

Gestos e fragmentos do mundo contemporâneo

Talvez o desejo de encerrar várias obras clássicas de diversos estilos num único romance, tendo por referência, sobretudo, Homero, faz da obra *Ulisses* de James Joyce a maior tentativa de síntese da história da literatura. Assustadora e sobre-humana, a escritura-épico joyceana ambiciona revelar os segredos e os enigmas da psicologia do homem moderno – ou quem sabe usar a literatura para descrever a história do mundo a partir de uma sinfonia de vozes de Dublin. Outro irlandês, James Concagh, artista plástico radicado no Brasil, de forma monumental e arquitetônica, representou em sua obra *Gestos e Fragmentos* temas complexos da contemporaneidade por meio de texturas, cores monocromáticas, grafismo e estampas sobre tela. Partindo de representações da cidade, Concagh nos levava a refletir sobre

as conexões cada vez mais profundas entre as diversas nações e, por conseguinte, nos oferecia uma reflexão sobre a reorganização da conjuntura internacional pós-Guerra Fria.

Com muita propriedade, uma sinfonia de vozes e estilos variados marca esta edição. Artur Zimmerman investiga os fatores que originam guerras civis por meio de uma abordagem quantitativa. Hélio Franchini Neto avalia as instituições de segurança na OEA. Martino Musumeci apresenta as políticas de segurança do Departamento de Estado no governo de George W. Bush. María del Pilar Ostos nos oferece uma visão sobre as relações entre Colômbia e Equador com base na perspectiva dos espaços fronteiriços. Denilde Holzacker e Flávia Rossi apresentam as percepções das elites latinoamericanas sobre desigualdade social e democracia, com

base em *survey* realizado pelo NUPRI. Sabrina Medeiros e Denise Soares debatem aspectos de gestão de crises internacionais. Carlos Ruiz mostra a forte contribuição da *Ecclesia* para a fundamentação dos Direitos Humanos modernos. Ariana de Oliveira, por fim, avalia o debate atual sobre intervenções humanitárias.

Dentre os gestos e fragmentos que definem a história do NUPRI, publicamos versão revisada do notável artigo de José Raimundo Chiappin sobre os fundamentos teóricos do realismo, que fez parte de nossa publicação especial *Série Carta Internacional*. Em virtude dos frequentes pedidos de cópias do texto original, decidimos publicar o artigo nesta edição da Carta, tornando-o assim amplamente disponível pela Internet.

Boa leitura!

SUMÁRIO DESTA EDIÇÃO

3 | A guerra civil e seus determinantes quantitativos
Artur Zimmerman

17 | As novas ameaças e os mecanismos de segurança hemisférica no âmbito da OEA: uma avaliação
Hélio Franchini Neto

32 | Políticas de segurança do Departamento de Estado para a América Latina (2001-2009) no contexto da macrosecuritização
Martino Gabriel Musumeci

47 | Vecinidad y conflicto: una perspectiva de las relaciones entre Colombia y Ecuador
María del Pilar Ostos Cetina

56 | As visões das elites sul-americanas e mexicanas a respeito da democracia e da desigualdade social e econômica
Denilde Holzacker
Flávia C.R. Rossi

73 | Manobra de crise e evacuação de não-combatentes
Sabrina Evangelista Medeiros
Denise de Souza Soares

82 | Direitos Humanos e cristianismo: a igualdade entre os homens e o princípio da universalidade
Carlos Enrique Ruiz Ferreira

89 | Os fundamentos teóricos do programa do realismo em política internacional: a concepção de Morgenthau e a metafísica da política de poder
José R. N. Chiappin

117 | Intervenções humanitárias: a tensão entre os direitos humanos e a soberania
Ariana Bazzano de Oliveira

CARTA INTERNACIONAL

Volume 4 – Número 1 – Setembro de 2009
ISSN 1413-0904

Carta Internacional é uma revista eletrônica quadrimestral dedicada ao debate sobre as questões mais relevantes das relações internacionais na perspectiva brasileira. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam as opiniões da Universidade de São Paulo ou do seu Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais.

Carta Internacional é publicada pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. A revista está disponível para *download* gratuito, em formato PDF, no endereço www.usp.br/nupri.

© 2009 Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Todos os direitos reservados.

Editores:

Fábio Cereda Cordeiro
Flávio Antonio Gomes de Azevedo
Juliana Lyra Viggiano Barroso

Coordenador técnico:

Fabício Henricco Chagas Bastos

Conselho Científico:

Amado Luiz Cervo, André Singer, Andrew Hurrell, Antônio Augusto Cançado Trindade, Antônio Carlos Lessa, Carlos Eduardo Lins da Silva, Celso Lafer, Elizabeth Balbachevsky, Félix Peña, Fernando Augusto Albuquerque Mourão, Gary Hufbauer, Gilson Schwartz, Gustavo Vega, Henrique Altemani de Oliveira, José Augusto Guilhon Albuquerque, Luis Olavo Baptista, Margarita Martin, Maria Cristina Cacciamali, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Esteves, Paulo Fagundes Vizentini, Peter Demant, Rafael Duarte Villa, Sonia de Camargo e Tullo Vigevani.

Indexação:

Os artigos publicados na Carta Internacional estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais: / *Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:*

Academic Search Complete, DataÍndice, Fonte Acadêmica, Informe Acadêmico, Mundorama - Divulgação Científica em Relações Internacionais, Sumários de Revistas Brasileiras, Ulrich's Periodicals Directory, Directory of Open Access Journals, Public Knowledge Project - Open Archives Harvester.

Correspondência:

Rua do Anfiteatro, 181 – Colméia – Favo 7
Cidade Universitária
São Paulo, SP – 05508-060
Tel: (55)(11) 3091-3061
Email: cartainternacional@usp.br

Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Conselho Deliberativo:

José Augusto Guilhon Albuquerque, Maria Cristina Cacciamali, Henrique Altemani de Oliveira, Luis Olavo Baptista, Elizabeth Balbachevsky, Rafael Duarte Villa, Peter Demant e Amâncio Jorge Nunes de Oliveira.

Coordenador Científico:

Rafael Duarte Villa

Visite o site do NUPRI para maiores informações:
www.usp.br/nupri.

A guerra civil e seus determinantes quantitativos

Artur Zimmerman

As guerras civis no mundo atual constituem-se no tipo de violência coletiva mais usual e que mais mata. No entanto, pesquisa-se pouco sobre o assunto em comparação com as guerras interestatais. Recentemente, a academia norte-americana e escandinava principalmente, tem trabalhado o tema das guerras civis a partir de uma abordagem quantitativa. Partindo deste foco, buscam-se os determinantes de tais guerras para que políticas públicas sejam criadas com o intuito de se evitar o derramamento de sangue nos conflitos civis. Países em que ocorre esse tipo de guerra geralmente são pobres, dependentes da extração de recursos primários, recém-independentes ou com conflitos recentes, com regimes políticos instáveis e não consolidados, localizados parcialmente ou totalmente em áreas montanhosas e com pouca heterogeneidade etno-lingüística e religiosa, dentre outras características. O artigo analisa tais variáveis em consenso e em discussão na literatura, para que o leitor seja informado do que pode levar um país a entrar na guerra civil em tempos modernos.

Palavras-chave: Palavras-chave: Guerra civil; Literatura quantitativa; Conflito armado.

Civil wars at the present time are the type of collective violence more frequent and which cause most deaths since the World War II. Nonetheless, little research is done on this subject when compared to interstate wars. Lately, mainly the North American and Scandinavian academy have dealt with the civil wars subject, in a quantitative approach. From the results of this methodology, public policies could be created with the objective to reduce the bloodshed in civil conflicts worldwide. States which have experienced civil wars are poor, dependent on the extraction of primary resources, within few years of its political independence, have passed through other conflicts lately, with unconsolidated and unstable political regimes, located in mountainous terrain, and with little ethno linguistic and religious heterogeneity. The main objective of this paper is to analyze these variables, some unanimous, some in discussion in that literature, informing the reader of what could make a country be trapped into a civil war in modern times.

Key-words: Civil wars; Quantitative literature; Armed conflict.

[...] talvez a razão mais importante pela qual os cientistas políticos devam estudar a guerra civil é que ela representa a falha do sistema menos entendida nos processos políticos domésticos; é a desordem das normas sociais sem paralelo na política doméstica e com implicações relevantes para a estabilidade dos sistemas regionais e manutenção da segurança internacional.¹

(Sambanis 2001, p.4)

Artur Zimmerman é professor e pesquisador da Universidade Federal do ABC (UFABC). É doutor e pós-doutor pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP).

O elevado número de guerras civis e o alto índice de mortes nessas guerras impulsionam pesquisadores a estudar tal fenômeno. Estima-se que mais de 90% das mortes relacionadas com guerras, na década de 1990, são oriundas de guerras civis. Somente na África Subsaariana, 20% da população vivia em países afetados diretamente por essas guerras (World Bank 2001). E apenas no século XX elas foram responsáveis pela morte de cerca de 134 milhões de pessoas, o dobro das vítimas das guerras interestatais (Rummel 1994), ao que se somam ainda inúmeros refugiados e migrantes forçados, além dos feridos.

O período ressaltado na figura pelas linhas pontilhadas, caracterizado pelo aumento do número de guerras civis,

Quadro 1 Tipologia da violência política interna de massas

Produção da violência	Propósito da violência	
	Rendição	Extermínio
	Unilateral	Terror de Estado
Bilateral ou Multilateral	Guerra civil	Extermínio recíproco

Fonte: Kalyvas, 2000, p. 35.

começou a ser estudado pela literatura quantitativa nos anos 1990, abordando principalmente a eclosão e os determinantes desse tipo de evento. No decorrer desse artigo, daremos ênfase ao período compreendido entre os anos 1969-1997, pois esse foi o período que houve um aumento significativo nas eclosões de guerra civil, e também pela possibilidade de encontrar dados para tal análise.

Em situações belicosas desse gênero, a condição geral das pessoas se torna mais vulnerável e comprometida, a economia local e regional é duramente afetada, doenças são mais facilmente transmitidas, há ocorrência de desnutrição e dificuldades para receber (ou para comprar) alimentos, e o desrespeito à lei é comum.

Além disso, as guerras civis se dão geralmente em países pobres, dependentes da extração de recursos primários, recém-independentes ou com conflitos recentes, em regimes políticos instáveis e não consolidados, com extensas áreas montanhosas e pouca heterogeneidade etnolinguística e religiosa, dentre outras características, como veremos a seguir na discussão da literatura. Contudo, é importante frisar que nem todos os países com essas características passam por guerras civis.

A definição de guerra civil mais aceita na academia é a de que ela “é um conflito armado entre dois atores domésticos sobre uma ‘incompatibilidade contestada’ [=discordância sem perspectiva de solução pacífica], resultando em um número de mortes que ultrapasse certa quantidade” (Gates 2002, p. 4). Ou seja, dois ou mais atores lutam entre si, com armas, para controlar o território e as pessoas que nele vivem, ocorrendo muitas mortes como resultado

desse confronto.

Após definir o que é guerra civil, seria interessante afirmar o que ela não é, excluindo assim o que não entraria em nossa definição, isto é, o que se refere à violência interna. Para tanto, adotamos a classificação de Kalyvas (2000), que diferencia tipos de violência interna. A guerra civil é um caso de violência instrumental, ou seja, tem por objetivo a rendição do inimigo, podendo ser bilateral ou multilateral. Outros tipos de violência interna que não se enquadram na categoria de guerra civil e, portanto, serão descartadas nesta investigação empírica, são: terrorismo de Estado (que apesar de instrumental é unilateral), genocídio e limpeza étnica (que é unilateral e não instrumental) e extermínio mútuo (que também não é instrumental, ainda que bilateral).

Determinantes de guerra civil

Os estudiosos da literatura quantitativa de guerras civis publicaram inúmeros artigos referentes às variáveis estruturais que determinam o início de guerras civis, atingindo consenso em relação a uns e dissenso em relação a outros (quadro 2.1). Abordaremos alguns dos determinantes mais discutidos e utilizados pela literatura. O quadro 2.1 traz informação condensada dos fatores que facilitam ou dificultam o início de guerra civil considerados pela literatura que trabalha com abordagem quantitativa, bem como as variáveis mais utilizadas nesse debate. Em seguida, detalharemos cada um dos determinantes mencionados.

Fatores econômicos

Renda *per capita*

Dos três fatores econômicos mais discutidos na literatura (renda, dependência de recursos naturais e ajuda internacional), a renda *per capita* é a variável mais utilizada pelos pesquisadores. Usualmente ela é considerada nas análises estatísticas.

Poderíamos afirmar que isso ocorre porque esses dados são de mais fácil acesso e coletados de maneira uniforme em quase todos os países, o mesmo não ocorrendo com os outros fatores.

Será que há diferença entre países com renda alta e baixa na propensão a iniciar guerra civil? A Tabela 1 mostra que as guerras civis que ocorreram no período observado (1969-1997) iniciaram-se (basicamente) via de regra nos países mais pobres, e que à medida que a renda *per capita* aumenta, a incidência de guerra diminui. Em países mais ricos quase não há esse tipo de evento (exceto por Reino Unido

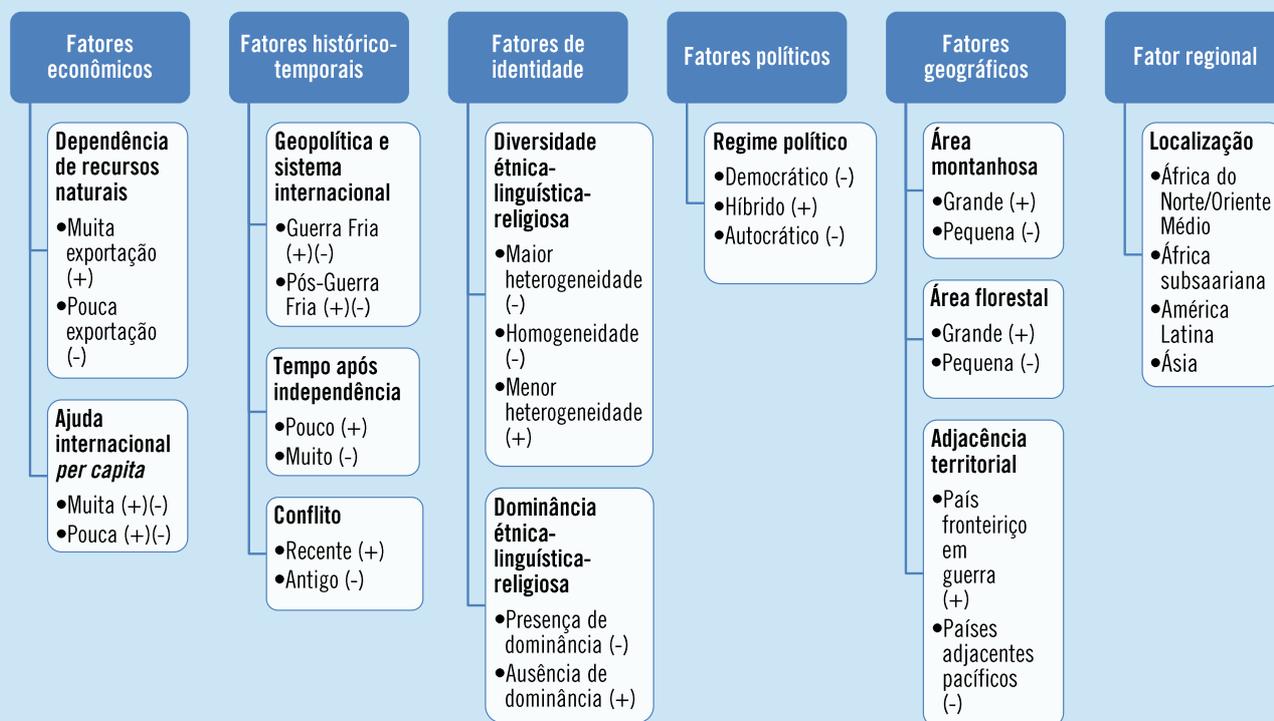
Tabela 1 Renda *per capita* e início de guerra civil Número de eclosões de guerras civis (1969-1997)

	Nível de renda <i>per capita</i> por quartil				TOTAL
	1	2	3	4	
Ocorrências de início de guerra civil	26	23	14	2	65

Fonte: Autoria própria com base em dados de Heston, Summers, Aten (2002) e Fearon e Laitin (2001).

Quadro 2

Determinantes da guerra civil presentes na literatura quantitativa



Fonte: Autoria própria

<1969 – 8.31> e Argentina <1973 – 5.93>, medido por Heston, Summers, Aten (2002), em variável chamada de GDPEN 5.6²).

A Argentina, em 1973, se enquadrava no quartil mais elevado de renda, juntamente com o Reino Unido e outros países de alto potencial econômico, de acordo com a medida explicitada. Na época da eclosão das respectivas guerras civis, o Reino Unido possuía cerca de 55 milhões de habitantes, e a Argentina tinha aproximadamente 25 milhões (este é um dos referenciais pelos quais se calcula o GDPEN³)⁴.

As razões pelas quais países mais pobres têm mais probabilidade de vivenciar uma guerra civil não foram suficientemente elucidadas pela literatura que estamos pesquisando. Elbadawi e Sambanis (2002a) sugerem que, em países mais pobres e desiguais, muitas vezes, os jovens do sexo masculino⁵ que estão desempregados ingressam em grupos rebeldes em troca de salário e condições de sobrevivência.

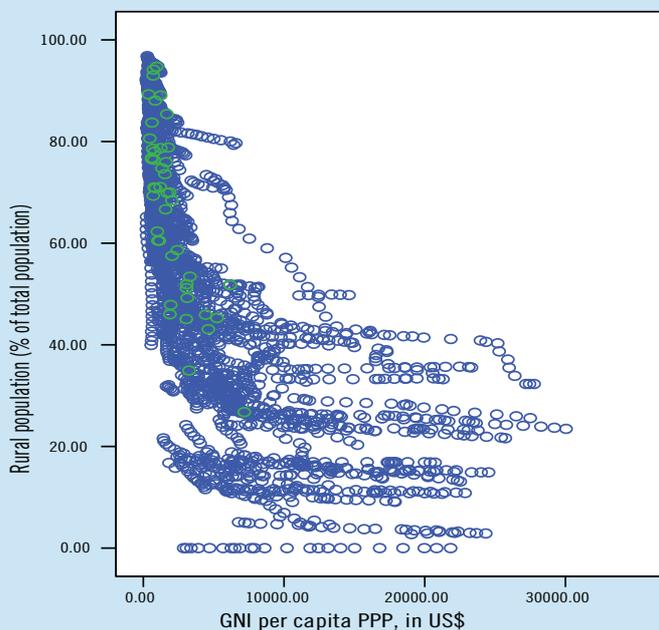
A renda parece relevante, e muitos dos autores a incluem em suas análises. Praticamente todos os estudos utilizam a renda *per capita* como variável de controle.

Porém, ela não explica por si só todo o início de guerra civil. Se assim fosse, a incidência das guerras civis teria diminuído e não aumentado. Isso porque a renda *per capita* tem aumentado em todos os países do mundo em desenvolvimento, nos últimos 50 anos. Entretanto, o número de conflitos armados (pelo menos até meados dos anos 1990) também aumentou. Devemos, portanto, reconhecer as limitações dessa variável, e, assim, deve ser utilizada com cautela e explicada em seu devido contexto.

No entanto, vários países de baixa renda e com alta proporção de população rural se envolvem com maior facilidade nesse evento, como podemos visualizar no gráfico de dispersão que compõe a Figura 1.

Na linha vertical, tem-se a porcentagem da população rural em relação à população total. Na horizontal, a renda *per capita* controlada pela paridade do poder de compra.⁶ Os círculos verdes representam o ano de início de uma guerra civil, entre 1969 e 1997, e os azuis, cada unidade país-ano em que não se iniciou guerra civil. O diagrama pode ser traduzido da seguinte maneira: as unidades país-ano mais afetadas pelo início de guerra civil são aquelas que têm renda *per capita* anual muito baixa (a maioria

Figura 1
População rural, renda e guerra civil
Gráfico de dispersão. Unidade: país-ano



Fonte: baseado em dados do Banco Mundial e em Fearon e Laitin (2001)

com menos de US\$ 4.000, e algumas poucas chegando até os US\$ 7.000). Além disso, grande parte dos países que se envolvem nesse tipo de guerra tem elevada quantidade de população rural.

Dependência de recursos naturais

Enquanto alguns estudiosos afirmam que países com recursos escassos podem ter mais facilidade para entrar em guerra civil (Homer-Dixon 1999), outros dizem que a abundância deles é que conduz ao conflito, pois tais recursos serviriam para financiar rebeliões e enriquecer seus líderes (Collier e Hoeffler 2002a; Le Billon 2001). As explicações baseadas no sentimento de injustiça e na cobiça

alimentam a controvérsia entre as duas posições descritas acima. Em suma, a guerra é custosa e, para financiá-la, é necessário que se tenha uma entrada de capital por meio da venda de matéria-prima ou de produtos finais.

A guerra civil pode ocorrer quando um ou mais grupos rebeldes e o governo competem pelo controle do território onde há produtos primários valiosos em grandes quantidades, sejam lícitos ou ilícitos, como minas de diamantes, ouro, petróleo, ópio e cocaína. O controle do governo se torna mais fácil quando há, no país ou área em questão, recursos naturais concentrados, como petróleo, do que quando os recursos naturais estão dispersos pelo território, como drogas ilegais, madeira e diamantes. A extração de diamantes financiou guerras civis em Serra Leoa, Angola, Libéria e na República Democrática do Congo. A extração de madeira bancou vários conflitos em Burma, Camboja, Libéria e Filipinas, enquanto as drogas ilícitas custearam conflitos no Afeganistão, Cáucaso, Colômbia, Curdistão e Tadjiquistão (Buhaug e Gates 2002, p.420).

Ajuda internacional

A ajuda internacional aos países pobres é uma variável econômica também presente na literatura. Enquanto alguns autores afirmam que quanto maior a ajuda, menor o índice de guerra civil, outros mostram o contrário. A princípio, parece que a primeira versão seria a mais convincente, pois com ajuda econômica, o governo acalmaria as inquietações do momento, distribuindo recursos e 'apagando o fogo' do qual poderiam germinar sementes de conflito que desencadeariam em guerra civil. Os recursos deveriam atingir seu fim, reduzindo o nível de corrupção e desigualdade tão característico desses países, diminuindo a ânsia de mudança por meios violentos.

A Tabela 2 mostra a relação entre ajuda internacional e início de guerra civil, entre os anos 1969-1997⁷. A tabela está organizada por quartis, sendo o primeiro de menor ajuda⁸ e o último de maior ajuda internacional.⁹ Pode-se perceber facilmente que quanto menor a ajuda in-

Tabela 2
Ajuda internacional e início de guerra civil
Número de eclosões de guerras civis (1969-1997)

	Ajuda internacional por quartil				TOTAL
	1	2	3	4	
Sem início de guerra civil	676	679	683	686	2724
Ocorrências de início de guerra civil	20	18	14	11	63
Total	696	697	697	697	2787

Fonte: Autoria própria com base em dados do Banco Mundial e de Fearon e Laitin (2001).

ternacional, maior o número de inícios de guerra civil, e quanto maior a ajuda, menor esse número. Isso ocorre de maneira linear em todos os quartis. Já os países-ano que não tiveram guerra civil têm uma distribuição normal (variando entre 676 e 686, num total de 2.724 não-inícios de guerra civil), quase sem variação de um quartil a outro.

Apesar de a última tabela indicar uma direção específica na associação entre ajuda internacional e início de guerra civil, nos últimos anos estudiosos argumentaram que a ajuda internacional frequentemente não alcança seus objetivos, pois atinge pessoas que não eram o alvo e contribui para mais corrupção e violência, justamente para que se mantenha esse fluxo contínuo de verbas internacionais.¹⁰

Há algum tempo uma visão determinista afirmava que a guerra civil era resultante de ódio religioso e étnico, nada podendo ser feito para preveni-la. Porém, pesquisadores do Banco Mundial tentaram substituir esses supostos fatores identitários como determinantes de guerra civil por fatores econômicos, conseguindo comprovar essa idéia em suas pesquisas (Collier *et alii* 2003). Não se pode ignorar questões de heterogeneidade etnolingüística e religiosa, mas o contexto da pobreza é o que levaria países com diferenças étnicas a se radicalizar e entrar em guerras civis que perduram por anos a fio. Ao observarmos países ricos, como Canadá, Bélgica e Suíça, com grandes minorias étnicas e lingüísticas, vemos que nem por isso eles entraram em guerra civil no período estudado (1969-1997). Porém, devemos ser prudentes e afirmar que os fatores econômicos não são suficientes como determinantes às guerras civis, mas são necessários, em conjunto com outros fatores, que veremos adiante.

Fatores histórico-temporais

Como os trabalhos quantitativos sobre guerras civis geralmente abrangem quatro ou cinco décadas (a partir da Segunda Guerra Mundial) e o período que esse *paper* abrange é menor (29 anos, dentre o período de crescimento deste fenômeno), recomenda-se dividir o período estudado para não incorrerem em problemas metodológicos¹¹ estudando apenas a época que ocorreu um grande número de guerras civis, e não um período mais extenso. Por isso, esse item inclui 3 períodos históricos diferentes, como veremos a seguir.

Geopolítica e sistema internacional

Autores contemporâneos, muitas vezes, tratam de distinguir as “velhas” guerras civis das “novas”, afirmando que aquelas que ocorreram após a Guerra

Fria teriam origem criminal, em contraste com aquelas ocorridas durante a Guerra Fria.¹² Eles dizem que, com o final da Guerra Fria, o apoio estrangeiro aos grupos rebeldes diminuiu drasticamente, e esses grupos foram forçados a gerar sua própria receita para não desaparecerem. Nessa situação, a diferença entre guerra civil e crime se estreitou bastante (Sørli, Gleditsch, e Strand 2005, p. 145). Porém, Kalyvas afirma que a distinção entre os períodos de Guerra Fria e pós-Guerra Fria, adotada por autores que defendem uma explicação motivacional – sentimento de injustiça ou de cobiça – para a origem de guerras civis é equivocada e carece de análises empírica e teórica condizentes (Kalyvas 2001), que ainda não foram realizadas.

Proximidade da independência nacional

Uma distinção feita pela literatura e que merece ser analisada empiricamente é a relação da proximidade da independência de um país com a eclosão de guerra civil. Países jovens e que ainda não passaram pelo processo de *state building* são mais suscetíveis a conflitos internos violentos do que países que se formaram há muito tempo e que passaram pelas etapas de formação e maturação do processo político.

Pode-se observar na Tabela 3 que as guerras civis ocorreram em maior número a partir da Segunda Guerra Mundial, e que apenas 20% delas ocorreram em países que tiveram sua independência anterior à Primeira Guerra Mundial.

Conflito recente

Quando há um conflito recente, o risco de reincidência é maior (Mason 2003) e, geralmente, ocorre pouco tempo após o término da guerra. Dessa maneira, a situação do pós-conflito, sempre que mal negociada, pode gerar insatisfação em uma das partes, que retorna à luta armada. Ou seja, após assinar um acordo para o fim da guerra, por pressões impostas, um dos lados pode sentir-se injustiçado, fortalecer-se e guerrear novamente. Por isso, são importantes a fase do pós-conflito e os termos de negociação

Tabela 3
Proximidade da independência e início de guerra civil
Número de eclosões de guerras civis (a partir de 1914)

	País independente			TOTAL
	1 Até 1914	2 1915-1945	3 A partir de 1946	
Sem início de guerra civil	1545	250	1813	3608
Ocorrências de início de guerra civil	14	6	49	69
Total	1559	256	1862	3677

Fonte: Autoria própria com base em dados da CIA e de Fearon e Laitin (2001).

e acordo. Nota-se que 69 guerras civis foram iniciadas em 50 países entre 1969 e 1997 e que 19 delas foram reincidentes, representando 27,5% de todas as guerras civis abordadas nesta investigação.

Fatores de identidade

A princípio, pensava-se que a diversidade entre os grupos ocasionaria maior risco de violência civil em larga escala e de guerra civil. Entretanto, mais adiante se chegou à conclusão de que quanto maior o número desses grupos, mais difícil seria sua coordenação enquanto forças contrárias ao governo central e, assim, menor a probabilidade de violência civil coletiva na tomada do poder (Reynal-Querrol 2002). Portanto, embora se espere que a heterogeneidade estimule conflitos, muita heterogeneidade pode reduzir as tensões. Apesar disso, nas tabelas e gráficos que se seguem não pudemos identificar a trajetória como movimento U-invertido (valores baixos nas extremidades e altos no meio). Os valores demonstram movimento em ziguezague.

Heterogeneidade étnica

A Tabela 4 refere-se aos dados da heterogeneidade étnica, que representa o número de etnias dentro de um país que podem formar uma minoria significativa no Estado. Essa variável está dividida por quartis, indo do menor ao maior. No primeiro quartil (baixo número de etnias no país) há 9 guerras civis que se iniciaram no período estudado. Esse número aumenta para 20 guerras civis no segundo quartil, diminui para 13 no terceiro, e aumenta para 26 no último.

Tanto os dados da tabela 2.3, como das seguintes desse item fogem à compreensão teórica e dificultam uma interpretação coerente¹³.

Heterogeneidade religiosa

A Tabela 5 indica o índice de heterogeneidade religiosa, isto é, o número de religiões existentes no país, desde que, ao menos, constituam uma minoria. Como na tabela das etnias, essa também está dividida em quartis e não tem um comportamento linear. No primeiro quartil há 15 inícios de guerra civil, muda para 14 no segundo, aumenta poste-

riormente para 17 e chega a 21 nos últimos.

Heterogeneidade lingüística

A relação entre o número de línguas em um país e a ocorrência de guerra civil também não é linear, como indica a Tabela 6.

Se a teoria descrita anteriormente é verdadeira (quanto maior o número de grupos étnicos, lingüísticos ou religiosos, mais difícil torna-se a coordenação entre eles para o início de guerra civil), então como explicar a relativa grande quantidade de guerras civis na África, região caracterizada por uma alta diversidade étnica, religiosa e lingüística? A literatura nos mostra que na África Subsaariana, os fatores econômicos *per se* são os determinantes. As características de diversidade étnica, religiosa e lingüística não parecem ser significativas nesse caso (Collier e Hoeffler 2002a; Collier *et alii*. 2003).

Não conseguimos visualizar a relação entre as heterogeneidades e a eclosão de guerra civil nas tabelas e nos gráficos anteriores, pois, provavelmente, outras características associadas a diferenças religiosas, lingüísticas e étnicas influem nessa relação. Dois deles tem a ver com a forma de distribuição dos diferentes grupos e merecem destaque: a polarização e a dominância. O primeiro caso ocorre quando há dois grupos praticamente do mesmo tamanho com orientações polares. A literatura mostra que a polarização aumenta a probabilidade de ocorrer guerra civil. Porém, quando existem dois grupos maiores, mas eles não são polarizados, essa probabilidade é mínima. No segundo caso, quando um grupo é o dominante, representando de 45% a 90% da população total do país, há consenso entre pesquisadores de que a probabilidade de guerra civil aumenta significativamente (Collier 2000).¹⁴

A pesquisa sobre violência política tem mostrado que identidade de natureza étnica, lingüística e/ou religiosa constitui uma das pré-condições para que um grupo se mobilize para utilizar a força. As outras seriam a frustração (resultante de repressão e/ou sofrimento causado por diferentes fatores) e a existência de oportunidade (certa liberdade para se organizar, além de acesso a meios financeiros, armas e soldados) (Gurr 1970; Ellingsen 2000). Se essa identidade não coincide com as fronteiras territoriais

(originadas com o imperialismo e o colonialismo das grandes potências europeias, pela divisão de terras transoceânicas) - o que ocorre freqüentemente - um conflito pode surgir dentro do país. Dessa forma, havendo organização, recursos e oportunidade, o grupo, caso esteja frustrado, se mobilizará para a ação coletiva.

Tabela 4
Heterogeneidade étnica e início de guerra civil

	Heterogeneidade étnica				TOTAL
	1	2	3	4	
Sem início de guerra civil	905	889	915	878	3587
Ocorrências de início de guerra civil	9	20	13	26	68
Total	914	909	928	904	3655

Fonte: Autoria própria com base em dados de Davenport (2003) e de Fearon e Laitin (2001).

Tabela 5
Heterogeneidade religiosa e início de guerra civil

	Heterogeneidade religiosa				TOTAL
	1	2	3	4	
Sem início de guerra civil	905	918	860	892	3575
Ocorrências de início de guerra civil	15	14	17	21	67
Total	920	932	877	913	3642

Fonte: Autoria própria com base em dados de Davenport (2003) e de Fearon e Laitin (2001).

É importante, porém, lembrar que existem condições políticas que favorecem mais ou menos o surgimento de conflitos baseados em diferenças de identidades étnicas, religiosas e/ou lingüísticas. Os conflitos étnicos aparecem em todos os níveis de democratização, porém eles tendem a diminuir quando tais níveis aumentam (Vanhanen 2001, p. 5). Vale a pena mencionar que, no período do pós-Guerra Fria, muitos conflitos, principalmente no bloco comunista, reavivaram-se após a mudança do grau de democracia (em índice contínuo).¹⁵

Fatores políticos

Tipos de regime político

Os fatores políticos ainda estão em discussão entre os especialistas, porém, a literatura tem avançado no tema. Enquanto Collier e Hoeffler (2002a; 2002b) não encontraram associação entre tipos de regime e início de guerra civil, excluindo essa variável de seus modelos, outros a encontraram. No entanto, esses primeiros autores provavelmente não descobriram associação curvilínea entre as variáveis por terem utilizado análises realizadas em períodos de 5 anos de intervalo (Sørli, Gleditsch, e Strand 2005, p. 156), e não anuais.

Países que possuem regimes híbridos (tipo misto que inclui elementos de autocracia e democracia concomitantemente) caracterizam-se por maior incidência de guerra civil (Hegre *et alii*. 2001), enquanto regimes autocráticos

e democráticos têm menor incidência (Fearon e Laitin 2003). Apesar de o termo utilizado na literatura ser *anocracia*, ele será substituído aqui por regime híbrido, melhor trabalhado conceitual e operacionalmente.¹⁶

A construção dos tipos de regime democrático, híbrido e autocrático provém do banco de dados *Polity IV* (Marshall e Jagers

2003). O banco confere anualmente uma pontuação a cada país de acordo com a competitividade do regime, forma de recrutamento do executivo e os limites impostos ao chefe do executivo. Os pontos dessas categorias são somados, gerando valores democráticos e autocráticos de cada país anualmente, e a junção desses dois valores gera uma variável chamada *polity* (que deu origem à nomenclatura do banco de dados). Cada pesquisador da área utiliza essa variável categorizando os tipos de regime de acordo com a pontuação obtida pelo país no ano específico. A literatura quantitativa de guerra civil geralmente divide os regimes em três categorias: democrático, híbrido e autocrático.

Para os propósitos operacionais desse artigo, entende-se por democracia consolidada aquela que conta com a presença de três elementos: participação política competitiva; escolha do executivo por meio de eleição; e limitação substantiva dos poderes do chefe do executivo (Marshall e Jagers 2003, p. 14).

O regime autocrático consolidado incluiria os seguintes elementos: redução ou supressão da participação política competitiva; escolha do chefe do executivo por seleção realizada pela elite política; e poucas restrições institucionais no exercício do poder político, a partir do momento de sua consolidação (Marshall e Jagers 2003, p. 14).

Por fim, o regime híbrido é uma mistura de elementos dos dois regimes políticos mencionados. Ele situa-se na escala intermediária da variável ordinal (localizado geralmente entre os valores -5 e +5, dentro dos extremos -10 e +10).

O mesmo raciocínio contido na teoria da paz democrática (mesmo que ainda seja objeto de discussão), segundo o qual países com regimes democráticos não guerreiam entre si (desde Kant 1795), poderia ser empregado na “teoria da paz autocrática”, o qual afirma que países

Tabela 6
Heterogeneidade lingüística e início de guerra civil

	Heterogeneidade lingüística				TOTAL
	1	2	3	4	
Sem início de guerra civil	1116	647	910	883	3556
Ocorrências de início de guerra civil	17	13	18	19	67
Total	1133	660	928	902	3623

Fonte: Autoria própria com base em dados de Davenport (2003) e de Fearon e Laitin (2001).

Tabela 7
Regimes autocráticos e início de guerra civil

	Regime autocrático Polity -10/-6		TOTAL
	0	1	
Sem início de guerra civil	1958	1679	3637
Ocorrências de início de guerra civil	43	26	69
Total	2001	1705	3706

Fonte: Autoria própria com base em dados de Marshall e Jaggers (2003) e de Fearon e Laitin (2001).

com regimes autocráticos guerreiam muito pouco entre si, o que explicaria o pequeno número de guerras interestatais entre países com esse tipo de regime (Bennett 2006). Podemos estender essas duas teorias ao âmbito interno dos Estados, arriscando a hipótese de que tanto a teoria da paz democrática como a da paz autocrática possivelmente podem ter vigência no plano nacional. Seguindo essa lógica, democracias consolidadas possuem canais pelos quais os cidadãos podem expressar sua indignação, sem serem fisicamente punidos, e votar nas eleições em partidos que possam satisfazer suas expectativas. A própria alternância no poder serve para “relaxar os ânimos”, já que dissidentes podem competir democraticamente para ocupar o governo num próximo período, sem necessidade do uso de força ou violência.

Na autocracia, a repressão é tão forte que os dissidentes não têm oportunidade de se rebelar. O tipo de regime que mais facilmente permitiria que rebeliões e guerras civis ocorressem seria o tipo híbrido: de um lado, a democracia não seria consolidada e, portanto, apesar de promover a liberdade de manifestação, essa liberdade seria restrita; de outro, uma repressão limitada, dada a ineficácia do governo e o alto custo da repressão.

As Tabelas 7, 8 e 9 mostram a correlação entre regimes e ocorrência de guerra civil.

Das 69 guerras civis iniciadas entre 1969-1997, 26 ocorreram quando regimes autocráticos estavam no poder, 12 quando regimes democráticos vigiam, e 31 sob regimes híbridos.

Devem-se ressaltar as diferenças de proporção de regimes políticos e de guerras civis iniciadas que aparecem nas tabelas anteriores.

Apesar de 20% de todos os regimes, no período estudado, serem híbridos, eles representam 45% do total das guerras civis iniciadas. Já os regimes autocráticos e democráticos representam, respectivamente, 46% e 34% do total de regimes e 38% e 17% das guerras civis iniciadas.

Tabela 8
Regimes híbridos e início de guerra civil

	Regime híbrido Polity -5/+5		TOTAL
	0	1	
Sem início de guerra civil	2948	689	3637
Ocorrências de início de guerra civil	38	31	69
Total	2986	720	3706

Fonte: Autoria própria com base em dados de Marshall e Jaggers (2003) e de Fearon e Laitin (2001).

Portanto, podemos extrair dos dados apresentados que países onde regimes híbridos vigiam na véspera do início da guerra civil têm uma tendência maior a se envolverem nesse tipo de conflito do que os países onde existiam regimes democráticos ou autocráticos. Se fôssemos hierarquizar a tendência à eclosão de guerras civis por regimes políticos, indo do menos provável ao mais provável, a ordem seria:

democracias < autocracias < híbridos

Há uma relação de regime e renda com a eclosão de guerras civis que não pode ser omitida. À medida que a renda do país com regime democrático aumenta, o risco de guerra civil diminui, enquanto ele permanece praticamente inalterado nos regimes autocráticos, não variando de acordo com a renda *per capita*.

Na Figura 2, a linha vertical do gráfico indica o logaritmo do risco relativo de conflito armado e a horizontal representa a renda *per capita* em dólares norte-americanos. À medida que a renda do país-ano aumenta, o risco de início de guerra civil, em regimes não-democráticos, diminui; e o risco de regimes não-democráticos entrarem em guerra permanece inalterado, sem variar com a renda *per capita*.¹⁷

O tipo de regime incide sobre a forma de reação do governo – repressiva ou tolerante – em relação ao recrutamento e mobilização dos combatentes e partidários da organização rebelde.

Repressão governamental

Para que haja guerra civil é preciso que as massas, especialmente de camponeses, sejam organizadas para a luta armada.¹⁸ Se não há recrutados, ou se são muito poucos, dificilmente haverá uma ação coletiva, pois esta será fadada ao fracasso e reprimida logo de início, sem chances de tomar o poder político, nem de se transformar em guerra civil, adquirindo a “mera” conotação de protesto.¹⁹ As organizações rebeldes têm de recrutar as massas para organizar

Tabela 9
Regimes democráticos e início de guerra civil

	Regime democrático Polity +6/+10		TOTAL
	0	1	
Sem início de guerra civil	2393	1244	3637
Ocorrências de início de guerra civil	57	12	69
Total	2450	1256	3706

Fonte: Autoria própria com base em dados de Marshall e Jaggers (2003) e de Fearon e Laitin (2001).

Tabela 10
Proporção de regimes e início de guerra civil

Tipo de regime	Proporção de regimes	Proporção de início de guerra civil
Autocrático	46%	38%
Híbrido	20%	45%
Democrático	34%	17%
TOTAL	100%	100%

Fonte: Autoria própria com base em dados de Marshall e Jaggers (2003) e de Fearon e Laitin (2001).

as rebeliões e tomar o governo, ou então forçar uma secessão, na qual pleitearão independência de parte do antigo território.²⁰

Na maioria dos casos, a ação coletiva dos rebeldes não se inicia com violência. Porém, quando o governo reage violentamente, com repressão e não-acomodação à dissidência pacífica, há uma elevação do nível de conflito; o que gera violência armada e posterior guerra civil (Mason 2004, p. 7).

Na Tabela 11, pode-se notar que o número de guerras civis diminui nos extremos da escala de repressão (gráfi-

co 2.6, em forma de U-invertido). Zero (0) corresponde a total desrespeito do Estado frente à integridade física da população e oito (8) o total respeito. Observa-se que o índice de respeito à integridade física dos cidadãos por país aumenta nos níveis intermediários, quando ainda há espaço de manobra do lado rebelde e a máquina de repressão do Estado não tem controle absoluto da situação. Porém, se o Estado reprime muito, o cidadão terá receio de se rebelar. Da mesma maneira, se o Estado tolera e inclusive respeita a integridade física dos cidadãos, estes poderão manifestar suas discórdias políticas pacificamente, sem necessidade de derrubar o governo. É semelhante ao tipo de regime que falamos anteriormente.

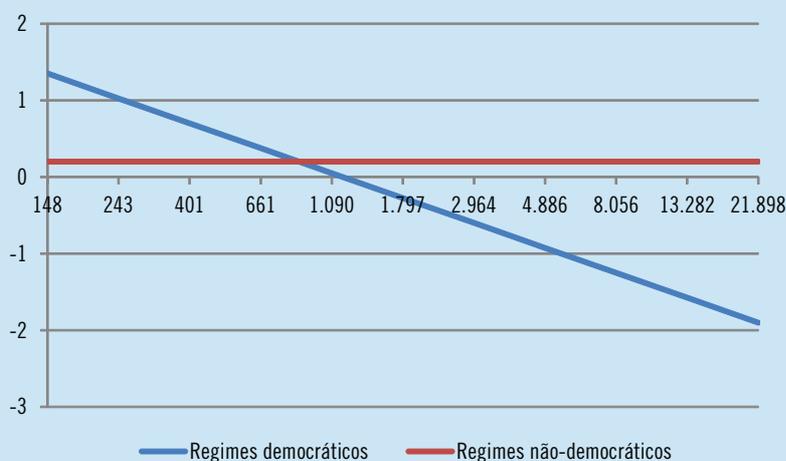
Quando há dissidência, geralmente a repressão aumenta. Mas os governos utilizam-se da repressão sem saber quais resultados serão alcançados, já que eles são variados (Davenport 2006). Alguns autores²² utilizam apenas a variável tipo de regime político para explicar o início de guerra civil (como vimos no sub-item anterior), enquanto outros mostram que os níveis de repressão podem influir em conjunto com o tipo de regime político para determinar o início de guerra civil²³. Apresentamos aqui caso que a variável repressão governamental interage com o tipo de regime.

Na Figura 3, representamos a interação do tipo de regime com o nível de repressão governamental, com a finalidade de prever o início de guerra.

Os custos associados à supressão da oposição e à tolerância têm a ver com o início de guerra civil. Dahl propõe

Figura 2
Risco de guerra civil em regimes democráticos e não-democráticos com rendas variadas

Renda per capita x risco relativo de guerra civil



Fonte: Hegre (2003)

Tabela 11

Índice de respeito à integridade física dos cidadãos pelos Estados e início de guerra civil

	Proteção à integridade física								TOTAL
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Sem início de guerra civil	136	136	167	207	302	296	255	315	2069
Ocorrências de início de guerra civil	2	4	7	10	9	3	1	0	37
Total	138	140	174	217	311	299	256	315	2106

Fonte: Autoria própria com base em dados de Cingranelli e Richards (2005) e de Fearon e Laitin (2001).

como axioma, que é mais provável que o governo tolere uma oposição quando os custos de sua supressão aumentam e os custos esperados de sua tolerância diminuem (Dahl 1997). Inversamente, é possível supor que quando os custos da supressão da oposição diminuem e os da tolerância aumentam, o caminho para o início de guerra civil ou para a repressão unilateral do governo é mais curto e a chance de ocorrência desses eventos cresce bastante.

Na mesma linha, Boix argumenta em relação ao custo da repressão e ao tipo de regime. Se o custo da repressão é alto, os ricos aceitam a constituição democrática, e, numa democracia, o pobre não tem incentivo para se engajar em violência. Porém, se o custo da repressão é baixo, ela continuaria e não haveria violência coletiva por parte dos pobres (Boix 2004). Sendo assim, nenhum grupo que estivesse no poder o entregaria facilmente. Poderia, então, ocorrer uma negociação em que ambos os lados ganhariam e cederiam. Ou, ainda haveria a luta armada interna para captura do poder político. O início de guerra civil poderia ocorrer, provavelmente, caso o regime fosse híbrido e impusesse um alto nível de repressão, causando a reação de grupos dissidentes, os quais entrariam em choque com o Estado.

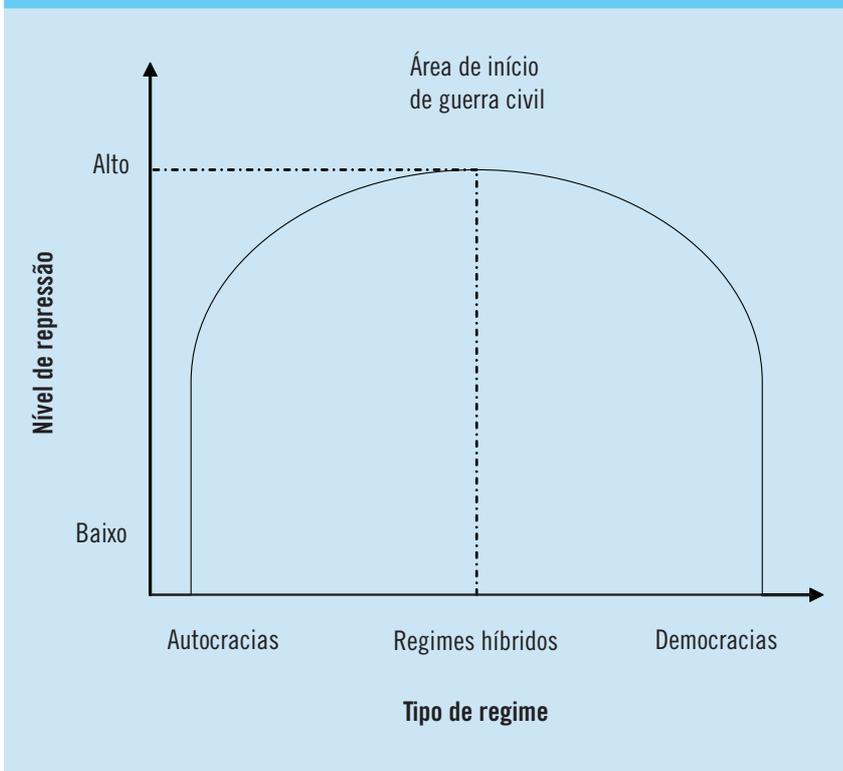
Porém, quando introduzimos a variável nível de repressão, notamos que ela pode ser endógena²⁴ em relação ao início de guerra civil, principalmente quando colocada no mesmo modelo do tipo de regime. Além disso, ela representaria muitos *missings* (1600), pois só há dados entre os anos 1981 e 1997. Ficariam faltando dados para 12 anos restantes por país.

Instabilidade política

Além do tipo de regime e do nível de repressão governamental, sua estabilidade é crucial para determinar o início de guerra civil, já que mudanças de regime podem propiciar a ação coletiva violenta, quando dissidentes esperam a oportunidade de agir. A instabilidade política pode representar essa oportunidade.

Operacionalmente, entende-se por

Figura 3
Nível de repressão, tipo de regime e início de guerra civil



Fonte: Zimmerman e Alves (2007, p. 14)

instabilidade política uma taxa de mudança maior que 2 unidades nos últimos 3 anos²⁵ da mensuração no nível democrático da variável *Polity*²⁶.

Apesar de não ser tão clara na tabela descritiva seguinte essa associação, 3,5% dos países-ano que eram instáveis tiveram guerra civil, enquanto somente em 1,6% dos países estáveis politicamente ocorreu esse mesmo evento.²⁷

O tipo de regime político, em conjunto e/ou interação com outros determinantes, poderia elevar ou reduzir o risco de eclosão de guerra civil. A instabilidade política pode gerar a oportunidade de violentas mudanças que deixariam o país vulnerável, facilitando o início da guerra. Apesar disso, essa variável não é endógena. A guerra civil poderia ter início com um golpe, sem a necessidade de instabilidade política anterior.

Observa-se que, dos 572 países-ano que tiveram instabilidade política, apenas 19 (ou seja, 3,5%) iniciaram guerra civil e 553 (ou seja, 96,5%) não entraram nessa categoria. Com isso, pode-se afirmar que a instabilidade política não levaria necessariamente a guerras civis e que, portanto, essa variável não é endógena.

Fator geográfico

Área montanhosa

Terrenos de difícil acesso, como regiões montanhosas, por exemplo, podem facilitar a ação de grupos rebeldes e dificultar a ação de exércitos oficiais, favorecendo o início da guerra civil.²⁸ Em contrapartida, terrenos desérticos e planos dificultariam o abrigo e a proteção desses mesmos grupos, permitindo que as forças militares oficiais os reprimissem eficazmente e impossibilitassem sua insurgência.

Uma grande área montanhosa, em determinado país, pode não ser condição suficiente para o início de guerra civil, mas frequentemente é condição necessária para que tal evento ocorra (Fearon e Laitin 1999, p. 20).²⁹

Na Tabela 13, podemos observar a área montanhosa de cada unidade país-ano, dividido por quartis (1 mostrando

países com pouca área montanhosa e 4 países com grande área ocupada por montanhas).

Observamos que a direção da tabela descritiva não é linear. Apesar de o último quartil exibir um número maior de início de guerra civil do que cada um dos 3 anteriores, não se pode afirmar que quanto maior a área montanhosa (ou mesmo a área florestal³⁰), maior será o índice de guerras civis. Se assim fosse, como então explicar a queda do início de guerras civis do segundo para o terceiro quartil?

Fator regional

Localização

Na área de política comparada e análise quantitativa, é usual contrastar regiões encontrando suas semelhanças e diferenças. Essa é uma prática comum da literatura discutida. Excepcionalidades de cada região podem ser analisadas separadamente. Quando se analisam muitos países de várias regiões, é sempre recomendável fragmentar os dados, se possível. Uma das regiões poderia apresentar um índice altíssimo de guerras civis enquanto outras apresentassem um número bem menor.

No caso de guerras civis, seria relevante focalizar regiões onde esse fenômeno é mais freqüente. Portanto, poderiam ser retirados países com renda elevada (como vimos em item anterior). Primeiramente, o até então chamado Terceiro Mundo foi foco de estudo como região economicamente menos privilegiada e em grande parte agrária ou semi-agrária, ou em desenvolvimento (Ellingsen e Gleditsch 1997; Lott 1979). Outros estudos focalizaram especificamente a América Latina (Trejo 2004) e América Central, em razão das várias guerras civis ocorridas nessa região (Brockett 1991, 1992; Seligson 1995). O mesmo ocorreu com a África (Elbadawi e Sambanis 2000b; Collier e Hoeffler 2002a; Sambanis 2001), considerada por muitos, em conjunto com a Ásia (Popkin 1979), como o berço das guerras civis.

Conclusão

Neste artigo, foram apresentadas as variáveis com as quais a literatura quantitativa trata no contexto de sua associação com o início de guerras civis. Como podemos observar, essa literatura é nova e muitas das variáveis estão em discussão. Alguns dos temas foram pouco analisados e a área ainda é considerada em estágio inicial. Mesmo que esse tipo de literatura (quantitativa) necessite de dados para poder evoluir, a parte teórica não é menos relevante e ela também se encontra em fase incipiente.

No Brasil, essa literatura é inexistente e, portanto, os poucos autores que tratam do tema das guerras civis na abordagem quantitativa tem dialogado com a comunidade acadêmica internacional. Portanto, a divulgação no país de tal discussão é necessária para que se constitua um corpo iniciante que leve tal debate a nível nacional.

Por vezes, confundem guerra civil com a situação de in-

Tabela 12
Instabilidade política e início de guerra civil

	Instabilidade política		TOTAL
	0	1	
Sem início de guerra civil	3082	553	3635
Ocorrências de início de guerra civil	50	19	69
Total	3132	572	3704

Fonte: Autoria própria com base em dados de Marshall e Jaggers (2003) e de Fearon e Laitin (2001).

Tabela 13**Área montanhosa e início de guerra civil**

	Área montanhosa				TOTAL
	1	2	3	4	
Sem início de guerra civil	915	896	926	900	3637
Ocorrências de início de guerra civil	9	20	15	25	69
Total	924	916	941	925	3706

Fonte: Autoria própria com base em dados de Fearon e Laitin (2001).

segurança atual em que vivemos nacionalmente, cujo número de homicídios supera países que se encontram nesse tipo de beligerância. No entanto, o que ocorre no Brasil não pode ser incluído no rótulo da guerra civil, já que não coincide com as definições que evocamos no início deste trabalho, nem com os atributos que tal nomenclatura deve constituir.

Não obstante, em nossa história, passamos por momentos de conflitos que se assemelham aos descritos, como a Cabanagem (Grão-Pará, 1935-40), Sabinada (Bahia, 1937-8), Balaiada (Maranhão 1938-41), Farrapos (Rio Grande do Sul, 1935-45). Porém, isso é matéria para outro artigo.

Notas

¹ Extraído do original: “...perhaps the most important reason that political scientists should study civil war is that it represents the most poorly understood system failure in domestic political processes; it is a disruption of social norms that is unparalleled in domestic politics and has important implications for the stability of regional systems and the maintenance of international security” (Sambanis 2001, p.4).

² GDPEN é o PIB/população total do país, com base nas PWT 5.6 (Penn World Tables), WDI 2001 (World Development Index, do Banco Mundial), e em dados de consumo de energia do COW (Correlates of War), em quartis. Em geral, esse índice indica a renda *per capita* da população.

³ Com uma população bem menor na Argentina em comparação com o Reino Unido, o nível de renda média na Argentina tende a ser puxado para cima.

⁴ A renda, nessa investigação, não é representada por uma medida contínua dividida por faixas de valor, mas por quartis.

⁵ O perfil das massas, na maioria das vezes, é formado por jovens masculinos de baixo poder aquisitivo.

⁶ Índice calculado pelo Banco Mundial, indicando que, independentemente do montante de dinheiro das pessoas em determinado país, pode-se comprar os mesmos produtos.

⁷ Ou melhor, que não iniciaram guerra civil. Caso o país tenha iniciado esse tipo de guerra e permaneça nela (a partir do segundo ano), a unidade país-ano não constará como início de guerra civil.

⁸ Ajudas internacionais consideradas baixas (até 25% do valor total).

⁹ Ajudas internacionais altas (que superam 75%).

¹⁰ Por exemplo, “entre 1970 e 2002 foram injetados nos países do sul do Saara, na África, 294 bilhões de dólares em empréstimos. Nesse mesmo período, eles pagaram de volta 268 bilhões de dólares e acumularam, após juros, mais 210 bilhões dessa dívida. Por que esses

bilhões ingressados nesses países da África, durante a Guerra Fria, foram tão mal empregados? A suspeita é que essa ajuda internacional paralisa, ao invés de ajudar” (Wiedemann e Thielke 2005). Assim, a grande pergunta, nesse caso, é: qual o papel da ajuda internacional – reduzir o sofrimento e, com isso, a potencial ocorrência de guerra civil, ou fomentar seu início para injetar dinheiro aos que lucram com a violência?

¹¹ Sugerido (em 2004) por José Cheibub, Universidade Yale, CT, para sanar problemas decorrentes do recorte temático.

¹² Estas com características coletivas e ideológicas, o que explicaria a ocorrência das guerras civis decorrentes do sentimento de injustiça.

¹³ Além disso, os dados podem ter sido apenas parcialmente coletados por alguns bancos da área, não estando completos e, assim, prejudicar a análise.

¹⁴ No entanto, não temos dados referentes ao tamanho dos grupos e ao grau de polarização entre eles para realizar uma pesquisa abrangente.

¹⁵ Veremos esse tema com maior profundidade no próximo item, “Fatores políticos”.

¹⁶ *Anocracia*, ao pé da letra, quer dizer, sem governo. No entanto, quando a literatura se refere a esse fenômeno, na verdade quer dizer com um governo com características autocráticas e democráticas ao mesmo tempo e, assim, a denominação “regime híbrido” se adapta melhor a esse conceito.

¹⁷ Não foram encontrados dados para relacionar regimes híbridos e renda.

¹⁸ Esse tema faz parte da literatura sobre revolução agrária que insere-se nesse contexto.

¹⁹ Apesar de que há autores que questionam a necessidade de grande número de combatentes para que se dê a guerra civil. Com apenas 2% da população ativa e 98% “passivamente simpática” (Desai e Eckstein 1990, p.442), a rebelião pode ter êxito e se transformar em guerra civil. De qualquer maneira, os rebeldes que fazem parte do campesinato raramente excedem 10% da população camponesa (Wolf 2003, p. 62).

²⁰ Mesmo que possa ocorrer guerra civil com 2-10% da população civil como combatentes, é necessário um apoio massivo da população à causa rebelde de muitas formas:

ela pode auxiliar as organizações rebeldes escondendo seus membros, oferecendo comida e abrigo, passando informações, informando erroneamente o exército oficial e não denunciando os rebeldes. A neutralidade pode ser positiva para a organização rebelde. As interações sociais da população rural com essas organizações são muito maiores na guerrilha e na insurreição civil do que na guerra convencional, principalmente pelo fato de os rebeldes dependerem bastante da população local para conseguirem avanços militares.

²¹ O gráfico da curva U-invertida foi realizado com base nos dados retirados do banco de Cingranelli e Richards (2005) para o período 1981-1997. A repressão governamental foi a única variável para a qual não havia disponibilidade de dados desde o período inicial proposto (1969).

²² Como Hegre *et alii.* (2001).

²³ Zimerman e Alves (2007).

²⁴ Sendo assim, ela pode comprometer os resultados da análise (endogeneidade de autocracia – alta repressão; democracia – baixa repressão; regime híbrido – médio nível de repressão).

²⁵ Por exemplo, se o regime do país x , no ano y , obtiver a pontuação 3 (ou seja, regime híbrido, que vai de -5 a +5) da variável *Polity*, e no ano $y + 2$ a pontuação mudar para 6 (ou seja, regime democrático, que vai de +6 a +10), ocorre instabilidade política no país. Da mesma maneira, a mudança inversa (redução de pontos do *Polity*) é caracterizada como instabilidade.

²⁶ O mesmo conceito aplicado anteriormente aos regimes políticos pode ser aplicado à instabilidade política, já que ambos se originam da mesma construção operacional.

²⁷ 3,5% calcula-se pela equação 19/572, enquanto 1,6% calcula-se pela equação 50/3132.

²⁸ Além disso, terrenos de difícil acesso também podem contribuir para longa duração das guerras civis (em anos a fio), como podemos perceber em certas regiões do globo.

²⁹ Fearon e Laitin (1999) referem-se à guerra civil de tipo étnica, na qual um grupo minoritário homogêneo é marginalizado e levado ao conflito. Porém, esse raciocínio serve igualmente para o início de guerra civil em geral, principalmente se for rural e se seus participantes forem camponeses, pois montanhas e florestas servem de refúgio aos contra-ataques e à repressão do Estado.

³⁰ Tanto a área montanhosa como a florestal, nesse caso, teriam a mesma serventia, ou seja, proteção dos rebeldes de forças do Estado, pelo difícil acesso e esconderijo.

Referências

BOIX, C. Political violence. Paper prepared for the *Yale Conference on Order, Conflict and Violence*. April 30th-May 1st, 2004;

BROCKETT, C. D. Measuring political violence and land inequality in Central America. *The American Political Science Review*. 86(1), 1992, pp.169-176;

BROCKETT, C.D. The structure of political opportunities and peasant mobilization in Central America. *Comparative Politics*, 23(3), April 1991, pp.253-274;

C.I.A., *The World Factbook*, <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>;

CINGRANELLI, D. L.; RICHARDS, D. L. *The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Dataset*. 2005, <<http://www.humanrightsdata.com>>;

COLLIER, P.; et al. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. World Bank & Oxford University Press, Washington DC, 2003;

COLLIER, P. Implications of ethnic diversity. *Economic Policy*, 32, April, 2001, <<http://econ.worldbank.org/programs/conflict/library/doc?id=3164>>;

COLLIER, P.; HOEFFLER, A. On the Incidence of Civil War in Africa. *Journal of Conflict Resolution*, 46(1), February, 2002a, <http://econ.worldbank.org/files/3109_Incidence_Collier_Hoeffler.pdf>;

_____. Greed and Grievance in Civil Wars. *Working Paper Series*. 2002-01, Centre for the Studies of African Economies, Oxford, UK, 2002b, <<http://www.csaee.ox.ac.uk>>;

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997; DAVENPORT, C. *Minorities at Risk*. Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, 2003, <<http://www.cidcm.umd.edu/inscr/mar/home.htm>>;

DESAI, R.; ECKSTEIN, H. Insurgency: the transformation of peasant rebellion. *World Politics*, 42(4), 1990, pp.441-465;

ELBADAWI, I.; SAMBANIS, N. How Much War Will We See? Estimating the Incidence of Civil War in 161 Countries. *Journal of Conflict Resolution*, 46, April, 2002a;

_____. Why are There so Many Civil War in Africa? Understanding and Preventing Violent Conflict. *Journal of African Economies*, 9(3), December, 2000b, <<http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/eca2000.htm>>;

ELLINGSEN, T. Colorful Community or Ethnic Witches' Brew? Multiethnicity and Domestic Conflict During and After the Cold War. *Journal of Conflict Resolution*, 44(2), April, 2000;

ELLINGSEN, T.; GLEDITSCH, N. P. Democracy and Armed Conflict in the Third World. IN Ketil Volden and Dan Smith (eds.). *Causes of Conflict in the Third World*. International Peace Research Institute, Oslo, 1997;

FEARON, J. D.; LAITIN D. D. *Additional Tables for 'Ethnicity, insurgency, and civil war'*. Department of Political Science, Stanford University, 2003;

- FEARON, J.D.; LAITIN, D. *Ethnicity, Insurgency, and Civil War*. first draft to be presented at the first LiCEP meetings in Duke University, 2001;
- FEARON, J.D.; LAITIN, D. *Weak States, Rough Terrain, and Large-Scale Ethnic Violence Since 1945*. Manuscrito não-publicado, Stanford, CA, 1999, <<http://www.stanford.edu/group/ethnic/workingpapers/insurg1.pdf>>;
- GATES, S. *Empirically Assessing the Causes of Civil War*. Paper presented in the Annual meeting of the International Studies Association, New Orleans, March, 24th -27th, 2002;
- GATES, S.; BUHAUG, H. The Geography of Civil War". *Journal of Peace Research*. 39(4), 2002;
- GLEDITSCH, N. P. *et al.* Armed Conflict 1946–2001: A New Dataset. *Journal of Peace Research*. 39(5), 2002, <<http://www.prio.no/cwp/ArmedConflict/>>;
- GURR, T.R. *Why Men Rebel*. New Jersey: Princeton University Press, 1970;
- HEGRE, H. Et alli. *Disentangling Democracy and Development as Determinants of Armed Conflict*. Artigo apresentado no Annual Meeting of International Studies Association. 27 February, 2003, Portland, Oregon, <http://econ.worldbank.org/files/24637_ddc-wwb.PDF>;
- HESTON, A.; SUMMERS R.; ATEN, B. *Penn World Table Version 5.6*, Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), October 2002, <http://pwt.econ.upenn.edu/>
- HOMER-DIXON, T.F. *Environment, Scarcity and Violence*. NJ: Princeton, Princeton University Press, 1999;
- KALYVAS, N.'New' and 'Old' Civil Wars: A Valid Distinction?. *World Politics*. 54, October, 2001;
- KALYVAS, S. *The Logic of Violence in Civil War*. March, 2000, pp. 1-41, <<http://www.duke.edu/web/licep/1/kalyvas/kalyvaspaper.pdf>>;
- LE BILLON, P. The political ecology of war: Natural resources and armed conflicts. *Political Geography*, 20(5), 2001, pp.561 – 584;
- LOTT, C. E. *Land Concentration in the Third World: Statistics on Number and Area of Farms Classified by Size of Farm*. Wisconsin: Land Tenure Center, compilation of data, Training & Methods Series, n.28, April 1979;
- MARSHALL, M. G.; JAGGERS, K. *Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2002*. CIDCM, University of Maryland, 2003, <<http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/>>;
- MASON, T. D. *Caught in the Crossfire: Revolutions, Repression, and the Rational Peasant*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2004;
- MASON, T.D. *Sustaining the Peace: Determinants of Civil War Recurrence*. a ser apresentado na Annual Meeting of the American Political Science Association, 2003;
- POPKIN, S. L. *The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam*. University of California Press, 1979.
- REYNAL-QUERROL, M. Ethnicity, Political Systems and Civil Wars. *Journal of Conflict Resolution*. 46(1), February, 2002, <<http://www.eldis.org/static/DOC9525.htm>>;
- RUMMEL, R. J. *Death by government*. N.J.: Transaction Publishers, 1994;
- SAMBANIS, N. *A Review of Recent Advances and Future Directions in the Quantitative Literature on Civil War*. Trabalho apresentado na the Brookings Institution Workshop on Civil Violence, 26 January, 2001;
- SELIGSON, M. A. Thirty years of transformation in the agrarian structure of El Salvador. *Latin American Research Review*. 30(3), 1995, pp.43-74;
- SØRLI, M.E.; GLEDITSCH, N.P.; STRAND, H. Why is there so much conflict in the Middle East? *Journal of Conflict Resolution*, 49(1), February 2005, pp.141 – 165;
- TREJO, G. *Why the Catholic Church creates popular movements in Latin America: Religious competition, reputation deficits, and credible commitments*. Unpublished paper, 2004;
- VANHANEN, T. *Democratic Peace and Ethnic Violence*. Trabalho apresentado na IV Pan-European International Relations Conference, University of Kent at Canterbury, 8-10 September, 2001, <http://athena.leidenuniv.nl/fsw/bestuurskunde/onderzoek/ecpr/content_docs/working_papers/vanhanen.doc>;
- WIEDEMANN, E.; THIELKE, T. Too much of a good think: Choking with aid money in Africa. *Der Spiegel*. 4th July, 2005, n.27, <<http://service.spiegel.de/cache/international/spiegel/0,1518,363604,00.html>>;
- WOLF, ERIC R. Peasants and revolutions. IN: Jack A. Goldstone (ed.). *Revolutions: Theoretical, Comparative, and Historical Studies*. US: Wadsworth/Thomson Learning, 2003, pp.55 – 63;
- WORLD BANK. *The Economics of Civil Wars, Crime, and Violence: Motivation*.2001, <<http://www.worldbank.org/research/conflict/motivation.htm>>;
- ZIMMERMAN, A.; ALVES, H. R.C. *Governmental Repression and Likelihood of Civil War Onset: World Analysis, 1981-1997*. Revista de Ciencia Política, 27(2) 2007, PUC, Santiago do Chile, pp.49-63.

As novas ameaças e os mecanismos de segurança hemisférica no âmbito da OEA: uma avaliação

Hélio Franchini Neto

O artigo tem como objetivo analisar os mecanismos existentes na OEA sobre segurança hemisférica e verificar sua atualidade frente à conjuntura internacional do início do século XXI. Para tanto, procura estudar a natureza das “novas” e tradicionais ameaças à segurança, e confrontá-las com as instituições interamericanas em funcionamento. A dicotomia defesa X segurança pública adquire especial importância para o trabalho, cujo resultado talvez seja uma avaliação um pouco mais positiva a respeito da estrutura de segurança da OEA, ao contrário de estudos anteriores.

Palavras-chave: OEA; segurança hemisférica; defesa; TIAR.

This article analyses the existing OAS mechanisms on hemispheric security and verifies how up-to-date they are face to the international circumstances of the early 21st century. To do that, the article seeks to study the nature of both “new” and traditional security threats, and confront them with the interamerican institutions currently in place. The dichotomy defense X public security is of particular importance to this analysis, whose result is a more positive evaluation of OAS’s security institutions than that of previous studies.

Key Words: OAS; hemispheric security; defense; TIAR.

Desde o fim da Guerra Fria, o sistema interamericano de segurança hemisférica tem passado por inúmeras avaliações sobre sua atualidade e sua capacidade de enfrentar as novas ameaças presentes na conjuntura internacional. Questionou-se, em linhas gerais, a eficácia ou mesmo a viabilidade pós-1989 desse conjunto de regras, tratados e compromissos.

Alguns desses questionamentos eram anteriores ao fim do conflito bipolar, mas permaneceram, relacionados principalmente à relação entre os EUA e os Estados latino-americanos. Nessa visão, a predominância norte-americana no hemisfério acabava por dificultar a construção de consensos em torno do tratamento dos problemas comuns de segurança. Essa questão é mencionada, por exemplo, por Mathias (2003): “é interessante observar como são os

EUA que, ao mesmo tempo que promovem as reuniões hemisféricas para a discussão da Defesa, também são eles que constituem o maior obstáculo ao consenso e à adoção de medidas comuns no âmbito da segurança internacional”. Cabral de Vasconcellos (2009, p. 1), por sua vez, afirma que:

Uma das principais dificuldades de um consenso sobre o rumo da segurança hemisférica deriva da proposição hegemônica dos Estados Unidos dentro da OEA, fazendo dessa organização um instrumento para a consecução de seus interesses nacionais, colocando como primeiro item da pauta da agenda da OEA a sua própria agenda de política externa.

Outra vertente de análise e de contestação – a qual é priorizada no presente trabalho – relacionou-se às características da cena mundial na última década do século XX, marcadas pela expansão do processo de “globalização”, o qual – segundo alguns – teria transportado as principais preocupações da arena internacional da geopolítica para a geoeconomia. Esse primeiro momento de otimismo foi, então, substituído por um “perigoso mundo novo” (“Grave

Hélio Franchini Neto é diplomata de carreira e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Este artigo reflete apenas as opiniões pessoais do autor e não busca representar as posições oficiais do governo brasileiro.

New World”, vide Brown, 2003) de novas ameaças, como o terrorismo pós-11 de setembro, a recorrência de guerras civis e o aumento do crime transnacional, os quais reforçariam os argumentos pela reforma dos modelos criados no século XX, dentre eles o sistema interamericano de segurança. Em termos teóricos, conforme, por exemplo, a visão de Carter, Perry e Streinbruner, a Segurança Coletiva¹ daria lugar à Segurança Cooperativa², a fim de enfrentar o surgimento daquelas ameaças modernas, assim como oferecer efetiva operacionalidade ao concerto político-estratégico do Hemisfério.

As visões sobre as novas circunstâncias políticas do pós-Guerra Fria tiveram impacto direto no âmbito hemisférico e nas avaliações sobre as capacidades institucionais da OEA. Passou-se, especialmente, a propor um “alargamento” da agenda de segurança internacional, de modo a incluir as chamadas “novas ameaças” (conforme se pormenorizará abaixo), ademais de outros elementos que, direta ou indiretamente, possam impactar no tema da segurança, por exemplo, a pobreza ou desastres naturais. As consequências dessa nova realidade nas estruturas institucionais do continente americano tornaram-se, assim, um dos pontos centrais nas avaliações e debates sobre o presente e o futuro da cooperação hemisférica³.

A percepção de que o tema das “novas ameaças” é central nos debates atuais sobre o sistema interamericano não se restringiu, contudo, aos meios acadêmicos. Pôde ser observada, por exemplo, nas próprias iniciativas do Secretariado da instituição, bem como em encontros dos Estados-membros. Tendo em vista, portanto, essa “agenda” de questionamentos teóricos e práticos sobre o sistema interamericano, os membros da OEA reuniram-se em diversos encontros temáticos, os quais resultaram em declarações, documentos de consenso ou mesmo resoluções da Assembleia Geral.

O principal evento ocorreu na Cidade do México, em outubro de 2003, na Conferência Especial sobre Segurança

As novas circunstâncias políticas do pós-Guerra Fria tiveram impacto direto no âmbito hemisférico e nas avaliações sobre as capacidades institucionais da OEA. Passou-se a propor um “alargamento” da agenda de segurança internacional, de modo a incluir as chamadas “novas ameaças”.

nas Américas. Após intensas discussões, aprovou-se documento intitulado *Declaração sobre Segurança nas Américas*, consagrador do “alcance multidimensional” da nova concepção de segurança hemisférica, o qual “inclui as ameaças tradicionais e as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança dos Estados do Hemisfério, incorpora as prioridades de cada Estado, contribui para a consolidação da paz, para o desenvolvimento integral e para a justiça so-

cial e baseia-se em valores democráticos, no respeito, promoção e defesa dos direitos humanos, na solidariedade, na cooperação e no respeito à soberania nacional”.

Apesar de a referida conferência ter possibilitado não apenas uma atualização dos fundamentos conceituais da segurança hemisférica, mas também fixado diretrizes claras sobre as funções e operação das instituições continentais, as linhas de questionamento sobre as capacidades do sistema americano frente às novas ameaças continuaram. Mantiveram-se, desse modo, as sugestões relativas à necessidade de adaptar as instituições interamericanas a uma nova realidade, ou seja, propostas de reforma ou de substituição do TIAR e de outros mecanismos.

O objetivo do presente trabalho consiste em aprofundar aspectos da análise sobre a questão das novas e velhas ameaças à segurança e, dessa forma, observar suas consequências em relação à estrutura institucional do sistema interamericano. Para tanto, revela-se fundamental explorar um tópico diretamente relacionado, a dicotomia defesa–segurança pública, questão recorrente nos debates hemisféricos e que impacta diretamente na forma como uma instituição poderá organizar seus esforços destinados a lidar com problemas de naturezas e origens diferentes. Também se faz necessária uma revisão tanto do cabedal institucional já existente na OEA, seus mecanismos e regras, sem o que não se poderia estimar propriamente a necessidade ou não de reformas no sistema. Por fim, é preciso determinar a existência ou não de uma clara diretriz política por parte dos Estados-Membros, que permita aos foros existentes lidar apropriadamente com as tarefas que lhe são designadas. Torna-se imprescindível, assim, uma avaliação pormenorizada da Declaração sobre Segurança nas Américas, especialmente no que se refere ao estabelecimento de estratégias de segurança harmonizadas entre os Estados da região.

O trabalho se concentra, dessa forma, em uma comparação entre as características das atuais “ameaças” à segurança hemisférica e os mecanismos político-institucionais existentes na OEA. Não se pretende realizar uma valoração dessa organização internacional, nem julgar a participação atual de cada um de seus membros. Tampouco se busca debruçar sobre questões envolvendo aspectos de teoria das relações internacionais, seja no debate realismo-idealismo, seja nas injunções apresentadas pelos institucionalistas ou pelos construtivistas, no que diz respeito à eficácia ou validade de organizações internacionais. Adota-se, dessa forma, um foco específico, retirado de uma miríade de possibilidades de abordagem do tema. Ainda assim, espera-se que a questão selecionada possa aportar contribuições oportunas para o debate geral sobre a segurança hemisférica.

O que parece surgir, do presente exercício, é um quadro talvez menos crítico ao que vem sendo apresentado

por alguns estudiosos. Como se verá, existem diferentes mecanismos no âmbito da OEA, cada um destinado a tratar de um problema específico, de natureza particular. A direção geral, necessária em se tratando de temas “multidimensionais”, não é oferecida por um desses foros isoladamente (por exemplo o TIAR), mas sim pela OEA como um todo, por meio de sua Assembléia Geral, possivelmente a única com capacidade e legitimidade suficiente para emitir diretrizes abrangentes, que possam ser tomadas e adaptadas por cada mecanismo particular, de acordo com suas competências temáticas. Boa parte dessas diretrizes, aliás, já teriam sido estabelecidas, por meio da Declaração sobre Segurança nas Américas.

A primeira parte do estudo concentra-se na análise teórica das chamadas “novas ameaças à segurança”, especialmente as diferenças entre questões de defesa e de segurança pública. Espera-se, com isso, estabelecer, de um ponto de vista teórico-conceitual, os requisitos e métodos necessários para o enfrentamento de cada uma das novas ameaças à segurança, especialmente no que diz respeito aos mecanismos que uma organização como a OEA deveria possuir. Em seguida, passa-se em revista os mecanismos existentes no âmbito da OEA, desde o TIAR e os órgãos centrais da organização até as comissões e os comitês temáticos. A terceira parte analisa os pormenores da Declaração sobre Segurança nas Américas. Esses elementos servirão como base, na quarta seção, para uma avaliação preliminar sobre o que o sistema interamericano já teria alcançado em matéria de atualização de seus instrumentos, com vistas a lidar com os desafios do presente.

Se toda época é marcada por linhas de continuidade e de inovação, os estudos sobre relações internacionais no início do século XXI se concentram eminentemente nas novidades.

As diferentes questões exploradas nos quatro capítulos deverão ser recuperadas na conclusão. Em resumo, do presente trabalho parece emergir a percepção de que o sistema interamericano de segurança não é perfeito e provavelmente nunca o será. Mas talvez seja um pouco menos imperfeito do que apontam as análises políticas e acadêmicas correntes na atualidade.

Antes de se passar aos objetivos da pesquisa, algumas questões preliminares devem ser mencionadas. Em primeiro lugar, faz-se necessário esclarecer os conceitos de *segurança* e de *defesa*. Entende-se por *segurança*, conforme utilizado na Política de Defesa Nacional do Brasil, de 2005, “a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais”.

Essa definição difere, em grande medida, da forma utilizada pela maior parte dos neorealistas – e de seus críticos – cujo conceito de segurança (vide Kahhat, 2008) se aproxima mais do significado de Defesa Nacional, que, conforme a PDN, “é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”.

Cabe incluir, também, o conceito de “segurança pública”, que se referiria à garantia da convivência no âmbito das sociedades, ou seja, à preservação das leis e da ordem, o combate ao crime. Defesa e segurança pública compreendem, assim, aspectos particulares de ação, destinados à promoção das diversas facetas da segurança nacional. O debate sobre as novas ameaças encontra-se intimamente relacionado à essa conceitualização, especialmente à defesa e à segurança pública.

A conjuntura internacional e as ameaças à segurança no início do Século XXI

Talvez a principal característica que tenha alcançado relativo consenso nos estudos de relações internacionais pós-1989 seja a da “novidade”, do suposto ineditismo dos novos tempos. Seja pelos efeitos da “globalização” – em termos do acesso à informação e ao trânsito de bens e pessoas – seja pelo surgimento da ameaça do terrorismo islâmico e das diferentes “insurgências”, o mundo atual estaria passando por alterações quantitativas e qualitativas nas relações internacionais, de modo que os instrumentos anteriores se encontrariam defasados e demandariam uma profunda revisão.

Essa conjuntura seria particularmente clara no que diz respeito ao campo da segurança. Apesar de ainda presentes, as “ameaças tradicionais” (a Guerra interestatal) estariam dando espaço às “novas ameaças”, um conceito que engloba principalmente o surgimento de grupos terroristas e organizações criminosas transnacionais. Incluíram-se, adicionalmente, questões que poderiam ser chamadas de “estruturais”, tais como meio ambiente e pobreza, que constituiriam ameaças potenciais ou indutores de problemas na área.

Diferentes autores debruçaram-se sobre essas questões, os quais poderiam ser divididos em dois grupos. O primeiro deles centrou-se naquelas que seriam as novas características da forma como grupos sociais conduzem a guerra. Em linhas gerais, esses autores apontam para novas metodologias de combate e de concepção estratégica de ações militares, com destaque para os chamados “conflitos assimétricos”. A forma como se conduz uma guerra teria sido fundamentalmente alterada desde o fim da Guerra Fria, reduzindo-se a importância do combate “tradicional”, entre grandes exércitos e divisões, conforme visto na Segunda Guerra. A insurgência iraquiana, posterior à invasão de 2003, constitui um dos casos mais representativos.

Hammes (2004, p. 2), por exemplo, conceitua o cenário militar atual como o da emergência da “Guerra de Quarta Geração”⁴. Na concepção desse autor:

Fourth-generation warfare (4GW) uses all available networks – political, economic, social, and military – to convince the enemy’s political decision making that their strategic goals are either unachievable or too costly for the perceived benefit. It is an evolved form of insurgency. Still rooted in the fundamental precept that superior political will, when properly employed, can defeat greater economic and military power, 4GW makes use of society’s networks to carry on its fight. Unlike previous generations of warfare, it does not attempt to win by defeating the enemy’s military forces. Instead, via the networks, it directly attacks the minds of the enemy decision makers to destroy the enemy’s political will. Fourth-generation wars are lengthy – measured in decades rather than months or years.

Ruppert Smith (2006) é outro autor que explora as modificações na forma de combater. Segundo o autor, a era de grandes movimentos, com a massiva utilização de tanques e de infantaria, teria ficado para trás, dando espaço às diferentes formas de “insurgência” (palavra conceitualmente controversa, mas que vem fundamentando boa parte das políticas de defesa das maiores potências) ou, na visão de Smith, de “guerra entre o povo”. Conforme aponta (pp. 1 e 3):

War no longer exists. Confrontation, conflict and combat undoubtedly exist all round the world – most noticeably, but not only, in Iraq, Afghanistan, the Democratic Republic of the Congo and the Palestinian Territories – and states still have armed forces which they use as a symbol of power. None the less, war as cognitively known to most non-combatants, war as battle in a field between men and machinery, war as a massive deciding event in a dispute in international affairs: such war no longer exists.

(...)

War amongst the people is both a graphic description of modern war-like situations, and also a conceptual framework: it reflects the hard fact that there is no secluded battlefield upon which armies engage, nor are there necessarily armies, definitely on all sides. War amongst the people is different: it is the reality in which the people in the streets and houses and fields – all the people any where – are the battlefield.

É importante ressaltar que, apesar de tratar de assuntos como terrorismo ou a insurgência, os autores desse primeiro grupo ainda observam as modificações nas ameaças à segurança do ponto de vista militar, ou seja, do conceito clausewitziano da guerra como continuação da política por outros meios. Seu foco, portanto, ainda está na guerra, no conflito entre grupos políticos, organizados em Estados ou não (terrorismo, insurgência, etc).

Outra perspectiva, compatível com a primeira e que talvez impacte mais diretamente nas avaliações do sistema interamericano de segurança hemisférica, dá conta não apenas do modo de condução de operações militares, mas sim de um alargamento da agenda de segurança, cuja alteração não teria se dado apenas de forma quantitativa, mas também qualitativamente. Nessa vertente, os temas da segurança estariam sofrendo um sensível processo de alargamento, passando a incorporar “novos” temas (ou temas antigos com novas roupagens), de modo que as visões tradicionais, fundamentalmente relacionadas a aspectos militares, estariam perdendo espaço.

Essas questões são tratadas atualmente, do ponto de vista acadêmico, por inúmeros autores como Kaldor (2001), Caldwell & Williams (2006), Münkler (2005), Kahhat (2008) dentre outros. Conforme sustenta a primeira autora, em um contexto de globalização, a guerra estaria se convertendo em um anacronismo, surgindo, como substituto, um novo tipo de violência organizada, que mesclaria guerra, crime organizado e violações de direitos humanos em larga escala. Haveria, ademais, transformações geográficas – problemas ora localizados, ora mundiais – e nos atores, públicos e privados. Segundo aponta Kaldor (p. 19) “las nuevas guerras surgen en un contexto de la erosión de la autonomía del Estado y, en ciertos casos extremos, la desintegración del Estado. En concreto, aparecen en el contexto de la erosión del monopolio de la violencia legítima”.

Essas novas visões da segurança partem, do ponto de vista teórico, de inovações em matéria de teoria de relações internacionais, especialmente nos trabalhos subsequentes ao de Buzan, Waever e De Wilde, que passaram a trabalhar a segurança como resultante de processos de construção social. Nesse novo contexto, a principal preocupação dos trabalhos sobre “novas ameaças” é refletir aspectos práticos dos tempos atuais, especialmente o fato de que outras formas de violência que não a militar muitas vezes impactam diretamente a vida da maior parte da população mundial. Não se trataria, a bem dizer, de elementos propriamente “novos”, uma vez que narcotráfico, terrorismo, etc, já se encontravam presentes. As modificações estruturais verificadas no fim do século XX e início do XXI teriam, contudo, construído novas roupagens a esses velhos problemas, em uma alteração qualitativa que justificaria a utilização do termo “novas ameaças”.

Há que se ressaltar, em breve aparte, que praticamente todas essas análises são realizadas de maneira imediata ou muito próxima aos eventos em si, o que de certa forma acarreta o risco de erros de percepção, de avaliações influenciadas apenas por aspectos conjunturais e, especialmente, as possíveis impressões de evoluções “desejadas” (“*wishful thinking*”) por políticos e cientistas sociais, mas não componentes da realidade. Se toda época é caracterizada por linhas de continuidade e de inovação, os estudos sobre as relações internacionais no início do século XXI se concentraram eminentemente nas novidades. Um balan-

ço mais prudente dos elementos de continuidade poderia, assim, contribuir com um melhor entendimento da conjuntura atual⁵. Apenas um maior distanciamento temporal poderá dizer se todo esse arcabouço criado em torno da “novidade” em matéria de segurança ocorreu de fato.

Para efeitos do presente trabalho, entretanto, é apropriado deixar de lado essa discussão mais ampla e adotar – para efeitos da análise do sistema interamericano – as visões acima apresentadas (especialmente aquelas do segundo grupo, de Kaldor, etc). Aceitando-se, portanto, o conjunto de elementos apresentados nos mencionados estudos sobre segurança internacional (e na própria Declaração sobre Segurança nas Américas, conforme será visto abaixo), bem como os desafios a serem enfrentados

Pela dimensão e complexidade das “novas ameaças”, percebe-se que nenhum mecanismo internacional poderia, isoladamente, enfrentá-las, ainda que fosse reformado e modernizado.

pelos Estados – e que devem estar previstos em organizações como a OEA – poderiam ser inicialmente resumidos da seguinte maneira:

- 1) Ameaças tradicionais, especialmente a guerra “clássica” entre Estados;
- 2) Novas ameaças, incluindo-se aqui o terrorismo internacional e o crime organizado transnacional;
- 3) Elementos estruturais, tais como meio ambiente, pobreza;

A fim de tornar mais clara a natureza desses três itens – de forma a especificar o tipo de tratamento e os órgãos que teriam competência para enfrentar as ameaças – o quadro poderia ser reorganizado, eliminando-se o termo “novas ameaças”⁶:

- 1) Ameaças militares – tanto relacionadas a ameaças entre Estados ou a grupos políticos “insurgentes. O terrorismo entraria nessa categoria quando se desdobra em uma ameaça direta à sobrevivência de um Estado. Nos demais casos ficaria em um limbo, relacionado mais à comunidade de inteligência do que às Forças Armadas⁷;
- 2) Ameaças não-militares – principalmente relacionadas à segurança pública e ao terrorismo internacional, este tema ligado principalmente à inteligência;
- 3) Desafios estruturais – que podem indiretamente influenciar os temas de segurança, tais como pobreza, meio ambiente e desastres naturais;

Desde logo, pode-se perceber pela ampla dimensão das ameaças e de sua complexidade que nenhum mecanismo internacional poderia isoladamente enfrentá-las, ainda que fosse reformado e modernizado de forma a incluí-las em

suas atribuições. Apenas instituições abrangentes, como os Estados ou organizações internacionais (e não um de seus órgãos ou instrumentos legais), possuem a competência e a legitimidade para lidar com todas essas dimensões. Constituiria grave equívoco, portanto, analisar a segurança hemisférica – e a questão das novas ameaças – de pontos de vista parciais, como análises restritas ao TIAR, à Junta Interamericana de Defesa, etc.

Essa correção do ponto de partida, do ator competente, leva naturalmente à questão da implementação, da operacionalização, pelos Estados e pelas organizações internacionais, dos mecanismos destinados à manutenção da segurança. Esse talvez seja o ponto de maior controvérsia na matéria, especialmente pelas propostas que sugerem, por exemplo, a utilização de Forças Armadas no combate ao crime organizado.

Faz-se necessário, assim, voltar-se à diferenciação entre defesa e segurança pública, que, como se verá, impacta diretamente na divisão de competências no combate a todas as ameaças à segurança presentes na cena interamericana. As questões envolven-

do temas de “defesa” e de “segurança pública” possuem um longo histórico nas relações interamericanas pós-1989, especialmente nas Conferências de Ministros da Defesa das Américas (CMDA), quando foram realizados intensos debates sobre o papel das Forças Armadas no combate ao terrorismo e ao crime organizado.

A área da Defesa concerne, fundamentalmente, à preparação para a Guerra, entendida como um conflito de natureza política entre coletividades organizadas. Apesar de os Estados serem os atores primordiais, haveria que se ampliar o rol de atores, incluindo grupos cujo objetivo seja tomar para si um Estado, ou construir algum outro tipo de organização político-social. O centro dessas considerações, dessa forma, encontra-se na organização política e nos mecanismos de sua “defesa”. Para tanto, organizam-se forças caracterizadas pela maximização de seu poder de fogo, capazes de movimentar-se tanto no território nacional quanto fora dele.

A Segurança Pública, por sua vez, destina-se ao enfrentamento das transgressões definidas em lei por uma sociedade, no interior de uma jurisdição estabelecida. A ocorrência de crimes não se relaciona a um ataque contra o Estado por objetivos políticos, mas com a violação de uma norma legal com o fito de auferir, na maioria dos casos, vantagens individuais, sejam elas materiais ou relativas à “reputação” do membro no interior de setores sociais, etc. Há casos, especialmente nos tempos recentes, em que a criminalidade torna-se um desafio à própria existência do Estado. Relacionados, assim, à erosão das instituições e corpo social, não podem ser confundidos com as ameaças “políticas”, cujo objetivo normalmente é o de criar ou reinstaurar uma ordem jurídica.

O objetivo principal da ação estatal em segurança pú-

blica, dessa forma, encontra-se na manutenção da ordem social, na regulação da convivência entre seus habitantes. Para os transgressores, há que se aplicar a pena estabelecida nos códigos legais, de forma evitar que voltem a delinquir, ao mesmo tempo em que se busca dissuadir, pelo exemplo, outras violações. A força a ser aplicada é a mínima necessária para alcançar esse objetivo.

Do ponto de vista operacional, há indicações claras de que os instrumentos a serem utilizados pelos responsáveis pela Defesa e pela Segurança Pública são distintos. Há uma exceção, presente na maior parte das Constituições Nacionais, relativa à atuação das Forças Armadas na manutenção da Lei e da Ordem, em situações extremas de desequilíbrio institucional. Constituem, porém, casos excepcionais, nos quais se prevê apenas intervenções pontuais e breves. As diferenças entre as duas esferas da segurança poderiam, então, ser resumidas conforme as palavras de Dammert & Bailey (2007, p. 2):

(...) el entrenamiento militar hace hincapié en el uso de las armas, temas de logística, movilización y transporte de tropas, la importancia del secreto, así como estrategias y tácticas diseñadas para aniquilar al enemigo (grifo meu). En contraste, la función policial busca prevenir y controlar la delincuencia dentro del marco legal con estrategias de disuasión y control que involucren el menor uso de la fuerza y preservar el orden público.

Ainda que exista constante pressão para que as FFAA latino-americanas atuem em temas de segurança pública,

A despeito da constante pressão para que as Forças Armadas latino-americanas atuem em temas de segurança pública, há que se preocupar com as conseqüências de uma “militarização” do combate ao crime ou, pelo contrário, de uma “policialização” das FFAA.

há que se preocupar com as conseqüências de uma “militarização” do combate ao crime ou, pelo contrário, de uma “policialização” das Forças, a qual carrega o risco de sério desvio de função que poderia ser irrecuperável no longo prazo. Conforme aponta Aravena (2008, p. 43):

La superposición de funciones genera confusión y desprofesionaliza tanto a los militares como a la policía, además de debilitar la capacidad de conducción civil democrática.

Ademais, o fato de as questões de segurança pública ganhar maior prioridade não redundam em uma modificação de sua natureza nem sua junção com a Defesa. Os dois temas continuam distintos, devendo-se observar, no caso de muitos países sul-americanos, uma necessidade de realocação ou transferência de recursos de uma área para a outra. Suas características, contudo, permanecem inalteradas.

É ainda mais grave o risco de “securitização”⁸ das “ameaças estruturais”. O combate à pobreza deve ser, por exemplo, um assunto de caráter militar? Caberiam intervenções contra todos os países pobres? Os riscos da “securitização” foram tratados também por Madeira de Silva (2007) para quem a tendência de expandir o conceito de segurança (“securitizar”) seria uma das explicações para as confusões entre segurança interna e defesa nacional.

Do ponto de vista internacional, a diferenciação entre Defesa e Segurança Pública acarreta, da mesma forma, importantes conseqüências às considerações sobre o enfrentamento das três modalidades. No caso das ameaças militares, a cooperação entre Forças Armadas – pela definição do adversário e pela característica das movimentações das tropas – permitem coordenar a mobilização dos aparatos militares, o que pode ser auxiliado por mecanismos anteriores de “coordenação doutrinária”. Faz-se necessário um fundamento legal para as alianças, por exemplo, em mecanismos como o TIAR e a OTAN. Uma vez cumpridas as determinações legais internacionais e nacionais, é possível colocar as tropas no mesmo terreno, em diferentes configurações (por exemplo a Força Expedicionária Brasileira foi incorporada ao V Exército dos EUA).

No caso da segurança pública, ao contrário, tem-se fundamentalmente uma cooperação entre *jurisdições*, que não permitem a mesma junção das forças. Cada Estado possui seu Código Penal, de Processo Penal e sua política de segurança. Não importa muito, nesse pormenor, a existência de Convenções Internacionais, pois estas não definem penas nem interferem em competências jurisdicionais. A ação direta de um policial estrangeiro em outro território certamente evitaria um processo criminal de ilegalidades, dificultando a produção de provas e a condenação dos acusados.

Deve-se ressaltar que não se trata, aqui, de levantar um mero obstáculo burocrático. A relação entre jurisdições perpassa a essência da relação do poder que as sociedades transferem aos órgãos legítimos de repressão: se em uma democracia o povo elege seus representantes, que então definem os crimes e formas de processo, como poderia outra esfera pública, alheia à esta população, arrogar-se o direito de julgar e punir alguém? As jurisdições são elementos centrais não apenas da estrutura dos Estados, mas também da própria sociedade e de seu exercício legítimo do poder.

Há, evidentemente, amplas possibilidades de cooperação, de forma a lidar propriamente com o crescente perigo do crime organizado transnacional. Nesse particular, as Convenções Internacionais sobre esses temas têm como principal objetivo auxiliar na “homogeneização” das legislações nacionais, de forma a permitir uma melhor cooperação e, especialmente, o intercâmbio de inteligência. Procuram garantir, assim, que todos os Estados-membros

tipifiquem o mesmo crime, bem como facilitar os contatos entre as autoridades policiais, de forma a que se possam intercambiar dados e organizar operações conjuntas (cada força em seu território). O instituto da “entrega vigiada” em casos de tráfico de drogas constitui um bom exemplo das possibilidades de coordenação na matéria.

Em um limbo entre a Defesa e a Segurança Pública, a questão do terrorismo é híbrida, algumas vezes envolvendo ações das FFAA, em outras, das forças policiais. Não há dúvidas sobre a complexidade dessa questão, especialmente quando inserida no contexto de interesse nacional, objeto da política externa. As ameaças terroristas tendem a ser tratadas de acordo com sua localidade e intensidade, recaindo, no plano doméstico, a órgãos policiais especializados e, no cenário internacional, em casos específicos, às Forças Armadas. A coordenação interinstitucional parece ser a chave do problema. A natureza de seu combate, porém, talvez possa ser definida como um tema de “inteli-

São os órgãos políticos da OEA – a Comissão de Segurança Hemisférica, o Comitê Permanente e a Assembléia Geral – que devem oferecer uma visão integrada e multidimensional da segurança hemisférica.

gência”, devido à necessidade de que seja, essencialmente, preventivo⁹. Não se trata, assim, de cooperação internacional em mecanismos típicos de Defesa, tampouco naqueles de segurança pública. Esferas específicas de cooperação e troca de informações tornam-se necessárias, compostas por diferentes órgãos, que atuam de acordo com suas competências.

Resulta, assim, que a partir da diferenciação entre defesa e segurança pública, o quadro das ameaças (militares, não militares, estruturais) não apenas separa temas conceitualmente distintos, mas também apresenta a necessidade de que cada um dos itens seja tratado – por Estados ou por organizações internacionais – de acordo com sua especificidade. Não poderá haver, portanto, um mecanismo único para temas militares e não-militares. Ademais, a particularidade do combate ao terrorismo exige uma vertente também particular para esse tópico.

Seria possível argumentar, contra essa perspectiva “setorizada”, que os desafios atuais em termos de segurança, a possibilidade de um cruzamento daquelas fronteiras conceituais (por exemplo, terroristas negociando com traficantes de drogas, traficantes de armas sustentando guerrilhas) demandaria uma abordagem “ampla”, sem a compartimentalização dos assuntos. Conforme apontado na introdução do presente trabalho, contudo, a visão global e integrada contra as ameaças à segurança só pode estar a cargo do Estado como um todo. Não seria pertinente, dessa forma, criticar as Forças Armadas, por exemplo, por não alterarem suas doutrinas para incorporar aspectos como o

combate ao crime organizado.

Será, assim, a direção política, por meio de seus órgãos de planejamento (no Brasil, por exemplo, o Gabinete de Segurança Institucional), quem oferecerá a visão integral das ameaças à segurança e determinará, em cada caso, os órgãos técnicos que atuarão. E, no caso de organizações multilaterais, a lógica é semelhante, tendo como fundamento os órgãos gerais de direção em papel similar aos das lideranças institucionais de um Estado, auxiliados por seus braços executores, as comissões, conselhos, etc.

A adaptação de regimes internacionais como a OEA para o enfrentamento das “novas ameaças”, portanto, deve ter presente as características e necessidades de cada uma das questões acima mencionadas, que poderiam ser assim agrupadas: (i) o treinamento conjunto e as alianças tradicionais em situações militares, (ii) foros de cooperação e coordenação entre autoridades policiais no combate ao crime organizado, (iii) mecanismos de intercâmbio de da-

dos de inteligência para o combate ao terrorismo e, (iv) instâncias de cooperação em meio ambiente, desenvolvimento, etc, que devem estar separadas dos demais, a fim de se evitar uma “securitização” de questões sociais. E será a partir da análise da existência ou não de mecanismos relacionados a esses

quatro blocos que se poderá julgar a atualidade do arcabouço institucional da OEA no que diz respeito à segurança internacional.

A estrutura e os mecanismos da OEA em matéria de segurança hemisférica

Identificadas as principais ameaças à segurança (e algumas características de seus métodos de combate), faz-se necessária, antes de se passar à avaliação da Declaração sobre Segurança nas Américas, uma breve descrição das estruturas e mecanismos existentes na OEA. No que diz respeito às ameaças tradicionais, o sistema interamericano atua por meio do TIAR e da Junta Interamericana de Defesa (JID); para novas ameaças, há uma gama de mecanismos especializados, dentre eles o Comitê Interamericano contra o Terrorismo (CICTE), a Comissão Interamericana contra o Abuso de Drogas (CICAD), Comissão sobre a Convenção Interamericana sobre a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Materiais Correlatos (CIFTA) e a Reunião de Ministros da Justiça (REMJA), a qual inclui o Comitê sobre Crime Cibernético.

Todos esses foros são direta ou indiretamente supervisionados pela Comissão de Segurança Hemisférica, pelo Comitê Permanente e, em última instância, pela Assembléia Geral. São esses órgãos políticos quem devem oferecer uma visão integrada e multidimensional da segurança hemisférica, atribuindo a cada instrumento especializado as funções pertinentes. Tendo em vista a especial relevância de alguns dos mecanismos citados, caberia por-

menorizar suas características:

Ameaças militares

Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)

Foi estabelecido na Conferência de Petrópolis, em 1947. Tem como princípio central a afirmação de que um ataque contra um Estado americano será considerado ataque a todos os demais. A Defesa constitui, portanto, a área de atuação do instrumento, ainda que a guerra entre Estados não seja sua única hipótese de invocação. Aliás, a forma como foi redigido permite ao tratado ser aplicado em outras situações de ameaça à paz no continente, de acordo com o julgamento dos membros. Assim ocorreu, por exemplo, em reação aos ataques de 11 de setembro de 2001. Dessa forma, segundo os artigos 1º, 3º, 6º e 9º, o TIAR será aplicado em três situações:

- a) Um ataque armado, por parte de qualquer Estado, contra um Estado Americano, será considerado como um ataque contra todos os Estados Americanos;
- b) No caso de a inviolabilidade ou integridade do território ou a soberania ou independência política de qualquer Estado Americano for atingida por uma agressão que não seja um ataque armado, ou por um conflito extra-continental;
- c) Na eventualidade de qualquer outro fato ou situação que possa por em perigo a paz na América.

As ações possíveis no âmbito do tratado encontram-se descritas de forma exaustiva no artigo 8º: a retirada dos chefes de missão; a ruptura de relações diplomáticas; a ruptura de relações consulares; a interrupção parcial ou total das relações econômicas ou das comunicações ferroviárias, marítimas, aéreas, postais, telegráficas, telefônicas, radiotelefônicas ou radiotelegráficas, e o emprego de forças armadas. Deve-se ressaltar, quanto à sua aplicação e suas medidas, que uma das principais características do TIAR é sua flexibilidade. Ademais, a decisão de aplicar ou não as ações selecionadas cabe, individualmente, a cada Estado; não há ação automática ou vinculada.

Em grande medida, a alegação de que o TIAR estaria defasado em razão das novas ameaças não é pertinente, uma vez que sua análise em conjunto com os demais mecanismos da OEA tende a mostrar que o acordo não se destina a lidar com a segurança em todos seus aspectos, mas apenas alguns deles. Ou seja, uma visão global do sistema interamericano, conforme apresentado aqui, possivelmente imunize o tratado com relação a essa crítica específica.

Por outro lado, talvez mais do que as características do TIAR em si, discute-se muito sua validade em termos históricos. Autores como Moura (1991) destacam a influência dos Estados Unidos na construção do TIAR, visto como um meio de garantia de sua esfera de influência. Da mesma forma, há autores que relacionam, em muitos casos, o TIAR à Guerra Fria, ou que defendem a visão de que ele

chegou a seu fim com a Guerra das Malvinas e o apoio norte-americano ao Reino Unido.

O argumento sobre a construção do TIAR, na Conferência de Petrópolis de 1947, apresenta algumas falhas e demandaria maior pesquisa. Ao mesmo tempo em que favorecia os norte-americanos, pode-se dizer que os demais se beneficiariam de regras claras sobre atuação militar no continente, principalmente em vista do histórico de intervenções dos EUA, por exemplo, no Caribe; a definição de regras pode favorecer os mais fracos, especialmente se lhes é dado o direito de voto. Há indícios de que os países americanos também pressionaram pela assinatura do TIAR e que este serviu de inspiração para os demais sistemas regionais (inclusive a OTAN). Esse argumento se deve, em parte, pela elaboração histórica do tratado. A Conferência de 1947 apenas formalizou princípios definidos na Ata de Chapultepec, de 1945, e desenvolvidos desde a década de 1930¹⁰.

No que tange à Guerra das Malvinas e ao suposto esvaziamento do TIAR, não havia como invocá-lo. Independentemente da justiça da causa argentina ou das posturas assumidas pela diplomacia dos países envolvidos e interessados, do ponto de vista apenas do tratado e de sua letra, o fato de os argentinos terem iniciado a ação militar (o que é condenado pela Carta da OEA) impedia a aplicação do TIAR. Este não se incompatibilizava com a OTAN, já que os dois eram (e são) mecanismos defensivos.

Junta Interamericana de Defesa (JID)

Foi criada em 1942, com a missão precípua de coordenar os esforços de defesa dos Estados Americanos, atua, desde então, como órgão de assessoramento técnico em temas de defesa, dentre eles a implementação de medidas de fomento da confiança mútua. À JID subordina-se o Colégio Interamericano de Defesa (CID). Desde sua instituição, a JID foi objeto de intensos debates a respeito de seu estatuto jurídico e de sua relação com a OEA. Essa indefinição foi mencionada, inclusive, na Declaração sobre Segurança nas Américas de 2003 (anteriormente, a resolução 1240/93 havia estabelecido a necessidade de esclarecimento dos vínculos jurídicos).

Foi estabelecido, então, grupo de trabalho sobre a reforma da JID que, em 2005, concluiu o processo de revisão e elaboração de um novo estatuto. Este foi aprovado por Assembléia Geral Extraordinária da OEA em 15 de março de 2006, definindo a JID como “entidade da OEA”, nos termos do artigo 53 da Carta. De acordo com o novo regulamento, a entidade destina-se ao assessoramento técnico, educativo e consultivo relacionado a temas militares e de defesa. Nesse sentido, os Estados podem solicitar auxílio da JID em diferentes áreas, como tem sido feito no campo de desminagem humanitária.

O escopo das competências é exaustivo e restrito aos temas de Defesa. Nota-se, aqui, um propósito claro dos membros em circunscrever a JID a temáticas específicas,

o que em si já denota uma clareza por parte dos Estados em relação a como enfrentar as ameaças à segurança no início do século XXI, ou seja, em separar defesa da segurança pública.

Ameaças não-militares

Comitê Interamericano Contra o Terrorismo (CICTE)

Criado pela resolução da Assembleia Geral nº 1650 de 1999 e reformado pela resolução nº 2010, de 2004, tem como propósito desenvolver a cooperação a fim de prevenir, combater e eliminar os atos de atividades terroristas. Seu estatuto prevê, dentre outras atividades, a cooperação técnica para a adoção e implementação de documentos interamericanos sobre o tema, promover o intercâmbio de informações (inclusive guias e bancos de dados, experiên-

Não havia como invocar o TIAR na Guerra das Malvinas. Do ponto de vista exclusivo do tratado e de sua letra, o fato de os argentinos terem iniciado a ação militar impedia sua aplicação.

cias e informação sobre atividades de pessoas ou grupos suspeitos) e prestar assistência aos Estados membros que o solicitarem.

Cabe ressaltar, ademais, a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, estabelecida em 2002. O instrumento traduz o compromisso dos Estados americanos em implementar os dispositivos das dez convenções das Nações Unidas relacionadas ao terrorismo, ademais do combate ao seu financiamento. Adicionalmente, o texto interamericano trata da cooperação, assistência técnica e judiciária, servindo, assim, de fundamento jurídico para o estabelecimento dos intercâmbios de inteligência necessários à prevenção do delito. Esse intercâmbio já vem sendo desenvolvido entre diferentes Estados americanos, com o estímulo do CICTE.

Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD)

Foi criada em 1986 por resolução da Assembleia Geral. Tem como objetivo “fortalecer as capacidades humanas e institucionais, e canalizar os esforços coletivos dos Estados Membros para reduzir a produção, tráfico e o abuso de drogas nas Américas”. Para tanto foi conferido à CICAD o papel de (i) servir como fórum político sobre o tema; (ii) promover a cooperação multilateral; (iii) executar programas de ação com vistas a fortalecer a capacidade de seus membros para prevenir e tratar do abuso de drogas, combater a produção e o tráfico de drogas ilícitas e negar aos traficantes o dinheiro obtido como resultado do crime; (iv) promover a investigação na área das drogas, o intercâmbio de informação, capacitação especializada e assistência técnica; (v) desenvolver e recomendar padrões mínimos para

as legislações sobre controle de drogas e tratamento de dependentes. Os encontros do órgão central da CICAD, bem como de seus sub-grupos especializados são regulares, de modo que muito se tem avançado no que diz respeito à cooperação sobre a matéria.

Convenção Interamericana Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Material Relacionado

Aprovada em 1997, estabelece mecanismos para (i) impedir, combater e erradicar a fabricação e o tráfico ilícitos de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos; (ii) promover e facilitar entre os Estados Partes a cooperação e o intercâmbio de informações e de experiências sobre a matéria. A Conferência dos Estados-Parte constitui o órgão político do instrumento, ao passo que o Comitê Consultivo realiza encontros regulares de avaliação e de intercâmbio de dados; há, adicionalmente, reuniões especializadas, por exemplo, entre autoridades nacionais competentes pela exportação ou importação de armas e munições.

Ademais dos entendimentos no âmbito da OEA, a CIFTA serve como fundamento legal para a cooperação direta entre as polícias dos Estados-membros, que tem permitindo a troca de dados de inteligência, o planejamento conjunto de operações, dentre outros.

Reunião de Ministros da Justiça (REMJA)

Criada em 1997, a REMJA tem como objetivo tratar da cooperação interamericana em matérias relacionadas ao combate ao crime organizado, especialmente no que diz respeito à assistência legal e cooperação internacional (*mutual legal assistance*). Atualmente, os trabalhos se desenvolvem principalmente por meio de três sub-grupos:

- a) Grupo de peritos sobre assistência mútua legal em matéria penal e extradição – inclui o desenvolvimento de uma rede de troca de dados;
- b) Grupo de peritos sobre delito cibernético – um dos mais ativos grupos, que tem discutido a conformação de institutos que permitam aos Estados americanos a cooperação no combate a esse tipo de crime;
- c) Grupo de oficiais responsáveis por estabelecimentos penais e políticas prisionais.

A relação dos mecanismos acima mencionados poderia ser ampliada, de forma a incluir o Tratado de Tlatelolco (sobre armas nucleares) ou a Reunião de Ministros de Defesa das Américas¹¹, além dos diferentes instrumentos sub-regionais, que se apóiam nos princípios e orientações interamericanas. Optou-se, todavia, por pormenorizar apenas alguns institutos, aqueles que tratam diretamente dos principais temas apontados nas críticas à estrutura do

sistema interamericano. Caberia, também, breve indicação de que os temas chamados “estruturais” também contam com uma gama de mecanismos na OEA. Esse é o caso, por exemplo, da Comissão Interamericana para a Redução de Desastres Naturais ou o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral.

Com base nesse conjunto de mecanismos, talvez seja possível indicar que não prospera a avaliação de autores como Pagliai (2006) de que o sistema interamericano “permaneceu com seus mecanismos coletivos de segurança inalterados, não tendo se adaptado às exigências decorrentes das mudanças no sistema internacional”. Desde o início dos 1990, tanto debates conceituais quanto a criação de mecanismos avançaram. Conforme proposto na introdução do presente trabalho, a comparação entre uma avaliação conceitual dos desafios enfrentados com as modalidades institucionais existentes tenderia a indicar, como parece ser o caso, que o sistema interamericano não está tão defasado como têm sustentado alguns autores.

Apenas a listagem de mecanismos, por outro lado, pode não ser suficiente para dar conta das análises contemporâneas sobre a segurança interamericana. Desse modo, há que se questionar a orientação político-doutrinária desses mecanismos. Tendo em vista a necessidade de uma visão abrangente do problema da segurança, existiria uma doutrina no sistema interamericano capaz de oferecer linhas e princípios gerais aos quais os agentes poderão recorrer em suas atividades, nos diferentes mecanismos supramencionados? Para responder a essa pergunta, deve-se passar ao estudo da Declaração sobre Segurança nas Américas.

A Declaração sobre Segurança nas Américas de 2003 e sua natureza

As delegações que se reuniram na Cidade do México, em outubro de 2003, tinham presente a necessidade de uma nova orientação conceitual às instituições hemisféricas no que diz respeito à segurança. Da mesma forma, serviam-se do conjunto de reflexões, análises e documentos elaborados ao longo da década de 1990 e início da corrente, especialmente declarações interamericanas, tais como as de Santiago (1995), San Salvador (1998) e de Bridgetown (2002). Esses dados podem ser observados em textos de autoridades e de analistas nos meses anteriores à Conferência, por exemplo nos artigos do chanceler brasileiro, Celso Amorim (2003), e do embaixador Pedro Villagra Delgado (2003). Conforme apontou o Ministro das Relações Exteriores do Brasil:

Vivemos sob o impacto das grandes interrogações que surgiram, primeiramente, dos atentados de 11 de setembro de 2001, e, mais recentemente, da intervenção militar e ocupação do Iraque. Não creio haver exagero retórico na afirmação do Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, em seu recente discurso à LVIII Assembléia-Geral das Nações Unidas. “Estamos diante de uma encruzilhada. Este pode ser um momento não menos decisivo que o de 1945,

quando as Nações Unidas foram fundadas(...). Precisamos decidir se podemos continuar com as bases então acordadas ou se mudanças radicais se fazem necessárias. E não podemos nos esquivar das questões sobre a adequação e a eficácia das regras e instrumentos à nossa disposição”

Não se pretende aqui realizar um relato da Conferência Especial sobre Segurança nas Américas. O fato é que ela resumiu um conjunto de estudos e Declarações realizadas ao longo dos anos 1990 e início do 2000, resultando em importante documento-síntese. Ofereceu, assim, os marcos conceituais de orientação dos mecanismos da OEA apontados na sessão anterior, de modo que – no presente – talvez seja possível afirmar que o sistema já se encontra em grande medida adaptado, do ponto de vista institucional, para lidar com as atuais ameaças à segurança internacional. Cabe ressaltar, novamente, que a existência dos mecanismos não significa necessariamente sua eficiência, uma vez que essa depende da vontade dos Estados e não apenas de reformas estruturais.

A Declaração Especial sobre Segurança nas Américas estabelece o conceito-chave que deverá orientar os trabalhos da OEA sobre a matéria, o caráter “multidimensional” da segurança hemisférica. Segundo o próprio texto:

2. Nossa nova concepção da segurança no Hemisfério é de alcance multidimensional, inclui as ameaças tradicionais e as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança dos Estados do Hemisfério, incorpora as prioridades de cada Estado, contribui para a consolidação da paz, para o desenvolvimento integral e para a justiça social e baseia-se em valores democráticos, no respeito, promoção e defesa dos direitos humanos, na solidariedade, na cooperação e no respeito à soberania nacional.

Seguem-se parágrafos destinados a reafirmar valores fundamentais do sistema interamericano, como a soberania, a autonomia e a integridade territorial dos Estados, a busca pela paz e pelo desenvolvimento, o respeito à democracia, aos direitos humanos e ao direito internacional, dentre outros. Em capítulo intitulado “compromissos e ações de cooperação”, busca-se ressaltar o multilateralismo, a solução pacífica das controvérsias e o respeito à Carta das Nações Unidas e da OEA, bem como o apoio a mecanismos regionais, sub-regionais e bilaterais de fortalecimento da confiança mútua e de prevenção de conflitos. Em resumo, o documento reitera princípios indissociáveis da organização continental, o que deve ser visto, também, como uma clara indicação do caráter abrangente da segurança, a qual somente pode ser avaliada a partir da OEA como um todo e não em seus mecanismos isoladamente.

Para os propósitos do presente trabalho, cabe destacar quatro parágrafos, nos quais o documento pormenoriza sua concepção “multidimensional” da segurança hemisférica, estabelecendo claramente o sentido de seus conceitos:

i) As ameaças, preocupações e outros desafios à seguran-

ça hemisférica são de natureza diversa e alcance multi-dimensional e o conceito e as abordagens tradicionais devem ampliar-se para englobar ameaças novas e não-tradicionais que abrangem aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais.

- j) As ameaças tradicionais à segurança e seus mecanismos para enfrentá-las continuam sendo importantes e podem ser de natureza diversa das novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança e aos mecanismos de cooperação para enfrentá-los.
- k) As novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são problemas intersetoriais que requerem respostas de aspectos múltiplos por parte de diversas organizações nacionais e, em alguns casos, associações entre os governos, o setor privado e a sociedade civil, todos atuando de forma apropriada em conformidade com as normas e princípios democráticos e com as normas constitucionais de cada Estado. Muitas das novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são de natureza transnacional e podem requerer uma cooperação hemisférica adequada.

A Declaração não se limita, dessa forma, a reconhecer o surgimento de novas preocupações de segurança, mas as delimita de acordo com suas características e estabelece o modo como devem ser tratadas. Percebe-se a preocupa-

Com as diferenças e particularidades necessárias, talvez seja possível ver a Declaração sobre Segurança nas Américas como a versão hemisférica de uma Política de Defesa.

ção em se estabelecer a “natureza diversa” entre os tópicos. Ainda que a alínea “j)” utilize uma expressão ambígua, que as ameaças tradicionais “podem ser de natureza diversa”, uma interpretação completa dos três itens mencionados parece indicar que as avaliações dos países caminharam para efetiva distinção entre as novas e as tradicionais ameaças, especialmente no que diz respeito aos mecanismos de seu combate.

O documento especifica, em seguida, o que entende por novas ameaças (“problemas intersetoriais que requerem respostas de aspectos múltiplos por parte de diversas organizações internacionais”) e as lista, incluindo o terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa, crime organizado, tráfico de armas, drogas e pessoas, lavagem de dinheiro, corrupção, além da pobreza e exclusão social, desastres naturais e de origem humana (ex.: doenças). Há menções sobre a necessidade de maior transparência e de confiança mútua nas políticas nacionais de defesa, o que, segundo a declaração, contribui para aumentar a estabilidade e a paz regionais¹².

Aponta, ademais, que compete aos “foros especializados interamericanos e internacionais” o desenvolvimento da cooperação em matéria de segurança, com fundamento nos instrumentos e mecanismos “aplicáveis”. Esse último termo reforça, assim, a visão de que a segurança hemisférica com um todo somente pode ser julgada de uma perspectiva “macro” da OEA, que estabelece os meios eficazes e competentes para enfrentar questões de “natureza diversa”.

A Declaração promove, adicionalmente, extensos comentários sobre temas afetos à Defesa, combate ao terrorismo, proliferação nuclear, combate às armas químicas e biológicas, estabelecimento de uma zona de paz nas Américas, dentre outras. Cabe destacar a reiterada preocupação com a já mencionada promoção do “fortalecimento da confiança mútua e da cooperação internacional”. Uma das bases da Declaração – pode-se inferir – está na prevenção, seja dos problemas tradicionais, seja dos novos desafios. Voltando-se ao terrorismo, há que se ressaltar no texto não apenas a preocupação em reconhecer a dimensão dessa ameaça, mas também das formas como os Estados americanos pretendem enfrentá-la (parágrafo 23),

(...) por meio do intercâmbio de informações e a mais ampla assistência jurídica mútua para prevenir e reprimir o financiamento do terrorismo, impedir a circulação internacional de terroristas, sem prejuízo dos compromissos internacionais aplicáveis à livre movimentação de pessoas e à facilitação do comércio, bem como assegurar que sejam submetidos a processo, de acordo com o direito interno, toda pessoa que participe do planejamento, preparação ou perpetração de atos de terrorismo e aqueles que, direta ou indiretamente, proporcionem ou colem fundos com a intenção de que sejam utilizados, ou cientes de que serão utilizados, para cometer atos de terrorismo. Comprometemo-nos a identificar e combater as ameaças terroristas emergentes, qualquer que seja sua origem ou motivação, tais como ameaças à segurança cibernética, o terrorismo biológico e ameaças à infraestrutura crítica.

Ainda que não se mencione aqui cada um dos parágrafos da Declaração, não há dúvidas se tratar de um documento amplo e abrangente, que estabelece definições conceituais, oferece uma orientação para os trabalhos futuros e instrui processos de revisão e de modernização de alguns dos mecanismos vigentes. Caberia especular, dessa forma, qual natureza poderia ser conferida à Declaração.

Historicamente, conforme aponta Charles G. Fenwick (1965) esse tipo de documento tradicionalmente foi utilizado, em conjunto com as resoluções, para a instituição de princípios gerais das relações interamericanas. Assim poderia ser considerada, por exemplo, a Ata de Chapultepec de 1945 ou anteriormente, a Declaração de Lima de 1938, que estabeleceu o mecanismo de consultas sobre assuntos de segurança. Ademais de consolidações de princípios,

contudo, declarações e resoluções trabalham com aspectos práticos das relações interamericanas, configurando, assim, fundamentos legais ou precedentes jurídicos orientadores dos mecanismos existentes.

Partindo desse pressuposto, talvez seja pertinente ver na Declaração sobre Segurança nas Américas a conformação de uma análise da conjuntura externa e das ameaças para o sistema interamericano, perpassando uma avaliação dos mecanismos existentes e descrevendo as linhas políticas em curso, com vistas a alcançar determinados objetivos estabelecidos. Esses elementos conformam – segundo relatório de seminário sobre elaboração de políticas e doutrinas de defesa, realizado pelo Colégio Interamericano

A cooperação hemisférica em Defesa se fundamenta no TIAR e tem na JID um braço de assessoramento técnico. As “novas ameaças” são manejadas pelo CICTE, pela CICAD, pela CIFTA e pela REMJA.

de Defesa em 2002 – os pontos mais comuns de Políticas Nacionais de Defesa, as quais configuram a base para um Livro Branco sobre a matéria.

Com as diferenças e particularidades necessárias, talvez seja possível ver a Declaração sobre Segurança nas Américas como a versão hemisférica de uma Política de Defesa. Constitui, assim, documento jurídico de especial importância, orientador da estrutura hemisférica dedicada ao tema e síntese daquela dimensão política sobre a qual os membros da OEA concordaram em atuar conjuntamente, em prol da segurança comum.

O estudo dos elementos apresentados pela Declaração Especial parece indicar, portanto, que o texto em grande medida refletiu as mais variadas análises e preocupações daqueles que seriam os desafios institucionais surgidos a partir do fim da Guerra Fria. É possível, então, sugerir que à análise do tipo das ameaças atuais (e a forma de seu combate) e dos mecanismos presentes na OEA, conforme tratado nas sessões anteriores, seja adicionada a orientação conceitual oferecida pela Declaração, de modo a se fechar o círculo revisional da estrutura interamericana de segurança hemisférica. O resultado, conforme apontado na introdução, parece ser relativamente positivo no que diz respeito à atualidade institucional da segurança hemisférica. As formas como esses mecanismos vêm sendo utilizados e a qualidade dos seus resultados conformam questões de outra natureza, que não conformam o objetivo do presente trabalho.

Caberia, por fim, breve referência que talvez se relacione mais à primeira linha de críticas ao sistema interamericano (conforme mencionado na introdução): a atuação e o peso político dos EUA, os quais não constituem o objeto central do presente trabalho, mas cuja menção poderia orientar análises futuras. Seria possível enxergar

a Declaração sobre Segurança nas Américas e outras atividades da OEA em matéria de segurança como mero resultado “defensivo” de alguns Estados, contra os EUA? Pagliai (2006, p. 32) afirma, nesse sentido, que no referido texto, “a aparente multidimensionalidade dos temas consagrados na Conferência (do México de 2003) não permite concluir que se estabeleceu uma agenda multidimensional real (...) apesar de os problemas e ameaças serem distintos para os Estados, a multidimensionalidade resultante não deixa de ser uma nova forma de reiterar a supremacia norte-americana no continente...”.

O ponto levantado pela autora talvez constitua um caso típico da imagem do “copo pela metade”, cuja visão positiva ou negativa depende do observador. Ainda que a liderança norte-americana seja incontestável, toda a história das relações interamericanas também é marcada por interesses claros dos demais países, como se pode ver em casos como o da formação do TIAR (conforme apontado acima), a Conferência de Punta del Este de 1962 ou muitas das atividades na área de segurança em desenvolvimento na atualidade¹³. Ademais, o princípio da “arquitetura flexível”¹⁴ consagrado na declaração pode ser visto como um positivo avanço, por oferecer uma via de composição das assimetrias e diferenças de visão política estabelecidas no continente.

Dessa forma, tanto a dinâmica “ação-resistência” entre EUA e os demais, quanto intercâmbio efetivo de visões e interesses, redundaram em princípios e mecanismos hemisféricos, os quais propiciaram declarações substantivas como a de 2003. Em um hemisfério tão díspar quanto o americano, esse logro seria apenas o desenrolar de uma defesa contra a hegemonia dos EUA, ou em si um resultado positivo, um indício da capacidade de interesses distintos se conformarem em um conjunto minimamente homogêneo de interesses?

Conclusão

O presente artigo teve como objetivo refletir sobre a atualidade institucional do sistema interamericano de segurança hemisférica. Procurou, nesse sentido, contrastar as ameaças presentes à segurança com os mecanismos e políticas estabelecidas no âmbito da OEA, e tomou como ponto de partida os diferentes artigos que, ao longo de toda a década de 1990 e dos 2000, propagaram a tese de que haveria uma defasagem estrutural na OEA, especialmente no que diz respeito ao TIAR. Estabeleceu-se, como fundamento teórico, um estudo da natureza e da forma de combate às ameaças à segurança verificadas na atualidade, especialmente a dicotomia entre Defesa e Segurança Pública.

Desde o princípio, restou claro que a abrangência dos desafios não permitiria que apenas um setor ou mecanismo particular tratasse de todos relacionados à segurança,

dada a ameaça, por exemplo, de uma “policialização” da Defesa ou uma “securitização” de questões como pobreza e meio ambiente. A perspectiva global e integrada de cada um dos elementos caberia ao órgão político superior, que seria o orientador e coordenador dos diferentes braços especializados. Isso valeria tanto para o Estado quanto para organizações internacionais pertinentes.

A partir desses elementos, foi possível observar que a OEA possui a maior parte dos mecanismos institucionais relacionados às ameaças atuais à segurança. A cooperação hemisférica em Defesa se fundamenta no TIAR, aproveitando-se também da Junta Interamericana de Defesa como braço de assessoramento técnico. Por sua vez as chamadas “novas ameaças”, em sua maioria questões de segurança pública, são manejadas por diferentes órgãos, tais como o CICTE, a CICAD, a CIFTA e a REMJA, todas orientadas pela Comissão de Segurança Hemisférica, pelo Comitê Permanente e, em última instância, pela Assembléia Geral.

Ademais de mecanismos, verificou-se que existe, também, uma orientação “doutrinária” de como lidar com o tema da segurança hemisférica, a Declaração sobre Segurança nas Américas, de 2003. Possivelmente a maior aproximação possível, no âmbito multilateral, de uma “política de defesa” – com as diferenciações necessárias – a Declaração reconhece o surgimento de novos desafios e consolida o caráter “multidimensional” da segurança hemisférica, reafirmando princípios e valores, além de esta-

belecer medidas práticas, destinadas a promover um melhor funcionamento dos mecanismos.

O que se tem a partir desses pontos talvez seja um quadro mais otimista da segurança hemisférica, especificamente no que diz respeito aos aspectos estruturais. Existem mecanismos e, talvez o mais importante, um permanente intercâmbio de idéias e visões sobre a matéria, tanto em foros da própria OEA, quanto em mecanismos informais, tais como a Conferência de Ministros da Defesa das Américas.

Essa visão positiva da estrutura não significa, entretanto, que o sistema americano esteja funcionando perfeitamente. Uma boa estrutura não redundante, necessariamente, em um trabalho eficiente, quanto falta, por exemplo, maior interesse ou empenho dos membros. Também não se pode afirmar que os mecanismos existentes não necessitam de melhoramentos ou de maior disponibilidade de recursos. O aprimoramento constante é profícuo. O que se deve evitar, e talvez esse tenha sido o ponto que o presente trabalho procurou atacar, é um “reformismo permanente”, vinculado ou não a interesses, preconceitos ou equívocos de interpretação, cujo único resultado, ao fim e ao cabo, é impedir que mesmo os imperfeitos mecanismos estabelecidos funcionem, pelo simples fato de que todas as atenções se concentram em reformas, e não na execução do que já está no lugar.

Notas

¹ O conceito de Segurança Coletiva foi exaustivamente discutido e desenvolvido por analistas e autoridades durante todo o século XX. Do ponto de vista teórico, partiu-se da concepção anárquica do sistema internacional para advogar-se meios que limitassem a desconfiança (que levaria às confrontações) e estabelecessem a cooperação interestatal, fosse pela articulação de foros que garantissem melhores canais de comunicação entre os atores e possibilidades de soluções pacíficas, fosse pela contenção daqueles que não respeitassem as regras estabelecidas. Do lado político, o trauma da Primeira Guerra Mundial obrigava, em grande medida, a criação desses novos métodos de relacionamento. A falha do sistema no entreguerras e a tragédia ainda maior na Segunda Guerra Mundial conferiu novo impulso às pressões para a construção do sistema. Em estudo sobre o tema na perspectiva mundial, principalmente sobre as novas exigências da segurança coletiva após a Guerra do Golfo, Aguiar Patriota (1998: 9) apresenta conceitualmente o modelo:

A formulação jurídica primeira da idéia de segurança coletiva se exprime nos artigos 10 e 16 do Pacto da Liga das Nações, segundo os quais cada Estado membro se compromete a respeitar e preservar a integridade territorial e a independência política de todos os membros da Liga (Artigo 10), e o Estado que recorrer à guerra será sujeito a sanções e poderá ser coagido militarmente por forças das partes contratantes (Artigo 16).

² Vide Carter, Perry & Steibruner (1992): The central purpose of cooperative security arrangements is to prevent war and to do so primarily by preventing the means for successful aggression from being assembled, thus also obviating the need for states so threatened to make their own counterpreparations. Cooperative security thus displaces the centerpiece of security planning from preparing to counter threats to preventing such threats from arising – from deterring aggression to making preparation for it more difficult.

³ Vide, por exemplo, Delgado (2003) e Pagliai (2006).

⁴ As três primeiras gerações seriam: (i) Guerra em massa, do estilo napoleônico, decorrente da utilização da pólvora em larga escala, ademais das mudanças econômico-sociais da era moderna; (ii) Guerras nacionais, exemplificadas pela Primeira Guerra Mundial; e (iii) Guerra de movimento, no modelo da “blitzkrieg” alemã, a qual teria perdurado até a queda do muro de Berlim.

⁵ Tratei anteriormente desse problema em artigo publicado na *Carta Internacional*, em outubro de 2008 (ver Franchini Neto, 2008).

⁶ Com quase vinte anos do fim da Guerra Fria e sete do 11 de setembro-09, essas ameaças – se existirem da forma como são caracterizadas – já não seriam assim tão “novas”.

⁷ Esse tópico será explorado mais abaixo no texto.

⁸ Vide Buzan, Waever & de Wilde (1998: , p. 23).

⁹ O termo preventivo da forma aqui utilizado não se relaciona com os debates sobre “guerra preventiva”. Esclarece-se que, assim como cabe à polícia investigar crimes ainda não ocorridos, mas em preparação (os chamados “atos preparatórios” do direito penal), a inteligência pode permitir o desbaratamento de células terroristas, que serão submetidas às penas da lei. O tema da guerra preventiva é por demais amplo e controverso para ser incluído no presente trabalho.

¹⁰ O mecanismo de consultas de Ministros das Relações Exteriores – base do TIAR – foi estabelecido entre as Conferências de Buenos Aires (1936) e Lima (1938). A assistência recíproca foi definida em 1939, no Panamá, e em 1942, no Rio de Janeiro. Todos esses desenvolvimentos foram consolidados na Conferência de Chapultepec, em 1945, de modo que o TIAR, em 1947, foi o resultado de mais de uma década de negociações.

Bibliografia

BRASIL. *Política de Defesa Nacional*. Ministério da Defesa, 2005. In: www.defesa.gov.br. Disponibilidade: 6/02/09

JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA. www.jid.org

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS.

Carta. www.oas.org.

_____. *Relatório sobre o Seminário sobre a elaboração de documentos sobre as políticas e doutrinas de defesa, realizada pela Comissão de Segurança Hemisférica em coordenação com o Colégio Interamericano de Defesa em 22 de abril de 2002* (AG/RES 1801 XXXI-O/01, parágrafo dispositivo 6)

_____. *Resolução: Ameaça Terrorista nas Américas*. RC.24/RES.1/01. Em inglês: www.oas.org; em português: www.mre.gov.br.

_____. *Declaração sobre Segurança nas Américas*. Conferência Especial sobre Segurança. México, outubro de 2003.

_____. *Resolução: Amendmets to the Statute of the Inter-American Committee against Terrorism*. AG/RES 2010 (XXXIV-O/04)

TRATADO INTERAMERICANO DE ASSISTENCIA RECÍPROCA. In: www.mre.gov.br. Disponibilidade: 12/12/2008.

AMORIM, Celso. “O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança”. *Segunda rodada de debates: conceitos de defesa e segurança, implicações para a ação externa e interna do Governo*. Seminário organizado pelo Ministério da Defesa, Itaipava, 11 e 12/10/2003. In: www.mre.gov.br. Disponibilidade: 27/03/2009

ARAVENA, Francisco Rojas. “El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad”. In: *Nueva Sociedad*. Nº 213, enero-febrero 2008. In: <http://www>.

¹¹ A qual não possui vínculos jurídicos com a OEA. Essa questão tem sido, aliás, objeto de discussões, com propostas de que a JID atue como Secretariado das RMDAs.

¹² A declaração reconhece a importância do TIAR, aparentemente revelando o interesse de sua manutenção. Por se tratar de assunto relacionado ao interesse dos Estados, evita-se seu desenvolvimento no presente.

¹³ Vide, por exemplo, os temas de desenvolvimento de cultivos alternativos, cuja liderança é capitaneada pelos países andinos.

¹⁴ “Os Estados do Hemisfério reconhecem diferentes perspectivas relacionadas com as ameaças e prioridades de sua segurança. A arquitetura de segurança em nosso Hemisfério deverá ser flexível e incluir as particularidades de cada sub-região e de cada Estado”.

seguridadregional-fes.org/upload/4121-001_g.pdf. Disponibilidade: 16/07/2009.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Trad.: Sérgio Bath. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial, 2002.

BROWN, Michael E. (Editor). *Grave New World: Security Challenges in the 21st Century*. Washington: Georgetown University Press, 2003.

BUZAN, Barry, WAEVER, Ole, De WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CABRAL DE VASCONCELLOS, Patrícia Mara. “Novas possibilidades para o consenso sobre a Segurança Hemisférica?”. In: *Meridiano 47*, <http://meridiano47.info/2009/05/11/novas-possibilidades-para-o-consenso-sobre-a-seguranca-hemisferica-por-patricia-mara-cabral-de-vasconcellos>. Disponibilidade 15/07/2009.

CALDWELL, Dan & WILLIAMS Jr, Robert E. *Seeking Security in an Insecure World*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2006.

CARTER, Ashton B., PERRY, William J. & STEIBRUNER, John D.. *A New Concept of Cooperative Security*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1992.

CASABIANCA P., Jaime. *La Seguridad Hemisférica en el nuevo contexto internacional y los desarrollos recientes en el marco de la OEA en esta materia*. Colombia, 2001. www.oas.org.

DELGADO, Pedro Villagra. “Nuevo Paradigma de Seguridad Hemisférica”. In: *Foreign Affairs en Español*, outubro-dezembro 2003.

DOMINGUEZ, Jorge I. (ed). *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the*

- Post-Cold War Era*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1998;
- FENWICK, Charles G.. *A Organização dos Estados Americanos: o sistema regional Inter-americano*. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1965.
- FRANCHINI NETO, Hélio. “Novidades de um mundo não tão novo”. In: *Carta Internacional*, vol. 3, no. 3, outubro de 2008.
- FREDERKING, Brian. “Constructing Post-Cold War Collective Security”. In: *American Political Science Review*. Volume 97, nº 3, August 2003.
- HINSLEY, F. H.. “Peace and War in Modern Times”. In: *The Quest For Peace: transcending collective violence and war among Societies, Cultures and States*. Edited by Raimo Väyrynen. International Social Science Council. London: Sage Publications, 1987.
- KAHHAT, Farid. “Hemispheric Security After September 11. New York, Social Science Research Council (www.ssrc.org), 2003. Disponibilidade: 22/01/09
- _____. *Tras la Guerra Fría: mentalidad military y políticas de seguridad en Sudamérica*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2007.
- KALDOR, Mary. *Las Nuevas Guerras: violencia organizada en la era global*. Barcelona: Kriterion Tusquets Editores, 2001.
- MATHIAS, Suzeley Kalil. “Defesa e Segurança Hemisférica: um tema controverso. Notas à Declaração sobre Segurança nas Américas”. In: *Boletín de RESDAL*, nº 13, Edición Especial, diciembre, 2003. www.resdal.org . Disponibilidade: 22/01/09
- MADEIRA DE SILVA, Alberto. “Definindo competências entre as Forças Armadas e as Forças Policiais”. In: *Segurança Internacional: um diálogo Europa-América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2007.
- MORENO PINO, Ismael. *Derecho y diplomacia en las relaciones interamericanas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- MORGENTHAU, Hans. *A Política entre as Nações*. Trad.: Oswaldo Biato. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial, 2003.
- MOURA, Gerson. *Sucessos e Ilusões. Relações Internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- MÜNKLER, Herfried. *The new Wars*. Malden-Cambridge: Polity Press, 2005.
- PAGLIAI, Graziela de Conti. “Segurança Hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol 49, nº 1: 26-42 (2006).
- SMITH, Ruppert. *The Utility of Force (The Art of War in the Modern World)*. London: Penguin Books, 2006.

Políticas de segurança do Departamento de Estado para a América Latina (2001-2009) no contexto da macrosseguritização

Martino Gabriel Musumeci

Este trabalho tem como objetivo apresentar e analisar políticas de segurança internacional do Departamento de Estado norte-americano direcionadas para os países da América Latina, durante o período de governo de George W. Bush (2001-2009), com especial atenção para os processos de securitização nelas revelados e para a sua inserção na lógica da macrosseguritização, bem como para a possibilidade de consideração das regiões latino-americanas como complexos regionais de segurança, segundo os conceitos mais recentes da chamada Escola de Copenhague.

Palavras-chave: segurança; securitização; América Latina; Estados Unidos.

This article seeks to present and analyse some international security policies fostered by the United States Department of State and aimed to Latin American countries, during George W. Bush's administrations (2001-2009). It focuses special attention to securitisation processes that underlie them and to the insertion of such processes in the logics of macrosecuritisation, as well as to the possibility of considering Latin-American regions as regional security complexes, according to the most recent concepts advanced by the so-called Copenhagen School of security studies.

Key Words: security; securitization; Latin America; United States.

A pesar de não ser o foco prioritário das políticas de segurança dos Estados Unidos da América (EUA), a América Latina foi alvo de iniciativas bastante coerentes nessa área¹ durante o período de governo de George Walker Bush (de janeiro de 2001 a janeiro de 2009), de modo que nelas se pode identificar certo padrão de securitizações de problemas originalmente pertencentes à esfera da segurança pública doméstica, dentre os quais o combate à produção e tráfico de drogas ilícitas talvez figure como o maior exemplo.

O presente trabalho visa a analisar algumas dessas citadas políticas de segurança, cuja égide recaia sob a alçada do Departamento de Estado norte-americano, segundo o ferramental teórico fornecido pela chamada Escola de

Copenhague², um dos agrupamentos de estudiosos mais significativamente responsável pelos movimentos pela *ampliação e aprofundamento* (*broadening e deepening*) da agenda acadêmica de estudos sobre segurança internacional. Os autores principais identificados com a Escola, o britânico Barry Buzan e o dinamarquês Ole Wæver, avançaram conceitos hoje amplamente conhecidos e trabalhados pelos estudiosos da área, como securitização, setores de segurança, complexos regionais de segurança e, mais recentemente, macrosseguritização e constelações de segurança³.

Numa abordagem de clara influência construtivista que privilegia a ideia da segurança como conceito socialmente construído, que adquire significados específicos em contextos sociais particulares⁴, os autores ensaiam defini-la, inicialmente, como liberdade de ameaça, o que, no contexto internacional, equivale à capacidade de os “Estados

Martino Gabriel Musumeci é Bacharel em Relações Internacionais pelo IRI-USP e Mestrando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Atualmente, estuda as securitizações nas políticas de segurança e defesa dos países sul-americanos.

Este artigo foi escrito no âmbito da pesquisa “Agenda de política externa contemporânea dos EUA para a América Latina” do NUPRI-USP.

e sociedades manter sua identidade independente e sua integridade funcional”⁵.

Destarte, segundo a terminologia dessa Escola, a segurança internacional é a área que lida com problemas apresentados por um *agente securitizador* (ou securitizante) como *ameaças* existenciais a um *objeto referente*, ou sejam, ameaças que colocam em risco a própria sobrevivência desse objeto, que pode ser um ou mais Estados, grupos infranacionais, indivíduos, entidades interestatais e até a humanidade como um todo. Aí se insere, portanto, outro pilar fundamental desta teoria, a saber, a *securitização*, que vem a ser um construto cunhado inicialmente por Ole Wæver num documento de trabalho não publicado, feito para o Centro de Pesquisa em Paz e Conflito de Copenhague, em 1989, intitulado *Security, the speech act: analysing the politics of a word*. Consoante já esclarece o título, o processo de securitização é o que na teoria lingüística se chama *ato de discurso*, no qual a própria pronúncia constitui o ato: ao dizer o termo “segurança”, um agente move o fenômeno da área simplesmente política para uma área específica mais alta e prioritária, a área da segurança, declarando que o objeto referente tem direito à sobrevivência e reivindicando o uso de medidas extraordinárias e emergenciais para lidar

Os países latino-americanos não têm sido foco prioritário das políticas de segurança dos EUA nos últimos anos. Mesmo assim, pode-se verificar que as iniciativas norte-americanas para o continente seguem um padrão de securitização de problemas pertencentes à esfera da segurança pública.

com tal ameaça existencial, um processo capaz de trazer efeitos significativos para as relações entre as unidades, devidos à possibilidade de quebra de regras por ele pretensamente justificada⁶.

Este processo intersubjetivo denominado securitização, porém, só tem sucesso quando há uma recepção bem sucedida e certa aceitação por parte do público (*audience*) a que se destina tal ato, não podendo nunca ser simplesmente imposto de modo unilateral por parte do agente securitizador. Vale dizer, ainda, que, além dos objetos referentes e atores securitizadores, há um terceiro tipo de unidade na análise de segurança, os *atores funcionais*, que afetam as dinâmicas de um setor por meio da influência que exercem nas decisões sobre a securitização⁷.

Recentemente⁸, os autores adicionaram à teoria um novo conceito para tratar dos conjuntos mais abrangente de securitizações de objetos de referência mais altos que os de nível médio, chamando-os *macrossecuritizações*, as quais incorporam, coordenam e podem até mesmo impor uma hierarquia a securitizações de nível mais baixo. O exemplo muito conveniente que esse texto aduz para

tais fenômenos é o da guerra global ao terror, uma macrossecuritização de ordem mundial em que se inserem, por exemplo, as securitizações que compõem a guerra às drogas empreendida pelos EUA em regiões mais específicas, como os continentes americano, africano e asiático. Essa subordinação de securitizações seria responsável pelo uso de termos como “narcoterrorismo”, “narcoguerrilha”, entre outros que se encontram comumente nos discursos de securitização desses problemas.

Toda essa diversificação das variáveis analíticas veio, de acordo, acompanhada por uma ampliação dos *níveis de análise* considerados, procurando fugir ao nível puramente estatal ou às abordagens mormente sistêmicas das Relações Internacionais e inserindo entre esses um nível intermediário que acabou por se tornar preferido entre os autores da Escola, nomeadamente, o nível regional. Assim, os *complexos regionais de segurança* (CRS) são um construto que Buzan cunhou para revelar a inevitável interdependência existente em subsistemas regionais⁹. Depois de vinte anos da publicação da primeira edição de *People, States and fear*, o trabalho *Regions and Powers* retoma fortemente esta categoria, definindo um CRS como um “conjunto de unidades cujos principais processos de securitização,

dessecuritização¹⁰ ou ambos são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente”, delineado segundo padrões duráveis de amizade e inimizade que se manifestam sob a forma de interdependência em segurança¹¹, mantendo-se a ideia original de que tais processos se darão em *clusters* regionais (subglobais) geograficamente coerentes, mas não necessariamente contíguos, muito embora a proximidade física

contribua para sua formação.

Em cada complexo, podem identificar-se características assimiláveis àquelas normalmente atribuídas à estrutura internacional mundial, com quatro variáveis: fronteira (separando um CRS de outro), anarquia (devem ser compostos de duas ou mais unidades autônomas, sem nenhuma instância de poder superior a elas), polaridade (distribuição e morfologia de poder entre as unidades) e construção social (os supracitados padrões de amizade e inimizade entre as unidades componentes). Similarmente, ficam abertas três possibilidades de evolução para o CRS, a saber, a manutenção do *status quo*, a sua transformação interna e a sua transformação externa, a depender da origem de tais alterações¹².

Como se disse, a análise a partir destes complexos permite que se trabalhe com quatro níveis de análise, a saber, o doméstico em cada Estado da região (particularmente suas vulnerabilidades), as relações de Estado a Estado em uma região, a interação da região com as regiões vizinhas e, por fim, o papel das potências globais na região. Importa salientar que, na “constelação de segurança” formada pelos

quatro níveis, o regional não precisa ser sempre o dominante, mas prevalece a presunção de que ele é fundamental na lógica do sistema internacional pós-Guerra Fria¹³.

Embora figure já na citada obra de 1998, o conceito de *constelação de segurança* recebeu maior refinamento apenas em um artigo publicado em 2009 na *Review of International Studies*¹⁴, em que se afirma sua utilidade para correlacionar todos os níveis e setores nos quais as securitizações acontecem. A fim de evidenciar que as securitizações não são isoladas de identidades sociais e processos políticos que ocorrem noutros níveis, as constelações de segurança seriam como que macrorregiões em que se podem inserir um ou mais complexos regionais de segurança. De forma simplificada e didática, é possível dizer que as constelações são para as macrossecuritizações o equivalente dos CRSs para as securitizações de menor abrangência.

A Estratégia de Segurança Nacional de 2006 foi um dos documentos mais importantes na definição das prioridades do Departamento de Estado durante o governo George W. Bush.

Expostos os conceitos fundamentais, pode-se voltar a explicitar o escopo do trabalho ora apresentado como a análise do Departamento de Estado norte-americano enquanto agente securitizador, bem como das suas políticas para a América Latina enquanto securitizações possivelmente subordinadas à macrossecuritização da guerra global ao terror. Ademais, o fato de esta agência dos EUA dividir operacionalmente o continente americano em América do Norte, América Central, Caribe e América do Sul possibilitará que se façam breves interpretações sobre a existência, características e funcionamentos básicos de complexos regionais de segurança no território considerado.

Cumprido esclarecer, desde já, que a abrangência desses assuntos impôs, inevitavelmente, determinados recortes limitadores para a feitura desse artigo: por exemplo, não se tratará das políticas do Departamento de Estado direcionadas para Cuba, porque, por mais significativas que sejam, elas fogem fortemente das lógicas que regem aquelas direcionadas para o restante do continente, merecendo todo um trabalho analítico diferenciado que escapa à alçada da breve apresentação que aqui se enseja. Do mesmo modo, não figura entre os objetivos das seguintes páginas esclarecer ou interpretar minuciosamente as políticas mencionadas, por mais importantes que elas possam ser, como é o caso do Plano Colômbia, por exemplo. Dada a existência de literatura específica sobre certos programas mais complexos como esse, de pouca monta seria a contribuição que um curto trabalho como o presente poderia dar para sua compreensão. Tais limitações, portanto, farão com que a abordagem mais panorâmica, holística e transversal aqui perseguida acabe, inevitavelmente, por negligenciar ou tratar superficialmente certos aspectos, a fim de

esboçar um entendimento mais geral do amplo objeto de estudo escolhido.

O Departamento de Estado sob as diretrizes do governo George W. Bush

Segundo a Constituição norte-americana, a política externa dos Estados Unidos é de responsabilidade tanto do Poder Legislativo (art. I, seção 8) quanto do Poder Executivo (art. II, seção 2). Neste último, o Departamento de Estado é a principal agência para lidar com a referida área, funcionando o Secretário de Estado como o principal conselheiro do Presidente quanto às políticas que lhe concernem.

Para se ter uma ideia inicial da importância que ocupa a segurança internacional na agenda do Departamento, vale dizer que já em sua descrição básica ela aparece como uma das funções basilares sob seu encargo: “O Departamento prima pelos interesses dos EUA em formar um mundo mais livre, seguro e próspero por meio de seu papel primordial de desenvolver e implementar a política externa do Presidente”. O mesmo ocorre na breve enumeração exemplificativa de suas

atividades principais, no parágrafo seguinte: “representação dos EUA no exterior, programas de assistência financeira, *combate ao crime internacional*, programas externos de *treinamento militar*, provimento de serviços e outras”¹⁵.

Indubitavelmente, um dos documentos mais importantes na definição e condução das prioridades do Departamento de Estado durante a administração de George W. Bush foi a *Estratégia de Segurança Nacional* de março de 2006¹⁶ (ESN). A começar já pela primeira frase do prefácio do Presidente George W. Bush, nota-se que é bastante incisiva e impactante: “A América está em guerra”¹⁷. No mesmo parágrafo, aparecem o terrorismo como causa principal desta afirmação tão taxativa, e a segurança como “nossa mais solene obrigação”.

A Estratégia propriamente dita é dividida em nove tarefas essenciais do governo dos Estados Unidos formuladas numa linguagem de laivos schmittianos¹⁸, algumas das quais com pouca diferença entre si, a saber: i) defender as aspirações à dignidade humana (promovendo a liberdade e a justiça, que têm melhor ambiente nos regimes democráticos); ii) fortalecer alianças para derrotar o terrorismo global e prevenir ataques ao país e a seus amigos; iii) cooperar para mitigar conflitos regionais; iv) impedir os inimigos de atacar o país e seus amigos com armas de destruição em massa; v) inflamar uma nova era de crescimento global mundial por meio dos livres mercados e do livre comércio; vi) expandir o círculo de desenvolvimento pela abertura das sociedades e construção de infra-estrutura para a democracia; vii) desenvolver agendas de cooperação com outros centros principais de poder global; viii) transformar as instituições de segurança dos Estados Unidos para encarar os desafios e oportunidades do século XXI; e ix) lidar com

os desafios e oportunidades engendrados pela globalização¹⁹. A análise das políticas para a América Latina, feita adiante, exemplificará bem como todas essas tarefas se interconectam na ação do Departamento.

O Plano Estratégico²⁰ para os anos fiscais 2007 a 2012, elaborado pelo Departamento de Estado em conjunto com a USAID e com última revisão feita em maio de 2007, intitulado “Diplomacia Transformadora” (*Transformational Diplomacy*), liga essas nove tarefas da ESN a seus próprios sete Objetivos Estratégicos, quais sejam: i) alcançar paz e segurança, ii) governar de maneira justa e democrática; iii) investir nas pessoas; iv) promover crescimento econômico e prosperidade; v) prover assistência humanitária, vi) promover o entendimento internacional; vii) fortalecer as capacidades consulares e administrativas. A descrição de cada um destes objetivos e a sua ligação com as tarefas da ESN ficam bem sumarizadas nas tabelas 1 e 2:

Como se nota, a busca da paz e segurança é o objetivo prioritário do Departamento de Estado, e todas as suas metas gravitam em torno da Estratégia de Segurança Nacional elaborada pelo Poder Executivo, nas quais relevam especialmente as questões da democracia (liberdade) e comércio (prosperidade), além da já citada segurança, que muitas vezes as condiciona de tal maneira que é possível aí identificar sem dificuldade processos de securitização política e securitização econômica (ligadas, também, ao setor social). Levando em conta, ainda, que a primeira competência citada desse Objetivo primordial é exatamente o combate ao terrorismo, há boas razões para se acreditar que Buzan e Wæver (2009) estão certos ao enxergar a guerra global

ao terror como uma macrossecuritização que subordina o restante do discurso securitizador dos EUA. Vários elementos das políticas específicas do Departamento de Estado para a América Latina deixarão essa constatação mais evidente, a seguir.

Políticas de segurança do Departamento de Estado dos EUA para a América Latina

Como se pode ver no Quadro de Assistência Externa do Departamento de Estado²¹, há uma grande quantidade de programas relativos a segurança, sob sua direção, que distribuem auxílio por todo o mundo, parte dos quais é destinada à América Latina²². Porém, o objetivo deste trabalho não será analisar esses programas gerais, mas sim os específicos, canalizados segundo as regiões do continente, que deixam evidentes com mais clareza a aplicação aqui pretendida dos pressupostos esposados pela Escola de Copenhague.

América do Norte

Na América do Norte (para o escopo do trabalho, México), a Parceria para a Prosperidade e Segurança, surgida de um encontro dos três presidentes da região em março de 2005, foi a política dominante. Juridicamente, é o que se chama de entendimento ou diálogo, pois nenhum tratado ou acordo chegou a ser assinado: mesmo que diversas iniciativas tenham resultado a partir daí, todas elas têm fundamento nas legislações internas de cada país²³.

As informações disponibilizadas pelo Departamento de Estado²⁴ elencam três objetivos principais da Parceria,

Tabela 1
Objetivos estratégicos e competências respectivas

Objetivos estratégicos	Competências correspondentes
1. Alcançar paz e segurança	Contraterrorismo, armas de destruição em massa, cooperação em segurança e reforma do setor de segurança; prevenção, mitigação e resposta a conflitos; crimes transnacionais, segurança doméstica.
2. Governar justa e democraticamente	Império da lei (rule of law) e direitos humanos; boa governança, competição política e construção de consenso; sociedade civil.
3. Investir nas pessoas	Saúde, educação, serviços especiais e proteção para populações especialmente vulneráveis.
4. Promover crescimento econômico e prosperidade	Mercados privados, comércio e investimento, segurança energética, meio ambiente, agricultura.
5. Prover assistências humanitária	Proteção, assistência e soluções, prevenção e mitigação de desastres, meios ordenados e humanos de administração da migração.
6. Promover o entendimento internacional	Oferecer uma visão positiva, marginalizar o extremismo, nutrir interesses e valores comuns.
7. Fortalecer as capacidades consulares e administrativas	Serviço consular (vistos, passaportes, serviços ao cidadão americano), funções administrativas majoritárias.

Fonte: United States Department of State, United States Agency for International Development, 2007.

a saber: i) estabelecimento de uma abordagem cooperativa para avançar a segurança e prosperidade comuns; ii) desenvolvimento de uma estratégia de segurança comum focalizada na prevenção e resposta de ameaças externas e na racionalização do movimento eficiente e seguro de tráfico legítimo e de baixo risco através das fronteiras; e iii) promoção do crescimento econômico, competitividade e qualidade de vida por meio da melhora de produtividade, redução dos custos comerciais, facilitação do comércio agrícola, criação de oferta mais confiável de alimentos, e proteção das populações contra doenças.

Os princípios comuns aduzidos novamente giram em torno da fé na liberdade, oportunidade econômica e nas

instituições democráticas, com a consciência de que só a segurança permite o florescimento dos demais elementos que fazem parte da Parceria. A agenda de segurança da Parceria, também organizada segundo esses três temas principais, foi acertada da seguinte maneira: na primeira frente, desenvolver e implementar uma estratégia de segurança para os viajantes e cargas desde o local de saída até a chegada à América do Norte, bem como uma estratégia de biossegurança para avaliar, prevenir, proteger, detectar e responder a ameaças intencionais ou naturais que afetem a saúde pública e o sistema de alimentação e agricultura; na segunda frente, desenvolver e aplicar estratégias para melhorar a segurança de portos, transporte marítimo e aéreo,

Tabela 2

Tarefas da Estratégia de Segurança Nacional e respectivos Objetivos Estratégicos

Tarefa	Objetivos estratégicos
I. Defender as aspirações à dignidade humana	2. Governar justa e democraticamente 5. Prover assistência humanitária 6. Promover o entendimento internacional
II. Fortalecer alianças para derrotar o terrorismo e impedir ataques	1. Alcançar paz e segurança 6. Promover o entendimento internacional
III. Cooperar para mitigar conflitos regionais	1. Alcançar paz e segurança 5. Prover assistência humanitária
IV. Impedir os inimigos de atacar o país e seus amigos com armas de destruição em massa	1. Alcançar paz e segurança
V. Inflamar uma nova era de crescimento global mundial por meio dos livres mercados e do livre comércio	4. Promover crescimento e prosperidade 6. Promover o entendimento internacional
VI. Expandir o círculo de desenvolvimento pela abertura das sociedades e construção de infra-estrutura para a democracia	2. Governar justa e democraticamente 4. Promover crescimento e prosperidade 6. Promover o entendimento internacional
VII. Desenvolver agendas de cooperação com outros centros principais de poder global	1. Alcançar paz e segurança 2. Governar justa e democraticamente 3. Investir nas pessoas 4. Promover crescimento e prosperidade 5. Prover assistência humanitária 6. Promover o entendimento internacional
VIII. Transformar as instituições de segurança para encarar os desafios e oportunidades do século XXI	1. Alcançar paz e segurança 7. Fortalecer as capacidades consulares e administrativas
IX. Lidar com os desafios e oportunidades engendrados pela globalização	1. Alcançar paz e segurança 2. Governar justa e democraticamente 3. Investir nas pessoas 4. Promover crescimento e prosperidade 5. Prover assistência humanitária

Fonte: United States Department of State, United States Agency for International Development, 2007.

outras estratégias para combater ameaças transnacionais aos três países (terrorismo, crime organizado, contrabando, tráfico ilegal de drogas e pessoas), estratégias para lidar com proteção de infra-estrutura em caso de ameaças terroristas ou desastres naturais e melhorar as parcerias em inteligência; por fim, na terceira frente, elaborar e pôr em prática uma estratégia de facilitação que melhore a tra-

Na América do Norte, a política dominante do Departamento de Estado foi a Parceria para a Prosperidade e Segurança, resultado de um encontro dos três presidentes da região em 2005.

vessia legal de pessoas e cargas pelas fronteiras, bem como identificar, desenvolver e empregar tecnologias que ajudem nestes objetivos²⁵.

Noventa dias depois, em junho de 2005, os Secretários e Ministros responsáveis por segurança, comércio e relações exteriores de cada um dos países elaboraram um relatório conjunto²⁶ aos líderes governamentais informando-lhes as iniciativas concretizadas. Na parte de segurança concernente ao país latino-americano, os Estados Unidos se comprometeram com o México para identificar procedimentos e linhas-mestras que estabelecessem um Programa de Processos a Contrabandistas Estrangeiros (*Alien Smuggler Prosecutions Program*) padronizado para a fronteira sudoeste, e houve acordo para apoiar trilateralmente uma proposta da Organização Mundial das Alfândegas de padronização para facilitação e segurança do comércio mundial. Porém, é forçoso admitir que, ao menos quantitativamente, houve muito mais resultados por parte dos Estados Unidos e Canadá que do México.

No mesmo relatório, os elaboradores identificaram os principais temas e iniciativas a serem tratados, dentre os quais é relevante trazer aqueles atinentes à área de segurança: na primeira frente (segurança da América do Norte contra ameaças externas), compromissos sobre biometria e documentação segura para impedir a entrada de viajantes de alto risco, sobre compartilhamento de informações em tempo real, sobre padrões de verificação de viajantes e cargas intercompatíveis, sobre controles de exportação para fontes radioativas e sobre bioproteção; na segunda frente (impedimento e resposta a ameaças provenientes de dentro da região), entre outros compromissos já aludidos, houve alguns para desenvolver estratégias de aplicação da lei contra incidentes terroristas transnacionais, assegurar a interoperabilidade dos sistemas de comunicação usados na resposta às ameaças, e para projetar e assinar protocolos para mútua assistência em casos de emergências de saúde pública; na terceira frente, por sua vez, os esforços levaram a cometimentos para reduzir o tempo de trânsito e o congestionamento nas zonas de fronteira, com colaboração das unidades estaduais e municipais responsáveis, e

para expandir o programa da Rede Eletrônica Segura para Inspeção Rápida de Viajantes²⁷ (SENTRI, na sigla em inglês) para portos de entrada importantes no prazo de doze meses.

Um ano depois, em março de 2006, o Departamento de Estado publicou²⁸ as realizações alcançadas e as cinco iniciativas prioritárias estabelecidas pelos líderes governamentais numa reunião em Cancún: a criação do Conselho Norte-Americano para a Competitividade; um compromisso de desenvolvimento de uma abordagem comum para proteção de infra-estrutura e treinamento de pessoal para lidar com incidentes de segurança; um acordo mútuo para desenvolver uma abordagem coordenada e

abrangente contra pandemias humanas e a gripe aviária; um compromisso de cooperação em segurança energética (tecnologias limpas, conservação, facilitação de mercado, desenvolvimento sustentável); e o encorajamento de abordagens para facilitar o comércio e viagem de cargas e passageiros de baixo risco. O mais interessante a se notar neste relatório de março de 2006, no entanto, é que a linguagem utilizada é muito típica de um complexo regional de segurança, segundo a Escola de Copenhague: os países afirmam que não é possível entender e tratar da segurança de um deles sem considerar a segurança dos outros, o que exige esforços conjuntos para lidar com as matérias que geram as preocupações e ameaças compartilhadas entre os mesmos.

Entre as realizações²⁹, cumpre dar ênfase àquelas sobre segurança que envolvem o México: a assinatura de um acordo para compartilhamento simultâneo de informações (sobre questões de saúde pública, por exemplo) entre redes de laboratórios virtuais (PulseNet), a abertura e operacionalização de estradas expressas do sistema de Comércio Livre e Seguro (*Free and Secure Trade*, ou FAST), adoção de equipamentos de raios gama em postos de fronteira principais para examinar materiais perigosos e fluxo ilícito de bens, a assinatura do Plano de Ação para Combater a Violência nas Fronteiras e Melhorar a Segurança Pública (*Action Plan to Combat Border Violence and Improve Public Safety*) pela Secretaria de Governança do México e pelo Departamento de Segurança Interna dos EUA, e a conclusão de treinamentos trilaterais sobre princípios de proteção a aeronaves contra ameaças terroristas.

Em agosto do mesmo ano, os Ministros e Secretários responsáveis (lembrando que neste íterim houve a mudança do governo mexicano para a administração Calderón) publicaram novo relatório, salientado os sucessos desde então, dentre os quais mais importam os seguintes: a inauguração da Aviação Norte-Americana Trilateral (*North American Aviation Trilateral*), fórum que visa à segurança na aviação civil; cooperação inédita das alfândegas dos EUA e México para controlar a lavagem de dinheiro; assinatura de acordo para implementar um programa de repatriação segura, humana e ordenada de mexicanos;

continuidade do trabalho de verificação da segurança de instalações radiológicas e nucleares da América do Norte; estabelecimento de um Corpo de Coordenadores dos três países para lidar com as questões de gripe aviária e humana pandêmicas; recomendações para alinhamento e fortalecimento dos padrões de eficiência energética e identificação de lacunas na cadeia de pesquisa e inovação a ela conconente; e desenvolvimento de uma estratégia coordenada para combater a pirataria e falsificação de produtos³⁰.

Caribe

Na região do Caribe, a segurança é muito marcada pelo fato de serem ilhas de pequena extensão territorial, com baixa diversificação de fontes de receita e um histórico de pouco desenvolvimento econômico, ficando à mercê de vulnerabilidades comuns que as levam a cooperar entre si e buscar parceiros que as auxiliem, de alguma forma, em suas necessidades, como têm feito com os Estados Unidos.

Antes de tudo, é necessário ter em mente o Tratado de Estabelecimento do Sistema de Segurança Regional para o Caribe³¹, assinado em 5 de março de 1996 por Antígua e Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia e São Vicente e Granadinas. No preâmbulo do documento, os signatários expressam os princípios comuns de que a estabilidade e bem-estar da região são mais bem promovidos pela cooperação mútua, o desejo de maximizar sua força em prol de sua defesa para alcançar desenvolvimento econômico e social a suas populações, e o objetivo de preservar a herança comum de seus povos, fundado nos princípios da democracia, liberdade individual e Estado de Direito.

O propósito do Sistema, enquanto organização interestatal, disposto no artigo 4º do tratado, é promover a cooperação entre os Estados-membros na prevenção e interdição de tráfico ilegal de narcóticos, em emergências nacionais,

No Caribe, a segurança é marcada pelo fato de a região compor-se de ilhas de pequena extensão territorial, com baixa diversificação de receitas e um histórico de pouco desenvolvimento econômico.

busca e resgate, controle de imigração, proteção de pescas, controle de alfândegas, policiamento marítimo, desastres naturais e outros, controle de poluição, combate de ameaças à segurança nacional, prevenção de contrabando, proteção de plataformas continentais e zonas econômicas exclusivas.

Alguns anos depois, em 15 de janeiro de 2003, por ocasião da Segunda Reunião de Alto Nível sobre as Preocupações Especiais de Segurança dos Pequenos Estados Insulares, realizada em Kingstown, nas Granadinas, aprovou-se uma declaração sobre a segurança destas pequenas ilhas. Esta declaração, a qual se convencionou chamar Declaração de

Kingstown³², é importante para que se compreenda a lógica de segurança particular do Caribe, o que pode configurá-lo como um complexo regional de segurança.

Convencidos da necessidade de um mecanismo de administração holístico e efetivo para assistir os pequenos estados insulares a lidar com as ameaças transnacionais e multidimensionais, baseado na cooperação multilateral financeira, técnica e política, os países signatários do documento de Kingstown declararam suas vulnerabilidades e suscetibilidades particulares devidas a fatores multidimensionais (políticos, econômicos, sociais, de saúde, ambientais e geográficos, muito à semelhança dos setores relacionados pela Escola de Copenhague), adotaram um modelo próprio para administrar sua segurança e disseram pretender implementar brevemente algumas ações: uma rede virtual particular para facilitar o compartilhamento regional de informações sobre crime e terrorismo e sobre controle de fronteiras (e o tráfico de drogas nelas realizado), entre outros planos e programas para tratar das ameaças comuns. Consideraram, ainda, que seus ambientes econômico e marítimo sofrem especial ameaça por parte de embarcações para transporte de resíduos perigosos, em particular lixo nuclear, já que elas podem ser alvos de atentados terroristas enquanto transitam pelo mar do Caribe. Por todas estas razões cogitaram, finalmente, a criação de um fundo de assistência entre si em caso de situações urgentes de segurança.

Considerando este histórico, o Departamento de Estado dos EUA, em março de 2006, participou da Reunião Ministerial do CARICOM sobre segurança e aplicação da lei, nas Bahamas. Considerando a região como sua “terceira fronteira”, os Estados Unidos apontaram que as principais ameaças à sua segurança doméstica dela provenientes eram o tráfico de drogas e armas leves, a lavagem de dinheiro e a imigração ilegal. Assim, anunciou alguns programas para a região³³, conforme se vê abaixo, assumindo um discurso que a vê como um complexo regional de segurança de tipo híbrido, ou seja, aquele em que existe uma superpotência que segue lógica unilateral diferente da lógica regional que rege os demais países componentes³⁴.

Os programas descritos na ocasião foram: i) a Operação Bahamas, Turks e Caicos (OPBAT), uma iniciativa antidrogas de US\$ 30 milhões anuais que envolve várias agências, incluindo a *Drug Enforcement Administration*, o Departamento de Estado, o Exército dos Estados Unidos, sua Marinha Costeira, seu Serviço de Alfândega e os governos das ilhas de Bahamas e Turks e Caicos, formando um programa que teria reduzido dramaticamente o tráfico de drogas na região desde 1982; ii) a Iniciativa Terceira Fronteira (*Third Border Initiative*), para fortalecer a capacidade das ilhas caribenhas de tratar problemas econômicos e sociais, combater o crime transnacional e promover a segurança regional, que chegou a

envolver quase US\$ 6 milhões em 2005 para investir em segurança de fronteiras e na aviação, treinamento e assistência de oficiais de alfândegas e fronteiras, e preparação para desastres envolvendo infra-estrutura de turismo; e iii) a preparação para desastres naturais propriamente dita, significando que os Estados Unidos forneceram fundos para programas de recuperação pós-furacões em Granada, Haiti e Jamaica, ajudaram os responsáveis locais a reduzir o tempo de resposta às necessidades, expandiram o monitoramento de tsunamis e terremotos e melhoraram o

A América Central é alvo de diversas políticas do Departamento de Estado, mas também se dedicou a construir um contexto que inspirasse confiança entre os vizinhos e com outros atores internacionais.

sistema de controle de fronteiras terrestres e marítimas na República Dominicana³⁵. Certamente, isto se dá em grande parte devido às preocupações causadas pela desestabilização no Haiti, palco de conflitos internos e objeto de intervenção internacional por meio da MINUSTAH, operação de manutenção de paz determinada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em abril de 2004, após um histórico de missões relativamente malogradas na década anterior³⁶.

Quinze meses depois, em junho de 2007, os Estados Unidos e a Comunidade do Caribe tiveram outro encontro, em que recordaram o compartilhamento do apreço à democracia, aos direitos humanos, à diversidade étnica e cultural, e concordaram em avançar passos para o combate ao terrorismo e ao crime, e para continuar a promover a democracia, que melhor floresce em sociedades estáveis e economias prósperas. Entre outros aspectos, comprometeram-se a continuar o combate ao HIV/AIDS e a aumentar a cooperação para encontrar meios sustentáveis, seguros e eficientes de produção de energia (95% da energia dos países caribenhos era de proveniência fóssil), reforçaram novamente a noção de que a segurança hemisférica é multidimensional, reconheceram a necessidade de mais trabalho na área de segurança da imigração e deportação, por sua influência no deslocamento de pessoas e, por fim, afirmaram-se comovidos com o progresso verificado no Haiti³⁷.

Pouco antes desta reunião, os Estados Unidos haviam anunciado um conjunto de investimentos na região, como um programa de US\$ 75 milhões liderado pelo Departamento de Defesa via Comando Sul para antecipar e responder ameaças e emergências em suas águas territoriais, a apreensão de quase 260 toneladas de drogas ilícitas na região no valor estimado de US\$ 5,5 bilhões, e a assistência de US\$ 100 milhões pela USAID em 2004, quando um furacão causou enorme devastação na região³⁸.

No início de dezembro do mesmo ano, as mesmas partes anunciaram uma iniciativa conjunta para comba-

ter o tráfico ilícito de armas pequenas e leves, justificada pelo fato de que o mercado negro destes produtos abastece grupos terroristas, traficantes de drogas, gangues e outras organizações criminosas, muito embora os países do CARICOM não sejam produtores destas armas nem consumidores em escala significativa. Além de ligar a iniciativa ao Programa de Ação das Nações Unidas para Prevenir, Combater e Erradicar o Comércio Ilícito de Armas Pequenas e Armamentos Leves, de 2001, os países se comprometeram a aumentar os controles de importação e exportação em consistência com as práticas e padrões internacionais, melhorar o compartilhamento de informações sobre indivíduos e entidades envolvidas no tráfico, nas rotas e no uso de armas, promover a identificação de armas de fogo para ajudar as investigações de seu uso em crimes, aprofundar a aplicação da lei e a cooperação de

alfândegas, aumentar a segurança, controle e administração dos estoques de armas dos países, encorajar a destruição de estoques nacionais obsoletos, perigosos ou excessivos, promover a implementação do Guia da OEA para controle e segurança de sistemas de defesa aérea portáteis (MANPADS) e promover programas para reduzir a disponibilidade e uso de armas ilícitas³⁹.

América Central

A América Central, região marcada por instabilidade e tensão com os Estados Unidos no final do século XX, e consideravelmente próxima do território da grande potência, é alvo de diversas políticas específicas do Departamento de Estado, mas também se dedicou a construir um contexto que inspirasse mais confiança tanto entre os vizinhos como entre os demais atores internacionais. Deste modo, seus países vêm realizando encontros e tratados de nível regional há alguns anos, os quais devem ser compreendidos para circunscrever adequadamente o contexto e a lógica de segurança da região.

Em discurso proferido em 2003, o então Secretário-Assistente para Assuntos do Hemisfério Ocidental do Departamento de Estado, Daniel W. Fisk⁴⁰, afirmava haver três pilares da política estadunidense para a região, nomeadamente, a prosperidade e a democracia (por exemplo, quando discorre sobre as negociações que à época se faziam sobre o CAFTA, um acordo de livre comércio entre a América Central e os Estados Unidos), ambos ligados ao terceiro pilar, a segurança. Considerando a boa governança democrática como capaz de alocar recursos adequadamente, Fisk, na ocasião, felicitou a região por ter diminuído seus gastos militares e por incentivar a reforma de instituições de segurança.

Para ele, as verdadeiras ameaças seriam de um novo tipo, transnacionais, como as redes criminosas e terroristas, para as quais as fronteiras seriam palco de atuação e zona de refúgio. Essas novas concepções de segurança

também ficam bem claras quando ele cita a necessidade de preparação das forças armadas e corpos afins para combater os desastres naturais que frequentemente assolam a região (muito embora a América Central já fosse unida pelo Mecanismo de Coordenação Regional para a Assistência Mútua em Desastres), o que se conjuga confortavelmente com a teoria da Escola de Copenhague sobre a securitização do setor ambiental.

Admitindo que a América Central constituía um repatório do excesso de oferta de armamentos e armas leves e que estes eram inúteis na luta contra as organizações criminosas transnacionais e narcotraficantes, ele sugere a solução de diminuir os gastos militares e usar estes divi-

Na abertura do Primeiro Diálogo EUA-SICA, em 2007, Thomas Shannon ressaltou que as principais ameaças à América Central não eram de origem estatal, e sim de natureza não-tradicional e que age através das fronteiras, por meio de redes transnacionais.

dendos para propósitos mais “construtivos”, além de uma reestruturação visando ao treinamento adequado de unidades e à eliminação de desperdício, fraude e abuso nas instituições militares da região.

Considerando-se estas preocupações dos Estados Unidos, não impressiona que acabasse concertando aproximação com a região para tratar sobre esta matéria: em julho de 2007, constituiu-se o Primeiro Diálogo EUA-SICA (Sistema de Integração Centro-Americana) sobre Segurança, ocasião que rendeu significativa quantidade de compromissos e políticas coletivas. No pronunciamento de abertura do evento⁴¹, o então Secretário-Assistente para assuntos do continente americano, Thomas A. Shannon, retomou a concepção de que os atores que mais ameaçavam a região não eram estatais, mas de um tipo não tradicional que age através das fronteiras por meio de redes transnacionais, em atividades como o crime organizado, o tráfico de drogas, tráfico de pessoas, violência em gangues e terrorismo. Aliás, o próprio objeto referente da segurança, para Shannon, parece mais serem os indivíduos do que os próprios Estados: em seu raciocínio, sem segurança pessoal, o medo do crime e a violência obstam a oportunidade econômica, exacerbam a pobreza e fomentam a exclusão social, pois afugentam investidores e acabam deixando os jovens sem muitas alternativas além de juntar-se a gangues ou apelar ao tráfico de drogas e ao crime organizado.

Uma das questões em que os Estados Unidos admitem interferir em seu interesse na região, por sinal, são as gangues criminosas, pois elas dificultam a consolidação da democracia e a prosperidade. Além do mais, estas organizações transnacionais estariam migrando cada vez mais para os Estados Unidos, proliferando particularmente nas áreas

rurais, onde os aplicadores da lei e as comunidades locais não estão acostumados a lidar com este tipo de problemas. Escudados na intimidação e na violência extrema, tais grupos estariam conectados a uma diversidade de atividades ilícitas, como tráfico de drogas, extorsão, contrabando e tráfico de pessoas, prostituição e agenciamento de menores. Por isso, a potência norte-americana desenvolveu e lançou naquele evento sua Estratégia para Combater as Gangues Criminosas na América Central e México⁴², brevemente descrita a seguir.

Concentradas, segundo o Departamento de Estado norte-americano, em El Salvador, Guatemala, Honduras e na fronteira sul do México, estas gangues se aproveitam das deficiências de certos sistemas locais para se disseminar. Tais deficiências incluem dados insuficientes e inconsistentes sobre os grupos e suas atividades, aparato legislativo inadequado, reduzidas capacidades de investigação e processo, e prisões lotadas. Por isso, a estratégia deve considerar os grandes fatores sócio-econômicos que subjazem ao problema, como abuso de drogas e de álcool, desintegração familiar e oportunidades insuficientes de emprego e educação nas comunidades, além da própria truculência e eventuais violações de direitos humanos em que os esforços de suprimi-las acabam incorrendo.

A estratégia para combater estas gangues consiste em cinco frentes: diplomacia, repatriamento, aplicação efetiva da lei, aumento da capacidade e prevenção. A primeira delas concerne o trabalho com países e organizações regionais, acompanhamento dos instrumentos jurídicos relevantes existentes, identificação de especialistas técnicos de cada país sobre o assunto e captação de recursos de doadores internacionais, do setor privado, associações religiosas e ONGs. A segunda envolve a eficiência no processo de repatriamento, expansão do sistema eletrônico de documentação para viagem e troca de informações para facilitar a reintegração de deportados. A terceira, mais direta, procura identificar e aproveitar as vulnerabilidades das gangues para descobrir seu comando e controle e assim desmantelá-las, por meio de operações conjuntas, definições comuns destes grupos nas leis nacionais, desenvolvimento de canais efetivos de inteligência, processo e prisão de líderes, remoção de gangues estrangeiras, utilização de penas pecuniárias e mecanismos de combate à lavagem de dinheiro, e alocação de recursos adicionais para as missões estadunidenses na região. A quarta frente, por sua vez, lida com o fortalecimento da capacidade de os sistemas judiciários da região identificarem, processarem e encarcerarem líderes e operadores de gangues e confiscarem seus recursos, sem violar os direitos humanos, evitando lacunas e sobreposições, oferecendo assistência na revisão legislativa, treinamento e assistência técnica, combatendo a corrupção e trabalhando para implementar um sistema automáti-

co de identificação de impressões digitais e procedimentos adequados de reabilitação e segurança nas prisões. Por fim, a parte da prevenção tenta fornecer oportunidades alternativas e integração aos jovens, fomentar alianças com doadores para alavancar recursos, aumentar as capacidades de atores governamentais e não governamentais por meio de compartilhamento de práticas de sucesso, evitar o retorno de deportados às atividades criminosas e facilitar uma cobertura midiática equilibrada e profissional sobre o assunto.

Neste contexto, a USAID e a SICA assinaram um acordo de prevenção às gangues⁴³, em que foi acordada a liberação de US\$ 3 milhões em três anos, com três objetivos: prover recursos para incentivar iniciativas público-privadas que atuem para evitar que jovens entrem em gangues, avaliar a conjuntura e as práticas legais da região, promovendo reformas e políticas multilaterais com vistas a melhorar o tratamento e a reabilitação de jovens, e assistir a SICA como catalisadora da reforma e harmonização regional, tentando atrair iniciativas para desenvolvê-las e implementá-las.

Enfim, o encontro terminou com uma declaração final⁴⁴ em que os participantes formalizaram o Diálogo EUA-SICA como um encontro anual, e combinaram algumas medidas para combater as gangues criminosas (aplicação da lei, reabilitação, educação, compartilhamento de informações, cooperação com comunidades locais, reformas legais), o tráfico de drogas (erradicação de plantações, combate à lavagem de dinheiro, à venda de drogas pela Internet e ao desvio de farmacocímicos, análise por grupos conselheiros, reforma legal, colaboração com a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de

Ainda em 2007, foi lançada a Iniciativa Mérida, que envolve estratégias coordenadas entre EUA, México e América Central para impedir a entrada e distribuição de drogas ilícitas e combater o terrorismo e outras ameaças transnacionais.

Drogas e outras agências, desenvolvimento e uso comum de tecnologias para o combate, uso de técnicas de investigação especializadas, participação de ONGs, troca de informações, combate à corrupção) e o tráfico ilícito de armas leves e pequenas (supervisão, segurança e destruição das armas, compartilhamento de informações e práticas de aplicação da lei, rastreamento de armas usadas em crimes, cooperação alfandegária, reforço no controle dos estoques nacionais e destruição dos obsoletos, ilícitos e excessivos). A declaração reconheceu a necessidade de de recursos financeiros para que a América Central pudesse levar adiante tais medidas, e seus signatários comprometeram-se a identificar possíveis fontes de fundos, além de expressar o anseio pela adesão de outros países do continente a estes

esforços.

Ainda no mesmo ano de 2007, lançou-se um programa que ocuparia bastante atenção da mídia, dos especialistas e seria constantemente explicado nos pronunciamentos dos funcionários do Departamento de Estado: trata-se da Iniciativa Mérida⁴⁵, que envolve estratégias coordenadas entre Estados Unidos, México e América Central para impedir a entrada e difusão de drogas ilícitas, atividades correlatas, terrorismo e outras ameaças transnacionais. Para tanto, o Presidente George W. Bush pediu ao Congresso a liberação de US\$ 550 milhões como parte de um programa plurianual que proveja, entre outros: equipamentos de inspeção não invasivos, escaneadores de íons e cães para a polícia federal e forças militares mexicanas interditar drogas, armas, dinheiro e pessoas traficados, tecnologias para melhorar a coleta de informações, auxílio técnico e treinamento para fortalecer as instituições de justiça, helicópteros e aeronaves de vigilância para atividades de interdição e respostas operacionais rápidas, e fundos para a cooperação com a América Central⁴⁶.

Os dados⁴⁷ clarificam que o foco da Iniciativa é, de fato, o México, não só pelo número de áreas contempladas como também pelo montante de recursos alocados para este país, significativamente maior do que para a América Central. Este fato indica que a preocupação dos EUA com as ameaças provenientes de seu vizinho meridional supera aquela dispensada ao istmo, fortalecendo a interpretação que encaixa o México em um complexo de segurança regional formado pelos três países da América do Norte.

Finalmente, o último evento político do Departamento de Estado para a América Central durante a administração de George W. Bush em matéria de segurança foi o Segundo Diálogo EUA-SICA sobre Segurança Democrática, ocorrido em dezembro de 2008 com a participação da República Dominicana, Bolívia, México, OEA e Banco Mundial como observadores⁴⁸. O acordo aprovado na ocasião tinha como ponto principal o estabelecimento do Mecanismo para o Diálogo Estados Unidos-América Central sobre Segurança Democrática, cujo objetivo é estabelecer um procedimento de trabalho entre as partes, dentro do enquadramento da Comissão Centro-Americana de Segurança, visando a lidar com os seguintes assuntos: combate a gangues criminosas, combate ao narcotráfico e crimes relacionados, tráfico ilícito de armas leves e pequenas, crime organizado, segurança de fronteiras, desastres naturais, tráfico de pessoas e terrorismo.

Na prática, além do estabelecimento deste Mecanismo, a conferência também serviu para que os sete membros da SICA e os Estados Unidos (em particular, a Divisão para Álcool, Tabaco e Armas de Fogo do Departamento de Justiça) assinassem um memorando de entendimento delineando a provisão do *E-Trace*, um meio de rastreamento e análise computadorizados de armas de fogo prontamente

acessível pela rede eletrônica de computadores, por onde se podem submeter, obter, armazenar e requisitar informações sobre armas de fogo em jurisdições específicas, permitindo a busca sistematizada por aquelas usadas em cenas de crime e, portanto, ajudando na identificação de padrões de tráfico de armas e no perfilamento geográfico de possíveis fontes de armamentos ilícitos⁴⁹.

América do Sul

É bem verdade que grande parte dos países da América do Sul concretizou seu compromisso com a paz e segurança, nas mais diversas áreas, por meio de acordos e declarações específicas, normalmente no âmbito das organizações regionais, como a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercosul, além, é claro, dos diversos mecanismos he-

O envolvimento recente dos EUA na América do Sul tem se dado de maneira diversificada. A principal atividade do Departamento de Estado foi o Grupo 3+1, sobre o combate ao terrorismo na Tríplice Fronteira.

misféricos na área que se fizeram sob a alçada da OEA. A análise dessas negociações comprova que a região constitui um complexo regional de segurança, no sentido dado por Buzan e Wæver ao termo. De fato, para eles, a América do Sul é considerada um complexo regional de segurança padrão. Isto significa que predomina a agenda de segurança político-militar, e a estrutura anárquica e a polaridade são definidas inteiramente pelas potências regionais — ou seja, a região não é dominada por uma potência unipolar, nem possui uma potência de nível global em seu interior. No entanto, os autores identificam no Cone Sul e na América do Sul a proximidade da criação de uma comunidade de segurança baseada na securitização de uma ameaça econômica externa que justifica a necessidade de uma pacificação regional, entendendo-se comunidade de segurança como uma forma possível, ainda que incomum, de complexo regional de segurança⁵⁰.

Recentemente, o envolvimento dos Estados Unidos na região tem-se dado de maneira mais diversificada, de modo que políticas cuja responsabilidade caiba majoritariamente ao Departamento em questão não vêm aparecendo com frequência: as informações concretas mais novas neste sentido são dois comunicados do Grupo 3+1 (Argentina, Brasil, Paraguai e Estados Unidos) sobre o combate ao terrorismo na Tríplice Fronteira.

No primeiro deles, datado de 3 de dezembro de 2003, as discussões abordaram treinamento, fortalecimento de instituições financeiras, legislação sobre lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo, tráfico de drogas e de armas, controle de fronteiras e cooperação na aplicação da lei e na troca de informações. Entre as propostas concretas para o

ano seguinte, a delegação paraguaia sugeriu o agendamento de aprovação de um acordo sobre a patrulha conjunta do lago de Itaipu, a da Argentina propôs um encontro das Unidades de Inteligência Financeira para estudar a questão do transporte de dinheiro pela fronteira, a dos Estados Unidos ofereceu apoio a treinamento por meio de cursos e seminários sobre lavagem de dinheiro baseada em comércio e sobre métodos de financiamento de terrorismo por meio da evasão de impostos; ofereceu, ainda, patrocinar um programa de visitas dos altos oficiais responsáveis pelo controle da fronteira tripla às suas fronteiras com o Canadá e o México, na moldura do Comitê Interamericano Contra o Terrorismo; o Brasil, por sua vez, deu a sugestão de tornar o centro de inteligência de Foz do Iguaçu uma agência de envolvimento regional para treinar agentes de polícia dos três Estados. Por fim, os Estados Unidos ofereceram estender a assistência consultiva que já concediam ao Paraguai, ao Brasil e à Argentina, e também apresentaram seu Programa de Amizade para a Defesa Regional Contra o Terrorismo, que os demais concordaram em assinalar como contribuição fundamental no combate ao terrorismo⁵¹.

Um ano mais tarde, o Grupo 3+1 se encontrou novamente, ratificando a inexistência de sinais de atividades terroristas na região e a disposição de continuar a manter encontros anuais. Os três vizinhos comprometeram-se a realizar um outro encontro na primeira metade de 2005 para analisar, aprovar e implementar a proposta paraguaia do ano anterior; o Brasil aproveitou para anunciar um novo Centro de Segurança Marítima em Foz do Iguaçu; os Estados Unidos explicaram como foi o curso que ministraram para alguns oficiais dos três países, bem como o programa de visitas às suas fronteiras, segundo havia sugerido em 2004; as delegações, ademais, enfatizaram a necessidade de implementar as recomendações contidas na Força-Tarefa de Ação Financeira, elaborada pelo Grupo 40+8 (OECD) sobre as relações entre lavagem de dinheiro e terrorismo. Os representantes estadunidenses comentaram sobre a conferência do Grupo 3+1 feita em 2004 sobre fortalecimento da intercomunicação, interação, treinamento e desenvolvimento de tecnologia da informação, recebendo a sugestão paraguaia e brasileira de incluir mais agências nos encontros futuros das unidades de inteligência como este. A última proposta apresentada, enfim, foi feita pelo Brasil, para que houvesse um compartilhamento de informações maior e mais coordenado sobre voos de carga; esta proposta encontrou eco na delegação argentina, a qual expressou a necessidade de adotar diretrizes para este propósito⁵².

Conclusões

De fato, consoante afirma Rafael Villa⁵³, demonstrou-se

que os países latino-americanos não têm sido foco prioritário das políticas de segurança dos Estados Unidos nos últimos anos. A despeito disto, as iniciativas da superpotência para o continente são bastante coerentes e seguem um padrão claro de securitização de problemas pertencentes à esfera da segurança pública, normalmente colocando como ameaças atores e fenômenos não-estatais e transnacionais e tendo como objeto referente não apenas os países em que se inserem os problemas, mas também seus vizinhos, incluindo os próprios Estados Unidos, no contexto da macrossecuritização da guerra global ao terror.

Isto significa, portanto, a existência de um discurso relativamente bem sucedido pelo qual o agente securitizador (os Estados Unidos) busca legitimar a tomada de medidas excepcionais ou de caráter urgente que, caso aceitas e implementadas, poderiam restringir certos direitos e liberdades individuais e limitar a soberania dos Estados onde fossem aplicadas. Disto decorre a preocupação de certos grupos em defender a dessecuritização de tais assuntos, ou seja, a sua remoção da agenda de segurança e sua transferência para a agenda simplesmente política.

Porém, ainda segundo Villa, a dessecuritização, ao menos em parte, não acontece porque os países referentes não têm capacidade de iniciativa em matéria de segurança regional, o que estaria a permitir a internacionalização de problemas sociais e políticos inicialmente domésticos. Isto se deve à aceitação, por parte destes países, do discurso securitizador da potência norte-americana.

Em relação aos setores em que se pratica a securitização, seguindo a classificação de Buzan, identificaram-se ameaças e respectivas políticas de segurança em todos os cinco setores tipificados teoricamente (o militar, o político, o econômico, o societal e o ambiental), em diferentes incidências e importâncias relativamente distintas, de acordo com as sub-regiões, da forma que se resumirá adiante.

A securitização no setor militar é marcada pelas preocupações com o tráfico, propriedade e armazenamento de armas leves e pequenas, armas de destruição em massa e nucleares evidenciadas nos instrumentos jurídicos multilaterais da região (que acabam por ser usados nas atividades de grupos considerados terroristas pelos EUA, e por narcotraficantes); e pelo treinamento de forças militares estrangeiras e unidades de vigilância fronteiriça financiado e promovido pelas políticas gerais do Departamento de Estado, entre outras instâncias. Todos esses esforços no setor militar aparecem intensamente ligados (ou subordinados) à macrossecuritização da guerra global ao terror advogada com veemência pelos Estados Unidos durante a era George W. Bush.

No setor político, é transparente a securitização das instituições democráticas de todos os países da América Latina, que ainda estão numa fase de consolidação da democracia, ainda mais quando se considera a tendência à concentração de poder em líderes eleitos com larga base popular ou étnica na América do Sul. Tal percepção fica

muito clara nos discursos e tratados analisados, em que é recorrente a ligação entre democracia e estabilidade política como fator fundamental para a efetiva segurança regional. É frequente encontrar nos discursos a ligação de vícios de democracia (falta de transparência, má gestão da coisa pública, sub-representatividade, entre outros) como fatores que alimentam a ação dos grupos insurgentes responsáveis pelo tráfico de drogas e crimes correlacionados, como o terrorismo e a guerrilha, evidenciando a lógica de guerra às drogas contida na guerra global ao terror.

Semelhante processo acontece no setor econômico, no qual, mais uma vez, aparece a conexão da prosperidade como outro fator para a segurança, a ser promovida por meio do comércio livre e desimpedido entre as nações; além do combate às transações financeiras ilícitas (lavagem de dinheiro e demais atividades de fluxos internacionais financeiros ilegais) que fomentam as atividades de grupos criminosos transnacionais.

A securitização no setor societal é mais perceptível no tocante às políticas contra a imigração ilegal e a formação de gangues que contestam os sistemas estabelecidos em seus países e praticam a violência contra as populações locais, minando a unidade e o bem-estar das sociedades. Novamente, a questão das drogas surge como elemento de desestabilização, responsabilizadas pela decadência e desvio de muitos jovens para tais grupos.

Por fim, a securitização ambiental é marcante especialmente no caso do Caribe, dado que uma das maiores fontes de sobrevivência e manutenção de seus países provém dos recursos marítimos, ameaçados por eventuais desastres ecológicos antrópicos ou naturais como derramamentos de petróleo e fenômenos climáticos, contra os quais se criaram mecanismos multilaterais de prevenção, gerenciamento e tratamento apoiados ou financiados pelo Departamento de Estado dos EUA.

Como última observação, vale ensaiar comentários sobre a divisão dos complexos regionais de segurança da América Latina, que seria condizente com aquela proposta pela administração do Departamento de Estado e que foi utilizada na separação dos capítulos deste trabalho, ainda que certas ressalvas importantes devam ser feitas.

A América do Sul, de fato, compõe um complexo com lógicas de segurança próprias, que poderia ser chamado de “complexo regional de segurança padrão”⁵⁴, composto pela predominância dos setores político e militar (como o terrorismo na fronteira triplíce), estrutura anárquica (e sem organizações regionais voltadas para o tema) e polaridades definidas predominantemente pelos atores regionais (como se viu, as políticas estadunidenses para o subcontinente são menos numerosas do que na América Central, Caribe e México), até porque seu interior não encerra nenhuma potência de nível global que pudesse alterar esta configuração.

De outra parte, o Caribe pode ser considerado um outro complexo regional de segurança, com seu Sistema de

Segurança Regional próprio, e algumas ameaças peculiares (como as preocupações dos pequenos Estados-ilhas), além de outras comuns ao restante do continente (o tráfico ilícito de bens, recursos e narcóticos). No Caribe também se percebe a maior carga de influência dos Estados Unidos, seja em matéria de auxílio, seja como agente securitizador dos setores em seus discursos e políticas.

A América Central, por sua vez, pode mais bem ser caracterizada como um complexo regional de segurança centralizado, já que é muito marcante a presença dos EUA nas políticas de segurança de seus países, mesmo que eles também tenham constituído um Sistema de Segurança Democrática autóctone. O quadro de ameaças é mais diversificado, englobando quase todos os setores, com exceção ao ambiental, que ganha pouca atenção. Estas afirmações são corroboradas pela recente Iniciativa Mérida, a qual inclui programas multidimensionais realizados pelos países da região em conjunto com os EUA com base na percepção de existência de ameaças comuns.

Aí entra o México, finalmente, que se situa numa zona de difícil encaixe quanto aos complexos regionais de segurança, porque participa de mecanismos exclusivos da

América do Norte, como a Parceria para a Prosperidade e Segurança, respaldada economicamente pelo NAFTA, ao mesmo tempo em que é alvo de políticas bilaterais dos Estados Unidos e multilaterais com a América Central, tornando-o um caso que merece maior atenção dos esforços analíticos de pesquisadores interessados pela região e pela teoria de Copenhague.

É bem certo que seriam necessárias pesquisas complementares e específicas por área para que se possa, efetivamente, verificar o grau de sucesso que os atos de discurso securitizadores da potência norte-americana alcançam junto à audiência receptora do continente, bem como para se fazer uma diferenciação mais cuidadosa que não homogeneíze as diversas securitizações, possibilitando melhor percepção de sua hierarquia e subordinações no contexto de cada complexo regional de segurança. No entanto, espera-se que o trabalho tenha sido útil, ao menos, para mostrar que é possível trazer a Escola de Copenhague, originalmente europeia, para o entendimento das lógicas latino-americanas de segurança internacional, e que ela aporta uma contribuição valiosa para a pesquisa acadêmica mais profunda nesse campo.

Notas

¹ Cf. VILLA, 2007, p.6 e ss.

² Ou *Copenhagen School of security studies*. Esta denominação foi popularizada por Bill McSweeney (v. 1996), que criticou algumas idéias de Barry Buzan e Ole Wæver, e logo foi adotada por estes e outros que se filiaram à mesma corrente de pensamento. Contudo, é importante lembrar que Wæver (2004, p.2), por exemplo, ressalva o uso do termo “Escola”, o qual, em sua opinião, faria entender que se trata de manifestação setorial das teorias principais ou dos grandes debates das Relações Internacionais, quando, na verdade, consiste numa teoria com características próprias suficientes para distingui-la de outras na área. Dado, porém, ter-se feito comum o uso desta designação, ela será a adotada em todo o artigo ora apresentado.

³ Há diversos artigos e obras que contribuíram para a consolidação da Escola de Copenhague, porém, faz-se menção, aqui, apenas dos volumes mais significativos para o entendimento desses conceitos teóricos básicos: BUZAN, 1991; BUZAN et al., 1998; e BUZAN & WÆVER, 2003 e 2009.

⁴ SHEEHAN, 2005, p.43.

⁵ BUZAN, 1991, p.18-19.

⁶ BUZAN et al., 1998, p.21-24

⁷ *Ib.*, p.21, 23-26, 30-31, 36.

⁸ BUZAN & WÆVER, 2009, p.257.

⁹ BUZAN, 1991a, p. 186-229.

¹⁰ Apesar de o termo possibilitar inferência relativamente óbvia, vale salientar que a dessecuritização é o processo contrário da securitização, ou seja, a remoção de determinados assuntos da agenda de segurança para a da política comum, algo propugnado por muitos críticos por temerem o arbítrio que pode decorrer da securitização e o esvaziamento da própria noção de segurança, que ficaria por demais abrangente e justificaria medidas excepcionais potencialmente nefastas.

¹¹ BUZAN & WÆVER, 2003, p.44.

¹² *Ib.*, p.53.

¹³ *Ib.*, p.48-52.

¹⁴ BUZAN & WÆVER, 2009, p.256, 260 e ss.

¹⁵ <<http://www.state.gov/r/pa/ei/rls/dos/436.htm>> (último acesso em 16/02/09, tradução e ênfases minhas). Desde a transição do governo Bush para a administração Obama, este e alguns outros endereços indicados nesse trabalho não estão mais disponíveis ou sofreram alterações em relação à forma como se encontravam. Mesmo que o atual sítio eletrônico do Departamento de Estado mantenha um arquivo com as páginas do período 2001-2009, há muitas informações que foram suprimidas e infelizmente ficaram irrecuperáveis nessa fonte.

¹⁶ UNITED STATES OF AMERICA, 2006. Tradução minha.

¹⁷ Evidentemente, a frase *America is at war* não se refere ao continente como um todo, mas sim ao sentido metonímico que os norte-americanos dão à palavra, significando apenas os Estados Unidos da América.

- ¹⁸ Cf. SCHMITT, 1992.
- ¹⁹ UNITED STATES OF AMERICA, 2006, p.1.
- ²⁰ UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE; UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, 2007.
- ²¹ *Ib.*, p.60.
- ²² A saber: Assistência Antiterrorismo (Anti-Terrorism Assistance – ATA), Vendas Comerciais Diretas (Direct Commercial Sales – DCS), Aumento das Capacidades Internacionais de Manutenção de Paz (Enhanced International Peacekeeping Capabilities – EIPC), Artigos de Defesa Sobressalentes (Excess Defense Articles – EDA), Financiamento Militar Estrangeiro (Foreign Military Financing – FMF), Educação e Treinamento Militar Internacionais (International Military Education and Training – IMET), Controle Internacional de Narcóticos e Execução de Medidas Contra Drogas (International Narcotics Control and Drug Enforcement – INC), e os Programas de Não-proliferação, Antiterrorismo, Retirada de Minas e Correlatos (Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining, and Related Programs – NADR).
- ²³ Informações disponíveis na página eletrônica oficial da Parceria para a Prosperidade e Segurança: <http://www.spp.gov/myths_vs_facts.asp> (último acesso em 15/10/09).
- ²⁴ Atualmente disponíveis em: <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/fs/2005/69843.htm>> (acesso em 15/10/09).
- ²⁵ <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/prsrl/2005/69849.htm>>. Para a agenda da parte de “prosperidade”, consulte-se <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/prsrl/2005/69848.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ²⁶ <http://www.spp.gov/report_to_leaders/index.asp?dName=report_to_leaders> (último acesso em 15/10/09). Vale dizer que este relatório veio acompanhado de um anexo sobre segurança (e outro sobre prosperidade) em que todas as iniciativas descritas estão contempladas detalhadamente, com indicações de como são benéficas à América do Norte e os principais marcos de seus respectivos processos de realização. O documento completo está disponível em: <http://www.spp.gov/report_to_leaders/security_annex.pdf?dName=report_to_leaders> (último acesso em 15/10/09).
- ²⁷ Para mais informações sobre este programa do Departamento de Segurança Doméstica, visite-se o endereço <http://www.cbp.gov/xp/cgov/travel/trusted_traveler/sentri/sentri.xml> (último acesso em 15/10/09).
- ²⁸ <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/prsrl/2006/q1/69851.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ²⁹ <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/prsrl/2006/q1/69852.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ³⁰ <http://www.spp.gov/2006_report_to_leaders/index.asp?dName=2006_report_to_leaders> (último acesso em 15/10/09).
- ³¹ Disponível em: <<http://www.state.gov/p/wha/rls/70686.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ³² Disponível em <<http://www.state.gov/p/wha/rls/59649.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ³³ Anteriormente, disponível em <<http://www.state.gov/r/pa/scp/2006/63437.htm>> (último acesso em 19/01/09).
- ³⁴ BUZAN & WÆVER, 2003, p.56.
- ³⁵ <<http://www.state.gov/r/pa/scp/2006/63437.htm>> (último acesso em 19/01/09).
- ³⁶ MIPONUH (1997-200), UNTMIH (1997), UNSMIH (1996-1997) e UNMIH (1993-1996). A respeito, consulte-se, entre outros, <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah>> (último acesso em 15/10/09).
- ³⁷ <<http://www.state.gov/p/wha/rls/prsrl/07/q2/86952.htm>> (último acesso em 19/01/09).
- ³⁸ <<http://www.state.gov/r/pa/scp/86778.htm>> (último acesso em 19/01/09).
- ³⁹ <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/dec/96146.htm>> (último acesso em 19/01/09).
- ⁴⁰ Disponível em <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/21766.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ⁴¹ Disponível em <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/07/q3/89865.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ⁴² Disponível em <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/89887.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ⁴³ Disponível em <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/89884.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ⁴⁴ Disponível em <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/89863.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ⁴⁵ Entre outros documentos constantes na bibliografia sobre este programa, recomenda-se a detalhada análise feita por MEACHAN, 2007.
- ⁴⁶ <<http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/93800.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ⁴⁷ Ver principalmente as tabelas de SELEE, 2008, p.6. Valores em milhões de dólares norte-americanos.
- ⁴⁸ Informações disponíveis em <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/113276.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ⁴⁹ <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/fs/2008/113391.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ⁵⁰ BUZAN & WÆVER, 2003, p.55-57, 62, 75.
- ⁵¹ <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/70993.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ⁵² <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/70992.htm>> (último acesso em 15/10/09).
- ⁵³ VILLA, 2007, p.6.
- ⁵⁴ BUZAN & WÆVER, 2003, p.55-57, 62, 75.

Bibliografia

- BUZAN, Barry. *People, states and fear: an agenda for international security in the Post-Cold War era*, 2.ed. London: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- _____. *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- BUZAN, Barry, WÆVER, Ole. "Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory". *Review of International Studies*, v.35, p.253-276, 2009.
- BUZAN, Barry, DE WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner, 1998.
- McSWEENEY, Bill. "Identity and security: Buzan and the Copenhagen school". *Review of International Studies*, v.22, n.1, p.81-94, 1996.
- MEACHAN, Carl. *The Merida Initiative: "Guns, drugs and friends"*. A report to members of the Committee on Foreign Relations, United States Senate. Dec. 2007. Disponível em: <<http://www.gpoaccess.gov/congress/index.html>> (último acesso em 15/10/09).
- SCHMITT, Carl. *O conceito do político*. Petrópolis: Vozes, 1992.
- SELEE, Andrew. *Overview of the Merida Initiative*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, May 2008. Disponível em: <[http://www.wilsoncenter.org/news/docs/ Analysis.Merida Initiative May 08 2008.pdf](http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Analysis.Merida%20Initiative%20May%2008.pdf)>. (último acesso em 10/03/09).
- SHEEHAN, Michael. *International security: an analytical survey*. London: Lynne Rienner, 2005.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE; UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID). *Strategic Plan: fiscal years 2007-2012*. May 2007.
- UNITED STATES OF AMERICA. *The National Security Strategy of the United States of America*, March 2006.
- VILLA, Rafael Antonio Duarte. *Quatro teses sobre a política de segurança dos Estados Unidos para a América do Sul*. Tese (Livre-Docência) - Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (DCP/FFLCH-USP), 2007.
- WÆVER, Ole. *Aberystwyth, Paris, Copenhagen: new 'schools' on security theory and their origins between core and periphery*. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Montreal, March 17-20, 2004. Disponível em: <http://www.allacademic.com/meta/p74461_index.html> (último acesso em 15/10/09).

Vecinidad y conflicto: una perspectiva de las relaciones entre Colombia y Ecuador

María del Pilar Ostos Cetina

Este ensayo pretende analizar el desarrollo de las relaciones entre Colombia y Ecuador, desde una visión del espacio, la frontera y el conflicto armado. Para lo cual se recurren a elementos históricos, pero también se hace mención a la formación de las primeras organizaciones armadas y sus repercusiones en el ámbito del desarrollo del Estado colombiano y de su relación con los países vecinos, lo cual se debe en buena medida a la persistencia en Colombia de un modelo de fragmentación territorial heredado de la época precolombina y virreinal, que en las últimas décadas se ha transformado en un tipo de conflicto armado o de guerra civil como consecuencia de una disputa por el control político y por la distribución de tierras, varias de las cuales se caracterizan por su notable valor estratégico al convertirse en importantes reservas petroleras, acuíferas, hídricas, etc.

Palabras claves: Frontera, conflicto armado, poblamiento fragmentado, bases militares.

This essay seeks to analyse the development of relations between Colombia and Ecuador from the perspective of space, borders and armed conflicts. For this purpose, this paper resorts to historical elements, including references to the formation of the first armed organizations and its impact on the development of the Colombian State and its relationship with neighbouring countries, which is due largely to the persistence in Colombia of a model of territorial fragmentation inherited from the pre-Columbian and viceregal periods which in recent decades has been transformed into a type of armed conflict or civil war as the result of disputes for political control and distribution of land, several of which are characterized by their notable strategic value to convert to important reserves of oil, water, etc.

Key words: frontier, armed conflict, fragmented stocking, military bases.

Mientras la meta final de Cristóbal Colón en 1492 fue la de arribar en sus tres Carabelas a las Indias orientales tomando una ruta más rápida y efectiva por el Atlántico, lo cierto fue que convencido de haberlo logrado tras encontrar tierra firme en aguas del Mar Caribe y no del Índigo, su primera impresión frente a los nativos que habitaban aquellas tierras de profundo verdor y exuberancia natural fue la de bautizarlos con el apelativo de “indios”.

A partir de entonces, el territorio indio recién hallado en ese Nuevo Mundo que más adelante asumirá el nombre de América², quedó a merced de estos navegantes transatlánticos, quienes se dedicaron a hacer minuciosas

y exhaustivas exploraciones en diferentes direcciones a lo largo y ancho del territorio recién encontrado. Situación que con el paso del tiempo ensombreció a los exploradores europeos, quienes quedaron atónitos frente a la incalculable riqueza natural, pero también ante el avanzado nivel de progreso alcanzado por estos pueblos indígenas que ostentaban una adelantada organización geopolítica, socio-económica, militar e incluso, científica y religiosa.

Por lo mismo, las exploraciones de los europeos se convirtieron en una frenética, pero también arriesgada búsqueda que los condujo a descubrir prominentes civilizaciones e imperios ancestrales acaudalados de todo tipo de riquezas naturales; situación que los impulsó todavía más a someter a los máximos líderes políticos y militares aborígenes para de este modo erigirse como los nuevos dueños y señores de estas tierras del Nuevo Mundo.

Así, sobre la estructura imperial y el diseño geopolítico alcanzado por los imperios precolombinos más relevantes como fue el caso de los Mayas y de los Aztecas (o *Nahuatl*, que significa bárbaros) en México y Centroamérica, cuyo

María del Pilar Ostos Cetina es doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de México y becaria posdoctoral de la Coordinación de Humanidades en el Centros de Estudios sobre América Latina y el Caribe de la UNAM. E-mail: mpostos@yahoo.com.

máximo centro de poder se ubicó en la imponente ciudad indígena de Tenochtitlán (en el actual Valle de México) que pasaría a convertirse tras el arribo de los españoles, en el corazón del Virreinato de la Nueva España³; gracias a su privilegiada posición geográfica, sus accesos y salidas hacia las costas del pacífico y el atlántico, su favorable intercomunicación con las diferentes localidades, centros mineros y agrícolas que irían en adelante a suplir la demanda de productos y bienes en Europa, convirtiéndolo en el Virreinato de mayor importancia para la Corona española en la parte norte del Nuevo Mundo.

Al mismo tiempo, al sur del Nuevo Mundo, emergió otro imperio: el Inca. El cual se extendió desde el Ecuador hasta la parte norte de Argentina, convertido a sí en otro de los focos de poder más atractivo para las pretensiones mercantilistas de los europeos, que no pararon hasta despojar a sus antiguos gobernantes del poder para autoproclamarse los dueños del destino de los pobladores indígenas que se vieron acosados y sometidos al trabajo exhaustivo de la

El tema de las fronteras se ha convertido en un aspecto total en el devenir de las actuales relaciones entre Colombia y Ecuador, debido al carácter estratégico que éstas adquieren ante la complejidad de factores internos y externos que convergen.

extracción de metales preciosos que como el oro y otros, salieron a través de las costas del Mar del Sur (del Pacífico) para alcanzar las costas de Castilla de Oro (Panamá), Cartagena y Cuba con rumbo hacia la portentosa Europa que se debatía en medio de todo tipo de lujos, extravagancias y de acaudalados navegantes que se convirtieron de un día para otro en empresarios de esta nueva compañía transoceánica que emergía.

Frente a tales hechos, el máximo premio al que aspiraron los exploradores de ultramar ante esta sacrificada travesía por selvas, ríos, empinadas montañas, desiertos y caminos a medio hacer; consistiría en descubrir el famoso “Dorado”, que más allá de convertirse en una simple leyenda pasó a convertirse en la mayor motivación de todos los que anhelaron reunir todas las riquezas para sí.

Seguramente la hazaña por alcanzar el famoso “Dorado”, que se sospechaba en aquellas minas y depósitos abarrotados de cientos de piezas y lingotes de oro acumulados por los jefes indígenas como parte del tributo y las ofrendas que provenían de sus súbditos; animó también a los exploradores que alcanzaron las costas del caribe colombiano y se internaron hasta descubrir esa ruta de acceso que los conduciría tras ese “tesoro” que podría hallarse más allá de la espesura de la selva y del corredor de montañas que majestuosamente se extendía hacia el sur.

Justamente en ese intento por descubrir un camino hacia el “Dorado” fue que los conquistadores se encontraron

con otro imperio, uno intermedio geográficamente entre los dominios Inca y Azteca, conocido como **el imperio Chibcha**⁴ (que significa pobladores), concentrado principalmente en el área colombiana, venezolana y una parte colindante con el Ecuador, territorio sobre el cual más adelante los españoles establecerían el Virreinato de Nueva Granada⁵.

Cabe resaltar que a diferencia de los Mayas-Aztecas e Incas, los Chibchas no lograron estructurarse como un imperio homogéneo, sino que más bien fueron un mosaico de muchos grupos dispersos, sin un centro político visible y escasamente intercomunicados; complicando así su interacción con los dos imperios vecinos, lo que impidió la creación de un sólido y verdadero puente cultural entre la América precolombina del norte y la del sur.

Así, una primera reflexión derivado de estos hechos del pasado con respecto a las dos naciones vecinas de Colombia y Ecuador durante la etapa Precolombina, da cuenta de una constante que se atribuye a la escasa intercomunicación que existía entre ambos territorios,

situación que se convertiría en la coyuntura perfecta para el “intervencionismo” de los primeros colonizadores extranjeros, quienes expectantes ante la falta de alianzas entre los pobladores nativos y sus vecinos, la inexistencia de una resistencia militar organizada, además del incipiente desarrollo tecnológico en materia de comunicaciones y de transportes; fueron entre otros factores, los más convenientes a los intereses foráneos que se vieron beneficiados ante este tipo de “poblamiento fragmentado”, que ha primado desde entonces hasta la actualidad.

Más tarde, durante el período colonial, la idea del poblamiento fragmentado se acentuó tras el aumento de la densidad poblacional de aquellas ciudades apostadas sobre el corredor andino hasta el Mar Caribe, principalmente Guayaquil, Quito, Popayán, Bogotá, Cartagena y Caracas, que fueron de notable importancia para las autoridades virreinales y eclesiásticas debido esto a las condiciones topográficas y climatológicas que ofrecen los Andes tanto para Ecuador y Colombia, los mismo que la costera-montañosa en el caso de Venezuela; siendo estos lugares los más favorables para la clase política europea y criolla, que prefirió mantenerse apartada de las zonas del trópico y de la selva húmeda cercana a la franja ecuatorial.

Al respecto, cabe señalar que durante la Colonia Colombia formó parte del Virreinato del Perú, sin embargo, el condicionante geográfico impidió al Virrey de Lima ejercer su autoridad real sobre tierras tan distantes y aisladas por la cordillera andina de la capital peruana. Por esa razón, en 1564, se designó un Capitán General para la Nueva Granada, que tendría la función de administrar el territorio venezolano y colombiano, con excepción en ambos casos de la jurisdicción del área de Caracas y la esquina suroccidental que incluía a Cali y Popayán, esta última pre-

sidida por la autoridad del Presidente de Quito (Ecuador), quien realizaba las mismas funciones que un capitán general, con menor influencia en el ámbito militar.

Sólo hasta 1717, la Capitanía General de la Nueva Granada fue elevada al nivel de Virreinato por derecho propio, y los lazos que la unían con el Perú desaparecieron. Eso hizo que años más tarde se logrará consolidar plenamente el Virreinato de la Nueva Granada (1739), esencialmente para atenuar y controlar las rivalidades que se presentaban en el Caribe; situación que se hacía justificable para la Corona, al tener a la mano oficiales del alto rango virreinal en el norte de la América del Sur. Con respecto a las presidencias de Quito y Panamá, éstas quedaron anexas al virreinato de la Nueva Granada y no del Perú, situación que no las supeditó plenamente al control que se ejercía desde Santa fe de Bogotá, precisamente por el condicionante geográfico y la carencia de vías de comunicación más ágiles; lo cual siguió privilegiando la comunicación por el Pacífico entre Panamá, Ecuador hasta el Perú⁷.

En esa misma tesitura, la estrategia de concentración de agrupaciones negras e indígenas perfectamente localizadas en nichos especializados en la producción agrícola y minera, llevarían a la exclusión de aquellos territorios “vacíos” como son la parte de los llanos orientales y de la selva amazónica, distantes e inaccesible, convertidos en espacios con escaso valor estratégico para las autoridades centrales hasta hace pocos años, cuando se descubrieron importantes reservas de hidrocarburos y de otros recursos naturales y energéticos de notable valor en la industria moderna de hoy.

Sobre esto último, cabe mencionar la opinión del científico y militar colombiano, Francisco José de Caldas, contemporáneo a Humboldt, quien afirmó lo siguiente:

“los países andinos constituían la zona tórrida del corazón humano, el termino superior donde ha llevado el hombre la cultura y los ganados. ...A diferencia de los países ardientes, por el contrario, guiados por el salvajismo, las pasiones, la agresividad y los vicios”. Y que así, en medio de esta división entre los países andinos (situados en las cúspides montañosas) frente a los países ardientes (ubicados sobre las costas a nivel del mar), las distinciones y categorías de la civilización, según afirmaba Caldas, estaban vinculadas “al escalonamiento de pueblos que Dios había dispuesto en la creación del orden natural; haciendo que entre las tierras altas y las bajas se presentara una escala similar a la del ascenso y descenso del cielo al infierno. (Haciendo de ello una) topografía civilizada que quedó así ligada a una topografía moral”⁸.

Así, ante la persistencia histórica de un modelo territorial diferenciado por su geografía y su clima, se crearían después nuevas unidades desintegradas en el área andina, la inminente “balcanización” de la que fuera llamada por Bolívar la Gran Colombia, se presentó como una continuación de dicho modelo de ruptura, que para 1830 no era más que la esfumación de los planes del Libertador

por alcanzar una América grande y unida, debido esto al ánimo separatista que reinaba entre sus detractores, convencidos de la creación de entidades más pequeñas y declaradas independientes unas de otras, asimilando entonces el establecimiento de naciones independientes. Lo que desde otra perspectiva daría cuenta de la formación de “archipiélagos biológicos”⁹, como lo afirma el geopolítico colombiano, Julio Londoño, en alusión a aquellos espacios geográficos que se han formado separadamente a partir de ciertas -barreras naturales- llámese ríos, montañas, selvas, llanuras, etc. que se anteponen para dar origen a verdaderos “archipiélagos” humanos, convertidos posteriormente en las nuevas naciones, vecinas y distantes de Colombia y Ecuador.

Vecindad y conflicto

A la luz de esta serie de antecedentes, queda claro que el poblamiento fragmentado que favoreció el nacimiento de las naciones de Colombia y Ecuador, daría lugar a nuevos retos debido a que ambas naciones habían quedado devastadas por las deudas acarreadas por la guerra de independencia, una economía maltrecha e incipiente, la falta de personal adiestrado no sólo para el trazado de los límites fronterizos sino también para la defensa de los mismos. Tales hechos explican, entonces, la postura asumida por Ecuador al ver perturbada su soberanía territorial frente al Perú por el control de la desembocadura del Río Amazonas, asunto que con el paso del tiempo adquirió las dimensiones de un serio conflicto territorial que requirió para su solución de la mediación internacional y dicho sea de paso, convertiría al tema de fronteras en un aspecto de vital importancia no sólo para la reivindicación nacionalista de los ecuatorianos, sino también en un tema de primer orden en su agenda de política internacional¹⁰.

Entre tanto, el “adelgazamiento” territorial de Colombia a diferencia de Ecuador no se debió a la perturbación ocasionada por los países vecinos, sino que se trató de la adopción de medidas voluntarias emprendidas por la élite capitalina de Bogotá, cuyo escaso interés en la conservación de sus posesiones extendidas en la parte norte hasta las costas nicaragüenses y costarricenses¹¹ y al sur, en los llamados espacios “vacíos” que se han mencionado antes, comprendidos entre la selva amazónica y los llanos de la Orinoquía; se convertirían en la antesala para la formación de territorios independientes como se produciría más tarde con la separación de Panamá (1903), y luego con la consolidación de espacios que fueron quedando a merced de colonos, y hoy en día de agrupaciones armadas como la guerrilla o los paramilitares, quienes ejercen su dominio aprovechando la escasa presencia del Estado en dichas zonas del país.

Desde esta perspectiva, y aunado al mencionado asunto del poblamiento fragmentado, el tema de las fronteras se ha convertido en un aspecto toral en el devenir de las actuales relaciones entre Colombia y Ecuador, debido al carácter estratégico que éstas adquieren ante la complejidad

de factores internos y externos que convergen, siendo uno de los principales asuntos el desbordamiento del conflicto armado colombiano y la presencia de Estados Unidos a través de sus bases militares en el área.

Frontera y conflicto armado

Uno de los principales problemas que se observa hoy en día a lo largo de los casi seiscientos kilómetros de frontera que comparten Colombia y Ecuador, deriva precisamente del flujo masivo de colombianos, quienes huyendo de la violencia generalizada por causa del conflicto armado en el país, se han visto obligados en los últimos años no sólo a convertirse en desplazados al interior de Colombia¹², sino además en refugiados que traspasan las fronteras de los países vecinos en busca de refugio y protección para sus vidas¹³.

Lo anterior nos lleva a reflexionar a cerca de la relación que guarda el mencionado asunto del “poblamiento fragmentado”, y las repercusiones de la cada vez mayor internacionalización del conflicto armado colombiano en la región andina de que también hace parte el Ecuador.

Lo primero es que al hablar del conflicto armado en Colombia, este hecho nos remite al problema anteriormente señalado sobre la falta de una visión integradora por parte de las autoridades estatales colombianas, mediante la cual se logre encadenar, acercar o intercomunicar ese sinnúmero de porciones del territorio disímiles, aisladas y que se han convertido con el paso del tiempo en auténticos “archipiélagos biológicos”, tal como lo asegura Londoño, no sólo desde el punto de vista geográfico sino también político y partidista e incluso militar; que al mismo tiempo se ha convertido en el *caldo de cultivo* para la formación de las agrupaciones guerrillas.

Al principio, dichas guerrillas se aglutinaban bajo la forma de organizaciones de autodefensa campesina vin-

Uno de los principales problemas que se observa hoy a lo largo de la frontera que comparten Colombia y Ecuador deriva del flujo masivo de colombianos huyendo de la violencia generalizada causada por el conflicto armado en su país.

culadas al partido liberal, las cuales más tarde, bajo el influjo de las ideas comunistas, guevaristas y maoístas que se imponían en distintas partes del mundo, adquirirían mayor fuerza y apoyo interno como externo para contender frente al aparato del Estado, por el control de aquellos espacios “vacíos” que daría como resultado el poblamiento de aquellos lugares de escaso interés para las autoridades ciudadanas de Bogotá; todo esto en medio de lo que algunos expertos en el caso colombiano han denominado como: el proceso de “colonización armada”. Tal como se fue presentando, por ejemplo, en el caso de la región de

los Llanos Orientales, actualmente en el Departamento del Meta, donde se concentró desde entonces la cúpula militar de guerrillas tan renombradas hasta hoy como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)¹⁴.

Sobre esta guerrilla, la primera en importancia en Colombia, cabe señalar que en principio buscó erigirse, dada las condiciones geográficas del país, en una especie de “república independiente”, al margen de la jurisdicción del aparato central de gobierno de Bogotá. Para lo cual, en 1953, sus ideólogos buscaron la creación de un “Estado mayor y comando supremo del movimiento guerrillero-revolucionario de los Llanos Orientales”, al mando de comandante general Guadalupe Salcedo, que estaría guiada por las leyes consagradas en una especie de *constitución* propia, conocida como: “Las Leyes del Llano (1952)”¹⁵, en cuyo contenido estarían reflejados varios de los principios autonomistas y comunistas que servirían de base para erigir esta pretendida “república independiente”.

El problema era que mientras se buscaba reducir el margen de maniobra de esta agrupación campesina en los Llanos Orientales, surgían nuevas organizaciones rurales en distintos puntos del país empeñadas en erigirse como “repúblicas independientes”¹⁶. Efectivamente, el limitado interés de la dirigencia central del Estado colombiano por ejercer su soberanía en lugares tan disímiles y apartados, terminó favoreciendo de cierta manera que fueran las propias autodefensas campesinas, las mismas que se encargarían de ejercer un poder *de facto*, a partir del cual se asumirían como una especie de “pseudo-Estados”; cuya funcionalidad dependerá de sus capacidades para organizar el territorio, la población, impartir justicia y administrar recursos.

Analizando la formación de estas primeras organizaciones armadas y sus repercusiones políticas hasta los tiempos actuales, se puede constatar un aspecto crucial en el ámbito del desarrollo del Estado colombiano y de su relación con los países vecinos, que se vincula precisamente con el persistente aislamiento y la marginación de las unidades geográficas del territorio colombiano, situación que se ve reflejado en el marcado regionalismo y en esa condición perenne que brindan los “archipiélagos biológicos”, de los cuales surge entonces la reivindicación de supuestas repúblicas independientes al interior del territorio colombiano

Desde esta perspectiva, el problema estriba en que al seguir aminorando a este tipo de unidades geográficas, igualmente se continua manteniendo el tradicional modelo geopolítico de la *fragmentación territorial* heredado de la época precolombina y virreinal, que en las últimas décadas se ha transformado en un tipo de conflicto armado o de guerra civil como consecuencia de una disputa por el control político y por la distribución de tierras, haciendo en este último aspecto una salvedad, ya que precisamente

la importancia que ahora le da el gobierno central a esos territorios antes marginales, estriba en la importancia estratégica que hoy en día representan comercialmente hablando, varios de estos espacios de la geografía gracias a sus importantes reservas petroleras, acuíferas, hídricas¹⁶, además de que por sus propias características se pueda hablar de suelos fértiles y selvas vírgenes, cuya utilidad ha

La puesta en marcha de los planes de militarización de Colombia la han convertido a últimas fechas en lo que bien se podría denominar como el “portaviones de los Estados Unidos”, es decir, en el epicentro de operaciones como lo fue en su momento Panamá.

venido siendo aprovechada por las propias agrupaciones armadas que se encargan de la producción y comercialización ilegal de hoja de coca y amapola empleada en la elaboración de narcóticos¹⁷.

Dentro de esa dinámica por el control político, territorial y estratégico en estos últimos tiempos, un dato que muestra el progresivo avance que se ha dado en esa materia se observa en la capacidad de control adquirida por guerrillas rurales como las FARC, la cual para el 2000 hizo presencia en por lo menos 622 municipios de un total de 1,050 distribuidos en todo el país¹⁸. El otro aspecto que se deriva de esa progresiva presencia de las guerrillas a través de sus cerca de 150 frentes, distribuidos en siete bloques que se denominan: Oriental, Occidental, Sur, Central, Magdalena Central, Caribe, César¹⁹; permite señalar la formación de nuevas jurisdicciones a su cargo y no de las autoridades estatales, explicita la imagen de lo que podría considerarse como la inminente “regionalización del conflicto armado”²⁰ y por ende, el desborde que este mismo viene teniendo hacia las zonas fronterizas con Ecuador, Perú, Brasil, Venezuela y Panamá.

Ante este progresivo aumento de la guerrilla a todo lo largo y ancho del cordón fronterizo que rodea al país, las autoridades de gobierno en Colombia decidieron implementar una nueva estrategia, similar a la adoptada en décadas anteriores con el llamado “Plan Lazo”²¹ para el combate a las denominadas “repúblicas independientes”, que cuenta además con el apoyo financiero y el asesoramiento militar de los estadounidenses en el marco de las tareas de contrainsurgencia a las que se refiere actualmente el “Plan Colombia” (1998), que durante la administración del Presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), adoptó el nombre de “Plan Patriota”. Dicho plan se mantiene en consonancia con los objetivos trazados por los intereses estadounidenses para supervisar desde territorio colombiano las acciones emprendidas por la insurgencia, y obviamente por parte de los cinco países veci-

nos a Colombia que convergen en la denominada región andino-amazónica, en la que se incluye al Brasil²².

Estados Unidos y el “blindaje” de las fronteras andinas

Desde esa perspectiva, la respuesta militarista del actual gobierno de Colombia frente al despliegue de los grupos armados irregulares²³, viene acompañada de un llamado que hace el gobierno de dicho país para que sus vecinos se sumen a “la cruzada contra del terrorismo” que se adoptó con mayor ahínco desde la caída de las Torres Gemelas en Estados Unidos en el marco de la Estrategia de Seguridad del entonces Presidente George Bush (2001), y que fuera seguida por el Presidente Uribe, tal como lo advierten sus declaraciones en Quito, al comparar la situación del conflicto armado en Colombia con la situación de Iraq. Aduciendo que de no poner freno a la expansión de las guerrillas colombianas se estaría cada vez más ante una progresiva “pérdida de soberanía nacional” a manos de los actores armados irregulares, y ante una mayor exacerbación del conflicto en toda la región²⁴.

Así, la puesta en marcha de los planes de militarización del país, lo han convertido a últimas fechas en lo que bien se podría denominar a Colombia como el “portaviones de los Estados Unidos”, es decir, en el epicentro de operaciones como lo fue en su momento Panamá, en apoyo a los requerimientos y exigencias del Comando del Sur con sede en Miami, desde donde se coordinan numerosas tareas de inteligencia, contrainsurgencia, interdicción, y otras que adelanta Estados Unidos a través de sus puestos de avanzada, más conocidos como *Foward Operational Locations* (FOL)²⁵, distribuidas en diferentes puntos del Caribe, Centroamérica y Sudamérica.

Al respecto, cabe señalar que tras la implementación del Plan Colombia en 1998, vienen operando tres modernos batallones en la parte sur del país (Larandida, Puerto Leguizamo y Tres Esquinas), y se espera que entren en funcionamiento durante la administración del Presidente Barack Obama, cinco bases más distribuidas en los cuatro puntos cardinales del territorio colombiano, estas bases son: la Base de Palanquero, la Base Alberto Pouwels, Base de Apiay, Base de Tolemaida, y la Base de Málaga.

Entre tanto, en el aspecto estrictamente militar, el gobierno ecuatoriano, desde la adopción del Plan Colombia, buscó “reforzar la capacidad operativa de sus Fuerzas Armadas”, “alcanzar un elevado grado de aislamiento y capacidad de acción inmediata”, y mejorar la inteligencia para operaciones militares en la zona²⁶. Dichos objetivos lo llevaron a incrementar la presencia militar en las provincias fronterizas, especialmente en Sucumbíos y Esmeraldas; lo que además explica la apertura en 1999 de la Base de Manta, mediante la cual se recibió asistencia mi-

litar antinarcóticos por parte de Estados Unidos cercana a los 24,428 millones de dólares para 2001²⁷. Sin embargo, tras el ascenso al poder del Presidente Rafael Correa (2007), Ecuador asumió un nuevo viraje en sus relaciones con el hegemon, y declaró que no autorizaría más la presencia militar de Estados Unidos en la Base de Manta, lo cual explica el traslado de la infraestructura de Manta al vecino territorio colombiano a través de las cinco bases antes mencionadas, para de este modo avanzar en los planes de “blindaje” y supervisión de la región andina, no solo en lo referente a la lucha contrainsurgente y antinarcóticos, sino también en lo relacionado con el control y aprovisionamiento de recursos estratégicos como el petróleo.

El asunto del petróleo se ha convertido en un excelente puntal para Ecuador, gracias a sus reservas proba-

La puesta en marcha de las nuevas bases militares estadounidenses en territorio colombiano altera y modifica la convivencia entre los miembros de la región andino-amazónico.

das de crudo que ascienden a más de 2,1 mil millones de barriles, con una producción bruta que en el 2001 fue de 415,00 barriles diarios, los cuales se extraen principalmente de sus yacimientos situados al este de la Amazonía, en la provincia de Oriente. De ahí que la presencia militar estadounidense siga presente y vigilante del Ecuador desde el lado de Colombia, no sólo por el carácter estratégico de su petróleo, sino además por los efectos ante la inminente alianza que existe entre el Presidente Correa de Ecuador y el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, este último considerado uno de los principales líderes de la izquierda y promotor del antiimperialismo en toda América Latina.

A diferencia de la negativa impuesta por la dirigencia ecuatoriana al no prorrogar la estada del personal militar estadounidense en la Base de Manta, en Honduras sucedió algo distinto cuando el Presidente Manuel Zelaya quiso convertir la base militar estadounidense de Soto Cano/ Palmerola en un aeropuerto abierto al tráfico comercial, con el apoyo y los recursos ofrecidos por la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), encabezada por Hugo Chávez, que le significó al Presidente Zelaya, el abandono de su cargo de gobierno, tras las acciones del golpe militar que comenzó en el mes de junio de 2009.

Pero volviendo al asunto de las relaciones entre Colombia y Ecuador, la gota que derramo el agua, y trajo la ruptura diplomática para ambos países se debió a la incursión que hizo el Ejército de Colombia a la región fronteriza de Angostura en Ecuador, cobrando la vida de varios uniformados de la guerrilla de las FARC, quienes operaban de esa lado del territorio del Ecuador, encontrándose allí uno de los principales miembros de esta organización irregular.

Dichos ataques al territorio fronterizo con Ecuador, se

convertirían en la manzana de la discordia y en el tema central de numerosos encuentros de presidentes de toda América Latina, quienes tanto en la Organización de Estados Americanos (OEA), la Cumbre de Países del Grupo de Río, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y otros foros de renombre internacional han planteado su preocupación frente a estos actos considerados para algunos como una violación perenne a la soberanía, tal como lo argumenta el Ecuador, mientras que para Colombia y quienes lo apoyan como Estados Unidos, se trató de un acto de legítima defensa en contra de las acciones emprendidas por el terrorismo²⁸.

A más de un año del quiebre de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador, el panorama futuro e inmediato entre estas dos hermanas repúblicas bolivarianas no avizora cambios sustanciales, por el contrario, la puesta en marcha de las nuevas bases militares estadounidenses en territorio colombiano, altera y modifica la convivencia entre los miembros de la región andino-amazónico, varios de los cuales han tomado la decisión de rearmar sus ejércitos con armas de última generación que se venden y

ofrecen en los mercados internacionales; todo esto como una -estrategia preventiva- ante la posibilidad de una agresión armada en territorios aparentemente blindados por la selva, pero susceptibles de convertirse en escenarios de guerra.

Notas

² De acuerdo con De Castro, el nombre de América tiene varios orígenes. Por un lado, algunos estudiosos lo atribuyen al nombre que los indígenas le daban a un macizo ubicado en Nicaragua. Otros aseguran que proviene de la ciudad indígena -Americapana- en la costa venezolana de Cumaná. Pero también está la versión en la que se asegura que tras la expedición del italiano Américo Vespucio y el envío de su correspondencia a Italia narrando los hallazgos descubiertos en el Nuevo Mundo, se adoptó su nombre para bautizar ese nuevo territorio visto por Vespucio al otro lado del Atlántico. Ver más en, De Castro, Teresina, *Nossa América. Geopolítica comparada*, Río de Janeiro, Biblioteca do Exército Editora, 1994, pp. 15-16

³ En Cárdenas Arroyo, Felipe, “América: tres civilizaciones y numerosas sociedades intermedias”, en *Revista Credencial Historia*, Bogotá, Edición 34, Octubre de 1992

⁴ Broadbent, Sylvia, *Los chibchas organización social y política*, Bogotá, Facultad de Sociología, Universidad Nacional de Colombia, 1964, p. 9

⁵ Montaña Cuellar, Diego, *Colombia: país formal y país real*, Buenos Aires, Editorial platina, 1963, p. 46

⁶ Bushnell, David, *Colombia una nación a pesar de si misma. De los tiempos precolombinos a nuestros días*, Bogotá, Editorial Planeta, 1996, p. 34

⁷ Arias Vanegas, Julio, *Nación y diferencia en el siglo XIX colombiano. Orden nacional, racialismo y taxonomías poblacionales*, Bogotá, Colección Prometeo-Universidad de los Andes, 2005, pp.75-76

⁸ Ver más sobre el concepto de “Archipiélago Biológico” en, Londoño, Julio, *Nueva geopolítica de Colombia*, Bogotá, Publicaciones de las Fuerzas Militares, 1948, p. 109

⁹ “El conflicto entre ambos países existe desde su constitución como Estados. Las fronteras coloniales, débilmente definidas, han sido el centro del relato histórico nacional de Ecuador y Perú, en el caso ecuatoriano sobre todo, la fuente más sólida de identidad nacional. En 1941 hubo una guerra entre los dos países, luego de la cual se fijaron las fronteras a través de un instrumento jurídico, el *Protocolo de Río de Janeiro*, suscrito en 1942 en la reunión de ministros de Relaciones Exteriores del continente... (cabe señalar) en la perspectiva ecuatoriana, el *Protocolo*, que se firmó mientras fuerzas peruanas ocupaban territorio de Ecuador, consagra la pérdida de cerca de cincuenta por ciento de su superficie”. En, Bonilla, Adrián, “Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos: entre el sobresalto y la rutina”, en Andrés, Franco (Editor), *EE.UU. y los países andinos, 1993-1997: poder y desintegración*, Bogotá, Ceja, Pontificia Universidad Javeriana, 1998, p. 99

¹⁰ Luego de la desintegración de la Gran Colombia, la nueva República de Colombia se extendía desde la parte norte en la Costa de Mosquitos (actualmente la parte de Nicaragua sobre el Caribe), en los límites con Honduras, y seguía por el Atlántico hasta el Río Esequibo (centro de la República de Guyana), de ese río hasta el Macizo Guayanés atravesándolo hasta llegar al Río Negro, y saltando sobre éste hasta alcanzar el Amazonas para salir al Pacífico y torcer hacia el norte hasta llegar a Costa Rica (Londoño, Julio, *op. cit.*, p. 33).

¹¹ Hacia finales de 2008, el Gobierno de Colombia ya había registrado más de 2,8 millones de desplazados internos en el país. Por su parte, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) consideran que la cifra real de desplazados por el conflicto armado interno desde mediados de los años 80 supera los 4 millones de personas. En el caso de los refugiados colombianos en Ecuador, las autoridades ecuatorianas consideran que cerca de 500.000 colombianos viven en el país. <http://www.acnur.org/t3/tesis/crisis-humanitaria-en-colombia/desplazamiento-interno-en-colombia/> y PMA, Informe trianual 2005-2007, Quito: PMA, 2008.

¹² Sobre las fronteras terrestres de Colombia, cabe señalar que con Venezuela comparte aproximadamente 2,219 km², teniendo como principal límite el curso del Río Orinoco. Entre tanto, el establecimiento de la frontera con el Brasil, comprende cerca de 1,645 km², los cuales se extienden desde la Piedra del Cocuy hasta la desembocadura del Río San Antonio en el Amazonas. Mientras que con Perú, la frontera es de 1,626 km² y converge en la llamada zona del Trapecio Amazónico, cuyo límite natural se atribuye a los ríos Amazonas y Putumayo. Por su parte, la frontera entre Ecuador y Colombia abarca una frontera terrestre de 590 km². Por último, el límite de 266 km², y se extiende desde el Océano Pacífico hacia el este, pasando por las dos Cordilleras de los Andes hasta la Amazonía. Con Panamá se encuentra interrumpido por el

llamado Tapón del Darién, considerado un “verdadero vacío humano”, debido a las extremas condiciones que brinda la selva húmeda y tropical en esta zona. En, Londoño, Julio, *Colombia interpretación geopolítica*, Bogotá, 1971, p. 99 y Centro Andino de Estudios Internacionales (CAEI), “Diagnóstico de la frontera Ecuador-Colombia”, en Ahumada, Consuelo y Angarita, Telma, (editoras), *Conflicto y fronteras en la región andina*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2004, p. 113

¹³ En 1966, en el momento en que se crean las FARC, el X Congreso del Partido Comunista reitera su tesis de la “combinación de todas las formas de lucha”, colocando en primer lugar al proletariado y acuerda asociar “la lucha de las masas” a la lucha armada para asegurar el éxito frente al Ejército, la policía. Ver más detalles en los textos del Congreso dirigido por el *Frente Patriótico de Liberación Nacional*. Pécaut, Daniel, *Orden y violencia: Colombia, 1930-1953*, Bogotá, Ed. Siglo XXI, CEREC, 1987, p. 60

¹⁴ Dividida en siete títulos así: 1) De la población civil, 2) Del gobierno popular, 3) De las autoridades superiores, civiles y militares, 4) Delitos y penas, 5) Administración de justicia, 6) De la fuerza armada y la tropa, 7) Disposiciones varias. En, Vásquez Carrizosa, Alfredo, *Relatos de la historia diplomática de Colombia, siglo XX*, Bogotá, Cancillería de San Carlos, Pontificia Universidad Javeriana, Tomo I, 2000, p. 153

¹⁵ Producto del continuo proceso de “colonización armada” de las tierras fértiles, latifundios y aquellos espacios vacíos en Colombia, dieron lugar a una respuesta inmediata de la dirigencia que venía acompañada del sentir de los hacendados y de los empresarios que se veían perturbados por la resistencia campesina y la de sus trabajadores; lo cual trajo como consecuencia una serie de acuerdos entre el gobierno de Colombia y de Estados Unidos, todo ello al calor de la llamada Doctrina de Seguridad Hemisférica, creada para frenar la expansión del comunismo en toda América. Para ver más datos sobre las FARC, se recomienda el texto de Leal Buitrago, Francisco, *Estado y política en Colombia*, Bogotá, Ed. Siglo Veintiuno editores, 1984, p. 213

¹⁶ “Los Andes amazónicos representan el 60% de las reservas de hidrocarburos – carbón, petróleo y gas- de América Latina. En Sanín, Javier, “El calentamiento de las fronteras andinas”, en Ahumada, Consuelo y Angarita, Telma, (editoras), *Conflicto...* Op. Cit., p. 15

¹⁷ De acuerdo con el general brasileño, Augusto Heleno Ribeiro, comandante de la Amazonía brasileña, señaló “que guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) entran como ciudadanos comunes a Brasil para abastecerse en el comercio y muchas veces utilizan como moneda de cambio la pasta de cocaína”, debido también al tráfico fluvial que ahora se viene intensificando más que el aéreo en toda esta zona expuesta al comercio y la distribución de narcóticos para el resto del Brasil. “Comandante de la Amazonía brasileña advierte presencia de las FARC en Brasil”, Agencia EFE, Sao Paulo, 20 de abril de 2008.

¹⁸ “En 1999, las FARC-EP habían aumentado su poder más allá del 60% del país, y en menos de tres años se estimaba que más del 93% de todas las “regiones de población reciente” en Colombia tenían una presencia de la guerrilla. Un ejemplo es el Departamento de Cundinamarca, que cerca completamente a

la ciudad capital de Bogotá. En esta área el poder de las FARC-EP se extiende a través de 83 de las 116 municipalidades”. En, Brittain, James J., “Las FARC-EP en Colombia, una excepción revolucionaria en una era de expansión imperialista”, en *Monthly Review*, Canadá, N° 4, Volumen 57, versión electrónica en <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=23095>

¹⁹ “En cada uno de estos bloques hay un número de frentes que contienen, en promedio, 300 a 600 combatientes por unidad”. Ibid.

²⁰ Pécaut, Daniel, “Conflicto sin frontera”, Ahumada, Consuelo y Angarita, Telma, (editoras), *Conflicto...* Op. Cit., pp. 80-81

²¹ El llamado “Plan Lazo” en Colombia, consistió en una serie de bombardeo en aquellos territorios ocupados por liberales y comunistas en áreas como las de Marquetalia (en el Departamento del Tolima), Ríochiquito (zona indígena en el norte del Dep. de Cauca), el Pato y Guayabero (ubicados en la parte de la Cordillera Oriental que divide al Dep. del Huila, Caquetá y del Meta) y Sumapaz (Dep. Cundinamarca), cuyo efecto más inmediato se dio a partir del éxodo de los sobrevivientes de los departamentos antes citados que se mudaron en dirección a la región de los Llanos Orientales, situación que dio inicio formal a las actividades guerrilleras de las FARC a partir de 1964 hasta la fecha. Leal Buitrago, Francisco, Op. Cit., p. 214

²² Según, “la Estrategia de Seguridad Nacional -diciembre de 2001- localiza dentro de las fronteras colombianas el epicentro terrorista de mayor riesgo para el continente, y, en consecuencia, al que más le invierte: la región andina es hoy el tercer receptor de ayuda militar norteamericana, después del Oriente Medio e Israel”. Sanín, Javier, Op.Cit., p. 13

²³ De acuerdo con el trabajo de campo adelantado por el periodista James, Brittain, “las FARC-EP tienen cerca de 105 frentes, una media de 300-600 insurgentes por frente. (Lo que da como resultado) una media conservadora de 46.000 combatientes de las FARC-EP, entre el 2002 y el 2004”, precisamente en la época en que se implementó el Plan Patriota. Ver más sobre el tema en, Brittain, James J., “Las FARC-EP en Colombia, una excepción revolucionaria en una era de expansión imperialista”, Op. Cit.

²⁴ Soberón Garrido, Ricardo, “Fronteras y conflicto: realidades, intereses y perjuicios”, en Ahumada, Consuelo y Angarita, Telma, (editoras), *Conflicto y fronteras en la región andina, Bogotá*, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2004, p. 29

²⁵ Ibid., p. 28

²⁶ Centro Andino de Estudios Internacionales (CAEI), “Diagnóstico de la frontera... Op.Cit., pp. 128-129

²⁷ Ibid.

²⁸ Ver más sobre el tema en: Dallanegra, Luis, “El derecho internacional y los límites a la violencia”, en *Revista Reflexión política*, Bucaramanga, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), Vol. 11, No. 21, junio 2009, versión electrónica <http://luisdallanegra.bravehost.com/Amlat/derintlv.htm>.

Bibliografía

- Broadbent, Sylvia, *Los chibchas organización social y política*, Bogotá, Facultad de Sociología, Universidad Nacional de Colombia, 1964
- Bonilla, Adrián, “Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos: entre el sobresalto y la rutina”, en Franco, Andrés, (Editor), *EE.UU. y los países andinos, 1993-1997: poder y desintegración*, Bogotá, Ceja, Pontificia Universidad Javeriana, 1998.
- Bushnell, David, *Colombia una nación a pesar de sí misma. De los tiempos precolombinos a nuestros días*, Bogotá, Editorial Planeta, 1996
- Cárdenas Arroyo, Felipe, “América: tres civilizaciones y numerosas sociedades intermedias”, *Revista Credencial Historia*, Bogotá, Edición 34, Octubre de 1992
- Centro Andino de Estudios Internacionales (CAEI), “Diagnóstico de la frontera Ecuador-Colombia”, en Ahumada, Consuelo y Angarita, Telma, (editoras), *Conflicto y fronteras en la región andina*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2004
- Dallanegra, Luis, “El derecho internacional y los límites a la violencia”, en *Revista Reflexión Política*, Bucaramanga, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), Vol. 11, No. 21, junio 2009, versión electrónica <http://luisdallanegra.bravehost.com/Amlat/derintlv.htm>
- Leal Buitrago, Francisco, *Estado y política en Colombia*, Bogotá, Ed. Siglo Veintiuno editores, 1984
- Liévano Aguirre, Indalecio, *Bolivarismo y Monroísmo*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1987
- Londoño, Julio, *Nueva geopolítica de Colombia*, Bogotá, Publicaciones de las Fuerzas Militares, 1948
- _____, *Colombia interpretación geopolítica*, Bogotá, 1971
- Montaña Cuellar, Diego, *Colombia: país formal y país real*, Buenos Aires, Editorial platina, 1963
- Nogué Font, Joan y Vicente Rufí, Joan, *Geopolítica, identidad y globalización*, Barcelona, Ed. Ariel Geografía, 2001
- Pécaut, Daniel, *Orden y violencia: Colombia, 1930-1953*, Bogotá, Ed. Siglo XXI, CEREC, 1987
- Picón, Delia, *Historia de la diplomacia venezolana*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1999
- Sanín, Javier, “El calentamiento de las fronteras andinas”, en Ahumada, Consuelo y Angarita, Telma, (editoras), *Conflicto y fronteras en la región andina*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2004
- Soberón Garrido, Ricardo, “Fronteras y conflicto: realidades, intereses y perjuicios”, en Ahumada, Consuelo y Angarita, Telma, (editoras), *Conflicto y fronteras en la*

región andina, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2004

Vázquez Carrizosa, Alfredo, *Relatos de la historia diplomática de Colombia, siglo XX*, Bogotá, Cancillería de San Carlos, Pontificia Universidad Javeriana, Tomo I, 2000

Páginas electrónicas

http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2009/08/090811_1528_crisis_economia_jg.shtml

<http://www.acnur.org/t3/crisis/crisis-humanitaria-en-colombia/desplazamiento-interno-en-colombia/> y PMA, Informe trianual 2005-2007, Quito: PMA, 2008.

Brittain, James J., “Las FARC-EP en Colombia, una excepción revolucionaria en una era de expansión imperialista”, en *Monthly Review*, Canadá, N° 4, Volumen 57, versión electrónica en <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=23095>

Artículos de prensa

“Comandante de la Amazonía brasileña advierte presencia de las FARC en Brasil”, *Agencia EFE*, Sao Paulo, 20 de abril de 2008.

As visões das elites sul-americanas e mexicanas a respeito da democracia e da desigualdade social e econômica

Denilde Holzacker

Flávia C.R. Rossi

Este artigo apresenta as percepções das elites na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, México e Venezuela a respeito da desigualdade social e a estabilidade democrática na região. O atual contexto regional mostra governos que definiram o combate à pobreza e a desigualdade como o principal objetivo de seus Governos. Desta forma, desde 2000 a região tem apresentado importantes resultados em termos de crescimento econômico e combate à pobreza. Por outro lado, em termos políticos os países tem apresentado debilidades institucionais, como a capacidade das instituições de mediar as demandas sociais e a representação dos novos movimentos políticos. Assim, este estudo pretende analisar o apoio das elites a respeito das políticas públicas implementadas pelos Governos e as visões sobre os processos democráticos. O estudo utilizará os resultados do *survey* conduzido pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP.

Palavras-chave: América Latina, democracia, desigualdade política e social, pobreza, elites.

This paper analyzes the perception of elites about social inequality and its relations to democratic stability in Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Mexico and Venezuela. The current context shows that the governments had defined combating poverty and inequality the first goal of the country. As a result, since 2000 the region has showed important improvement in terms of economic growth and combating poverty. On the other hand, the political moment exposed the institutional weaknesses, such as the inability to mediate social demands and to represent new political movements. Thus, the study intends to analyze the elite's support of public policies implemented by governments and their perceptions about the democratic process. This study uses a survey research conducted by the Center of International Relations (NUPRI) at University of São Paulo.

Key Words: Latin American, democracy, social and political inequality, poverty, elites.

Compreender o quadro das transformações políticas, sociais e econômicas que tem ocorrido na América Latina é o objetivo central do estudo “As visões das elites latino-americanas sobre a democracia e desigualdade”, realizado pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo - Nupri/USP. Durante os meses de julho e

Denilde Holzacker é doutora em Ciência Política pela USP e professora de Relações Internacionais nas Faculdades Integradas Rio Branco e ESPM-SP. Foi professora visitante no Bentley College (2007-2008).

Flávia C. R. Rossi é mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM) e pesquisadora do NUPRI/USP.

outubro de 2008 foram entrevistados 829 membros das elites governamentais, partidárias, empresarias, sindicais, intelectuais e ligadas aos movimentos sociais na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Venezuela e México.

A consolidação democrática e a implementação de políticas de combate à desigualdade econômica e social são pontos importantes na agenda política destes países, que tem mobilizado diferentes visões entre os setores das elites políticas, econômicas e culturais. Assim, conhecer as opiniões e atitudes dos diferentes grupos da sociedade é um passo crucial para avaliar os consensos que permitem a mobilização da vontade política para o enfrentamento desses problemas.

Esta pesquisa só foi possível graças ao apoio financeiro da FINEP, da FAPESP e da Universidade de Miami.

Neste sentido, a pesquisa buscou averiguar a visão dos setores das elites sobre o funcionamento das instituições políticas e o papel do governo, os fatores que criam obstáculos à consolidação da democracia, a avaliação sobre as políticas voltadas para a superação das desigualdades e pobreza, como também a avaliação da integração regional e das relações externas na promoção do desenvolvimento entre os países. Nas páginas seguintes apresentamos uma análise agregada das principais tendências detectadas pela pesquisa, embora a pesquisa resulte num imenso mar de dados armazenados no banco de dados do Nupri/USP.

A democracia e os limites institucionais

A grande maioria dos entrevistados considera a democracia o melhor sistema de governo, opondo-se a atitudes autoritárias, como fechamento do Congresso, intervenção no judiciário ou censura aos veículos de comunicação (tabela 1). As elites são mais sensíveis ainda a ações autoritárias que atentem contra as outras dois principais instituições do poder público, o legislativo e o judiciário, provavelmente por entendem que o contrapeso de poderes públicos continua a ser pilar básico dos fundamentos da democracia. Embora não sejam indiferentes sobre posições autoritárias dos governos frente a instituições da sociedade civil, como sindicatos e meios de comunicação, a intensidade da oposição diminui quando considerados esses setores.

E igual maneira, se bem os resultados indicam percepções em que a democracia como um valor, é internalizado, por outro lado, as elites reconhecem que existem fortes fragilidades na organização social e política que afetam diretamente seu funcionamento e performance.

Nesse sentido, os baixos índices educacionais e o alto grau de pobreza e desigualdade social são reconhecidos como os fatores que mais negativamente afetam os processos democráticos na América Latina. As elites mexicanas são as que mais apontam estes fatores como principais obstáculos (57% e 51,7%, respectivamente), seguidos pelas elites brasileiras (48,4% e 41,7%, respectivamente). O fato

de estes dois países terem os maiores índices populacionais na América Latina, o que, de alguma maneira leva a, que por sua vez, tenham os maiores contingentes latino-americanos de pobres e indigentes, pode estar influenciando aquela percepção. Mas também is gera uma consequência política: os altos índices de pobreza tornam os eleitores vulneráveis aos discursos populistas.

As elites argentinas são os que menos apontam os baixos níveis educacionais, no entanto, um grande proporção delas indica a alta pobreza e desigualdade como fatores que influenciam negativamente a democracia (43,2%). A sociedade argentina tem observado o aumento do contingente de famílias atingidas pelos problemas econômicos, especialmente, a partir de 2001, quando do fracasso do governo da Rua. A percepção relativamente méis baixa que o Brasil e o México mostram, no entanto, a melhora que aqueles índices sociais tiveram durante o governo de Nestor Kirchner.

A associação entre a consolidação democrática e o alto grau de desigualdade e pobreza apresenta um menor impacto na visão das elites boliviana e venezuelana: para 34% dos bolivianos e 31% dos venezuelanos as questões de desigualdade e pobreza afetam negativamente os processos democráticos nos seus países. Este dado é bastante interessante considerando que a Bolívia tem uma das situações sociais mais precárias na região. Calcula-se que na Bolívia 60% da população sobreviva abaixo da linha da pobreza. Na verdade, em ambos os casos, a Bolívia e a Venezuela, os elementos de ordem política tendem a ter um peso mais importante, o que é revelador de sociedades em que a luta política presente é bastante intensa, embora no caso da Bolívia as elites manifestem grande preocupação com os impactos das carências educacionais sobre a democracia.

O segundo grupo de fatores que afetam a consolidação democrática, na visão das elites, está diretamente ligados à agenda política, como a corrupção (38%), o clientelismo político (31%) e a incompetência dos governantes (32%). No entanto, ausência de tradição partidária não é vista como fator de alto impacto nos processos democráticos na região, o que revela o desgaste que os partidos tradicionais tem tido na América Latina, sobretudo nos países da região andina onde verdadeiras maquinárias políticas como os partidos Acción Democrática, na Venezuela, Movimiento Nacional Revolucionário, na Bolívia, e o Partido Liberal, na Colômbia, foram dizimado por novas lideranças emergentes nos anos de 2000.

Consistente com o passado histórico de algumas décadas da segunda metade do século XX o temor de recaída militar como ameaça à democracia (através de uma intervenção militar) é mais forte justamente em países que tiveram ditaduras militares consolidadas (sobretudo nos Argentina e no Chile. O México também apresenta índices razoavelmente altos, um quarto dos entrevistados levantam aquela possibilidade. Provavelmente a “ditadura” do Partido Revolucionário Institucionalizado (PRI) ajude a

Tabela 1
Percepção sobre atitudes autoritárias
Posição contrária a atitudes do governo (em %)

Intervir no Judiciário	86,8
Intervir em sindicatos	77,9
Proibir a existência de um partido	85,0
Censurar meios de comunicação	74,0
Fechar o Congresso	97,0

Fonte: NUPRI/USP (2009).

explicar esse temor das elites mexicanas, dado que atualmente se aponta que o México é um país que passa por um período de consolidação democrática.

Um aspecto importante que merece ser destacado é que as elites parecem estar conscientes que seu “egoísmo” como grupo tem sido um fator negativo na consolidação democrática. Dito de outra forma, as elites parecem fazer um mea culpa. No entanto, o caso boliviano é, novamente, digno de destaque, porque o fato de aparecer com o mais baixo índice no item “egoísmo” poderia ser revelador da conjuntura atual em que as elites do Leste do país (Sana Cruz, Beni e Pando) são identificadas por setores do resto do país como atores capazes de desestabilizar a consolidação democrática no país, devido a suas fortes reivindicações de autonomia fiscal e econômica frente ao governo central.

Digno de menção é o fato de que as elites mexicanas destoam do resto dos países que integram esta pesquisa porque avalia acima da média dos outros o conjunto de itens percebidos como desestabilizadores à democracia. Com a única exceção de “ameaça de intervenção armada”, as elites mexicanas sempre aparecem como menos satisfeitas (nas dimensões políticas e sociais), e mais crítica, com a forma como todos os fatores elencados no quadro abaixo afetam sua democracia. Novamente o fator PRI é importante no conjunto das percepções das elites mexicanas: o processo de redemocratização no México é mais recente que aquele de outros países que no passado tiveram ditaduras. Enquanto isso no grupo de países sul-americanos o processo de transição democrática, dos 80s já se apresentavam com velhos déficits sociais e políticos com os quais se costumaram a coexistir. Já no caso do México

os fatores que influenciam negativamente a democracia são de memória recente.

O debate sobre os efeitos do modelo democrático minimalista formal/representativo na resolução dos problemas sociais e econômico em contraposição do modelo participativo - por meios de plebiscito e consultas populares - é crescente no contexto político de vários países, especialmente após a ascensão de governos de esquerda nacionalistas que acreditam que o maior envolvimento popular é uma forma de se contrapor ao modelo tradicional e elitista de decisão governamental. O pressuposto desses governos é que a maior envolvimento da população tem um efeito positivo na solução dos problemas sociais.

Em geral, as elites têm uma visão positiva sobre o modelo democrático participativo, mas a visão não é homogênea nos diversos setores: 47,4% dos empresários discordam que este é o melhor modelo democrático, já 85,4%, 72,3% e 68,0%, respectivamente, dos sindicalistas, líderes partidários e membros de ONGs avaliam que o maior envolvimento da população nas decisões do Estado traria maior benefícios para o país.

Os empresários e sindicalistas também divergem quanto a avaliação da democracia formal para a resolução da situação social: enquanto 49,4% dos sindicalistas e 58,5% dos membros da sociedade civil concordam que democracia formal é suficiente para resolver os problemas sociais, já entre os empresários este percentual sobe para 73,6% dos entrevistados.

Assim, e até previsivelmente, os setores empresariais tendem a apoiar o modelo representativo e formal de democracia, no qual a realização de eleições periódicas e

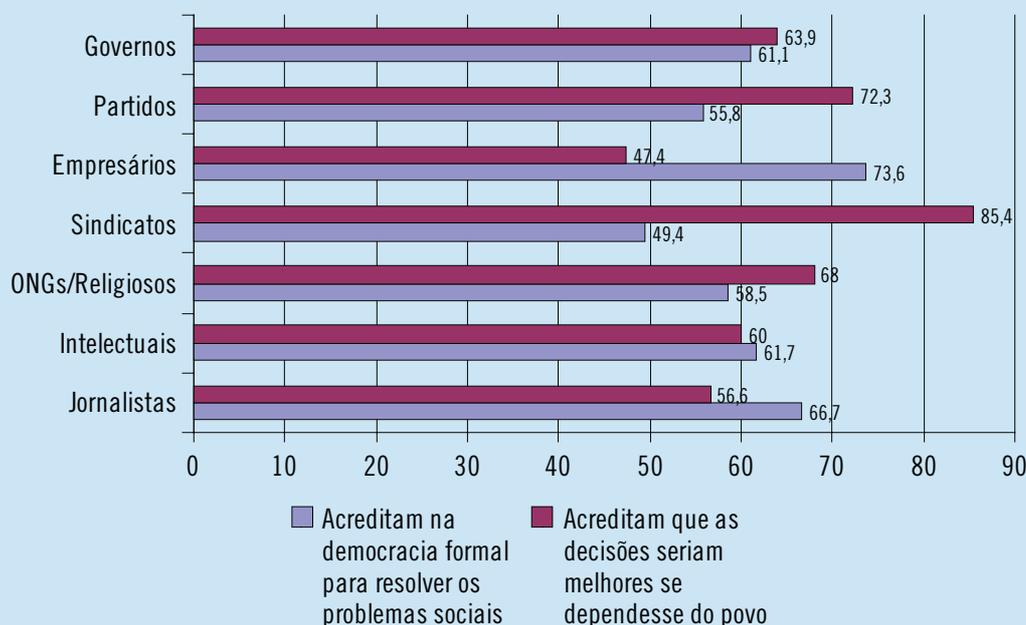
Tabela 2
Fatores negativos à consolidação da democracia
Por países (em %)

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Venezuela	México	Total
Baixo nível educacional da população	25,6	42,4	48,4	39,4	28,6	57,2	41,2
Alto grau de pobreza e desigualdade	43,2	34,8	41,7	48,8	31,8	51,7	43,0
Ausência de tradição democrática	4,6	3,3	9,1	3,1	8,3	14,8	7,4
Grupos sociais agindo em causa própria	12,2	21,7	25,0	13,0	11,7	21,0	17,8
Incompetência dos governantes	28,4	28,9	27,0	37,9	32,7	39,6	32,5
Falta de organização política da população	17,2	7,7	22,9	12,7	25,5	30,3	19,9
Egoísmo das elites	28,7	17,8	29,2	21,8	29,1	37,4	27,8
Clientelismo	24,0	21,3	35,1	33,8	27,8	39,6	31,4
Falta de crescimento econômico	9,8	21,2	11,8	21,8	18,0	40,7	20,4
Corrupção no meio político	21,8	27,2	44,3	44,2	42,0	44,1	38,5
Ameaça de intervenção militar	38,2	14,1	25,8	30,1	18,2	25,0	26,2

Obs: os entrevistados avaliaram cada fator numa escala de 0 a 10, sendo 0 pouca importância negativa e 10 muita importância. A tabela mostra a porcentagem de respondentes que indicaram o valor 10 para cada fator. Por isso, a soma de porcentagem de cada país não totaliza 100%.

Gráfico 1

Democracia participativa vs. democracia formal



a alternância no poder são elementos essenciais. Enquanto os setores políticos e sindicais apresentam uma percepção mais positiva sobre a participação popular. É importante notar que o maior número de plebiscitos e consultas diretas à população tem como críticas o aumento da fragilidade das instituições políticas e o aumento do personalismo político, características historicamente presentes na política latino-americana. Os resultados sugerem, porém, que as elites latino-americanas desconsideram a dicotomia e a exclusão entre os dois modelos. A maior participação popular também pode ser percebida, neste caso, a partir dos efeitos benéficos gerado no sistema político, ou seja, a maior pressão e monitoramento das ações da classe política e, conseqüentemente, consolidando os processos democráticos formais.

É preciso ressaltar que as elites sul-americanas, mais a mexicanas, consideram que assegurar a aplicação da lei é a principal atividade da democracia (31%), seguidos da garantias da liberdade de opinião e manifestação política (21,3%). Garantir eleições e participação popular são apontados, respectivamente, por 20,5% e 20,4% dos entrevistados. Nessa percepção não está claro se isso significa uma crítica ao déficit na aplicação da lei nos países da região ou simplesmente uma ordenação de prioridades ou de preferências das condições institucionais idéias de funcionamento da democracia.

As elites bolivianas são os que em maior número consi-

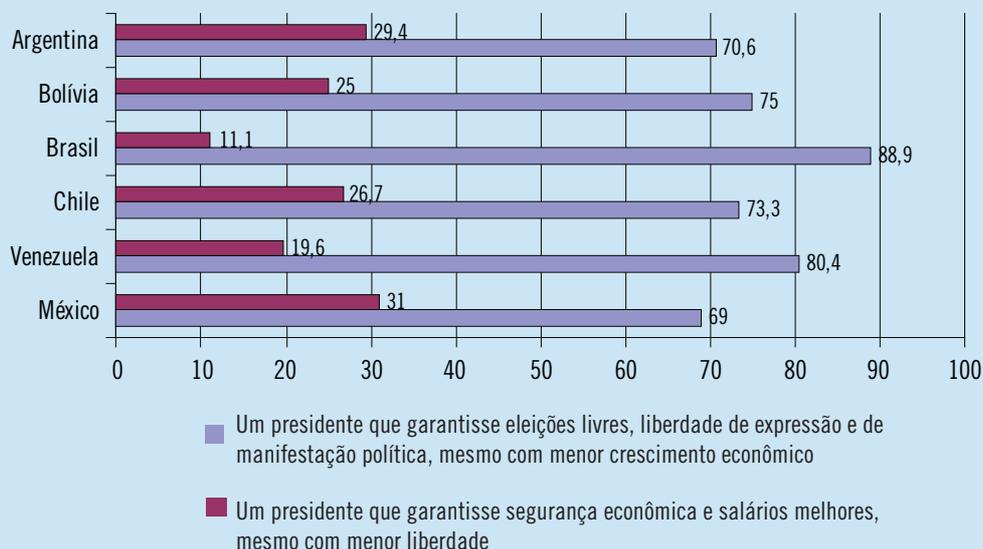
deram a aplicação da lei elemento essencial na democracia, o que pode ser lido dentro do quadro atual de polarização política em que a retórica sobre a lei é reivindicada por ambos os setores de governo e oposição como um discurso recorrente. Por outro lado, os venezuelanos atribuem à participação popular uma ligeira vantagem comparativamente a aplicação da lei: 33,7% apontam a participação popular como fator essencial da democracia, enquanto 30,7% apontam a aplicação da lei. Tanto Bolívia, quanto Venezuela tem quadros institucionais conturbados, no qual o marco jurídico do país tem sofrido diversas alterações.

A atitude favorável à participação popular alinha uma parte das elites venezuelanas ao discurso do presidente Chavez, que acredita que o modelo participativo traz mais benefícios ao conjunto da população. Isso não é surpreendente devido a que a pesquisa considerou também uma boa representação da elite governamental e partidária na amostra. O quadro boliviano apresenta uma maior complexidade, pois os plebiscitos convocados na gestão Morales têm provocado profundas divisões entre as regiões do Leste e do Planalto, e entre grupos sociais. Assim, não é surpreendente que as elites bolivianas apresentem maior desconfiança e temores diante da possibilidade de consolidação dos poderes do executivo.

É importante ressaltar que apenas 12,9% das elites venezuelanas apontam a garantia de eleições livres essencial para a democracia. Este dado é surpreendente, conside-

Gráfico 2

Garantia de liberdades vs. garantia de segurança econômica



rando o alto grau de conflito nos períodos eleitorais e os questionamentos sobre a lisura dos pleitos no país, o que pode estar refletindo um desencanto forte com as eleições e inúmeros processos prebiscitários promovidos pelo presidente Chavez.

No caso brasileiro existe uma forte percepção de que a democracia está associada a garantia de liberdades de opinião e manifestação política (31,5% dos brasileiros). Atuação da imprensa nas investigações sobre os casos de corrupção que atingiram aliados do Governo Lula expuseram, em diversos momentos, a importância e o limite da liberdade de expressão e as formas de controle das atividades políticas exercido pela sociedade. Neste sentido, é interessante notar a relevância dada pela elite brasileira a essa problemática.

O enraizamento dos princípios democráticos (eleições livres, liberdade de expressão e manifestação política) é incontestável nas elites latino-americanas. Colocada a opção, de um lado, um presidente que garanta a segurança econômica e, de outro lado, um presidente que garanta as liberdades políticas e civis, a maioria das elites (78%) tende a escolher a segunda opção. Os dados mostram que as elites latino-americanas seguem um padrão diferente dos demais setores da sociedade, prevalecendo à escolha pelas liberdades políticas. Em geral, atribui-se às populações de baixa renda, e beneficiárias das políticas sociais dos governos, uma maior valorização dos fatores econômicos, e seu decorrente, em detrimento aos princípios e direitos democrático-liberais.

As elites brasileiras são os que menos optam pela ga-

Tabela 3

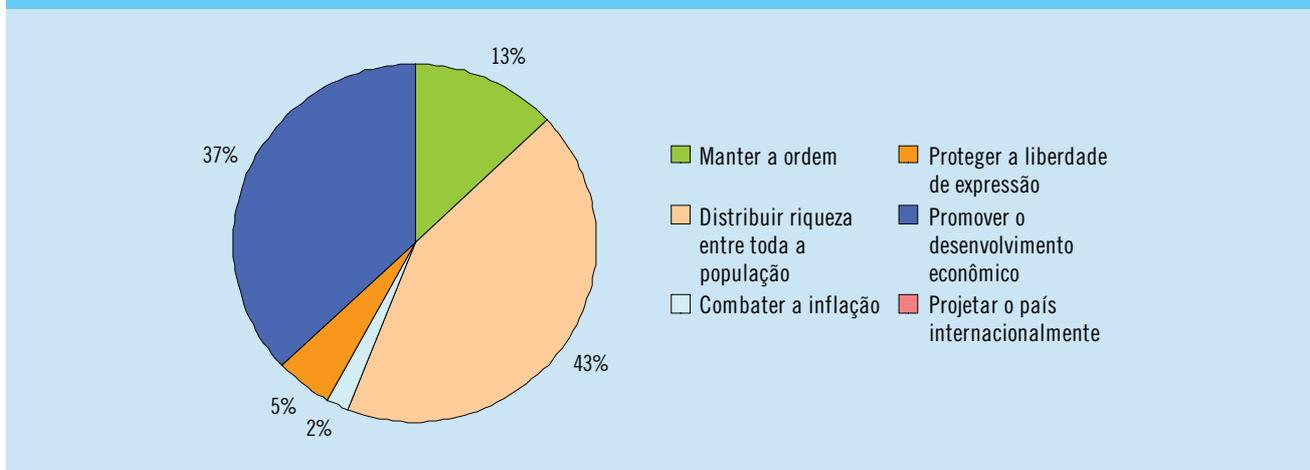
Atividade mais importante para a democracia

Por países (em %)

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Venezuela	México	Total
Aplicação da lei	31,7	44,7	25,8	27,2	30,7	33,3	31,0
Eleições livres	16,3	23,5	20,2	28,5	12,9	19,8	20,5
Participação da população	29,3	7,1	15,7	11,3	33,7	27,8	20,4
Garantia ao direito da oposição	1,6	3,5	6,2	8,6	5,0	4,8	5,2
Liberdade de opinião e de manifestação	17,9	15,3	31,5	24,5	17,8	13,5	21,3
Proteção às minorias	3,3	5,9	0,6	0,0	0,0	0,8	1,4

Gráfico 3

Prioridades do governo



rantia de segurança econômica (11,1%) em comparação às liberdades políticas e civis. Mas importa destacar que no resto dos países pesquisados um setor significativo das elites aceitaria a um presidente que garantisse crescimento econômico, mesmo que isso signifique menores graus de liberdade (19,6% no caso da Venezuela, 24,9% dos argentinos; 25% das bolivianas, 26,7% das chilenas, 31% dos mexicanos. Isso poderia estar significando ou uma atitude crítica às falhas do projeto de desenvolvimento econômico nacional na condução feita pelo executivo nas últimas décadas, ou até mesmo uma posição muito objetivista em que o bem-estar material é concebido como um valor que aceita capaz de aceitar alguns sacrifícios de liberdades civis e políticas. Já o caso brasileiro é mais equilibrado: as garantias econômicas não podem se pensar, nem perceber, como decoladas das garantias civis e políticas, e, provavelmente estas são percebidas como condições que afirmam as garantias econômicas.

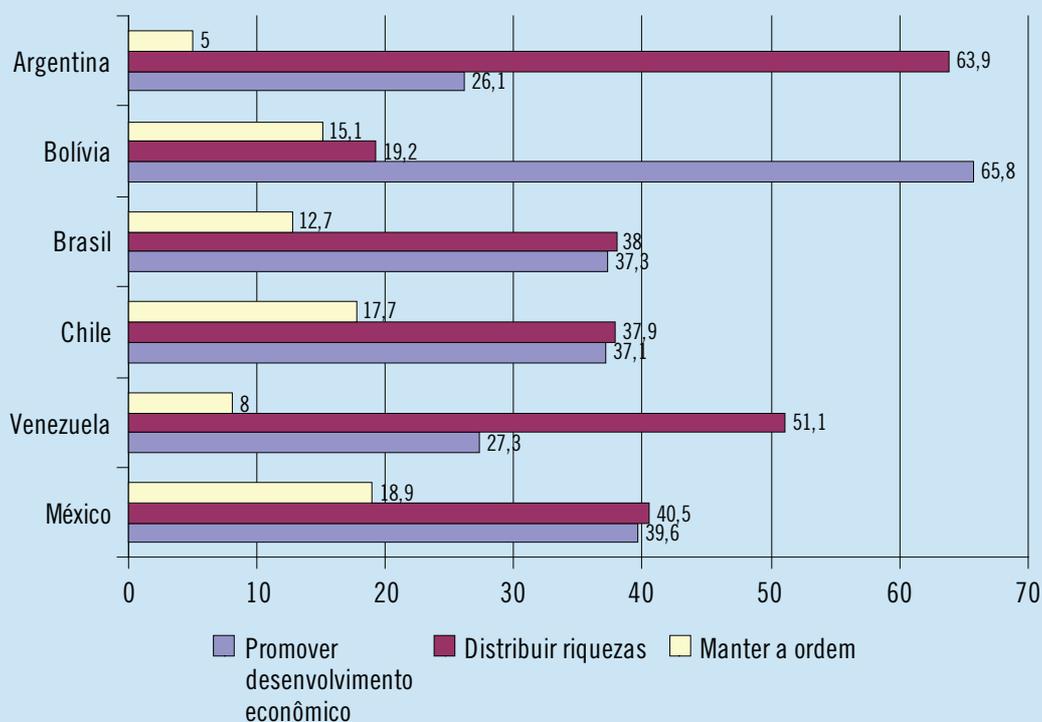
Outro dado reforça essa percepção. Uma parcela das elites dos países sul-americanos e mexicanas aceitaria restrições em suas liberdades civis e políticas, se significasse maior crescimento e desenvolvimento dos indivíduos quando se inquire, de maneira agregada, sobre quais deveriam ser as prioridades do Governo. 43% e 37% membros das elites apontam a distribuição de riquezas e o crescimento econômico, respectivamente, como as atividades mais importantes do Governo. Manter a ordem e proteger as liberdades são apontadas como atividades importantes por 13% e 5%, respectivamente. Em outras palavras, parece existir uma concessão mais forte à idéia de que assumir os valores democráticos não significa necessariamente defender igual prioridade de execução para todos os princípios.

É verdade que as elites, em termos de valores, consideram a defesa da democracia e as liberdades civis acima dos

ganhos econômicos, no entanto, esperam que os Governos priorizem a agenda econômica dando menor ênfase ao funcionamento das instituições. De forma geral, a definição das prioridades governamentais envolve a análise sobre os problemas centrais do país, o que explicaria a falta de prioridade apontada para a agenda internacional. Nesse sentido, a agenda de segurança, desigualdade e desenvolvimento econômico são centrais e canalizam as disputas domésticas. As prioridades diferem em alguns países, por exemplo, as elites bolivianas apontam o desenvolvimento econômico como central para o Governo (65%); já as elites argentinas e venezuelanas apontam a agenda de combate à desigualdade (63,9% e 51,1%, respectivamente). Brasil, México e Chile mostram uma distribuição semelhante entre desenvolvimento e combate a desigualdade, além disso, é preciso ressaltar que a agenda de segurança tem maior peso para as elites chilenas (17,7%) e mexicanas (18,9%). No caso do Chile uma parte de sua elite parece estar ciente de que a consolidação democrática não tem conseguido resolver os problemas de insegurança do país, que permanece em aberto, e no caso de México, é necessário ressaltar que embora a prioridade dada pelo governo Calderon ao problema, e o intenso programa de combate ao narcotráfico que está sendo desenvolvido pelo atual governo mexicano, o dado para México revela uma relativa concordância, ou não tão significativa, entre elite e governo. Curioso também é notar que apesar dos altos índices de violência no Brasil, a elite brasileira atribuiu menor peso a esta questão, no que parece haver uma dissonância entre elites e o que pensa o resto do país, que em pesquisas de opinião tem reivindicado serem os problemas de segurança uma das principais prioridades do país (junto com os problemas relacionados à saúde pública).

De outro lado merecem destaque três tendências im-

Gráfico 4 Prioridades do governo por país



portantes: primeiro, a alta prioridade que as elites atribuem à distribuição da riqueza entre a população. Nesse aspecto a elite interiorizou que a completa modernização do país, e seu pleno desenvolvimento, a estabilidade institucional e até seu funcionamento como uma economia de mercado plenamente consolidada dependem de fechar essa imensa brecha social que tem caracterizado os países latino-americanos ao longo de sua história nacional. O segundo aspecto importante, é que, em média geral, as elites

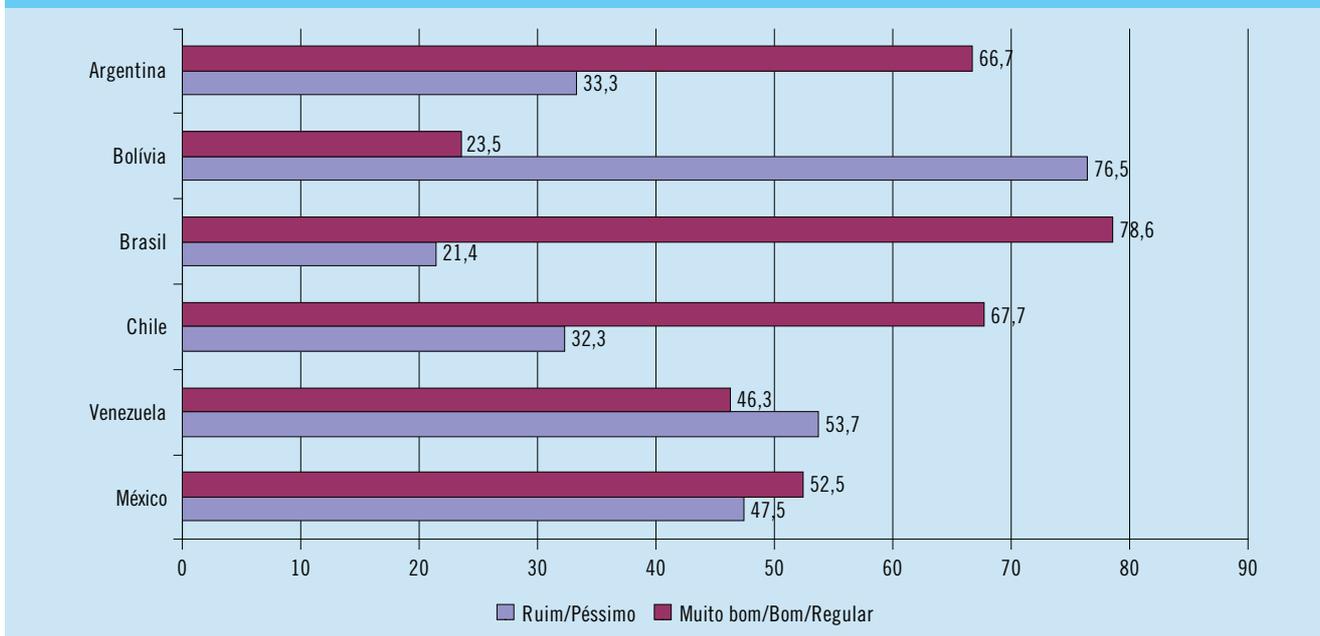
consideram o problema da inflação um problema quase liquidado (ao contrário do que aconteceu por mais de 20 anos entre a década de 80 e inícios da primeira década dos 2000. E terceiro, a elite parece ainda não perceber a importância de uma política governamental voltada para o mundo posto os desafios colocados pela globalização e a necessidade de pensar políticas públicas voltadas para a inserção internacional.

De maneira geral, no que se referem aos valores demo-

Tabela 4 Avaliação sobre a atuação do governo Por países (em %)

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Venezuela	México	Total
Este governo está resolvendo os problemas econômicos e sociais	25,6	3,8	42,2	14,6	24,3	9,0	21,4
Este governo tem capacidade para resolver, mas precisa de tempo	41,9	21,5	16,9	27,8	21,4	42,1	28,8
Este governo não tem capacidade para resolver os problemas	30,8	74,7	39,6	56,9	53,4	45,9	48,5
Nenhum governo pode resolver os problemas	1,7	0,0	1,3	0,7	1,0	3,0	1,4

Gráfico 5 Avaliação do governo



cráticos as elites sul-americanas:

- Têm alto apreço a democracia e repelem o autoritarismo;
- As elites Venezuelanas mostram uma visão mais favorável à democracia participativa em comparação as elites dos demais países. Porém, em geral. Os políticos e sindicalistas tendem a acreditar mais que os demais setores que a maior participação popular tem impactos positivos para a solução dos problemas sociais, enquanto, os empresários tendem a apoiar a democracia formal representativa;
- A maioria não escolheria a segurança econômica em detrimento de menor liberdade política e civil. A aplicação da lei é a principal função da democracia para a maioria dos entrevistados, sendo que a elite brasileira atribui à garantia da liberdade de expressão e opinião a principal função da democracia;
- Os baixos índices educacionais e altos padrão de pobreza e desigualdade impactam negativamente na democracia. Isso significaria que as elites já não consideram mais os aspectos políticos como as principais fragilidades da democracia, mas elas são apontadas nas fragilidades sociais;
- As elites divergem quanto a atribuição de prioridade do Governo: os venezuelanos e argentinos apontam a distribuição de riquezas; os bolivianos a promoção do desenvolvimento; já brasileiros, mexicanos e chilenos

dividem-se entre distribuição de riquezas e a promoção do desenvolvimento, indicando a falta de coesão entre as elites destes países nesta questão.

A avaliação do Governo

A ascensão de grupos ligados aos setores de esquerda nos países latino-americanos trouxe para o debate regional a necessidade de se adotarem políticas que corrigissem a imensa desigualdade social e econômica nos países da região. Este resultado sugere que as elites, independente do setor social, convergem com os discursos governamentais. Nas próximas seções, portanto, iremos analisar a avaliação geral da atuação do Governo e o grau de suporte as políticas de combate a pobreza e desenvolvimento e compreender em que medida as elites convergem ou divergem das posições dos governos nacionais.

Em geral, as avaliações dos respectivos Governos revelam diferenças na maneira como são avaliados os governos atuais. Mas, de maneira geral nota-se uma polarização entre os grupos de elites que consideram que os Governos estão tendo um bom desempenho (50,9%) e aquela outra proporção que acha o contrário. Nesse aspecto pode-se dizer que não há muitas surpresas. Conseqüente com muitos surveys de opinião o governo Lula teve a maior aprovação, sendo que 78,6% dos setores da elite brasileira avaliam o governo como “muito bom/bom”, já o Governo Evo Morales obteve a avaliação mais negativa: para 76,5% da elite boliviana o governo tem desempenho “ruim/péssimo”. As elites venezuelanas e mexicanas indicaram uma atitude

mais polarizada: entre os mexicanos 52,5% consideram o Governo “muito bom/bom” e 47,5% avaliam como ruim/péssimo. Já entre os venezuelanos 46,3% avaliam como “muito bom/bom” e 53,7% como “ruim/péssimo”. As três situações são de fácil explicação: no caso brasileiro, após a crise política de 2005 o governo vive um momento de aceitação entre elites e população em geral que se mantém até hoje. Bom desempenho econômico, satisfação com as políticas sociais desenvolvidas (especialmente nos campos de distribuição de renda, educação e moradia) explicam a avaliação tão positiva do governo Lula. No caso da Bolívia, uma boa proporção das elites localiza-se na região Leste do país, bastião da oposição boliviana. Mas mesmo setores da elite do Altiplano boliviano (do departamento da Paz) são adversários políticos do presidente Evo Morales. E no caso, do México, mas principalmente da Venezuela, a extrema polarização das sociedades e dos setores políticos entorno dos presidentes Calderon e Chavez explicam também a polarização das elites em ambos os países. O caso da Argentina há que ser analisado por separado: a pesquisa perguntou a avaliação ao governo de Nestor Kirchner, e não de Cristina Kirchner, portanto, não recolhe o momento em que uma boa parte da elite (encabeçada pelo setor agropecuário) teve, em 2008, um momento de amplo conflito político e institucional. Assim, o 66,7% de aprovação que é atribuído a Argentina poderia não coincidir, muito provavelmente, com a atual situação política da Argentina, em que sua presidenta vive um momento de alto desgaste político.

A avaliação sobre a atuação específica na promoção do desenvolvimento e nas políticas de superação da pobreza indica um maior pessimismo entre as elites: 48,6% consideram que o governo não tem capacidade para resolver os problemas sociais e econômicos do país e 28% acham que o governo precisa de tempo para resolver os problemas. Já 21% acreditam que o governo está agindo corretamente na resolução dos problemas do país.

Consistentemente, com sua avaliação geral positiva as elites brasileiras tendem a apresentar uma avaliação positiva do governo Lula no campo econômico e social: para

42,2% dos brasileiros o governo está agindo corretamente na solução dos problemas econômicos e sociais. Já os chilenos, venezuelanos e bolivianos tendem a apresentar uma visão mais crítica: 74,7% dos bolivianos, 56,9% dos chilenos e 53,4% dos venezuelanos consideraram que seus governos não têm capacidade para resolver os problemas do país. Nos últimos dois casos, no entanto, e principalmente nos casos da Bolívia e a Venezuela, os respectivos governos tem sido caracterizada pelo desenvolvimento de uma serie de políticas sociais, as mais famosas das quais são as chamadas “Misiones” na Venezuela. Daí que esse posicionamento de uma boa parte das elites pode ser entendido como uma critica sobre a densidade e eficácia dessas políticas publicas, e certamente, elas também estariam refletindo um juízo político, dado as polarizadas condições políticas que se vivem em países como Bolívia e a Venezuela. As elites argentinas e mexicanas, por outro lado, tendem a apresentar uma posição de cautela: para 41,9% dos argentinos e 42,1% dos mexicanos os governos estão no caminho certo, mas é preciso um tempo maior para avaliar sua atuação, no caso argentino, até porque a pesquisa reflete o período inicial da Cristina Kirchner em que os conflitos sociais com os ruralistas, e institucionais, no congresso, ainda não haviam emergido.

A avaliação geral tende a influenciar a avaliação específica nas áreas sociais e econômica. Assim, aqueles que avaliaram positivamente o governo tendem a considerar que este está agindo corretamente nas áreas econômica e social. Já aqueles que avaliam negativamente tendem a considerar que a atuação governamental não tem alcançado os resultados necessários para a superação dos problemas sociais e a promoção do crescimento econômico.

As ações do Governo Evo Morales e do Hugo Chavez não têm apresentado os resultados esperados pelos diversos estratos sociais, resultando em avaliações mais negativas. Na Venezuela, por mais que a gestão Chavez tenha tido resultados positivos na distribuição de renda, no período de 2003-2006, em que houve uma queda significativa na taxa de desemprego, da quantidade de lares pobres e no Índice de Desenvolvimento Humano (respectivamente, to-

Tabela 5
Visão sobre o papel do governo
Por países (em %)

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Venezuela	México	Total
Limitar o enriquecimento e proteger os mais fracos	51,9	13,8	22,7	28,6	40,0	42,6	33,7
Garantir a igualdade de oportunidades	38,2	68,8	66,9	55,8	42,0	51,9	54,0
É impossível garantir igualdade de oportunidades, o papel do governo é socorrer os mais pobres	8,4	13,8	6,7	9,1	15,0	3,9	8,9
Sempre haverá pobres e ricos	1,5	3,8	3,7	6,5	3,0	1,6	3,4

mando como referência os anos de 2003 e 2006, os índices passaram de 16,3% a 9,9%; de 55,1% a 33,9%; de 0,76 a 0,81)², o país sentiu os efeitos da queda do preço do petróleo e a crise internacional, o que refletiu-se no questionamento sobre a sustentabilidade do modelo bolivariano a partir de 2008.

Já o Governo Lula, que apresenta alto índice de aprovação nas pesquisas de opinião em geral, como já referido acima, tem tido maior sucesso em comunicar os avanços sociais atribuídos a sua gestão. Pode resultar até surpreendente que o governo tenha este grau de avaliação, pois alguns setores da sociedade têm apresentado fortes críticas sobre a lentidão do Governo nas áreas de investimento e na regulação das taxas de juros. Por outro lado, o crescimento econômico alcançado pelo país em 2007-2008 foi suficiente para criar uma atmosfera otimista e a percepção de melhora nas condições sociais do país.

Em suma, no que diz respeito a avaliação geral dos governos as elites apresentam:

- Em geral uma visão positiva sobre as atuações dos atuais Governos;
- O governo Lula é o mais bem avaliado, enquanto o Governo Morales tem a pior avaliação comparado aos demais governos;
- A elite venezuelana é a que mostram maior polarização quanto a avaliação do Governo Hugo Chavez, dividindo-se entre pró e anti-Chavez;
- A elite brasileira consideram que o Governo Lula está resolvendo os problemas do país; já os bolivianos e venezuelanos são mais pessimistas nas suas visões sobre a capacidade do Governo em resolver os problemas sociais e econômicos.

- E elite mostrou maior cautela na avaliação do Governo de Cristina Kirschner, provavelmente pelo pouco tempo que sua gestão tinha quando foi realizada a pesquisa.

Estratégias de superação das desigualdades sociais e econômicas e políticas de desenvolvimento

De maneira geral, as elites acreditam no igualitarismo e não consideram negativamente os efeitos da distribuição de renda. Para 65% dos entrevistados em geral tudo que uma sociedade produz deveria ser distribuído com maior igualdade e apenas 23% consideram que as políticas de distribuição de renda podem trazer prejuízos para os indivíduos mais competentes.

As elites bolivianas e venezuelanas são as mais críticas quanto ao impacto das políticas distributivas para a sociedade: 45,5% dos bolivianos e 40% dos venezuelanos consideram que políticas distributivas trazem distorções, prejudicando aqueles que são mais competentes. A atitude dos venezuelanos e bolivianos revela a crítica ao modelo de política distributiva aplicada nos países, que busca atingir setores amplos da sociedade. Nos dois países, os governos optaram por políticas distributivas universalistas e a implantação de um modelo que conserva vestígios socialistas, enquanto, países como Brasil, Chile e México tem optado por políticas focalizadas e dirigidas a grupos mais vulneráveis na escala social.

As posições divergentes podem ser notadas quando se analisa a avaliação sobre as ações dos governos no combate da pobreza e desigualdade social. Para a maioria dos entrevistados (54%) a função do Governo é garantir oportunidade de igualdade a todos os membros da sociedade, por outro lado, 33% consideram que o Governo deveria imple-

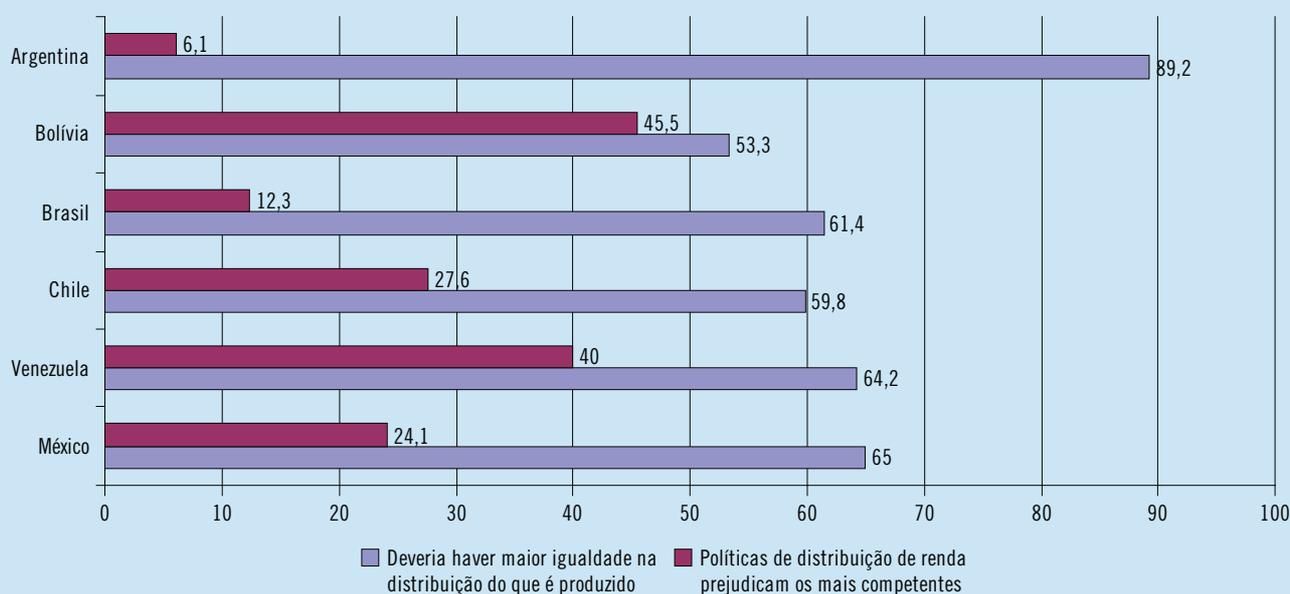
Tabela 6
Diagnóstico sobre as causas da pobreza
Por países (em %)

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Venezuela	México	Total
Ausência de oportunidades e concentração de riquezas	27,1	23,3	30,9	32,9	17,6	59,6	33,0
Excesso de corrupção no país	11,5	27,6	29,3	—	35,8	37,8	28,4
Não cumprimento das funções do Estado	21,8	10,5	27,3	19,2	24,3	42,7	25,4
Falta de empenho das elites	20,2	6,0	23,5	12,0	19,4	24,5	18,5
Falta de vontade dos políticos	16,2	17,9	19,9	11,0	16,5	21,5	17,2
Atraso geral do país	7,8	25,0	15,0	9,8	12,3	15,0	13,6
Criminalidade e tráfico de drogas	6,3	1,2	13,6	9,1	15,9	8,3	9,6
Falta de vontade dos pobres	2,3	2,3	3,8	1,3	7,4	4,2	3,4

Obs: os entrevistados avaliaram cada fator numa escala de 0 a 10, sendo 0 pouca importância negativa e 10 muita importância. A tabela mostra a porcentagem de respondentes que indicaram o valor 10 para cada fator. Por isso, a soma de porcentagem de cada país não totaliza 100%.

Gráfico 6

Opinião sobre as políticas de distribuição de renda



mentar políticas que, de um lado, limitassem o enriquecimento de alguns setores sociais e, por outro lado, protegessem os mais pobres dos efeitos criando uma rede de proteção a estes grupos. Somente, 8,9% consideram que o Governo deve apenas voltar-se para políticas de socorro aos mais pobres pontuais. As elites brasileira e boliviana tendem a atribuir ao Governo o papel de garantir a igualdade de oportunidades a todos (64% dos entrevistados brasileiros e 63% dos bolivianos). Enquanto, os setores das elites argentina, venezuelana e mexicana (51,9%, 40% e 42,6%, respectivamente) tendem a considerar que a função do Governo é limitar o enriquecimento de setores e proteger os pobres.

O diagnóstico sobre os fatores que mais afetam as condições de pobreza na América Latina são: a alta concentração de renda no país (33% consideram este fator com muito importante para explicar as causas da pobreza), o excesso de corrupção no país (38%) e a ausência de políticas sociais do Estado (25% apontam este fator como muito importante). Chame-se a atenção para o impacto que teria a corrupção como causa da pobreza. Provavelmente as elites estão percebendo um escoamento significativo de recursos públicos para mãos privadas de maneira ilícita, mas o que chama atenção é que implícito na avaliação das elites está a idéia de que os problemas derivados da pobreza têm na promiscuidade do público e privado sua mais profunda causa que rivaliza em importância, com a ausência do poder público no campo das políticas públicas sociais.

As elites mexicanas são as que em maior proporção apontam a ausência de oportunidades e a concentração de

riquezas com fatores causadores da pobreza no país (59,6% dos entrevistados mexicanos). Em comparação as elites dos demais países, as elites daquele país também mostram maior crítica a falta de ação do Estado no combate a pobreza: 42,7% atribuem a falta de ação Estatal um fator importante para a existência de pobreza no país. Quer dizer, esse tono sempre mais crítico das elites mexicanas parece revelar que se bem as elites sul-americanas fazem fortes críticas àqueles fatores que geram a pobreza, no entanto, o quadro social sul-americano, e a presença do Estado, é melhor se comparado com o teor das críticas feitas pela elite mexicana. É surpreendente, por exemplo, nesse sentido, que entre os bolivianos apenas 10,5% atribuem a falta de ação do Estado a causa da pobreza, isso apesar da responsabilidade que as elites estatais bolivianas têm neste país pelos altos índices de pobreza. Seguindo uma tendência nas percepções do conjunto das elites, o aspecto da corrupção aparece como causa profunda da pobreza na visão de parcela das elites bolivianas, por outro lado, a alta corrupção (27,6% dos entrevistados) e o atraso do país (25% dos entrevistados) são os fatores que mais impactam nas precárias condições sociais do país.

A percepção das elites brasileiras sobre as causas da pobreza não é homogênea, exceto que apenas uma pequena minoria (3,8%) considera que a falta de empenho dos pobres é um elemento importante para a causa da pobreza no país. Em outras palavras, ainda há um setor conservador que pensa que acredita que a origem da pobreza tem origem em causas subjetivas próprias a indivíduos e não

às condicinaidae4s impostas pelo desenvolvimento histórico de estruturas sociais e políticas injustas e desiguais. A ausência de oportunidades e também o excesso de corrupção são os fatores mais importantes. De outro lado, um aspecto que ressalta fortemente é que se há uma elite que faz o “meu culpa” pela perante a pobreza do país essa é a brasileira. Para 23,5% da elite deste país a própria falta de empenho das elites nacionais resultam na causa da pobreza no país. A pesquisa pode captar quanto o discurso sobre o reconhecimento do egoísmo das elites brasileiras e a sua falta de empenho na solução dos problemas nacionais era bastante recorrente em alguns setores.

Entre as medidas gerais que os Governos devem adotar com impacto positivo no combate a desigualdade social, 35% consideram o aumento da eficácia dos serviços públicos seria muito importante para a superação dos problemas sociais do país, seguidos 29,5% consideram que o crescimento econômico é muito importante. A tributação progressiva é vista como uma medida importante por 25% dos entrevistados, sendo que no México e na Argentina este percentual sobre para 38,7% e 33%, respectivamente. Já a tributação de grandes fortunas é apoiada por 28% dos entrevistados que consideram uma medida importante para a política de combate a desigualdade social. Interessante notar que a prioridade dada aos serviços públicos pode estar significando até o reconhecimento do conjunto da elite que nem a tese de um Estado grande, como pretendem setores estatistas, nem a tese de um estado neoliberal pequeno tem dado significativas respostas, em termos de eficácia, as impactos derivados dos problemas com os ser-

viços públicos.

Observa-se nas elites brasileiras uma visão favorável à expansão dos gastos públicos no combate à desigualdade, diferentemente das bolivianas que rejeitam em sua maioria esta opção de política. Na origem dessa resistência novamente pode estar presente a clivagem regional, a idéia de que a região do Leste da Bolívia seria a principal financiadora desse gasto, mas também uma razão de ordem histórico recente: durante a década de 90 o modelo neoliberal de cortes nos gastos públicos foi considerado muito sucesso pelas elites bolivianas. A Bolívia do primeiro governo de Sanches de Lozada (1994-1998) (quem teve que abandonar o governo no segundo mandato nos anos 2000) era considerada pelo pensamento liberal latino-americano uma das experiências melhor sucedidas. Então essa certa saudade neoliberal mais recente pode estar influenciando a percepção das elites bolivianas.

De outro lado, as elites bolivianas e chilenas convergem em considerar que a abertura econômica ao investimento estrangeiro seria uma política de maior impacto no combate a desigualdade: 36% dos bolivianos e 30,7% dos chilenos consideram que a abertura econômica é importante para o combate da desigualdade econômica e social nestes países. Se o legado neoliberal recente pode explicar essa percepção positiva das elites de Bolívia e o Chile (e provavelmente no caso do Chile o investimento estrangeiro teve um papel importante real), o índices mais baixos no resto dos países em relação a esse mesmo aspecto pode estar indicando que as elites (argentinas, brasileiras, venezuelanas e mexicanas) ainda acreditam que essa função é respon-

Tabela 7
Políticas importantes no combate à desigualdade
Por países (em %)

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Venezuela	México	Total
Aumentar a eficiência dos serviços públicos	16,3	36,5	41,2	47,6	38,2	44,1	38,2
Financiar o crescimento econômico	25,2	29,4	25,0	26,4	24,5	45,4	29,3
Tributar as grandes fortunas	39,4	17,6	25,0	23,3	23,9	43,2	28,7
Tornar a tributação sobre a renda mais progressiva	33,3	13,4	19,9	21,4	20,4	38,7	25,1
Expandir os gastos públicos	20,0	8,2	28,0	19,0	21,1	38,6	23,8
Implementar a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas	21,4	6,0	22,0	20,0	22,7	32,4	21,8
Abrir a economia para o investimento estrangeiro	4,6	36,0	13,6	30,7	20,9	19,3	19,9
Reduzir a interferência do governo nas atividades econômicas	2,3	4,9	9,0	7,5	10,2	8,0	7,2
Controlar o crescimento da população	2,3	3,6	10,2	0,6	9,3	4,9	5,3

Obs: os entrevistados avaliaram cada fator numa escala de 0 a 10, sendo 0 pouca importância negativa e 10 muita importância. A tabela mostra a porcentagem de respondentes que indicaram o valor 10 para cada fator. Por isso, a soma de porcentagem de cada país não totaliza 100%.

sabilidade primária do próprio estado.

O aumento da eficiência dos serviços públicos é um dos temas centrais da agenda dos países latino-americanos, por isso, não é surpreendente que este fator seja apontado pelas elites, exceção dos argentinos. De novo aqui deve ser percebida uma crítica latente ao Estado e a iniciativa privada (esta via das privatizações) sobre o fracasso de projetos e empresas que administram esse ramo do cotidiano do cidadão. E reforça a idéia, impensável nos anos 90, de que a presença estatal é fundamental. O mesmo acontece o tipo de ação do Estado no fomento do crescimento econômico, em que uma parcela das elites são favoráveis a maior ativismo e políticas estatais.

Os dados podem estar revelando que até a própria elite, antes tão convicta das benesses do modelo neoliberal já começam a flexibilizar esse pensamento. Veja-se, por exemplo, que apenas uma minoria acredita que redução da presença do Estado na economia pode aumentar a desigualdade e, em outro sentido, grande parcela das elites aceita a presença do Estado como financiador do crescimento econômico. No entanto, é necessário precisar que o termo “financiar a economia” pode ter vários sentidos e graus de participação do Estado, tanto como estimulador por meio de ações tributárias e pacotes de estímulo, como um Estado investidor e nacionalizante, como no caso da Venezuela e Bolívia. A presença do Estado como indutor do crescimento é visto favoravelmente pelas elites, sendo as elites mexicanas as mais favoráveis e as venezuelanas os menos favoráveis.

Também é necessário ressaltar que a maioria das atenuam posições extremas (ou Estado ou iniciativa privada) na atuação mais direta do Estado na economia, indicando que esta é uma função da iniciativa privada. “Numa escala de 1 a 10, sendo 1 (um) apenas o Estado responsável pela

produção de riqueza” e 10 (dez) “apenas iniciativa privada responsável pela produção de riqueza”, é possível notar que as elites assumem uma posição intermediária, ou seja, não consideram que a atividade econômica deve ser restrita nem ao Estado, nem a iniciativa privada. No entanto, persiste levemente a tendência é atribuir a iniciativa privada a prerrogativa na produção econômica.

Os dados são consistentes com o passado, de sucesso ou questionamento neoliberal ou não mais recente. Chile é o Estado que mais tende a considerar a iniciativa privada como produtora de riqueza na sociedade: para 13% dos chilenos a iniciativa privada deve produzir riqueza no país, enquanto este percentual é de 7% nas elites em geral. Já na Venezuela, no qual o Governo Hugo Chavez tem aplicado políticas nacionalizantes, e em que há um questionamento neoliberal forte, a visão favorável a iniciativa privada é comparativamente menor do que no Chile. A elite Venezuela tende a apresentar uma posição mais estatista do que as demais: 6.4% dos venezuelanos acreditam que apenas o Estado deve produzir a riqueza no país, enquanto, 1,9% dos chilenos consideram o mesmo.

O regime de governo socialista, como o difundido pela elite estatal venezuelana no poder, é rejeitado fortemente: 78% discordam que seria uma alternativa viável para o seu país. Mesmo no caso da Venezuela pode ser aferida essa tendência. As elites argentina e venezuelana mostram uma divisão no apoio as políticas socialistas: 66% dos argentinos e 62% dos venezuelanos discordam que o socialismo é um modelo viável para resolver os problemas sociais e econômicos do país, enquanto 34% e 38% dos argentinos e venezuelanos, respectivamente, concordam com a implementação de políticas socialistas.

No caso venezuelano, o apoio a um modelo de socialismo do esta diretamente associado a avaliação do Governo,

Tabela 8
Grau de apoio a políticas públicas
Por países (em %)

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Venezuela	México	Total
Ensino gratuito em todos os níveis	66,9	39,8	47,1	32,1	59,3	66,9	51,6
Saúde universal, garantida pelo Estado	72,2	50,6	65,8	42,8	61,9	67,1	60,3
Programa de renda mínima	42,7	25,9	31,0	29,4	31,2	39,3	33,6
Cotas para grupos minoritários	12,7	19,0	20,9	14,6	36,9	37,5	23,3
Estabilidade no emprego	31,0	33,3	12,4	27,6	46,0	44,7	30,8
Aposentadoria e seguro-desemprego garantidos pelo Estado	41,8	21,7	35,3	36,4	40,2	43,4	37,3
Reforma agrária	14,6			10,9	31,2		
Cotas para grupos minoritários em empregos	19,2	10,0	15,5	7,4	30,6	32,6	18,9
Privatização da seguridade social	0,0	8,0	4,3	6,8	7,2	6,2	5,2

sendo que aqueles que avaliam positivamente o Governo Hugo Chavez tendem a apoiar as políticas socialistas. Por outro lado, aqueles que avaliam negativamente o Governo tendem a não apoiar suas políticas socializantes.

Entre as elites argentinas o quadro é mais complexo, pois o Governo não tem adotado um discurso de implantação de políticas socialistas, apesar da simpatia as propostas de Chavez. Os resultados indicam que as elites argentinas mostram maior simpatia às políticas chavistas em comparação as elites dos demais países.

No entanto, as elites bolivianas rejeitam em sua grande maioria a opção socialista. Esta atitude está associada a avaliação negativa do Governo Morales, conseqüentemente, sua bandeira de implementação do socialismo é rejeitada pelos diferentes setores da elite do país.

No Brasil e Chile a esmagadora maioria considera que o socialismo não é uma alternativa para a resolução dos problemas do país. Assim, os Governos de esquerda, em ambos os países, não teriam suporte entre suas elites para a implementação de um modelo semelhante ao venezuelano.

Quanto às políticas públicas específicas e setoriais, as elites tende a apoiar políticas públicas voltadas para a universalização da educação e da saúde (52% e 60%, respectivamente). Importa ressaltar que há que há um significativo apoio às políticas focalizadas e dirigidas a determinados grupos: 33% são totalmente favoráveis a política de renda mínima; 30% garantia a estabilidade no emprego; 25,5% é favorável a reforma agrária; 23% favorável a cotas para grupos minoritários. Quanto à privatização dos serviços sociais, apenas 5,2% seriam favoráveis a privatização da seguridade social, que evidentemente a elite entende que

deve ser uma função estatal.

Entre as elites venezuelanas e bolivianas, respectivamente, 46% e 33,3% dos entrevistados são favoráveis as políticas voltadas para a garantia do emprego, em contraste com apenas 12,4% da elite brasileira. Já a reforma agrária, um tema histórico no país, na agenda boliviana, apenas 16,7% das elites do país se dizem favorável.

Entre as elites chilenas a garantia de aposentadoria e seguro desemprego tem uma ligeira diferença comparada à política educacional: 36,4% são favoráveis a aposentadoria garantida pelo Estado e 32,1% são favoráveis a política de educação para todos. Estes dados refletem o debate no país sobre a privatização ou não do setor de seguridade social.

O Brasil e o México possuem programas compensatórios de renda considerados modelos internacionais. No entanto, em ambos os países as elites apresentam uma posição intermediárias sobre

Gráfico 7
Socialismo é modelo viável?

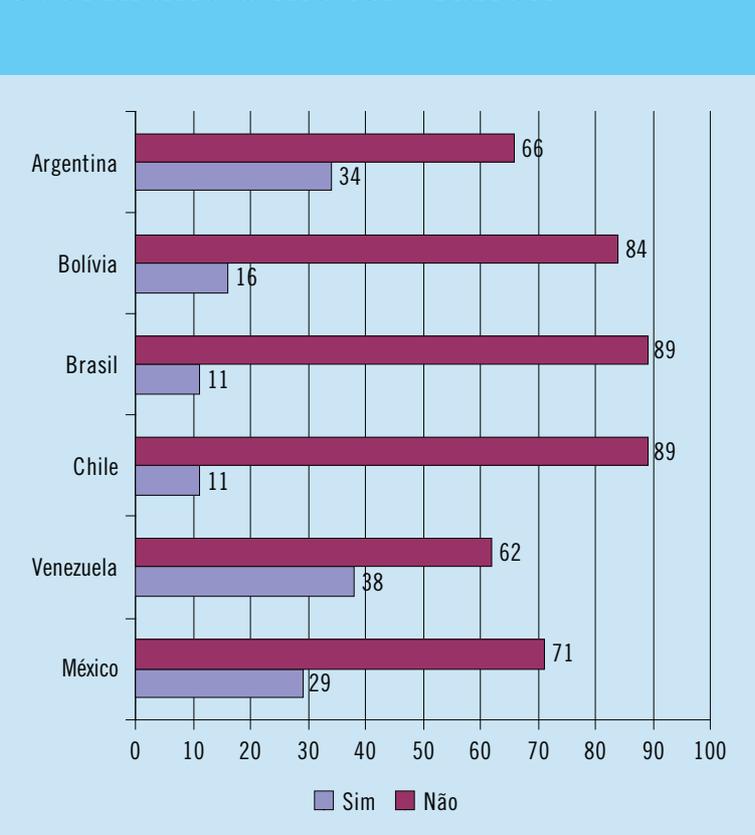


Tabela 9
Qual deveria ser a prioridade do governo

Por ordem de importância (em %)

	Primeira	Segunda	Terceira
Melhorar os índices educacionais	36,1	23,2	13,1
Erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades	34,1	29,5	11,8
Aumentar a participação popular	2,0	8,7	9,3
Aumentar a integração do país com a América do Sul	0,8	1,9	6,6
Preservar o regime democrático	13,1	14,5	17,6
Garantir o crescimento econômico	9,7	13,4	20,0
Proteger o meio-ambiente	0,2	1,0	6,1
Integrar a economia no mercado mundial	0,4	2,3	5,4
Garantir a ordem e a segurança pública	3,5	5,5	10,0

estes programas: 31% no Brasil e 39,3% no México apresentam uma visão muito favorável as políticas de renda mínima. Nestes países diversos setores questionam a sustentabilidade e a efetividade destas políticas no longo prazo no combate a pobreza e desigualdade social.

De maneira geral, as elites latino-americanas:

- Apóiam a atuação do Estado na aplicação de políticas de combate a pobreza e desigualdade;
- Têm uma atitude favorável ao igualitarismo e percebem positivamente as políticas distributivas;
- Tendem a rejeitar políticas socializantes e acreditam que a incitativa privada é responsável pela produção de riquezas;
- As elites venezuelanas são mais favoráveis a políticas estatizantes e a maior presença do Estado na economia, do que os chilenos que mostram uma posição mais liberal;
- Políticas voltadas para a tributação de grandes fortunas tem maior apoio entre as elites argentinas e mexicanas;
- As elites brasileiras e mexicanas tendem a apoiar políticas de expansão de gastos sociais, ao contrário dos bolivianos que rejeitam a expansão de gastos como política de combate a desigualdade e pobreza;
- As bolivianas e chilenas tendem a apoiar as políticas de abertura da economia ao investimento externo;
- As elites tendem a apoiar as políticas públicas nas áreas de educação, saúde e seguridade social. É menor o apoio as políticas focalizadas e compensatórias, como renda mínima e cotas para minorias.

As elites e o Regionalismo

O regionalismo é um tópico enfatizado por grande parte dos governos da região, sendo que há um consenso no nível governamental que o aprofundamento da integração regional é essencial para o crescimento e desenvolvimento dos países. Além disso, a ascensão dos governos de esquerda trouxe para a discussão sobre a necessidade de políticas de combate as desigualdades e a pobreza no plano regional. A superação da pobreza e desigualdade seria fator essencial para se alcançar o pleno desenvolvimento regional.

Em geral, as elites consideram que a integração regional pode trazer impactos positivos no combate a pobreza e no desenvolvimento econômico do país. As elites argentinas são os que mostram maiores expectativas com relação ao impacto da integração regional na solução dos problemas sociais. É preciso ressaltar que a economia argentina é bastante dependente dos seus parceiros regionais, principalmente da economia brasileira.

As elites bolivianas e venezuelanas também mostram uma alta expectativa: em ambos os países 78% das elites concordam que a integração regional é a solução para os problemas sociais. A elite mexicana também apresenta um comportamento favorável a integração regional, embora não aparece claro qual a integração com que seria mais favorável. De qualquer maneira o que se deve destacar é a visão positiva que e a boa percepção sobre desenvolvimentos positivos que a idéia de integração tem entre as elites pesquisadas.

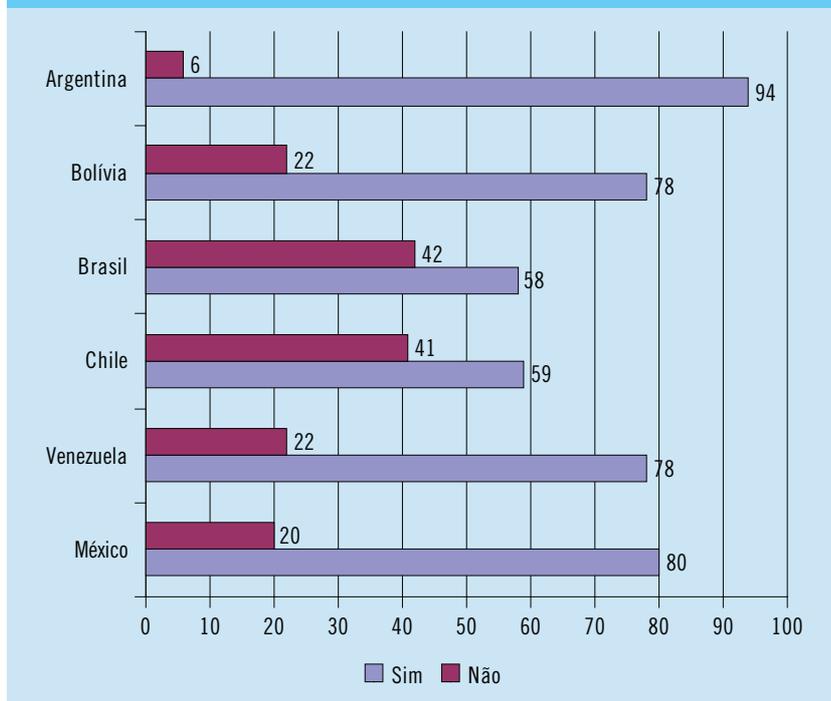
No entanto, em alguns casos essa correlação positiva entre integração e melhora nos índices de desigualdade social tende a não ser tão consensual. As elites chilenas e brasileiras são mais céticas sobre o impacto da integração regional: 42% entre as brasileiras e 41% entre as chilenas não acreditam que integração possa ser a solução para os problemas sociais. Este dado revela que as elites destes paí-

Tabela 10
Prioridades nas relações internacionais
Por países (em %)

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Venezuela	México	Total
Aproximar-se dos países mais desenvolvidos	19,2	40,2	40,2	55,6	29,7	35,7	37,8
Aproximar-se dos países da América Latina	52,0	40,2	9,2	13,1	35,1	27,1	26,6
Exercer liderança entre os países sul-americanos	13,6	5,7	10,3	14,4	9,9	20,7	12,9
Exercer liderança entre os países emergentes	1,6	3,4	18,5	5,6	7,2	6,4	8,1
Aliar-se prioritariamente aos países pobres ou emergentes	12,8	6,9	11,4	11,2	13,5	5,0	10,3
Proteger o planeta contra as mudanças climáticas	0,8	3,4	10,3	0,0	4,5	5,0	4,3

Gráfico 8

A integração tem impacto positivo no combate à desigualdade?



ses tendem a considerar a integração estritamente nos seus aspectos econômicos, não atribuindo à ação regional um impacto direto na solução dos problemas sociais. Neste sentido, as expectativas das elites brasileiras e chilenas não convergem com a atitude argentina sobre a amplitude da integração e seu impacto.

Na percepção das elites a agenda doméstica é prioritária, quando o parâmetro de comparação é a atuação regional. Menos de 1% dos entrevistados apontou a integração entre os países da América do Sul como prioridade, sendo que a promoção do desenvolvimento e políticas de combate a pobreza são apontadas como as principais prioridades por, respectivamente, 36% e 34% dos membros da elite. E outras palavras, ainda persiste entre as elites uma idéia muito forte do descolamento ou separação dos assuntos internos e os assuntos domésticos, ou do impacto positivo que pode ter processo externos, como a integração, sobre as fragilidades sociais internas, e mesmo até as fragilidades políticas.

Essa mesma atitude parece estar presente entre as elites quando julgam as prioridades regionais: convergem com os discursos dos governos sobre a prioridade da agenda social, no entanto, a divergem quanto a importância que os governos atribuem à integração regional (que parece achar excessiva).

Numa época de ascensão de governos de Esquerda em toda América Latina, a percepção sobre o impacto dos go-

vernos de esquerda no aprofundamento da integração também mostra divergência entre os setores das elites. Quando questionados se os governos de esquerda na região favorecem um aprofundamento da integração, 46,2% concordam totalmente que os governos de esquerda aumentam a integração e 53,8% discordam totalmente. De qualquer maneira não deixa de ser interessante o bom número dos que concordam, porque de alguma maneira assumem a idéia, hoje bastante comum, de que projetos governamentais de Esquerda são canalizadores dos processo de integração, embora a ascensão de governos de esquerda têm questionado essa idéia, ao mostrar que a integração é um processo difícil de atingir independente que tipo de regime político, e sua visão ideológica, seja majoritária na região.

Os chilenos são os mais críticos na avaliação de que os novos governos de esquerda abrem mais canais de comunicação e podem aprofundar a integração.. Certamente isso revela o caráter mais pragmático com que os setores chilenos, e não só as elites daquele país, encaram a integração. E até revela aspectos mais es-

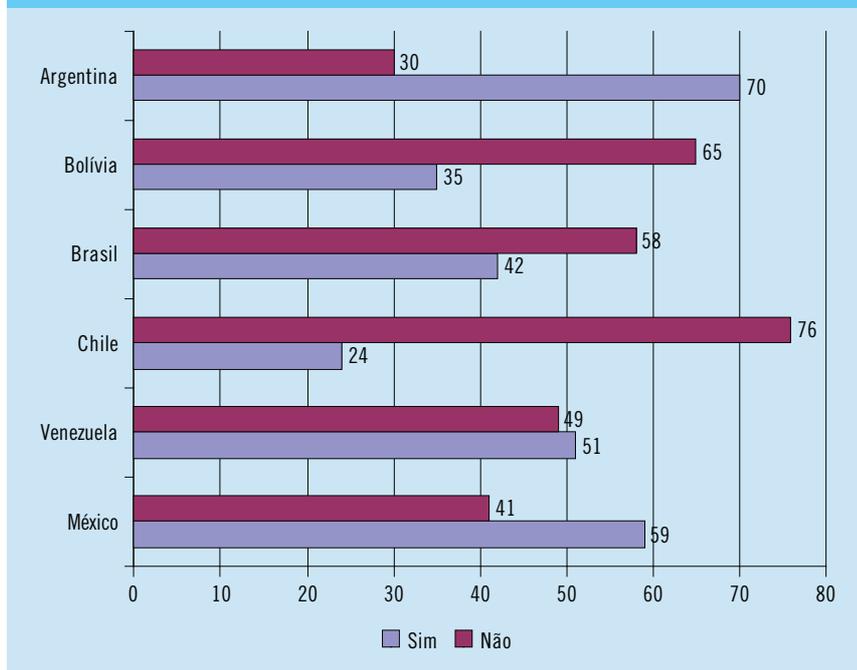
pecíficos das relações difíceis do Chile com países como a Venezuela e a Bolívia, hoje considerados governos de uma esquerda nacionalista. As elites argentinas, por outro lado, tendem a ter uma opinião positiva sobre o impacto da esquerda nos assuntos de integração regional. Esta atitude otimista converge com a alta expectativa dos argentinos sobre o impacto da integração regional. Certamente a Argentina se tem beneficiado tanto do Mercosul como do tipo de integração promovida pela Aliança Bolivariana (lembre-se que em 2007 a Venezuela comprou uma parte da dívida externa da Argentina e com a qual tem assinado importantes parcerias na área de petróleo.

No caso brasileiro, observa-se uma polarização no interior das elites: sendo 58% consideram que os governos têm impacto negativo na integração e 42% apresentam uma visão positiva. As ações do presidente Morales, na questão da exploração do gás, e os contenciosos com o Paraguai sobre a questão de Itaipu também ampliaram a crítica em relação a forma como o Governo Lula tem negociado com estes governos. A aproximação ideológica é, muitas vezes, vista negativamente, pois o governo Lula torna-se sensível a determinadas demandas que afetam os interesses de setores da indústria brasileira.

Entre as prioridades internacionais do país, 37,8% acham que o país deve se aproximar dos países desenvolvidos, sendo que 26,6% consideram que a América Latina deveria

Gráfico 8

Governos de esquerda favorecem a integração?



ser a prioridade internacional do país. Os resultados sugerem a falta de uma visão homogênea entre categorias de elites, sendo que os empresários tendem a apresentar uma visão menos favorável à integração do que os demais grupos. Os países em que seus elites são mais favoráveis a integração regional são Bolívia e Venezuela: para 42,2% dos bolivianos e 35,1% dos venezuelanos consideram que a América do Sul deve ser a prioridade do seu país; enquanto entre 9,2% dos brasileiros atribuem o mesmo peso a integração regional nas prioridades do seu país.

No caso do Brasil, os resultados indicam uma clara divergência entre a posição da elite governamental e a visão do resto das elites: enquanto, os primeiros pensam uma política voltada para a agenda regional e também dos países em desenvolvimento, a elite considera que a prioridade central do país deve ser a aproximação com os países desenvolvidos. Já a Argentina, Bolívia e Venezuela mostram uma maior convergência entre as posições governamentais e as visões das elites.

Em suma, as elites mostram expectativas distintas sobre a integração regional e seu efeito para a promoção do desenvolvimento.

- As elites brasileiras e chilenas mostram maior ceticismo, enquanto, argentinos, bolivianos e venezuelanos são mais otimistas;
- As prioridades domésticas são apontadas como mais prioritárias que as agendas internacional e regional;

- As elites brasileiras mostram maior cautela sobre os efeitos positivos da ascensão dos governos de esquerda para o aprofundamento da integração regional. Venezuelanos e bolivianos mostram-se mais otimistas quanto aos efeitos da ascensão de Governos de esquerda no âmbito regional;

- As prioridades nas alianças também são um pouco polarizadas: enquanto que as elites de países andinos tendem a privilegiar uma aliança estratégica dentro da América Latina as elites brasileiras e chilenas já se mostram mais divididas a esse respeito.

Considerações finais

De maneira geral, os resultados indicam que as elites sul-americanas tem fortes valores democráticos e apontam que a desigualdade e a pobreza são os temas centrais da agenda doméstica e os Governos devem adotar medidas para resolver-los. No entanto, existem algumas posições divergentes que refletem as polarizações e disputas no plano doméstico.

- As elites venezuelanas e bolivianas mostram maiores polarizações e percepções divergentes entre os diferentes setores; principalmente no que se refere a avaliação dos Governos Chavez e Morales
- As elites brasileiras e chilenas convergem suas atitudes e opiniões quanto à baixa prioridade à integração regional e ao desenvolvimento econômico;
- As elites venezuelanas mostram-se mais estatistas e nacionalizantes, sendo que as elites chilenas mostram-se mais liberalizantes e pouco favoráveis a atuação do Estado;
- As elites brasileiras e mexicanas tem visões intermediárias sobre o papel do estado na economia, apoiando em algumas situação e não em outras;
- As elites mostram grande apreço aos valores democráticos, mas divergem quanto ao papel da democracia participativa e formal.

Notas

¹ Todos os quadros deste artigo foram elaborados em base no mesmo survey realizado pelo NUPRI/USP.

² Ver: Lopes Maya, Margarita & Lander, Luis. "Venezuela em direção ao século XXI?", *Política Externa*, Vol 15 (março a maio, 2007), p. 9.

Manobra de crise e evacuação de não-combatentes

Sabrina Evangelista Medeiros

Denise de Souza Soares

Este artigo tem como foco a ampliação das discussões que tocam a complexidade da gestão de uma crise de amplo espectro e a necessidade de engajamento militar em uma situação de emergência, como no caso de uma operação de evacuação de não combatentes. Embora existam situações históricas de envolvimento de agências estatais de diversas funções com forças policiais e armadas em operações deste tipo, a literatura acadêmica tem pouca tradição em reunir os aspectos mais relevantes da gestão de crise, aqui qualificada como manobra de crise, àqueles de ordem operativa. Os resultados positivos de uma missão estratégica e tática dependem, pois, do entendimento razoável dos riscos, condicionantes, atores e processos em questão, que procuramos abordar neste artigo, como consequência do crescente interesse nesta temática no Brasil.

Palavras-chave: crises internacionais, gestão de crise, evacuação de não-combatentes

This article focuses on the expansion of the discussion that is connected to the complexity of managing a broad spectrum crisis and the need of military engagement in an emergency situation, as in the case of a noncombatants' evacuation. Although there are historical situations of states agencies involvement with the police and military forces in such operations, the academic literature has little tradition to gather the most relevant aspects of crisis management operation, here described as manouver, to those operative. The positive results of a mission strategy and tactics are thus dependent on the reasonable understanding of the risks, constraints, actors and processes involved, what we seek to address in this article, as a consequence of the growing interest in this subject in Brazil.

Key Words: international crises, crisis management, non-combatant evacuation.

Desde o fim da guerra fria, o foco da defesa aos civis deslocou a maior parte dos esforços intergovernamentais e intragovernamentais para emergências e desastres de ordem natural e guerras civis. A gestão decisória, política e operativa, associada às crises de ordem civil, ganhou contornos complexos em função da demanda de coordenação entre um número cada vez maior de agên-

cias governamentais, atores não-governamentais e tratativas ligadas aos direitos humanos.

Termos como gestão de crise, gerência de emergência, prontidão e emergência e planejamento de contingência estão todos vinculados à elaboração de protocolos de ação para o caso de risco à população. De outro modo, as operações de evacuação de não-combatentes tornam a gestão de crise neste caso mais exclusiva; isso porque a responsabilidade de proteger está associada aos grupos de nacionais cuja defesa se faz fora do seu território.

Embora tamanha restrição possa parecer, por vezes, estranha à defesa humanitária de ordem geral, esta operação se dá desta forma exatamente porque a coordenação de ações políticas estatais distintas deve ocorrer somente

Sabrina Evangelista Medeiros é doutora em Ciência Política pelo IUPERJ e Professora-Adjunta do EGN/MB-PPGHC/UFRJ.

Denise de Souza Soares é mestre em Direito Internacional e Professora-Adjunta da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas do IBMEC-RJ.

tempos depois da crise se estabelecer, de acordo com os princípios de intervenção expressos pelo direito internacional. Nesse sentido, a proteção de civis nacionais de determinado país, organizadamente, sempre se dará antes de qualquer outro tipo de intervenção, política ou militar, conjunta ou não.

Portanto, a gestão de crise é tanto representada pelas ações de tentativa de contenção da crise, quanto pelas ações que possibilitam fazer garantir a segurança de nacionais de modo mais específico. Para a doutrina militar brasileira, assim como em parte das doutrinas sul-americanas, algo de particular emergiu a partir dos anos 70 quanto à gestão de crise. Para grande parte dos militares responsáveis por este tipo de ação, tal como expresso pela doutrina militar de defesa do Brasil, a manobra pode ser assim definida:

Manobra de crise consiste no processo de condução da crise e tem por finalidade básica conseguir uma paz vantajosa, evitando que ela evolua para o conflito armado. O processo de condução da crise, refletido nas decisões políticas, deve transcorrer em conformidade com os interesses nacionais e desenvolver-se segundo uma seqüência natural de ações e reações, que pode ser dividida em desafio, desenvolvimento e resultados finais. (Doutrina Militar de Defesa, [4.2.1], [4.2.2])

A Manobra de Crise, de equivalência no espanhol “*manejo*”, garante o controle possível da crise baseado na concepção de que esta não permite governança, dado que seu imperativo é como o de um barco em um rio onde, no máximo, é possível manobrar para se alcançar os melhores resultados possíveis. Nesse caso, a tradução de *management* para gestão criaria dissonâncias que estão fora das possibilidades de controle militar da operação.

O cuidado com os atributos do conceito revela a distinção doutrinária no conceito brasileiro cujo alcance é ainda mais limitado do que na doutrina norte-americana ou européia. Em contrapartida, embora distintos no alcance, ambos os conceitos – manobra e gestão – visam garantir a eficácia e o melhor resultado, revelado pelo menor nível de risco admissível em relação aos nacionais civis.

Neste âmbito, o risco militar está comumente associado à capacidade de contra-insurgência, típica dos conflitos de natureza civil.

Operações de Evacuação de Civis

Durante a Segunda Guerra Mundial, os principais governos europeus foram assolados pelos bombardeios frequentes quando medidas de controle de ambientes de crise foram introduzidas. O ataque a civis durante a Guerra Civil Espanhola, lembrada pelo episódio de Guernica, já havia provocado as primeiras diretrizes em torno da proteção civil.

O conceito de *civil defense*, que não tem a mesma amplitude quando traduzido para *defesa civil* pois incorpora a dimensão de proteção civil, qualifica-se pelo esforço de

preparação civil para conjunturas emergenciais, além da preparação dos governos para tomada de decisão em relação a esta proteção de civis.

Os princípios utilizados para o planejamento de ações deste tipo são aqueles ligados à coordenação de ações de emergência, o que na doutrina militar e organização do processo decisório dos Estados Unidos, por exemplo, é distribuído entre os seguintes processos:

Prevenção – mitigação – preparação – resposta - evacuação da emergência – recuperação

Em alguns países, a natureza multifacetada do conceito de *civil defense* acabou por ser chamada de *defesa total*, termo originário da palavra sueca *totalförsvar*. Isso porque, mesmo a doutrina brasileira reconhece o cogente planejamento.

O conceito de defesa total, portanto, acaba por abranger todos os recursos passíveis de utilização em nome de determinados nacionais. O aspecto total relativo à defesa não faz garantir a totalidade dos envolvidos, mas a totalidade dos recursos a serem utilizados. Por outro lado, também observamos o efeito de totalidade quanto aos nacionais de qualquer tipo se observada uma situação em que estejam válidas as Convenções de Genebra: quanto à proteção de pessoas civis em tempo de guerra (4º tratado, conhecido como GCIV).

Em 1993, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou um relatório do Secretário-Geral e de uma comissão de peritos que concluíra que as Convenções de Genebra tinham efeito, inclusive, sobre não-signatários, para fins de defesa de civis em conflitos armados.

Nesse caso, o direito internacional dos direitos humanos tem efeito mais particular quando em estado de guerra, por meio do Direito Internacional Humanitário. De outro modo, o mesmo conceito de *civil defense* fora revisto na doutrina norte-americana depois dos atentados de 11 de setembro de 2001 por um conceito amplificado de ‘gerência da segurança da pátria’, baseado na elevação do risco.

Modelos de ação conjunta de Evacuação de não-combatentes

A internacionalidade das crises de efeito na população civil acabou por provocar ações que demandariam cada vez mais acentuada coordenação e cooperação entre distintos atores de modelos institucionais também diferentes.

Nesse caso, emerge um cenário de atuação diversificada, cujo modelo de ação conjunta se fez por meio de acordos de distinta posição, com conseqüência para as doutrinas em curso em cada um destes arranjos. Podemos simplificar esta tipologia por meio dos casos a seguir, subsequentemente:

- 1) ação cooperativa regional: modelo União Européia;
- 2) ação cooperativa militar: modelo OTAN;
- 3) ação cooperativa multilateral ou bilateral: modelo França-Reino Unido;

- 4) ação estatal – combinação de Agências e Departamentos Federais: modelo Estados Unidos;
- 5) ação entre Organizações Intergovernamentais: modelo União Européia – ONU.

As diversas faces da cooperação para efeito da contenção de crise determinam uma demanda em relação aos códigos e doutrinas, em especial aquelas ligadas aos procedimentos de evacuação, que obrigam coordenação e combinação de métodos.

Desde a sua criação como Comunidade Européia, a União Européia é envolvida em todas as fases do ciclo de uma crise em que decida estar envolvida: das estratégias preventivas à reabilitação e à reconstrução do período após crise. E Ainda, controla os recursos substanciais devotados aos países em crise por meio de programas como o “Instrumento para a Estabilidade”, assegurando que os ins-

Um dos possíveis desdobramentos de uma crise é a necessidade da remoção da população civil e outros indivíduos classificados como “não-combatentes”.

trumentos da Comissão Européia e da Polícia de Segurança estejam atuando de forma complementar.

As missões da União Européia incluem suporte à polícia, à magistratura e à capacitação, além de procurar mediar os acordos que podem fazer cessar as hostilidades e assegurar a conformidade destes acordos. Dentro deste âmbito, esforços tem como objetivo assegurar a segurança dos civis, dos refugiados, dos trabalhadores humanitários e de funcionários da ONU.

Os campos de atuação destas instituições vão desde o combate à pirataria até missões policiais que tem um componente civil importante, como no caso da primeira missão de polícia na Bósnia e Herzegovina. As missões civis desta ordem, conduzidas por militares ou não, representam um componente estratégico fundamental para a política externa da União Européia hoje. Isso, da mesma forma, acontece quanto ao potencial estratégico de uma ação de evacuação de não-combatentes.

Para o biênio 2010-2011, a União Européia reforça o interesse institucional em priorizar ações para planejar e, ao mesmo tempo, desdobrar diversas missões, em situações de pronta-resposta. O que está em jogo é a criação de ferramentas de gestão apropriadas para eficientemente mobilizar as capacidades necessárias para a execução de missões civis. Com o lançamento do “Instrumento para a Estabilidade” (IfS), em 2007, a Comissão Européia intensificou consideravelmente seu trabalho na área da prevenção de conflito, da gestão de crise e da construção da paz.

As ações de resposta à crise projetam-se sob os instrumentos da estabilidade – tais como a sustentação à mediação ao encorajar a confiança mútua e as decisões temporárias e provisórias, reforçando a capacidade de gerar legalidade.

O modelo que fez criar uma relação de estreitamento operativo entre a União Européia e a ONU apostou em um mecanismo mais eficaz e flexível para situações de emergência, entre regulamentos de paridade de procedimentos, agências prontas para a coordenação de fundos de emergência apropriados e capacidade de liderança sem igual. Como descrito pelo secretariado da ONU, as ações conjuntas consistiriam em uma capacidade de sustentação de operações da ONU de valor inestimável. Isto seria particularmente relevante no contexto Africano, cujo imperativo de ações de alto risco prevalece, mas não de risco maior do que a permanência da própria crise.

Em desastres naturais, atentados ou conflitos, cidadãos de países devidamente organizados para efeito de uma crise civil como o Brasil, poderão dispor de repatriação¹. Para tal, o conceito de *Repatriation Accountability* passa a ser um paradigma da política externa de países que tem tais normativas e condições operacionais de realizá-las².

A política da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para a reforma do setor de gestão de crise demonstrou que os instrumentos de segurança desenvolvidos até então estavam inadequados à gestão internacional de crises, cujos objetos seriam amplamente distintos no pós-Guerra Fria. As ferramentas utilizadas até os anos 90 pela comunidade internacional – armas nucleares, alianças de segurança regional, ideologia das coalizões políticas – não contribuem muito para o desafio da gestão de crise nos nossos tempos, fundamentalmente intra-estados.

Nesse sentido, a OTAN tem seu foco nos instrumentos necessários para intervenção na crise, e não, no compromisso de estabilidade pós-crise, fazendo conjugar as missões civis de gestão de crise com o auxílio externo, necessário para manter a infra-estrutura social local. Embora seja uma organização de cunho militar, a chave da atuação da OTAN é o setor civil da gestão de crise no desenvolvimento das funções administrativas exercidas pela polícia, pela magistratura, pelo controle de fronteiras, pelos costumes, pela gerência da prisão e por outras autoridades públicas.

As tarefas civis, portanto, podem abrigar igualmente a gestão de crise e, quando for o caso, o monitoramento da execução de acordos da paz e cessar-fogo e o desenvolvimento da democracia. Em se levando em conta as dificuldades pertinentes ao pós-crise, as Operações de Evacuação de Não-Combatentes desempenham um papel importante mas não central e de risco político moderado, se comparadas às demais fases da crise.

A flexibilidade e a capacidade de responder rapidamente às contingências ligadas às crises internacionais são duas ferramentas indispensáveis para o planejamento eficiente de uma ação de evacuação ou de qualquer outra que tenha como objetivo a proteção de interesses nacionais. A coordenação desses fatores é, pois, a distinção necessária a

projeção e a reputação de um Estado.

A evacuação de não-combatentes: aspectos jurídicos e elementos práticos

Um dos possíveis desdobramentos de uma crise é a necessidade da remoção da população civil e outros indivíduos classificados como “não-combatentes”. Desse modo, do ponto de vista do Estado executor da operação, “não-combatentes” são seus nacionais no território em crise, militares classificados como não-combatentes e outros sobre os quais o Estado aceita responsabilidade (*entitled persons*). Não raro, a única coisa em comum a essas categorias de pessoas é se encontrarem em meio a uma crise.

Segundo a doutrina europeia, NEOS (*Noncombatant Evacuation Operations*) são operações multinacionais por natureza, visto que há quase sempre outros Estados envolvidos, ainda que apenas por serem vizinhos do Estado afetado.

As Operações de Evacuação de Não-combatentes podem ser de duas naturezas: as destinadas a evacuar nacionais e as destinadas a evacuar também não-nacionais. Ambas possuem um fundo legal comum, mas são distintas na sua prática e essa distinção ganha mais importância nas não raras ocasiões em que as duas categorias são levadas a cabo simultaneamente, ou seja, uma operação de evacuação de nacionais pode, por razões humanitárias, ampliar-se para uma evacuação geral. Por isso trataremos de cada uma delas em separado.

Operações de evacuação de nacionais não-combatentes

Uma operação de evacuação de expatriados é definida como uma operação de segurança que tem por objetivo proteger os nacionais residentes, ou que se encontram no estrangeiro, evacuando-os de uma zona à qual se apresenta uma ameaça iminente ou séria para a segurança dos mesmos, que não pode mais ser garantida pelo Estado territorial. Não sendo mais possível a evacuação por meios civis, passa-se à feita por meios militares, ou seja, aquela que, em princípio, é feita com a ajuda das forças armadas do Estado de nacionalidade dos evacuandos.

A evacuação de nacionais tem caráter costumeiro e, já em 1625, Hugo Grotius afirmava que “os soberanos têm o direito de punir as ofensas feitas a seus súditos”, o que significava na prática uma extensão da jurisdição do Estado a seus nacionais expatriados. Assim, sob a forma de costume ou não, esse tipo de operação repetiu-se ao longo da História: em 1827 (Inglaterra/Grécia); 1901 (Estados Ocidentais/China – revolta dos Boxers); 1976 (Israel/Uganda); 1977 (Alemanha/Somália – *Landshut*); 1980 (USA/Irã); 1994 (França/Ruanda – Operação Amaryllis).

Do ponto de vista do Direito Internacional, as operações de evacuação de nacionais constituem uma exceção à proibição do recurso à força (art. 2º da Carta da ONU), justificadas pela incapacidade do Estado hospedeiro ou

territorial de garantir a ordem e a segurança pública no seu território. Do mesmo modo, também constituem uma exceção ao princípio da não-ingerência nos assuntos internos de um Estado e constituem um novo conceito de intervenção de humanidade já alvo de comentários tanto da Corte Permanente de Justiça quanto da Corte Internacional de Justiça (Caso EUA vs. Nicarágua, 1986).

No caso do Brasil, para exemplificar, do ponto de vista legal, além das questões de Direito Internacional que abordaremos em seguida, as operações envolvendo nacionais brasileiros trazem em si, originalmente, a própria dificuldade de se definir quem é o nacional brasileiro, visto que até 2007 as normas de nacionalidade no país eram extremamente confusas e nem mesmo o pessoal diplomático no exterior conseguia solucionar a questão satisfatoriamente. Com efeito, as normas constitucionais anteriores à emenda constitucional 54, de 2007, davam ensejo repetidas vezes ao fenômeno da apatridia ao recusar aos filhos de brasileiros nascidos no exterior a obtenção de nacionalidade através do registro consular.

De uma maneira geral o tema “nacionalidade” não é levado muito em consideração na doutrina de evacuação brasileira, mas se lembrarmos que os países da Europa e os Estados Unidos da América possuem uma orientação explícita de preferência de evacuação de nacionais, seguidos pelas pessoas de dupla nacionalidade para só então refletir sobre uma possível evacuação de não-nacionais e apátridas, podemos perceber o quanto a questão da nacionalidade efetiva é importante.

Evacuação de não-combatentes em geral

Estas operações visam, dentro dos mesmos princípios da Evacuação de Nacionais, permitir e operacionalizar a saída de civis de áreas sob ameaça de conflito armado, ou atingidas ou ameaçadas por catástrofes naturais. Neste caso, a missão pode ter conotação de missão humanitária e pode ser feita sob os auspícios ou liderança de uma Organização Internacional, cumprindo a função de polícia internacional. Ações dessa natureza se baseiam na solidariedade entre Estados face a direitos fundamentais colocados em risco ou violados. Ações conjuntas entre Estados são previsíveis nesses casos.

As NEO e o Direito Internacional

Os dois tipos de operação, do ponto de vista legal devem, a não ser em caso de autorização expressa do Conselho de Segurança da ONU que o dispense, ter o apoio do Estado Territorial e possuir status legal determinado. Da mesma maneira, devem obedecer a princípios e normas do Direito Internacional além do Direito da Guerra, pois trata-se da projeção de uma força militar no território de um Estado soberano, ainda que eventualmente desestabilizado. (confusa frase). Portanto, inicialmente, a Operação deve ser limitada no tempo, estritamente circunscrita a seus objetivos, autorizada previamente pelo Estado territorial e im-

parcial em relação a eventuais facções beligerantes

Da mesma forma deve ser executada levando em consideração princípios do Direito da Guerra³ como :

- O princípio da necessidade militar, que autoriza o uso da força requerida para levar a cabo a missão e que não pode ser aplicado isoladamente, mas sim em conjunto com outros princípios do Direito da Guerra. Proíbe, em geral, o *targeting* intencional de pessoas protegidas

A América Central é alvo de diversas políticas do Departamento de Estado, mas também se dedicou a construir um contexto que inspirasse confiança entre os vizinhos e com outros atores internacionais.

(civis, militares rendidos, ou fora de combate) e locais protegidos (objetos ou locais utilizados com propósito civil como hospitais, escolas e propriedade cultural que não tenham sido convertidos para uso militar), pois não são estes objetos militares legítimos para fins de cumprimento da missão.

- O princípio da legalidade de armas e/ou munição, que estabelece que mesmo as modalidades não defesas de armamento não podem ser usadas de maneira a causar sofrimento desnecessário. O princípio da distinção (*distinction*) segundo o qual os combatentes devem ser distinguidos de não combatentes, e alvos militares devem ser distinguidos de propriedade protegida. Partes em um conflito devem direcionar suas operações apenas a alvos e pessoas militares.
- O princípio da proporcionalidade, segundo o qual a perda de vidas e o dano acidental a propriedades não devem exceder em muito o ganho militar concreto.
- O princípio da proporcionalidade do uso da força, o qual reza que deve-se empregar apenas a força necessária para completar a missão, bem como para defesa de militares e de não-combatentes durante a evacuação.

Além dos princípios do Direito da Guerra, também devem ser observados, durante a operação de evacuação de não-combatentes, princípios gerais do Direito Internacional (constituam esses *jus cogens* ou não) tais como o respeito à soberania do Estado territorial, o respeito aos Direitos Humanos, o respeito ao princípio da obrigatoriedade da solução pacífica de controvérsias, a proibição do recurso à força – a não ser nas exceções previstas na Carta da ONU – o respeito ao ambiente, etc.

Outras questões jurídicas que podem incidir em uma operação de evacuação de não combatentes são, por exemplo, o tratamento dispensado ao pessoal diplomático envolvido na operação. No caso específico de diplomatas, devem ser observadas as imunidades e privilégios previstos nas Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas e

sobre Relações Consulares.

Também a possibilidade de concessão de asilo político é uma questão delicada, pois nos termos da Convenção de Caracas de 1954 (Convenção Interamericana sobre Asilo Territorial), o asilo diplomático é definido como o asilo outorgado em legações, navios de guerra e acampamentos ou aeronaves militares, a pessoas perseguidas por motivos ou delitos políticos. Segundo a prática majoritária, comandantes de operações de evacuação de não-combatentes devem evitar conceder asilo a estrangeiros por ocasião da execução da operação, ficando aberta a possibilidade de concessão apenas de refúgio temporário em condições de emergência, quando houver perigo iminente para a segurança, saúde ou vida de qualquer pessoa.

Também os princípios que fundamentam as previsões do Direito de Genebra sobre tratamento de prisioneiros e outras violações da Lei da Guerra, tanto por parte das forças nacionais de um Estado como por parte das forças de seus aliados na operação, não podem ser ignoradas, pois acarretam questões não só de Direito Internacional, como também de Direito Militar.

Participação de agentes não-governamentais

A participação de atores não-estatais nas operações de evacuação de não-nacionais é um fator que não pode ser desprezado no atual cenário internacional. Sem sombra de dúvida, a atuação mais marcante tem sido a das Organizações Internacionais não-governamentais, normalmente de caráter humanitário, que se envolvem em processos pré-conflituosos. Apesar de relatos sobre interferência negativa desses organismos na evacuação de não-combatentes não serem conhecidos, não se pode desprezar o fato de que várias delas, em especial as de origem européia, possuem uma visão considerada extremamente paternalista em relação a populações economicamente menos favorecidas. Dessa postura decorrem, muitas vezes, ações fora da legalidade que podem vir a se tornar um fator de perturbação da ordem exigida para a consecução de uma evacuação bem sucedida.⁴

Da mesma forma, não se pode deixar de levar em conta a existência de uma política de evacuação setORIZADA como, por exemplo, a de algumas empresas transnacionais que possuem estratégias particulares de evacuação de seus funcionários localizados em áreas potencialmente conflituosas.

As PSYOPs e o gerenciamento subjetivo de crises

As PSYOPs (*psychological operations*) são operações planejadas a fim de recolher, fornecer e/ou incutir informações relacionadas a audiências externas com o objetivo de influenciar suas emoções, motivos, raciocínio objetivo e talvez até o comportamento de governos estrangeiros, organizações, grupos e indivíduos no Estado em crise. Seu

propósito é induzir ou reforçar atividades e comportamentos favoráveis aos objetivos da missão.

A existência de operações dessa natureza é de imensa importância estratégica, a ponto das mesmas serem consideradas como um tipo de “uso da força” sem que haja enfrentamento armado.

Seus defensores afirmam que, em algumas ocasiões, essas operações são capazes até mesmo de prover seus idealizadores de meios de influenciar pessoas hostis (combatentes e não-combatentes) através dos canais apropriados, usando a língua apropriada e símbolos ou termos de referência.

Pode-se constatar a existência de dois tipos diferentes de PSYOPs, ligados por um contexto legal comum, mas distintos na sua essência e execução. Assim sendo, existiriam as *PSYOPs de preparação para a operação principal* e as *PSYOPs de execução da operação principal*.

As PSYOPs de preparação

Esta modalidade de operação tem como tarefa mais comum proceder a (uma) análise do público-alvo a fim de identificar comunicadores críticos, nuances culturais e simbologia comunitária. Com base nos dados levantados, passa-se a desenvolver propaganda e produtos que advoguem a missão e seus objetivos, através, por exemplo, da

O seqüestro com fins políticos do Boeing 737 da Lufthansa, ocorrido em 1977, é considerado um caso emblemático de resgate e evacuação de reféns.

impressão e disseminação de material fotográfico e áudio-visual de suporte.

Assim, ao se explicar o propósito da operação através de comunicação lingüística e simbólica eficiente, por exemplo, evita-se desinformação, confusão e rumores que possam perturbar a execução da operação principal. Da mesma forma, o fornecimento de uma análise contínua de fatores culturais e políticos contribuem para o sucesso da operação do ponto de vista político e psicológico.

Em missões mais complexas, como já mencionado anteriormente, cabe à Psyop de preparação prover o comando da futura operação de evacuação de meios com os quais possam influenciar pessoas hostis ou potencialmente hostis (combatentes e não-combatentes) através dos meios e simbologia apropriados.

Em termos de capacitação de pessoal, pode fazer parte das Psyops militares e civis desde que especialista na região afetada, com conhecimento da língua e do contexto político, cultural, étnico e religioso do público alvo. Além disso também possuem funções importantes profissionais como jornalistas, operadores de rádio, ilustradores e especialistas em técnicas de entrevistas.

As PSYOPs de execução

De maneira sucinta, podemos resumir os objetivos desse tipo de operação como sendo evitar e corrigir possíveis resistências à evacuação; lidar com óbitos – que muitas vezes são uma questão delicada do ponto de vista cultural e religioso – e enfermidades; lidar e neutralizar a interferência de elementos religiosos e auxiliar na manutenção da moral e estabilidade psicológica do público-alvo caso a evacuação seja interrompida. Seria interessante colocar como se relaciona com a Psyops de preparação: são complementares, ocorrem simultaneamente, etc.

Estudo de caso: o seqüestro do *Landshut*/Operação Kofre Kaddum

O seqüestro com fins políticos do Boeing 737 da Lufthansa, ocorrido em 1977, é considerado um caso emblemático de resgate e evacuação de reféns - aqui, em sua maioria, nacionais alemães – por envolver uma série de questões políticas e jurídicas num evento complexo que demonstra claramente como a prática da evacuação de nacionais envolve questões complexas como a colaboração entre Estados e o respeito a normas de *jus cogens*.

Em 13 de outubro de 1977, o Boeing 737 da companhia aérea alemã Lufthansa batizado de *Landshut* inicia, em

Palma de Mallorca, os preparativos para sua decolagem rumo ao aeroporto de Frankfurt. A bordo estão oitenta e seis passageiros, dois cadáveres em urnas de zinco no compartimento de bagagem e a tripulação, composta pelo Comandante Jürgen Schumann, o co-

piloto Jürgen Vietor e as comissárias Hannelore Piegler, Gaby Dillmann e Anna-Maria Staringer, a primeira a serviço de um casal de espanhóis – como ela própria cria a princípio – instalado na primeira classe.

Na verdade, os espanhóis eram Ali Hyderi e Nadia Shehadah Youssef Duaibes, terroristas palestinos que junto com seus companheiros instalados na classe econômica, Souhaila Sayeh e Zohair Youssef Akache, tinham como missão sequestrar o *Landshut* com o objetivo de forçar o governo alemão a libertar os prisioneiros da primeira geração do grupo de guerrilheiros denominado *Baader-Meinhof*.

Às 16h38 do mesmo dia, o avião aterrissou no aeroporto do Fiumicino, na Itália, onde foi imediatamente isolado e cercado por policiais. Ao microfone da cabine, Ali Hyderi, o “Capitão Mahmud”, líder dos seqüestradores, fez sua primeira comunicação em relação ao seqüestro, afirmando que o mesmo fazia parte de uma ação conjunta com o seqüestro de Hans Martin Schleyer, presidente da Confederação de Associações de Empregadores da Alemanha, a fim de obter a libertação dos membros do *Baader-Meinhof* que ainda se encontravam presos.

A ação causou, como era de se esperar, perplexidade e fúria no governo alemão. Imediatamente o Ministro do

Interior, Maihofer, contactou seu colega italiano Francesco Cossiga e lhe comunicou que o seqüestro do avião estava ligado ao de Schleyer, tratando-se, portanto, de uma ação política e que, sendo assim, os italianos deveriam impedir que o *Landshut* prosseguisse seu vôo.

O gabinete de crise italiano, do qual fazia parte o líder do partido comunista Enrico Berlinguer, receando um banho de sangue em solo italiano por conta da reação das *Brigadas Vermelhas*⁵, decidiu livrar-se do problema o mais rápido possível, abastecendo o avião e permitindo que este decolasse. Sendo assim, para indignação do governo alemão, às 17h42 o *Landshut* decolou do Fiumicino em direção a Larnaka, Chipre, onde chegou por volta das 20h30,

A operação de resgate dos reféns do *Landshut*, e sua retirada do território somali, violou princípios básicos do Direito Internacional como respeito à soberania territorial dos Estados.

foi reabastecido e decolou novamente às 22h50 em direção ao Golfo Pérsico.

Apenas 23 minutos após a decolagem aterrissava em Larnaka um avião do serviço secreto alemão tendo a bordo agentes do GSG9.⁶ O governo alemão tinha decidido que o desfecho do seqüestro do *Landshut* era uma questão que ameaçava sua própria sobrevivência política e deveria ser solucionado o mais favoravelmente possível, custasse o que – ou quem – custasse.

Em 14 de outubro, a agência de notícias *France Press* recebeu um comunicado escrito, metade em inglês e metade em alemão, declarando – em especial na parte em alemão – que ambas as ações, o seqüestro do *Landshut* e o de Schleyer, faziam parte de uma mesma estratégia, visando a libertação dos terroristas presos na Alemanha. O ultimato da operação “Kofre Kaddum”, levada a cabo pelo comando “Martyr Halimeh” e o ultimato do comando “Siegfried Hausner” da *Rote Armee Fraktion* seriam, portanto, idênticos.

Tal declaração fez com que os principais líderes do governo alemão ficassem reunidos até as cinco horas da manhã do dia seguinte, enquanto o *Landshut* aterrissava em Bahrein, no Golfo Pérsico e de lá novamente decolava para Dubai, onde o Ministro da Defesa local ordenou que medicamentos e comida fossem levados ao avião. O que os seqüestradores não sabiam, contudo, era que o Comandante Schumann havia depositado quatro cigarros não fumados no depósito de lixo retirado do avião, indicando o número de seqüestradores a bordo.

Enquanto isso, o governo alemão tentava enganar o filho de Schleyer, Eberhard, com a promessa de reunir o dinheiro do resgate e pagá-lo, ganhando tempo enquanto não se resolvia a crise do *Landshut*. Na verdade, a essa altura, já havia sido decidido que o avião seria retomado de qualquer maneira e que a vida de Schleyer, infelizmente,

talvez tivesse que ser sacrificada, numa decisão “estritamente política”.

Na manhã de 16 de outubro, o “Capitão Mahmud”, líder dos seqüestradores, ouviu pelo rádio uma entrevista do Ministro da Defesa de Dubai revelando o modo como tomou conhecimento do número de seqüestradores a bordo.

Enfurecido, Mahmud ordenou que o avião fosse reabastecido ou fuzilaria o Comandante e um passageiro a cada cinco minutos. Às 15h19 o *Landshut* decolou de novo, desta vez com destino incerto, conseguindo, contudo, fazer um pouso de emergência em Aden, de onde Mahmud decide decolar novamente, sendo impedido por tropas que cercaram o avião.

Diante desse impasse, o Comandante Schumann ofereceu-se para negociar com os soldados. Como demorava a voltar, o Capitão Mahmud desconfiou de que o episódio resultaria em mais uma traição e assim que Schumann regressou ao avião, executou-o com um tiro na nuca. Às 2h02, depois de ter sido reabastecido, o *Landshut* seguiu – com o cadáver de seu Comandante no guarda-roupas – para o que seria seu destino final: Mogadischu, Somália.

Em 17 de outubro, às 4h34, o *Landshut* pousou no aeroporto de Mogadischu sendo sucedido, horas depois, pelo Boeing 707 da Lufthansa com o Ministro de Estado alemão Wischnewski a bordo. Instala-se na Somália um gabinete de crise misto alemão e somali a fim de tentar resolver a crise. O que o governo local não sabia era que, na verdade, a Alemanha possuía outros dois gabinetes de crise paralelos tratando da mesma questão, um na própria Somália e outro na Alemanha.

Nesse meio tempo, na prisão de Stammheim, as autoridades policiais alemãs entrevistavam Andreas Baader, um dos líderes do *Baader-Meinhof*, na tentativa de fazê-lo admitir, sem sucesso, que ambos os seqüestros faziam parte de uma ação terrorista internacional, o que, do ponto de vista político-jurídico, muito influenciaria o tratamento da questão.

Em Mogadischu o desespero tomava conta dos passageiros e tripulantes do *Landshut*, pois o Capitão Mahmud comunicara a todos que o governo alemão havia decidido deixá-los morrer e que seu prazo final para a libertação dos presos expiava-se em uma hora e trinta e quatro minutos. Iniciou-se então a distribuição dos explosivos pelo avião, levando pânico aos reféns.

O ministro das Comunicações da Somália e líder do gabinete de crise local implorou a Mahmud que adiasse o fim do ultimato por algumas horas, pois estava tentando convencer o governo alemão a resolver a questão sem derramamento de sangue, uma vez que, por questões técnicas, era impossível no momento colocar a delegação alemã em contato com seu Chanceler. Mahmud adiou o ultimato por meia hora. O que nem ele nem o governo somali sabiam

era que os alemães, na verdade, estavam apenas ganhando tempo.

Às 19h30, aterrissou em Mogadischu – sem autorização do governo local e a dois mil metros de distância do *Landshut*, com as luzes apagadas – um Boeing 707 trazendo o comando do GSG9. Ninguém a bordo do avião seqüestrado nem as forças armadas somalis perceberam sua chegada.

Às 23h55, Mahmud iniciou a negociação com um representante do governo alemão que lhe explicou todas as condições sob as quais os membros do *Baader-Meinhof* seriam libertados, prolongando a conversa o mais que pode.

Às 0h05 de 18 de outubro, para perplexidade do governo da Somália, o GSG9 invadiu o avião, fuzilando três dos seqüestradores e ferindo gravemente Souhaila Sayeh que, contudo, veio a sobreviver.

Em Bonn, o representante da Anistia Internacional que aguardava no Ministério da Justiça a oportunidade de entregar uma declaração dos membros da *Rote Armee Fraktion*, de que renunciavam à liberdade através da tomada de reféns, foi surpreendido pelo ar de felicidade do funcionário que veio lhe dar a notícia do fim do seqüestro. Seu choque pode ser compartilhado – momentos mais tarde – pelos membros da RAF em *Stammheim* e pela família de Schleyer. Os primeiros viriam a se suicidar em suas celas, segundo a versão oficial, e o corpo de Schleyer seria encontrado uma semana depois.

Apesar do governo alemão ter considerado o resgate de seus nacionais um sucesso, o resultado político da operação revelou a complexidade que uma ação desse tipo pode alcançar. Em primeiro lugar, foram instalados sete gabinetes de crise sem que nenhum deles conseguisse resolver a questão através dos procedimentos clássicos de uma gestão

O desfecho do seqüestro do *Landshut* demonstra o quanto o peso político e militar de um Estado influencia suas decisões no âmbito do Direito Internacional.

de crise.

A operação de libertação dos reféns em si e de sua retirada do território somali violou princípios básicos do Direito Internacional como respeito à soberania territorial do Estado, visto que os alemães invadiram o território somali sem o conhecimento e autorização do governo local. A Somália protestou perante a comunidade internacional e cogitou ingressar contra a Alemanha na Corte Internacional de Justiça, mas acabou desistindo, não só por conta da força política do oponente, como também por temer o efeito psicológico da natureza do evento, que envolvia o terrorismo internacional, tema que mobilizava a segurança (comunidade) internacional já à época.

Por parte dos reféns, também houve protestos contra a estratégia do governo alemão que, segundo muitos, teria

colocado suas vidas em risco por conta da clara priorização de objetivos políticos.

O seqüestro do *Landshut*, assim como outros episódios similares⁷, demonstra, portanto, que existem diferentes padrões de gerenciamento de crises, nos quais se conta com tantas possíveis variáveis que se torna quase impossível prever qual seria a melhor forma de se lidar com eventos dessa natureza no âmbito internacional. Além disso, o desfecho do seqüestro demonstra o quanto o peso político e militar de determinado Estado influencia suas decisões no âmbito do Direito Internacional. O governo alemão, nesse caso, como já mencionamos, avaliou que estava em jogo sua própria sobrevivência política e decidiu adotar um procedimento – segundo muitos, suicida – que priorizava seus interesses em detrimento da vida de Schleyer, também um refém, sob o argumento de que a libertação e evacuação de seus nacionais era uma questão humanitária e, por conseguinte, de total prioridade.

Os críticos do comportamento dos procedimentos do governo alemão nesse caso são muitos e o seqüestro do *Landshut* em sua complexidade foi tema de vários artigos, livros e filmes, tendo restado como paradigma de análise de ponderação de riscos em operações desse tipo.

Considerações Finais

Como vimos anteriormente, as operações de evacuação de não-combatentes podem ser de várias naturezas, englobando no conceito geral as operações de evacuação de nacionais de uma zona pré-conflituosa, uma operação conjunta de evacuação geral e até mesmo o resgate e a evacuação de nacionais feitos reféns no exterior.

Da mesma forma, é surpreendente o caráter multidisciplinar que uma operação desse tipo pode assumir. Vimos como são fundamentais a participação das forças armadas, de profissionais do Direito e da área da Diplomacia que garantam que as mesmas se desenrolem dentro da legalidade e até mesmo de psicólogos e profissionais da área de comunicação.

Acima de tudo, porém, voltamos a ressaltar que é fundamental que qualquer operação de evacuação de não combatentes fora da jurisdição nacional seja executada levando em conta os princípios do Direito Internacional aplicáveis pois, em última instância, trata-se de uma ação levada a cabo em território soberano de outro Estado.

Notas

¹ Embora no caso brasileiro as embaixadas e consulados não possam recebê-los para este fim segundo as diretrizes do Ministério das Relações Exteriores.

² O Plano de Gestão de Crise está em fase de implementação por parte do Gabinete de Crise (GCrise), em 2010, como parte das diretrizes da Secretaria de Assuntos Estratégicos da

Presidência da República do Brasil.

³ A Lei da Guerra normalmente não incide sobre as NEO, pois a maioria das mesmas ocorre antes da eclosão em si dos conflitos armados. Todavia, as normas protegendo civis, doentes e feridos sob o Direito da Guerra são normas de caráter humanitário universalmente aceitas, mesmo na ausência do conflito armado. Deste modo, o planejamento e execução das operações de evacuação devem estar o mais próximo possível dos seus princípios.

⁴ Vide o caso da tentativa de seqüestro de crianças vítimas do terremoto no Haiti por ONGs francesas e americanas.

⁵ Grupo terrorista italiano alinhado ideologicamente ao *Baader-Meinhof*

⁶ O GSG9 é a brigada anti-terrorista alemã.

⁷ Como o resgate de reféns em Entebbe.

Referências

- AUST, Stefan. *Der Baader- Meinhof Komplex*. Goldmann Verlag, 2008
- BJÖRKDAHL, Annika; STRÖMVIK, Maria. “EU Crisis Management Operations – ESDP Bodies and Decision-Making Procedures”. *Diis Report*, 2008:8.
- DELCOURT, Barbara et alii. *L’Union Européenne et la Gestion de Crises*. Université de Bruxelles, 2008.
- Der Spiegel*. 16 de janeiro de 1995, pp. 68-79.
- DUPUY, Pierre-Marie. *Droit International Public*. Dalloz, 2008
- EUROPEAN UNION. “European Union Guidelines on promoting compliance with international humanitarian law (IHL)”. *Official Journal of the European Union*. (2005/C 327/04) 23.12.2005.
- GROTIUS, Hugo. *On the Right of War and Peace (De Jure Belli ac Pacis)*. Kessinger Publishing, 2010
- GLOBALSECURITY.ORG. «Lebanon Non-combatant Evacuation Operation (NEO) », 2006. Acessado em 22/08/2010.
- Manuel de mise en oeuvre du centre de regroupement et d’évacuation des ressortissants*, 3 de julho de 2007.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. *Doutrina Militar de Defesa*. MD51-M-04, 2007.
- ROBERT, Bertrand; LAJTHA, Chris. *A New Approach to Crisis Management. Journal of Contingencies and Crisis Management*. Blackwell Publishers Ltd. Volume 10 Number 4, December, 2002.
- SOUZA, Camilo de Lellis Menezes Felipe de. “Articulação e controle das atividades de prevenção e gerenciamento de crises”. *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007.
- TEBICHERANE, Major Cav Davi; MOREIRA AZZI, Ten Cel Inf Enio. *Resgate de Nacionais Não-Combatentes em Países Acometidos por Crises*. Exército Brasileiro.
- VAN CREVELD, Martin. *Airpower and Maneuver Warfare*. Air University Press, 1994.
- WILSON, Michael. *Toward An Ontology Of Integrated Intelligence & Conflict*. Decision Support Systems, Inc. 2001.

Direitos Humanos e cristianismo: a igualdade entre os homens e o princípio da universalidade

Carlos Enrique Ruiz Ferreira

Pretendo mostrar neste ensaio que existe um elo forte entre determinada filosofia/doutrina da Ecclesia e os Direitos Humanos modernos. Parto do princípio de que é possível encontrar fundamentos teóricos dos Direitos Humanos em certos documentos da Igreja Católica. Destaco a intimidade desses dois corpus filosóficos a partir do princípio da universalidade e da igualdade entre os homens.

Palavras-chave: Igreja Católica; universalidade; Direitos Humanos; igualdade.

I intend to show in this essay that there is a strong relation between some specific philosophy/doctrine of the Ecclesia and modern Human Rights. I base my opinion on the principle that it is possible to find Human Rights theoretical essence in some documents of the Catholic Church. I stress the intimacy of these two philosophical corpus by the principle of universality and human beings equality.

Key Words: Catholic Church; universality; Human Rights; equality.

Há um só Deus e Pai de todos, que está acima de todos, por meio de todos e em todos.

Paulo, EFÉSIOS, 4, 6

Sol omnibus lucet.

Petronius

Muito embora a “Santa Madre” tenha sofrido duros golpes nas últimas décadas – refiro-me principalmente à diminuição relativa do número de fiéis e ao surgimento de outras Igrejas que aglutinam cada vez mais seguidores –, segue sendo uma instituição “de História”.

A Ecclesia tem importância, e o justifico. A Igreja

Carlos Enrique Ruiz Ferreira é doutor em Ciência Política pela USP e professor do Programa de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista PRODOC/CAPES – Ministério da Educação. Pode ser contactado pelo correio eletrônico cruiz@usp.br.

Católica foi uma instituição fundamental na Idade Média e na Idade Moderna para as relações internacionais. Em primeiro lugar porque se pretendia *universal* e, assim, instituiu um princípio e uma prática que transcendia as fronteiras políticas usuais (cidades, principados, condados, feudos, Estados...): o universalismo. Depois porque a Igreja, em termos factuais, foi uma das instituições fundamentais para a criação dos Estados soberanos modernos. Estes só se cristalizaram enquanto forma de poder político total¹ a partir das “querelas das Investiduras”, que envolveu a Igreja romana e o Sacro Império Germânico desde os séculos XI e XII e com o término da Guerra dos Trinta Anos, em 1648. Ou seja: os Estados modernos se construíram em franca oposição à Igreja e seu universalismo.²

Ainda no campo da cultura, parece claro que essa tradição filosófico-teológica não só influenciou a época medieval e moderna, como também deixou marcas profundas nas instituições³, sociedades e *corpus* ocidentais contemporâneos. A esse respeito, a obra de Friedrich Nietzsche – um dos mais sofisticados opositores da Igreja Católica – segue sendo extremamente atual ao demonstrar como, nós, ocidentais, carregamos “biologicamente” (em nossas células)

a herança cristã.

Destarte, falar da Igreja é extremamente relevante e atual para as ciências sociais e para as relações internacionais, em particular.

Não obstante, longe de querer esgotar o tema “Igreja e Relações Internacionais”, no presente ensaio pretendo apenas destacar uma determinada contribuição da *Ecclesia* para a fundamentação dos Direitos Humanos modernos.

Friso o caráter de “determinada contribuição”, pois baseio o presente ensaio fundamentalmente no Novo Testamento e em algumas Encíclicas papais. Minha preocupação é mostrar que os Direitos Humanos modernos foram influenciados, e encontram fundamentos históricos e teóricos, em determinada doutrina da Igreja.⁴ A ressalva é feita pois se adotarmos o Antigo Testamento como objeto de análise poderíamos encontrar fundamentos teóricos antitéticos aos Direitos Humanos. Nesse sentido, conscientemente, utilizo um critério arbitrário e seletivo – mas com validade histórica e teórica, acredito – para fortalecer a relação dos Direitos Humanos com “determinado” cristianismo.

Especificamente, parto da premissa de que o princípio da *igualdade entre os seres humanos*, pedra de abóboda da arquitetura dos Direitos Humanos, pode ser encontrado em diversos trechos da doutrina da “Santa Madre” e que esta teve papel fundamental em sua propagação nos corações e mentes ocidentais. Assim, busco iluminar os Direitos Humanos no que tange às suas origens. Parece-me interessante notar que os Direitos Humanos, tão alardeados no mundo de hoje, *tout court*, possuem uma base – ou pelo menos influência – cristã.

Para cumprir essa tarefa divido o ensaio em três partes. Na primeira, brevíssima, trato da semântica do “católico” e pretendo mostrar que existe uma relação intrínseca da Igreja com a ideia do “universal”: a Igreja Católica é Universal em seu próprio nome, se define por esse caráter. A segunda parte está dedicada ao objetivo principal do ensaio: provar que em determinada *filosofia* da Igreja estão presentes certos fundamentos teóricos capitais para o empreendimento e estruturação dos Direitos Humanos. Defendo que os princípios, correlatos, da *universalidade* e de que *todos os homens são iguais* estão presentes no ensinamento cristão católico. Por fim, teço breves considerações finais.

Interlúdio: *katholou*

Seria interessante gastar alguma tinta com o nome da Igreja Católica. A palavra *Católica* significa etimologicamente, *ipsis literis*, *Universal*. O termo “católico” advém de *katholikos*, *katholou*, tradicionalmente traduzido por *universal*.

No que tange à semântica grega, *katholou* é uma derivação da junção de *kath* (sobre, conforme) e *holos* (todo, inteiro, completo), gerando, portanto, na língua portuguesa, “sobre o todo”. Ou, ainda, segundo a definição da Perseus

Digital Library: “on the whole, in general”.⁵

Ainda sobre a questão da tradução, vale mencionar uma tradução um pouco mais problemática, da *Catholic Encyclopedia* (Thruston, 1908), que define *Katholou* como “throughout the whole”. Dentro dos parâmetros semânticos da língua inglesa, tal expressão não possui um significado próprio ou, pelo menos, não possui um significado usual. Além das considerações propriamente gramaticais, a palavra *Throughout* (Through + Out) já faz referência ao “todo”, da mesma forma que *whole*. Assim, temos uma redundância. *Throughout* pode ser: *através do caminho todo*, *por toda parte* etc. (Por exemplo: **Through** the history, através da História; **throughout** the history, através de toda a História). Assim, a expressão, num exagero dos termos, poderia ser entendida assim: *Muito além do Todo* ou *através de todo caminho do Todo*.

A relação entre a palavra “Católico” e a ideia do “Universal” e, por sua vez, do “todo” ou do “cosmos” é, portanto indiscutível. Mas que “universalidade” é esta? Do que estamos falando?

A universalidade cristã católica: todos somos seres humanos, partícipes de uma mesma família

A raça humana é uma semana
do trabalho de Deus...

Gilberto Gil

Não restam dúvidas de que a *universalidade*, na Idade Média, era um conceito eminentemente cristão. Tal conceito, mesmo com suas características teóricas, estava materializado na cultura e, portanto, presente no cotidiano das populações. A esse respeito o verbete sobre a “Nação” do *Dicionário de Política* de Bobbio é ilustrativo. Rossolillo (quem assina o verbete), recorrendo a C. Shafer, sustenta: “Na Idade Média uma pessoa (...) deveria se sentir antes de tudo um cristão, depois um borgonhês e, somente em terceiro lugar, um francês”.

Note-se que a primeira noção de identidade de uma pessoa – em termos sociais, propriamente ditos – dizia respeito a uma religião universal. A identificação de um indivíduo com a comunidade cristã, dentro de sua universalidade, muitas vezes valia mais do que uma identificação com seu entorno político-territorial (com uma cidade ou mesmo com o Estado). A Igreja possibilitava um entendimento cognitivo do ser humano que transbordava as fronteiras políticas usuais (como já se comentou aqui): a religião valia mais do que a nacionalidade.

Mas o que significa propriamente essa *universalidade*?

Essa ideia, em seu aspecto *generalista*⁶, da universalidade cristã (que abarca ou pode abarcar todos os seres humanos), encontra sustento na premissa básica de que *todos os homens são iguais*, uma vez que *todos são filhos de Deus-criador*. “Taking the meaning of universalism as ‘related to

the universe', it would follow that a religion based on the notion of the creation of the universe is by definition a universal religion" (Rotenstreich, 1983, p. 22).

Recorrendo ao Novo Testamento, para fundamentar nossas apreciações na Bíblia, a epístola de Paulo aos Efésios, comentando sobre as obras de Jesus, pode ser considerada um dos trechos mais paradigmáticos do princípio *universalista* na doutrina cristã. Diz o apóstolo:

Ele é nossa paz: de ambos os povos fez um só, tendo derubado o muro da separação e suprimindo em sua carne a inimizade. (EFÉSIOS, 2, 14)

Assim, ele veio e anunciou a paz a vós que estáveis longe e a paz aos que estavam perto, pois por meio dele, nós, judeus e gentios, num só Espírito, temos acesso ao Pai. (EFÉSIOS, 2, 17 e 18)

Portanto, já não sois estrangeiros e adventícios, mas cidadãos dos santos e membros da família de Deus. (EFÉSIOS, 2, 19)

As mensagens são claras e atuais. Em primeiro lugar, a perspectiva da destruição dos muros, criando um só povo, atinge o cerne da proposta dos Direitos Humanos e da igualdade entre os homens. Tal perspectiva faz cair por terra todas as discriminações de raça, de nacionalidade, entre outras. Nesse sentido, levando o argumento de Cristo à extremidade lógica, a Soberania e o controle fronteiriço, por exemplo, são colocados em questão. O que aparece, em contraposição a uma lógica binária do *eu* e do *outro* (base empírica e conceitual da Soberania) é a promoção da unidade humana, da "família de Deus", do *nós*.

O princípio da igualdade entre os seres humanos, pedra de abóboda da arquitetura dos Direitos Humanos, pode ser encontrada em diversos trechos da doutrina da Igreja Católica, a qual teve papel fundamental em sua propagação.

O apóstolo nos traz uma das mais importantes reflexões sobre os Direitos Humanos: a possibilidade de olhar o homem como parte de um mesmo coletivo, humano, e não mais como "estrangeiros e adventícios". Assim, temos a possibilidade da sublimação da lógica das nacionalidades distintas (via de regra excludentes), dando lugar à lógica da Humanidade (de todos). Levando esse ideal da comunhão às suas últimas consequências encontramos, desde logo, uma potência subversiva que permite romper com a ontologia política do *amigo-inimigo*, para realçar e promover uma potencialidade *fraterna* entre os homens advinda de uma igualdade fundamental entre eles.

Na Epístola para os Gálatas é mais uma vez o apóstolo Paulo quem elimina a diferenciação nacional, de classe e gênero, privilegiando a unidade da espécie humana: "(...)

vós todos sois filhos de Deus pela fé em Cristo Jesus, pois todos vós que fostes batizados em Cristo, vos vestistes de Cristo. Não há judeu nem grego, não há escravo nem livre, não há homem nem mulher; pois todos vós sois um só em Cristo Jesus." (Paulo, Gálatas, 3, 26 a 28).

Seguindo nesta mesma trilha, podemos encarar o episódio de "Jesus entre os samaritanos" (João, 4) de maneira similar. Tradicionalmente, os judeus não se davam com o povo da Samaria, mas Jesus, rompendo com a tradição, conversa com uma samaritana (pedindo-lhe água) e permanece dois dias entre esse povo (João, 4, 40). Jesus não faz distinção entre os povos, todos são filhos de Deus, e aqueles que quiserem escutar a Palavra são bem-vindos.

No que tange às Cartas Encíclicas, é profícua a análise da *Encíclica Rerum Novarum* do Papa Leão XIII: "Duma parte e doutra se saberá e compreenderá que os homens são todos absolutamente nascidos de Deus, seu Pai comum". E segue afirmando que todos os homens "foram igualmente resgatados por Jesus Cristo e restabelecidos por Ele na sua dignidade de filhos de Deus, e que assim um verdadeiro laço de fraternidade os une, quer entre si, quer a Cristo, seu Senhor, que é o primogênito de muitos irmãos". (Encíclica *Rerum Novarum*, Leão XIII, 1891)

Mais uma vez aparece o princípio de que *todos somos iguais*. Esse princípio, nos Direitos Humanos modernos, irá se materializar na ideia e fórmula, *jusnaturalista* e *revolucionária*, diga-se de passagem, de que *todos os seres humanos têm direitos inatos e inalienáveis*. Essa noção, eminentemente moderna, é base inegável da cultura ocidental e se alastra, numa velocidade considerável, pelos mais recônditos lugares do mundo. Ela foi incorporada, no direito internacional, por diversos instrumentos jurídicos, dos quais ressalto a Carta das Nações Unidas (1945)⁷ e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Nesta última, no preâmbulo, lê-se: "Whereas recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world (...)".

E no Artigo Primeiro da Declaração repete-se o *leitmotiv*: "All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood."

O segundo elemento a ser destacado da Encíclica é que a ideia da igualdade entre os homens está conectada ao fato de que somos todos filhos de Deus. Ou seja, para o cristianismo, a igualdade dos homens, se funda a partir de uma mesma Paternidade. Neste sentido, existe uma diferenciação notável em relação aos Direitos Humanos tal como são entendidos hoje, via de regra, por um caráter laico.

É interessante notar como essas duas tônicas (igualdade entre os homens derivada de uma mesma Paternidade divina), aparecem *ipsis literis* nos documentos provindos da Revolução Americana. A semelhança de concepção

com a doutrina cristã é óbvia: “We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights” (Declaração de Independência dos EUA, 1776).⁸ Ou seja, no que tange aos Direitos Humanos estadunidenses, eles nascem universais e fundamentam-se na igualdade dos homens propiciadas pelo “Criador”.⁹

Por outro lado, na Revolução Francesa, temos a igualdade entre os homens e os direitos inatos, mas não encontramos que estes são derivados de uma filiação divina. A Revolução Francesa, portanto, rompe com o dogmatismo do “mesmo Pai” e da religião cristã, iniciando uma concepção republicana secular:

Art. 1er. Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

Art. 2. Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.¹⁰

Por mais que os resultados e os documentos jurídicos da revolução francesa apontem para o caráter laico e republicano da sociedade, inúmeros autores (Tocqueville, 1979; Villey, 2007; Kosseleck, 1999) não deixam de observar que a revolução foi herdeira de certas concepções da Igreja, como o princípio do universalismo. Tocqueville considerou que a Revolução Francesa “se processou à maneira das revoluções religiosas” (Tocqueville, 1865, 1979, p. 57). À

A palavra *Católica* significa etimologicamente, *ipsis literis*, Universal. O termo “católico” advém de *katholikos*, *katholou*, tradicionalmente traduzido por *universal*.

diferença das revoluções “civis e políticas”, que são via de regra, nacionais, a Revolução Francesa formou “acima de todas as nacionalidades uma pátria intelectual comum da qual os homens de todas as nações puderam tornar-se cidadãos” (Tocqueville, *ibidem*, p. 57). Naomi Shor sintetiza essa trama, destacando o princípio do universalismo: “The history of universalism in France is then a history of the transvaluation of a fundamental religious belief into the prime means of desacralizing society” (Shor, 2001, p. 44).

Outro documento notável sobre os Direitos Humanos é a Encíclica *Pacem in Terris* – *A paz de todos os povos, na base da verdade, justiça, caridade e liberdade* do Papa João XXIII. Foi lançada em 1963, num momento em que os Direitos Humanos já haviam se legitimado enquanto valores universais e conquistado sua positivação internacional.¹¹ A Igreja, portanto, alinhava-se com as recentes formulações e normativas internacionais, recorrendo, não obstante, à sua tradição secular.

Na referida Encíclica, na Primeira Parte, intitulada

“Ordem entre os seres humanos”, encontramos a formulação moderna dos Direitos Humanos no que tange à responsabilidade pessoal:

Todo ser humano é pessoa, sujeito de direitos e deveres. (...) 9. Em uma convivência humana bem constituída e eficiente, é fundamental o princípio de que cada ser humano é pessoa; isto é, natureza dotada de inteligência e vontade livre. Por essa razão, possui em si mesmo direitos e deveres, que emanam direta e simultaneamente de sua própria natureza. Trata-se, por conseguinte, de direitos e deveres universais, invioláveis, e inalienáveis. (Encíclica *Pacem in Terris*, João XXIII, 1963)

A novidade da Encíclica é que esta reconhece a “pessoa” como “sujeito de direitos e deveres” e, assim, promove a lógica jurídica moderna. Por essa ótica, o trecho citado equivale perfeitamente ao pensamento liberal-jurídico, nascido na época das revoluções e aprimorado ao longo da História. De acordo com Miguel Reale, a cristalização da ideia de que o indivíduo é “valor-fonte de todos os valores sociais e fundamento último da ordem jurídica” foi uma “conquista axiológica”, fruto de um “processo de objetivação histórica” (apud Lafer, 2001).

Reconhecer o indivíduo como sujeito de direitos e deveres não é algo banal para a Igreja, ainda que essa premissa seja amplamente aceita no mundo contemporâneo. O reconhecimento do indivíduo, em termos histórico-sociais, por um lado rompe com a dogmática do *Ancien Régime* e dos privilégios das classes (dos “três estados”¹²), mas por outro, e este é o mais caro à Igreja, rompe também com o ordenamento jurídico-social pautado na responsabilidade dos *patres familiae*: do homem como representante e responsável legal de sua família. Destarte, a concepção da célula *mater* (família) como origem da sociedade¹³ cai em desuso e começa a vigorar a ideia e direito de que o indivíduo é o sujeito central do contrato e a base da sociedade (responsável pelos direitos e deveres).

Na passagem citada, portanto, a Igreja passa a defender os Direitos Humanos de maneira inequívoca enquanto direitos individuais (da “pessoa”)¹⁴ que devem ser resguardados pela sociedade (e, obviamente, pelo Estado).

Recorrendo de novo à *Pacem in Terris*, encontramos um trecho de suma importância para o recorte *universalista* do cristianismo. Tal excerto dá margem à interpretação de que as fronteiras territoriais soberanas não devem se constituir num óbice para a migração. Reza a Encíclica:

Deve-se também deixar a cada um o pleno direito de estabelecer ou mudar domicílio dentro da comunidade política de que é cidadão, e mesmo, quando legítimos interesses o aconselhem, deve ser-lhe permitido transferir-se a outras comunidades políticas e nelas domiciliar-se. *Por ser alguém cidadão de um determinado país, não se lhe tolhe o direito de ser membro da*

família humana, ou cidadão da comunidade mundial, que consiste na união de todos os seres humanos entre si. (Encíclica *Pacem in Terris*, João XXIII, o grifo é meu).

A essa altura é impossível não lembrar do cosmopolitismo kantiano, especificamente do direito à hospitalidade. Segundo o filósofo de Königsberg, “hospitalidade significa o direito de um estrangeiro não ser tratado com hostilidade em virtude de sua vinda ao território de outro” (KANT, *PP*, 2004, p. 137). Em outro trecho Kant é mais enfático e sus-

Com o reconhecimento do indivíduo como sujeito de direitos e deveres na Encíclica *Pacem in Terris*, cai em desuso a concepção da célula *mater* (família) como origem da sociedade e rompe-se o ordenamento pautado na responsabilidade do *patres familiae*.

tenta que “originariamente ninguém tem mais direito do que outro a estar num determinado lugar da Terra” (idem). O entendimento e a moralidade da Encíclica com relação aos homens são semelhantes aos de Kant: 1) as pessoas são partes de um mesmo coletivo – “espécie” para Kant e “família humana” na *Pacem in Terris* – e, 2) a ideia de um *kosmopolitês* (cidadão mundial) é aceitável e defendida.

A universalidade dos Direitos Humanos proposta alcança seu ponto máximo: a de um cosmopolitismo. Os Direitos Humanos finalmente se assumem como supranacionais, deixando a diferenciação do *eu* e do *outro*, do *nacional* e do *estrangeiro*, como um fenômeno do passado ou, ao menos, como um fenômeno restrito e menor, em face do universalismo da “família humana”, do *nós*. A partir dessa moral, todo controle soberano das fronteiras, todos os impedimentos do “ir e vir” das pessoas pelos países do globo tornam-se negativos e problemáticos, e, quiçá, condenáveis.

Considerações finais

Procurei deixar claro que podemos encontrar uma forte sustentação teórica dos Direitos Humanos a partir de determinada doutrina da Igreja.

Não obstante, não posso deixar de mencionar neste momento que, ao mesmo tempo que encontramos uma doutrina *humanista* na Igreja, podemos, de igual maneira, encontrar exemplos anti-humanistas na Bíblia: como a lógica da tribo-guerreira e do povo escolhido¹⁵ no Antigo Testamento. Ainda, não é de hoje que o movimento feminista (amparado cientificamente) faz suas críticas com relação à lógica “machista” da Bíblia¹⁶.

Além disso, é necessário ressaltar que não desconhecemos a série de capítulos sanguinários da Igreja, como as cruzadas, a Inquisição e o papel das estruturas religiosas cristãs no colonialismo. O que fiz, de maneira arbitrária e seletiva, foi simplesmente selecionar “parte” da doutrina da

Igreja e defender que esta, restrita e parcial, pode ser vista como um dos grandes fundamentos dos Direitos Humanos modernos e, ao mesmo tempo, que a Igreja foi (ou é?) um ator de relevo na construção das Relações Internacionais (tanto do ponto de vista teórico quanto prático).

As epístolas de Paulo e as Encíclicas *Rerum Novarum* e *Pacem in Terris* são alguns exemplos que provam a intimidade entre os Direitos Humanos e certa filosofia e doutrina da *Ecclesia*. Procurei, a partir desses documentos, estabelecer um elo entre a Igreja e os Direitos Humanos modernos. As ideias contidas nestes documentos podem ser encontradas nos mais variados autores que, de uma forma ou de outra, tratam dos Direitos Humanos, como em Locke e Kant, e nos grandes instrumentos jurídicos dos Direitos Humanos, tais como a Declaração de Independência dos EUA, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa, a Carta da ONU e a Declaração Universal de 1948.

Notas

¹ Pensando em termos weberianos: monopólio legítimo do uso da força, dentro de um determinado território.

² Sobre o tema ver o livro de Raquel Kritsch (2002).

³ Como exemplo, podemos lembrar que ainda hoje o crucifixo, enquanto símbolo cristão católico, está presente em boa parte dos tribunais de justiça da República brasileira, a começar pelo Supremo Tribunal de Justiça.

⁴ Segundo Lafer: “(...) o ensinamento cristão é um dos elementos formadores da mentalidade que tornou possível o tema dos direitos humanos”. (LAFER, 2001, p. 119) Por seu turno, Michel Villey pondera: “O lugar-comum de que os direitos humanos são um produto do cristianismo, ou do judaico-cristianismo, é onipresente na literatura cristã, tanto protestante como católica; comporta uma parte de verdade. A noção moderna dos direitos humanos tem raízes teológicas”. (VILLEY, 2007, p. 107)

⁵ O Dicionário (<http://www.perseus.tufts.edu/cgi-bin/resolveform>) é uma realização do *Department of Classics* da *Tufts University*, EUA.

⁶ Esse aspecto “generalista” da “universalidade” é uma espécie de “(...) bird’s-eye view of history, disregarding details and stressing in a broad way the general lines of the events explored (...)”. (ROTENSTREICH, 1983, p. 23)

⁷ Reza a Carta em seu Preâmbulo: “We the peoples of the United Nations determined to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind, and to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large

and small (...).” In: <http://www.un.org/en/documents/charter/preamble.shtml>.

⁸ Versão oficial do Arquivo Nacional dos EUA. In: http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration_transcript.html.

⁹ Obviamente, encontraremos em Locke a mesma concepção: “(...) todos os homens são obra de um único Criador todopoderoso e infinitamente sábio, todos servindo a um único senhor soberano, enviados ao mundo por sua ordem e a seu serviço; são portanto sua propriedade, daquele que os fez e que os destinou a durar segundo sua vontade e de mais ninguém”. (LOCKE, 1690, 2001, p. 84).

¹⁰ <http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/const01.htm>.

¹¹ De acordo com Norberto Bobbio: “Com a Declaração de 1948 (...) a afirmação dos direitos é, ao mesmo tempo, universal e positiva: universal no sentido de que os destinatários dos princípios nela contidos não são mais apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens; positiva no sentido de que põe em movimento um processo em cujo final os direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado” (BOBBIO, 2004, pp. 29-30).

¹² Há uma nota simples e esclarecedora de Bodin sobre os estamentos e sua dimensão europeia, digna de transcrição: “Observamos também que os cidadãos se dividem em três estamentos, a saber: o eclesiástico, a nobreza e o popular, distinção que se nota em quase toda Europa”. (BODIN, 1576, 2006, p. 41)

¹³ Um dos primeiros escritos relativos a essa concepção encontra-se na *Política* de Aristóteles. Logo nas primeiras páginas o estagirita define que a família é a “principal sociedade natural”. (ARISTÓTELES, 2000, p.3) A família, por seu turno, gera a “aldeia” e, a reunião desta forma a “cidade”.

¹⁴ Segundo Villey, a ideia dos direitos individuais pode ser encontrada em São Tomás de Aquino: “O indivíduo por si só constitui um ‘todo’, escreve Santo Tomás, acima da cidade. E lembra que o homem recebeu de seu criador um poder de governo (*dominium*) sobre as criaturas inferiores (IIa, IIae, questão 66, art. I). Uma ‘lei natural’ idêntica em todos – (Ia, IIae, questão 94, art. 4) – prescreve deveres *universais*”. (VILLEY, 2007, p. 117, grifo meu)

¹⁵ E.g.: NEEMIAS e ESDRAS, GENESIS e DEUTERÔNIMOS. Todas essas partes, do Antigo Testamento, reafirmam a lógica da Aliança de Deus como o “povo eleito”. Ainda, em diversas passagens, podemos encontrar a lógica binária do amigo-inimigo, do povo judeu criando sua identidade a partir da exclusão e inimizade de outros povos, como os egípcios e samaritanos, entre outros.

¹⁶ A esse respeito recomendo a discussão de Micheline Ishay, da qual destaco um trecho conclusivo: “The Bible depicts the worthy deeds of many women of unquestionable stature, including Sarah, Miriam, Deborah, Hannah, Esther, Ruth, Naomi, and others, but, like indentured servants or slaves, these women (...) did not enjoy equal rights with freemen”. (ISHAY, 2004, p. 48).

Bibliografia

- ARISTÓTELES. *A política*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Campus-Elsevier, 2004.
- BODIN, Jean. *Los seis libros de la república*. Seleção, tradução e estudo preliminar de Pedro Bravo Gala. Madrid: Editorial Tecnos, 2006.
- ISHAY, Micheline. *The History of Human Rights – From Ancient Times to the Globalization Era*. Los Angeles: University of California Press, 2004.
- KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Tradução de Artur Mourão. Lisboa: Edições 70, 2004.
- KOSELLECK, Reinhart. *Crítica e crise – uma contribuição à patogênese do mundo burguês*. Tradução de Luciana Villas-Boas Castelo-Branco. Rio de Janeiro: Editora UERJ e Contraponto, 1999.
- KRITSCH, Raquel. *Soberania – a construção de um conceito*. São Paulo: Humanitas/ Imesp, 2002.
- LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos – um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- LOCKE, John. *Segundo Tratado Sobre o Governo Civil e outros escritos – Ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 2001.
- GREEK DICTIONARY. Perseus Digital Library. *Department of Classics da Tufts University, EUA*. Disponível em: <<http://www.perseus.tufts.edu/cgi-bin/resolveform>>. Acesso em: 16 dez. 2000.
- ROSSOLLILLO, Francesco. “Nação”. In : BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 1998.
- ROTENSTREICH, Nathan. “Universalism and Particularism in History”. *The Review of Metaphysics*, Washington, The Catholic University of America, vol. 37, n. 1, 1983.
- SCHOR, Naomi. “The crisis of French Universalism”. *Yale French Studies*, New Haven, Yale University, n. 100, p. 43-64, 2001.
- THURSTON, Herbert. “Catholic.” *The Catholic Encyclopedia*. Vol. 3. Nova York: Robert Appleton Company, 1908. Disponível em: <<http://www.newadvent.org/cathen/03449a.htm>>. Acesso em: 6 jan. 2008.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *O Antigo Regime e a Revolução*. Original de 1856. Tradução de Yvonne Jean da Fonseca. Brasília: Editora da UnB, 1979.
- VILLEY, Michel. *O Direito e os direitos humanos*. São

Paulo: Martins Fontes, 2007.

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Legifrance, Secretaria Geral do Governo Francês. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/const01.htm>>. Acesso em: 16 jan. 2010.

Declaração de Independência dos EUA de 1776. Arquivo Nacional dos EUA. Disponível em: <http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration_transcript.html>. Acesso em: 16 jan. 2010.

Carta da Organização das Nações Unidas. ONU. Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/charter/preamble.shtml>>. Acesso em: 16 jan. 2010.

Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/udhr/>. Acesso em: 16 jan. 2010.

Encíclica Rerum Novarum – Sobre a condição dos operários. Papa Leão XIII. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_po.html>. Acesso em: 05 jan. 2010.

Encíclica Pacem in Terris – A paz de todos os povos, na base da verdade, justiça, caridade e liberdade. Papa João XXIII. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem_po.html>. Acesso em: 05 jan. 2008.

Os fundamentos teóricos do programa do realismo em política internacional: a concepção de Morgenthau e a metafísica da política de poder

José R. N. Chiappin

O objetivo principal deste trabalho é apresentar o programa de pesquisa do realismo político moderno nas relações internacionais a partir da reconstrução racional de seus fundamentos teóricos. Concentrando-se na concepção de política internacional proposta por Morgenthau, o texto visa compor um quadro teórico do realismo político moderno, como uma teoria dinâmica, que permita identificar os principais problemas e os recursos e estratégias vislumbradas para solucioná-los. Neste contexto, o artigo defende a tese central, entre outras que são apresentadas e analisadas criticamente, de que o realismo político de Morgenthau é construído como um termo médio, uma alternativa, por um lado, ao idealismo e, por outro, ao realismo político clássicos. O foco de sua concepção é resolver o problema prático-teórico fundamental do sistema internacional de como fazer emergir a cooperação, e, deste modo, alcançar e preservar a ordem e a paz entre unidades políticas com interesses conflitantes. A solução procurada pressupõe os seguintes elementos: a natureza racional dos agentes, o método do equilíbrio do poder, a idéia de um Estado mundial, uma filosofia da história racional, contínua e convergentista, e, a interação entre a teoria da política internacional e a teoria da política externa. A estratégia de solução tem a ver com políticas de elaboração de mecanismos institucionais que orientem a dinâmica do sistema para uma situação de equilíbrio estável segundo a idéia reguladora da construção de um Estado mundial. Essa seria a única solução possível para a paz perpétua aos olhos de Morgenthau – como resultado de um processo longo e racional de desenvolvimento histórico do sistema.

Palavras-chave: teoria política, realismo político, cooperação.

This paper aims to offer a fresh reading of the modern political realism research program in international relations based on the rational reconstruction of its theoretical foundations. Focusing on Morgenthau's →

O objetivo deste trabalho¹ é apresentar uma reconstrução racional do programa de pesquisa das relações internacionais denominado realismo político². O objetivo principal é propor uma forma de organizar as teorias da política internacional segundo um programa de pesquisa com estrutura fina como uma reconstrução racional levada a cabo por meio do recurso metodológico denominado de metodologia da teoria da ciência. Neste trabalho, esse objetivo se encontra implementado tanto com a apresentação dos instrumentos metodológicos quanto

pela sua aplicação na construção racional do programa de pesquisa sobre os fundamentos teóricos e metodológicos da concepção do realismo político em política internacional. A elaboração e construção racional desse programa de pesquisa se dá, contudo, a partir do que se pretende denominar de reconstrução racional da concepção do realismo

José R. N. Chiappin é professor livre-docente do Departamento de Economia da Universidade de São Paulo. É doutor em Filosofia pela Universidade de Pittsburgh e doutor em Economia e em Física pela USP. Ele pode ser contactado pelo e-mail chiappin@usp.br.

Esta pesquisa fez parte de um programa financiado inicialmente pelo CNPq no período de 1991 a 1994. Esse trabalho foi publicado no formato de seminário, em 1996, na Série Carta Internacional. Abre-se agora a oportunidade de sua publicação em dois artigos complementares, sendo este o primeiro. Os dois artigos referem-se apenas ao núcleo teórico do que denominamos de metafísica política da concepção de política internacional de Morgenthau; a metodologia de Morgenthau, que tem seu núcleo no equilíbrio do poder, deverá aparecer em um próximo artigo.

→ *international political formulations, this article tries to build a theoretical framework of modern political realism that allows the identification of the main problems the program was designed to solve and the strategies envisioned to deal with them. Other theories developed about the program are also presented and reviewed. This paper argues that Morgenthau's political realism should be understood as a middle term, built as an alternative both to idealism and classic political realism. Such conception aims to equate the most fundamental practical-theoretical problem of the international system: to achieve and preserve order and peace among political units embedded with conflicting interests. Morgenthau assigns central role in its theoretical formulation to the converging dynamics of historical processes. According to this interpretation of history defended by the author, the international system can evolve to a situation of stable equilibrium and should be guided by a regulative idea of a world State. That would be the only possible solution to a perpetual peace in Morgenthau's eyes – as the result of a long and rational process of historical development of the system.*

Keywords: political theory, political realism, cooperation.

político moderno, concentrando-se, contudo, este texto, na concepção de política internacional de Morgenthau como representante do realismo moderno e do racionalismo político. O recurso a essa forma de organização metodológica do conhecimento das teorias da política internacional no formato de um programa com estrutura fina reconstruído racionalmente por meio da metodologia da teoria da ciência visa compor uma moldura teórica do realismo político, em particular do moderno, delineado por meio de conceitos, definições básicas pressuposições centrais e um aparato metodológico, no interior do qual pretende-se elaborar, enquadrar e resolver os problemas da política internacional. Desta forma, pretende-se, por um lado, reconstruir o quadro teórico e metodológico do realismo político com seus principais conceitos e teses, e, por outro lado, aplicar esse aparato teórico para elaborar, enquadrar problemas e desenvolver estratégias e técnicas que proporcionem sua solução. Nesse quadro teórico reconstruído do realismo político pretende-se também defender uma tese principal: a de que Morgenthau elaborou a concepção do realismo político moderno, como um meio termo ou como alternativa, por um lado, ao idealismo clássico, e, por outro, ao realismo político clássico.

A concepção do realismo político tem sido a mais influente em toda a história da teoria das relações internacionais, apesar de contarmos agora com algumas concepções que se apresentam como competidoras do programa realista, em particular o programa do neo-realismo político. A despeito de tal quase monopólio intelectual, essa concepção tem convivido com muitas dificuldades, principalmente na questão de identificar, elaborar e estabelecer de maneira firme e clara seu sistema conceitual teórico e sua metodologia para construir explicações e resolver problemas de forma mais direta. Essa falta de clareza sobre seus fundamentos teóricos (conceitos, hipóteses, princípios, e definições) e seus componentes metodológicos (métodos, modelos, heurísticas e técnicas) tem provocado não apenas confusões e mal-entendidos, mas ainda vários problemas, como aqueles ligados à classificação e localização das ca-

racterísticas dos diversos ramos dessas pesquisas, e aqueles relacionados com a avaliação do programa, as características de evolução do programa e sua comparação com outros. A fim de perseguir o objetivo de contribuir para organizar, sistematizar e esclarecer os fundamentos dessa concepção, penso que a concepção realista pode ser ainda melhor articulada se for vista como um programa de pesquisa que consiste numa série de teorias ao invés de uma única teoria. A primeira teoria dessa série pode remontar às origens da historiografia grega, com Tucídides³. Para proporcionar uma reconstrução racional dessa concepção, a seqüência natural da proposta acima pede a identificação de recursos teóricos adequados para a realização desse objetivo com sucesso. Recorro a dois instrumentos metodológicos principais para realizar esse fim: a metodologia do programa de pesquisa desenvolvida por Lakatos⁴ e uma metodologia da teoria da ciência (MTC) desenvolvida por mim⁵. A combinação desses dois recursos metodológicos é bastante robusta e cumpre os objetivos de identificar, catalogar, sistematizar e construir um esquema conceitual, constituído basicamente de um quadro teórico e um sistema operacional, em relação ao qual teses sobre essa concepção podem ser discutidas. Nesse esquema devem estar representados tanto os principais conceitos, primitivos e derivados, definições, pressuposições teóricas, princípios e valores, quanto os métodos, regras, modelos e técnicas mais significativos utilizados para construir teorias, para elaborar explicações e resolver problemas.

Esses elementos devem, em princípio, ser partilhados por todas as concepções ou teorias que se pretendem realistas. As teorias pertencentes ao programa devem diferir uma da outra por alterações em seus elementos metodológicos mas não em sua metafísica política que pertence ao núcleo do programa. Além disso, esses elementos devem também servir de guias para a construção de outras teorias ou modelos das relações internacionais enquadrados no programa realista. Pretendo identificar também os padrões e as características dos principais problemas tratados ou enfrentados pelo programa, assim como os

recursos, técnicas e métodos utilizados para resolvê-los. A análise das outras teorias do programa realista é conduzida sobre a orientação do programa entendida como uma seqüência. Nesse sentido, uma das preocupações da análise recai sobre as contribuições que as teorias desse programa se propõem a trazer no intuito de resolver os problemas das teorias anteriores. A partir dessa organização serial, é possível lançar a questão da progressividade do programa, isto é, uma vez estabelecidos esses elementos do programa, pode-se, na linha lakatosiana⁶, perguntar pelo seu caráter progressivo ou não. Mas é preciso advertir que a preocupação dessa análise não é ser meramente descritiva e formal, ou puramente teórica. Ao contrário, o presente enfoque reflete a característica básica de toda nossa abordagem do trabalho teórico, que estabelece a necessidade de discutir teses sobre qualquer tema sempre em relação a um quadro teórico identificado e especificado previamente e com clareza. Por isso, neste enfoque a abordagem da reconstrução racional é sempre um elemento imprescindível na elaboração do quadro teórico. Dessa forma, para nós, a abordagem da reconstrução assume um caráter mais interpretativo do que descritivo.

Nessa linha, fica definido que o primeiro elemento importante do enfoque é sempre a apresentação do sistema conceitual e dos instrumentos analíticos que permitem a reconstrução racional do programa e, portanto, a elaboração do quadro teórico. Na seqüência, o desenvolvimento do programa requer o delineamento das proposições e teses fundamentais do realismo político juntamente com as teses particulares e de caráter polêmico a serem implementadas no interior desse quadro teórico. Entre as teses de caráter polêmico que defendo com respeito ao realismo político, a primeira afirma que o realismo político moderno procura distinguir, de maneira clara, duas linhas de investigação: uma prática ou normativa e outra teórica. Essas

A concepção do realismo político tem sido a mais influente em toda a história da teoria das relações internacionais, apesar de contarmos agora com algumas concepções que se apresentam como competidoras.

duas linhas têm a ver com questões de ordem prática e questões de ordem puramente teórica. Essas questões pressupõem a distinção importante entre fato e valor, a qual, por sua vez, sustenta uma dicotomia que é importante para entender a concepção de Morgenthau, aquela entre política pura e política aplicada.

Nessa ordem, a teoria política pura refere-se a questões de fato, ainda que analisadas conceitualmente por meio de uma teoria. Os critérios de avaliação de uma teoria política pura são os da consistência lógica e da consistência com os fatos. Ela não envolve questões éticas, morais ou de valor,

enquanto a política aplicada (no caso, a política externa de uma nação), por levar em conta os interesses nacionais, faz uso de propósitos práticos e morais, valores, fins e princípios com os quais o país está comprometido. Contudo, ela deve combinar esses valores com os fatos trazidos pela teoria pura utilizando os mesmos cânones que a teoria pura, com o objetivo de formular soluções para os problemas práticos por ela enfrentados. Nesse aspecto, parece haver também uma contribuição de Morgenthau, para quem a avaliação da política aplicada deve ser feita por meios racionais. Por isso, pode-se dizer que há o objetivo de construir uma teoria racional (pura) da política internacional. A partir dela torna-se possível construir a política externa como política aplicada pura.

Nesse contexto, apresento uma tese forte, que Morgenthau não defende explicitamente, contudo, considero essa tese metodologicamente essencial para uma (re) construção racional do realismo político moderno. Essa tese diz respeito à articulação daquelas duas dimensões da política, a teoria política pura e a política aplicada, as quais correspondem à dicotomia entre fatos e valores. Como mencionamos acima, a teoria da política pura deve discutir apenas questões de fato, ainda que interpretadas, enquanto a política aplicada (ou, no caso de Morgenthau, a política externa) deve combinar os resultados da política pura com elementos éticos, de valor ou interesse para formular políticas ou estratégias de ação. No entanto, Morgenthau não parece defender explicitamente essa dicotomia, e sim uma tese segundo a qual a política aplicada, ou política externa, entendida como política internacional, deve estar submetida aos cânones racionais e científicos de avaliação. Nesse esforço estaria sua estratégia para evitar a concepção idealista da política internacional.

Uma segunda tese a ser defendida afirma que, do ponto de vista normativo, o objetivo primeiro de Morgenthau consiste em elaborar uma concepção realista que se propõe a contribuir para resolver adequadamente o problema principal do sistema internacional, o qual decorre naturalmente da pressuposição básica do realismo político de considerar que a natureza desse sistema é ser constituído de unidades políticas com interesses opostos e conflitantes: evitar a guerra, portanto, buscar, alcançar e preservar a paz e a ordem no sistema internacional de maneira duradoura. Na linguagem de Kant, o problema principal é aquele da paz perpétua.

O estabelecimento desse fim prático, como o objetivo supremo de uma concepção realista da política internacional, requer, contudo, uma terceira tese sobre o realismo de Morgenthau: que o realismo político, na busca da realização desse fim de realizar e construir a paz perpétua, deve não apenas evitar as especulações da visão idealista das relações internacionais, mas também o radicalismo do realismo clássico, que desconhece o papel dos sistemas de

valores, de princípios morais e culturais na aplicação do método do equilíbrio do poder.

Assim, o conjunto dessas teses sustenta, na visão de Morgenthau, que a concepção do realismo político moderno a ser construída, deve ser, por um lado, uma alternativa ao idealismo e ao seu pressuposto da submissão da política à ética, e, portanto sua confusão entre política pura e política aplicada, e, por outro lado, uma alternativa ao realismo clássico e sua submissão de todos os valores à política de

Entre as teses de caráter polêmico que defendo com respeito ao realismo político, a primeira afirma que o realismo político moderno procura distinguir, de maneira clara, duas linhas de investigação: uma prática ou normativa e outra teórica.

poder, na qual a dimensão predominante do monopólio da violência é suficiente para a solução do problema da paz.

Para exemplificar o irrealismo do idealismo, basta lembrar que foi sob sua égide que se conduziu a organização institucional do sistema internacional pós-Primeira Guerra Mundial, quando se criou a Liga das Nações como a principal das instituições que visavam implementar a paz entre os países. Contudo, tal sistema redundou num fracasso que foi outra guerra mundial, e isso, segundo os realistas, devido à crença ingênua de que os seus idealizadores acreditavam que o compromisso com os valores e os fins morais era suficiente para alcançar com sucesso o objetivo da paz entre as nações.

O realismo clássico, representado por Maquiavel e Hobbes, mostrou incompreensão, segundo Morgenthau, quanto ao papel da ética, dos valores, das instituições, e da normatividade na condução dos assuntos políticos. Em particular, não compreendeu a importância e a essencialidade da ética, das instituições, e dos valores para a aplicação do método característico de realismo político que é o método da política de poder fundado no mecanismo de equilíbrio do poder entre as unidades políticas. O método do mecanismo do equilíbrio do poder é o recurso técnico realista para buscar, implementar e alcançar o equilíbrio do poder no sistema internacional, e, por aqui, a paz entre as unidades políticas autônomas que são neste estágio atual do desenvolvimento político as nações, mas que poderá ser entre blocos no futuro.

Ao contrário do idealismo clássico, os realistas clássicos, com sua crença na política pura do poder, desconsideraram o papel dos valores na política e, quando os adotavam, submetiam-nos à política de poder, cuja dimensão principal é o monopólio ou equilíbrio do poder. Portanto, o realismo clássico parece não ter conseguido separar a teoria política pura da política aplicada, nem definir qual a relação entre valor e fato em política. Além disso, ele parece não ter chegado à conclusão de como avaliar as alternati-

vas de ações elaboradas a partir de sistemas que envolvem questões de fatos e valores.

Em particular, o realismo clássico, com Maquiavel e Hobbes, parece não ter percebido (e este é um dos principais argumentos deste ensaio na interpretação do realismo de Morgenthau) que o método da política de poder, com o mecanismo do equilíbrio do poder e sem os elementos éticos, normativos e institucionais, é insuficiente para os propósitos de realizar o objetivo prático de alcançar e manter a paz de maneira duradoura entre unidades do sistema internacional com interesses opostos e conflitantes.

De tais considerações segue-se a tese que afirma a demarcação fundamental entre a teoria pura da política e a política aplicada. Essa demarcação depende, por sua vez, da dicotomia anterior entre fato e valor. A teoria política pura refere-se a questões de fato, ainda que analisadas e interpretadas por meio de uma teoria. Dessa forma, os critérios de avaliação de uma teoria política pura, assim como os de uma teoria científica, são aqueles da consistência lógica e com os fatos.

A teoria científica ao procurar descrever, explicar e prever fenômenos deve satisfazer certos cânones⁷, como, por exemplo, e, principalmente, resguardando sua objetividade, não envolver questões éticas, de valor ou interesse, exceto aquelas acerca do que vem a ser cientificidade. No entanto, não é este o caso da política aplicada, pois, esta (no caso, a política externa de uma nação) que faz uso dos resultados da teoria política pura, também adiciona e se compromete com valores, fins e princípios tanto no enquadramento dos problemas práticos por ela enfrentados quanto no encaminhamento de suas soluções. Os critérios de avaliação e escolha de políticas aplicadas, como no caso da política externa, são diferentes daqueles da teoria pura, pois envolvem, entre outros, os critérios do preceito moral da prudência e da exigência política do sucesso. Em particular, o papel do sucesso político é fundamental na avaliação das soluções⁸.

Finalmente, uma última tese, quanto ao realismo moderno, separa duas versões do realismo: o de Morgenthau e o de Kennan⁹. O realismo de Morgenthau afirma que a solução para o problema da paz perpétua está numa interpretação dinâmica do sistema internacional, comprometida com uma concepção convergentista (teleológica) da história que começa com Rousseau, e é desenvolvida e aplicada por Kant, Hegel, Marx, e, também por Duhem como instrumento para dar racionalidade ao progresso do conhecimento, e, para mostrar que o indivíduo ainda que auto-interessado, por sua racionalidade, pode construir as instituições capazes de garantir as condições de emergência e estabilidade de um ambiente de cooperação.

O pressuposto aqui é que a concepção do realismo moderno é uma teoria da dinâmica do sistema internacional com um modelo particular de dinâmica que é aquela do

tipo convergentista dirigida para um determinado ponto de equilíbrio estável. Mas, o principal modelo é aquele das ciências com seus modelos de sistemas, mecânicos ou térmicos, que evoluem para um ponto de equilíbrio estável. Pressupõe-se aí que o sistema internacional é uma estrutura definida por um conjunto de configurações de poder e por um processo ou dinâmica que estabelece como essas configurações são geradas ou produzidas umas a partir das outras.

No caso de Morgenthau, esse processo dinâmico pode e deve ser controlado e manobrado no sentido de uma evolução dinâmica para um estado privilegiado. Morgenthau defende, de acordo com minha interpretação, que o sistema internacional poderia ser conduzido, por meio do controle dessa dinâmica, através de uma sucessão de configurações de equilíbrio de poder, na direção de uma configuração especial de equilíbrio estável. O modelo de convergência, que pressuponho ser um princípio regulador na concepção realista de Morgenthau, envolve, assim, uma configuração de distribuição de poder ideal que seria um Estado mundial federal. Esse Estado mundial é apresentado na condição de modelo teórico ideal e, portanto, aparece como um fim transcendente do ponto de vista da história real do desenvolvimento do sistema internacional na busca e preservação da ordem e da paz.

Nesse programa do realismo de Morgenthau, o papel da concepção da política internacional consiste em elaborar os instrumentos capazes de organizar, operacionalizar e construir, por meio de engenharia e tecnologias sociais, instituições e organizações que tornem viável uma trajetória de configurações de poder que conduza o sistema internacional de maneira sistemática e regular até esse fim ideal, que seria uma configuração de poder de equilíbrio estável (o Estado mundial kantiano como um federalismo.).

O realismo de Kennan rejeita, por seu lado, a solução universalista de um Estado mundial capaz de realizar a paz perpétua. Huntington é um herdeiro do realismo de

O realismo clássico, com Maquiavel e Hobbes, parece não ter percebido que o método da política de poder é insuficiente para os propósitos de realizar o objetivo prático de alcançar e manter a paz de maneira duradoura entre unidades do sistema internacional com interesses opostos e conflitantes.

Kennan tanto em sua defesa do mecanismo do equilíbrio do poder como instrumento de organização do sistema internacional como idealizador de uma política de contenção da emergência de novos centros de poder, como o fundamentalismo islâmico. Kennan presume a diversidade dos interesses e valores e prega o uso do equilíbrio de poder como um mecanismo suficiente para manter o estado de estabilidade das relações entre unidades de poder com in-

teresses opostos e conflitantes. Essas unidades têm de preservar e realizar seus interesses nacionais, sua autonomia e soberania, ao mesmo tempo que partilham o objetivo da paz entre as unidades do sistema. A realização desse objetivo prático requer dessa concepção do realismo político, no seu programa de pesquisa, o estabelecimento de uma demarcação entre a teoria da política pura e a política aplicada. Essa distinção está ligada ao sucesso da realização do fim supremo acima exposto. À teoria pura cabe o estudo da natureza do político como ele realmente é. Essa teoria pura da natureza real do político deve estar sujeita ao teste dual da razão e da experiência. À política aplicada (no caso de Morgenthau, a política externa) cabe o uso dos resultados da teoria pura, como no realismo clássico, mais os valores e propósitos práticos e morais, como no idealismo, para resolver os problemas práticos da política, em particular os da paz duradoura. No entanto, para ele, ambas devem ser teorias racionais, e isso significa que sejam avaliadas pelos critérios da teoria pura, os da razão e da experiência.

Os recursos metodológicos

Nesta seção apresento os principais instrumentos a serem utilizados para organizar as teorias da política internacional no formato de um programa de pesquisa, mais particularmente, para propor reconstrução racional do realismo político, em particular do realismo político moderno de Morgenthau no formato de um programa de pesquisa

A noção de programa de pesquisa

A primeira noção importante é a de programa metodológico de pesquisa¹⁰. Este é definido por meio de um sistema de regras metodológicas. Tal sistema divide-se em duas partes: uma é composta de regras que definem o núcleo do programa de pesquisa e a outra é o cinturão externo do programa. O núcleo do programa consiste em componentes teóricos fundamentais sobre os quais assentam-se todas

as análises, explicações e pesquisas dos fenômenos em questão. Esse núcleo mais as regras que têm a função de evitar que o núcleo seja atingido pelas refutações do programa formam um todo denominado heurística negativa do programa. As evidências refutadoras ou contra-exemplos podem ameaçar o núcleo pelo princípio do *modus tollens*¹¹. Mas a regra da heurística negativa proíbe que essas evidências

refutadoras sejam direcionadas ao núcleo do programa. Ela protege o núcleo de maneira dogmática.

Apesar do núcleo do programa definir praticamente o programa, este contém ainda outro elemento muito importante: a heurística positiva ou o cinturão externo. A heurística positiva é um sistema de regras e outros recursos metodológicos parcialmente articulados entre si, formados de elementos como hipóteses auxiliares, métodos,

técnicas, normas e modelos, os quais estão voltados para auxiliar a aplicação dos elementos do núcleo, para explicar os eventos e resolver os problemas do programa de pesquisa, em particular para dissolver as instâncias refutadoras do programa por meio de sua solução ou mesmo marginalização metodológica, evitando de qualquer forma seu redirecionamento para o núcleo do programa. Assim, a heurística positiva funciona como uma espécie de cinturão ou escudo de proteção do núcleo. Mediante esses recursos e estratégias de solução e dissolução de problemas postos pelas instâncias refutadoras contra o núcleo é que a heurística positiva o protege.

A pressuposição mais básica do programa de pesquisa afirma a irrefutabilidade provisória do núcleo e, portanto, que deve ser protegido a qualquer custo. Essa irrefu-

Morgenthau defende que o sistema internacional poderia ser conduzido através de uma sucessão de configurações de equilíbrio de poder, na direção de uma configuração especial de equilíbrio estável.

tabilidade provisória é estabelecida convencional ou dogmaticamente. Nesse sentido, a principal característica do núcleo é a sua inflexibilidade. Portanto, qualquer mudança no núcleo significaria uma mudança de programa. Ao contrário, o conjunto de regras e componentes metodológicos que constitui a heurística positiva é apenas fracamente definido e apresenta articulação apenas razoável entre os componentes, sujeitos a mudanças e substituições dentro do mesmo programa. Essa flexibilidade da heurística positiva deve ser suficiente para permitir a capacidade inventiva freqüentemente envolvida num processo de solução de problemas. A unidade epistêmica do programa não é uma única teoria, mas uma série de teorias, todas partilhando o mesmo núcleo teórico, mas diferindo quanto a seus modelos e hipóteses auxiliares. Com respeito à avaliação do programa de pesquisa, esta se dá por sua capacidade de mostrar uma transferência tanto teórica quanto empiricamente progressiva de problemas de uma teoria para outra. Diz-se que um programa de pesquisa é teoricamente progressivo se cada nova teoria prediz um fato novo, e empiricamente progressivo se tal fato novo é empiricamente corroborado. Finalmente, afirma-se que um programa de pesquisa é progressivo se ele é ao mesmo tempo progressivo teórica e empiricamente. Um programa de pesquisa é degenerativo quando não é progressivo. Nesse ponto, é importante um método ou critérios de escolha entre teorias em competição para constituir a série de teorias. Lakatos fornece um método de escolha com elevado grau de sofisticação e detalhe para a escolha da melhor teoria na dinâmica da série, melhor num sentido definido.

A metodologia da teoria da ciência

a) Introdução

Nesta seção pretendo apresentar o segundo recurso metodológico, a metodologia da teoria da ciência (MTC)¹², com o qual procuro proporcionar um método para reconstruir a estrutura mais fina tanto do núcleo teórico quanto do cinturão de proteção do programa racionalista. Trata-também de uma metodologia para construir ou reconstruir teorias. Essa estrutura mais fina, mais microscópica, do núcleo tem por objetivo proporcionar um aprofundamento do exame dos detalhes do núcleo teórico das teorias da política internacional. Essa estrutura mais fina permite perceber também uma maior articulação e clareza dos elementos envolvidos no programa, assim como os principais problemas relacionados com a sua evolução. Com a metodologia da teoria da ciência pode-se, por exemplo, distinguir de maneira mais útil e eficaz e estabelecer diferenças entre as diversas concepções do realismo político. Assim, torna-se

possível uma avaliação mais correta das diferenças teóricas entre os membros desse programa em suas tentativas de propor novos meios de avançar na capacidade de resolver problemas tanto empíricos quanto teóricos. Dessa forma, a metodologia da teoria da ciência (MTC) é um método de reconstrução e organização de teorias com o objetivo de explicitar e organizar analiticamente os principais componentes envolvidos na elaboração e desenvolvimento das teorias. Em particular, com respeito à concepção de Morgenthau de uma teoria racional da política, a metodologia da teoria da ciência dá conteúdo a esse ponto de vista interpretando-a com uma estrutura de escolha racional, portanto, com estabelecimento de fins (axiologia) sujeitos a restrições (ontologia e epistemologia) e com uma metodologia para escolher as ações e estratégias para a realização desses fins com as restrições estabelecidas pela ontologia e epistemologia. A metodologia contém tanto os procedimentos para a construção de modelos com o uso do instrumento do mecanismo do equilíbrio do poder, a partir dos quais, quanto os meios para as melhores ações e estratégias.

b) Os problemas fundamentais da teoria da ciência

A metodologia da teoria da ciência, como disse acima, é uma proposta para construir e reconstruir concepções de ciência ou teorias de qualquer área. O primeiro elemento é uma série de critérios adequação que qualquer candidata a concepção de teoria/ciência deve preencher. Esses critérios correspondem a quatro problemas que chamo de problemas epistemológicos fundamentais e um quinto, que acredito ser um problema fundamental mais apropriado

as ciências humanas.

O *problema da unidade epistêmica* é o problema do objeto, natureza, estrutura e construção da unidade epistêmica. Essa unidade pode ser a teoria científica propriamente dita, o que ocorre na maioria das vezes, ou a lei, a explicação, problemas, etc.

O *problema da construção e escolha de instâncias da unidade epistêmica* é geralmente o problema de como construir a unidade epistêmica, da sua consistência formal e da consistência com os fatos, ou da relação e do teste entre a unidade epistêmica e as experiências.

O *problema do modelo da dinâmica e do progresso do conhecimento* diz respeito a como o conhecimento muda, progride e se modifica. Dado que o conhecimento é expresso por uma unidade epistêmica básica, a questão da dinâmica é a questão das alterações e do progresso dessa unidade epistêmica.

O *problema do estatuto cognitivo e do valor de conhecimento da unidade epistêmica* refere-se ao caráter instrumentalista, realista, ou descritivista da unidade epistêmica.

O *problema normativo* é o problema das implicações práticas e normativas para a ação política, no caso das ciências políticas. Consiste no problema da elaboração de políticas de ação baseadas na unidade epistêmica. No caso da política internacional, ele é o problema das implicações para as políticas externas e da elaboração das mesmas. Outro aspecto desse problema surge ao identificar-se os problemas práticos que servem de princípios reguladores para a elaboração de teorias como intermediários na solução desses problemas.

c) A estrutura da teoria da ciência

O objetivo da metodologia da teoria da ciência (MTC), como recurso metametodológico, é proporcionar uma estrutura articulada para conduzir a construção e avaliação de candidatos à concepção da ciência no que diz respeito a como esses candidatos abordam esses quatro problemas básicos. A fim de realizar esse propósito, a metametodologia presume que uma teoria da ciência (TC) é uma estrutura composta de fins, valores, teses, princípios, métodos, critérios e técnicas, que pode ser organizada segundo três níveis: i) metafísica, ii) lógica da ciência e iii) história (da ciência).

No nível da metafísica, descreve-se o domínio de estudo da teoria que está sendo reconstruída por meio da identificação das entidades e das relações entre elas, assim como as características abstratas do conhecimento e dos valores e fins assumidos pela teoria. No nível da lógica da ciência definem-se os recursos metodológicos que prescrevem como devemos construir as teorias e explicações dos fenômenos estudados, assim como os métodos de escolha entre as teorias e explicações construídas; nesse mesmo nível descrevem-se e discutem-se também os problemas envolvidos com a questão da legitimidade e justificação das

concepções elaboradas. Por exemplo, discute-se o tema de escolhas de concepções, por exemplo o que legitima a aceitação da concepção de realismo político de Morgenthau em lugar da de Robert Keohane, ou vice-versa. Enfim, no nível da história discute-se o papel metodológico que a história desempenha na concepção que está sendo reconstruída, se for o caso, pois há concepções que não fazem uso da história como recurso metodológico. No entanto, no caso do realismo político a história tem destaque também como método.

d) A metafísica

O nível da metafísica pode, por sua vez, ser decomposto em três subníveis.

Ontologia: neste nível ficam estabelecidas as principais entidades do domínio em estudo. É o domínio das considerações sobre a natureza do mundo, das entidades e componentes do mundo na área sob investigação. Essas considerações são expressas por teses ontológicas¹³.

Epistemologia: o nível epistemológico é aquele no qual se afirmam as considerações sobre a natureza do conhecimento, da teoria a ser construída acerca das entidades e das relações destas com os fenômenos. É o domínio das considerações acerca da natureza do conhecimento do mundo definido na ontologia. Essas considerações são expressas por meio de teses epistemológicas.

Axiologia: neste nível temos o domínio das considerações sobre os valores, fins e propósitos morais que devem ser partilhados e perseguidos pela concepção da ciência em questão. As proposições sobre os valores e fins partilhados pela concepção são expressas por teses axiológicas.

O nível metafísico descreve, portanto, as principais pressuposições da concepção da ciência, assim como os fins e valores com os quais está comprometida. No nível metafísico definem-se os fins que a concepção da ciência pretende realizar e delimitam-se as restrições sob as quais ela deve perseguir esses fins. Essas restrições são dadas tanto pelos valores, princípios e propósitos morais que ela deve partilhar quanto pelas entidades e constituintes do mundo que ela presume existir, e também pela forma e natureza do conhecimento que podemos ter dos fenômenos produzidos pelas entidades e constituintes da ontologia.

e) A lógica da ciência

O nível da lógica da ciência pretende descrever os instrumentos, métodos, técnicas, critérios, regras e outros recursos metodológicos de que a concepção deve dispor para operacionalizar as questões e problemas relacionados com a unidade epistêmica que é objeto de estudo da concepção da teoria em questão. O nível da lógica da ciência pode ser dividido em dois subníveis: i) metodologia e ii) metametodologia.

O objetivo do nível metodológico é o estudo do obje-

to, natureza, estrutura e métodos de construção e escolha da unidade epistêmica, bem como do sistema operacional por meio do qual se faz a aplicação da unidade epistêmica para resolver problemas. O objeto desse nível é a unidade epistêmica, que na maioria das vezes é a teoria. No caso da concepção de Morgenthau, a unidade epistêmica é dupla e consiste tanto na teoria pura da política (internacional) quanto na teoria da política externa, que é política aplica-

Nas obras de Morgenthau, Huntington e Fukuyama, a história desempenha um papel fundamental em suas concepções da política internacional. Não é o caso, por outro lado, da concepção de política internacional de Kenneth Waltz.

da. Por sua vez, é preciso ficar claro que o objeto imediato da Metodologia da Teoria da Ciência é a concepção de ciência. Esses dois elementos estão bastante claros na obra de Morgenthau, na qual se tem de um lado a concepção do realismo político e de outro tanto a teoria, propriamente dita, portanto pura, da política internacional, quanto a política externa. Estas duas últimas são construídas segundo as orientações de sua concepção. Dessa forma, a concepção é uma metateoria, isto é, um sistema de objetivos, regras, métodos e critérios cujo objeto é a construção da teoria, por exemplo, da política internacional. Assim, o objeto imediato da Metodologia da Teoria da Ciência é a concepção da ciência, e não a teoria propriamente dita.

O nível metodológico preocupa-se com as questões da construção da unidade epistêmica, da escolha das diversas instâncias da unidade epistêmica e do uso dessa unidade para a solução de problemas. Assim, de maneira mais detalhada pode-se dividir o nível metodológico em três sub-níveis:

- A metodologia da construção da unidade epistêmica

Neste nível, o objetivo está relacionado com a questão da unidade epistêmica, sua identificação, estrutura, objeto, escolha, avaliação, etc. Este nível do método de construção da unidade epistêmica divide-se, por sua vez, em três partes: a linguagem, a representação e o método de construção propriamente dito, ou método abstrato. Nesta parte da metodologia descrevem-se a estrutura da unidade epistêmica, a linguagem e a representação na qual ela deve ser construída. Portanto, este nível refere-se aos métodos, critérios, técnicas e regras para construir os componentes da unidade epistêmica que a concepção da ciência elege como a mais adequada para organizar e representar os fenômenos. Como mencionei acima, na maioria das vezes, a unidade epistêmica escolhida é a teoria. Isso significa que, nesse caso, se discutem os critérios e regras de como os conceitos

devem ser introduzidos, a que critérios eles devem satisfazer, bem como as proposições básicas da teoria. Por outro lado, à elaboração da estrutura da unidade epistêmica encontra-se associada a linguagem, ou a formulação, ou ainda a representação na qual traduzimos a estrutura da unidade. Essa linguagem pode ser, por exemplo, a teoria dos conjuntos, para representar, por exemplo, as teorias de escolha racional em política, ou a teoria dos conjuntos, a análise e a álgebra para utilizar a teoria formal dos jogos, com a qual se pode tratar tanto as teorias da ciência política quanto as teorias econômicas. Não se deve esquecer um aspecto importante das representações das unidades epistêmicas: sua contribuição para o sistema operacional e para a heurística da unidade epistêmica, uma vez que ela traz consigo, embutido, todo um arsenal

para a solução de problemas. Assim, o procedimento de construção de teorias deve ter em vista, também, os recursos de que a teoria pode dispor para resolver problemas com eficiência, quando da escolha da representação para descrever a unidade.

No que diz respeito à estrutura da unidade epistêmica, pressuponho que, como qualquer unidade básica do conhecimento que seja reconstruída ou construída, ela tem uma estrutura simplificada, como discutido anteriormente, isto é, ela compõe-se de uma base, a base do conhecimento, da representação acima mencionada e de um sistema de inferência. Por sua vez, a base do conhecimento é dada pela base da teoria e é, portanto, formada de conceitos primitivos e derivados, proposições fundamentais, hipóteses e definições.

- A metodologia do sistema operacional ou heurística

Esta parte da metodologia tem a ver com os meios e recursos, juntamente com aqueles da representação, de que dispõe a unidade epistêmica para aplicar e operacionalizar sua base de conhecimento visando resolver problemas e proporcionar explicações dos eventos em questão. Esse é o domínio propriamente dito do método ou teoria de solução de problemas. Ele é o conjunto de métodos, pressuposições, hipóteses auxiliares, instrumentos, técnicas, estatísticas, simulações, normas e cálculos, todos eles voltados para a construção de modelos, hipóteses auxiliares e pressuposições cuja função é proporcionar aplicações da base da teoria para resolver os problemas relacionados com a teoria em questão. Esses problemas podem ser tanto referentes à própria teoria, quanto uma aplicação da teoria para resolver problemas práticos ou de ajuste entre a teoria e o mundo.

- A metodologia da escolha da “melhor” entre as instâncias das unidades epistêmicas

O método de escolha descreve os critérios e regras para a escolha da melhor entre as instâncias da unidade epistêmica construídas. Essas instâncias da unidade epistêmica são os seus diversos modelos, construídos para proporcionar explicações dos fenômenos em estudo. Não se pode esquecer que a característica principal do aspecto metodológico é estar voltado para a construção da teoria, que deve ser feita segundo o modelo da elaboração de uma estrutura do conhecimento, portanto percorrendo o roteiro de elaboração de uma base do conhecimento, identificação da representação, do sistema de inferência por meio dos métodos de construção, além da escolha de uma formulação que tenha uma heurística associada a uma grande capacidade de resolução de problemas, e também a escolha de um sistema operacional que possa auxiliar ainda mais o processo de solução de problemas por meio de outros recursos técnicos não embutidos na representação da teoria.

O nível metametodológico refere-se, por sua vez, à discussão acerca dos critérios, regras e argumentos para escolher e justificar concepções de ciência. No nível metametodológico, a discussão tem por objeto as próprias concepções da ciência, enquanto no nível metodológico o objeto da discussão é a ciência propriamente dita, como construí-la e como escolher a melhor entre as diversas instâncias construídas segundo o método de construção. O nível metametodológico é muito importante, pois é neste nível que Morgenthau resolve o problema da construção do realismo político moderno como um termo médio entre o realismo político clássico e o idealismo. Neste nível é que se travam os debates entre as diversas concepções.

f) A história

Além da metafísica e da lógica da ciência, temos outro nível cujo uso depende especificamente da concepção em questão: o nível da história. Ele depende da concepção de ciência em questão envolver ou não uma história do assunto que está sendo discutido. Nas obras de Morgenthau, Huntington e Fukuyama¹⁴, a história desempenha um papel fundamental em suas concepções da política internacional. Não é o caso, por exemplo, da concepção da política internacional de Kenneth Waltz¹⁵. Portanto, este nível refere-se ao papel que a história assume na concepção da ciência, no caso, da ciência da política internacional. A história pode desempenhar tanto um papel heurístico, ao ajudar a sugerir os componentes da metafísica e da lógica da ciência, quanto um papel na escolha e justificação dos princípios, regularidades, padrões e modelos de dinâmica. Ela pode servir como o meio para construir a base observacional, por exemplo, da ciência da política internacional. Ela pode ainda ser usada para avaliar concepções. Autores como Thomas Kuhn¹⁶, Laudan e Lakatos fazem da história um componente fundamental de suas concepções teóricas, enquanto outros como Popper, Putnam, Carnap e os de-

mais positivistas lógicos não atribuem a ela nenhum papel relevante em suas concepções de ciência.

Como afirmei anteriormente, a relação entre a metodologia do programa de pesquisa e a Metodologia da Teoria da Ciência é que esta última proporciona uma estrutura mais fina, tanto para o núcleo teórico quanto para a heurística positiva, do que aquela do programa de pesquisa. A Metodologia da Teoria da Ciência pode capturar muito mais detalhes dos elementos do programa do que seria possível apenas com o programa, e com isso ela permite introduzir mais clareza e precisão na composição do programa, permitindo assim identificar diferenças escondidas e confusões, principalmente em situações de controvérsias, como é o caso do programa realista, no qual se deve determinar as diferenças entre realismos, o que exige refinamentos como a distinção entre teoria pura da política e uma política aplicada como a política externa¹⁷.

O programa do realismo político

Esta seção é dedicada à reconstrução racional do núcleo teórico geral do programa do realismo político da política internacional. Esse núcleo teórico geral tem por objetivo proporcionar uma estrutura capaz de capturar os fundamentos teóricos de todas as diferentes versões do realismo e, por conseguinte, que se possa aplicar a todos os momentos da história da humanidade, e que permita ainda, quando utilizada num momento histórico específico, entender a relação de poder entre as diferentes unidades políticas componentes do sistema internacional em questão.

O núcleo teórico: a metafísica política

A reconstrução do núcleo teórico do programa do realismo político pode ser feita de maneira mais organizada e precisa com os recursos mencionados acima, em particular a noção de programa de pesquisa e de Metodologia da Teoria da Ciência. Com esses recursos metodológicos, pode-se construir uma concepção geral do realismo político, o qual forma um quadro teórico essencial para conduzir as análises e avaliações de política internacional.

O primeiro componente do núcleo do programa realista, que denomino nível metafísico, é formado de um conjunto estruturado de proposições classificadas como teses axiológicas, ontológicas e epistemológicas. Entre essas teses estabelece-se ainda uma estrutura hierárquica relacional em que as teses axiológicas especificam os objetivos e definem os valores com os quais o programa está comprometido, e as teses ontológicas e epistemológicas devem estabelecer as restrições e condições segundo as quais esses objetivos devem ser perseguidos. No nível metafísico, começo por identificar os principais fins e valores com os quais o realismo político está comprometido. Esses fins e valores refletem seus compromissos tanto teóricos quanto normativos.

A primeira tese axiológica expressa o objetivo teórico

de construir teorias realistas das relações internacionais objetivando compreender as forças que determinam as relações políticas entre as principais unidades políticas do sistema internacional, assim como os modos pelos quais essas forças atuam nos componentes do sistema internacional¹⁸. Como segunda tese axiológica, pode-se afirmar que outro dos compromissos realistas é utilizar esse conhecimento da natureza do sistema internacional para elaborar estratégias de ação voltadas para a solução do problema de alcançar e manter a paz e a estabilidade no sistema internacional de maneira duradoura. Trata-se de um compromisso com o objetivo de elaborar políticas aplicadas, como política externa, para resolver problemas

Quanto à ontologia, o realismo político está comprometido com as seguintes teses do domínio social: que o mundo social existe e que sua entidade básica é o indivíduo.

práticos. A busca da solução ou realização desses dois fins é feita dentro das restrições impostas pelos compromissos ontológicos e epistemológicos descritos a seguir.

Quanto à ontologia, o realismo político está comprometido com as seguintes teses do domínio social: que o mundo social existe e que sua entidade básica é o indivíduo. Neste nível presume-se, com esta última tese, a concepção do individualismo ontológico. Temos um individualismo metodológico se considerarmos que essas teses formam apenas um modelo instrumental da sociedade. No entanto, o individualismo ontológico parece representar o realismo moderno e parece ser mais comum entre os realistas políticos. No interior do quadro ontológico do realismo político, pode-se inserir um quadro interno que define a posição do realismo político na política internacional. Neste último quadro, as primeiras teses ontológicas do sistema internacional referem-se à existência de unidades políticas básicas, de seus atributos relevantes e das relações fundamentais entre essas unidades. Essas entidades, atributos e relações são considerados os principais componentes das teorias e de suas explicações dos fenômenos da política internacional.

As teorias assim construídas consideram os eventos globais ou internacionais produtos das ações dessas unidades, de seus atributos e de suas relações. Mas o aspecto singular dessa concepção, que faz dela uma concepção geral do realismo político da política internacional, consiste em afirmar a existência de uma entidade política do sistema internacional. No entanto, o que vêm a ser essas unidades políticas depende das circunstâncias históricas nas quais se manifestam suas características culturais e políticas. Essas unidades podem ser indivíduos, em um estado de natureza como o de Hobbes, no qual temos apenas relações de poder, ou podem ser cidades-Estados, Estados-nação, blocos econômicos, grupos, comunidades, unidades

civilizacionais, etc. Essas unidades políticas são determinadas historicamente e não impostas teoricamente pelos pressupostos do realismo político. Assim, na Grécia antiga as unidades políticas são as cidades-Estados, enquanto na Idade Moderna as unidades políticas são os Estados-nação. A história contemporânea indica, em sua tendência, que as novas unidades políticas podem vir a ser os blocos políticos e econômicos.

Vale mencionar que, nesta concepção da política internacional, a maneira como essas unidades são construídas, a partir dos indivíduos, que formam sua ontologia mais fundamental, depende também de cada uma das concepções em particular, mas em geral elas têm sido consideradas de forma agregada. O problema da agregação dos indivíduos para formar novas unidades, é, até hoje, um problema importante e fundamental das ciências humanas. A segunda tese ontológica é clara na afirmação de que o atributo principal dessas unidades é o interesse expresso como poder. Portanto, para esta concepção, a natureza fundamental da relação entre as entidades é a de uma relação de interesse definida em termos de poder. Não se trata aqui, contudo, como no caso das unidades, de deixar à história o papel de determinar a natureza do atributo das unidades e das relações entre elas. Esse aspecto não depende das circunstâncias históricas, mas é imposto teoricamente. O atributo das unidades políticas é o interesse (definido em termos de poder), que constitui, segundo os realistas políticos, o elemento definidor da esfera da política propriamente dita e que, portanto, transcende as circunstâncias de tempo e lugar. Esse atributo é que distingue a esfera da política das demais esferas, tais como economia ética, religião, etc.¹⁹. Essa característica da concepção geral do realismo político da política internacional parece estar implícita nesta passagem de Morgenthau:

While the realist indeed believes that interest is the perennial standard by which political action must be judged and directed, the contemporary connection between interest and the national state is a product of history, and is therefore bound to disappear in the course of history. Nothing in the realist position militates against the assumption that the present division of the political world into nation states will be replaced by larger units of a quite different character, more in keeping with the technical potentialities and the moral requirements of the contemporary world²⁰.

A passagem caracteriza claramente o que é essencial e o que é devido às circunstâncias históricas, o contingente, para o realismo político. No caso, o elemento essencial que define o realismo político é que a relação entre as unidades é uma relação de interesse, enquanto a pressuposição de que as atuais unidades políticas relevantes do sistema internacional são os Estados é devida a circunstâncias históricas, que poderão ser diferentes em outra época. Esse

aspecto da concepção do realismo político de Morgenthau é freqüentemente não percebido e pode dar origem a muitos problemas de interpretação do realismo.

A terceira tese ontológica que ajuda a compor o quadro da política internacional segundo o realismo político afirma que o poder é multidimensional, portanto; definido por diferentes componentes, tais como geografia, população, capacidade industrial, capacidade militar, cultura, recursos naturais, vontade nacional, moral nacional, etc. Ele seria, para usar uma entidade e terminologia da física, um vetor. Todos esses componentes entram no cálculo do poder. No entanto, cabe às circunstâncias históricas e ao posicionamento teórico específico determinarem quais desses componentes são os relevantes para cada período histórico. Assim, o conteúdo do poder e seu exercício dependem das circunstâncias históricas, mas não o poder enquanto atributo das unidades e das relações entre elas.

Dessa forma, pode-se dizer, resumindo, que a questão de quais são as dimensões relevantes da determinação do poder no sistema internacional depende também das circunstâncias históricas, assim como das instâncias concretas das unidades políticas de poder. Por exemplo, na Grécia antiga as unidades políticas eram as cidades-Estados, e a relação de poder entre elas era determinada principalmente pela dimensão militar do poder, pelo monopólio da força, ainda que as demais dimensões pudessem ter também alguma participação, mas como coadjuvantes, uma vez que a principal forma de aumentar o poder e a riqueza de tais unidades era pela conquista militar de outras unidades. Na Idade Moderna a dimensão predominante na determinação do poder ainda é a dimensão militar, mas com uma participação maior da dimensão ideológica e, particular-

O elemento essencial que define o realismo político é que a relação entre as unidades é uma relação de interesse, enquanto a pressuposição de que as atuais unidades políticas relevantes do sistema internacional são os Estados deve-se a circunstâncias históricas, que poderão ser diferentes em outra época.

mente, a ascensão da dimensão econômica, em decorrência do aumento das relações comerciais entre as unidades políticas. Do mesmo modo, o realismo moderno, ainda que considera que a forma característica de aumentar poder e riqueza da unidade política é a conquista pela guerra fundado em seu poder militar, mais do que nunca depende de sua dimensão econômica, e, vê emergir, a cultura como outra dimensão de poder, como é o caso dos países islâmicos, e os conflitos relacionados com essa dimensão.

A transformação da unidade política de uma unidade predominantemente territorial para uma unidade comercial e econômica é resultado das últimas décadas da política internacional, em particular, depois da Segunda Guerra

Mundial. O caso do Japão e da Alemanha são exemplos paradigmáticos da importância dessa dimensão. Isso pode ser visto através do desenvolvimento do realismo político para compreender o poder político como representado particularmente pela sua dimensão econômica. O aumento impressionante das relações comerciais entre as unidades políticas fez, atualmente, da dimensão econômica o aspecto principal das relações entre as unidades. Nesse sentido, o poder que uma unidade tem de alterar o comportamento e a ação de outras depende, agora, principalmente do seu poder econômico.

A quarta tese ontológica afirma, como princípio social geral e não apenas político, a existência de um estado resultante dessas interações de poder e de interesses opostos e conflitantes entre as unidades políticas que é um estado de equilíbrio de poder²¹. Em relação a essa tese, cabe duas questões importantes. A primeira questão é quanto se esse estado de equilíbrio e de sua estabilidade emerge naturalmente, de modo espontâneo, por cooperação, da interação entre as unidades de poder ou requer um agente externo, como o Estado, para instituí-lo. Em outras palavras, e, de modo mais detalhado, surge o problema de saber se esse estado de equilíbrio emerge como um estado de cooperação espontâneo, ainda que instável, e deve ser estabilizado pela presença de um poder externo (o Estado por exemplo), ou se é gerado desde o início pela presença de um poder externo, Estado, com o método do poder e do monopólio da força, responsável tanto pela instauração quanto pela manutenção de um equilíbrio forçado entre as unidades políticas interagentes na forma de uma federação mundial, como quer Kant e Morgenthau, ou, que esse estado de equilíbrio entre as unidades de poder emerge

espontaneamente e se mantém estável pelo método de equilíbrio do poder entre essas unidades de poder interagentes como querem realistas radicais como Kennan e Huntington. A segunda questão é quanto a natureza política e econômica desse Estado Mundial, no caso de Morgenthau ou do sistema internacional, no caso de Huntington, Uma resposta a essa questão é dada pela

concepção de Francis Fukuyama segundo o qual o modelo político é aquele do Estado Democrático de Direito e o modelo econômico é aquele da economia de mercado. Esse é o significado do que ele entende ser o problema do fim da história que é a história do século XX.

Somando-se a essas teses, que definem o domínio do realismo político, temos o conceito fundamental de interesse, mencionado acima, o qual é introduzido por meio de uma definição. O conceito de interesse é definido em termos de poder. A definição de poder, por sua vez, afirma que ele deve ser entendido como a capacidade por parte de uma unidade política de controlar a ação de outra unidade política no sentido de fazê-la comportar-se conforme os pro-

pósitos daquela que detém maior capacidade de poder²². Conseqüentemente, um dos principais compromissos metodológicos dessa concepção é voltado para elaborar meios de avaliar quantitativamente o poder das unidades políticas²³. Nessa linha, um dos principais trabalhos que se propôs a desenvolver um modelo e metodologia para avaliar quantitativamente o poder das unidades de poder é o de Cline²⁴. Esse trabalho pode ser entendido como um claro desdobramento progressivo do programa de pesquisa do realismo político, no qual o pesquisador procura resolver

É um pressuposto epistemológico que os princípios reguladores das ações das unidades do sistema internacional são obtidos a partir de outros mais básicos sobre as relações de poder inerentes à natureza do indivíduo.

alguns dos problemas deixados em aberto pelo programa²⁵. Uma aplicação dessa metodologia para avaliar a relação de poder político entre duas unidades de poder foi feita por Leonel de Mello²⁶ no contexto da distribuição de poder no Cone Sul entre Brasil e Argentina.

No que diz respeito aos princípios reguladores das ações dessas unidades, todos eles formulados em termos de poder, é um pressuposto epistemológico que esses princípios são obtidos a partir de outros mais básicos sobre as relações de poder inerentes à natureza do indivíduo²⁷. Na seqüência das considerações realistas sobre a natureza do conhecimento encontra-se a crença, formulada em termos de teses epistemológicas, segundo a qual as leis ou princípios da política são leis objetivas que determinam o comportamento do indivíduo. Além disso, existe a crença de que, no agregado, o comportamento dos agrupamentos de indivíduos é regido pelas mesmas leis.

Para os realistas políticos, todos os agregados de indivíduos, como, por exemplo, o Estado-nação, são entidades abstratas que não existem como objetos empíricos. Nesses termos, o realismo, até o mais recente, com exceção do neo-realismo, tem partilhado de uma concepção reducionista do conhecimento. O neo-realismo não é reducionista, no sentido que sua ontologia identifica a estrutura e não o indivíduo ou outra unidade de poder, como a entidade real do sistema internacional.

No que diz respeito ao conhecimento dessas leis do comportamento das unidades de poder, o realismo partilha da crença epistemológica segundo a qual a teoria política, como a teoria da política internacional, deve ser uma teoria racional e científica, e, portanto, como quer Morgenthau, sob controle da razão e da experiência. Dessa forma, afirma-se que o conhecimento dos princípios que governam as relações de poder entre essas unidades deve ser formulado em termos de sistemas teóricos que devem ser avaliados e julgados por sua coerência e adequação em-

pírica²⁸.

Finalmente, deve-se apontar que o realismo político, na medida em que está comprometido com a idéia da relação entre a teoria pura e a teoria aplicada, a qual requer o compromisso com a idéia da teoria da política internacional como uma teoria racional e científica das leis do mundo político, requer que o conhecimento dessas leis seja expresso, em última instância, pelas características e resultados de um cálculo do poder, para permitir sua manipulação e operacionalização numa política aplicada ou prática.

Segue-se que esses compromissos ontológicos e epistemológicos do realismo exigem uma metodologia que deve referir-se a esses aspectos e objetivos do conhecimento político.

Esses elementos formam o núcleo básico da concepção geral do realismo político. No entanto, é importante lembrar que sua característica predominante consiste em afirmar que o atributo principal das unidades políticas e das relações entre essas unidades é o interesse definido em termos de poder. Além disso, é preciso ressaltar que a natureza das relações políticas entre as unidades políticas é a de uma relação de interesse expressa como poder, que esse poder tem múltiplas dimensões e que essa relação é considerada, em última instância, uma relação que pertence à natureza do indivíduo. Não se trata, então, de dizer que a natureza do atributo principal das unidades políticas e da relação entre essas unidades, e em particular entre os indivíduos, é uma questão de determinação histórica, cultural e política, mas sim um pressuposto teórico que transcende as circunstâncias históricas e encontra-se na própria natureza do indivíduo. Trata-se, para usar uma linguagem kantiana, de um *a priori* dessa concepção.

Assim, a natureza das relações entre as unidades políticas, por reduzirem-se, em última instância, a relações de poder entre indivíduos, é um pressuposto que transcende as determinações históricas e empíricas e constitui a própria definição do realismo político. Não se pode deixar de mencionar que a base teórica do realismo político assenta-se numa visão pessimista da natureza humana. Conseqüentemente, constitui seu grande problema e desafio mostrar como a paz e a cooperação são possíveis entre essas unidades. Todavia, diferentemente da natureza da relação entre os indivíduos, o cálculo do poder depende das dimensões relevantes deste último, que é determinado pelas circunstâncias históricas, uma vez que são elas que determinam os fatores a serem considerados no poder e suas especificações.

De modo sintético, segundo o realismo, o principal fim, o fim supremo de uma concepção da política internacional, um fim que, pode-se dizer, tem também um caráter transcendente, é elaborar os meios para resolver o problema da guerra e de como buscar, alcançar e manter a paz de maneira duradoura. Esse fim deve ser perseguido

e submetido a certas restrições e condições ontológicas e epistemológicas que incidem sobre as unidades políticas e as relações de poder entre elas. A questão de como esse fim é realizável vai depender, ainda, de uma série de outros compromissos acerca dos valores que dependem das interpretações particulares do realismo político.

No nível da lógica da ciência, a exigência metodológica principal é satisfazer o compromisso de fazer da política (em particular a política internacional) uma teoria racional e científica. Nesse ponto destaca-se o compromisso de proporcionar os meios para formalizar e mensurar o conceito de interesse representado em termos de poder, considerado por muitos como o conceito demarcatório do domínio da política. Com essa perspectiva de elaborar teorias e quantificar os conceitos, procura-se construir modelos e teorias para proporcionar explicações científicas dos fenômenos políticos, em particular dos fenômenos políticos internacionais e globais, sempre a partir das unidades políticas básicas e das relações de poder entre elas. Outra exigência metodológica é que – e isso todos parecem aceitar – a ação dos indivíduos deve estar submetida ao princípio da racionalidade ou da otimização, isto é, o *homo politicus* é um *homo rationalis*. Assim, os indivíduos e as entidades políticas, constituídas em última instância de indivíduos, agem no sentido de otimizar seus propósitos de poder.

Assim, o pressuposto ontológico da teoria realista é que a entidade política é o indivíduo como agente racional e auto interessado. Todas as demais entidades são artificiais e explicadas como construções dos indivíduos como racionais. A configuração, a distribuição do poder e o arranjo institucional do sistema internacional são considerados um resultado dessas relações e das ações de poder entre as unidades políticas do sistema que em última instância são relações de poder entre indivíduos racionais e auto-interessados.

As diversas concepções de realismo, ou instâncias históricas da concepção realista – nas quais está definido qual é a unidade política fundamental, a natureza da relação de poder entre as unidades, suas dimensões relevantes, os valores, os fins, o método de construção e de escolha de teorias –, damos o nome de modalidades ou modelos da teoria do realismo político geral. Portanto, o próximo objetivo é descrever o realismo clássico, a primeira de uma série de teorias realistas que formam o programa realista.

O programa do realismo político: a teoria realista clássica

O ponto de partida para a implementação da análise do programa realista é a identificação da primeira teoria realista do programa. Nesse aspecto, sigo o consenso da literatura sobre as teorias da política internacional, que aponta como primeiro realista político Tucídides²⁹ e, em seguida, Maquiavel³⁰ e Hobbes³¹. Contudo, meu objetivo ao reconstruir o programa realista está voltado mais para as teorias contemporâneas, portanto não pretendo, por en-

quanto, ir até Tucídides. Elejo, de maneira convencional e metodológica, Maquiavel e Hobbes como os formuladores das primeiras teorias realistas da política. Postulo que esses autores constroem as primeiras teorias realistas da política com amplas aplicações na política internacional pelo fato de partilharem dos compromissos teóricos do núcleo teórico do programa realista descritos acima e por terem estabelecido o que se considera os elementos básicos sobre os quais assenta o programa realista moderno da política internacional. Presume-se também que Maquiavel e Hobbes propõem uma teoria realista que constitui o que se pode chamar o programa realista clássico da política internacional.

O primeiro elemento realista que podemos apontar é que tanto Hobbes quanto Maquiavel partilham do princípio fundamental do núcleo teórico do realismo, o qual afirma que a característica principal da unidade política básica do reino político é o interesse definido em termos de poder. Com essa pressuposição, as relações entre as unidades políticas ficam definidas fundamentalmente como relações de poder. No que diz respeito à posição desses autores quanto à unidade política básica do sistema internacional, ambos afirmam tratar-se do Estado-nação. Para eles, o Estado-nação é a unidade política fundamental do sistema internacional, e sua característica principal é o interesse ou o poder. Logo, todas as relações políticas entre as unidades políticas são relações de poder. Quanto às dimensões do poder, pode-se afirmar que ambos os autores parecem entender que o poder manifesta sua natureza pelo exercício da força e violência. Eles dão ênfase ao aspecto da segurança, devido ao processo de emergência e consolidação do Estado como uma nova entidade política capaz de prover esse bem para a coletividade, e enfatizam portanto a dimensão militar do poder como o fator relevante na provisão e manutenção da segurança. Contudo, em última instância, a ontologia de ambos autores é dada pelo indivíduo racional e auto-interessado, as demais entidades são construções convencionados e artificiais.

Uma característica que pressuponho, ao definir o realismo clássico e mostrar sua distinção em relação ao realismo moderno, é que ele ordena em suas escalas de valores a subordinação hierárquica total das questões legais e morais às questões políticas, portanto de poder. Nessa linha, apesar de fazer a distinção entre fato e valor, eles não estabelecem uma distinção clara entre teoria da política pura e política aplicada. A última abriria espaço para combinar elementos da política pura com compromissos morais e legais banidos da primeira. Nesse sentido, a concepção realista clássica da política internacional presume que:

- i) a teoria pura da política tem como objeto a política de poder;
- ii) o poder (quantidade), entendido como o monopólio da força e violência, é o meio para avaliar e estabelecer o equilíbrio do poder e que este é suficiente para

tal fim;

- iii) as questões de poder político nada têm a ver, essencialmente, com valores, e se tiverem eles devem ser completamente submetidos à política (de poder). Nesse caso, a ética e a legalidade são subdomínios da política³²;
- iv) o estado do sistema internacional é um estado de natureza, portanto, um estado em que prevalecem os interesses opostos e conflitantes. Assim, as relações de interesse e poder são as únicas relações que organizam as relações entre as nações; e
- v) o estado de equilíbrio do sistema internacional assenta-se puramente no método do equilíbrio do poder *per se* como o único meio pelo qual o sistema internacional obtém seu equilíbrio. Esse método é o único pelo qual o sistema internacional e o comportamento das nações devem ser governados.

O modelo hobbesiano³³ da origem da sociedade e sua classe de universalidade é o modelo do estado de natureza composto por indivíduos como suas unidades políticas básicas. Esses indivíduos têm como sua propriedade ou atributo político essencial o interesse definido em termos de poder. Portanto, o modelo resultante do estado de natureza é um conjunto de indivíduos racionais com interesses opostos e conflitantes que se encontram num estado anárquico. Esse modelo deve ser tomado como o modelo representativo para os realistas – em vez do modelo de Rousseau³⁴, que constrói os indivíduos no estado de natureza como possuidores de qualidades positivas, capazes de viver naturalmente em harmonia, quando isolados, e são corrompidos no processo de interação que se desenvolve na sociedade civil. Os principais e mais interessantes problemas da teoria política são postos pelo modelo hobbesiano: como é possível explicar, a partir desse modelo do estado de natureza, em que os indivíduos são racionais e auto-interessados, a paz, ou, em outros termos, a sociedade, ou ainda a cooperação³⁵. A solução hobbesiana é a da necessidade de um Estado externo à sociedade para tornar possível a paz, a cooperação entre os indivíduos. Para Hobbes, essa paz ou cooperação pode mesmo emergir espontaneamente das relações entre os indivíduos, mas tem pouca chance de durar, ou seja é instável, sem um agente externo responsável pelos recursos da punição pela quebra contratual que é a função atribuída ao Estado.

A paz é naturalmente instável e sua estabilidade e duração dependem do Estado. Essa é a solução hobbesiana que servirá de modelo para muitos autores realistas, entre eles Morgenthau, para a solução do problema da paz duradoura no sistema internacional. Do ponto de vista político, o sistema internacional encontra-se num estado de natureza no qual seus membros foram capazes de estabelecer uma situação de equilíbrio por meio do método do equilíbrio do poder. Morgenthau disputa essa tese do realismo políti-

co e mostra que o equilíbrio do sistema internacional esteve, desde o nascimento do Estado-nação, apoiado na convergência de dois componentes: o método do equilíbrio do poder e um sistema de leis, valores, padrões morais e instituições. Segundo ele, o método do equilíbrio do poder não funciona sem um sistema de padrões morais, valores, leis e instituições. No entanto, Morgenthau vai mais longe e afirma que mesmo esses dois recursos são insuficientes para explicar como alcançar e manter uma paz permanente no sistema internacional. Morgenthau propõe que a solução para a paz duradoura é a solução hobbesiana do Estado como o fiel do equilíbrio do poder, mas em conjunto com as considerações idealistas que sustentam a importância de um sistema de leis, valores e instituições. Contudo, diferentemente dos idealistas, ele rejeita a possibilidade atual e imediata da construção do Estado mundial e da predominância absoluta dos valores universais sobre os interesses do Estado. A solução deve ser buscada numa trajetória histórica que leve em conta as reais ambições e desejos da natureza humana. Essa proposta de Morgenthau é, na minha visão, uma combinação das idéias hobbesianas com as idéias de Kant sobre o desenvolvimento histórico e a teoria da paz perpétua³⁶.

O programa idealista da política

De acordo com Morgenthau, a história do pensamento político moderno desenvolveu-se inicialmente como uma competição entre dois programas: o programa realista clássico e o programa idealista. Como esbocei anteriormente os aspectos centrais do programa realista clássico que interessam diretamente a este artigo sobre o realismo político moderno, resta agora tecer algumas considerações acerca da concepção idealista da política, a qual também teve amplas aplicações na política internacional e, em particular, gerou quase toda a tecnologia e engenharia social que elaborou e construiu a ordem institucional do sistema internacional entre as duas grandes guerras. No que diz respeito aos principais traços dessa concepção, Morgenthau afirma que, segundo o idealismo:

a rational and moral political order, derived from universally valid abstract principles, can be achieved here and now. It assumes the essential goodness and infinite malleability of human nature, and blames the failure of the social order to measure up to the rational standards on lack of knowledge and understanding, obsolescent social institutions, or the depravity of certain isolated individuals or groups. It trusts in education, reform, and the sporadic use of force to remedy these defects³⁷.

Decompondo essa afirmação num conjunto de teses, podemos agrupá-las, sem nos preocuparmos em hierarquizá-las, em torno das seguintes:

- i) a ordem política e racional é derivada de princípios abstratos universalmente válidos;

- ii) esta ordem política e racional pode ser alcançada aqui e agora;
- iii) a ontologia política tem o indivíduo como seu fundamento;
- iv) o indivíduo está de posse de uma bondade essencial que o define em sua relação com os demais indivíduos;
- v) a natureza humana é infinitamente maleável;
- vi) o fracasso da ordem social em ajustar-se aos padrões racionais é devido à falta de conhecimento e entendimento e à obsolescência das instituições sociais, ou à distorção de certos indivíduos ou grupos isolados; e
- vii) a educação, a reforma e o uso esporádico da força são os meios para remediar os defeitos e distorções da ordem social e instaurar uma ordem política e racional para a realização do indivíduo e suas virtudes da solidariedade.

Tais proposições que são fundamentais do idealismo podem, como no realismo, compor um sistema teórico mais organizado e consistente. No entanto, ainda que mesmo nessa forma embrionário e não elaborada ordenadamente elas servem ao nosso propósito imediato e direto de contrastá-lo com o realismo clássico e moderno

O programa do realismo político: a teoria realista moderna de Morgenthau

Introdução

Uma vez estabelecidas as características principais desses dois programas da política clássica, o realismo e o idealismo, o passo seguinte é reconstruir, racionalmente, a proposta do programa do realismo moderno, centrando a

O pressuposto ontológico da teoria realista é que a entidade política é o indivíduo como agente racional e auto interessado. Todas as demais entidades são artificiais e explicadas como construções dos indivíduos como racionais.

discussão na teoria de Morgenthau. Ele forma, juntamente com Kennan³⁸ e Carr³⁹, o quadro teórico básico para análises posteriores dos outros realistas modernos, como, por exemplo, Raymond Aron⁴⁰. Minha preocupação básica nesta reconstrução racional é discutir o que penso ser suas teses sobre essa concepção, e examinar o caráter progressivo desse programa realista relativamente aos objetivos de buscar uma paz permanente. A tese de que o programa do realismo político é progressivo pode ser elaborada sustentando que o realismo moderno de Morgenthau representa um progresso intelectual em relação àquele de Hobbes tan-

to no que diz respeito à compreensão mais detalhada do que consiste a natureza do sistema internacional, à sua capacidade de explicar os fenômenos relativos à política internacional, à aplicação do método do equilíbrio do poder, à sua capacidade de construção de mecanismos institucionais como as organizações internacionais no quadro desse método, e, neste contexto resolver os problemas associados ao equilíbrio e estabilidade da ordem internacional, em particular ao problema da busca e construção de uma paz duradoura. Pressupõe-se que a estrutura da concepção do realismo político moderno que está sendo reconstruída tenha a conformação de um modelo de escolha racional para decidir sobre as ações e estratégia a serem implementadas para a realização dos fins estabelecidos pela axiologia e sob as restrições estabelecidas pelas teses ontológicas e epistemológicas. Neste aspecto é que entendemos a pretensão que Morgenthau tem de construir uma teoria racional da política internacional. A metodologia consiste nos meios e procedimentos para a construção de modelos, segundo a ótica da metafísica da política de poder de Morgenthau, a partir dos quais se avaliam as estratégias e ações ótimas para a realização dos fins estabelecidos.

A tese defendida aqui afirma ser um princípio regulador importante do programa realista moderno a exigência da construção de uma concepção de política internacional que seja um termo médio entre o realismo e o idealismo clássicos e que se mostre a mais adequada, em termos de recursos, para realizar o fim supremo, um princípio regulador metateórico prático, o qual declara a necessidade de se resolver o problema prático de buscar, alcançar e preservar a ordem e a paz no sistema internacional, a paz perpétua como diria Kant..

A exigência de uma concepção que seja um meio-termo entre a idealista e a realista clássica significa que Morgenthau, por um lado, reconhece o papel e a importância básica dos valores e das questões éticas na análise das relações de poder entre as entidades do sistema internacional, e principalmente com respeito ao projeto da paz duradoura universal, mas, por outro lado, entende que a solução duradoura desse problema só pode ser encontrada se for feito um estudo, que se pretende científico, das verdadeiras forças que determinam as relações políticas entre as nações e o modo como elas operam. Ele também afirma que a avaliação da política aplicada voltada para a solução desse problema deve se dar segundo cânones racionais e científicos.

Portanto, se, pelo reconhecimento da necessidade de valores e propósitos morais na busca dessa solução, ele se afasta dos realistas clássicos, por outro lado ele se separa dos idealistas na medida em que requer uma teoria racional e científica do fenômeno político e, portanto, da natureza humana, teoria por meio da qual se estudam as forças subjacentes ao fenômeno político – fundamentais para

atingir o fim proposto – e seu modo de operação. Nessa perspectiva, a teoria pura ou científica deve mostrar que, em lugar de crenças abstratas na bondade humana, que se traduzem numa crença otimista na natureza humana, prevalece a crença que indivíduos têm interesses opostos e conflitantes. Ou seja, substitui-se uma crença otimista e ideal da natureza humana por uma crença realista, próxima de nossas experiências políticas e sociais. Essa é a

Os principais problemas da teoria política são postos pelo modelo hobbesiano: como é possível explicar, a partir desse modelo do estado de natureza, em que os indivíduos são racionais e auto-interessados, a paz, ou, em outros termos, a cooperação?

condição para buscar a paz de maneira realista. Segundo Morgenthau, os valores e propósitos dos objetivos da política aplicada de poder (a política internacional, ou seja, a política externa) deverão ser avaliados racional e cientificamente. Mas, como alertei anteriormente, a realização em cascata dessas teses requer uma tese intermediária que afirma a demarcação entre a teoria pura da política e a política prática (política externa).

A concepção realista de Morgenthau pode ser considerada um modelo, ou mesmo uma instância teórica, da concepção geral do realismo político. Morgenthau está consciente desse aspecto quando afirma que as entidades Estados-nação são determinadas pelas circunstâncias históricas. Como salientei anteriormente, Morgenthau entende que não é essa particularidade da unidade política, de ser esta ou aquela entidade, que determina a natureza do realismo político, mas a tese que afirma que a relação entre as unidades políticas é uma relação de poder, de conflito de interesses. Nesta reconstrução do programa realista, aponto o realismo de Morgenthau como a segunda da série das teorias realistas, após a teoria realista clássica⁴¹. Essa ordenação e número de teorias são assumidos apenas provisoriamente com o objetivo de tornar a discussão mais compacta e manejável. Ainda assim, eu trato a concepção de Morgenthau praticamente como a primeira da série, uma vez que apenas esboço alguns elementos do realismo clássico suficientes para indicar que o realismo moderno representa um progresso em relação a ele por tentar elaborar uma solução mais completa para o problema da paz duradoura no sistema internacional, da qual, como diz Kant, depende a paz duradoura doméstica do Estado-nação. Nesse sentido, a solução hobbesiana da paz pelo Estado está condicionada à paz duradoura no sistema formado de nações. É aqui que o realismo político concentra suas forças. Assim, esta reconstrução não corresponde rigorosamente ao desenvolvimento histórico da concepção realista, mas apenas a uma parcela dela. Contudo, nosso

programa pretende dar conta de todas as outras teorias envolvidas nele⁴².

De maneira genérica, adianto que, na concepção realista de Morgenthau, as entidades particulares são os Estados-nação e as dimensões fundamentais do poder, dependentes das circunstâncias históricas, são modernamente, por exemplo, o poderio militar, a população, a geografia, a capacidade industrial, a vontade nacional e a moral nacional. A dimensão ideológica conta também como outra dimensão fundamental do poder. O principal fim da concepção da política internacional de Morgenthau é proporcionar os meios para resolver o problema da guerra assegurando uma paz duradoura. De acordo com ele, a teoria da política internacional deve descrever como funciona o sistema internacional e, ainda que deva comprometer-se com valores e propósitos morais, acima de tudo ela deve ser construída e avaliada por cânones racionais e científicos.

Sua teoria da política internacional, por exemplo, descreve a real natureza das forças e o modo como elas operam no sistema internacional e, ainda assim, está comprometida com um certo conjunto de valores e propósitos morais tais como, por exemplo, que as leis, a moralidade e as instituições são componentes essenciais para ajudar a resolver o problema da guerra e atingir uma paz duradoura. Nesse sentido, para Morgenthau, a teoria da política internacional, como política externa, deve não só descrever o mundo político, mas também fornecer regras e normas para a solução de problemas práticos referentes à ordem internacional. Não se pode deixar de mencionar aqui que Morgenthau parece confundir teoria pura da política com política aplicada. Na verdade, a política externa seria uma política aplicada, mas não teoria pura da política internacional.

Na concepção de Morgenthau, a teoria da política internacional, como política externa, deve ser capaz de coordenar os esforços no sentido de conduzir o sistema internacional na direção de um arranjo institucional apto a proporcionar a configuração de um Estado mundial. Podem ser encontradas outras versões algo distante dessa concepção, como a de Fukuyama sobre o Estado único, com a especificidade de que esse Estado único supõe ainda uma outra característica particular, o sistema da democracia liberal⁴³. Outro modelo dessa concepção realista é o que descreve os mesmos componentes acima, mas adiciona que a configuração do equilíbrio do sistema internacional depende da hegemonia de alguns países, mas em geral de um só, responsáveis por essa configuração. Os defensores dessa concepção partilham da teoria da estabilidade hegemônica⁴⁴.

Antes de passar à reconstrução do programa realista propriamente dito, vale a advertência de que E.H. Carr ela-

borou, em bases bastante semelhantes às de Morgenthau, os elementos fundamentais do realismo político moderno⁴⁵. Contudo, em face do volume de informações envolvendo ambos os autores, optei por levar a cabo esta tarefa concentrando-me inicialmente apenas na concepção de Morgenthau e, ainda assim, trabalhando somente sua obra fundamental, *Politics among Nations*⁴⁶. Essa obra contém os elementos mais básicos que definem o programa de pesquisa e, além disso, proporciona ilustrações e aplicações dos mesmos capazes de proporcionar soluções de problemas, dar explicações dos fenômenos e conflitos internacionais, e principalmente servir como princípios para regular e construir formulações de política externa. Mas a função e o objetivo primordial do programa realista moderno é o estudo da natureza do fenômeno político no sentido de sua aplicação para resolver o mais importante dos problemas da política internacional: como a ordem internacional e a paz são possíveis de maneira duradoura. Tal objetivo funciona como um princípio regulador da construção da concepção realista moderna de Morgenthau. Desta forma fica implícito que entre o realismo clássico de Hobbes e aquele, moderno, de Morgenthau há muitas outras possibilidades de concepção realistas, entre elas a de Carr, que podem ter contribuído para a transformação do realismo clássico de Hobbes no realismo moderno de Morgenthau defendido aqui

O núcleo teórico: a metafísica social e política

Nesta discussão acerca do núcleo teórico do programa do realismo político, procuro tanto identificar seus pressupostos axiológicos, epistemológicos e ontológicos, quanto reconstruir sua teoria pura da política internacio-

Morgenthau mostra que o equilíbrio do sistema internacional esteve, desde o nascimento do Estado-nação, apoiado na convergência de dois componentes: o método do equilíbrio do poder e um sistema de leis, valores, padrões morais e instituições.

nal, o que significa reconstruir a base teórica dessa concepção por meio da delimitação de seus conceitos e definições fundamentais, assim como de suas proposições, não demonstradas, sobre os eventos políticos, que denomino princípios, leis básicas ou hipóteses sobre o mundo político. Morgenthau não é claro sobre esses elementos, parecendo mesmo presumir que eles são, ao contrário, os fundamentos da política aplicada ou política externa. Sem ter a preocupação de fazer uma distinção entre a teoria política internacional e a política externa, vou me concentrar sobre o conjunto dos pressupostos epistemológicos, axiológicos e ontológicos do programa, que chamo de metafísica do programa realista moderno, que consiste em uma

metafísica política do realismo moderno. Como já apontei, o primeiro nível deste núcleo metafísico é o da axiologia, comprometido com os valores e fins do programa.

Axiologia

Como afirmei acima, a axiologia refere-se ao domínio das proposições sobre os fins que o programa considera apropriados para serem alcançados e realizados, e sobre os valores com os quais o programa está comprometido e que devem sempre ser considerados como restrições à busca e realização dos fins. A exigência de clareza sobre os componentes do programa requer a introdução, ainda neste nível da axiologia, de uma estrutura um pouco mais fina, que permite dar conta das diferenças sutis, mas importantes para a construção e avaliação das teorias e modelos. Com esse propósito, adoto uma classificação na qual separo as considerações e os aspectos axiológicos do programa de pesquisa em dois tipos de teses axiológicas: as que expressam os fins que o programa se propõe a realizar e as que expressam os valores com os quais o programa está comprometido – ou seja, uma axiologia dos fins e uma axiologia dos valores.

Além disso, é preciso observar que a axiologia dos fins pode ser subdividida em dois tipos: os de ordem positiva ou teórica e os de ordem prática ou normativa. Essa divisão deve mostrar-se útil tanto para capturar essas duas dimensões, fortemente interligadas em ciências humanas, quanto para definir, construir e avaliar as teorias do programa, uma vez que elas combinam valores com fatos na solução dos problemas práticos. A aceitação da relevância e da riqueza metodológica dessa divisão pode ser expressa pela

divisão das teses axiológicas em dois tipos: teses axiológicas positivas e teses axiológicas normativas/práticas. Outro elemento importante desse sistema de teses axiológicas é que algumas delas se destacam por sua função de princípios coordenadores da construção do sistema teórico. Em relação a elas, todas as demais são escolhidas para serem operacionalizadas. Chamo essas teses de teses axiológicas supremas. Feitas essas observações sobre a

estrutura interna das teses axiológicas e a hierarquia entre elas, posso começar por definir a tese axiológica suprema, que desempenha o papel de idéia reguladora do programa.

A tese axiológica suprema afirma o propósito fundamental do programa do realismo político moderno. Segundo ela, a construção da concepção realista moderna deve estar voltada para o objetivo de ajudar a resolver o problema da paz duradoura. Essa tese exprime a idéia de que existe um problema fundamental para a teoria política, o da paz no nível internacional. A teoria política tem analisado e sido bem-sucedida em sua contribuição para a solução desse problema. Contudo, o sucesso de sua elaboração teórica e suas implicações práticas tem sido limitado ao

nível de escalas pequenas ou médias como, por exemplo, as cidades-Estados, e principalmente os Estados-nação. Grande parte da teoria política tem sido dedicada ao estudo do problema de como a paz é possível.

A solução predominante é aquela mediada pela presença de um agente externo ao grupo de indivíduos: o Estado e o governo. A teoria política, com a análise do governo e do Estado, tem proporcionado também, como parte dessa mesma solução, um conhecimento e uma tecnologia bastante detalhados tanto dos vários modelos – monarquia,

A tese axiológica suprema afirma o propósito fundamental do programa do realismo político moderno. Segundo ela, a construção da concepção realista moderna deve estar voltada para o objetivo de ajudar a resolver o problema da paz duradoura.

democracia, aristocracia e ditadura – pelos quais uma comunidade de indivíduos pode gozar de paz interna duradoura, quanto dos meios de avaliar esses diversos modelos e escolher entre eles. Há um maior consenso, agora, de que o Estado com o modelo da democracia liberal é o menos ruim entre todas as soluções conhecidas quando se trata de garantir uma paz duradoura, sujeita à preservação de certos valores como liberdade e bem-estar social. Mas esse problema, para o sistema internacional, não tinha ainda constituído um programa de pesquisa satisfatoriamente articulado no mesmo sentido do anterior. Para muitos, o estado natural entre as nações parece ser, em princípio, o estado de anarquia ou de guerra como pressupõe Hobbes ocorrer entre os indivíduos no estado de natureza. Colocado de outro modo, o estado atual da relações entre as unidades de poder, considerada como sendo o Estado nação, é o estado de natureza de Hobbes, cuja interação entre essas unidades é aquela de poder.

A solução natural para organizar o estado de natureza entre os Estados-nação, como pensam os realistas clássicos, é o mecanismo do equilíbrio do poder. No entanto, de outro ponto de vista, o problema pode ser considerado não resolvido porque não apresenta solução, proposta por Hobbes, semelhante à do problema doméstico, isto é, a existência de um Estado capaz de ter o controle do poder com a imposição de um ordenamento jurídico com coerção pelo estabelece um regime de coexistência e cooperação pacífica entre seus componentes. De modo prático, aponta-se como prova dessa ausência de solução a ocorrência sistemática de guerras visando resolver as disputas entre os membros do sistema. De modo teórico, ainda que haja muitas propostas, não há consenso de qual seria a melhor. E isso ocorre mesmo entre os realistas, uma vez que a paz do sistema internacional, para muitos deles, é o resultado da aplicação do mecanismo de equilíbrio do poder na tradição do realismo clássico, e a guerra aparece como um

instrumento natural de restauração do equilíbrio.

Nesse sentido, as guerras não são provas de solução do problema, mas técnicas ou recursos do modelo de equilíbrio do poder para manter o sistema em equilíbrio e, portanto, em paz. Não é por outra razão que o principal fim das teorias da política internacional ainda é o de resolver o problema da paz duradoura entre as nações. Com mais razão, esse é o principal problema para as teorias emergentes da política internacional, como a de Morgenthau. Não é por outro motivo que a solução doméstica, pelo recurso ao Estado, fornece um paradigma para o caso internacional, tanto para Kant⁴⁷ como para Morgenthau. Esse problema fundamental da teoria da política internacional para o realismo em geral deve constituir também a primeira tese axiológica do realismo político de Morgenthau. A divisão anterior entre normas e fatos permite identificar que essa tese suprema é uma tese axiológica de fins no domínio

normativo, pois ela reflete um propósito prático e moral que é a decisão pela paz duradoura. Essa tese descreve o problema fundamental que deve ser resolvido a partir da construção de um quadro teórico que forma uma concepção da política internacional, no caso, a concepção realista moderna da política internacional.

A construção dessa concepção realista moderna é realizada sob a orientação de evitar os erros das propostas anteriores, a realista clássica e a idealista, tanto acerca da natureza do fenômeno político quanto acerca dos componentes de uma concepção política. Tais erros contribuíram para fazer dessas propostas para resolver o problema da paz um fracasso. Este último foi, como quase sempre ocorre, representado em termos concretos pelas guerras que se seguiram à predominância dessas concepções na organização do sistema internacional. As guerras sucederam à aplicação dessas políticas.

Do ponto de vista teórico, o erro do idealismo está em que sua concepção e abordagem da natureza humana e dos fenômenos políticos são feitas a partir de pressupostos e princípios abstratos e morais assumidos como válidos universalmente por satisfazerem ao critério de razão, mas sem serem submetidos ao critério da experiência. Sua concepção resulta de considerações puramente subjetivas e de compromissos com crenças especulativas acerca da natureza humana, dos grupos e das relações entre eles. Uma ilustração é a crença na bondade essencial e na maleabilidade infinita da natureza humana⁴⁸, expressa, por exemplo, nos modelos do estado de natureza de Rousseau⁴⁹ e de Locke⁵⁰, com sua idéia da harmonia de interesses. Por sua vez, o erro dos realistas clássicos foi não ter percebido a distinção, no domínio da política, entre uma teoria pura da política e uma política aplicada. Nesse domínio tem-se uma visão interdisciplinar dos problemas, e neles os elementos morais e normativos desempenham papel fundamental, mesmo se estiverem subordinados aos políticos.

Para Morgenthau, os elementos morais e práticos não podem faltar na elaboração das políticas aplicadas, como nas políticas externas, nas quais, por exemplo, o interesse nacional é um dos núcleos, ainda que regulado pelos objetivos e elementos políticos. Em particular, para Morgenthau a realização do objetivo supremo, o de resolver o problema da paz (objetivo político normativo), requer inicialmente a construção de uma concepção realista da política que, no entanto, seja um termo médio entre o idealismo e o realismo clássico. Essa tese, que caracteriza a natureza da concepção realista de Morgenthau, exprime a idéia, importante para diferenciar Morgenthau de outros realistas, de que valores e elementos morais são importantes em política internacional, embora sujeitos aos elementos da política.

Por sua vez, essa tese do caminho médio depende, para sua realização, de outra tese essencial ligada à reconstrução racional da concepção de Morgenthau, ainda que não explicitamente defendida por ele mesmo e que está ligada à interpretação que fazemos de ser a teoria da política internacional elemento importante na formulação de políticas externas, entendida aqui como política internacional aplicada. Essa nova tese enuncia, portanto, a exigência de uma demarcação entre a teoria pura da política (internacional) e a teoria da política aplicada pura, no caso, a teoria da política externa. Proponho para essa demarcação a justificativa de que a preocupação de Morgenthau é fazer da política

Morgenthau tenta resolver por uma síntese original, entre uma teoria pura da política e uma política aplicada comprometida com valores, propósitos morais e práticos, o problema permanente da política que é a questão da paz duradoura.

externa uma política aplicada pura. Isso significa que, em termos metodológicos, ele aceitaria implicitamente essa demarcação e a aplicaria para fazer da política externa, que combina elementos normativos com positivos, uma política aplicada pura.

Segundo a concepção realista, a política externa, como política internacional, para ser bem-sucedida em seu propósito de resolver o fim supremo deve assentar-se primeiro sobre uma distinção, depois sobre uma combinação entre, por um lado, os elementos normativos (como valores, princípios morais e éticos e interesses nacionais) e, por outro lado, os fatos e elementos positivos do domínio da política pura (como as unidades políticas, a natureza das relações entre elas, os princípios que regulam o comportamento dessas unidades, etc.). Sobre isso, Morgenthau afirma claramente, logo no início de sua obra, que o realismo político contém essas duas dimensões mencionadas, e admite uma demarcação entre elas:

political realism contains not only a theoretical but also a normative element⁵¹.

Com tal combinação, a política externa, enquanto política internacional, do realismo político moderno programa a estratégia para evitar os erros do realismo clássico, limitado pela crença na suficiência do mecanismo de equilíbrio do poder para dar conta do problema da paz duradoura no sistema internacional. A tese de Morgenthau é que a aplicação e funcionamento adequado do mecanismo de equilíbrio do poder para alcançar a paz e torná-la duradoura requer, para além dele, um sistema de moralidade, leis internacionais e costumes, em cujo contexto esse mecanismo possa ser operado com sucesso. Nessa linha, o realismo político moderno deve reconhecer que a dimensão do interesse nacional envolvido na elaboração de políticas externas deve ir além dos fatos e conter valores, normas e princípios. Por outro lado, a política externa, apesar de assumir essas condições relacionadas ao interesse nacional e ao mecanismo do equilíbrio do poder e de conter valores, elementos morais e éticos, deve ser avaliada por cânones racionais e científicos, característicos de teorias puras ou científicas. Essa estratégia de avaliação científica da política externa permitiria evitar os erros de uma política externa idealista sem qualquer vínculo com as condições reais dos fenômenos políticos, como as que vigoraram no passado.

Aprofundando-me ainda mais na elaboração de uma alternativa teórica entre o idealismo e o realismo clássico, vejo, entre as condições gerais requeridas pelo realismo moderno para resolver o problema da paz, a necessidade de uma investigação científica da natureza humana, das associações humanas e da natureza das relações entre elas. Essa exigência realista tem por objetivo evitar e neutralizar os erros decorrentes do subjetivismo e da especulação dos idealistas, que estava assentada sobre uma visão idealizada, otimista e mesmo romantizada do indivíduo, dos grupos e das relações entre eles. No entanto, se, por um lado, o realismo político de Morgenthau tem na investigação científica os meios de evitar os erros dos idealistas, por outro lado, ele a considera insuficiente, uma vez que a operacionalidade do método de equilíbrio do poder como mecanismo utilizado para garantir a estabilidade do sistema internacional não pode prescindir de um sistema de valores, de princípios morais e éticos.

Portanto, a aplicação do mecanismo não pode prescindir de elementos do nível prático-normativo, além daqueles meramente factuais. Esse aspecto ficará ainda mais claro adiante, quando detalharmos essa tese de Morgenthau segundo a qual o método do equilíbrio do poder não é suficiente, por si só, para proporcionar estabilidade para o sistema internacional. Assim, a posição que procuro defender é que Morgenthau tenta resolver por uma síntese original, entre uma teoria pura da política e uma política aplicada que tenha compromissos com valores, propósitos morais e práticos, esse problema permanente da política que é a questão da paz duradoura. O resultado dessa síntese é uma

concepção de política internacional entendida como uma teoria aplicada pura, que deve ser a política externa. E isso significa uma teoria aplicada, no caso, a política externa, que deve ter sua construção e avaliação conduzida por cânones racionais e científicos. Nesse aspecto, trata-se de um projeto de inspiração hobbesiana-kantiana aplicado à política internacional⁵².

Tal divisão metodológica, relacionada com a investigação em política internacional, reflete a natureza imanente dos aspectos prático e teórico das ciências humanas. E para Morgenthau a abordagem correta dos problemas da política internacional requer que o domínio da política combine esses dois elementos na construção de suas teorias, modelos e explicações para os fenômenos políticos e nas políticas de ação resultantes deles. Com essa dicotomia, torna-se claro que o programa do realismo político de Morgenthau não está voltado apenas para estruturar e explicar o fenômeno político, mas também para resolver problemas políticos de ordem prática. As soluções dos problemas se dão por intermédio de políticas de ação implicadas pelo pro-

O programa do realismo político de Morgenthau não está voltado apenas para estruturar e explicar o fenômeno político, mas também para resolver problemas políticos de ordem prática.

grama. Assim, para o realismo político, a solução de problemas por meio de políticas aplicadas depende de teorias que definam e caracterizem o objeto, a natureza e a estrutura desse fenômeno, assim como proporcionem os meios para construir os modelos e as explicações relacionadas com esses problemas.

Por conseguinte, o problema da paz não deve ser encarado apenas como um problema de ordem prática que pode ser resolvido por políticas aplicadas sem a orientação e o apoio de teorias, mas também como um problema de ordem teórica. E mais, a correta interpretação das condições desse problema é pré-requisito de uma solução que deve satisfazer os critérios de uma boa política prática: prudência e sucesso. Não há dúvida de que o veículo da solução de problemas da política internacional é a política externa das unidades de poder do sistema internacional. Por essa razão, pode-se conjecturar que Morgenthau procura fazer da política externa uma teoria pura da política aplicada, no caso, uma teoria pura da política externa como política aplicada.

A discussão acima pode ser melhor organizada se for reduzida a algumas seqüências de objetivos que podem ser expressos por teses axiológicas fundamentais. Dessas teses axiológicas, a primeira tem um destaque especial por desempenhar o papel de princípio coordenador das demais, em relação à qual as contribuições delas serão avaliadas. Essa primeira tese axiológica que tem fim normativo é

aquela que exprime o objetivo supremo da concepção realista de Morgenthau. Ela afirma que:

- TAFN1: O objetivo fundamental da reflexão (meta-teórica) realista da política é resolver o problema de como buscar, alcançar e preservar a ordem e a paz no mundo de maneira duradoura⁵³.

Essa tese axiológica de fins, estabelecida como a tese suprema e, portanto, como o princípio regulador de toda a concepção, específica que o principal problema a ser resolvido pelo realismo político moderno é o problema prático de como alcançar a paz duradoura. Ela estabelece implicitamente o objetivo de atingir uma paz perpétua, que tem sido caracterizado também como um objetivo idealista, a exemplo do da concepção kantiana⁵⁴. Estabelecido esse fim como o objetivo supremo da reflexão metateórica do realismo, segue-se que ele deve funcionar, do ponto de vista teórico, como princípio regulador que controla todos os esforços tanto teóricos quanto normativos e a partir do qual estes devem ser julgados e avaliados pela contribuição que possam dar à realização desse fim. Assim, essa primeira tese é o principal objetivo normativo da concepção da política internacional.

Contudo, deixando-se a formulação do problema para concentrar-se na questão e sua solução, a primeira coisa a constatar é que há muitas tentativas de solução. Essas tentativas estão contidas, como modelos, nos sistemas de idéias sobre o sistema internacional denominados concepções de política internacional. Independentemente dessas diversas maneiras, uma primeira consideração a ser feita acerca desses modos de abordar a solução é que, para Morgenthau, quaisquer que sejam as propostas de solução e as políticas práticas associadas a elas, todas devem ser elaboradas a partir de quadros teóricos. Estes definem as condições para a elaboração da solução do problema e, além disso, os fins, os recursos, as circunstâncias e as condições segundo as quais as políticas de ação podem ser escolhidas e implementadas para realizar o objetivo proposto. Esses quadros permitem definir claramente as condições sob as quais o problema pode ser abordado e as condições de sua solução teórica e de sua implementação prática. Só então é que as políticas práticas devem ser aplicadas e implementadas com o objetivo de realizar a solução teórica para o problema proposto.

Mais detalhadamente, pode-se dizer que a tentativa de solução desse problema fundamental, para Morgenthau, deve ser feita com base em sistemas teóricos razoavelmente articulados nos quais são identificados conceitos primitivos e derivados, entidades, princípios, leis, regras e métodos de construção de teorias, modelos e explicações, assim como heurísticas ou técnicas de solução de problemas, como caixas de ferramentas para resolver problemas

no interior desses sistemas, e ainda um método de avaliação e escolha das soluções⁵⁵.

Esse sistema teórico e a solução de Morgenthau, que denominarei modelo da convergência, formam o quadro que chamo de concepção realista moderna. Ela é realista por partilhar das características básicas da teoria geral do realismo, mas é uma concepção realista entre outras, ainda que a mais influente. Neste trabalho, identifico-a como a primeira teoria importante, juntamente com aquelas de Carr e de Kennan, da série de concepções realistas. Suas características definem-na como uma concepção realista moderna por adotar o modelo hobbesiano como constituinte da sociedade, o que é considerado um dos núcleos do realismo político. No entanto, ela é complementada pela adoção dos valores, princípios éticos e morais, opinião pública, leis internacionais e conhecimentos tácitos enquanto crenças idealistas, fatores cruciais para tornar possível a busca da paz duradoura no sistema internacional. Outrossim, Morgenthau exige que a estratégia realista evite os erros decorrentes das especulações abstratas da concepção idealista. Uma das principais estratégias realistas de solução de problemas políticos é que a natureza, o objeto e a estrutura do mundo político – isto é, os indivíduos, os agrupamentos de indivíduos, entre eles o Estado, e as relações entre eles – sejam submetidos à investigação racional e científica.

Essa estratégia de investigar de maneira racional e científica as entidades políticas básicas, a natureza e a estrutura das relações entre elas, é uma das partes principais da abordagem realista moderna. Ela é a grande estratégia do realista para evitar os erros e as extravagâncias da concepção idealista. Seu objetivo é descobrir as forças que determinam as relações políticas reais entre os indivíduos e grupos. Por conta dessa estratégia científica e racional, o realismo político aparece como uma teoria política pura. Mas depois, num subdomínio dessa teoria, deve-se procurar detectar e entender as forças que determinam as relações políticas entre as unidades políticas, as nações, e os modos pelos quais essas forças atuam umas sobre as outras. Com esta última investigação pura fazemos do realismo político uma teoria pura da política internacional.

Como mencionamos anteriormente, Morgenthau faz uma distinção, ainda que não explícita, entre política internacional e política externa. A política internacional seria interpretada como teoria política pura e trataria apenas dos fatos, de como as coisas são, mesmo que interpretadas à luz de teorias, pois, para ele, não há fatos puros, mas interpretados. Por outro lado, a política externa combinaria os fatos fornecidos pela teoria política pura acerca da natureza e do comportamento dos indivíduos, grupos e Estados com os propósitos práticos e morais, os valores e os interesses nacionais de cada sociedade em particular, para formular suas políticas de interesses nacionais, isto é, políticas externas. No entanto, sua exigência é que a política externa deve ser submetida às avaliações de uma teoria pura: as da

racionalidade e cientificidade. Por essa via, ela seria pensada como uma teoria aplicada, mas pura. E apenas então a política externa, nessa forma final de teoria aplicada pura, seria o instrumento adequado para elaborar uma solução do problema da paz duradoura entre unidades políticas com interesses opostos e conflitantes.

A fim de organizar a discussão acima, acerca das etapas voltadas para a operacionalização da tese suprema, começamos pelo estabelecimento de uma outra tese axiológica, submetida hierarquicamente à tese suprema e vinculada aos planos de sua realização. A primeira dessas etapas é aquela em que definimos as características da abordagem teórica para resolver o problema: a teoria política adequada é a do realismo político. Esse tema é nitidamente de natureza metateórica, pois definimos as características que a teoria deve ter a fim de conduzir a uma solução bem-sucedida do problema.

O objetivo da metateoria da teoria da ciência de Morgenthau é o que chamo de tese axiológica teórica de fins. Esse objetivo, diferentemente dos anteriores, é um objetivo teórico. Essa tese, como as que vêm a seguir, deve proporcionar meios para uma articulação operacional da tese suprema. Ela afirma que uma concepção da política internacional deve evitar os extremos das duas concepções tradicionais da política internacional, o realismo político clássico e a concepção idealista:

- TAFPO: O objetivo teórico da teoria da ciência, voltada para reconstruir racionalmente a concepção de Morgenthau, é o de elaborar uma concepção da política internacional tal que ela seja uma alternativa, por um lado, à concepção idealista e, por outro, à concepção realista clássica da política internacional.

De acordo com Morgenthau, o realismo político deve opor-se, de um lado, ao idealismo e seu compromisso com a idéia de que a política deve submeter-se à ética, aos valores e padrões morais, operacionalizados ou não por organizações e instituições outras que o Estado-nação, e, de outro, ao realismo clássico, com sua exigência de que a ética, os padrões morais e os valores devem estar completamente submetidos ao domínio da política de interesse e poder.

De acordo com a concepção idealista da política internacional, a política encontra-se submetida hierarquicamente à ética e à moral. Portanto, do ponto de vista do idealismo, a política não é uma esfera autônoma, mas pertence ao domínio da ética e da moral. Esta é a esfera que deve definir e determinar, a partir de princípios válidos universalmente, a ordem racional que deve prevalecer no mundo da política. Além disso, a concepção da política idealista aceita a crença, como diz Morgenthau, de que:

a rational and moral political order, derived from universally valid abstract principles, can be achieved here and now⁵⁶.

Segundo a concepção política idealista, podemos construir aqui e agora um Estado mundial capaz de resolver o problema da paz. Essa proposta de solução para a paz perpétua, um Estado mundial, um exemplo do qual é a proposta de Kant de uma república mundial, é elaborada e construída a partir de princípios e valores morais e éticos abstratos acerca da natureza humana e de como a sociedade deve ser.

Para Morgenthau, no entanto, tal abordagem foi a responsável pelo fracasso de muitas propostas elaboradas para resolver o problema da paz⁵⁷. E a razão disso é que essa teoria não leva em conta nem a verdadeira natureza das relações entre indivíduos do mundo político tal como ele é – ou seja, relações de poder e interesses conflitantes – nem os processos históricos associados a essas relações tal como eles realmente ocorrem. Esses processos estão longe de ser representados por princípios abstratos universalmente válidos e assentados nos pressupostos da bondade e solidariedade do indivíduo, como querem os idealistas.

Assim, segundo Morgenthau, essa concepção não reúne as condições adequadas para lidar com os fenômenos reais do mundo político. Contudo, ela serve para exprimir situações ideais realizáveis ou alcançáveis ao longo de um processo político que leve em conta a natureza real das re-

A estratégia de investigar de maneira racional e científica as entidades políticas básicas, a natureza e a estrutura das relações entre elas, é uma das partes principais da abordagem realista moderna.

lações entre os indivíduos e entre as nações e que seja conduzido racionalmente. Portanto, a crítica de Morgenthau à concepção política idealista dirige-se especialmente à crença na possibilidade da construção atual dessa solução idealista. Ainda assim, Morgenthau, não parece criticar os valores e fins dessa concepção por si mesmos, enquanto idéias reguladoras. Por isso, essa tese diz que ele as incorpora à sua concepção enquanto idéias reguladoras a fim de conduzir a solução para o problema da paz.

Por outro lado, espera-se que ele evite as limitações do realismo clássico, assim como a confusão que este faz entre as esferas da teoria política pura e da política aplicada que é a política externa. Assim, a teoria política pura deve abster-se de considerações sobre o que deve ser, isto é, acerca de propósitos, para limitar-se a estudar aquilo que é, ou seja, os fatos do mundo político, ainda que estes sejam analisados à luz de teorias. Por outro lado, a política prática, no caso a política externa, deve, a partir dessa demarcação, combinar os elementos tanto da teoria política pura quanto da política prática para definir os fins e propósitos das unidades que são as nações e então elaborar políticas externas que estejam de acordo com os interesses nacionais dos países e que, ao mesmo tempo, sejam capazes de conduzir

à solução do problema da paz duradoura, e isso envolve o compromisso com valores, ideais e princípios morais.

A política externa seria, portanto, uma política prática pura. Enquanto política prática, estaria voltada para a elaboração de soluções dos problemas práticos, mas enquanto política pura, ela conduziria racional e logicamente tanto a construção dessas soluções quanto sua avaliação. Espera-se que a política externa funcione combinando fatos e valores. Portanto, a política externa estaria relacionada a uma concepção da política internacional intermediária entre a concepção idealista e a concepção realista clássica da política internacional. Nessa linha, pode-se afirmar que uma tese axiológica essencial para a operacionalização da tese suprema é aquela que determina a característica da concepção de política internacional que se deva perseguir. Um dos principais elementos do quadro teórico de solução de problemas do realismo de Morgenthau é precisamente uma concepção que atende a esse requisito. Resumindo, o objetivo da metateoria é um realismo político moderno como um meio-termo entre o idealismo e o realismo clássico.

Isso significa que a elaboração dessa concepção requer, para começar, a demarcação entre a teoria pura da política (a política internacional pura) e a política externa pura (a política internacional aplicada). A explicitação dessa demarcação é o que pretendemos discutir em seguida.

A fim de esclarecer e organizar esta última discussão, centrada na dicotomia entre política internacional e política externa, assumo como uma tese axiológica teórica de fins, representativa dos propósitos de Morgenthau, a tese que enuncia a necessidade de produzir uma demarcação entre a teoria política pura e a política aplicada (política externa) como parte das condições para resolver o problema fundamental descrito pela tese axiológica suprema. Essa tese deve fazer parte dos sub-objetivos normativos e teóricos do realismo político e proporcionar mais recursos ao programa voltado para a operacionalização do objetivo supremo definido pela tese TAFN1. Essa segunda tese axiológica pode ser enunciada da seguinte maneira:

- TAFN2: A reflexão metateórica da política, em particular da política internacional, deve proporcionar uma demarcação entre a teoria política internacional, como teoria política pura, e a política externa, como teoria política aplicada.

Essa demarcação, por sua vez, assenta-se na demarcação mencionada anteriormente entre o que é (fatos) e o que deve ser (valores). Com isso, falamos de ciência política pura e aplicada, portanto da demarcação entre teoria política pura, que se refere ao que é, e política aplicada (a

política externa), que deve combinar os fatos com os valores. É essa forma de política externa que deve conduzir a estratégia da solução dos problemas da paz, e para isso ela deve combinar adequadamente dos propósitos práticos e morais e dos valores da sociedade que representa com os fatos reais das relações entre as nações.

Pode-se dizer que o objetivo final de Morgenthau, com essas dicotomias, é o de fazer da política externa uma teoria política (aplicada) pura. Para isso, ele necessita de uma demarcação que defina as condições de possibilidade de uma teoria pura da política, de uma política aplicada e de uma política aplicada pura. Apesar desses passos metodológicos serem necessários, isso parece não acontecer, pelo menos não com clareza. De qualquer modo, uma tese que talvez reflita melhor a posição de Morgenthau de fazer da política externa o principal instrumento de solução do problema da paz é aquela que afirma que:

- TAFP1: A reflexão metateórica da política internacional deve fazer da política externa uma política internacional aplicada pura.

A implementação das estratégias ligadas à realização do objetivo axiológico de resolver o problema da paz depende ainda de outra demarcação mais fundamental e que constitui um componente básico das estratégias voltadas para o propósito de operacionalizar tanto a tese TAPFO quanto a tese TAFP1. O primeiro dos componentes ligados ao objetivo de operacionalizar a TAFP1 é a demarcação entre política internacional (pura) e política externa (prática) pura. E essa demarcação, por sua vez, requer que se defina o que vem a ser uma teoria pura da política. A política deve ser uma ciência autônoma, e isso exige que o domínio da política seja expresso claramente. É exatamente por essa via que Morgenthau começa a construir os pilares da política externa como política aplicada pura. Só depois de dominar a distinção entre o que é e o que deve ser é que podemos combiná-la na política externa para fazer dela uma política aplicada pura. O primeiro item dessa estratégia é a construção da política como domínio separado dos demais campos do conhecimento, em particular da moral e da ética. Pela importância desse ponto na concepção de Morgenthau, podemos afirmar, como uma tese de fins, que:

- TAFP1.1: Um sub-objetivo é estabelecer a autonomia do domínio político, ou seja, demarcar a política dos demais domínios do conhecimento.

Como diz Morgenthau:

Intellectually, the political realist maintains the autonomy of the political sphere, as the economist, the lawyer, the moralist maintain theirs⁵⁸.

Com respeito a esse tema, Morgenthau encontra-se na

tradição dos teóricos preocupados em estabelecer os critérios metodológicos para definir sua área como ciência autônoma. Assim, da mesma maneira que Galileu aplicou o princípio da autonomia à física e Descartes à ciência em geral, ambos para separá-las da religião, Morgenthau faz uso do princípio da autonomia para definir a autonomia da política em relação às demais atividades do conhecimento humano. Segundo esse princípio, a autonomia pode ser operacionalizada pela delimitação do domínio da política mediante a identificação das suas entidades, das relações entre elas e das regularidades envolvendo essas entidades. Além disso, devem ser especificados o objeto, a natureza e a estrutura do conhecimento desse domínio, com o uso de conceitos, leis, teorias e métodos, e a maneira como essa estrutura se relaciona com a realidade que procura explicar, isto é, como se dá a avaliação e a escolha das teorias políticas. É exatamente a maneira de construir e organizar o conhecimento político que constitui o meio de operacionalizar e realizar sua autonomia.

Portanto, o ponto importante aqui, quanto à autonomia da política, é que o domínio da política seja investigado de maneira racional e científica, isto é, que o conhecimento do domínio da política seja feito de acordo com os cânones da verdade, racionalidade e cientificidade. Em particular, que as explicações, descrições e previsões proporcionadas pelas teorias políticas ajustem-se também aos cânones científicos de explicação como expressos, por exemplo, pelo modelo dedutivo-nomológico⁵⁹. Assim, pode-se definir que:

- TAV1: Um sub-objetivo normativo é o de conhecer de maneira racional e científica o domínio da política, estabelecendo relações entre os fatos políticos e construindo teorias políticas com o objetivo de proporcionar explicações, descrições e mesmo previsões de eventos políticos.

Além disso, na mesma linha:

- TAV2: Outro sub-objetivo normativo é o de explicar como buscar, alcançar e preservar a ordem e a paz no mundo de maneira duradoura.

Esse objetivo de Morgenthau de fazer da política uma ciência, ou teoria pura, para proporcionar explicações científicas, é um valor, assim como sua interpretação de que o elemento principal da objetividade da ciência é a verdade. Atribuo a essa exigência de como a ciência deve ser e de quais são suas características o estatuto de uma tese axiológica de valor.

No entanto, a interpretação do objetivo de Morgenthau segundo o qual ele procura construir uma concepção da política como alternativa à concepção idealista não deve significar – e já alertei para isso anteriormente – a manifestação de uma recusa por parte dos realistas de fazer uso

das considerações éticas e morais em política⁶⁰. Ao contrário, verifica-se que essa demarcação é essencial para definir as características do conhecimento de uma política prática pura, a política externa, que faz uso tanto de considerações éticas, de propósitos morais e normativos de ordem geral quanto de fatos. Como apontarei mais tarde, o papel a ser desempenhado pela ética e moral na concepção realista moderna é exatamente o que opõe o realismo moderno ao realismo clássico. O papel dos valores e da moral é importante na formulação da política externa como política aplicada. Essa política prática submetida aos critérios de racionalidade e cientificidade de avaliação torna-se política aplicada pura. Assim, a política externa, formulada como teoria pura, deve submeter-se à avaliação objetiva por meio de critérios racionais e científicos.

O outro objetivo da metateoria da ciência, vinculado como os outros à realização do objetivo normativo expresso pela tese axiológica TAFN1, é o que chamo de tese axiológica teórica de fins. Esse objetivo, diferentemente dos anteriores, é um objetivo teórico que deve proporcionar meios para uma articulação operacional da tese suprema. Ele afirma que uma concepção da política internacional deve evitar os extremos das duas concepções anteriores da política internacional. Como mostrei acima, de acordo com a concepção idealista da política internacional, a ordem política é uma ordem moral e racional derivada de princípios abstratos universalmente válidos, em outras palavras, derivada de princípios *a priori*; portanto, a ordem política encontra-se submetida hierarquicamente à ordem

Um ponto frequentemente não notado é que Morgenthau incorpora valores e fins à sua concepção como idéias reguladoras essenciais que podem conduzir a uma solução para o problema da paz duradoura.

ética e moral⁶¹. Assim, do ponto de vista do idealismo, a política não é uma esfera autônoma, mas pertence ao domínio da ética e da moral. Além disso, essa concepção aceita a crença, como diz Morgenthau, de que:

a rational and moral political order, derived from universally valid abstract principles, can be achieved here and now⁶².

Segundo essa concepção, pode-se construir aqui e agora um Estado mundial capaz de resolver o problema da paz entre as nações. Tais crenças, juntamente com o modelo do Estado mundial – do qual a república mundial de Kant é um modelo – são consideradas condições suficientes para a construção atual de uma sociedade internacional capaz de resolver de maneira duradoura o problema da paz mundial. Contudo, para Morgenthau tal abordagem, predominante principalmente nas décadas de 20 e 30, foi

responsável pelo fracasso de muitas propostas elaboradas para resolver o problema da paz. A razão, aponta ele, é que a teoria idealista não leva em conta nem a verdadeira natureza dos indivíduos e de suas relações nem os processos históricos que emergem das relações entre os indivíduos como elas realmente ocorrem. Esses processos estão longe de ser representados e descritos por princípios abstratos universalmente válidos, assentados sobre um modelo que destaca o indivíduo como uma entidade política de caráter bondoso e de tendência natural à solidariedade e cooperação, da qual o modelo de Rousseau⁶³ e de Locke⁶⁴ das origens da sociedade serve como exemplo.

A posição de Morgenthau é que tal tese idealista e as crenças que lhe são correlatas não expressam as condições reais a partir das quais podemos representar e desenvolver explicações dos fenômenos reais do mundo político. Mas se, por um lado, ele as rejeita porque não expressam condições reais da natureza do mundo político, por outro, ele as aceita porque servem para exprimir e descrever situações ideais, e principalmente por serem realizáveis ou alcançáveis – não aqui e agora, como os idealistas acreditavam – mas ao longo de um processo político (histórico), que deveria partir de modelos sobre a natureza real das relações entre os indivíduos e entre as nações, e ser conduzido racionalmente.

Portanto, a crítica de Morgenthau à concepção idealista refere-se tanto ao fato de as crenças idealistas não representarem a verdadeira natureza do mundo político quanto ao fato de afirmarem a possibilidade da construção atual dessa solução. Em ambos os casos, elas não levam em conta a realidade da natureza das relações humanas e os processos históricos reais pelos quais as sociedades são construídas. No entanto, um ponto básico, frequentemente não notado, no que diz respeito a Morgenthau, é que ele não só não critica esses valores e fins em si mesmos, nem quanto à possibilidade de sua realização nem quanto a serem princípios reguladores para construir estratégias capazes de resolver o problema da paz mundial de maneira duradoura (como o Estado mundial), mas também os incorpora à sua concepção como idéias reguladoras essenciais que podem conduzir a uma solução para o problema da paz duradoura.

Essa posição de Morgenthau quanto ao idealismo político é seguida por um procedimento simétrico de análise do realismo político clássico. Pode-se notar que, se por um lado ele aceita a maioria dos compromissos do realismo clássico, principalmente seu modelo da natureza das relações entre as unidades políticas, por outro lado ele procurou evitar a confusão – ou a falta de demarcação – entre as esferas da teoria política pura e da política aplicada. A confusão está em que, para o realismo clássico, a teoria política pura, abordada como racional e científica, deveria abster-se de considerações sobre o que deve ser e, portanto,

acerca de propósitos, para limitar-se a estudar aquilo que é, os fatos do mundo político, mesmo que esses fatos sejam analisados à luz de teorias.

Nessa linha de raciocínio, o realismo político clássico entende que o método do equilíbrio do poder não só é suficiente para resolver o problema da paz, mas é também a única abordagem compatível com as exigências dos cânones da racionalidade e cientificidade. Morgenthau rejeita a idéia de que a teoria pura define-se apenas por referir-se àquilo que é, evitando a utilização de valores. Para ele, a característica da teoria pura encontra-se no uso e aplicação dos cânones da cientificidade e da racionalidade na análise e avaliação dos seus temas. Assim é que a política prática, ao combinar fatos, valores e fins provindos, por exemplo,

Para Morgenthau, a prudência é a virtude suprema da política e significa a avaliação adequada do peso das conseqüências das ações políticas alternativas, o que permite aumentar a possibilidade do sucesso da ação política.

da ética e da moral, para construir e definir os fins e propósitos das unidades, e, por aqui, definir políticas externas, não deixa de ser uma teoria pura na medida em que tal política seja submetida aos cânones científicos e racionais⁶⁵.

Para Morgenthau, a política externa, como política prática pura, deve ser elaborada tanto para preencher os fins relacionados com os interesses nacionais do país que representa, quanto para ser capaz de conduzir à solução do problema da paz. Para ele, em primeiro lugar, nos propósitos e nos meios para realizá-los são imprescindíveis os compromissos com valores, princípios morais e ideais, e, em segundo lugar, a avaliação deles deve ser feita por cânones científicos. A política externa que preencher esses requisitos será uma política prática pura. Dessa forma, a política externa, enquanto política prática, estaria voltada para a elaboração de soluções dos problemas práticos, mas, enquanto política pura, ela conduziria de maneira racional e empírica tanto à construção dessas soluções quanto à sua avaliação. É nessa linha que se pode afirmar, em síntese, que a tese axiológica TAF1 é essencial para a operacionalização da tese suprema TAN1, pois determina a característica principal da concepção de política internacional que se deve perseguir e constitui um dos principais elementos do quadro teórico de solução de problemas do realismo moderno de Morgenthau.

A tese TAF1 exprime parte dos componentes metodológicos da estratégia que visa apresentar uma solução para o problema supremo do sistema internacional. Não se pode perder de vista que essa estratégia de solução do problema da paz duradoura começa, pelo lado teórico, com a intenção de construir, a partir dos pressupostos da autonomia da política, uma concepção que se opõe, por um

lado, ao idealismo e seu compromisso com a idéia de que a política está hierarquicamente submetida à ética e, por outro, ao realismo clássico e sua exigência de que a ética esteja completamente submetida ao domínio da política. Resumindo, o objetivo da metateoria é o de um realismo político moderno como um meio-termo entre o idealismo e o realismo clássico. A elaboração dessa concepção requer a demarcação entre a teoria pura da política (a política internacional pura) e a política externa pura (política internacional aplicada).

Portanto, ao longo desta última discussão, verifica-se que tanto a abordagem teórica de Morgenthau da política internacional, quanto seu enfoque de como se resolve, de maneira prática, o problema da paz tem uma forte ligação com um conjunto de princípios e valores que funcionam como categorias auxiliares na organização do sistema conceitual, estando ligados à idéia de teoria, a critérios de cientificidade, ao papel da verdade e da experiência, assim como a compromissos com modelos de dinâmica. Com esses recursos conceituais e catego-

riais se pretende montar um quadro ou uma moldura teórica da concepção da política internacional de Morgenthau em relação ao qual, todos os problemas políticos devem ser postos e enquadrados e suas soluções procuradas e avaliadas. Entre esses valores, há alguns que permanecem primordiais. Eles podem ser expressos por meio de uma tese axiológica geral de valores e, no quadro teórico que descreve a posição de Morgenthau, desempenham funções restritivas ao determinar, por exemplo, que a investigação dos fatos políticos, assim como o uso do resultado dessas investigações para realizar o fim supremo, seja feita segundo os critérios de racionalidade e cientificidade, como aqueles da consistência teórica e empírica.

Cabe aqui o comentário que essa tese poderia ser afirmada também como uma tese de ordem epistemológica, e não apenas axiológica, uma vez que ela impõe condições sobre a natureza do conhecimento no domínio político. Esse é um dos problemas relacionados com a reconstrução racional feita por meio da metodologia da teoria da ciência, ou seja, decidir qual o estatuto das proposições se tese axiológica, ontológica ou epistemológica. Essa metafísica política pretende reconstruir as regras constitutivas do que o autor ou a escola entende vir a ser os elementos para construir uma explicação dos fenômenos da ordem da política internacional. A tese axiológica dos valores pode ser formulada como segue:

TAV3: Morgenthau está comprometido com alguns valores, entre os quais se pode citar:

- i) a crença de que o objeto do conhecimento é a verdade. A verdade é entendida como correspondência

e serve de critério para a caracterização e avaliação objetiva do conhecimento.

- ii) a crença de que o meio de buscar a verdade é o procedimento racional e científico de teste de consistência teórica e empírica.
- iii) a crença de que a ação política é uma ação racional.
- iv) a crença de que a ação racional é aquela decorrente do resultado de uma escolha racional e de que a escolha racional da ação política é conduzida pelo cálculo de minimização de riscos e maximização de benefícios associados com as conseqüências das ações disponíveis.
- v) a crença na possibilidade da construção racional de uma sociedade ideal em que reinaria a paz perpétua.
- vi) a crença de que tal sociedade pode ser alcançada pela organização racional do processo histórico representada pelas políticas externas dos países.

Esses valores aparecerão mais tarde melhor elaborados e no contexto hierárquico apropriado na medida em que desenvolvermos o sistema teórico da concepção de Morgenthau. Contudo, por questão de clareza é interessante enunciarmos todos juntos e identificados provisoriamente como valores de maneira genérica.

Uma vez estabelecidas todas as teses acima, mais diretamente ligadas aos objetivos e às características da construção de uma teoria da política internacional pura, segue-se uma outra etapa, no quadro teórico de Morgenthau, que é a construção propriamente dita de uma política externa como política internacional aplicada pura. A construção dessa concepção de política externa deve ser limitada às várias restrições mencionadas, entre elas a de ser realista mas proporcionar uma alternativa ao idealismo e ao realismo clássico. Esse processo foi iniciado por alguns cientistas políticos que procederam à elaboração de uma teoria da política pura. A partir desse modelo de teoria da política pura, podemos requerer da política externa, para transformá-la de uma teoria da política internacional aplicada em uma teoria pura, que ela também seja submetida ao critério da avaliação racional. Esse objetivo pode ser expresso por uma tese axiológica normativa:

- TAFN3: Um sub-objetivo fundamental para a realização do objetivo supremo é construir uma concepção de política externa como política externa pura racional, para ser aceita como política internacional adequada para a solução do problema da paz duradoura.

Este último objetivo é um dos principais de Morgenthau nessa longa cadeia de objetivos voltada para a solução do problema mencionado na tese suprema, pois se trata de um instrumento efetivo da operacionalização desse obje-

tivo supremo. A política externa pura/racional é definida por Morgenthau como submetida à avaliação de um cálculo cujos componentes são riscos e benefícios. O critério desse cálculo, como expressão da racionalidade, é que ele deve minimizar os riscos e maximizar os benefícios.

A formulação da política em termos de cálculo é eleita como meio de proporcionar uma avaliação racional e objetiva da política externa, pois esse critério do cálculo apresenta-se como o melhor meio de representar e tornar objetivos tanto o preceito moral da prudência quanto a exigência política do sucesso para julgar a ação política, os quais são, para ele, as duas grandes virtudes da política. Para Morgenthau, a prudência é a virtude suprema da política e significa a avaliação adequada do peso das conseqüências das ações políticas alternativas, o que permite aumentar a possibilidade do sucesso da ação política. Morgenthau é bastante claro sobre os aspectos positivos que ele espera da política externa construída no quadro teórico do realismo:

at the same time, political realism considers a rational foreign policy to be good foreign policy, for only a rational foreign policy minimizes risks and maximizes benefits, and, hence, complies both with the moral precept of prudence and the political requirement of success⁶⁶.

Com esse critério da avaliação racional como cálculo, por meio do qual operacionalizamos a principal virtude da política, a prudência, pode-se estabelecer com maior precisão uma distinção básica e fundamental entre uma política externa de cunho idealista e uma política externa de cunho realista. Segundo Morgenthau, para o idealista a ética em abstrato julga a ação política por sua conformidade com a lei moral, enquanto a ética política, aquela utilizada pelo realista, julga a ação por suas conseqüências políticas tendo como referência a prudência e o sucesso. A prudência consiste aqui em escolher uma ação política a partir do cálculo dos riscos e benefícios das conseqüências das ações políticas disponíveis, de tal maneira que os riscos se minimizem e os benefícios se maximizem. Uma discussão mais cuidadosa desses critérios de avaliação de políticas será feita abaixo na epistemologia e, depois, na lógica da ciência.

Na segunda parte desse artigo com suas subseções, descrevo os demais componentes básicos da metafísica política da teoria realista de Morgenthau, a saber, a ontologia, que subdividido em ontologia social e política, e a epistemologia, que entram aqui nessa moldura teórica formando as restrições na busca para a implementação dos objetivos, valores e fins expressos pelas teses axiológicas, em particular, para a implementação da solução realista do problema fundamental descrito pela tese suprema que é aquele de alcançar e manter a paz perpétua. Esses componentes, formados de teses ontológicas quanto epistemológicas, definem as entidades do domínio e as relações entre elas, e também as características do conhecimento desse domínio, e, funcionam como restrições na busca da realização

dos objetivos postos pela tese axiológica. Essas informações sobre o domínio e as características do conhecimento do domínio funcionam como restrições, determinações ou dados em relação aos quais os problemas da política internacional devem ser resolvidos. Os métodos e técnicas para resolver esses problemas, como aqueles da construção de explicações dos fenômenos da política internacional, serão discutidos em outro nível da metodologia da teoria da ciência, o da lógica da ciência que está reservado para outro artigo. Portanto, na segunda parte deste artigo me concentro na articulação das condições teóricas da metafísica política, ontologia e epistemologia, para o enquadramento de problemas e para a busca da construção de soluções do ponto de vista de uma concepção realista moderna da política internacional.

Notas

¹ Este ensaio tem circulado desde 1993 em cursos e conferências realizadas por mim tanto no núcleo de política internacional e comparada quanto na pós-graduação no Departamento de Ciência Política, em particular no ano de 1996, num curso com o professor Leonel Itaussu. Ele é um dos resultados de um programa de pesquisa sobre a formação do bloco americano e as teorias das relações internacionais, financiado pelo CNPq entre os anos de 1991 e 1994. O ensaio consiste de duas partes, a metafísica política e a metodologia do realismo político. Espera-se ao menos a oportunidade de publicar a primeira parte.

² A apresentação do programa do realismo político em política internacional é parte de um programa de investigação mais amplo que engloba sua competição com o programa denominado neoliberal institucionalista, proposto por Robert Keohane (1970), (1977), (1989), que também partilha de alguns pressupostos metodológicos aqui adotados.

³ Tucídides (1972).

⁴ Lakatos (1984).

⁵ Chiappin (1989, 1994).

⁶ Lakatos (1984).

⁷ Na parte da metodologia de Morgenthau mostraremos que o cânone de explicação é o do modelo dedutivo nomológico como descrito por Hempel (1965).

⁸ Morgenthau (1967) p. 7.

⁹ É importante mencionar que os trabalhos de Carr são bem anteriores aos destes dois autores e constituem propriamente a primeira teoria do programa realista moderno.

¹⁰ Lakatos (1984).

¹¹ O *modus tollens* afirma que, se uma teoria implica alguma consequência e o teste empírico revela que essa consequência não se verifica, então a teoria é falsa.

¹² Chiappin (1989).

¹³ Sigo aqui a tradição popperiana de fazer uso de *teses* para indicar minhas principais pressuposições.

¹⁴ Morgenthau (1967), Huntington (1994) e Fukuyama (1992).

¹⁵ Waltz (1979).

¹⁶ Kuhn (1975).

¹⁷ Chiappin (1994).

¹⁸ Morgenthau (1967).

¹⁹ Morgenthau (1967) p. 9.

²⁰ Morgenthau (1967) p. 4-6.

²¹ Rosecrance (1986).

²² Morgenthau (1967) p. 162-165.

²³ Morgenthau (1967) p. 20.

²⁴ Cline (1977).

²⁵ Morgenthau (1967).

²⁶ Mello (1991).

²⁷ Morgenthau (1967) p. 4.

²⁸ Morgenthau (1967) p. 4.

²⁹ Tucídides (1972).

³⁰ Maquiavel (1974).

³¹ Hobbes (1974).

³² Como afirma Morgenthau sobre a concepção de Hobbes do poder: "the clearest case of a definitely located sovereignty is the unfettered authority of Hobbes's *Leviathan*, the source not only of law but of ethics and mores as well"; Morgenthau (1967) p. 314.

³³ Hobbes (1974).

³⁴ Rousseau (1974).

³⁵ A reconstrução deste programa realista clássico é o objeto de um artigo a ser publicado em breve. O meu propósito neste artigo é ilustrar a aplicação dos recursos teóricos desenvolvidos acima e, ao mesmo tempo, defender, através da reconstrução do programa realista moderno, uma tese em particular sobre esse programa em relação ao realismo clássico.

³⁶ Kant (1967).

³⁷ Morgenthau (1967) p. 4.

³⁸ Kennan (1947).

³⁹ Carr (1939).

⁴⁰ Aron (1986).

⁴¹ Não é preciso mencionar que a de Carr (1939) precede esta em quase 10 anos.

⁴² Como mencionamos antes, é também parte deste programa a discussão das relações entre as propostas de Carr, Kennan e Morgenthau.

⁴³ Fukuyama (1992).

⁴⁴ Keohane (1984).

⁴⁵ Carr (1939).

⁴⁶ Morgenthau (1967).

⁴⁷ Kant (1967).

⁴⁸ Morgenthau (1967) p. 3.

⁴⁹ Rousseau (1974).

⁵⁰ Locke (1973).

⁵¹ Morgenthau (1967), p. 7.

⁵² Nesta leitura hobbesiana-kantiana de Morgenthau, não vejo apenas a inspiração metodológica de uma teoria da política internacional como teoria aplicada pura, mas também a inspiração para a solução do problema da paz por meio do Estado mundial.

- ⁵³ Morgenthau (1967) p. 20-22.
- ⁵⁴ Kant (1967).
- ⁵⁵ Faço a discussão metodológica desta concepção em outro artigo, a segunda parte deste ensaio, onde desenvolvo e explicito a maior parte desses elementos metodológicos.
- ⁵⁶ Morgenthau (1967) p. 3.
- ⁵⁷ Morgenthau (1967) p. 3-4.
- ⁵⁸ Morgenthau (1967) p. 11.
- ⁵⁹ Mais adiante, teço algumas considerações, na parte da epistemologia de Morgenthau, quanto à implementação desta tese axiológica TAFP1.1 tanto no que diz respeito à parte que consiste em opor-se ao idealismo quanto à parte voltada para a construção de uma teoria da política prática pura.
- ⁶⁰ A ser discutido em um ensaio, sobre a metodologia de Morgenthau.
- ⁶¹ Kant (1967).
- ⁶² Morgenthau (1967) p. 3.
- ⁶³ Rousseau (1974).
- ⁶⁴ Locke (1973).
- ⁶⁵ Morgenthau (1967) p. 3-4.
- ⁶⁶ Morgenthau (1967) p. 7.

Referências

- Aron, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília Editora Universidade de Brasília. (1986)- 2 edição
- Carr, E.H. *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. Londres, Macmillan (1939).
- Chiappin, José R.N. *Duhem's Theory of Science: An Interplay between Philosophy and ~ History of Science*. Ph.D. thesis. Pittsburgh, University of Pittsburgh (1989).
- Chiappin, José R.N. "O paradigma de Huntington e o Realismo Político." *Lua Nova*, (1994). n 34. pp.37-53.
- Cline, Ray S. *World Power Assesment 1977: a Calculus of Strategic Drift*.-Boulder, West-view Press (1977).
- Fukuyama, Francis. *O Fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro, Rocco (1992)
- Hempel, Carl. 'Studies in the Logic of Explanation.' In: Carl Hempel. *Aspects of Scientific Explanation*. Londres, CoUier-MacmiUan Limited. (1965}
- Hobbes, Thomas. *Leviathan*. Edited by C.B. Macpherson; Harmondsworth: Penguin (1968).
- Hobbes, Thomas. *Leviatã*. Coleção Os Pensadores. São Paulo, Editora Abril (1974).
- Huntington, Samuel P. "A Mudança nos Interesses Estratégicos Americanos." *Revista de Política Externa*, vol. 1, n 1, junho (1992).
- Huntington, Samuel P. "Civilizações ou o Quê? Paradigmas do Mundo pós-Guerra Fria" *revista de Política Externa* vol. 2, março (1994).
- Kant, Emmanuel. *La Paz Perpetua*. Madrid, Ed. Aguilar (1967).
- Kennan, George. The Source of Soviet Conduct. *Foreign Affairs*, XXXV, July, (1947).
- Keohane, Robert; Nye, Joseph S. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, Harvard University Press (1970).
- Keohane, Robert and Joseph Nye. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown. (1977).
- Keohane, Robert. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the world Political Economy*. Princeton. Princeton University Press.(1984).
- Keohane, Robert. *International Institutions and State Power*. Boulder, Colorado: Westview Press. (1989).
- Krasner, Stephen D. *Defending the National Interest*. Princeton (NJ), Princeton University Press (1978).
- Kuhn, Thomas. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. São Paulo, Editora Perspectiva (1975).
- Lakatos, Inre. "The methodology of scientific research programmes", In: John Worrall e Gregory Currie (eds.). *Philosophical Papers*, Volume 1. Londres, Cambridge University Press (1984).
- Locke, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. Coleção Os Pensadores. São Paulo, Editora Abril (1973)
- Johnson, Janet Buttolph e Richard A. Joslyn. *Political Science Research Methods*. Whas-hington, CQ PRESS. (1986)
- Maquiavel, O *Príncipe*. Coleção Os Pensadores. São Paulo, Editora Abril (1974)
- Mello, Leonel Itaussu Almeida. *Brasil, Argentina e o Balança do Poder Regional. Equilíbrio, preponderância ou hegemonia? 1969 - 1986*. Tese de Doutorado. Dep. Ciência Política. USP. (1991).
- Morgenthau, Hans. *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Nova York, Alfred. A. Knoff (1967).
- Nagel, Ernest. *The structure of Science*. New York, Harcourt, Brace & World, Inc. (1961)
- Rosecrance, Richard N. *The Rise of Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*. New York: Basic Books. (1986)
- Rousseau, J.J. *O Contrato Social*. Coleção Os Pensadores. São Paulo. Editora Abril (1974)
- Tucídides. *History of the Peloponnesian War*. Harmondsworth, Penguin (1972).
- Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. Nova York, McGraw-Hill Publishing Company (1979).

Resenha

Intervenções humanitárias: a tensão entre os direitos humanos e a soberania

Ariana Bazzano de Oliveira

As questões que antes eram encobertas pelo Conflito Leste-Oeste tornaram-se as novas pautas da agenda internacional a partir da década de 90. Os problemas ambientais, as epidemias, o desemprego, o narcotráfico, a fome, os conflitos étnicos e religiosos, o terrorismo, os refugiados, a violação dos direitos humanos, dentre outros, são os novos problemas do cenário internacional. E isto faz com que o tema das intervenções humanitárias ganhe destaque no sistema internacional e no debate acadêmico. Na academia, autores de grande renome, como Michael Doyle e Robert Keohane também se dedicaram ao tema.

Pode-se definir sucintamente que as intervenções humanitárias são a ameaça ou o uso da força por um Estado, para além de suas fronteiras

Ariana Bazzano de Oliveira é mestranda em Ciência Política na UNICAMP, bolsista FAPESP e pesquisadora no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INEU). Também é pesquisadora-colaboradora do Grupo de Estudos em Teoria Política (GETEPOL). Ela pode ser contactada pelo e-mail arianab@unicamp.br.

Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas

Editado por J. L. Holzgrefe e Robert O. Keohane
Cambridge: Cambridge University Press, 2005

Making War and Building Peace – United Nations Peace Operations

Por Michael W. Doyle e Nicholas Sambanis
Princeton: Princeton University Press, 2006

(ou grupos de Estados) para a prevenção ou término de graves violações generalizadas dos direitos humanos fundamentais dos indivíduos que não sejam os seus próprios cidadãos¹. A partir dessa definição, percebe-se o quão complexo, tanto na teoria, como na prática, é o tema das intervenções humanitárias, pois envolvem questões como os direitos humanos e a soberania.

A soberania é uma questão clássica das Relações Internacionais e da Ciência Política. Muitos autores afir-

mam que a Paz de Westfalia, em 1648, na Europa consolida a tendência de territorialização da política. Assim, com a Paz de Westfalia ganha forma o sistema de Estados territoriais, conhecida como a “ordem westfaliana”, para a qual a soberania é territorial e não existe autoridade suprema acima dos Estados. E segundo alguns autores, este é um marco de início do estudo das Relações Internacionais.

É claro que o conceito de soberania e a questão da inviolabilidade dos territórios é um assunto controverso e polêmico, como sugere o autor Stephen D. Krasner, que escreveu *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, em 1999. Contudo, em várias situações da política internacional, os Estados não hesitam em levantar o argumento da soberania e da inviolabilidade dos territórios quando se sentem ameaçados por outros Estados. E as intervenções humanitárias só vêm a aprofundar essa polêmica em torno da soberania e do princípio de não-intervenção dos Estados.

A relação entre a soberania e as intervenções humanitárias é tratada por Robert Keohane, no livro *Humanitarian Intervention – Ethical, Legal and Political Dilemmas*, publicado em 2003, que foi organizado pelo próprio Keohane e por J.L Holzgrefe.

Robert Keohane é professor de ciência política na Universidade de Princeton e intelectual associado com a teoria do institucionalismo neo-liberal nas relações internacionais. J.L Holzgrefe é professor visitante no departamento de ciência política da *Duke University*.

Este livro é fruto de uma série de conferências que ocorreram em 2001 nas seguintes instituições: *the*

tida, mas o ideal clássico westfaliano da soberania externa – que envolve a exclusão das estruturas de autoridade externa de tomada de decisões – deve ser abandonada por muitas sociedades “problemáticas”, nas quais a intervenção é contemplada.

Keohane discute que a soberania externa cria uma situação no qual os vitoriosos ganham tudo, como um

Para Keohane, estas distinções servem para mostrar que esses tipos de soberania existem e não caminham juntas necessariamente, ao contrário, elas podem ser separadas. Segundo o autor, o ponto é que contemporaneamente, no geral, há gradações para a soberania externa. Os Estados não aceitam apenas ajudas específicas, baseadas em tratados de limitação à sua liberdade de ação legais, eles também aceitam procedimentos que podem limitar a sua liberdade de ação futura, em formas que não são totalmente especificadas anteriormente. Estes acordos variam em seu grau de “intromissão”. Logo, a soberania é uma variável e não uma constante e a intervenção humanitária certamente limita a soberania externa, uma vez que impõe estruturas de autoridade externa, mas isto pode ser uma condição necessária para o restabelecimento da soberania nacional.

Keohane também trata no seu texto que as limitações à soberania não são desejáveis apenas para as sociedades “problemáticas”, o autor cita o exemplo de sucesso da União Européia, no qual os Estados aceitaram uma visão de soberania compartilhada, sujeitas à supremacia do direito europeu. O caso da União Européia ilustra, segundo o autor, um ponto importante: que a criação de instituições de governança efetiva é muito mais fácil em regiões com uma “boa vizinhança”, ou seja, em regiões de países pacíficos e democráticos.

O autor acrescenta que o impacto da vizinhança é importante para desenvolver esforços para apoiar os países em áreas “problemáticas”, porém com relativa boa governança, assim, uma boa vizinhança ajuda a criar uma base para se expandir gradualmente. Keohane conclui que o envolvimento sustentado após uma intervenção é necessário para que uma intervenção seja eficaz, enfatizando a importância das ações pós-intervenção, principalmente aquelas de reconstruções econômicas e políticas para que as intervenções militares tenham sucesso.

Segundo Keohane, a utilização e a

Todos os autores dos artigos publicados no livro editado por Keohane e Holzgrefe não consideram a intervenção humanitária como algo condenável em si, mas estão cientes do potencial de abuso inerente em sua prática.

Kenan Institute for Ethics at Duke University, the Carr Center for Human Rights Policy at Harvard University, and the Minda de Gunzberg Center for European Studies at Harvard University. A questão central do livro é sobre que circunstâncias a intervenção humanitária não-autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas está justificada eticamente, legalmente ou politicamente, como por exemplo, o caso da intervenção da OTAN em Kosovo, em 1999. Todos os autores dos artigos apresentados no livro não consideram a intervenção humanitária como algo condenável em si, mas estão cientes do potencial de abuso inerente em sua prática². O enfoque do livro é na análise das intervenções humanitárias no contexto dos Estados falidos e explora questões fundamentais da teoria moral, os processos de mudança no direito internacional e como as concepções de soberania estão se movendo como resultado das mudanças das normas em direitos humanos³.

No capítulo intitulado, *Political authority after intervention: gradations in sovereignty*, Keohane está interessado na eficácia da intervenção humanitária e para ele, as concepções tradicionais de soberania são um grande obstáculo à sua eficácia e por isso, defende a “desvinculação” da soberania. Isto significa que a soberania doméstica deve, sempre que possível, ser man-

jogo de soma zero e estas situações só agravam o conflito e segundo o autor, isto torna muito mais difícil qualquer forma de negociação. Para ele, as sociedades com baixa capacidade de auto-governança devem aceitar uma soberania muito limitada, que seria gradualmente aumentada, conforme elas desenvolvessem instituições eficazes para a gestão dos seus próprios conflitos. E Keohane ainda afirma que a autoridade política terá de ser institucionalizada por uma base multilateral, por um período muito longo de tempo.

Robert Keohane adota de Stephen Krasner, a sua distinção dos tipos de soberania: a soberania doméstica, a soberania interdependente, a soberania internacional legal e a soberania westfaliana. A primeira, soberania doméstica é a capacidade de o Estado gerenciar as estruturas domésticas de autoridade. A segunda, a soberania interdependente é a qual se relaciona à habilidade de um Estado em regular os fluxos através de suas fronteiras. A terceira, a soberania internacional legal refere-se ao reconhecimento jurídico de entidades territoriais independentes, ou seja, o fato de reconhecer uma entidade como um Estado. E por último, a soberania westfaliana remete-se a noção tradicional de soberania, que exclui as estruturas de autoridade externa dos processos de decisão do Estado⁴.

ampliação dos processos de reconstrução dos Estados é uma recomendação do documento a “Responsabilidade de Proteger”, da Comissão Internacional de Intervenção e Estados soberanos, famoso por sugerir uma reinterpretação do conceito de soberania. Este documento afirma que se deve mudar a ênfase da “soberania como controle para soberania como responsabilidade”, assim se os Estados falham em garantir condições mínimas para a sua população, a comunidade internacional deve assumir essa responsabilidade. Entretanto, apesar de concordar com o documento, Keohane afirma que o seu argumento sobre a soberania é muito mais radical do que sugere a Comissão Internacional.

Para Keohane algumas das questões mais graves da crise política e institucional em matéria de intervenção humanitária surgem após a intervenção militar ao verificar se ela foi bem sucedida em parar a violência em grande escala. E segundo ele, a adesão às noções unitárias de soberania, que

implica no seu descrédito, muito pelo contrário, dividindo-a em seus componentes, seria possível formar novos arranjos institucionais adequados à realidade política da região que sofre a intervenção.

Num panorama geral do livro, pode-se observar uma forte tendência liberal. Há uma grande defesa dos direitos humanos, mesmo que seja necessária uma intervenção humanitária, seja ela autorizada ou não. Dessa maneira, para os autores do livro, a soberania é um valor instrumental, útil em algumas condições, mas não uma condição inabalável, principalmente, quando há riscos à vida humana. Assim, a omissão tem consequências mais graves do que a atuação, como por exemplo, a ausência de intervenção para impedir o genocídio em Ruanda, em 1994.

Outro texto importante que se preocupa com a eficácia das intervenções humanitárias é o livro escrito, por Michael W. Doyle e Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace* –

O livro examina o trabalho das Nações Unidas nas missões de manutenção da paz após a guerra civil, comparando os processos de paz nos quais houve o envolvimento da ONU com aqueles sem a presença da organização, analisando estatisticamente todas as guerras civis de 1945 a 1999. Michael Doyle e Nicholas Sambanis argumentam que cada missão tem de ser projetada para se encaixar no conflito, com a autoridade e os recursos adequados. As missões da ONU podem ser eficazes ao apoiar novos atores comprometidos com a paz, a construção de instituições governamentais, acompanhando e fiscalizando a execução dos acordos de paz. Mas, os autores concluem que não é bom a ONU intervir em guerras em curso. Se o conflito é controlado por *spoilers* ou se as partes não estão prontas para fazer a paz, a ONU não pode desempenhar um papel de aplicação efetiva. Pode, no entanto, oferecer os seus conhecimentos técnicos em operações de paz multidimensionais para acompanhar a execução de missões realizadas por Estados ou organizações regionais como a OTAN. Os autores constatam que as missões da ONU são mais eficazes nos primeiros anos após o fim da guerra, e que o desenvolvimento econômico é a melhor maneira de diminuir o risco de novos combates a longo prazo. Além disso, o livro discute que o papel da ONU no lançamento de projetos de desenvolvimento após a guerra civil deve ser ampliado.

Para compreenderem o trabalho das missões de paz, os autores propõem a formulação de uma nova teoria, Doyle e Sambanis a chamam de teoria do triângulo do *peacebuilding*. Este triângulo é formado por três fatores – capacidades locais (indicadores de desenvolvimento econômico), capacidades internacionais (presença de missões de paz da ONU e ajuda econômica externa) e hostilidade (número de mortos, tipos de guerras, número de facções). A relação destes três fatores determina a possibilidade de sucesso dos processos pós-guerras.

O livro de Doyle e Sambanis examina o trabalho das Nações Unidas nas missões de manutenção da paz após a guerra civil, comparando os processos de paz nos quais houve o envolvimento da ONU com aqueles sem a presença da organização.

muitas vezes são meramente nominais e hipócritas, pode prejudicar inovações institucionais que consolidariam as realizações de curto prazo das intervenções e criariam as condições para uma paz e segurança sustentáveis.

Assim, para Keohane, soluções eficazes para os problemas que surgem após a intervenção exigem uma reconceitualização da soberania, que deve ser vista como um conceito multidimensional e o ideário westfaliano da total autonomia dos Estados deve ser descartado, de modo que a autoridade nacional estável e as relações pacíficas entre os países seja restaurada. Keohane ressalta, por fim, que a divisão dos elementos da soberania não

United Nations Peace Operations, publicado em 2006. Michael W. Doyle é professor de relações internacionais na Universidade da Columbia, autor conhecido como um teórico da paz liberal-democrática, famoso pelo seu livro *Liberalism and World Politics* e atualmente, também se dedica a avaliar processos de paz da ONU. Nicholas Sambanis é professor de ciência política da Universidade de Yale e investiga questões sobre conflitos civis, a interação do desenvolvimento econômico, as instituições políticas e a guerra civil, e também os usos das organizações internacionais para prevenir ou resolver a violência política em grande escala.

Resumidamente, estes três fatores se relacionam da seguinte forma:

- 1) quando maior for a capacidade internacional, maior a probabilidade de sucesso do *peacebuilding*, dada a hostilidade e as capacidades locais.
- 2) quando maior a hostilidade, menor a probabilidade de sucesso do *peacebuilding* dada a capacidade internacional e a capacidade local.
- 3) quanto maior a capacidade local, maior a probabilidade de sucesso do *peacebuilding*, dada a capacidade internacional e a hostilidade.

Os autores concluem que a análise dos conflitos civis confirma a percepção de base do triângulo de *peacebuilding* e portanto, aponta para uma contribuição positiva das operações de paz da ONU em transições de pós-guerra civil. Quanto maior a hostilidade – medida em termos de mortos, feridos e refugiados e menor a capacidade local – medida em termos de uma economia subdesenvolvida e sem diversificação, maior deve ser as capacidades internacionais para aumentar a probabilidade de sucesso do *peacebuilding*.

O triângulo proposto pelos autores, também fornece uma base empírica

parecem ocorrer através do desenvolvimento institucional, que as missões da ONU promovem no período imediato pós-guerra.

Os efeitos das missões da ONU se fazem sentir para além do prazo inicial de dois anos, mas eles são mais fortes na fase inicial do pós-guerra. Segundo a análise dos autores, para ter maior chance de sucesso, as intervenções de paz devem acontecer rapidamente, aquelas que ocorrerem logo após o fim da guerra tem maior probabilidade de uma paz mais estável a longo prazo. Outra conclusão interessante dos autores é que as missões mais longas ou mais tropas da ONU não são necessariamente a solução. Esses recursos devem ser combinados com um mandato adequado e, se isso for feito, em seguida, a ONU pode ter uma influência positiva. Assim, segundo os autores, não é a quantidade de tropas ou a duração das missões que garantem o sucesso dos processos de pós-guerra, mas sim, um mandato adequado à realidade da região em conflito.

Uma lacuna das intervenções da ONU é de que não são adequadamente focalizada na relação entre a reconstrução econômica, o desenvolvimento e a paz. Os autores apontam

mo na ausência de extensas capacidades internacionais. Além de ser um determinante importante de uma paz duradoura, o crescimento econômico e uma redução nos níveis de pobreza são determinantes de uma democracia sustentável. Assim, reduzir o fosso entre a política de manutenção da paz e a assistência no desenvolvimento, com ênfase na transformação estrutural, é uma boa estratégia de consolidação da paz. Os autores sugerem que as missões de *peacebuilding* das Nações Unidas se beneficiariam ao adicionar políticas econômicas nas suas operações, isto é um fator decisivo para resolver essa lacuna das operações de paz.

Os dois livros analisados nesta resenha defendem a necessidade das intervenções humanitárias, principalmente, pela possibilidade da reconstrução político-econômica dos Estados que sofrem as intervenções. Os autores apesar de trabalharem os seus argumentos de forma diferente – Robert Keohane discute teoricamente o conceito de soberania e a sua relação com as intervenções e Michael Doyle e Nicholas Sambanis analisam as missões de paz e os fatores que podem garantir o seu sucesso – apresentam as mesmas conclusões: de que não basta por um fim no conflito, é preciso garantir que eles não ocorram novamente e a melhor maneira para se garantir isso, é investir na construção de instituições políticas fortes e na estabilidade econômica.

A partir desses dois textos, algumas questões sobre intervenções humanitárias podem ser discutidas, dentre elas: em que condições há o uso da força nas intervenções humanitárias? Quais elementos justificam o uso da força? Intervenções ocorrem em momentos de graves violações aos direitos humanos, mas o que determina a gravidade das violações dos direitos humanos? Enfim, o que é uma emergência humanitária? E quando deve ser feita uma intervenção?

Todas essas questões giram em torno da problemática dos direitos humanos, afinal os direitos humanos

Os dois livros analisados nesta resenha defendem a necessidade das intervenções humanitárias, principalmente, pela possibilidade da reconstrução político-econômica dos Estados que sofrem as intervenções.

para apoiar uma distinção conceitual entre a *peacebuilding* compreendida, de forma limitada, como a ausência de guerra e os padrões mais exigentes de *peacebuilding* – paz positiva. As missões de paz da ONU, particularmente, os *peacekeepers* multidimensionais tem contribuído de forma duradoura e positiva para a paz que se estende para além do curto prazo. Os benefícios das missões de paz da ONU sobre a prevenção da recorrência da guerra

que as capacidades locais são importantes para alcançar a paz negativa (ausência de guerra), tanto no curto como no longo prazo. Já as missões de paz da ONU podem até expandir a participação política, porém não tem conseguido iniciar um processo de auto-sustentação do crescimento econômico. O crescimento econômico é fundamental no apoio aos incentivos para a paz (particularmente, negativa) e contribui para evitar a guerra, mes-

são um importante fator para a autorização de uma intervenção. Os direitos humanos aparecem no cenário internacional como uma bússola moral, assim a violação dos direitos humanos está além das questões jurídicas, política e estatais. Os direitos humanos implicam em questões morais e por isso, os abusos aos direitos humanos mobilizam fortemente a comunidade internacional.

Contudo, apesar das questões morais e do forte conteúdo normativo que os direitos humanos mobilizam, as intervenções humanitárias não são um consenso e vários problemas preocupam durante a sua execução e eficácia. Uns dos problemas mais discutidos é a seletividade das intervenções.

A ausência de uma clareza do que é uma emergência humanitária pode gerar situações de seletividade das intervenções, afinal essas missões dependem da aprovação do Conselho de Segurança da ONU, quando não ocorrem sem autorização da ONU, como

o caso da invasão do Iraque, em 2003, pelos Estados Unidos, que se utilizou da terminologia de intervenção humanitária. As situações ficam sujeitas a seletividade dos atores envolvidos, o que cria um espaço muito grande para cálculos estratégicos e políticos. Além do que, atualmente, as intervenções humanitárias são muito mais reativas do que preventivas, quando na verdade, o que deveria ocorrer era justamente o contrário, as intervenções humanitárias deveriam agir como um mecanismo dissuasório de conflitos internos.

Assim, o fato das intervenções humanitárias serem reativas e padecerem da seletividade dos agentes envolvidos, levam a situações no qual há uma forte resposta internacional, enquanto outras são veemente ignoradas. Ruanda e Darfur são exemplos de que as intervenções humanitárias não estão pautadas inteiramente nos direitos humanos e que os interesses dos grandes países – que não querem

perder dinheiro, nem soldados em missões sem interesses econômicos – ainda é um ponto crucial na decisão de intervir. O que leva a uma pergunta fundamental, por que algumas situações de violações de direitos humanos merecem a atenção das organizações internacionais e dos Estados e outras não, apesar de todas elas terem algo em comum: o sofrimento humano? Resolver a questão da seletividade e tornar as intervenções humanitárias um mecanismo de prevenção de conflitos, é hoje um grande desafio para as organizações internacionais, e a solução desses problemas pode fazer com que as intervenções humanitárias, sejam mais humanitárias.

Notas

¹ HOLZGREFE, 2003, p.18.

² KEOHANE, 2003, p.01.

³ KEOHANE, 2003, p.02.

⁴ KEOHANE, 2005, pp.284-285.