidrelétrica, também a presença dos chamados “brasiguaios” merece destaque em se tratando da relação Paraguai-Brasil. Os brasiguaios são brasileiros – em sua maioria, paranaenses – que, desde os anos 1970, têm se mudado para o país vizinho. A migração deu-se, em especial, após a abolição de uma lei paraguaia que proibia a venda de terras nacionais a estrangeiros. Assim, visto que as propriedades no país chegavam a custar oito vezes menos que no Brasil, diversos brasileiros adquiriram terras no Paraguai. Atualmente, o número de brasiguaios chega a 500 mil, sendo que apenas 115 mil possuem status legal no país. O cultivo de soja por tal população exerce destacável papel na economia paraguaia, correspondendo a 30% do PIB nacional.

Os problemas relativos aos brasiguaios baseiam-se, em grande medida, na afirmação de que o dinheiro ganho em terras paraguaias é simplesmente remetido ao país de origem, sem que haja retornos locais para a atividade desenvolvida. A isso se soma o fato de que considerável parte das fazendas ocupadas possui propriedade litigiosa ou ilegal, fazendo com que a própria presença dos brasiguaios seja questionada pela população do Paraguai. Nesse contexto conflituoso, a proposta de extensa reforma agrária de Fernando Lugo choca-se com os interesses dos agricultores brasileiros. Teme-se que suas terras sejam ostensivamente desapropriadas, visto que há rumores acerca do uso de fazendas produtivas, mas não possuidoras de título de propriedade, para a reforma pretendida. O Presidente eleito, por sua vez, descartou os boatos e procurou tranquilizar os brasiguaios quanto a sua situação no país. Ainda assim, a incerteza quanto aos reais planos de Lugo mantém a tensão da problemática.

Ademais das repercussões bilaterais, relativas ao Brasil, e regionais, a respeito da América do Sul como um todo, também o relacionamento paraguaio com nações orientais sofre mudanças com a saída colorada do poder. O Paraguai é o único país sul-americano que reconhece Taiwan como país independente e com ele mantém relações diplomáticas. Ao longo das últimas décadas, o Partido Colorado representou um grande parceiro taiuanês na América do Sul. Em decorrência disso, foram feitos grandes investimentos na economia local pelos orientais, de forma que estes se colocam como um dos maiores parceiros

comerciais do Paraguai. Fernando Lugo, por sua vez, planeja rever tal situação. O ex-bispo declarou que almeja aproximar seu país da China, o que implicaria, de acordo com a política externa chinesa, no rompimento das relações paraguaias com Taiwan, pois, tradicionalmente, a China não permite que seus aliados possuam relacionamento diplomático com Taipé. Dessa forma, os laços estabelecidos com os taiuaneses teriam de ser rompidos para uma eventual aproximação com os chineses. Lugo promete, assim, modificar mais um traço típico do Partido Colorado que o antecedeu na Presidência.

As eleições presidenciais paraguaias de vinte de abril colocam-se, de acordo com os argumentos acima desenvolvidos, como incontestavelmente históricas. O fim do domínio colorado de 61 anos presta-se como ponto-chave na transformação do panorama político do país; a maioria dos paraguaios sequer era nascida na última vez em que um não-colorado esteve à frente da nação. As perspectivas de mudança congregam tanto alterações na cultura política do Paraguai quanto modificações em seu perfil de inserção internacional. A esquerda latina ganha um aliado, enquanto Brasil e Taiwan, de certa forma, perdem-no. Nesse contexto, Fernando Lugo representa a esperança de reformas e avanços no segundo país mais pobre da América do Sul. Resta apenas saber se a eterna situação saberá portar-se na oposição, concedendo razoável grau de governabilidade a um líder que chega à Presidência pretendendo transformar a alma colorada do Paraguai.



Afinidades eletivas, solidariedade e convergência no início do século XXI: Apontamentos sobre as relações entre o Brasil e os países do Sistema de Integração Centro-Americana (SICA)

CARLOS FEDERICO DOMÍNGUEZ ÁVILA*

A participação do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na reunião de cúpula dos países membros do Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) – Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá e República Dominicana – na cidade de São Salvador (El Salvador), em 30 de maio de 2008, confirma o bom momento das relações econômicas, políticas e sócio-culturais entre as partes, bem como a continuidade do chamado processo de São José – vigente desde o ano de 2000.

Com efeito, as relações em questão têm como referente imediato a primeira reunião Brasil-SICA na capital costarriquenha. Na oportunidade, o presidente Fernando Henrique Cardoso fez a primeira visita de um mandatário brasileiro à Costa Rica – e à região. Desde 2003, o presidente Lula visitou pelo menos quatro vezes o istmo, o que demonstra um alto, persistente e crescente interesse de estreitar vínculos anteriormente pouco desenvolvidos ou

claramente desdenhados por ambas as partes em função de privilegiar parcerias com outros países.

As relações econômicas entre o Brasil e os países do SICA incluem fluxos comerciais, investimentos produtivos, cooperação técnica horizontal e transferência de tecnologia. Especificamente no que diz respeito ao comércio, os fluxos Brasil-SICA têm sido muito dinâmicos nos primeiros anos do século XXI. O valor das exportações brasileiras com destino aos 8 países que formam parte do Sistema de Integração Centro-Americana cresceu de US\$ 492 milhões em 2000 para US\$ 1,9 bilhões em 2007. Entretanto, no mesmo período o valor das importações brasileiras procedentes daqueles países aumentou modestamente de US\$ 49 milhões para US\$ 205 milhões. Conseqüentemente a balança comercial geral vigente é claramente favorável para o lado brasileiro, e as perspectivas para o futuro são muito semelhantes (ver Quadro 1).

Quadro 1: Tendências de comércio Brasil-SICA, 2000 e 2007 (milhões de US\$ FOB)

	Exportações brasileiras com destino a:			Importações brasileiras procedentes de:		
	2000	2006	2007	2000	2006	2007
Belize	2	4	4	0	0	0
Costa Rica	119	427	482	30	117	154
El Salvador	41	213	176	0	2	4
Guatemala	76	319	256	1	6	12
Honduras	31	140	131	0	2	5
Nicaragua	9	59	55	0	0	0
Panamá	82	304	383	16	13	17
República Dominicana	132	364	459	2	4	13
Total	492	1.830	1.946	49	144	205

Fonte: Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (AliceWeb). "0" Representa menos de um milhão de dólares. Consulta em 28 de maio de 2008.

* Doutor em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB e professor e pesquisador do Centro Universitário UNIEURO e do Instituto de Ensino Superior de Brasília – IESB (cdominguez_unieuro@yahoo.com.br).

No campo político, o diálogo entre o Brasil e os países do SICA é cada vez mais intenso, complexo e construtivo. Em geral, o diálogo político acontece em nível bilateral e multilateral. Conseqüentemente, os encontros entre as autoridades políticas e diplomáticas brasileiras e centro-americanas são bastante freqüentes e convergentes, seja nas cimeiras de Chefes de Estado ou nas reuniões ministeriais.

A agenda política vigente entre o Brasil e o SICA inclui os seguintes tópicos: a preservação e fortalecimento da Democracia, a promoção e proteção dos Direitos Humanos, a proteção do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável, a manutenção da paz e da segurança internacional, e o aperfeiçoamento dos mecanismos de integração e coordenação regional e global. A agenda política Brasil-SICA também inclui a participação de atores não-estatais tais como: partidos políticos, empresas transnacionais, organizações não-governamentais, organizações profissionais, sindicais e camponesas, instituições religiosas, guerrilhas e outras forças irregulares, entidades sub-nacionais de governo, dentre outros.

Quais são as perspectivas para o futuro das

relações Brasil-SICA? Ainda que não exista uma resposta completa nem definitiva para esta pergunta, é possível sim identificar alguns cenários plausíveis. Levando-se em consideração o intervalo temporal do próximo decênio é possível imaginar três grandes cenários para as relações em questão. Tais cenários poderiam ser denominados de: (a) inercial, (b) otimista, e (c) pessimista.

Acredita o autor deste artigo que as relações entre o Brasil e os países do SICA terminarão avançando por algum ponto intermediário entre os cenários inercial e otimista. Em tal hipótese, tratar-se-ia de um cenário com moderado otimismo. Nele permitir-se-ia trabalhar numa agenda fundamentada tanto no pragmatismo, como nas afinidades eletivas, na sensibilidade, na solidariedade e na comunidade de interesses e valores. No marco das dramáticas transformações globais e hemisféricas vigentes nos primeiros anos do XXI, tal cenário implicaria alcançar o objetivo de estabelecer relações maduras, sólidas, construtivas e mutuamente benéficas para brasileiros e centro-americanos. Sendo que a visita do presidente Lula a El Salvador – aparentemente – confirma o cenário supracitado.



Como publicar Artigos em Meridiano 47

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

China e Índia – “Chindia” (II): vasta estrutura econômica em construção

PAULO ANTÔNIO PEREIRA PINTO*

No momento, é impossível tratar sobre as relações entre a China e a Índia sem citar o livro “Billions of entrepreneurs – How China and India are Reshaping Their Futures and Yours”, por Tarun Khanna (Publicado por Penguin Group, 2007. Takun Khanna é Professor da “Harvard Business School” e escreveu o livro com base em vasta experiência pessoal de viagens pela China e Índia.), que visa a interpretar, a leitores ocidentais, oportunidades de negócios na vasta estrutura econômica em construção entre os dois países asiáticos emergentes.

Sua obra diferencia-se da maioria da literatura disponível sobre China e Índia, que, até recentemente, utilizava parâmetros de comparação entre a RPC e, quase sempre, o Japão, a Coreia do Sul, ou mesmo Taiwan. Os indianos eram, nesses estudos, associados, inevitavelmente, aos paquistaneses.

No momento, a China parece “descolar-se” do resto da Ásia Oriental, que continua a ser vista com atenção, por sua dinâmica própria. A Índia deixou de ter como referência o Paquistão.

China e Índia são, hoje, o foco de comparações inesgotáveis, para os leitores ocidentais, seja a respeito de seus respectivos processos de desenvolvimento econômico, seja quanto à inserção de cada país no cenário internacional, inclusive com o emprego de suas respectivas “soft power” (Nye, Jr. Joseph S. “Soft Power: The Means to Success in World Politics”. Public Affairs, 2004. O autor descreve tal poder como “a habilidade de obter o que você quer, atraindo e persuadindo os outros a seguirem objetivos seus”).

Para o observador em Mumbai, no entanto, o mais interessante tem sido o esforço de analistas indianos para explicar, ao seu próprio país, a “China”,

inclusive as razões para seu sucesso econômico recente.

Isto porque, como se sabe, o intenso intercâmbio comercial, a “cross-fertilization” cultural e mesmo a mistura étnica que prevaleciam, havia séculos, entre as duas civilizações, foram suspensos, a partir de 1962, com a guerra fronteiriça entre os dois países. Em 2007, no entanto, a China já se tornou o maior parceiro comercial da Índia, com trocas bilaterais no valor de US 37 bilhões. Espera-se que, em 2010, este comércio entre os dois países chegue a US 60 bilhões (Revista indiana “Business Today”, 10.02.2008, pag. 46).

Nessa perspectiva, a narrativa de Tarun Khanna – de nacionalidade indiana – é bastante simples, na medida em que seleciona alguns aspectos da vida econômica nos dois países. Cada capítulo é baseado em tais comparações, utilizando histórias de sucessos e fracassos de empresas, indivíduos e projetos nas nações vizinhas. Assim, o autor analisa, por exemplo, porque cidades podem ser construídas, praticamente da noite para o dia, na China, enquanto Mumbai não consegue, apesar de repetidos esforços, há anos, urbanizar sua favela Dharavi, a maior do mundo. Em contrapartida, o mercado de capitais indiano – também com sede em Mumbai – tornou-se respeitado mundialmente, a partir do início deste milênio, na medida em que a forte intervenção estatal chinesa mantém as instituições financeiras da RPC atrasadas.

Tarun Khanna questiona a razão de a indústria de “software” ter prosperado na Índia, mas não na China. Por que os chineses atraíram maior volume de capital externos do que os indianos. Busca explicar

* Diplomata de carreira e atualmente exerce a função de Cônsul-Geral do Brasil em Mumbai. As opiniões expressas neste artigo são de sua inteira responsabilidade e não refletem posições do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (papinto2006@gmail.com).

a razão da diferença de tratamento oferecido aos chineses de ultramar – que são bem vindos, com seus investimentos no país de origem – e aos indianos residentes no exterior – que hesitam, ainda, em aplicar seu dinheiro na terra onde nasceram ou de seus antepassados.

Ressalta, também, que as propostas para introduzir, na China, a “economia socialista de mercado” foram iniciadas com reformas no campo, enquanto, na Índia, pouco resultado pode ser visto com a redistribuição de terras. Em outro capítulo, analisa o sucesso indiano, em sua inserção internacional, com a exportação de “soft power”, manifestada em filmes de Bollywood, medicina tradicional e gurus, atraindo, assim, simpatias em diversas partes do mundo. Os chineses, de sua parte, especializam-se em “hard power”, isto é, explorando fortemente os recursos minerais e energéticos de países na África e América Latina, criando, assim, antipatias externas.

Cada parte de seu livro demonstra profundo conhecimento pessoal dos temas abordados, revelando ter o autor ampla vivência dos dois países. Sua carga de informação é, portanto, significativa. As conclusões, contudo, para o observador em Mumbai, deixam a desejar. Por exemplo, analisa que, além da influência budista – de origem indiana – na China, foi encontrado, também o registro do símbolo “om” – palavra que inicia toda a prece da religião hinduísta – em templo na cidade chinesa de Hangzhou, onde são crescentes os investimentos da Índia em “software”. Conclui, portanto, que a facilidade de absorção de tecnologia indiana, nesta metrópole da RPC, deve-se a predisposição histórica da China em receber influência da Índia.

O livro, ademais, busca ser um receituário a grandes empresas multinacionais ocidentais que queiram investir nos dois países. Seu conselho principal é o de que deveria ser emulado o exemplo da General Electric, que foi bem sucedida em empreendimento que teve como base o estabelecimento de “hardware”, na China, e de “software”, na Índia. Assim, caso se queira produzir um “chip” ou realizar um projeto de arquitetura, cabe recorrer a parceiros indianos. Se o investimento depender de estradas, portos, energia

e demais elementos de infra-estrutura eficiente, é melhor pensar no vizinho chinês.

Segundo este raciocínio, ambas as nações teriam muito a ganhar, em sua inserção na economia internacional, caso viessem a melhor articular suas complementariedades e vantagens competitivas. Retorna-se, portanto, ao tema de que a emergência atual da Índia e da China é, muitas vezes, analisada apenas na perspectiva da cobiça quanto ao acesso de centenas de milhões de seus potenciais consumidores à oferta de produtos e serviços estrangeiros.

Tais avaliações estariam mais adequadas ao debate, nas últimas décadas do século XX, quando o processo de globalização começou a prevalecer sobre as economias fechadas e centralmente planejadas.

Sabemos, agora, que a criação de uma economia global e o fortalecimento de novas tecnologias não erodiram culturas e valores locais. Verificou-se, pelo contrário, que, na medida em que as pessoas tiveram acesso a maior informação e educação, suas diferenças culturais se tornaram mais pronunciadas – não menos. Nesse processo, diferentes grupos demonstraram perseguir visões distintas de bem-estar, assim como reagiram de formas agressivas a ameaças perceptíveis a sua dignidade cultural.

Nessa perspectiva, conforme já exposto em colunas anteriores, as grandes questões deste novo milênio parecem dizer respeito a: como culturas podem ser adaptadas; como capital social e cultural pode alavancar o desenvolvimento das nações; e como o potencial de conflito destrutivo entre culturas pode ser transformado em saudável competição cultural.

A título de conclusão pessoal, lembro que, na década de 1950, Nehru comentou sobre a histórica falta de vontade e de habilidade da Índia em aprender da China: “Durante estes milhares de anos...cada país aprendeu algo do outro, não apenas em termos de pensamento e filosofia, mas também nas artes e ciências da vida. Provavelmente, a China foi mais influenciada pela Índia, do que a Índia pela China, o que é uma pena, pois a Índia poderia ter tirado proveito do sólido senso comum dos chineses, facilitando, assim – na Índia – o controle de suas próprias extravagâncias...a China levou muito da

Índia, mas foi sempre suficientemente forte e autoconfiante para absover influências externas em seus próprios termos e enquadrá-las em algum lugar na sua própria textura social. Até mesmo o Budismo, com sua complexa filosofia não pode mudar ou suprimir o amor pela vida e alegria dos Chineses” (Nehru, “Discovery of India”).

Fica em aberto, portanto, a questão sobre se a formação de uma “Chindia” resumir-se-ia a um vasto espaço econômico para o lucro de empresas estrangeiras e locais, ou se predominaria a abertura para negociações culturais, que garantiriam a estabilidade regional.



O que é o IBRI

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

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

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

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

A Cúpula da OTAN em Bucareste – questionamentos e desafios para a cooperação na área de segurança

IZADORA XAVIER DO MONTE*

A cúpula de Bucareste, que aconteceu entre os dias dois e quatro de abril de 2008, distancia-se dezoito anos no tempo de uma outra cúpula da mesma organização, realizada em noventa, em Londres. Com isso, a mais recente reunião da OTAN comemora a maioria do acordo alcançado entre os membros da antiga aliança sobre a necessidade de rever os objetivos e a estratégia perseguidos por esta. Dezoito anos depois de Londres, no entanto, ainda não é sabido exatamente quais seriam esses novos objetivos e qual estratégia eles requerem.

A OTAN, por toda a década de noventa, representou um desafio para analistas de relações internacionais. Criada em quarenta e nove com objetivo claro de se opôr à União Soviética, encaixou-se perfeitamente durante a Guerra Fria com os ditames das perspectivas mais ortodoxas do realismo. Após o desaparecimento de sua razão de ser original, ela perdura sem missão definida. Defensores da corrente teórica do institucionalismo observam esse fato como prova contundente do poder dos regimes, mesmo em áreas delicadas como a segurança internacional.

Já os autores realistas ignoram a continuidade desse tipo de regime como fenômeno relevante – apontando-o como resultado de interesse meramente retórico dos chefes de Estado, ou com importância marginal, defendendo que tais regimes só têm capacidade de sobrevivência de acordo com sua capacidade de levar adiante os interesses das potências que sobre ele têm influência. No entanto, a resiliência da cooperação em segurança entre as principais potências da Europa Ocidental e os Estados Unidos tem se mostrado fenômeno particularmente

interessante para diversos autores que tentam fazer sentido dos significados da globalização e do fim da bipolaridade para as dinâmicas da segurança internacional.

A cúpula da OTAN serve, desse modo, como ilustração extremamente útil de vários debates para a área de relações internacionais e a conjuntura da segurança internacional. Dentro dessa perspectiva, três pontos fundamentais entre aqueles na agenda de Bucareste se mostram próprios para discussão.

Primeiramente se determina a atual situação do emprego das tropas da OTAN – considerando principalmente as demandas norte-americanas para maior participação da organização no Afeganistão –, e os objetivos que são oferecidos para justificar a cooperação no âmbito do tratado. Junto às discussões sobre a participação da Rússia na cúpula e a proposta francesa de retomar a participação no comando militar da organização, abre-se espaço para opôr visões sobre a importância dos cálculos de balança de poder para o regime e aquelas sobre o significado da cooperação nos interesses dos países. Neste ponto, é preciso considerar também a especificidade das ameaças percebidas pelas principais potências ocidentais no início do século XXI.

Por último, a questão da expansão das fronteiras da organização permite que, além do debate sobre os significados do regime, usemos do aparato teórico elaborado por Buzan sobre os complexos de segurança regionais para abordar as demais especificidades próprias do pós-Guerra Fria com as quais a organização tem que lidar. Entende-se, assim, que o debate realista-institucionalista é, nesse caso, essencial, porém não exaustivo, para a

* Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (izadora.x@gmail.com)

compreensão dos significados da Organização do Tratado do Atlântico Norte para as dinâmicas das relações internacionais hoje.

A conclusão dessa análise vai na direção de apontar as condições de anarquia e interdependência do sistema como fenômenos simultâneos e, com frequência, paradoxais. A área de segurança tem o privilégio de ser aquela nas quais as indefinições a respeito do que isso significa para a ação estatal, principalmente no caso das grandes potências, é mais premente.

Indefinição, como anteriormente enfatizado, é a palavra que melhor representa os objetivos da OTAN no atual momento. Desde o desaparecimento da sua *raison d'être* original, a organização tem estado à procura de uma nova missão. Nesse sentido, as políticas de defesa dos seus principais membros têm sido essenciais. Elas definem os focos de cooperação sob o tratado como principalmente dois: as ações conjuntas de *peacekeeping* e *state-building* e o combate ao terrorismo internacional. Em relação ao primeiro caso, a organização possui atualmente 64.000 soldados empregados em operações de paz, em conjunto ou não com a ONU, ao mesmo tempo que antecipa a possibilidade de cooperação com a União Africana para os conflitos na Somália ou Darfur. Ambos os focos de ação, é interessante frisar, vão ao encontro das concepções sobre o século XXI como sendo marcado por novas dinâmicas de segurança internacional, as “novas ameaças” – terrorismo internacional e o risco representado por chamados “estados falidos”.

O tratamento das “novas ameaças” representa um grande desafio explicativo para as abordagens realistas, por serem ameaças pouco conectadas com as visões tradicionais de conflitos interestatais e concepções restritas de soberania. Não se escolhe na presente análise desconsiderar, como alguns autores dessa corrente, a retórica governamental sobre instituições. Considerando as estratégias de segurança nacional como enunciadas pelas principais potências, em relação às particularidades do terrorismo, das guerras civis e da proliferação de armas de destruição em massa na pós-bipolaridade, há que se fazer concessões aos institucionalistas. Exatamente

por estas concepções de segurança nacional estarem centradas em riscos que não condizem com as visões tradicionais, o estabelecimento de padrões e normas de condutas comuns e o compartilhamento de informações se torna particularmente importante para os países centrais do sistema – no caso, as democracias liberais da OTAN. Partilhando comportamentos e diminuindo entre si a incerteza sobre seus objetivos e expectativas na área de segurança, esses Estados flexibilizam suas estratégias de defesa a fim de potencializar sua capacidade de combater as ameaças da anarquia internacional transfigurada pelo processo de globalização e pela evolução histórica. Assim sendo, constrangimentos estruturais trabalham, para o terror dos waltzianos, para uma maior interdependência entre os grandes poderes na área de segurança.

Por outro lado, antes de se declarar a obsolescência do realismo, é necessário analisar tanto as negociações sobre a volta da França ao comando militar da OTAN e as tensões com a Rússia em relação à expansão das fronteiras do tratado. Em ambos os casos percebe-se que, se a cooperação em segurança é vista como necessidade estratégica, as considerações de equilíbrio de poder sobrevivem no seio do tratado de cooperação atlântica. Sobre a volta da França ao órgão central de comando da organização, o principal receio dos EUA era o fortalecimento da identidade européia em detrimento de sua própria capacidade de definir objetivos e fins da organização. A cúpula acordou finalmente em uma troca da volta francesa ao comando pela ampliação do número de tropas do país no norte do Afeganistão. Tal abertura pode representar confiança no alinhamento entre EUA e França que o presidente Sarkozy já se mostrou disposto a seguir. Por outro lado, também aponta para um vitória da incerteza sobre as possibilidades de obter sucesso em construir um mundo mais seguro pelos esforços de estabelecimentos de democracias liberais em Estados vistos como ameaças sobre a incerteza de construir confiança e fazer concessões em objetivos comuns de segurança por meio dos regimes.

Para se discutir o ponto mais polêmico da cúpula – a participação russa e os planos de expansão do número de membros da organização – mais algumas

considerações se fazem necessárias. A forma de combate às novas ameaças é vista por muito como um desdobramento dos impactos da vitória do bloco ocidental sobre o soviético. A relação entre cooperação, ou solução de conflitos, e hegemonia das democracias de mercado é disputada enormemente na teoria – sem, no entanto, deixar de informar de maneira importante a prática. Tanto a continuidade da OTAN quanto seus objetivos e focos de ação fazem isso claro. O fim do antagonismo entre Estados na mesma situação em termos de capacidades faz com que, diz-se, a cooptação ou inclusão no sistema seja maior garantia de estabilidade que a dissuasão. O debate anterior sobre a natureza das ameaças e o conseqüente fortalecimento da instrumentalidade dos regimes em sua superação certamente fortalece tal hipótese. Dessa forma, a abordagem oferecida pela OTAN, principalmente pelos EUA, para lidar com os países que fizeram parte da “cortina de ferro” é procurar facilitar ao máximo a adesão ao sistema de segurança coletiva do Atlântico Norte para todos aqueles países dispostos à cooperação.

Antes mesmo que se incluam considerações sobre até que ponto a cooperação dos pequenos países socialistas muda ou influencia nos termos desta e, por conseqüência, nos interesses dos grandes – ou se, com isso, apenas entram mais pequenos países sob o guarda-chuva de defesa dos mais poderosos, com estes ainda definindo os interesses e as ações do grupo – a balança de poder grita, na língua de Tolstói, sua continuada importância. A possibilidade de inclusão de países do antigo bloco soviético e parte tradicional da esfera de influência russa na OTAN foi responsável por um série de declarações do antigo e novo primeiro-ministro da Rússia e diversos de seus funcionários mais importantes sobre o que seria uma “retórica ofensiva” de segurança. Apesar da série de medidas russas no último ano que levam a análises sobre o desejo do país de se restabelecer como importante potencia na política de poder européia, a Rússia se coloca como um país de estratégia de segurança meramente defensiva, aberta ao diálogo e à cooperação com os membros da OTAN no âmbito da cúpula criada entre a organização e a Rússia em 1997. Enquanto

os EUA apóia a facilidade de acesso para qualquer país que deseje aceder ao *Membership Action Plan*, a Rússia entende as tentativas de inclusão de países como Ucrânia ou Geórgia como fortalecimento de um antagonismo contra o antigo centro do bloco soviético. De fato, é interessante observar a oposição da Alemanha e França a concessão de MAP para os dois países citados a partir de um discurso explícito de “perturbação do equilíbrio de poder europeu”.

A Rússia tem defendido a cooperação com a OTAN, participando do esforço de reconstrução do Afeganistão, e usa uma linguagem menos realista ao se opôr a entrada de Ucrânia e Geórgia na organização. Esta seria, segundo porta-voz do Kremlin, uma integração “artificial” e prejudicaria a democratização desses países. Nesse sentido, a expansão do regime aparece como variável que aprofunda a insegurança anárquica do sistema, uma vez que Moscou enxerga a tentativa de inclusão de dois dos países da sua esfera de influência na OTAN como uma “renovação da corrida armamentista” e demonstração de uma “disposição para o conflito” dos Estados-parte do tratado.

Os dilemas trazidos pela prática dos Estados na política internacional parecem não ser resolvidos pelo uso apenas do instrumental teórico do debate tradicional entre realistas e institucionalistas. Para concluir essa análise sobre os rumos do tratados do atlântico norte e sua situação no panorama atual de segurança, adicionamos aos questionamentos sobre expansão da OTAN e conflitos com a Rússia a análise de Buzan sobre os complexos de poder regionais.

Buzan (2003) defende que o fim da Guerra Fria e as pressões do processo de globalização levam a um fortalecimento das dinâmicas regionais de segurança – sendo este o espaço no qual os níveis local e o global interagem. Frente aos processos de globalização e interdependência, os Estados passam a ser organizar no que ele chama “Complexos de Segurança Regionais”, por observarem entre si o mesmo padrão de insegurança e percepção de ameaças; um CSR tem, assim, um “padrão territorial de segurança interdependente”.

Distribuição de poder e relações históricas de amizade ou inimizade conformam as relações de

segurança. “Comunidade de segurança pluralista” seria o caso dos Estados Unidos com a União Européia: onde não se espera mais conflito ou uso da força. Se considerarmos Rússia, contudo, devemos considerar a existência de uma “regiões de segurança”, onde ainda pode haver ameaça e os Estados fazem acordos de fortalecimento de confiança. Pode-se ainda afirmar penetração da Rússia no complexo europeu, uma vez que esta, mesmo como poder de fora do complexo, alinha-se em termos de segurança com Estados dentro do complexo.

A estrutura do CSR é definida por a) diferenciação entre as unidades; b) padrões de amizade/inimizade; c) distribuição de poder entre as unidades principais. A expansão para o leste europeu – adiada em Bucareste para ser revisada em dezembro – caracterizaria um crescimento na heterogeneidade entre as unidades que formam a comunidade de segurança regional européia. Também acrescentaria a esta um grupo de países cujo padrão histórico com a Europa Ocidental é de inimizade e, claramente, concentram menos poder em relação àqueles que já são membros do tratado. A diminuição da homogeneidade poderia, por um lado, introduzir desconfianças em uma comunidade de segurança pluralista. Por outro, poderia ser o reconhecimento de ameaças comuns e supressão de inseguranças que ainda existem para amplificação dessa comunidade.

Uma mudança estrutural de expansão das fronteiras externas do tratado poderia ser um passo a mais para o aprofundamento da pluralidade neste subsistema. Comumente apontado como um mundo pós-moderno, após sofrer duramente os resultados da política de poder com duas guerras mundiais, a Europa estaria pavimentando um alcance ainda maior para a sua situação política pós-moderna, sem os mesmos constrangimentos de insegurança interestatal enfrentado pelo conjunto mais amplo dos países no sistema global.

Vinte anos após o fim da Guerra Fria, no entanto, não se pode ignorar a possibilidade que a marcha para esse caminho pós-moderno não é absoluto ou irreversível. Dependendo do tratamento

dado à Rússia, a CSR da Europa também poderia se estar encaminhando para uma mudança estrutural de *overlay* – mudança, segundo Buzan, que ocorre quando uma potência exterior ao complexo trabalha para suprimir as dinâmicas deste. No caso, a insegurança da Rússia em relação à expansão da OTAN se apresenta como ponto nelvrágico. Em seu discurso de segurança nacional ela reconhece, como os demais países do Norte, a importância das ameaças transnacionais e dos constrangimentos da interdependência para a segurança – e, não apenas no discurso, busca a cooperação com a OTAN em relação à não-proliferação e à estabilização de Estados que reconhece como “falidos”. Por outro lado, também reconhece o discurso da Europa em relação à ela como ofensivo. É preciso construir confiança no âmbito da cúpula OTAN-Rússia para que o governo de Moscou supere as desconfianças sobre uma possível ameaça territorial às suas fronteiras com Geórgia, Ucrânia ou demais países do antigo Leste – de outra forma, adicionar-se-á às dificuldades e incertezas trazidas pelo novo ambiente global, inseguranças e ameaças que se pensava já fazer parte do passado europeu.

Já foi dito que a Rússia carrega, em comum com o Brasil, a prerrogativa de ser um país de contrastes – no caso, entre o tradicional e o moderno. Sua proximidade, ou suas tentativas de aproximação, com a OTAN reificam essa categorização por certo. Mais ainda, a análise da inserção européia da Rússia na área de segurança demonstra que a própria OTAN requer muito esforço de seus membros para se manter viva e que pode, a partir desse esforço, ser instrumento para o aprofundamento do interesse e da segurança das potências ocidentais. OTAN e Rússia, dessa forma, são inusitada analogia uma da outra – são, ao mesmo tempo, competidoras e colaboradoras; são, ao mesmo tempo, espaço de embate entre o tradicional e o moderno; são, ao mesmo tempo, as novas e velhas preocupações de realistas e institucionalistas sobre a natureza da cooperação, da segurança e do sistema internacional.



As crises do Quênia e do Zimbábue e a intervenção internacional

MÁRCIO SANTOS DE SANTANA*

O processo de Descolonização no continente africano foi marcado por episódios conturbados e de difícil resolução, de tal modo que ainda nos deparamos com muitos efeitos residuais. Malgrado não seja o fator primordial para compreensão da atual crise política e eleitoral no Zimbábue, não é possível escamotear tal elemento da discussão. O legado do Colonialismo para a África é essencialmente problemático, sobretudo no caso em questão, haja vista a trajetória política conturbada por explosões freqüentes de violência e tragédias humanitárias, além de outros inúmeros problemas de grande magnitude.

A independência do Zimbábue foi marcada por conflitos raciais e regime político ditatorial, condição ainda não superada. Nos anos 1950 fazia parte de uma federação sob a tutela britânica, composta por Rodésia do Norte (atual Zâmbia), Rodésia do Sul (Zimbábue) e Niassa (Malavi). Em 1961, quando ainda se chamava Rodésia do Sul, foi adotada uma constituição antidemocrática que garantia privilégios à população branca, em moldes similares aos do Apartheid implantado na África do Sul. Ainda nesse ano, o Reino Unido concedeu a independência aos demais membros da federação, mas se recusou a proceder da mesma maneira com relação ao Zimbábue, por conta da instauração do regime racista.

O impasse com o Reino Unido fortaleceu a Frente Rodesiana, partido racista branco, sob liderança de Ian Smith, alçado ao cargo de Primeiro-Ministro durante a crise, cuja ação imediata foi a proclamação unilateral da independência em 1965, ainda que sem o reconhecimento britânico. Os desdobramentos desse contencioso alcançaram a Organização das Nações Unidas, que decidiu pela imposição de sanções econômicas. Contudo, tal medida ficou sem efeito prático em virtude do apoio

dado pela África do Sul e por Moçambique – então sob domínio colonial português.

Os anos 1970 foram marcados pelo surgimento de movimentos guerrilheiros negros contrários ao regime racista em vigor no país. A pressão internacional, sobretudo aquela realizada por países africanos, fez com que Smith negociasse com esses grupos insurgentes. O resultado das negociações foi materializado no Acordo de Lancaster House, centrado em dois pontos básicos: (1) transição pacífica para um governo de maioria negra e (2) garantia aos direitos de propriedade dos brancos. Portanto, a tônica do documento foi a conciliação das forças políticas, bem como a transição pacífica da crise. No entanto, apesar dos esforços, o acordo foi rejeitado pela Frente Patriótica, organização guerrilheira composta pela União Nacional Africana do Zimbábue (Zanu), chefiada por Robert Mugabe, e pela União Africana do Povo do Zimbábue (Zapu), liderada por Joshua Nkomo.

Em 1980, após uma primeira tentativa frustrada de independência, o processo entrou em fase decisiva. Em fevereiro foram realizadas eleições, resultando na obtenção de maioria parlamentar pelo Zanu e na nomeação de Mugabe como Primeiro-Ministro. Em 18 de abril a independência foi oficializada e o novo país foi aceito como membro das Nações Unidas. Nkomo migrou para a oposição e, em parceria com guerrilheiros ligados ao seu partido, lançou ataques freqüentes contra o governo de Mugabe, apoiado pela África do Sul.

A trajetória posterior é marcada pelo aprofundamento e consolidação da ditadura de Mugabe, até o presente momento no poder, assim como pela construção de um jogo político contrário à população branca, invertendo os termos do segregacionismo. Esses dois componentes encerram boa parte dos

* Doutorando em História pela Universidade de São Paulo – USP (marcio-sant@hotmail.com).

problemas que desestabilizam o cenário político do Zimbábue, assim como a estabilidade política tão ínfima do continente africano. Nesse sentido, uma reforma constitucional realizada em 1987 eliminou os assentos reservados aos deputados brancos no Parlamento. Em 1990, após derrotar uma frente oposicionista formada por partidários do ex-primeiro-ministro Ian Smith e por dissidentes do Zanu, Mugabe radicalizou suas posições por meio da desapropriação das terras de fazendeiros brancos, para fins de reforma agrária, realizada em benefício da população negra, medida que agravou o quadro de rivalidades étnicas no país, numa consagração da linha política revanchista do presidente. A reforma implementada significava o cancelamento unilateral do Acordo de Lancaster House. Nova onda de choques contra os fazendeiros de origem europeia se deu em agosto de 1993, ocasião em que Mugabe ameaçou os proprietários com a deportação, caso se posicionassem contrários à distribuição de terras aos negros, conforme previsão estabelecida pela Lei de Reforma Agrária aprovada no ano anterior.

Esse breve retrospecto da história independente do país tem a função de destacar os dois aspectos centrais de nossa discussão: a cultura política em vigor no Zimbábue é o grande responsável pelos problemas político-partidários e sócio-econômicos que o país atravessa no momento. O regime ditatorial é o único conhecido naquelas paragens e a democracia não passa de “flor exótica”. Destarte, tal configuração não é exclusividade do Zimbábue estando presente na crise vivida pelo Quênia – aparentemente em fase de encerramento.

Em ambos os países a falta de democracia e as rivalidades étnicas produzem uma péssima combinação. A instabilidade do sistema político é o indicador mais eficaz disso. A percepção da instabilidade só não é maior em virtude do regime ditatorial que vigora no país e impede a ação livre da imprensa, da sociedade civil ou mesmo de órgãos internacionais, cerceando a livre circulação da informação. Nem mesmo o resultado do último pleito, realizado em 29 de março, foi divulgado.

A cultura política nesses dois países inviabiliza qualquer projeto de democracia ou de modernização econômica ou cultural. A democracia não prospera em sociedades incapazes de superar o particularismo e a ação em benefício apenas de pequenos grupos políticos. Tal regime demanda uma cultura centrada no respeito e conseqüente cumprimento de legislação universalista, separação das esferas pública e privada, bem como numa visão nacional da sociedade, desprezando assim, qualquer concepção estreita fundamentada em noções como patrimonialismo, personalismo, etnia, raça, tribos etc.

A comunidade internacional tem papel central numa possível solução pacífica e legalista para a crise. A maneira como a intervenção tem sido realizada desqualifica certa tese referente ao suposto perigo à soberania nacional de um país constantemente submetido a intervenções por órgãos da ONU ou de outras instituições do gênero. O que vemos no Zimbábue e também no Quênia foi uma ação mediadora e conciliadora, nunca impositiva e normativa. Kofi Annan, ex-Secretário Geral da ONU e mediador do conflito queniano, analisando o trabalho realizado naquela crise afirmou que foi costurada uma “solução africana para um problema africano”. Destarte, a expressão encerra significado preocupante, uma vez que a saída da crise queniana foi conseguida por meio de acordo entre o presidente do país e seu opositor, nomeado Primeiro-Ministro. Assim sendo, não ocorrendo qualquer alteração no mecanismo de resolução das crises políticas no continente e, conseqüentemente, consagrando os acordos de compartilhamento do poder político-estatal entre os opositores, a democracia se tornará um bem cultural impossível. A decisão popular realizada por meio de eleições legítimas deveria ser o único meio de indicação do governante. A insistência nesse modelo de arbitragem implicará na desmoralização das instituições supranacionais no longo prazo, sob a suspeição de perpetuarem o mandonismo local e autoritário. Outros mecanismos democráticos de intervenção precisam ser criados e implementados.



Independência de Kosovo: políticas de identidade e governança global

MARIANA YOKOYA SIMONI

Ante o fracasso das tentativas de definição do *status* final de Kosovo no âmbito, primeiro, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, do *Contact Group* e, recentemente, da *troika*, Kosovo impende o verbo e declara de forma unilateral independência da Sérvia, em fevereiro de 2008. A Sérvia, com respaldo da Rússia, considera a declaração ilegal e condena o reconhecimento deste “Estado falso”; contudo, 36 países-membro das Nações Unidas já prestaram seu reconhecimento, dentre eles os EUA e 18 membros da União Européia.

A quebra do impasse de cerca de três anos suscitou questões tanto dentro do governo sérvio, cujas eleições legislativas foram convocadas para maio, quanto entre EUA, UE e Rússia. Além disso, surgem discussões de alcance sistêmico, como o arranjo institucional pelo qual o processo tem transitado e sua autoridade formal. Para melhor compreender esse contexto e seus nódulos de tensão, delinear-se-á um breve histórico.

Em 1998, uma insurgência albanesa em pequena escala, motivada pelo contínuo despojo dos direitos de autonomia de Kosovo – os quais eram reconhecidos pela Constituição iugoslava de 1974 – provocou uma campanha sérvia cujos resultados foram massacre e expulsão de milhares de albaneses. Perante a rejeição do então presidente sérvio, Slobodan Milosevic, de um acordo internacional, a Resolução 1244 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 10 de junho de 1999, conjugada à ofensiva da OTAN sobre a Sérvia levou à retirada das forças policiais e militares sérvias da província. A resolução autorizava o estabelecimento da *Kosovo Force* (KFOR), comandada pela OTAN, e a criação da *United Nations Interim Administration Mission*

in Kosovo (UNMIK) com mandato para promover instituições de autogoverno, o que foi iniciado em 2001 com a promulgação do Quadro Constitucional para Autogoverno Provisório de Kosovo.

Naquele momento, contudo, a questão do *status* final de Kosovo foi postergada, seguindo a inércia dos Congressos de Berlim, do século XIX, em que o fenômeno das minorias étnicas era tratado mais como um fardo do que um fim em si mesmo. Somente a recorrência de conflitos na região, em 2004, reavivou a memória das grandes potências sobre um possível impacto de uma nova fragmentação nos Balcãs e, assim, as negociações foram retomadas no início de 2006.

As primeiras negociações ocorreram em um arranjo entre representantes de Kosovo e da Sérvia, bem como do *Contact Group* – grupo informal de países interessados nos Balcãs, formado por Estados Unidos, Rússia, Alemanha, França, Reino Unido e Itália. Aquelas conversas de cunho multilateral deveriam ser pautadas por princípios já negociados, como a não-divisão de Kosovo, a proteção às minorias não-albanesas e a rejeição ao retorno à situação anterior a março de 1999. Porém, em outubro de 2006, a unânime aprovação parlamentar da Constituição sérvia, incluindo uma reivindicação à soberania sobre a província de Kosovo, já indicava uma posição contrária à secessão e certa indisposição para com possíveis fórmulas de barganha.

Após encontros infecundos, em Viena, o enviado especial das Nações Unidas para Kosovo, Martti Ahtisaari, apresentou, em março de 2007, um relatório panorâmico sobre a situação da província e uma proposta de resolução. Ambos os documentos foram prontamente rechaçados pelos líderes sérvios

e, porquanto, vistos com reservas por sua tradicional aliada, a Rússia, principalmente no que concerne à sua discussão no âmbito das Nações Unidas.

Apesar da tentativa russa de estender as negociações fora das Nações Unidas, o Secretário-Geral Ban Ki-Moon enviou, ainda em março, relatório e proposta de Ahtisaari para o Conselho de Segurança, em cujas molduras deveria ser resolvida a contenda até julho do ano passado. Segundo Ahtisaari, a “independência é a única opção viável para um Kosovo politicamente estável e economicamente viável”, de maneira que, inicialmente, a independência da província seria apoiada e supervisionada por forças civis e militares internacionais, especialmente da União Européia que, em um segundo momento, seria tutora da construção de uma democracia multiétnica.

No limiar da data para uma resolução, a Rússia vetou rascunho de resolução referente à “independência supervisionada” de Kosovo, o que havia sido objeto de tensão entre as políticas externas russa e norte-americana. Declarações emblemáticas de ambas as partes, como insinuações dos EUA sobre a possibilidade de reconhecimento de Kosovo em caso de declaração unilateral de independência, bem como discursos russos enfáticos quanto ao caráter condenável de tal atitude, permearam esta segunda rodada. Essas circunstâncias suscitaram especulações sérvias sobre o aparente respaldo do “Ocidente” a Kosovo constituir uma tentativa de criar um “Estado da OTAN” nos Bálcãs, o que teria como resposta um possível distanciamento da Sérvia com relação a OTAN e UE, e poderia engendrar percepções de desequilíbrio de poder na região.

Devido ao impasse posto pelo veto russo no Conselho de Segurança, a questão regressou aos cuidados do *Contact Group*, que contava com o apoio do “grupo unido” de líderes partidários kosovares. O *Contact Group* selecionou, em agosto, uma tríade diplomática, a *troika*, para arbitrar o que considerava a última rodada de negociações, com prazo até dezembro de 2007 para apresentar uma solução.

As negociações mostraram-se inócuas, uma vez que o principal ponto de discussão – a independência

da província – é negado pela Sérvia, disposta somente a ceder substancial autonomia. Ainda em dezembro, os líderes da UE discutiram preparativos para uma independência supervisionada, baseada no plano Ahtisaari e com envio de contingente militar e missão de direito.

O Parlamento kosovar declara independência, em 17 de fevereiro, enfatizando seu comprometimento com o plano Ahtisaari e com a resolução 1244. Diante disso, a UE aprovou envio de três missões, dentre elas a *European Union Rule of Law Mission in Kosovo* (EULEX Kosovo), que deverá permanecer por um período transitório de 120 dias. Ainda, foi criado o *International Steering Group*, previsto pelo plano para supervisionar a independência e composto por EUA, Reino Unido, França, Alemanha, Itália, Áustria, Turquia, Finlândia, República Checa, Suécia, Bélgica, Dinamarca Hungria e Eslovênia. Entretanto, como se discutirá mais a frente, o grupo sustenta-se pelo peso político de seus membros, uma vez que sua autoridade formal pode e está sendo contestada.

As manifestações contrárias, dentro de Kosovo, concentram-se ao norte do rio Ibar, onde dois postos fronteiriços foram tomados e queimados após a declaração. Em março, um grupo de manifestantes sérvios-kosovares invadiu corte regional e do choque entre estes e as forças da KFOR e UNMIK, são feridas 120 e fatalmente um policial da UNMIK. Com efeito, um ponto-chave na resolução do conflito militar e institucional corresponde ao norte de Kosovo, de população majoritariamente sérvia.

No início de abril, os líderes kosovares assinaram a nova Constituição do país, certificada por Peter Feith, da *International Civil Representative* (ICR), simbolizando a construção de alicerces de autogoverno e a inexorabilidade do processo. A nova Constituição entrará em vigor em junho deste ano.

A resolução 1244 reflete notavelmente a complexidade da questão, pois, por um lado, consagrou os princípios de soberania e integridade territorial da República Federativa da Iugoslávia, substituída, em 2003, pela União da Sérvia e Montenegro. A aplicação estrita da resolução, antes reclamada por Belgrado, implicaria a restauração de soberania e forças militares e policiais sérvias na

provincia. Por outro lado, a resolução estabeleceu a UNMIK, cujo mandato de construção de instituições estatais pode ser visto como inerentemente contraditório ao princípio de soberania dos Estados.

A discussão subjacente a essa incoerência na resolução 1244 é a da fronteira, tão discutida quanto o próprio lugar de Kosovo na ordem internacional, entre os conceitos de “minoría nacional” e “nação”. Tais conceitos não constituem apenas base discursiva para discussões jurídicas ou antropológicas, mas o uso retórico feito deles possui poder simbólico relevante para a securitização de objetos (Buzan, Waever, Wilde. 1997). Neste caso, temos freqüentes correlações entre: as minorias como grupos subversivos à ordem ou vítimas *individuais* a serem protegidas em seus direitos fundamentais, ou seja, violando o “Estado-nacional” tanto na perspectiva de separatismo quanto na de estabelecimento de um Estado multinacional; e a nação como o ente abstrato mais real (Gellner 1983) e que a tudo legitima, securitizando a “liberdade do povo”.

A definição de minoría nacional, segundo o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966, envolve critérios como: desigualdade em número dentro de determinado território, posta em contraste a uma “maioría”; desequilíbrio com relação ao poder neste território, distinta do grupo preponderante; imperioso reconhecimento pelo Estado de seu caráter minoritário; e diversidade quanto a características étnicas, religiosas, culturais e lingüísticas, bem como auto-reconhecimento de pertinência ao grupo. Uma das passagens, igualmente sutil e controversa dessa definição, é a abordagem estritamente de direitos humanos, postura que significa tratar a questão minoritária como indivíduos “pertencentes a minorias”, como versa o artigo 27 do Pacto.

Isso se deve, principalmente, porque o reconhecimento da latente dimensão coletiva do fenômeno minoritário causa certo incômodo para os Estados, visto que a noção de uma “comunidade” aproxima-o do que se considera uma nação (Rouland 2004). Essa proximidade significa que, e aqui se remete à segunda passagem controversa, o direito das minorias – o de *manter e perpetuar sua*

identidade – também se aproxima do direito dos povos – o de *dispor de si mesmos*, ou mais conhecido como “autodeterminação dos povos”. Ora, se minorias nacionais podem ser consideradas nações, e se nações têm o direito à autodeterminação – um princípio consagrado por Woodrow Wilson e aceito como discurso legítimo no surgimento de Estados na história moderna – então as minorias nacionais podem constituir um Estado próprio?

Essa continua sendo a grande questão nos planos político, discursivo, institucional: seria a declaração unilateral de independência e seu reconhecimento sem expresse aval das Nações Unidas, especialmente do Conselho de Segurança, a criação de um precedente legal para questionar a soberania de um Estado sobre um território ocupado por uma minoría étnica?

De um lado, Sérvia e Rússia interpretam que a resolução 1244 não outorga autoridade para independência e, ainda, proíbe-a na medida em que só permitiria “substancial autonomia da República Federativa da Iugoslávia”. Ademais, a resolução versa sobre o envio de organizações internacionais “sob os auspícios das Nações Unidas”, o que comprometeria a legalidade das missões da UE em Kosovo.

Além da Sérvia e Rússia, alguns países da UE, como Chipre, Grécia, Romênia, Bulgária, Eslováquia e Espanha, que enfrentam questões internas ligadas a minorias, também se mostram contrários ao reconhecimento sem um devido acordo sobre as novas fronteiras. Segundo eles, o reconhecimento de Kosovo consiste em uma subversão de todas as fundações do direito internacional e da própria existência da ordem de Estados, bem como legitima uma doutrina de imposição de soluções a conflitos étnicos e religiosos.

Por outro lado, a interpretação dos países que reconhecem a recém estatalidade de Kosovo é a de que, primeiro, a “integridade territorial” a que a resolução se refere é incomensurável, uma vez que diz respeito ao território da antiga Iugoslávia. Também consideram como mais compatível à resolução 1244 e aos princípios então assumidos pelos ministros do G-8 uma ação orientada para estabelecer um *status* final. O argumento central, enfim, é de que não

se estabelecerá um precedente legal, uma vez que Kosovo é um caso único e que não compromete, essencialmente, os argumentos de Ordem.

Ao contrapor Ordem e Justiça, Bull não concebia universos normativos distintos, mas uma relação interdependente entre ambos na medida em que justiça e direitos humanos tivessem o Estado como *locus* de formulação democrática, seguindo uma concepção grociana de direito e Estado. Desta forma, a partir do momento em que o Estado não asseverou, pelo contrário, infrinja o direito de seus cidadãos – como ocorreu em Kosovo entre 1998 e 1999 – não há fundamento de Ordem que o sustente.

Assim, a solução para o caso específico de Kosovo aproxima-se de uma perspectiva de Justiça na medida em que a possibilidade de se estabelecer um Estado multinacional revela-se ínfima devido à história de violência e massacre, cujos responsáveis foram principalmente líderes sérvios. Como bem retrata o autor albanês, Ismail Kadaré, é crucial o problema de compreender quem cometeu os crimes e quem os sofreu – a reconciliação em um Estado multinacional parece quase impossível perante a dramaticidade de fissuras e estigmas entre kosovares e sérvios.

A dissolução do Parlamento sérvio e convocação de eleições legislativas para 11 de maio, diante da declaração unilateral de independência, evidencia divergências vinculadas à decisão sobre Kosovo e, também, aos projetos de desenvolvimento do país. Por um lado, o partido pró-UE encabeça propostas de reformas nos moldes europeus e busca maior inserção no continente e, por outro, os partidos nacionalistas mostram-se obstinados a perpetrar políticas e mitos do passado.

Apesar da ínfima possibilidade de reversão do processo de independência, o resultado das eleições é importante, pois pode retardar as negociações acerca da situação formal tanto para Kosovo quanto para Sérvia, e cria um ambiente de “escalada étnica”. O próprio processo eleitoral sérvio padece de anomalias oriundas disso, como o volume de propaganda de candidatos sérvios em Kosovo, o que parece ser uma tentativa de minar a estatalidade deste por meio de divisão de lealdades e

fortalecimento de instituições paralelas. Entretanto, as Nações Unidas já advertiram que as eleições entre sérvios de Kosovo serão consideradas inválidas e uma violação da resolução 1244.

Internamente, a Sérvia elevou o número de votos necessários para um partido concorrer às eleições, de 3 mil para partidos étnico-minoritários foi para 10 mil. Isso foi decidido após o embaixador norte-americano na Sérvia urgir sérvio-albaneses da necessidade destes lutarem por seus direitos no Parlamento sérvio, prometendo ajuda política e econômica dos EUA a áreas fronteiriças a Kosovo e Macedônia.

A UE também tem acompanhado as eleições e afirma que seu resultado é essencial para o estabelecimento de uma política e um sistema judiciário multiétnicos em Kosovo. O representante da UE em Kosovo, Peter Feith, afirmou que Boris Tadic, do partido democrata, seria o candidato mais conciliador com relação à missão da UE. Declaração à qual Tadic respondeu impetuosamente que a UE não deve interferir nas eleições sérvias, o que só elevaria o sentimento anti-UE no país.

Ambos os episódios promovem reforço do sentimento nacionalista, uma vez que tornam irresistível a retórica de securitização do “Estado sérvio” frente a forças externas ou o “Ocidente”, e isso principalmente em um ambiente dominado pelo discurso oficial. Conjugado a isso, o próprio contexto secessionista projeta um cenário de fortalecimento dos ultranacionalistas, ou mesmo uma coalizão entre partidos nacionalistas.

O impasse no Conselho de Segurança bem reflete as conturbadas relações entre EUA e Rússia com relação a diversos temas, notadamente Kosovo. Ao passo que os EUA reconhecem a independência e apóiam a construção de instituições políticas e econômicas de governo, a Rússia condena os padrões dúbios e se mostra resoluta em barrar a entrada de Kosovo nas Nações Unidas.

Diante desse equilíbrio de forças somente com perdedores, a presente atuação e abordagem da União Européia – oriunda de uma reformulação de sua Política Externa e de Segurança Comum – apresenta-se como uma alternativa visando algum progresso na questão. Primeiro, são notáveis seus

esforços na construção de instituições estatais e de justiça, pautadas pelo plano Ahtisaari, especialmente no que tange a representatividade das minorias sérvias no norte de Kosovo.

Em segundo lugar, as negociações com a Sérvia possuem uma linguagem bastante distinta da de 1999, que tão-somente provocou isolamento e recrudescimento de rancores. A estratégia da UE seria, assim, assinar o Acordo de Estabilização e Associação – visto como um primeiro passo para a entrada no bloco – com a Sérvia antes das eleições de maio, esperando que isso tenha um impacto interno positivo e de predisposição ao diálogo. A melhor comunicação entre as partes e perspectivas de desenvolvimento e crescimento econômico de

sociedades há tanto desgastadas pelo conflito, por sua vez, criaria um contexto favorável à negociação definitiva.

As dificuldades práticas e conceituais acerca da situação de Kosovo trazem à tona a fragilidade das Nações Unidas na resolução de questões de ordem e segurança internacionais. A UE e os EUA têm empregado esforços na articulação de uma solução concertada e que impeça perspectivas de escalada de violência, principalmente diante da aproximação das eleições sérvias. O resultado das eleições, bem como parte dos rumos das negociações, terá como referência a política de identidades e valores dentro da Sérvia e de Kosovo, bem como a abordagem de governança adotada por EUA, UE e Rússia.



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

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

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

Balanço das relações Rússia-Geórgia: instrumentalização do separatismo em estratégias de afirmação regional

PABLO P. SAMPEDRO ROMERO*

Tensões na relação entre Rússia e Geórgia têm sido uma constante desde a Revolução das Rosas, que instaurou no poder o presidente Saakashvili em um contexto de mobilização popular e redemocratização. As declarações do governo russo, realizadas entre março e abril de 2008 representaram o estopim de uma nova crise nas relações entre os dois países e parecem ter bastante significado analítico na medida em que apresentam desdobramentos no âmbito regional, em um espaço historicamente marcado por instabilidade política e sensibilidade estratégica.

Dois anúncios do governo russo foram particularmente significativos no processo de escalada de tensões entre os países vizinhos. Em 8 de março, a Duma aprovou a retirada da Rússia do regime de sanções contra as repúblicas separatistas da Abkházia e da Ossétia do Sul, que haviam sido estabelecidas no âmbito da CEI. As motivações do governo russo seriam, e termos oficiais, de natureza exclusivamente socioeconômica e humanitária, visando ao desenvolvimento de economias devastadas pelo conflito. No mês seguinte, o ex-presidente Putin lançou instruções para que fossem estabelecidas relações jurídicas entre a Federação Russa e os governos separatistas, no intuito de criar “mecanismos abrangentes de defesa de direitos, liberdades e interesses legais de cidadãos russos” residentes na Abkházia e na Ossétia do Sul. A segunda declaração foi acompanhada de um plano para normalização das relações com a Tblissi, afetadas desde 2006. As declarações russas foram, entretanto, seguidas de agressiva reação por parte do governo georgiano, que acusou Moscou de estar

procedendo à anexação *de facto* das repúblicas e levou a questão ao Conselho de segurança da ONU.

Como já dito, as relações entre Moscou e Tblissi encontram-se particularmente abaladas desde 2006. Já em 2004, a Revolução das Rosas levou ao poder um presidente que defende uma posição conflitante em relação à de Moscou e vê de maneira crítica o papel da cooperação russa na resolução do conflito entre a Geórgia e as repúblicas separatistas. Logo no início de 2006 tensões surgiram com a interrupção do fornecimento de gás e de energia elétrica proveniente da Rússia para a Geórgia. Pequenos incidentes contribuíram para o agravamento da crise, que culminou com a suspensão das importações de vinho e água mineral georgianos por motivos sanitários e com o rompimento da comunicação postal e da rede de transportes.

Como se pode notar, o fato descrito se enquadra em uma tendência de deterioração das relações entre os dois países, justificada em grande parte pela postura pró-Ocidente adotada pelo presidente de um país que esteve tradicionalmente no eixo de influência russo. Tendo em conta a evolução recente das relações Rússia-Geórgia e suas repercussões regionais, o texto se propõe a analisar o significado da iniciativa russa, no sentido de utilizar estrategicamente a questão separatista para obter resultados políticos favoráveis à sua posição de potência incontestável na região transcaucasiana. A análise avalia desse modo, como dois argumentos contraditórios, o de apoio ao desenvolvimento econômico e infra-estrutural da região – presente no discurso russo, e de manutenção da integridade

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

territorial – referente ao discurso georgiano – revelam o choque de posições estratégicas, interesses e percepções entre os dois atores.

Os interesses particulares das repúblicas separatistas – em especial da Abkházia, não serão considerados de forma autônoma, mas sim em conformidade com a posição da Federação Russa. Esse artifício analítico permite que a evolução das relações entre Geórgia e Rússia seja interpretada no âmbito de duas visões estratégicas concorrentes: (1) a russa, que enxerga a região transcaucasiana enquanto parte de sua zona de influência direta e age no sentido de reforçar suas posições em uma região estratégica e com grande potencial de instabilidade política – dada à existência de diversas iniciativas separatistas – e (2) a georgiana, apoiada pelos EUA, União Européia e, em certa medida pela comunidade internacional, que vincula a estabilidade política da região aos princípios de integridade territorial e de autoridade *de jure* do estado georgiano.

De fato, a posição da Abkházia é bastante particular, já que se trata de um estado *de facto* na medida em que possui uma liderança política centralizada que conta com apoio popular e mantém controle efetivo sobre o território. A capacidade de proporcionar serviços públicos para a população tem sido, contudo, suprida pela Rússia, e as últimas declarações do governo parecem sugerir um incremento progressivo dessa capacidade, o que justificaria o discurso georgiano de que Moscou estaria procedendo a uma anexação de fato.

Nesse sentido, é possível compreender que a relação de dependência estrutural das repúblicas separatistas em relação à Rússia justifica o tratamento dos discursos russos e separatistas como partes componentes de uma mesma visão, muito embora o discurso oficial das repúblicas seja marcado pelo apelo à independência total – dirigido à comunidade internacional – e pela indisposição a negociar as alternativas federalistas e autonomistas propostas por Tblissi.

O discurso russo, como já dito, está centrado no argumento de que o incremento das relações formais entre a Federação Russa e as repúblicas separatistas é condição essencial para promover

o desenvolvimento econômico e social da região, uma vez que o governo georgiano não estaria tendo condições de normalizar as relações com os governos dos territórios beligerantes e de viabilizar o desenvolvimento socioeconômico das áreas. A centralidade do argumento socioeconômico, entretanto, parece inconsistente como os efeitos provocados pelas restrições comerciais e infra-estruturais impostas à Geórgia pela Rússia: a renda proveniente de exportações caiu em 50% e o nível de investimento reduziu-se à quarta parte.

O discurso georgiano, por outro lado, alinha-se com a posição geral da comunidade internacional – em especial dos EUA e da União Européia – que buscou restaurar a estabilidade política no Cáucaso baseando-se nos princípios de integridade territorial da Geórgia e do Azerbaijão, de modo a criar condições para solucionar a crise humanitária que se havia instaurado na região no início dos anos 90. Além disso, há elementos estratégicos que explicam porque a Europa se importa com a estabilidade política da Geórgia: o país é o mais europeu dentre os estados do Cáucaso e ocupa lugar importante na rota de transporte de recursos energéticos. Entretanto, a proximidade com a Rússia impede que a UE considere a Geórgia uma prioridade estratégica e impõe constrangimentos a um futuro processo de adesão.

O governo Saakashvili é um fiel adepto dessa posição, e projetos de união federal que prevêem ampla autonomia aos territórios em litígio têm sido oferecidos às lideranças separatistas como forma de solucionar a crise e restaurar a integridade territorial da Geórgia. As propostas, entretanto, têm sido sistematicamente recusadas e o governo Saakashvili reage às movimentações russas, acusando Moscou perante a comunidade internacional de estar promovendo anexação *de facto* das repúblicas. Moscou retruca dizendo que Tblissi não tem cooperado para a estabilização do da região, ao violar o espaço aéreo de área de conflito com aviões não-tripulados, que têm sido misteriosamente abatidos desde o mês de abril.

O governo russo, utilizando o argumento de cooperação para o desenvolvimento socioeconômico sustentada por motivações de ordem humanitária,

contribuiu para o aumento da dependência estrutural das novas repúblicas em relação à Rússia, fato que tem implicações políticas e estratégicas diretas: a consolidação de bases pró-Rússia estáveis no Cáucaso, região de importância estratégica e alvo direto da política russa de vizinhança, caracterizada pela grande instabilidade política em decorrência da presença de focos separatistas e da diversidade de grupos étnicos politicamente mobilizados. Se observado de um ponto de vista mais amplo, a reafirmação da Rússia no Cáucaso pode ser interpretada como mais um movimento da política externa russa no sentido de se reafirmar enquanto potência regional, mantendo posições de apoio em zonas de influência tradicional – muitas das quais perdidas para o avanço da influência de outros atores como a UE – impedindo que essas regiões sejam espaço para a coexistência de visões estratégicas concorrentes.

Dado o peso das condições estruturais e a aparente irreversibilidade da posição russa com relação às repúblicas separatistas – lembrando que Moscou declarou que a proclamação de independência e o reconhecimento de Kosovo seriam levados em conta na resolução dos casos da Abkházia e Ossétia do Sul – pode-se considerar provável que os efeitos estruturais da cooperação entre a Rússia e as repúblicas separatistas produzam um incremento na independência de fato dessas comunidades em relação à Geórgia, ainda que não haja apoio internacional para seu reconhecimento enquanto estados *de jure*. Vistas por outra ótica, as ações russas podem fazer parte de uma estratégia de desestabilização do governo Saakashvili, como uma clara mensagem de que uma Geórgia anti-Rússia é um estado fadado à ingovernabilidade.



O legado de Henry Kissinger

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA*

Não, o velho adepto da *realpolitik* ainda não morreu. Mas tendo completado 85 anos em maio de 2008, o ex-secretário de Estado e ex-conselheiro de Segurança Nacional dos EUA Henry Kissinger aproxima-se das etapas finais de sua vida. Seus obituários – não pretendendo aqui ser uma ave de mau agouro – devem estar prontos nas principais redações de jornais e revistas do mundo inteiro, e os comentaristas de suas obras preparam, certamente, revisões de análises anteriores para reedições mais ou menos imediatas, tão pronto este “Metternich” americano passe deste mundo terreno para qualquer outro que se possa imaginar (na minha concepção, deverá ser o mundo das idéias aplicadas às relações de poder).

Talvez seja esta a oportunidade para um pequeno balanço de seu legado, que alguns – por exemplo Christopher Hitchens, em *The Trial of Henry Kissinger* – querem ver por um lado unicamente negativo, ou até criminoso, como se ele tivesse sido apenas o inimigo dos regimes “progressistas” e um transgressor consciente dos direitos humanos e da autodeterminação dos povos. Ele certamente tem suas mãos manchadas de sangue, mas também foi o arquiteto dos acordos de redução de armas estratégicas e da própria tensão nuclear com a extinta União Soviética, além de um mediador relativamente realista nos diversos conflitos entre Israel e os países árabes, no Oriente Médio. Sua obra “vietnamita” é discutível, assim como foi altamente discutível – ou francamente condenável – o prêmio Nobel da Paz concedido por um simplesmente desengajamento americano, que visava bem mais a resolver questões domésticas do

que realmente pacificar a região da ex-Indochina francesa.

Pode-se, no entanto, fazer uma espécie de avaliação crítica de sua obra prática e intelectual, como reflexão puramente pessoal sobre o que, finalmente, reter de uma vida rica em peripécias intelectuais e aventuras políticas. Sua principal obra de “vulgarização” diplomática, intitulada de maneira pouco imaginativa *Diplomacia* simplesmente, deve constituir leitura obrigatória em muitas academias diplomáticas *de par le monde*. Seu trabalho mais importante, uma análise do Congresso de Viena (1815), é mais conhecido pelos especialistas do que pelo grande público, mas ainda assim merece ser percorrido pelos que desejam conhecer o “sentido da História”.

O legado de Henry Kissinger é multifacético e não pode ser julgado apenas pelos seus atos como Conselheiro de Segurança Nacional de Richard Nixon, ou como Secretário de Estado desse presidente e do seguinte, Gerald Ford, quando ele esteve profundamente envolvido em todas as ações do governo americano no quadro da luta anti-comunista que constituía um dos princípios fundamentais da política externa e da política de segurança nacional dos EUA. Esse legado alcança, necessariamente, suas atividades como professor de política internacional, como pensador do equilíbrio nuclear na era do terror – doutrina MAD, ou *Mutually Assured Destruction* –, como consultor do Pentágono em matéria de segurança estratégica, e também, posteriormente a seu trabalho no governo, como articulista, memorialista e teórico das relações internacionais.

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

A rigor, ele começou sua vida pública justamente como teórico das relações internacionais, ou, mais exatamente, como historiador do equilíbrio europeu numa época revolucionária, isto é, de reconfiguração do sistema de poder no seguimento da derrocada de Napoleão e de restauração do panorama diplomático na Europa central e ocidental a partir do Congresso de Viena (1815). Sua tese sobre Castlereagh e Metternich naquele congresso (*A World Restored*, 1954) é um marco acadêmico na história diplomática e de análise das realidades do poder num contexto de mudanças nos velhos equilíbrios militares anteriormente prevaletentes. Depois ele foi um fino analista dessas mesmas realidades no contexto bipolar e do equilíbrio de terror trazido pelas novas realidades da arma atômica. Ele se deu rapidamente conta de que não era possível aos EUA manter sua supremacia militar exclusiva, baseada na hegemonia econômica e militar e no seu poderio atômico, sem chegar a algum tipo de entendimento com o outro poder nuclear então existente, a União Soviética, uma vez que, a partir de certo ponto, a destruição assegurada pela multiplicação de ogivas nucleares torna ilusória qualquer tentativa de *first strike* ou mesmo de sobrevivência física, após os primeiros lançamentos.

Daí sua preocupação em reconfigurar a equação dos poderes – aproximando-se da China, por exemplo – e em chegar a um entendimento mínimo com a URSS, através dos vários acordos de limitações de armas estratégicas. O controle da proliferação nuclear também era essencial, assim como evitar que mais países se passassem para o lado do inimigo principal, a URSS (o que justificava seu apoio a movimentos e golpes que afastassem do poder os mais comprometidos com o lado soviético do equilíbrio de poder). Numa época de relativa ascensão da URSS, com governos declarando-se socialistas na África, Ásia e América Latina, a resposta americana só poderia ser brutal, em sua opinião, o que justificava seu apoio a políticos corruptos e a generais comprometidos com a causa anti-comunista. Não havia muita restrição moral, aqui, e todos os golpes eram permitidos, pois a segurança dos EUA poderia estar em jogo, aos seus olhos.

Ou seja, todas as acusações de Christopher Hitchens estão corretas – embora este exagere um pouco no maquiavelismo kissingeriano – mas a única justificativa de Henry Kissinger é a de que ele fez tudo aquilo baseado em decisões do Conselho de Segurança Nacional e sob instruções dos presidentes aos quais serviu. Não sei se ele deveria estar preso, uma vez que sua responsabilidade é compartilhada com quem estava acima dele, mas certamente algum julgamento da história ele terá, se não o dos homens, em tribunais sobre crimes contra a humanidade. Acredito, pessoalmente, que ele considerava as “vítimas” de seus muitos golpes contra a democracia e os direitos humanos como simples “desgastes colaterais” na luta mais importante contra o poder comunista da URSS, que para ele seria o mal absoluto.

O julgamento de alguém situado num plano puramente teórico, ou “humanista” – como, por exemplo, intelectuais de academia ou mesmo jornalistas, para nada dizer de juizes empenhados na causa dos direitos humanos ou de “filósofos morais” devotados à “causa democrática” no mundo –, tem de ser necessariamente diferente do julgamento daqueles que se sentaram na cadeira onde são tomadas as decisões e tem, portanto, de julgar com base no complexo jogo de xadrez que é o equilíbrio nuclear numa era de terror, ou mesmo no contexto mais pueril dos pequenos golpes baixos que grandes potências sempre estão aplicando nas outras concorrentes, por motivos puramente táticos, antes que respondendo a alguma “grande estratégia” de “dominação mundial”. Desse ponto de vista, Kissinger jogou o jogo de forma tão competente quanto todos os demais atores da grande política internacional, Stalin, Mao, Kruschev, Brejnev, Chu En-lai, Ho Chi-min e todos os outros, ou seja, não há verdadeiramente apenas heróis de um lado e patifes do outro. Todos estão inevitavelmente comprometidos como pequenos e grandes atentados aos direitos humanos e aos valores democráticos.

Não creio, assim, que ele tenha sido mais patife, ou criminoso, do que Pinochet – que ele ajudou a colocar no poder – ou de que os dirigentes norte-vietnamitas – que ele tentou evitar que se apossassem

do Vietnã do Sul (e, depois, jogou a toalha, ao ver que isso seria impossível cumprir pela via militar, ainda que, na verdade, os EUA tenham sido “derrotados” mais na frente interna, mais na batalha da opinião pública doméstica, do que propriamente no terreno vietnamita). Ou seja, Kissinger não “acabou” com a guerra do Vietnã: ele simplesmente declarou que os EUA tinham cumprido o seu papel – qualquer que fosse ele – e se retiraram da frente militar.

Seu legado também pode ser julgado como “comentarista” da cena diplomática mundial, como memorialista – aqui com imensas lacunas e mentiras, o que revela graves falhas de caráter – e como consultor agora informal de diversos presidentes, em geral republicanos (mas não só). Ele é um excelente conhecedor da História – no sentido dele, com H maiúsculo, certamente – e um grande conhecedor da psicologia dos homens, sobretudo em situações de poder. Trata-se, portanto, de um experiente homem de Estado, que certamente serviu ardorosamente seus próprios princípios de atuação – qualquer que seja o julgamento moral que se faça deles – e que trabalhou de modo incansável para promover os interesses dos EUA num mundo em transformação, tanto quanto ele tinha analisado no Congresso de Viena.

Desse ponto de vista, pode-se considerar que ele foi um grande representante da escola realista de poder e um excelente intérprete do interesse nacional americano, tanto no plano prático, quanto no plano conceitual, teórico, ou histórico. Grandes estadistas, em qualquer país, também são considerados maquiavélicos, inescrupulosos e mentirosos, pelos

seus adversários e até por aliados invejosos. Esta é a sina daqueles que se distinguem por certas grandes qualidades, boas e más. Kissinger certamente teve sua cota de ambas, até o exagero. Não se pode eludir o fato de que ele deixará uma marca importante na política externa e nas relações internacionais – dos EUA e do mundo – independentemente do julgamento moral que se possa fazer sobre o sentido de suas ações e pensamento.

Por uma dessas ironias de que a História é capaz, coube a um dos presidentes mais ignorantes em história mundial (Ronald Reagan) enterrar, praticamente, o poder soviético com o qual Kissinger negociou quase de igual para igual durante tantos anos. Ele, que considerava o resultado de Viena um modelo de negociação – por ter sido uma paz negociada, justamente, não imposta, como em Versalhes – deve ter sentido uma ponta de inveja do cowboy de Hollywood, capaz de dismantelar o formidável império que tinha estado no centro de suas preocupações estratégicas – e que ele tinha poupado de maiores “desequilíbrios” ao longo dos anos. Seu cuidado em assegurar o “equilíbrio das grandes potências” saltou pelos ares com o keynesianismo militar praticado por Reagan, um desses atos de voluntarismo político que apenas um indivíduo totalmente alheio às grandes tragédias da História seria capaz. Talvez Kissinger tivesse querido ser o arquiteto do grande triunfo da potência americana, mas ele teve de se contentar em ser apenas o seu intérprete tardio. Nada mau, afinal de contas, para alguém que foi, acima de tudo, um intelectual...



Veteranos nos Estados Unidos: McCain ou Obama?

VIRGÍLIO ARRAES*

A candidatura do Senador John McCain, já definida pelo Partido Republicano, traz consigo um aspecto singular em campanhas presidenciais. Em sendo um condecorado veterano da Guerra do Vietnã – período em que pertenceu como piloto à Marinha – qual o tipo de perspectiva que ele poderia passar aos milhares e milhares de feridos, alguns dos quais gravemente, nas inúmeras confrontações de que têm participado os Estados Unidos nas últimas décadas e aos próprios militares da ativa?

Com relação ao primeiro ponto, a despeito de McCain ter sido filho do Almirante-Chefe da Esquadra do Pacífico no período do conflito vietnamita, ele não aceitou a sua libertação em detrimento da manutenção da catividade de outros muitos militares. Como consequência, o futuro postulante à Casa Branca seria submetido constantemente a torturas, tendo por resultado lamentavelmente seqüelas físicas permanentes.

Desta forma, um possível presidente – submetido profundamente em sua juventude ao horror do cotidiano de uma cruenta peleja – teria mais condições de melhorar o serviço médico atualmente oferecido aos combatentes dele necessitados e ser ele mesmo um exemplo de destaque contra toda prática de tortura, independentemente se a favor ou não de seu país.

Em tese, o candidato republicano estaria habilitado para implementar melhorias administrativas no atendimento dos antigos militares; entretanto, na prática, a sua atuação na labuta senatorial nos últimos anos é desanimadora para os veteranos feridos não somente na Guerra do Golfo como na do Afeganistão.

Não obstante a sua condição de lesionado, ele recusa-se, desde 2004, a votar favoravelmente

em emendas concedentes de mais verbas para tratamento médico de reformados – notadamente para os de renda anual abaixo de 28 mil dólares – sem dependentes.

Uma das razões possíveis relacionar-se-ia com a valorização da disciplina fiscal, elemento que tradicionalmente não motiva muito as últimas administrações republicanas, de forma geral, a despeito de sua importância na política externa.

A justificativa para o postulante republicano portar-se assim deriva da avaliação de que a privatização atenderia mais adequadamente os ex-combatentes, ao ofertar-lhes a possibilidade de uma gama maior no momento de escolha de um tratamento. No entanto, a realidade mostrou-se adversa a tal modelo: em algumas cidades de Wisconsin, por exemplo, a transferência ao setor privado durou apenas poucos meses.

Sob a alegação de insuficiência de recursos para custear o atendimento, as empresas conveniadas desistiram e proporcionaram aos reformados um involuntário hiato de algumas semanas até um encaminhamento adequado dos problemas.

Se os veteranos podem prejudicar-se com relação ao atendimento hospitalar, podem muitos também com vistas ao seu próprio emprego, à medida que vários dos ex-combatentes são empregados do próprio Departamento de Veteranos, com a finalidade de executar tarefas rotineiras como serviços gerais, por exemplo.

Se a perspectiva não é encorajadora para os reformados, qual seria a dos militares da ativa? Nesse sentido, ao ser incisivamente questionado pelo Senador Obama, McCain responder-lhe-ia de maneira evasiva, ao afirmar que o democrata não havia sido militar como se tal status o desabilitasse

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

de avaliar ou propor políticas para a área.

Além do mais, Obama mal havia chegado à adolescência para alistar-se durante a Guerra do Vietnã, ainda que voluntariamente. Depois dela, os Estados Unidos não se envolveriam diretamente em conflitos de porte por quase uma década e meia.

Diante do comportamento do Senador McCain, Obama aproveita-se politicamente da ausência do espírito de corpo do republicano para reforçar a sua campanha perante os eleitores de origem castrense, ao

assegurar-lhes ser favorável à concessão de subsídios para que possam adquirir grau universitário.

Com tal posicionamento, o futuro candidato democrata, visto que a Senadora Clinton não dispõe mais de oportunidade para superá-lo em número de delegados, ruma para gradativamente superar a visão de que, por ser falto de experiência militar, não teria condições de relacionar-se com as forças armadas com a mesma proximidade política de McCain ou de Clinton.



La Nuova Politica Estera della Seconda Repubblica: as dimensões da política externa italiana no governo Silvio Berlusconi

RICARDO DOS SANTOS POLETTO*

Sessenta e três anos após o fim da Segunda Guerra Mundial, a Itália conhece seu 62º governo. A sustentação dos cinco anos de mandato deixará de ser um desafio para o governo de centro-direita, se os partidos aliados mantiverem-se fiéis a Berlusconi, que possui confortável maioria no Palazzo Madama e no Montecitorio. As lições de 1994, quando a Liga, do Norte derrubou o governo Berlusconi e a recente derrocada do governo Prodi apontam para uma posição privilegiada em uma curva de aprendizado.

Para além das questões domésticas, trata-se de exercício corriqueiro analisar os possíveis impactos de uma mudança de governo nos rumos de algumas dimensões bilaterais, regionais e, eventualmente, globais das relações internacionais. Essa avaliação prospectiva é particularmente importante para países com grande peso internacional. Desprovido de capacidade e de instrumentos de atuação internacional, um Estado tende a concentrar sua agenda política no plano doméstico. Esse não é o perfil italiano; pelo menos, não deveria ser. A presente análise busca demonstrar o equívoco da subestimação do papel italiano. O argumento é o de que vencida a paralisia política que pervade a vida política na bota mediterrânea é possível vislumbrar seu maior protagonismo nas grandes questões internacionais contemporâneas.

Essa oportunidade ocorre no contexto de organização político-institucional da Segunda República Italiana, resultado da Operação Mãos Limpas (*Mani Pulite*), em 1992, quando a devassa nos partidos políticos resultou no desmoronamento de verdadeiros impérios eleitorais. Os democratas-cristãos foram politicamente defenestrados pelo

judiciário e pela sociedade italiana. Os socialistas não escaparam imunes, tendo seu partido dissolvido. O Partido Comunista, por sua vez, moveu-se – também em virtude do colapso soviético – ainda mais em direção à social-democracia para ocupar o vácuo deixado pelo Partido Socialista. Enfim, a metamorfose e a fragmentação partidária deu origem a um sistema tão instável quanto o anterior, e que só agora com a eleição de Berlusconi parece ter encontrado uma saída.

As mudanças tocam profundamente a tradição da esquerda na Itália, onde, mesmo sob o severo olhar do Vaticano, muitos eleitores italianos não se intimidavam em ir à missa após fazer campanha pela foice e martelo. Religião e o comunismo podiam andar de mãos dadas. Entre 1946 e 1980, a política italiana foi dirigida pelo temor de uma vitória comunista, suscitada pelo grande peso das centrais sindicais nas grandes cidades e a relevante contribuição intelectual italiana para o pensamento de esquerda. Nas eleições de abril deste ano, os comunistas sofreram seu mais duro golpe: nenhum representante eleito no parlamento. O agregado de partidos de esquerda (*Sinistra Arcobaleno*), que reunia representantes comunistas e ambientalistas, conquistou apenas 3% do total de votos, apoio insuficiente para garantir uma única cadeira na Câmara ou no Senado.

A Primeira República (1948-1992) era governada pelo “bipolarismo imperfeito”, cuja lógica determinava a hegemonia do Partido Democrata-Cristão, com eventual participação do Partido Socialista, e alijamento da oposição, comandada pelo Partido Comunista, opção proibida para um país no

* Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (ricardosp@hotmai.com).

seio do Tratado do Atlântico Norte, durante a Guerra Fria. A ausência de alternância de poder entre situação e oposição, entretanto, não significava estabilidade, em função de contínuos ajustes determinados pelo paroquialismo e loteamento burocrático. Lembrado pelo descrédito e pela corrupção generalizada, o Estado italiano era a visão do império da ineficiência e dos conflitos de interesse. Em meio à turbulência das reformas, o socialista Rino Formica sintetizou a lógica do espaço político: “Os freis são ricos, mas o monastério é pobre”.

Por que, afinal, as eleições na Itália que reconduziram Berlusconi ao poder devem ser dignas de maior atenção internacional? Um país como a Itália – 60 milhões de habitantes, epicentro de produções culturais e artísticas, importante centro dispersor de emigrantes pelo mundo, membro fundador do mais bem sucedido experimento de integração regional, partícipe da zona do Euro, sétima economia mundial, sede de importantes corporações transnacionais, membro-fundador da OTAN e da OCDE, titular de fóruns internacionais decisivos como o G-8 e oitavo maior orçamento de defesa do mundo – definitivamente não pode ser tratado aprioristicamente como ator secundário. Argumenta-se que a voz italiana tornou-se inaudível diante da assertividade francesa e da robustez alemã, que, efetivamente, comandam os passos da integração europeia e empenham políticas externas mais consistentes. Na contramão da indiferença, as perspectivas de um governo capaz de governar a Itália, imune à anarquia parlamentarista dos últimos anos, merecem maior atenção. Com efeito, parece natural supor que a obliteração italiana é resultado da inconstância de suas instâncias políticas e conseqüente dificuldades de superar os desafios das reformas. Para uma Itália em busca do prestígio e protagonismo histórico perdidos, talvez a governabilidade seja o pré-requisito que estava faltando.

Cabe também refutar a tese da insignificância das questões internacionais no embate político. Há elementos empíricos que, de fato, comprovam a primazia da política doméstica na Itália. Questões internacionais efetivamente são relegadas ao segundo plano no confronto de plataformas de

governo, em face da relativa indiferença eleitoral e dos grandes desafios internos. Cumpre lembrar, por outro lado, os motivos que, em fevereiro de 2007, levaram Prodi a colocar o cargo de primeiro-ministro à disposição do presidente Giorgio Napolitano; razão da crise: não aprovação do plano de política externa do governo no Senado, notadamente o financiamento para a manutenção das tropas italianas no Afeganistão. Antes disso, o governo já havia enfrentado grande oposição para a aprovação da expansão da base norte-americana em Vicenza, Campo Ederle, que receberia um maior contingente de tropas estacionadas deslocadas da base alemã.

Cabe, portanto, discutir os nós da política externa italiana e apontar possíveis mudanças na atuação na perspectiva de elevação do papel italiano. Do Palazzo della Farnesina – como é conhecido o Ministério de Relações Exteriores da República Italiana –, avista-se um cenário internacional bastante elusivo em termos de possibilidades de incremento do papel internacional do país.

Os quadros da diplomacia italiana permanecem ligados à Democracia-Cristã, que dominou o cenário político até o início dos anos 1990, o que é um forte vetor de continuidade. As mudanças ocorridas na organização do poder e da burocracia italiana após o terremoto de 1992, no entanto, apontam para uma maior atuação do primeiro-ministro nas linhas de atuação da política externa. E, com efeito, isso é observável desde os primeiros governos de Silvio Berlusconi (1994-1995; 2001-2006), Massimo D’Alema (1998-2000) – ministro das relações exteriores do segundo governo Prodi – e de Romano Prodi (1996-1998; 2006-2008) – ex-presidente da Comissão da União Europeia (1999-2004). Nesse sentido, é válido reproduzir a mensagem do editorial de 27 de abril do *Corriere della Sera*, segundo o qual só depois da voz das urnas e ao fim do debate eleitoral é que o cenário internacional recebe o relevo que merece.

É possível identificar três grandes frentes da política externa; todas elas potencialmente afetadas pelos resultados eleitorais, muito embora ausentes da plataforma eleitoral da coalizão vencedora. Os italianos sempre moderaram as dimensões

européia e atlântica de seu comportamento internacional. Adiciona-se a essas duas dimensões de atuação a vertente mediterrânea. Cada uma delas traz desafios particulares, que, em seu conjunto, colocam o prestígio internacional italiano em prova de fogo.

A política externa continental – ou européia – constitui-se historicamente como eixo central das orientações de política externa italiana. Embora a vitória de uma coalizão cuja maioria é sustentada pelo partido Liga do Norte – de discurso radical de direita e anti-UE – cause calafrios na euroburocracia de Bruxelas, parece não haver razões para alteração dos prospectos sobre a integração sob o Tratado de Lisboa. Afinal, poucos países do bloco possuem um repertório de apoio à integração regional tão entusiástico como a Itália. Basta recordar que os Tratados de Roma de 1957 não recebem o nome da capital da velha bora mediterrânea à-toa. Foi na Sicília que os chanceleres dos países fundadores das Comunidades Europeias ativaram as negociações do grande projeto de integração. A Conferência de Messina, em 1955, encaminhou as negociações que desaguariam na criação da Comunidade Econômica Européia. Além disso, o apoio da população italiana sempre esteve em níveis superiores aos de seus grandes vizinhos.

As linhas de força de uma política externa pró-União Européia parecem imunes à troca de governos. Há fortes temores, entretanto, de que Berlusconi coloque em prática sua retórica eurocética, que culpa a força do Euro pela estagnação econômica italiana. A propósito, o euroceticismo do magnata de Milão não se confirmou nas duas ocasiões anteriores de seus governos pregressos. Atualmente, Berlusconi empenha um discurso de recuperação supostamente perdida pela União Européia por meio da proatividade italiana. Enfim, não há indícios de que a coalizão de centro-direita possa comprometer a dimensão européia da política externa, a despeito dos ataques alarmistas dos verdes, dos socialistas e de importantes figuras em Bruxelas. Por outro lado, incomoda profundamente ao establishment italiano a composição de um diretório europeu que exclui a Itália. A tríade Grã-Bretanha-França-Alemanha

é contestada pelos italianos, que se sentem mercedores de um assento cativo na discussão dos grandes temas mundiais.

Mesmo dentro da Europa, as políticas de imigração deve assumir novos contornos na Itália, na medida em que a instabilidade na região da ex-Iugoslávia seja prolongada e o corrente problema com o movimento de populações albanesas seja colocado como tema prioritário pelos grupos de direito que compõem o governo. Com efeito, os italianos mantêm significativa presença no Kosovo e na Bósnia-Herzegovina, como grandes interessados na estabilização da região, e não podem furtar-se a confrontar o problema, que tende a ser tratado de forma mais dura pelo novo governo.

Ainda no âmbito europeu, deve haver um forte foco italiano nas questões econômicas. A Itália vive ainda o saudosismo do milagre italiano dos anos 50, puxado pelo motor do Plano Marshall. Berlusconi venceu as eleições de 1994 prometendo *un nuovo miracolo economico*, sem sucesso. Suas manifestações sobre a necessidade de desvalorizar o Euro, para tornar as exportações européias mais competitivas, e reduzir os juros manejados pelo Banco Central Europeu pode incomodar os técnicos de Frankfurt ao longo de seu mandato.

A dimensão continental contempla ainda as relações com a Rússia, mais importante vizinho da União Européia. A empatia entre Berlusconi e Vladimir Putin coloca em evidência as relações bilaterais entre Itália e Rússia. Em 18 de abril, Berlusconi recebeu o líder russo, tendo como agenda a cooperação energética de suprimento do gás natural e petróleo russos e a insolubilidade da Alitalia, à beira da falência. O novo governo italiano assume o desafio de melhorar as relações entre o bloco europeu e a Rússia, bastante abalada pelas questões energética, de embargo da carne polonesa e da política russa para Geórgia e Moldávia. O encontro na Sardenha confirmou as expectativas de personalização da política externa, que nas duas experiências anteriores foram motivo de grande embaraço para a diplomacia italiana. Não motiva surpresa o fato de que as primeiras gafes já começaram a ser contabilizadas antes mesmo da posse.

A dimensão atlântica é talvez a que atraia maior expectativas dos observadores internacionais. Essa dimensão inclui não só as relações com os Estados Unidos, como também a inserção da Itália na OTAN. As duas agendas são indissociáveis e Berlusconi já manifestou reiteradas vezes sua simpatia pela política externa do presidente George W. Bush. De fato, ao apoiar a Guerra no Iraque, Berlusconi esteve disposto a contrariar um forte sentimento da opinião pública – 75% dos italianos era contra a guerra em janeiro de 2003. O apoio à guerra colocou a Itália na mesma fileira que Grã-Bretanha, Espanha e Polônia, porém sem o envio de tropas, que só realizou-se posteriormente, após pressões dos Estados Unidos. As fissuras no concerto do posicionamento da União Européia naquele episódio remontam os desafios da construção de uma política externa comum, a qual a Itália defende, mas sem abrir mão da dimensão atlântica. Essa posição, desposada com maior afinco pela centro-direita, pode representar desafios ao terceiro pilar da União Européia – a Política Externa e de Segurança Comum. Por outro lado, uma possível convergência entre Sarkozy-Merkel-Berlusconi pode amenizar as querelas políticas do bloco, diferentemente do isolamento de Berlusconi com relação a Chirac-Schroeder.

Os impactos de uma orientação atlântica da política externa italiana estão longe de serem negligenciáveis. No seio da OTAN, a Itália terá voz importante no debate sobre a expansão do Tratado do Atlântico Norte ainda mais para o Leste, incomodando a Rússia. A Itália tradicionalmente adota um discurso moderado de apoio à extensão da Aliança, atenta à uma necessária acomodação com Moscou. Entretanto, a Itália sob Berlusconi pode posicionar-se mais assertivamente ao lado dos Estados Unidos ou da Rússia em relação à inclusão de Ucrânia e Geórgia do que seria esperado de uma Itália comandada por Romano Prodi. Resta saber como o novo governo irá conciliar seu desejo de aproximação política com os Estados Unidos com as relações íntimas estabelecidas entre o líder italiano e Putin. O resultado das eleições norte-americanas e suas futuras relações com o novo nome da Casa Branda definirão a opção italiana.

O papel desempenhado na OTAN e o grau de alinhamento com Washington passam necessariamente sobre as operações de tropas italianas no Afeganistão. O contingente de 3000 soldados italiano, enviado ao Iraque pós-ocupação ainda no segundo governo Berlusconi, foi retirado em novembro de 2006. As operações no Afeganistão envolvendo 2300 soldados são consideradas essenciais para o prestígio internacional italiano, apesar das duas críticas dos políticos da esquerda, que condenaram a decisão de Prodi de manter as tropas, uma das mais numerosas. Com a preocupante situação no Afeganistão, definida durante a Cúpula de Bucareste, no início de abril, Berlusconi, exemplo de seu contraparte francês, deve aumentar o envio de tropas para compor as forças de estabilização da OTAN.

Por fim, a dimensão mediterrânea da política externa é voltada para o Norte da África, onde a Itália mantém importantes investimentos, e para o Oriente Médio. Novamente a questão da imigração volta à tona, tema particularmente importante no Norte da Itália, onde em alguns estados como o Vêneto mais de 10% da população é composta de imigrantes. Imigrantes indocumentados na Itália podem esperar por tempos difíceis.

Sobre a questão palestina, a Itália também pode exercer um papel importante. O Hamas busca sua legitimação e apoio dos europeus para encetar negociações com o governo israelense; com a suspensão planos de dialogar com o grupo político palestino por parte do governo Sarkozy, italianos e noruegueses eram os mais propensos a facilitar esse debate. Agora, as tentativas norte-americanas e israelenses de isolar o grupo considerado terrorista deve encontrar eco na Itália, em contraste às manifestações de simpatia pronunciadas pelo chanceler D'allema e de outros políticos da esquerda, agora distantes do Palácio Chigi, onde o discurso pró-Israel é entoado por Berlusconi e Franco Frattini, provável chanceler. A simpatia pela causa palestina alentada pelo governo anterior definitivamente não terão espaço no atual. O primeiro-ministro eleito declarou que sua primeira visita internacional seria a Israel no sexagésimo aniversário do país considerado por ele a única democracia da região. Por fim, vale

lembrar a robusta participação da Itália nas missões das Nações Unidas para monitoramento da situação no Líbano. O discurso agressivo e abertamente preconceituoso em algumas ocasiões sobre os países e povos islâmicos são o prenúncio de relações complicadas da Itália com o mundo árabe.

Os impactos internacionais não param por aí. A integração dos Balcãs, as perspectivas turcas são temas sobre os quais a Itália deverá emitir forte juízo. Ademais, Itália e Bélgica compõem o Conselho de Segurança no mandato 2007-2008 e será possível testar o peso das dimensões europeia, atlântica e mediterrânea da representação italiana.

Em síntese, mesmo após a estrondosa vitória de Silvio Berlusconi, deve-se evitar o rotulamento

do “euroceticismo” quando se fala em Itália. Ocorre que a política externa em suas dimensões europeia e atlântica mantêm-se sem rupturas; o peso relativo dessas dimensões é que deve ser ponderado. Nos últimos anos, nos quais houve alternância de poder, é possível identificar como as forças políticas italianas tendem a manejar o jogo da política externa, distintas as inclinações dos governos de centro-esquerda pela dimensão continental e dos de centro-direita pela dimensão atlântica, sem comprometer o perfil histórico da atuação italiana. Isso na medida em que se percebe que as mudanças internas são essenciais para a conquista dos interesses no plano internacional.



Expansão e reforma da OTAN: as dificuldades da consolidação da aliança euro-atlântica no pós-Guerra Fria

RAFAEL DA SOLER*

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) tem lidado, desde o princípio da década de 90, com a necessidade de transformação interna devido a seu novo papel na ordem pós-Guerra Fria. A dissolução da União Soviética eliminou a ameaça à segurança da Europa que motivara a criação da aliança em 1949. O que se seguiu foi, portanto, a adaptação de suas estruturas e capacidades para um novo ambiente de segurança. Contudo, este processo não ocorreu tão suavemente como esperado, já que a consolidação de uma ordem unipolar liderada pelos Estados Unidos evidenciou divergências internas com relação aos objetivos da organização, comprometendo a aliança euro-atlântica.

A 20ª reunião de cúpula de chefes-de-Estado da OTAN realizada em Bucareste no início de abril foi um importante capítulo deste processo que tem sido a adaptação das estruturas da Guerra Fria ao século XXI, o que já fica evidente na escolha da Romênia – membro da OTAN desde 2004 e antigo participante do Pacto de Varsóvia – como país organizador. A agenda do encontro incluiu discussões sobre as operações da organização no Afeganistão e em Kosovo, as parcerias com países como a Rússia e as perspectivas de alargamento. Seus resultados, principalmente aqueles referentes à expansão, deixam claro tanto a falta de coesão que tem caracterizado a aliança nos últimos anos como a relevância que o antigo inimigo antagonista, agora representado pela Rússia, ainda tem no momento das decisões.

Nos anos 90, a falsa impressão de que o desfecho da Guerra Fria significaria o fim dos grandes conflitos

e a crescente convergência internacional em torno de um modelo liberal-democrático trouxe uma série de questionamentos sobre a relevância que organizações como a OTAN teriam dali em diante. Contudo, esta impressão foi acompanhada não pelo enfraquecimento das estruturas de segurança pré-existentes, mas sim pela busca de seu fortalecimento por meio da expansão. A dissolução do Pacto de Varsóvia em 1991 abriu espaço para a concretização de novos objetivos da aliança euro-atlântica, que envolviam a estabilização e a democratização das regiões anteriormente sob influência soviética. Assim, a adesão destes países à OTAN passou a ser uma meta da organização, alcançada primeiramente em 1999, com a entrada da República Tcheca, da Polônia e da Hungria, e posteriormente em 2004, com a entrada de mais sete países do leste europeu. Concomitantemente, houve a maior participação em operações de paz, sinalizando a consolidação da estabilidade regional como um objetivo organizacional.

Se por um lado a OTAN foi capaz de reformular sua *raison d'être* e atualizar e globalizar sua atuação, por outro permanece pouco claro o papel desta estrutura multilateral de segurança em um mundo unipolar dominado pelos Estados Unidos. A aliança euro-atlântica tem sido a base da segurança européia por quase 60 anos, porém o desaparecimento da URSS e a elevação do status internacional dos EUA modificaram a percepção que tanto europeus como americanos têm sobre a coalizão.

A classificação da ordem internacional atual como unilateral pode ser enganosa por desconsiderar

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

aspectos fundamentais da distribuição de capacidades entre os países. De fato, é inegável a condição de *hegemon* dos Estados Unidos e sua superioridade militar. Contudo, a este fato deve ser acrescentada a importância que têm os aliados-chave na implementação dos interesses americanos. Neste contexto, a estrutura multilateral da OTAN aproxima Washington de seus parceiros e legitima a dominância internacional dos Estados Unidos ao potencializar a cooperação em torno de seus objetivos de política externa. A relevância da organização no cálculo estratégico dos americanos é bem exemplificada pela intervenção militar no Iraque. A oposição francesa e alemã à invasão provocou uma das maiores crises na coalizão até então, potencializada pela decisão de Washington de levar em frente a operação sem o apoio da OTAN. Os resultados mostraram, por um lado, que no campo militar há apenas uma superpotência e essa é capaz de realizar uma intervenção unilateral sem o suporte de seus principais aliados. Contudo, conquistar a paz é muito mais difícil que vencer a guerra. O encorajamento à participação da ONU e da OTAN no processo de pacificação, em virtude da instabilidade prevalecente até agora no Iraque, mostra que os Estados Unidos precisam sim de seus aliados. Os conflitos internacionais estão cada vez mais envolvidos com a erosão de instituições fundamentais para a estabilidade em planos locais. Com isso, o processo de *nation-building* passa a ser tão importante quanto o combate militar. A experiência no Iraque levou o Departamento de Defesa dos EUA a reconhecer que o tamanho e a estrutura do aparato militar não podem ser determinados unicamente pelas necessidades dos combates convencionais, mas devem considerar também as exigências das operações de estabilização, onde o apoio direto dos europeus é fundamental devido à experiência acumulada na União Europeia (UE) com uniformização de padrões institucionais.

O episódio iraquiano também é muito importante na percepção dos europeus sobre a aliança euro-atlântica. A “Guerra contra o Terror”, da qual a invasão do Iraque é ponto chave, representa um desvio de atenções e recursos

americanos da Europa para o Oriente Médio. O ressentimento gerado no velho continente, marcado principalmente na retórica política daqueles que se opunham à estratégia antiterrorismo do governo Bush, fomentou a visão de que os objetivos americanos e europeus não eram mais inteiramente convergentes. A Estratégia Europeia de Segurança, adotada pela UE em 2003, busca combater ameaças por meio da cooperação com as Nações Unidas e do tratamento das raízes das mesmas, como pobreza e governança fraca. Esta ambição contrasta com a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA de 2002, que enfatiza o unilateralismo e ataques preventivos como ferramentas. A visão mais cooperativa da política externa europeia reflete também o pouco entusiasmo por parte dos governos em ampliar gastos com defesa e compromissos militares distantes e a antipatia da opinião pública com o tema.

Todavia, os Estados Unidos ainda são fundamentais na estrutura de segurança europeia. O gasto militar combinado dos três principais países da UE (Alemanha, França e Reino Unido) em 2005 ficou em torno de US\$ 120 bilhões, enquanto no mesmo período os EUA gastaram mais de US\$ 500 bilhões. Os armamentos e técnicas americanos são muito mais avançados que os europeus e a necessidade dessa superioridade técnica ficou evidente, por exemplo, na crise da Bósnia-Herzegovina em 1995, quando o fracasso da União Europeia em mediar o conflito provocou a entrada da OTAN nos Bálcãs através de sua primeira operação de *peacekeeping*. A posição dos aliados europeus passa, portanto, pela manutenção da aliança com maior atenção àqueles objetivos considerados prioritários no continente.

Apesar das divergências entre Europa e Estados Unidos no que tange à segurança regional e ao papel da OTAN, permanece o interesse mútuo, ainda que por razões distintas, na estabilização das regiões mais frágeis do continente. Se nos anos 90 as atenções estavam voltadas principalmente para a Europa Central e os antigos membros do Pacto de Varsóvia, agora o foco recai sobre a “periferia” da Europa: países do leste e do Cáucaso que eram parte da URSS e cuja importância cresce devido aos recursos energéticos explorados e transportados pela

região. A situação atual se mostra mais complexa que a da década passada. O consenso que ainda persistia em torno do sucesso das democracias liberais em meados dos anos 90, combinado à crise econômica, política e social pela qual passava a Rússia, facilitou a cooptação e inserção dos países da Europa Central na aliança conhecida como “ocidente”. OTAN e União Européia se engajaram em guiar a transição destes Estados para sociedades capitalistas, democráticas, liberais e estáveis, no que foram muito bem sucedidos.

Atualmente, faltam consensos no ambiente internacional. A Rússia se reergue dos letárgicos anos 90 fortalecida pelos seus recursos energéticos e governo centralizador. A recém-readquirida influência de Moscou é baseada internamente em um “capitalismo burocrático”, que pouco tem de democrático e liberal. Se os russos não conseguiram manter sua esfera de influência nos países centrais da Europa, eles agora estão dispostos a utilizar suas capacidades para reter a liderança que lhes resta nas regiões mais próximas: justamente o Cáucaso, o leste europeu e a Ásia central.

O choque entre o interesse ocidental de aproximar e estabilizar estes países e o interesse russo em reter sua influência sobre os mesmos ficou mais do que evidente na Cúpula da OTAN em Bucareste, Romênia. Croácia e Albânia foram convidados a aderir à organização, enquanto a Macedônia depende apenas da resolução do conflito com a Grécia acerca de seu nome para ser convidada. Contudo, o grande debate foi sobre a adesão da Geórgia e da Ucrânia. Ambos países fizeram parte da União Soviética e do Império Russo, totalizando mais de 200 anos sob a dominação de Moscou. Em 2003 e 2004, respectivamente, passaram por revoluções pacíficas pró-ocidente – a revolução Rosa e a revolução Laranja. Porém as sociedades permanecem divididas entre suas opções de orientações políticas, sendo a entrada na OTAN uma delas. Geórgia e Ucrânia estão no estágio de “Diálogo Avançado” com os aliados. Em Bucareste, discutiu-se a possibilidade de conceder a ambos países um “Plano de Ação para Adesão” (MAP em inglês), que tem sido desde 1999 a ferramenta pela qual assistência e apoio diretos

são concedidos aos países aspirantes em um estágio imediatamente anterior à adesão. O apoio explícito dos Estados Unidos à concessão do MAP se chocou com a oposição de alguns dos principais membros europeus – Alemanha e França – que argumentam que o movimento geraria um antagonismo desnecessário com a Rússia. O resultado do impasse foi o adiamento da decisão a respeito da Geórgia e da Ucrânia para a reunião de ministros a ser realizada em dezembro.

Paralelamente à falta de coesão interna e externa da OTAN frente à Rússia, existem problemas nas sociedades em questão que desestimulam o apoio à sua adesão. A Ucrânia, que viveu um forte momento pró-ocidente na Revolução Laranja de 2004, tem sido marcada por falta de unidade política às custas de sua estabilidade, como mostram as cinco eleições realizadas em um período de apenas três anos. O processo de russificação pelo qual passaram o oeste e o sul da Ucrânia ao longo de décadas de domínio russo serviu para dividir a sociedade local entre os pró-Occidente e os pró-Rússia. Com isso, o apoio popular à adesão do país à OTAN não passa de 30%. Mesmo aqueles favoráveis à integração nas estruturas ocidentais têm consciência da influência gerada por Moscou na política ucraniana e dos custos que represálias poderiam gerar (como ficou evidente nos cortes de envio de gás da Gazprom, a estatal russa responsável pelo gás natural, para a Ucrânia em 2006 e 2007).

Já na Geórgia mantém-se o ímpeto pró-ocidente entre a população, com 70% apoiando a entrada na OTAN. Contudo, o país do Cáucaso lida com sérios movimentos separatistas em duas regiões: a Abkhásia e a Ossétia do Sul. Ambos casos foram levantados pelo governo russo durante as negociações sobre a definição do status de Kosovo, argumentando que a independência da província sérvia geraria precedente para o apoio de Moscou às regiões separatistas georgianas. De fato, o Kremlin fornece vários tipos de apoio aos exércitos rebeldes, incluindo passaportes russos aos ossétios do sul. Este envolvimento no conflito local assusta principalmente os países da Europa Ocidental, que vêem a possibilidade de um confronto direto entre

forças russas e aliadas no advento da adesão da Geórgia.

Os países da OTAN encontram-se em uma encruzilhada. As divergências internas da aliança trazem o risco de comprometer sua expansão, justamente em um momento em que a união frente ao Kremlin fortalecido é fundamental. Ainda que a Rússia tenha adquirido maior controle sobre suas capacidades econômicas e políticas, o país ainda apresenta fraquezas estruturais de longo-prazo como pobreza, decréscimo populacional e corrupção. Deparando-se com o “ocidente” unido é provável que os russos busquem uma base comum para o relacionamento entre as partes; afinal, mesmo Moscou precisa de aliados.

Neste contexto, a ambição de expandir a OTAN ainda mais para o leste e repetir o sucesso de uma década atrás não deve se curvar frente à assertividade da política externa estabelecida por Putin. Novas formas de integração devem ser elaboradas, suavizando as diferenças entre os status de membros, parceiros, aliados, etc. Não há, de fato, outra saída. O nível de reservas internacionais acumuladas pela Rússia (mais de US\$ 530 bilhões; a 3ª maior reserva no mundo) e a perspectiva de manutenção dos altos preços do petróleo e do gás natural garantirão a permanência da estabilidade

econômica. Conseqüentemente, continuarão a ser legitimadas as políticas externas e internas do Kremlin, mesmo sob a direção do novo presidente Dimitri Medvedev, ao mesmo tempo em que diminuirão as demandas por maior liberdade política.

A aliança euro-atlântica terá, portanto, que aprender a lidar com Moscou fora de uma estrutura liberal-democrática, ainda que haja a expectativa de uma convergência a longo-prazo. O primeiro passo será a implementação de campanhas de informação na Ucrânia, de modo a ampliar a popularidade da OTAN no país, como foi feito anteriormente na Eslováquia com resultados positivos. Já na Geórgia a situação é mais delicada e envolve a pacificação dos movimentos separatistas, o que não deve ocorrer até dezembro, quando os ministros da OTAN revisarão a decisão de conceder um “Plano de Ação para Adesão” aos dois países. A elaboração de uma nova estratégia de ação para a aliança euro-atlântica é, portanto, fundamental para seu fortalecimento e legitimação, tanto entre os cidadãos dos países membros como para o restante do mundo. Só assim será possível alcançar o objetivo de estabilização das regiões periféricas supracitadas, garantindo maior inclusão política a estas populações e maior segurança (principalmente energética) à Europa ocidental.



Meridiano 47

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes

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

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