

Horizontes e perspectivas em segurança internacional

Mais do que um espaço para observar, a fotografia tem se tornado o lugar de destaque da reflexão e da perspectiva do homem contemporâneo. Em muitos casos, este suporte rompeu com a sua função histórica de registrar, documentar e gravar a realidade para traduzir os acontecimentos de forma independente e inusitada. A busca de outras possibilidades de uso da fotografia resultou na mudança de paradigmas tanto no âmbito documental e artístico quanto no experimental. Em fotografia que integra a exposição A Escuta da Imagem, promovida pela Galeria de Arte Ibeu, Rodrigo Braga mostra uma imagem frágil, delicada e sutil de folhas secas presas ao acaso na trama de uma velha rede de pescador abandonada. Harmonia, equilíbrio, ritmo e, por que não dizer, concertação compõem

a obra. Tais elementos também fazem parte das relações internacionais, em particular no que tange a uma de suas questões centrais – a segurança internacional.

As nove contribuições desta edição da Carta Internacional focalizam perspectivas variadas relacionadas à segurança internacional. Érica Resende abre a edição explorando o papel da Direita Cristã no apoio dos EUA a Israel. Brigitte Weiffen aborda a construção de novas instituições de segurança regional interamericanas partir do fim da Guerra Fria. O processo de tomada de decisões em política externa no Brasil é o tema apresentado por Ariane Roder Figueira. Oliver Stuenkel compara as estratégias brasileira e indiana para a obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações

Unidas. O artigo de Ariana Bazzano de Oliveira lança luz sobre o aumento das empresas privadas de segurança em zonas de conflito. Raquel Mello discute o papel da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC) no campo dos direitos humanos. Virgílio Arraes avalia a presença militar dos Estados Unidos no Afeganistão. Flávio Pietrobon-Costa propõe um modelo para as forças terrestres brasileiras para fazer frente aos desafios geopolíticos do século XXI.

Finalizamos essa edição com a segunda parte da análise de José R. N. Chiappin sobre o realismo de Hans Morgenthau. Neste texto, Chiappin descreve os componentes epistemológicos e ontológicos da teoria de Morgenthau.

Boa leitura!

SUMÁRIO DESTA EDIÇÃO

3 | A Direita Cristã e a política externa norte-americana
Erica S. Almeida Resende

21 | The Inter-American Security System: Changes and Challenges
Brigitte Weiffen

38 | Um debate acerca do padrão decisório em política externa no Brasil
Ariane Roder Figueira

53 | Leading the disenfranchised or joining the establishment?
Oliver Stuenkel

64 | A Guerra Terceirizada: As Empresas Privadas de Segurança e a “Guerra ao Terror”
Ariana Bazzano de Oliveira

78 | Manobra de Direitos Humanos e as Operações de Paz Multidimensionais
Raquel Melo

97 | Estados Unidos: o ocaso na guerra afegã
Virgílio Arraes

107 | Paradigmas para a modelagem da Força Terrestre Brasileira
Pietrobon-Costa, Flávio

120 | 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

CARTA INTERNACIONAL

Volume 5 – Número 1 – Março de 2010
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:

Fabrizio Henricco Chagas Bastos

Diagramação:

Marco Miguel

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 Académico, 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 Direita Cristã e a política externa norte-americana: a construção discursiva da aliança entre Estados Unidos e Israel com base na ideologia evangélico-protestante

Erica Simone Almeida Resende

Contrariando a expectativa de perda de influência com o avanço da modernidade, a religião tem se mostrado cada vez importante no entendimento de diversas questões atuais das relações internacionais. Dentre elas, destacamos a recente controvérsia sobre a influência do lobby de Israel na política externa norte-americana na manutenção do apoio quase irrestrito dos Estados Unidos a Israel. O objetivo deste artigo é oferecer uma explicação alternativa sobre a popularidade dessa aliança, que atribuímos mais à forma como o debate público é moldado pela Direita Cristã norte-americana do que a influência do lobby junto aos formuladores de política externa. Nosso objetivo é problematizar a relação entre religião, discurso e formulação de política externa, apontando como significados e representações particulares da ideologia evangélico-protestante constroem, racionalizam e legitimam discursivamente o apoio à aliança entre os Estados Unidos e Israel no debate público.

Palavras-chave: Estados Unidos; política externa; Israel; direita cristã; análise discursiva.

Contrary to expectations of decline due to modernization, religion is steady giving proof of having a growing importance in world politics. A recent example is the controversy regarding the influence of the Israeli lobby in U.S. foreign policy-making circles as a key factor for the support of the U.S.-Israel special alliance. The purpose of this paper is to explore an alternative explanation to the broad support to this special alliance. I claim that the high public support regarding U.S.-Israel relations has much more to do with the ways by which the public debate about Israel is shaped by the American Christian Right than the reach of the Israeli lobby towards U.S. foreign policy makers. My goal is to problematize the relation between religion, discourse and foreign policy-making by pointing out how meanings and representations specific to the Evangelical-Protestant ideology construct, rationalize and legitimate a broad public the support of the special alliance between the United States and Israel.country be trapped into a civil war in modern times.

Key-words: United States; foreign policy; Israel; Christian Right; Discourse Analysis.

Um dos traços mais marcantes do projeto da Modernidade parece ser a gradual perda de influência da religião como bússola para a ação política: a tradição é substituída pela razão. Como já puderam atestar Norris e Inglehart (2005), modernização e desenvolvimento provocariam o declínio da religião como fator determinante para a organização das sociedades¹. No entanto, um olhar mais atento à realidade de hoje nos leva

a acreditar exatamente no oposto: a religião tem se mostrado cada vez mais importante no entendimento de diversas questões políticas atuais, sobretudo, nas relações internacionais. Da controvérsia do uso do véu na França, ao acirramento dos conflitos étnico-religiosos nos Bálcãs e no Chifre da Ásia; do verdadeiro revival fundamentalista no Oriente Médio à adoção do regime da sharia na Nigéria; da perseguição a monges budistas e a padres católicos na Ásia à persistência do conflito árabe-israelense: todas essas questões ligadas à religião parecem longe de desaparecer.

Erica Simone Almeida Resende é doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e professora adjunta de Relações Internacionais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

De fato, se existe algo que podemos afirmar sobre as relações internacionais no pós-Guerra Fria é que debates em torno de conceitos como “balança de poder”, “arsenais nucleares” e “Estados nacionais” estão em baixa, enquanto

que religião, identidades, culturas, etnias, e nacionalismos estão em alta (de novo²).

Com razão, a religião vem tomando cada vez mais espaço na orientação – seja na esfera individual, seja na comunitária – de como tomamos decisões sobre os mais variados aspectos de nossa vida: a educação de nossos filhos, nossas preferências sexuais, nosso comportamento econômico, os limites da vida humana, os padrões aceitáveis para convivência em sociedade, nosso julgamento sobre o que é justo, ou imoral, sobre o que e como punir, entre outras questões. Como bem observou Huntington (2001, p. 58), a religião se tornou, hoje, “um fator decisivo na vida dos indivíduos e na política das nações”.

Seria, justamente, nesse sentido, que Peter Berger definiu religião como “um universo de significados [...] socialmente construído e mantido” (Berger, 1967, p. 175), ao qual recorreremos para legitimar e naturalizar nossas escolhas. A religião, portanto, não deve ser entendida em seu

Pretendemos explorar a relação entre religião e formulação da política externa tendo como ponto de partida a recente controvérsia de John Mearsheimer e Stephen Walt sobre a influência do lobby de Israel no sistema político norte-americano.

aspecto institucional, tampouco como idéia flutuando que concede instrumentalidade à execução de um objetivo: ela deve ser entendida como um mapa mental para compreender o mundo e produzir-lhe significados e representações.

Com base na definição de Berger, pretendemos explorar a relação entre religião e formulação de política externa tendo como ponto de partida a recente controvérsia de John Mearsheimer e Stephen Walt sobre a influência do lobby de Israel no sistema político norte-americano. Pretendemos demonstrar como significados e representações construídas e disseminadas pela religião mostram-se capazes de influir em decisões de política externa.

Nossa empreitada se inicia com a apresentação e a crítica da argumentação desenvolvida por Mearsheimer e Walt. Partindo de nossa crítica à epistemologia seguida tanto pelos autores quanto por seus críticos e defensores, apresentaremos o que entendemos ser uma explicação alternativa à manutenção da aliança especial entre Estados Unidos e Israel. Concebendo a realidade como construção social essencialmente discursiva, e religião como mapa mental para entendimento, compreensão e interpretação dessa realidade, propomo-nos a destacar como a ideologia evangélico-protestante produz e reproduz um conjunto de significados e representações em relação a Israel que acaba se misturando e moldando o debate público sobre o tema.

Ao contrário de Walt e Mearsheimer, entendemos que a aliança entre Estados Unidos e Israel – assim como os altos índices favoráveis a Israel junto à opinião pública – se devem muito mais à forma como a ideologia evangélico-protestante se propaga no discurso público, a ponto de produzir um novo senso comum com relação a Israel, do que ao poder de influência do lobby de Israel junto aos formuladores de política externa. A fim de comprovar nossa hipótese, empregaremos métodos de análise discursiva em uma seleta, porém bastante representativa, seleção de textos produzidos e circulados pela Direita Cristã. Com base na desconstrução dos significados e representações encontrados em tais textos, identificaremos os mitos, os símbolos e as metáforas particulares à ideologia evangélico-protestante que, uma vez circulados e (re)produzidos no debate público, acabam legitimando e naturalizando uma opção de política externa.

Nossa conclusão é que, ao construir e reproduzir uma formação discursiva que atribui aos judeus a representação de “povo escolhido por Deus”, a Israel a representação de “nação abençoada”, e aos Estados Unidos a “missão ordenada por Deus” e proteger o “povo escolhido”, a Direita Cristã simultaneamente marca como universal um mapa mental particular e inscreve como natural uma identidade religiosa à sociedade norte-americana.

Nossa crítica à controvérsia do lobby de Israel

Uma das constantes da agenda da política externa norte-americana, que se fez presente já nos anos imediatamente posteriores à Segunda Guerra Mundial, atravessou o período da Guerra Fria e sobreviveu até mesmo à desarticulação do bloco soviético e aos ataques do Onze de Setembro, foi o apoio dos Estados Unidos a Israel (Curtiss, 1986, Gilboa, 1987, Mearsheimer, Walt, 2006). Apesar de a opinião pública ter começado a demonstrar, recentemente, alguma mudança no sentido contrário, em grande parte em reação à rápida deterioração da situação no Oriente Médio, ainda hoje é possível afirmar que Israel goza de grande apoio junto à opinião pública norte-americana³.

O mérito inegável de Walt e Mearsheimer foi enfrentar um problema não apenas interessante, mas, a nosso ver, muito relevante em termos de exceção decorrente da “Guerra ao Terror” promovida pelos Estados Unidos, a partir de 2001. Ao indagarem os custos políticos decorrentes da “aliança especial” entre Estados Unidos e Israel, que se estende às esferas militares e econômicas, Walt e Mearsheimer centralizam suas atenções no “lobby de Israel” e sua influência na formulação da política externa norte-americana.

Em termos gerais, os autores argumentam que não existiriam razões estratégicas ou morais suficientes para explicar a forma pela qual a aliança com Israel permanece tão inabalável e incontestável. A manutenção da aliança, segundo eles, estaria gerando custos políticos tão pesados que a escolha dos Estados Unidos como alvo de ataques terroristas de extremistas islâmicos não deveria ter sido recebida com tamanha surpresa. A conclusão de ambos é que a aliança é sustentada pela atuação de um forte lobby de Israel no sistema político norte-americano, o qual, em última hipótese, estaria prejudicando seriamente os interesses nacionais norte-americanos.

Os autores utilizam o termo “lobby de Israel” para designar uma “frouxa coalizão de indivíduos e organizações” que, atuando nas diversas esferas da sociedade norte-americana (especialmente nas esferas política, econômica, acadêmica e midiática), são capazes de “moldar a política externa favoravelmente a Israel”, mesmo em detrimento dos interesses nacionais norte-americanos. Dentre as organizações e os indivíduos citados pelos autores, destacamos American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), Conference of Presidents of Major American Jewish Organizations (CPMJO), American Jewish Committee (AJC), personalidades como os ex-embaixadores da ONU John Bolton e Jeane Kirkpatrick, os jornalistas Robert Bartley e George Will, além de antigos líderes de maioria no Congresso, como Dick Armey e Tom DeLay.

Segundo Walt e Mearsheimer, a eficiência do lobby de Israel advém de seu talento em “jogar o jogo da política dos grupos de interesse”. Dentre as diversas estratégias adotadas pelo lobby, prosseguem os autores, destacam-se: a influência no Congresso, no Senado e no Executivo, de forma a favorecer interesses israelenses; a manipulação da mídia, com o objetivo de sempre retratar positivamente Israel, israelenses e judeus; a influência do “pensamento judaico” nos principais think tanks norte-americanos, sobretudo, os que se dedicam a temas de segurança; a “patrulha ideológica” das universidades norte-americanas; e, como recurso final, a acusação pública de anti-semitismo, a fim de desqualificar críticos e disciplinar o pensamento dissidente.

Não surpreende, portanto, a dimensão da repercussão da obra de Walt e Mearsheimer em círculos políticos, acadêmicos e midiáticos. Apressadamente desqualificada por alguns como “teoria de conspiração anti-semita” (Dershowitz, 2006) e rotulada por outros como “tiro pela culatra” (Goldberg, 2006), o artigo de 2006, transformado em livro em 2007, possui, entretanto, o mérito de colocar em debate um tema de difícil tratamento para qualquer estudioso de Relações Internacionais, ou de Política Norte-americana.

Dentre as diversas ressalvas aos argumentos desenvolvidos pelos autores, destacamos as de Chomsky (2006), Hitchens (2006), Schultz (2007), Brzezinski (2006) e Mead (2007), cujas críticas tentaram ir além da pura controvérsia e procuraram fazer uma contribuição positiva para o avanço do debate sobre o problema. No entanto, entendemos que tanto os autores quanto seus críticos acabaram se atropelando, de maneira mútua, ao insistirem em uma abordagem excessivamente comprometida com o racionalismo, com o positivismo e com o materialismo, o que os impediu de problematizar conceitos básicos como interesse, soberania e anarquia.

A nosso ver, tanto Walt e Mearsheimer quanto seus críticos, ao seguirem a cartilha waltziana das Relações Internacionais, tratam o Estado como tendo interesses fixos e estáveis, o que os impedem de ver como as forças sociais criam, constroem e transformam esses interesses. Na verdade, a camisa de força de Waltz imposta pela ortodoxia da disciplina das Relações Internacionais – excessivamente comprometida com o individualismo e a antedecência do indivíduo em relação à sociedade – deixou-os cegos para os processos sociais que criam objetos, identidades, interesses e capacidades. Fica clara, assim, a opção dos autores por tratar interesses como dados exógenos ao problema.

Na verdade, conforme já havia apontado Ashley no remoto ano de 1984, o neo-realismo de Kenneth Waltz, ao celebrar o realismo científico, afirmar as promessas do estruturalismo, promover um estatismo exagerado e adotar uma visão utilitarista da ação política, da ordem social e da mudança institucional, levou uma geração de analistas de Relações Internacionais a conceber e a reproduzir uma representação da realidade por demais simplificada e abstrata, como se essa fosse totalmente desprovida de idéias, normas, valores, ou crenças. A recusa do neo-realismo a problematizar conceitos básicos da disciplina, preferindo tratá-los como dados naturais, impediu os analistas daquela geração de perceber como os conceitos eram socialmente construídos.

Como observa Ashley (1986, p. 297):

Pois que, do ponto de vista de tal modelo [o de Waltz], a economização da política internacional só pode significar o expurgo da política internacional das capacidades reflexivas que, mesmo limitadas, possibilitam o conhecimento global e a mudança criativa. Só pode significar o empobrecimento da imaginação política e da redução da política internacional a um campo de luta para o choque estratégico cego da razão técnica contra a razão técnica a serviço de fins não questionados.

Walt e Mearsheimer, assim como seus críticos, ao reproduzirem o que Ashley denomina, em sua crítica a

Waltz, de “saber tradicional”, acabam presos a uma epistemologia que impede a possibilidade da transformação. “Todo grande movimento acadêmico possui seu saber tradicional, seus mitos fundacionais lembrados coletivamente, seu entendimento institucionalizado sobre as lutas titânicas travadas e os desafios a serem superados no estabelecimento e manutenção e de sua primazia”, diz Ashley (1986, p. 230).

Nesse sentido, o debate de Alexander Wendt (1987, 1999) sobre o dilema agente-estrutura⁴ aponta, a nosso ver, a grande deficiência da obra de Walt e Mearsheimer: a incapacidade da abordagem seguida pelos autores em conceber a realidade fora do dilema da antecedência ontológica entre estrutura e agentes. Segundo Wendt, a solução de Waltz consistia em, primeiro, examinar as propriedades agregadas das capacidades dos Estados, a fim de determinar uma estrutura definida pela distribuição de capacidades para, em seguida, postular que essa estrutura constrangeria o comportamento dos Estados, gerando, assim, padrões de interação estatal. No entanto, de acordo com Wendt, Waltz deixava de ver como as estruturas faziam mais do que simplesmente constranger agentes; elas também construíam as identidades e os interesses desses

A lógica da existência de um interesse nacional racionalmente identificável se baseia na suposição de que a realidade seja um domínio independente e acessível a observadores; ou seja, de que haveria algo chamado “interesse nacional” que pode ser objetivamente identificado e perseguido por políticas adequadas.

agentes. Walt e Mearsheimer parecem ter caído na mesma armadilha, ao não introduzir em sua obra a problematização entre agentes, identidades e interesses.

Assim, empregando o conceito de estrutura⁵ de Anthony Giddens, e ainda resgatando a teoria social, Wendt concebe uma realidade em que nenhuma estrutura poderia ser tão determinante a ponto de eliminar por completo a capacidade dos agentes para a reflexão crítica e, com ela, a capacidade para a transformação consciente da estrutura. Dessa forma, Wendt inovou ao recorrer à teoria social para defender o processo de co-constituição de agentes e estrutura, concebendo, assim, uma realidade que admite mudança. A realidade, nesse sentido, não é dada; e sim socialmente construída, com base na interação entre agentes e estrutura.

Concluindo, Walt e Mearsheimer, assim como seus críticos, ao permanecerem extremamente comprometidos com o racionalismo, o positivismo e o materialismo, preferem explicar as relações internacionais – e conseqüentemente a política externa – como simples reação compor-

tamental às forças físicas que atuam em objetos materiais, partindo do exterior. Não foram capazes de enxergar que vivemos em um mundo que construímos, no qual somos protagonistas, e que é produto de nossas escolhas, em que somos agentes, e que se encontra em permanente construção social. Não se trata de um mundo que, conforme caracterização feliz de Nogueira e Messari (2005, p. 164), “nos é imposto, que é predeterminado, e que não podemos modificar.” Por ser um mundo socialmente construído, pode ser mudado, transformado, ainda que dentro de certos limites.

A segunda grande deficiência da obra de Walt e Mearsheimer seria a falta de problematização da própria noção de “interesse nacional”, tratada pelos autores, assim como por seus críticos, como dado exógeno ao problema de formulação de política externa. Tal concepção naturalizada do que seria o interesse nacional norte-americano os impede de perceber que ele também é socialmente construído, assim como a própria realidade.

Walt e Mearsheimer continuam presos a uma noção pré-determinada, fixa, estável e monolítica do que seria “interesse nacional”. Seu tratamento do conceito reproduz o legado de Hans Morgenthau, para quem “interesse nacional”, definido em termos de poder, deveria ser entendido como “o principal indicador que ajuda o realismo político a achar seu caminho através da paisagem da política internacional” (Morgenthau, 1978, p. 5).

Seu conteúdo, diria o filósofo alemão, deveria ser inferido da anarquia, do caráter de auto-ajuda do sistema internacional. Por estarem presos a um “dilema da segurança” (Herz, 1951), os Estados deveriam deduzir racionalmente seus interesses nacionais, cujos objetivos deveriam ser sempre orientados para “proteger sua identidade física, política e cultural contra a intromissão de outras nações” (Morgenthau, 1951, p. 972).

Qual parece ser o problema de tal abordagem? A nosso ver, a proposição que Walt e Mearsheimer resgatam em Morgenthau para tratar de interesse nacional é bastante vaga. Como acertadamente já observava Sonderman com relação a Morgenthau, o conceito por ele formulado sobre interesse nacional, reproduzido por Walt e Mearsheimer, é “muito extenso, muito geral, muito vago, inclui muita coisa” (Sonderman, 1987, p. 60). Apenas afirmar que os Estados buscam segurança e, para tal, devem identificar e perseguir seus interesses nacionais, não oferece muito em termos das escolhas específicas que confrontam os for-

muladores de política externa. A expressão “identificar e perseguir os interesses nacionais” acaba virando uma caixa vazia, despida de qualquer “conteúdo substantivo”, nas palavras de Rosenberg (1990, p. 291).

Na verdade, a lógica da existência de um interesse nacional racionalmente identificável se baseia na suposição, que entendemos incorreta, de que a realidade seja um domínio independente e acessível a observadores; de que haveria algo chamado “interesse nacional” que pode ser objetivamente identificado e perseguido por políticas adequadas. Como Weldes (1996, p. 279) argumenta, interesses, assim como realidade, atores, e poder, não são auto-evidentes: “objetos e eventos não se apresentam sem problemas ao observador”; “são produtos de interpretação, de subjetividade”, afirma ela.

A forma como Walt e Mearsheimer deixam de problematizar esses conceitos, sobretudo, o de interesse nacional, sinalizaria aquilo que Edward Luttwak identifica como “preconceito iluminista” inerente ao realismo e às suas revisões posteriores. Seria justamente esse preconceito que leva Walt, Mearsheimer e toda uma geração de analistas de Relações Internacionais a privilegiar a análise de política externa, com base em uma perspectiva estratégica e racionalista. Tal comportamento acabou produzindo a reificação⁶ de diversos conceitos das Relações Internacionais, e não apenas o de interesse nacional.

Concordando parcialmente com a proposta construtivista de Alexander Wendt para o dilema agente-estrutura, rejeitamos as premissas seguidas por Walt e Mearsheimer, assim como seus críticos e defensores, que pautaram a controvérsia sobre o lobby de Israel pela noção de que o interesse nacional deva ser exclusivamente orientado por imperativos de segurança e sobrevivência, devido a uma suposta estrutura inerentemente anárquica do sistema internacional. Ao escrever que “anarquia é o que os Estados fazem dela” (1992, p. 395), Wendt quer argumentar justamente que a estrutura anárquica que os realistas dizem determinar o comportamento dos Estados seria, na verdade, uma construção social reproduzida na disciplina⁷.

Nesse sentido, não podemos falar que exista uma realidade lá fora, com um interesse nacional pré-determinado que poderia ser racionalmente identificado e perseguido por formuladores de política externa. Em vez de serem auto-evidentes, as noções de realidade e interesse nacional são fundamentalmente questões de interpretação. Nesse caso, a possibilidade para ação não reside na realidade (a estrutura), nem nos interesses dos Estados (os agentes), mas na interpretação e nos significados que atribuímos a estes.

Conforme define Weldes, interesses nacionais são

“construções sociais convertidas em objetos de significado a partir de significados criados intersubjetiva e culturalmente com os quais compreendemos o mundo, e, em especial, o sistema internacional e a posição que os Estados ocupam nele” (1996, p. 280). Weldes prossegue, afirmando ainda que, mais especificamente, “o interesse nacional emerge das representações através das quais diplomatas e servidores públicos compreendem o mundo”. Como isso acontece?

Recorrendo a um universo de elementos culturais e linguísticos a nossa disposição, criamos representações que constroem objetos (ex.: Estados, interesses, formuladores de política, instituições, atores não-estatais, movimentos sociais, etc.) e lhes atribuímos uma identidade (ex.: agressivo, cooperativo, hostil, pacífico, não-ameaçador, revisionista, etc.) que pareça aceitável e razoável.

Por exemplo, imagine um Estado qualquer que tenha sido socialmente construído como agressivo às democracias ocidentais. Seria razoável e aceitável presumir que ele buscará se aliar a regimes totalitários na Ásia. Assim, ao produzirmos uma representação das relações internacionais e ao povoá-la com objetos aos quais atribuímos identidades, o sistema de representações e significados que daqui emerge já define a identidade (agressivo a democracias) e o comportamento daquele Estado (buscar aliança com regimes autoritários). O interesse nacional recebe conteúdo e significado no momento em que é transformado em objeto de interpretação, de discurso.

Assim, como já argumentou Wendt, se “as identidades estão na base dos interesses” (1992, p. 398), e se essas são fruto de processos de significação e interpretação, precisamos de teorias que esclareçam a “estrutura intersubjetivamente construída de identidades e interesses” dos Estados (1992, p. 401). No entanto, ao contrário de Wendt, entendemos que a reflexão sobre a relação de co-constituição entre estruturas e agentes deve reconhecer não apenas a existência dos ideais e do material; ela também deve ser capaz de incorporar o simbólico em termos de produção de significados.

Tal teoria deve conceber uma realidade em que todos os objetos, sujeitos e ações possuam significados; e que reconheça a natureza instável e performática das identidades que são atribuídas a esses objetos, sujeitos e ações. Buscamos, portanto, uma teoria que dê conta daquilo que Foucault descrevia como “práticas que sistematicamente formam os objetos sobre os quais falamos” (1972, p. 49). Assim, precisamos de uma teoria com foco nos discursos: as práticas sociais de produção e reprodução de significados e representações.

Daí nossa crítica à obra de Walt e Mearsheimer. Ao

conceberem uma realidade dada, não-problematizada, os autores vêem Estados, interesses, lobbies, identidades e preferências como objetos despídos de significados, fora das práticas sociais que lhes constroem e lhes atribuem significado discursivamente. Não percebem que a realidade é constituída de discursos que empregamos para naturalizar posições de poder, criar o senso comum. Por isso, os autores falham ao não investigar e problematizar a forma pela qual os discursos dominantes moldam o debate público sobre o tema, naturalizando e reificando as opções de política externa com relação a Israel. Eles acabam, portanto, com uma visão distorcida da realidade, em que um agente (o lobby de Israel) possui total agência sobre a estrutura (a política externa norte-americana).

Nosso artigo pretende desenvolver uma explicação alternativa para o problema levantado por Walt e Mearsheimer ao, em primeiro lugar, redefinir realidade como construção social essencialmente discursiva; segundo, dar atenção à relação entre discursos, ideologia e ação política; e, finalmente, identificar e desconstruir o sistema de significados e representações disseminados nos discursos dominantes circulados pela Direita Cristã que molda o debate público sobre a relação entre Estados Unidos e Israel a fim de revelar a ideologia evangélico-protestante que tenta naturalizar uma opção de política externa.

Discursos, ideologia e ação política

Inspirando-se em uma pluralidade de fontes teóricas, como a fenomenologia de Heidegger, o conceito de “jogos de linguagem” de Wittgenstein, a psicanálise de Lacan, a desconstrução de Derrida, a semiologia de Barthes e as formações discursivas de Foucault, a teoria de discurso concebe o uso da linguagem como prática social, rompendo os limites rígidos da estrutura “sentença-fala”. Concebendo a realidade como essencialmente discursiva, a teoria de discurso busca problematizar a relação entre linguagem, produção de significado e construção social da realidade. Tal argumento, recorrentemente atribuído à afirmação de Derrida de que “não existe nada fora do texto” (1974, p. 158), é por muitas vezes interpretado como rejeição quanto à existência do mundo material.

A premissa pós-estruturalista/pós-moderna da realidade enquanto discurso pode ser melhor compreendida por meio da distinção proposta por Laclau e Mouffe (1985). Segundo eles, não se trata de negar a existência da realidade. O fato de que todo objeto seja concebido como objeto de discurso não se confunde com a existência de uma realidade externa ao pensamento, prosseguem. “Um terremoto, ou a queda de um tijolo, constituem um evento que certamente existe, pois que o evento ocorre aqui e agora, independentemente de nossa vontade”, explicam. No entanto, esses eventos somente ganham especificidade como

eventos naturais, ou como produto da ira divina, se forem articulados dentro de uma unidade discursiva específica que os constroem como tais. “Não negamos a existência desses objetos fora do pensamento”, concluem, “mas sim a insistência em vê-los como objetos que se constituem fora de qualquer condição discursiva de emergência” (Laclau, Mouffe, 1985, p. 108).

A importância dos discursos não reside em sua capacidade de atuarem como espelhos da realidade social. Discursos são relevantes porque, ao produzirem significados, constroem a realidade dentro do arcabouço poder/saber explorado por Foucault em sua crítica à modernidade. Assim, discursos não são espelhos da realidade; são construtores da própria realidade. Não podemos, portanto, reduzi-los a uma “visão distorcida da realidade”, ou a uma “falsa ideologia”, como entende a ortodoxia marxista em sua crítica à ideologia.

Na verdade, conforme observa Jäger (2002), os discursos constroem uma realidade específica que não deve ser confundida com distorções, ou falsidades ideológicas, e muito menos com meras idéias flutuando no vácuo. Discursos possuem materialidade porque, ao se apropriarem de velhos discursos, adaptando mitos, narrativas, símbolos e imagens do passado ao presente, e projetando-as para o futuro, acabam produzindo sujeitos, objetos, significados, ações e, portanto, realidades. Discursos, nesse sentido, possuem uma agência e uma materialidade que não podem ser ignoradas na compreensão da ação política.

Em nossa abordagem, recorremos a Jackson (2006, p. 164) para caracterizar discursos como “os conjuntos de idéias relacionadas que empregam um arranjo específico de vocabulários, regras, símbolos, rótulos, presunções, narrativas e outras formas de ação social que, por sua vez, determinam o que é possível – ou impossível – de ser dito acerca de um determinado objeto; é o que passa a ser entendido como normal, como se fosse oriundo do senso comum, e assim aceito como ‘conhecimento legítimo’”. Nesse sentido, os discursos estabelecem, na esfera do debate público, os parâmetros, possibilidades e interesses da formulação política.

A partir do reconhecimento do poder do discurso, passamos a entender o porquê do interesse de pós-estruturalistas e pós-modernos na linguagem como fonte constituidora da realidade: eles procuram identificar como as relações de dominação atuam nos discursos de forma a construir socialmente demandas parciais, temporárias, contingentes e particulares como verdades totais, permanentes, necessárias e universais. A atenção recai, justamente, em entender a agência dos discursos nos processos de produção de significado e sua relação com política e ideologia.

A nosso ver, a contribuição mais inovadora que surgiu sobre o tema vem de Laclau e Mouffle (1985), que souberam reformular o conceito de hegemonia de Gramsci, tendo como base a crítica pós-estruturalista de Barthes, Derrida, Laclau e outros. Definindo política como “a prática da criação, reprodução e transformações das relações sociais” (1985, p. 153), Laclau e Mouffle resgatam o papel da ideologia e do debate público na produção, circulação e legitimação de significados particulares da realidade social como se esses fossem universais. Será no debate público travado na sociedade civil que discursos concorrentes se enfrentarão em busca da consolidação de suas estruturas de poder.

Em reação, ou mesmo em antecipação, a um momento de crise em que significados até então dominantes são deslocados de suas posições privilegiadas, novos discursos surgem, na tentativa de estabilizar e regular significados, com o objetivo de produzir ordem. Em tais momentos, abre-se uma janela de oportunidade para o avanço de posição de demandas particulares, que são articuladas como universais por meio do discurso. Quando uma demanda atinge tal objetivo, passando a ser percebida como universal sem perder sua natureza particular, um novo senso comum emerge, fechando o momento de crise. Para Laclau e Mouffle, a relação estabelecida entre a demanda particular e a totalidade das demandas não satisfeitas é uma relação de hegemonia, que somente se tornou possível pela articulação discursiva.

No entendimento de Laclau (2005), quando um discurso finalmente se mostra capaz de estabelecer uma percepção dominante da realidade para todos os participantes do processo comunicativo, e assim estabilizando os significados deslocados no momento de crise, ocorre a sutura das divisões internas do corpo social, que adquire uma nova formação identitária coletiva. A hegemonia se estabelece, reproduz-se e se consolida a partir do momento em que nossa percepção sobre as relações sociais e a realidade é modificada de acordo com a significação articulada no discurso dominante.

Seria justamente nesse sentido que falamos sobre o poder do discurso em produzir senso comum, elaborando o que Gramsci denominava de “características difusas e não coordenadas de um modo de pensamento genérico” (1971, p. 33), ou o que Stuart Hall chamava de “categorias de consciência prática” (1986, p. 30). A produção do senso comum se revela, portanto, o “momento de extremo fechamento ideológico” (Hall, 1985, p. 105), no qual são estabelecidos os limites da possibilidade, da inteligibilidade da realidade (Butler, 1993, p. 187), produzindo, então,

práticas e instituições específicas.

Seguindo a tendência recente em Relações Internacionais sobre a investigação do papel das estruturas de significado (Campbell, 1998; Weldes, 1999; Jackson, 2006; Marfleet, Miller, 2005; Nabers, 2006; O’Reilly, 2007; Shakman Hurd, 2007) nos processos de formulação de política externa norte-americana, o presente artigo pretende problematizar como os processos de produção de significados constroem socialmente as decisões de política externa.

Partindo da premissa pós-estruturalista de que o Estado não possui uma essência objetiva pré-existente, como arguiu Richard Ashley (1986) ao rejeitar a antecedência ontológica de Estados sobre a estrutura, assim como David Campbell (1998), ao argumentar que os Estados seriam entidades inacabadas, em permanente processo de geração, deslocamos nosso referencial ontológico de compreensão da realidade para os processos de produção e reprodução de significados no discurso. Nesse sentido, aceita-

Pós-estruturalistas e pós-modernos procuram identificar como as relações de dominação atuam nos discursos de forma a constituir socialmente demandas parciais, temporárias, contingentes e particulares como demandas totais, permanentes, necessárias e universais.

mos o postulado articulado por Howarth (2000, p. 101) de que “todo objeto e ação produz significado, que é conferido por sistemas particulares de diferenças significantes”.

Retomando nossa crítica anterior à obra de Walt e Mearsheimer, entendemos que interesses nacionais não são formulados, identificados, ou deduzidos, com base na estrutura do sistema internacional, para, em seguida, serem reconhecidos, validados e legitimados. Por rejeitarmos a antecedência ontológica entre agente e estrutura, entendemos que interesses nacionais são legitimados à medida que são socialmente construídos no discurso. A relação, portanto, é de co-constituição. Os discursos dominantes, ao produzirem significados, criando objetos e atribuindo-lhes identidades, simultaneamente já constroem e legitimam os interesses nacionais.

No caso aqui abordado, da aliança entre Estados Unidos e Israel, os discursos que conseguem maior circulação e exposição para se multiplicarem e se consolidarem constroem os limites da inteligibilidade da ação política. Os significados e as representações se reproduzem até se transformarem em senso comum no debate público norte-americano sobre Israel, naturalizando as opções de política externa. Dessa forma, os discursos dominantes reificam

e normalizam construções sociais, como, por exemplo, o interesse nacional norte-americano em apoiar, ou não, Israel, passando a tratá-las como fatos incontestáveis, verdades inabaláveis, refratários a qualquer tipo de crítica.

O método de análise de discurso que desenvolveremos em nosso trabalho tem como meta revelar a natureza socialmente construída da realidade representada e significada pelos discursos dominantes acerca da aliança entre Estados Unidos e Israel, apontando as origens ideológicas que foram obscurecidas pelos discursos dominantes. Por esse motivo, o foco de nossa atenção se volta para os mitos, narrativas, imagens e símbolos discursivamente articulados como regimes de verdade, a fim de revelar as demandas particulares que estão sendo articuladas como universais, e assim naturalizadas e reificadas.

Não se trata apenas de buscar interpretar algo previamente existente, ou analisar a alocação da produção de significados e representações. Permanecendo na tradição pós-estruturalista, nosso compromisso é com a análise e

Walt e Mearsheimer ignoraram a força da ideologia evangélico-protestante na articulação e sustentação do discurso da Direita Cristã em defesa de Israel e as condições favoráveis de reprodução e circulação que tal discurso encontrou.

crítica da realidade que é construída pelos discursos dominantes. Na verdade, todo e qualquer discurso, mas em especial os discursos dominantes, podem e devem ser criticados e problematizados, de forma a trazer à tona suas contradições internas, suas origens obscurecidas, e a ideologia que lhes dá sustentação. Como nos lançamos em tal empreitada?

Retomando a problemática do nosso artigo, entendemos que Walt e Mearsheimer falharam ao deixar de localizar a discussão da aliança especial entre Estados Unidos e Israel dentro dos discursos dominantes que lhe conferem inteligibilidade no debate público norte-americano. Ignoraram, sobretudo, a força da ideologia evangélico-protestante na articulação e sustentação do discurso da Direita Cristã em defesa de Israel e as condições extremamente favoráveis de reprodução e circulação de massa que tal discurso encontrou na rede de comunicação controlada pelo movimento. Tal negligência fez com que Walt e Mearsheimer ignorassem a capacidade do discurso da Direita Cristã de se tornar dominante no debate público norte-americano a ponto de gerar senso comum.

Por essas razões, defendemos a hipótese de que a manutenção da aliança especial entre Estados Unidos e Israel – assim como os altos índices favoráveis àquele país junto

à opinião pública norte-americana – se devem muito mais ao fato de que o discurso da Direita Cristã tenha se tornado dominante no debate público norte-americano, informando os limites da possibilidade de ação em política externa. Empregamos métodos de análise discursiva em uma pequena – porém bastante representativa – seleção de textos produzidos e divulgados pela Direita Cristã que atingiram enorme público.

Nossa opção por uma pequena amostra de textos pode causar certa surpresa inicial, mas entendemos que tal fato não invalide, muito menos empobreça nossa análise. Seguindo a tradição pós-estruturalista, concebemos o texto como organismo vivo, dinâmico e multidimensional. Como observou Roland Barthes (1977), ao decretar a morte do autor em favor do nascimento do leitor, “em uma multiplicidade de textos, tudo pode ser desmembrado, mas nada totalmente decifrado”, já que “um texto não constitui uma linha de palavras emitindo um único significado ‘teológico’ (a ‘mensagem’ do Autor-Deus)”.

Em conseqüência, entendemos que os textos circulam infinitamente, produzindo e reproduzindo múltiplos significados, que “se misturam e se chocam entre si”, conforme as palavras de Barthes, gerando discursos que duelam para se tornarem dominantes. Ao entender o texto como um “tecido de fios entrelaçados com referências retiradas de inúmeros centros culturais em vez de uma única experiência individual”, Barthes recomenda, portanto, que nos limitemos a “puxar” um desses fios de significado e explorá-lo. Pretender puxá-los em sua totalidade seria o mesmo que buscar tal mensagem única do Autor-Deus, reafirmando, assim, a primazia da estabilidade dos significados.

Propomo-nos, portanto, a puxar três pequenos fios que formam o tecido do discurso da Direita Cristã norte-americana em relação a Israel. Nosso objetivo é identificar o que diz e – mais importante – o que deixa de dizer cada fio que puxaremos desse tecido. Quais são os termos em que as frases são ditas? Quais narrativas e mitos estão sendo empregados? Quais são as estruturas de poder que estão sendo naturalizadas? Quais afirmações parciais e particulares que estão sendo transformadas em verdades totais e universais? Enfim, propomo-nos a efetuar a desconstrução de três textos produzidos pela Direita Cristã com o objetivo de identificar os mitos, os símbolos, as narrativas e as imagens particulares à ideologia evangélico-protestante que, uma vez introduzidos e reproduzidos no debate público com grande intensidade, transformaram-se no discurso dominante sobre a política externa norte-americana para Israel.

No entanto, antes de avançar para a desconstrução e crítica do discurso da Direita Cristã, entendemos necessário proceder a uma breve caracterização do movimento. Seguindo recomendação de Jäger (2002), antes de dar atenção ao conteúdo do discurso, urge primeiramente identificar a localização social da qual o discurso emerge. Assim, dedicaremos as próximas páginas a identificar e entender o plano discursivo da Direita Cristã norte-americana e as origens e os contornos de sua ideologia.

Antes, algumas palavras sobre a Direita Cristã

Embora definir a Direita Cristã não seja a principal proposta desse artigo, a experiência anterior mostra o quanto profícuo é deixar de lado alguns equívocos e preconceitos, antes de seguir adiante. É importante entender de onde seus integrantes vieram, o que eles querem e como se tornaram uma influente força na política americana⁸.

Popularizada no início dos anos 1980 para designar um espectro particular de indivíduos e de organizações da ala mais conservadora, unidos por seu forte apoio aos valores tradicionais, a Direita Cristã não é um grupo unitário, ou monolítico. De fato, um dos maiores erros em relação ao tema é considerar a Direita Cristã como composta apenas de protestantes evangélicos. Embora seja verdade que o movimento seja quase que imediatamente associado aos evangélicos, pentecostais e fundamentalistas cristãos, é preciso ter em mente que a Direita Cristã também angaria apoio de católicos, judeus, mórmons e até de laicos. Apesar de os evangélicos protestantes serem a maioria dos adeptos, nem todos os membros da Direita Cristã são protestantes evangélicos, nem todos os evangélicos protestantes fazem parte da Direita Cristã. O que parece fazê-los convergir para um movimento não é tanto o rótulo, ou a denominação religiosa, mas o sentimento de compartilhar uma agenda política bastante específica, que envolve questões como controle de natalidade, aborto, direito dos gays, separação entre Estado e Igreja e pesquisa de células-tronco embrionárias.

O termo “Direita Cristã” surgiu em 1979, em um encontro de líderes de organizações e movimentos locais, como a Moral Majority (que depois passou a se chamar Liberty Federation), a Religious Roundtable e a Christian Voice, além de partidários de líderes políticos e religiosos, como Robert Grant, Pat Robertson, Jerry Falwell e Ed McAteers, que começaram a se unir em resposta à reviravolta política, social e cultural dos anos 1960: as lutas pelos direitos civis, os protestos contra a guerra no Vietnã, a cultura antiestablist, o movimento de liberação da mulher, a revolução sexual, o avanço dos movimentos homossexuais, etc.

Em oposição a uma série de decisões da Suprema Corte americana – em especial, *Engel v. Vitale*, de 1962⁹; *Lemon v. Kurtzman*, de 1971¹⁰; e *Roe v. Wade*, de 1973¹¹ – e como uma reação imediata à visível mudança de padrões morais na América, esses grupos começaram a se organizar, em nível local, envolvidos em lutas contra a pornografia, a obscenidade, os métodos de ensino e o material didático, sobretudo, no que diz respeito à Teoria da Evolução, à homossexualidade e ao aborto.

Liderados por figuras enérgicas e carismáticas, como Jerry Falwell, Pat Robertson e Phyllis Schlafly, os ativistas da Direita Cristã procuraram defender os valores cristãos tradicionais, que estariam sendo atacados, segundo eles, por uma sociedade americana cada vez mais laicizada. O que diferenciava Falwell, Robertson e Schlafly de outros líderes conservadores era sua estratégia de inscrever, na narrativa de “Americanidade”, tradicionais valores cristãos, como a autoridade da Bíblia em todas as esferas da vida, a necessidade da fé em Jesus Cristo e a importância dos valores cristãos em público e em particular. A Direita Cristã se mostrou tão bem-sucedida em traduzir suas reivindicações para um público mais amplo que o instituto de pesquisa George Gallup proclamou em 1976 como o “Ano dos Evangélicos”.

No que parece ser o longínquo ano de 2001, George W. Bush é empossado como 43º presidente após uma eleição bastante controversa em 2000¹². Apresentando-se, durante a campanha presidencial, como um “conservador compassivo”¹³, Bush assumiu com o desejo de governar do centro, tanto com republicanos quanto com democratas, na tentativa de curar as feridas do pleito presidencial de 2000¹⁴. A idéia acabou sendo, rapidamente, deixada de lado, porém, quando a intensa devoção de Bush às suas crenças cristãs e a seus defensores se tornou inegável.

Enquanto outros presidentes discutiram sua fé e como isso influenciava suas políticas (exemplos notáveis são John Kennedy e Ronald Reagan), de modo aberto, George W. Bush foi, de longe, o único que tentou intervir de forma contundente na laicidade do Estado, recorrendo a programas sociais e educacionais, com atividades baseadas na fé, e usando um incontável número de termos religiosos em discursos. A mensagem era bastante clara: a Direita Cristã havia chegado ao poder.

Fato inegável. Ainda que os evangélicos constituam apenas cerca de 25% da população nacional, eles representaram 40% do eleitorado de Bush em 2000 (Kaplan, 2004, p. 3). De acordo com o Instituto Gallup, 56% dos que diziam “ir à igreja toda semana” votaram em Bush; em 2004, foram 63%¹⁵. Mais importante é que não se trata apenas de uma questão de números, mas da qualidade do voto. De acordo com Kaplan (*ibidem*), os evangélicos formam

“as bases locais do Partido Republicano, os que acreditam nele, suas tropas para angariar votos”. A Direita Cristã também não deve ser entendida apenas como mais um grupo de interesse contemplado pelo governo Bush. Ela é a base, não só de Bush, mas de todo Partido Republicano.

Passados oito anos do que muitos consideram a mais evangélica administração da Casa Branca, a Direita Cristã ainda permanece descontente e disposta a mostrar novamente sua força política na base do partido. Escolhida pelo candidato republicano John McCain para compor chapa como candidata à vice-presidente, a governadora do Alasca Sarah Palin representa justamente a continuidade da Direita Cristã em empurrar sua agenda política conservadora. Posicionando-se em clara oposição às elites norte-americanas da Nova Inglaterra, à permissividade da cultura californiana, à imprensa liberal e aos apelos por uma América diversa e cosmopolita, Sarah Palin parece seguir

O termo “Direita Cristã” surgiu em 1979, em um encontro de líderes de organizações e movimentos locais e partidários políticos e religiosos, que se uniram em resposta à reviravolta política, social e cultural dos anos 1960.

à risca a cartilha da Direita Cristã. Ela é a favor do porte de armas, da redução dos impostos, do endurecimento em relação aos imigrantes ilegais e ferozmente contra o aborto, a eutanásia, as pesquisas com células-tronco, os direitos dos homossexuais, a intervenção do Estado no mercado, entre outros temas caros à agenda conservadora.

Retomando nossa problemática, é interessante notar a relação entre a Direita Cristã e a agenda da política externa em relação a Israel. Há três décadas, em uma pesquisa sobre comunidades rurais no estado de Wyoming, Griffin, Martin e Walter (1976, p. 107) identificaram uma forte relação entre a “ortodoxia religiosa” característica daquelas comunidades protestantes da área rural e a “crença de que o Estado de Israel representava o cumprimento de uma profecia bíblica”. Desde então, diversos pesquisadores se dedicaram ao tema (Mouley, 1982, Reich, 1984, Curtiss, 1986), a ponto de levar o historiador Marsden a afirmar que o maior impacto que os evangélicos tiveram nos Estados Unidos em termos de política pública nos últimos 50 anos foi “seu papel na expansão da base popular de apoio quase ilimitado em favor do Estado de Israel” (Marsden, 1991, p. 77).

No entanto, a maioria das pesquisas concentra a atenção em identificar o apoio a Israel, quantificando as doações financeiras a congressistas, senadores, ou grupos de interesse que advoguem a causa de Israel – e assim repetindo as mesmas falhas presentes na obra de Walt e Mearsheimer.

Poucos foram aqueles que se dedicaram a entender e a problematizar a ideologia evangélico-protestante como origem do discurso da Direita Cristã sobre Israel e, mais especificamente, como tal discurso ultrapassa as fronteiras da Direita Cristã, passando a ser consumido por outros segmentos da sociedade norte-americana, e assim dominando o debate público sobre Israel.

Avançamos, assim, nossa hipótese de que, ao contrário do argumento apresentado por Walt e Mearsheimer, entendemos que a aliança entre Estados Unidos e Israel – assim como os altos índices favoráveis a Israel junto à opinião pública norte-americana – se devem muito mais à forma pela qual a ideologia evangélico-protestante se propaga no debate público, a ponto de produzir um novo senso comum em relação a Israel, do que o poder de influência do lobby de Israel junto aos formuladores de política externa.

Recorrendo a dados levantados por Kohut e Stokes (2006) sobre as atitudes dos norte-americanos frente a Israel, descobrimos que, em uma pesquisa conduzida pelo Pew Research Center em julho de 2003, 44% dos americanos

afirmaram acreditar que os territórios onde hoje se localiza Israel foram prometidos por Deus ao povo judeu, e 36% acreditavam que a criação do Estado de Israel constituiria o primeiro sinal da Segunda Vinda de Jesus. Já em pesquisa realizada em 2006, o apoio a Israel também permanecia alto e estável: em torno de 48% dos entrevistados.

Como tais idéias, tão intensamente ligadas a sentimentos religiosos e, no caso da religião evangélico-protestante, e não judaica, foram capazes de serem percebidas como naturais e, aparentemente, incontestáveis e refratárias a críticas na linha de Walt e Mearsheimer? Conforme já argumentamos, discursos dominantes são indispensáveis para a compreensão dos processos de construção social da realidade e, conseqüentemente, da ação política, porque são capazes de articular significados e representações particulares – sempre comprometidos, portanto, com uma ideologia específica – com as demandas da totalidade, construindo, assim, uma relação de hegemonia entre o particular e o geral.

Construções sociais se tornam senso comum quando conseguem equacionar representações particulares da realidade como representações universais. Em termos simples, idéias viram senso comum quando são percebidas como expressão da totalidade sem, no entanto, perderem suas particularidades. É o senso comum que possibilita a naturalização, retificação e obscurecimento das relações de poder que são apagadas pela articulação discursiva das di-

ferenças entre o particular e o universal.

Análise e desconstrução do discurso da Direita Cristã

Como amostra representativa do discurso da Direita Cristã relacionado a Israel, selecionamos três textos redigidos por Pat Robertson, um pastor televangelista fundador de diversas organizações ligadas à Direita Cristã, como o grupo Christian Coalition, a organização American Center for Law and Justice (ACLJ), a rede de televisão Christian Broadcasting Network (CBN) e o centro universitário Regent University. Robertson é ainda apresentador do programa de entrevistas diário *The 700 Club*, um dos mais antigos programas de TV religiosos a ainda permanecer no ar, cuja audiência diária soma cerca de um milhão de telespectadores.

Originalmente, um pastor batista do sul depois convertido a Cristão Renascido, Robertson tentou, sem sucesso, concorrer à presidência em 1988 pelo Partido Republicano. Logo em seguida, formou o grupo Christian

A Direita Cristã não deve ser entendida apenas como mais um grupo de interesse contemplado pelo governo Bush. Ela é a base, não só de Bush, mas de todo o Partido Republicano.

Coalition, uma organização que conta com 1,7 milhão de evangélicos como membros, tornando-a rapidamente uma das organizações de ativismo de base mais influente da ala conservadora da política norte-americana. Sua extensa rede de contatos é mantida sempre politicamente ativa e engajada, graças a um eficiente sistema de comunicação por malas diretas e banco de dados compilados junto a pequenas comunidades, paróquias e congregações. Com isso, a Christian Coalition vem se mostrando um grupo de pressão bastante organizado.

Robertson dispõe ainda de vasta rede de influência, que se estende por empresas de rádio, TV e revistas, diversos empreendimentos imobiliários e financeiros ligados a outros grupos cristãos, além de ser visitante freqüente em centros universitários cristãos, seminários, missões, onde profere palestras e promove a agenda conservadora da Direita Cristã. Todos esses fatores fazem de Robertson uma reconhecida figura imediatamente associada à Direita Cristã, uma espécie de porta-voz informal do movimento, apesar de às vezes controverso em suas declarações. Defendendo a mesma agenda política conservadora, posicionando-se em atitude defensiva e recorrendo a uma narrativa de “América Verdadeira”, com base em elementos da ideologia evangélico-protestante, entendemos que

Robertson seja um adequado representante desse movimento.

Para fins deste artigo, cabe-nos estabelecer que Robertson compartilha da mesma ideologia evangélico-protestante que organiza o discurso da Direita Cristã. Devido a sua exposição contínua na mídia, sobretudo, com seu programa, seus pronunciamentos possuem grande penetração no debate público. Os textos selecionados para nossa análise são: (1) “The Land of Israel: a Gift from God”, (2) “Why Evangelical Christians Support Israel”, e (3) “On Israel and the Roadmap to Peace”. Apesar de concebidos para fins específicos, como palestras, ou ensinamentos em seminários, esses textos evoluíram em escopo e alcance, sobretudo, a partir do momento em que ganham a Internet, por meio de posts e podcasts em seu site.

Texto 1¹⁶: “A Terra de Israel: Uma dádiva de Deus”¹⁷

A terra de Israel é fascinante. Estive lá muitas vezes. Mas há uma guerra ocorrendo lá, uma luta por aquele território, e nós nos perguntamos se eles sobreviverão.

O texto começa com a narrativa de Israel em um estado de guerra pelo território. O território é naturalizado como a única razão para a guerra. Não há menção de nenhum conflito sobre interesses econômicos, reivindicações étnicas, autodeterminação etc. Dá-se prioridade ao território sobre qualquer outra motivação. Não há qualquer contextualização da guerra: nenhuma problematização sobre as razões que levaram ao aparecimento da guerra, sobre quando ela irrompeu, e nem sobre se ela deveria ser chamada, ou não, de uma guerra. Embora o Estado de Israel seja prontamente posicionado como um dos lados da guerra, nenhuma informação é fornecida sobre o outro lado.

Permitam-me levá-los um pouco ao passado, ao tempo de Josué que sucedeu Moisés. Eu quero lhes mostrar o que diz Livro de Josué.

A História é construída para ser entendida não com base em um registro de eventos históricos cronológicos, mas partindo de registros bíblicos. A razão para a criação de Israel não surge da História, mas de uma profecia. Desse modo, a história da existência de Israel é, por consequência, naturalizada e recebe um sentido teológico.

Bem, uma palestina disse que Deus não é agente de imóveis e que Ele não dá terras para o povo. Mas ela não conhece a Bíblia. A Bíblia diz claramente, “Eu dei a vocês essas terras”.

Pela primeira vez, há uma menção do lado contra o qual Israel está supostamente em Guerra. Curiosamente,

não se trata de outro Estado, mas de um indivíduo: um palestino. A “guerra” não coloca um Estado – Israel – contra outro Estado, mas contra um povo – os palestinos. Mais uma vez, a história de Israel é naturalizada em termos bíblicos. Não há contextualização sobre a criação do Estado de Israel. Nenhuma menção à Declaração de Balfour, à aprovação do Mandato Britânico da Palestina, à Resolução nº 181 da ONU, à guerra de independência etc. Ao creditar a criação de Israel a uma referência bíblica, a narrativa ignora o papel das instituições internacionais e legitima a reivindicação israelense aos territórios, ao inferir um direito ao território da Bíblia, como se a terra tivesse sido oferecida por Deus no passado remoto.

Quero mostrar a extensão da terra porque este era o território de Salomão, o filho de Davi que viveu em 950 a.C. (isso foi há muito tempo). Vocês seguem todo o caminho ao norte do Rio Eufrates que cobre a melhor parte da Síria moderna atual. O império de Salomão se estendia até o Rio Eufrates. E Tyre, Sidon e Megiddo. E eles possuíam a Via Maris que ia desde Damasco até o Cairo. Ela ia tão longe que chegava até a área mais ao sul de Gaza. Um pouco mais ao sul havia um riacho chamado Rio do Egito. Não o Nilo; o Nilo está mais distante. Tudo isso era deles e se estendia até ao sul e depois vinha Kadesh Barnea e a entrada para o Golfo de Aqaba. E se estendia até o Rio Jordão. Esse era o território que Deus deu a Josué.

Podemos ver a emergência de um claro padrão: a naturalização da reivindicação de Israel sobre o território por meio de referências bíblicas. Não há qualquer história fora da Bíblia. Isso se torna evidente pela clara omissão de qualquer contexto histórico em termos das lutas pelo território no Oriente Médio. Ademais, há o uso de nomes antigos e tradicionais para designar locais do território de Israel (por exemplo, Tyre, Sidon, Megiddo, Via Maris, Kadesh Barnea) e de nomes modernos e seculares para designar locais fora de Israel (Síria, Damasco, Cairo, Egito etc.).

Quando os locais se situam dentro de territórios reivindicados por Israel, nomes bíblicos, tradicionais e antigos, são usados; se aparecem fora, são designados por seus nomes seculares e modernos. Como resultado, o que se situa dentro de Israel é naturalizado, legitimado por meio de nomes antigos, e o que se situa fora é secularizado, modernizado e, assim, sujeito à disputa. Além disso, ao recorrer a nomes seculares e modernos para designar territórios fora de Israel, o texto ajuda o leitor a identificar os Estados modernos como ameaças atuais a Israel. Quem saberia que “Kemet” é o antigo nome do Egito? Uma vez mais a naturalização de Israel, por meio da referência bíblica, é reforçada.

E Israel sobreviverá? Claro que sobreviverá, porque Deus virá em sua defesa.

A existência e a sobrevivência do Estado de Israel são construídas como a vontade de Deus, daí a necessidade de sua defesa. E se Deus virá em sua defesa, os cristãos deveriam também estar preparados para protegê-lo.

E por que a América está a favor de Israel? Porque nós temos uma grande história de crença bíblica – judaico-cristã – e acreditamos que Deus deu a terra aos descendentes de Israel. Ela não foi dada à Palestina, ela não foi dada aos chamados palestinos. Ela não foi dada aos sauditas, nem aos sírios.

A citação acima é da maior importância, já que encapsula a formação do discurso que baseia o texto. De acordo com essa narrativa, Deus abençoou o povo judeu e prometeu a eles a terra de Israel. Foi o próprio Deus que escolheu o povo judeu como o proprietário por direito da terra. A narrativa exclui qualquer reivindicação por parte de palestinos, sauditas, ou sírios.

Foi dada aos descendentes de Abraão, Isac e Jacó por meio de Josué. Deus disse, vocês caminhem sobre ela e conquistem-na e Eu lhes darei. Estamos olhando para um período de mais de 3 mil anos. Essa foi a terra de Israel. E ela pertence a eles. E Deus não permitirá que ninguém a retire deles.

Israel é construído mais como um direito profetizado do povo judeu descendente de Abraão do que como uma comunidade política emergente de um processo histórico em contextos específicos. A criação de Israel é descrita como um ato de Deus e, como tal, não pode ser desfeita. Diz-se que Deus abençoou os judeus ao dar-lhes terra e ao afirmar sua vontade de protegê-los de ameaças. O passado e o futuro de Israel são naturalizados, e não admitem mudança, nem críticas.

Texto 2: “Por que os cristãos evangélicos apóiam Israel?”¹⁸

No final do século XIX a Rainha Vitória da Inglaterra teria perguntado ao Primeiro-Ministro Benjamin Disraeli a seguinte questão: “Sr. Primeiro-Ministro, quais são as evidências para a existência de Deus?”

Disraeli pensou por um momento e respondeu, “Os judeus, sua majestade”. De acordo com a resposta de Disraeli, a evidência principal da existência de Deus é o povo judeu... ou seja, o povo que em 586 a.C. foi deportado para a Babilônia e retornou após 70 anos para reconstruir a sua nação. E novamente foram massacrados pelos romanos em 70 d.C. e, a despeito de séculos de diáspora, expulsões, guetos e tentativas de extermínio em massa, mantiveram-se fiéis à sua crença e aos seus costumes e, agora, passados 2.500 anos de peregrinação, retornaram à nação prometida por Deus aos seus ancestrais. Uma nova nação surgiu neste território em 1948 e foi nomeada em homenagem ao seu ancestral Jacó, cujo nome Israel, de origem divina, quer dizer “Príncipe com Deus”. E de forma a realizar outra profecia ances-

tral, Deus, por intermédio de Eliezer Bem-Yehuda, cujo filho Ehad relatou, enquanto seu pai morava na Europa Ocidental, ele ouviu uma voz e viu uma luz direcionando-se para ele com a seguinte mensagem: levar aos judeus uma língua pura, o hebraico, a língua da Torah e dos profetas.

Sim, a sobrevivência do povo judeu é um milagre de Deus. O retorno do povo judeu para a terra de Abraão, Isaac e Jacó é também um milagre de Deus. As vitórias do exército judeu em distintas batalhas como em 1948, 1967 e 1973 constituem, sem sombra de dúvida, milagres de Deus. As maravilhas tecnológicas da indústria israelense, o poderio militar, o desenvolvimento da agricultura, as frutas e flores, assim como a abundância da terra, testemunham os cuidados de Deus com essa nação e a capacidade de seu povo.

O texto começa com uma narrativa teológica que expressa uma visão particular dos Evangélicos acerca do papel do povo judeu no mundo moderno: oferecer uma prova irrefutável da existência de Deus. De acordo com essa narrativa, o Livro do Gênesis relata que Deus havia prometido a Abraão uma “grande nação”, onde aqueles que o haviam abençoado também assim o seriam, enquanto que aqueles que o tivessem punido receberiam tratamento semelhante. A despeito de qualquer sofrimento, perseguição, ou obstáculos, a nação de Abraão irá sobreviver e se desenvolver porque foi abençoada por Deus. Para os judeus, ter sobrevivido a tantas vicissitudes e depois retornado à sua terra natal é um verdadeiro milagre.

No entanto, a narrativa exclui a contextualização da “sobrevivência do povo judeu”. Não há qualquer menção sobre as especificidades relativas às dificuldades e/ou vitórias porque elas são atribuídas à interferência de Deus e, portanto, não há relatos sobre a participação humana. Esse dado se torna particularmente problemático em relação aos conflitos de 1948, 1967 e 1973, assim como frente ao desenvolvimento tecnológico, militar e econômico da nação. Não há qualquer referência ao auxílio militar e econômico prestado por nações estrangeiras, que possibilitou a vitória israelense nesses eventos.

Vocês precisam entender que o Deus que falou a Moisés no Monte Sinai é o nosso Deus. Abraão, Isaac e Jacó são os nossos patriarcas espirituais. Jeremias, Ezequiel e Daniel são os nossos profetas. O Rei David, um homem que buscou o coração de Deus, é o nosso herói. A Cidade Sagrada de Jerusalém é a nossa capital espiritual. E a continuidade da soberania judaica sobre a Terra Sagrada é um sinal de que o Deus da Bíblia existe e de que Sua Palavra é verdadeira.

Os evangélicos compartilham a crença cristã de que os cristãos representam as verdadeiras crianças de Deus, herdeiros das suas promessas ao povo Hebreu ancestral. É por

isso que o discurso evangélico recorre a uma identificação estratégica com o povo judeu: nosso Deus, nossos profetas, nossos heróis e nossa capital.

Senhoras e senhores, não cometam nenhum equívoco – o mundo inteiro está travando uma batalha religiosa. Essa disputa não está relacionada a dinheiro, ou território; não é sobre a riqueza versus a pobreza; ou ainda, sobre costumes ancestrais e modernidade. Não, a batalha é se Hubal, o Deus Lua de Meca, conhecido como Allah, é superior, ou se o judeu-cristão Jeová, Deus da Bíblia, é superior. [...] Se o povo escolhido por Deus entregar a Allah o controle dos seus sítios mais sagrados, se eles sucumbirem aos vândalos muçulmanos as sepulturas de Raquel, de José, dos patriarcas e dos profetas; se eles acreditarem que o seu direito à Terra Sagrada vem de Lorde Balfour da Inglaterra e das Nações Unidas, e não das promessas do Deus Todo-Poderoso, dessa forma, o Islã terá vencido a batalha. E a mensagem que irá percorrer o mundo muçulmano será “Allah é superior a Jeová. As promessas de Jeová não têm sentido algum. Nós, agora, em nome de Allah, podemos exterminar os judeus e levá-los para fora da terra que pertence a Allah” .

A passagem acima circunscreve o Oriente Médio como o principal palco de embates de cunho religioso entre o Cristianismo e o Islã. Essa batalha apresenta como mote central a fonte suprema de autoridade moral: Jeová, ou Allah. O Estado de Israel é levado a participar do conflito, pois na condição de representante do povo escolhido de Jeová simboliza a própria cristianidade. Desta forma, a terra natal e o povo são percebidos como construções simbólicas da fé. Por outro lado, a mesma lógica de identificação e representação é utilizada para definir os palestinos como “vândalos muçulmanos”, que buscam o controle do “território sagrado” e se apossar dos túmulos dos “profetas sagrados” e do território prometido aos judeus.

Nesse discurso, a terra natal apresenta um significado especial, porque o controle dos territórios no Oriente Médio pelo povo judeu está intimamente ligado às profecias bíblicas e à própria existência de Deus. Se, porventura, o controle for repassado aos palestinos, em última instância significaria que as profecias cristãs são falsas, da mesma forma que Jeová. Em suma, a cristandade terá sucumbido. Curiosamente, essa passagem reproduz a lógica de Samuel Huntington acerca do “conflito de civilizações”: um sistema de pensamento binário que coloca em oposição dois universos de significações de temas ligados à fé.

Texto 3: “Sobre Israel e o mapa do caminho da paz”¹⁹

Senhoras e senhores, Israel é a capital espiritual do mundo. É o que Deus chama de umbigo da terra, no Velho Testamento. Por que todas as nações se ocupam tanto com Israel? Digo-lhes por que. Trata-se do posto avançado de Deus, e estaríamos, de certa forma, dando a Deus um olho

roxo, se seus planos fossem frustrados por seres humanos. E Ele não deixará que as pessoas frustrem Seu plano.

Conforme já mencionado, o tema do controle territorial se revela de importância essencial na articulação discursiva da Direita Cristã, que a constrói como elemento definidor na luta entre o Cristianismo e o Islamismo. Assim, Israel é construída como a capital do mundo: um mundo cristão, obviamente. Torna-se clara a forma pela qual o discurso da Direita Cristã dissemina uma representação de mundo específica que naturaliza o mundo como se esse fosse totalmente cristão.

Se os Estados Unidos, e quero que vocês me ouçam bem, se os Estados Unidos ajudarem a rasgar metade de Jerusalém de Israel e entregarem esse território a Yasser Arafat e a um grupo de terroristas, veremos a ira de Deus se manifestar sobre essa nação, de tal forma que os furacões parecerão um piquenique da Escola Dominical. Ainda nem podemos imaginar como as coisas vão piorar se liderarmos esse tipo de tentativa.

No discurso de Robertson, o controle dos territórios no Oriente Médio pelo povo judeu está intimamente ligado às profecias bíblicas e à própria existência de Deus. Se o controle fosse repassado aos palestinos, isso significaria que as profecias cristãs são falsas.

A passagem acima se destaca por fazer uma referência aberta a Israel como tema na política externa norte-americana. O texto descreve uma situação de política internacional (a partilha da soberania sobre Jerusalém entre israelenses e palestinos) para, em seguida, de maneira sutil, atribuir uma identidade aos Estados Unidos (nação cristã temente a Deus) e aos palestinos (terroristas), articulando, finalmente, a necessidade de adotar uma ação política específica na política externa (apoio irrestrito a Israel contra o mundo).

Essa é uma posse perpétua que Deus deu a Abraão, e todo esse território é a terra de Israel. Não existe aquilo que chamam de Estado palestino, nunca existiu. Estamos criando algo que nunca aconteceu antes, transgredindo as Escrituras. Deus pode amar George Bush. Deus pode amar a América. Deus pode amar todos nós, mas se nos tornarmos um obstáculo à realização da profecia e tentarmos frustrar as palavras imutáveis de Deus, podemos nos preparar para enfrentar muitos problemas. Acredito que esse seja um aviso ao qual todos nós devemos prestar atenção.

Aqui, encontramos outro exemplo de como o discurso da Direita Cristã articula realidades por meio de associa-

ções e oposições, com base em mitos e narrativas cristãs. Enquanto Israel é construído e naturalizado como um Estado legítimo (território escolhido por Deus, cidadania definida pelo sangue de Abraão), a demanda palestina por um Estado soberano é negada pela naturalização da História (“não existe um Estado palestino e nunca existiu”). A agência humana na História é limitada e circunscrita à vontade divina, conforme previsto na Bíblia (“Agora, teremos algo que nunca existiu em contradição com as Escrituras”). Mais uma vez, os Estados Unidos são construídos como nação cristã, na qual o presidente, o povo e o país são amados – e continuarão a ser amados e abençoados por Deus, enquanto continuarem a apoiar e defender Israel contra seus inimigos.

Esse mapa, da forma como foi proposto, com o Quarteto formado pelas Nações Unidas, União Européia e os russos, todos eles são inimigos de Israel. Se nos aliarmos aos inimigos de Israel, estaremos enfrentando Deus Todo-Poderoso. E não quero nos ver nessa posição.

A proposta apresentada pelo presidente norte-americano George W. Bush, em 2002, para a negociação da paz

no Oriente Médio, o chamado “mapa do caminho”, é fortemente condenada no discurso da Direita Cristã, que a considera uma traição de Deus. O plano de paz, que conta com o apoio do chamado “Quarteto” (Estados Unidos, União

Européia, Nações Unidas e Rússia), prevê a criação de um Estado palestino independente lado a lado com Israel. A proposta é bastante criticada pela Direita Cristã, não apenas pelo objetivo que pretende promover (a criação de um Estado palestino), como também pela composição do próprio “Quarteto”, que é significado pela Direita Cristã como “inimigos de Israel”.

O emprego da expressão “da forma como está proposto” sugere que um plano de paz para o Oriente Médio é desejável, contanto que seu conteúdo e arranjo sejam diferentes dos atuais. A insistência em promover o mapa do caminho constitui, de acordo com o discurso aqui articulado, um desafio a Deus e a rejeição dos valores cristãos.

Para os evangélicos da Direita Cristã, o fato de que o povo judeu tenha sobrevivido a milhares de anos de perseguição e que tenha finalmente retornado à sua terra original constitui prova irrefutável, conforme os termos do discurso aqui articulado, de que Deus existe, de que a Bíblia é um texto sagrado, e de que a religião cristã é a verdadeira. Para os evangélicos, a narrativa moderna da perseguição do povo judeu, especialmente o fato de terem sobrevivido ao Holocausto, parece uma história tirada diretamente da

Bíblia.

Nesse sentido, o discurso articula uma aproximação de significados entre o Holocausto promovido pelo regime nazista alemão e os esforços dos faraós da Antigüidade em exterminar o povo judeu. Assim, a criação do Estado de Israel, em 1947, passa a representar o retorno do povo judeu à terra sagrada prometida por Deus a Abraão, significando o cumprimento da profecia sagrada. Trata-se do primeiro passo de um povo abençoado destinado a se tornar uma “grande nação”. Posteriores vitórias militares sobre os exércitos árabes e a sobrevivência continuada do Estado judeu, inobstante inimigos e ameaças à sua volta, são construídas pelo discurso evangélico como prova incontestável de que Deus existe e age na História.

Considerações finais

Quando falamos em política externa, pensamos imediatamente na idéia de “promoção dos interesses nacionais”, como se esses fossem auto-evidentes, à espera de serem identificados e rotulados como tais. A associação de idéias entre política externa e interesses nacionais é tão rápida e fácil que nos esquecemos de que ambos não são objetos de identidade fixa, imutável, constante e atemporal. São construções sociais, assim como a própria realidade. John Mearsheimer e Stephen Walt pecam ao insistirem na antecedência ontológica entre agentes e estruturas, ao conceberem uma realidade que não admite transformação. Ao ignorarem a natureza socialmente construída da realidade social, os autores reificam não apenas a própria noção de interesses nacionais, como também outros conceitos fundamentais das Relações Internacionais, como Estado, sistema, interesses e identidades. Assim, a forma como os autores conceberam o problema da aliança entre Estados Unidos e Israel fizeram-nos subvalorizar, senão até ignorar por completo, o papel dos discursos na construção social da realidade e dos interesses.

Ao privilegiar uma concepção de realidade como construção social de natureza essencialmente discursiva, tentamos oferecer uma explicação alternativa à prioridade reconhecida à aliança especial com Israel na política externa norte-americana. Ao focalizar o papel dos discursos nos processos de construção de significados e representações, deslocamos a análise de Mearsheimer e Walt dos lobbies e grupo de interesse para as dinâmicas de linguagem que moldam e direcionam a construção do senso comum no debate público sobre Israel. Dessa forma, conseguimos revelar como discursos dominantes – como os (re)produzidos pela Direita Cristã norte-americana – são capazes de moldar as idéias de senso comum acerca de realidades, objetos e identidades.

A Direita Cristã norte-americana, ao possibilitar a cir-

culação e distribuição a grandes massas de textos que correm a um sistema de representações e significados com origem em sua ideologia evangélico-protestante, fornece as condições necessárias à produção e reprodução de um discurso religioso no debate público sobre Israel. A natureza ideológica do discurso sobre Israel é facilmente identificada pelas narrativas, imagens, mitos e símbolos particulares à ideologia evangélico-protestante que sustenta o sistema de representações e significados articulados pela Direita Cristã.

Dentre os diversos elementos que nos permitiu identificar a origem ideológica e, portanto, particular, do discurso dominante sobre Israel, destacamos: a percepção da vontade divina como agência única da História, Deus como fonte única de poder e da moral, a Bíblia como fonte única de narrativas históricas, a concepção do homem como inerentemente condenado ao pecado, a criação e existência do Estado judeu de Israel como cumprimento de uma profecia divina, a resistência do povo judeu como prova da existência de Deus e da iluminação do texto bíblico, e, como resultado, o imperativo de apoio e de defesa de Israel para que os Estados Unidos possam continuar sob Suas graças.

Interessante observar como um discurso que articula representações e significados de uma realidade tão específica é capaz de se reproduz de tal forma a naturalizar uma ação política tão controversa e sensível como a aliança especial com os Estados Unidos. No entanto, o discurso aqui problematizado demonstra como a ideologia é capaz de, de modo sutil e sem encontrar resistências, simultaneamente atribuir ao povo judeu uma identidade de povo eleito, a Israel uma identidade de terra eleita e abençoada por Deus, reservada ao povo que Ele eleger, e – talvez o mais curioso – uma identidade de nação cristã para os Estados Unidos e, por isso, necessariamente, aliado de Israel.

Uma vez decodificado o discurso de “povo eleito e nação predestinada”, no qual Israel é construído como algo muito maior do que apenas mais um Estado localizado no Oriente Médio, torna-se possível perceber o significado de Israel para a Direita Cristã: a reafirmação de uma identidade nacional americana essencialmente cristã e, de maneira mais específica, evangélico-protestante. Reveladas as origens ideológicas desses discursos, não nos surpreende que as recorrentes e sucessivas críticas à aliança especial entre Estados Unidos e Israel, sejam apressadamente desqualificadas e deslegitimadas. São discursos que contestam o senso comum já disseminado no debate público norte-americano. Na verdade, críticas nesse sentido somente fortalecem a percepção de que o mundo odeia Israel e o povo judeu porque os homens pecadores naturalmente odeiam Deus e Seu povo eleito. Assim, os Estados Unidos reafirmam sua fé em Deus e, nesse sentido, sua vocação de

nação cristã, ao defender Israel e o povo judeu contra tudo e contra todos – a qualquer custo.

Notas

¹ Considerando que a religião se alimenta de sentimentos de medo, inércia e vulnerabilidade, Norris e Inglehart argumentam que o peso da religião na organização da vida social persistiria somente em sociedades menos desenvolvidas, que ainda lutam para se modernizar. Sociedades que experimentam níveis altos de desenvolvimento tendem a ver o declínio da religião, enquanto que sociedades mais pobres ainda continuariam bastante religiosas. A conclusão é que a religião veria sua importância diminuída no mundo moderno. Ver Norris e Inglehart (2005).

² Lapid e Kratochwill (1996) entendem que se deve falar em “retorno”, visto que eles já eram objeto de interesse na área, sobretudo entre 1940 e 1960. O momento atual diferencia-se, contudo, pela forma como a área de RI revê esses temas, privilegiando processos e mudanças ao invés de estabilidade e continuidade.

³ Segundo o instituto de pesquisa Pew Research Center, em sondagens realizadas em 2006, cerca de 48% dos norte-americanos entrevistados possuem uma atitude favorável a Israel. De acordo com o relatório, os altos índices de apoio a Israel junto à opinião pública se mantêm mais ou menos estáveis há cerca de uma década. Fonte: <<http://pewresearch.org/pubs/39/the-us-publics-pro-israel-history>>.

⁴ Sobre o debate agente-estrutura em geral, ver ainda Carlsnaes (1992), Dessler (1989) e Wight (2006).

⁵ Sobre o conceito de estruturação social, ver Giddens (1984).

⁶ Berger e Luckmann (1996) entendem reificação como o processo pelo qual as criações humanas passam a ser concebidas como fatos da natureza, produto de leis cósmicas, ou manifestação da vontade divina.

⁷ Por exemplo, se o sistema é dominado por Estados que vêm anarquia como uma situação de vida ou morte – uma anarquia hobbesiana, em seus termos – então o sistema será caracterizado por uma luta de todos contra todos. Se, por outro lado, a anarquia é vista como uma situação restrita – uma anarquia “lockeana”, como Wendt caracteriza – então, um sistema mais cooperativo emergirá. Anarquia é, assim, concebida como um produto da interação estatal, e não como característica natural, inerente e imutável do sistema internacional.

⁸ Para um balanço das crenças e valores da Direita Cristã, ver Lienesch (2005). Sobre a emergência da Direita Cristã no cenário político norte-americano, ver Martin (1996).

⁹ No veredicto de Engel v. Vitale, determina-se que é inconstitucional que o governo imponha uma oração oficial às escolas e exija sua leitura nos colégios públicos.

¹⁰ Lemon v. Kurtzman regulou o envolvimento do governo nas escolas particulares de religião, declarando que nenhuma lei referente à religião poderia ter efeito primário tanto para estimular quanto para inibir o exercício da fé, nem poderia resultar em uma aproximação excessiva de Estado e religião.

¹¹ Com Roe v. Wade, legalizou-se o aborto, derrubando-se todas as leis federais e estaduais que proibiam ou restringiam o aborto.

¹² Bush ganhou a eleição de 7 de novembro por uma estreita margem, com 271 votos, contra os 266 de Al Gore, no Colégio Eleitoral. A eleição foi marcada pela polêmica sobre quem teria conquistado os 25 votos da Flórida (e, conseqüentemente, a presidência), pelo processo de recontagem no estado, pela decisão da Suprema Corte de não interferir no processo de certificação desse estado e pelo fato incomum de o candidato perdedor ter recebido mais votos do que o vencedor.

¹³ Introduzida por Martin Olasky em seus livros *Renewing American compassion* (1996) e *Compassionate conservatism: what it is, what it does, and how it can transform America* (2000), a expressão se popularizou ao ser adotada por George W. Bush como seu principal slogan na campanha presidencial de 2000. Ver Riley (2006), Magnet (1999) e Kristol (1995).

¹⁴ “President elect George W. Bush holds media availability with congressional leaders”. December 18, 2000.

¹⁵ “How Americans Voted”, The Gallup Organization, November 5, 2004.

¹⁶ Apesar de que o ato de tradução por si só é capaz de alterar os significados produzidos no discurso, optamos por incluir traduções livres no corpo do artigo para facilitar a leitura. A análise textual, todavia, foi feita com base nos textos originais em inglês.

¹⁷ “The Land of Israel: a Gift from God”, disponível em <http://www.patroberson.com/teaching/TeachingonIsraelTerritory.asp>.

¹⁸ Why Evangelical Christians Support Israel? Disponível em <http://www.patroberson.com/Speeches/IsraellLauder.asp>.

¹⁹ “On Israel and the roadmap to peace”. Disponível em: <http://www.patroberson.com/Teaching/TeachingonRoadMap.asp>

Referências

- ASHLEY, R. K. (1986). ‘The Poverty of Neorealism’. In: KEOHANE, R. (ed.) *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press.
- BARTHES, R. (1977). ‘Death of the Author’. In: *Image, Music, Text*. New York: Hill & Wang.
- BERGER, P. (1967). *The Sacred Canopy: Elements of a Sociological Theory of Religion*. New York: Anchor Books.
- BERGER, P., LUCKMANN, T. (1996) *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. New York: Anchor/Doubleday.
- BRZEZINSKI, Z. (2006). “A Dangerous Exemption”. *Foreign Policy*, Jul/Aug.
- BUTLER, J. (1993). *Bodies that Matter: On the Discursive Limits of “Sex”*. London: Routledge.
- CAMPBELL, D. (1998). *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. 2nd ed. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- CARLSNAES, W. (1992). “The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis”. *International Studies Quarterly*, 36, (3): 245-70.

- CHOMSKY, N. (2006). "The Israel Lobby?". ZNET, March 28th, 2006.
- CURTISS, R. H. (1986). *A Changing Image: American Perceptions of the Arab-Israeli Dispute*. Washington: The American Educational Trust.
- DERSHOWITZ, A. "Debunking the Newest – and Oldest – Jewish Conspiracy: a Reply to the Mearsheimer-Walt 'Working Paper'". April, 2006. Disponível em: http://www.hks.harvard.edu/research/working_papers/der-showitzreply.pdf.
- DESSLER, D. (1989). "What's at Stake in the Agent-Structure Debate?". *International Organization*, 43 (3): 441-473.
- DERRIDA, J. (1974). *Of Grammatology*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- FOUCAULT, M. (1972). *The archeology of knowledge*. New York: Pantheon Books.
- GIDDENS, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.
- GILBOA, E. (1987). *American Public Opinion Toward Israel and the Arab-Israeli Conflict*. Lexington: Lexington Books.
- GOLDBERG, M. "Is the 'Israel Lobby' distorting America's Mideast policies?". Salon.com. April 18th, 2006. Disponível em: <http://www.salon.com/news/feature/2006/04/18/lobby/index.html>.
- GRAMSCI, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers.
- GRIFFIN, K., MARTIN, J., WALTER, O. (1976). "Religious Roots and Rural Americans' Support for Israel during the October War". *Journal of Palestine Studies* (1976) 6:104-114.
- HALL, S. (1985). "Signification, Representation, Ideology; Althusser and the Post-structuralist Debate". *Critical Studies in Mass Communication* 2 (2): 91-114.
- HALL, S. (1986). "The Problem of ideology – Marxism without Guarantees". *Journal of Communication Inquiry* 10 (2): 45-60.
- HERZ, J. (1951). *Political Realism and Political Idealism: A Study in Theories and Realities*. Chicago: University of Chicago Press.
- HITCHENS, C. (2006). "Overstating Jewish Power: Mearsheimer and Walt give too much credit to the Israeli lobby". Slate.com, March 27th.
- HOWARTH, D. (2000). *Discourse*. Buckingham: Open University Press.
- HUNTINGTON, S. P. (2001). "Religious Persecution and Religious Relevance in Today's World". In: ABRAMS, E. (ed). *The Influence of Faith: Religious Groups and US Foreign Policy*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- JACKSON, R. (2006). "Genealogy, Ideology, and Counter-Terrorism: Writing wars on terrorism from Reagan to George W. Bush Jr". *Studies in Language & Capitalism*, 1: 163-193.
- JAGER, S. (2002). "Discourse and knowledge: theoretical and methodological aspects of a critical discourse and dispositive analysis". In: WODAK, R. (2002). *Methods of Critical Discourse Analysis*. London: Sage Publications.
- KAPLAN, E. (2004). *With God on Their Side: How Christian Fundamentalists Trampled Science, Policy, and Democracy in George W. Bush's White House*. New York: New Press.
- KOHUT, A., STOKES, B. (2006). *America Against the World: How We Are Different and Why We Are Disliked*. New York: Times Books.
- LACLAU, E (2005). *On Populist Reason*. London: Verso.
- LACLAU, E., MOUFFE, C. (1985). *Hegemony and Socialist Strategy*. London: Verso.
- LAPID, Y., KRATOCHWILL, F. (ed.) (1996). *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. London: Lynne Rienner Publishers.
- LIENESCH, M. (1993). *Redeeming America: Piety and Politics in the New Christian Right*. Chapel Hill: University of Carolina Press.
- MARFLEET, G. B., MILLER, C. (2005). "Failure after 1441: Bush and Chirac in the UN Security Council". *Foreign Policy Analysis* (2005) 1, 333-360.
- MARTIN, W. (1996). *With God on Our Side: The Rise of the Religious Right in America*. New York: Broadway.
- MARSDEN, G. M. (1991). *Understanding Fundamentalism and Evangelicalism 1870-1925*. Grand Rapids: Eerdmans.
- MEAD, W. R. (2006). "Jerusalem Syndrome: Decoding The Israel Lobby". *Foreign Affairs*, 86 (6): 160-168.
- MEARHEIMER, J, WALT, S. (2006). *The Israel Lobby and US Foreign Policy*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- MORGENTHAU, H. (1951). *In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy*. New York: Alfred A. Knopf.
- MORGENTHAU, H. (1978). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 5th Ed. New York: Alfred A. Knopf.
- MOULEY, R. W. (1982). "Israel: Darling of the Christian Right". *The Humanist*, 42:5-11.
- NABERS, D. (2006). "Culture and Collective Action: Japan, Germany, and the United States after 11 September 2001". *Cooperation and Conflict*, (41) 3, 305-326.

- NOGUEIRA, J. P., MESSARI, N. (2005). *Teoria das Relações Internacionais. Correntes e Debates*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- NORRIS, P., INGLEHART, R. (2005). *Sacred and Secular: Religion and Politics Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'REILLY, K. P. (2007). "Perceiving Rogue States: The Use of the 'Rogue State' Concept by U.S. Foreign Policy Elites". *Foreign Policy Analysis* 3, 295-315.
- REICH, B. (1984). *The United States and Israel: Influence in the Special Relationship*. New York: Praeger.
- ROSENBERG, J. (1990). "What's the matter with Realism". *Review of International Studies* 16(4): 285-303.
- SCHULTZ, G. P. (2007) "The Israel Lobby Myth". U.S. News and World Report. September 9th, 2007.
- SHAKMAN HURD, E. (2007). "The Discursive Origins of a Doctrine: Norms, Identity, and Securitization under Harry S. Truman and George W. Bush". *Foreign Policy Analysis* (2007) 3, 345-367.
- SONDERMAN, F. A. (1987). "The Concept of National Interest". In OLSON, W.C. (ed.). *The Theory and Practice of International Relations*. 7th Ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- WELDES, J. (1996). "Constructing National Interests". *European Journal of International Relations*, 2 (3): 275-318.
- WENDT, A. (1987). "The agent-structure problem in international relations theory". *International Organization*, 41, (3): 335-370.
- WENDT, A. (1992). "Anarchy is What States Make of it: the Social Construction of Power Politics". *International Organization* 46(2): 391-425.
- WENDT, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WIGHT, C. (2006). *Agents, Structures and International Relations. Politics as Ontology*. Cambridge: Cambridge University Press.

The Inter-American Security System: Changes and Challenges

Brigitte Weiffen

Beginning in the mid to late 1980's, democracy took root in most countries in the Western hemisphere. This development in conjunction with the end of the Cold War led to a revival of the OAS and the initiation of new regional security institutions. The strategic framework of the Cold War had consisted in the perception of a threat outside the hemisphere and the monopoly of the U.S. government in defining and identifying the enemy. As these structures lost relevance, a new security agenda came to the fore, encompassing both traditional security threats like territorial disputes and non-traditional security threats, such as terrorism and drug-trafficking. Additionally, security was increasingly defined as the establishment of improved civil-military relations and the collective defense of democracy. However, the war against terrorism initiated by the U.S. after September 11, 2001 led to a revitalization of strategic framework of the Cold War. Hence, the paper analyzes how the regional security system in the Americas has changed since the early 1990s. It traces the major innovations with respect to its legal and institutional framework, the impact of the hegemonic position of the United States in the hemisphere and the challenges posed by the emergence of sub-regional organizations.

Key-words: OAS, regional security, western hemisphere, regional institutions

A partir de meados dos anos 80, a democracia se enraizou na maioria dos países latino-americanos. Esta característica, conjugado ao fim da Guerra Fria, propiciou o renascimento da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a construção de novas instituições de segurança regional. O quadro estratégico da Guerra Fria consistia na percepção de uma ameaça externa ao hemisfério e monopólio dos Estados Unidos na definição e identificação do inimigo. Com a perda de relevância dessas estruturas, uma nova agenda de segurança veio à tona, incorporando tanto as ameaças de segurança tradicionais, como disputas territoriais, e ameaças de segurança não-tradicionais, como terrorismo e tráfico de drogas. Adicionalmente, segurança passou a ser crescente entendida como o estabelecimento de relações civis-militares estáveis e pela defesa coletiva da democracia. No entanto, a guerra contra o terrorismo iniciada pelos EUA após o 11 de setembro de 2001 levou à revitalização do quadro estratégico da Guerra Fria. Esse trabalho analisa como o sistema de segurança regional na América se modificou desde o início dos anos 90. Sua proposta é traçar quais as inovações no quadro jurídico e institucional da região, o impacto sobre a posição hegemônica dos Estados Unidos no hemisfério e os desafios colocados pelo surgimento de organizações sub-regionais.

Palavras-chave: OEA, segurança regional, América Latina, instituições regionais

In 1948, 21 nations of the Western hemisphere signed the Charter of the Organization of American States (OAS), affirming their commitment to common goals and their respect for each nation's sovereignty. Simultaneously, they also adopted the American Declaration of the Rights and Duties of Man, the first international statement of its kind.

Brigitte Weiffen holds a doctorate in political science from the University of Tübingen and is an assistant professor at the Department of Politics of Management at the University of Konstanz. She can be contacted at Brigitte.Weiffen@uni-konstanz.de.

The OAS Charter affirmed that one of the central purposes of the organization was "to strengthen the peace and security of the continent." According to Chapter VI of the Charter, the organization defines itself as a system of collective security, and from its very start, the creation of conflict resolution mechanisms was among the fundamental goals of the OAS.

Additionally, as a direct consequence of World War II, several treaties and conventions related to hemispheric security were issued for which the OAS is depositary. In 1945, at the Inter-American Conference on the Problems of War and Peace, held in Mexico City, representatives of

20 countries adopted the Act of Chapultepec, which called for the region to respond collectively to aggression against any American state. Two years later, this concept took form in the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (IATRA) signed in Rio de Janeiro. The IATRA, also known as Rio Treaty, was amended in 1975. However, this reform protocol never entered into force due to lack of ratifications, and several incidents, like the United States' active participation in the 1954 overthrow of the Guatemalan government and its 1962 Santo Domingo invasion, have undermined the credibility of this treaty as a security instrument (Fontana 2001, p. 42). As an additional instrument designed to regulate conflicts between American states, the American Treaty on Pacific Settlement was signed in Bogotá in 1948. It delineated formal mechanisms of conflict resolution which, however, have never been applied up to now (Kurtenbach, 2002b).

The OAS Charter also did not specify any measures or procedures to be adopted in case of an aggression, and during the Cold War, the organization was unable to respond to the ongoing conflicts in Central America and the frequent U.S. interventions in its "backyard". That is why it was regarded as politically irrelevant and entered into a long phase of agony during the 1970s and 1980s (Frohmann, 1995). Hence, the most important initiatives towards security cooperation did not occur before the 1990s, a fact that is attributable to the end of the Cold War as well as to (re-) democratization in most Latin American countries. Both factors set in motion a process of rethinking hemispheric security.

Regarded as politically irrelevant, the OAS entered into a long phase of agony in the 70s and 80s. The OAS Charter did not specify any measures to be adopted in case of an aggression, and the organization was unable to respond to the ongoing conflicts in Central America and the frequent U.S. interventions in its "backyard".

In the following section, the paper will outline the changes and developments in the regional security system triggered by the end of the Cold War and by the democratization of the OAS member states. Section 3 will then evaluate the security challenges the region is facing after the terrorist attacks of September 11, 2001. Both sections begin with a description of the major innovations in legal and institutional framework and subsequently discuss their significance. Section 4 assesses the problems and prospects for the future of the inter-American security system in the light of booming sub-regional organizations.

The End of the Cold War and the Inter-American Security System

Since its origins in 1948, the Organization of American States has expanded to include the nations of the English-speaking Caribbean and Canada, giving the OAS a broader perspective that encompasses the entire hemisphere. Nowadays, it has 35 member states, with English, Spanish, Portuguese and French as its official languages.

During the Cold War, the OAS was perceived as an instrument consolidating the hegemonic status of the U.S. As the Cold War intensified, U.S. security concerns and the desire to fight communism overshadowed all other foreign policy goals. In fact, in several instances, the U.S. government backed clearly anti-communist authoritarian regimes in the region and hindered or even abolished democracy (Shaw, 2004, 2007). Hence, the strategic framework of the Cold War consisted in the perception of a threat outside the hemisphere and the monopoly of the U.S. government in defining and identifying the enemy.

The post-Cold War world made a new content of the concept of regional security necessary (Hurrell, 1998, Sennes, Onuki & Oliveira, 2004). Anti-communism no longer served as a guiding principle. On the one hand, there still were traditional security threats that had to be addressed. While interstate war was a remarkably rare event in Latin America throughout the 20th century, there have nevertheless been a number of militarized interstate disputes or more subtle strategic or enduring rivalries result-

ing from undefined terrestrial and maritime border lines, from conflicts about resources or from competition for regional predominance (Child, 1985, Fuentes, 2008, Grabendorff, 1982, Mares, 2001). On

the other hand, the concept of regional security increasingly includes problems like drug-trafficking, international crime, migration and environmental degradation. Additionally, in the course of democratization in the region, security was defined as the collective defense of democracy and the improvement of civil-military relations, both of which are supposed to guarantee stability (for a discussion on the renewal of civil-military relations after military rule in Latin America, see f.ex. Agüero & Fuentes, 2009, Fitch, 1998, Mares, 1998, Millett & Gold-Biss, 1996).

Normative and institutional innovations in the 1990s

The 1991 meeting of the OAS General Assembly in Santiago, Chile is considered a turning point in regional relations (Fontana, 2001, p. 42, Vaky & Muñoz, 1993). At this meeting, the OAS member states committed to the renewal of the inter-American security system under the changed conceptual and political context after the end of the Cold War. During the 1990s, reforms of the existing legal instruments and institutions were enacted or at least envisioned, and several new legal instruments and institutions were created within and outside the framework of the OAS.

Legal instruments

The Latin American Nuclear Free Weapon Zone, established by the 1967 Treaty of Tlatelolco, dates back to the 1962 Cuban missile crisis and the sense of alarm created among states of the region that a superpower nuclear confrontation might occur on their soil. The Agency for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the

The 1991 meeting of the OAS General Assembly in Santiago is considered a turning point in regional relations. At this meeting, the OAS member states committed to the renewal of the inter-American security system under the changed conceptual and political context after the end of the Cold War.

Caribbean (Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina – OPANAL) is an inter-governmental agency created by the Treaty of Tlatelolco to ensure that the obligations of the treaty are met. However, the extension of the nuclear-free zone to the entire Latin America was realized only in 1994, after Argentina and Brazil had finally refrained from their nuclear programs and ratified or dropped their reservations regarding the Tlatelolco Treaty (Davies, 2004, pp. 57-58).

Important legal instruments created in the framework of the OAS during the 1990s included the Inter-American Convention against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Ammunition, Explosives, and other Related Materials, adopted in 1997, and the Inter-American Convention on Transparency in Conventional Weapons Acquisition. The latter convention was adopted in 1999, and its stated objective is to contribute to regional openness and transparency in the acquisition of conventional weapons by exchanging information regarding such acquisitions for the purpose of promoting confidence among the states in the Americas (Goldblat, 2003, p. 235).

Another frequently discussed topic was the future of the Inter-American Treaty on Reciprocal Assistance. The IATRA had already been signed before the foundation of the OAS, but had been incorporated into the OAS Charter as security instrument, applicable to the states that ratified it. According to observers from many member states, this collective defense and security arrangement has been largely inactive and is outdated and obsolete: Whenever an external threat occurred and the Treaty was invoked, the invocation merely consisted in declarations of solidarity, but never led to common action. From the perspective of some other states, however, among them the U.S., the IATRA is a useful tool and should stay in force (cf. Radseck, 2005, Shaw, 2004). Hence, as far as this Treaty is concerned, no reform attempts were made during the 1990s.

Institutions

While the OAS Charter and the Rio Treaty had been designed for collective security and collective defense in order to address threats among members as well as common external threats, institutional changes in the 1990s were characterized by a shift in focus towards cooperative security. Cooperative security arrangements deal with risks rather than with threats inside or outside the states that constitute it (Wallander & Keohane, 1999). In this type of arrangement, conflict management refers to confidence-building between rivals and measures to counter the risk of political instability.

The most important institutional innovation within the OAS on the way to a cooperative management of defense and security issues was the creation of the Committee on Hemispheric Security (CHS). Originally, it came into existence in 1992 as a special commission through the provisions of the 1991 OAS General Assembly. In 1995, it became a permanent organ. It is chaired by the Permanent Representative of one of the member states and holds meetings at least once a month. In general, the agenda of the CHS is determined by the mandates of the General Assembly. Its original task was to discuss and redefine the concept of security in the region. To this ends, it was commissioned to prepare a conference on security in the Americas, which finally took place in 2003. In addition, the Permanent Council instructs the CHS to consider and take action on those General Assembly resolutions that pertain to hemispheric security. The CHS might also take into consideration other resolutions that, according to its Chair, are directly related to its agenda.

Another important topic for which the OAS initially did not create a separate institution, but delivered a se-

ries of conferences and declarations are confidence- and security-building measures (CSBMs). To begin with, the objective of confidence-building measures is to contribute to the reduction, or in some cases, the elimination of the causes of distrust, tensions, and hostilities. Hence, confidence-building measures are the main tool to move from the logic of confrontation to the logic of cooperation (Donadio & Tibiletti, 1998, p. 108, Rojas Aravena, 1998, p. 136). Furthermore, confidence-building is also related to democracy: Confidence-building measures are useful devices for the management of civil-military relations in countries that, after a period of military rule, are still in the process of consolidating democratic institutions (Diamint, 2000). Since 1992, the General Assembly passed resolutions encouraging member states to carry out diverse types of CSBMs and to share information on the implemented measures with the other member states. Due to their own experiences with those measures, Argentina, Chile and Brazil took the lead in promoting the topic. A first

Additional steps toward hemispheric cooperation were taken outside the OAS. In 1994, the U.S. hosted the first Summit of the Americas, which was interpreted as a signal of departure from the former U.S. practice of unilateralism and support for authoritarian regimes and towards the promotion of democracy and cooperative politics in the region.

Meeting of Experts took place in Buenos Aires in 1994. Subsequently, the regional conferences in Santiago (1995) and San Salvador (1998) on CSBM issued declarations which, apart from some general considerations, formulated recommendations how to apply concrete steps towards confidence-building. The Declaration of Santiago of 1995 contains a set of eleven CSBMs whose application is highly recommended. The measures include the participation in international security and defense mechanisms, exchange of information concerning defense policies and military exercises, joint activities and cooperation of neighboring countries as well as peace education and courses for civilians and military personnel. In the Declaration of San Salvador of 1998, the list of recommended CSBMs was amended (Arévalo de León, 2002, Fontana, 2001, 2003).

Additional steps toward hemispheric cooperation were taken outside the OAS. In 1994, U.S. President Bill Clinton invited all presidents and prime ministers of the Americas to the first Summit of the Americas which took place in Miami. The Summit was interpreted as a signal of departure from the former U.S. practice of unilateralism and support for authoritarian regimes and towards the promotion of democracy and cooperative politics in the region (Fontana, 2003, pp. 173-175). In spite of its importance for cooperation, security issues were not part of the agenda of

the Miami Summit. This is why U.S. Secretary of Defense William Perry decided to convoke the first Defense Ministerial of the Americas Meeting, which was held in Williamsburg, Virginia, U.S., in 1995 and perpetuated bi-annually. Subsequent meetings took place in Bariloche, Argentina (1996), Cartagena de Indias, Colombia (1998), Manaus, Brazil (2000), Santiago, Chile (2002), Quito, Ecuador (2004), Managua, Nicaragua (2006), and the most recent one in Banff, Canada (2008). The Ninth Conference of Defense Ministers of the Americas will be held in Bolivia in November 2010. The Defense Ministerial does not take binding decisions, but is regarded as a noteworthy discussion forum where current hemispheric security and defense topics can be addressed. At the Second Defense Ministerial of the Americas in 1996, for instance, the ministers identified the lack of civilian experts in the field of defense and security as major obstacle to the civilian control of the armed forces. They decided to create the Center for Hemispheric Defense Studies, a civilian counterpart to the Inter-American Defense College, in order to train civilians for positions in defense ministries and parliamentary defense commissions.

Other hemispheric security institutions include the Inter-American Defense Board (IADB) and the Inter-American Defense College. The IADB was founded in 1942 with the purpose of coordinating the defense of the Americas during the Second World War. It is based in Washington D.C. and according to its statutes, conducted by a military representative of the United States. In contrast to TIAR, it had not been formally incorporated in the OAS structure. For a long time, the IADB did not have much significance since the member states did not want to equip it with operational capacity. Some OAS member states are not even members of the IADB, either because they do not have a military (as Costa Rica and some Caribbean states) or because the IADB was not considered sufficiently useful. During the 1990s, it was questioned whether these institutions were still needed. Many member states felt that the IADB constituted an exercise in military diplomacy relatively isolated from other dimensions of diplomacy and acted according to an outdated Cold War rationale. Others, like Argentina and Canada, proposed to integrate it into the OAS structure so as to make it a useful tool for peace and security (Escudé & Fontana, 1998, p. 59-60).

Besides the security mechanisms properly spoken, instruments designed for the promotion and defense of democracy can also be interpreted as means for conflict prevention and therefore as parts of the security system (Kreimer, 2003, Milet, 2004, Ramírez, 2004, p. 112, Shaw,

2004, Soto, 2004). Especially after the termination of civil wars, it is hardly possible to separate conflict mediation and peacekeeping from measures destined to establish and stabilize representative democracy (Muñoz, 1998, p. 14). The Santiago Commitment to Democracy and the Renewal of the Inter-American System, adopted at the OAS General Assembly in Santiago in June 1991, emphasized the member states' "inescapable commitment" to the defense of democracy in the region, and the accompanying Resolution 1080 set up procedures of collective action in the case of a "sudden or irregular interruption of the democratic political institutional process or of the legitimate exercise of power by the democratically elected government" in a member state. The Protocol of Washington, which was adopted at the Sixteenth Special Session of the General Assembly in 1992 and entered into force in 1999, added a new article to the OAS Charter, granting the organization the authority to suspend a member state whose democratically constituted government has been overthrown by force (Boniface, 2007, Gosselin & Thérien, 1999, pp. 179-180, Kreimer, 2003, p. 258). Later on, the defense of democracy instruments were merged into the Inter-American Democratic Charter, signed on September 11, 2001 (Cooper, 2004, Graham, 2002, Legler, 2007). With it, the OAS broadened its conception of what constitutes a democratic crisis to include not only irregular interruptions of the democratic political institutional process, but also any "unconstitutional alteration of the democratic order", a phrase applying specifically to undemocratic actions of democratically elected leaders.

Already in 1990, Canada as a new member of OAS had provided the leadership in the creation of the Unit for the Promotion of Democracy (UPD). Its main purpose is to provide advisory services and technical assistance to help OAS members develop democratic institutions and procedures. Additional mechanisms designed for conflict prevention and resolution and concomitant democracy building in the region are the "good offices" capacities of the Permanent Council and the Secretary General of the OAS as well as the inter-American system of human rights (Kreimer, 2003).

Discussion and evaluation

For the OAS, the end of the Cold War was an important turning point. In Latin America, the organization had always been perceived as an instrument employed by the United States to enforce their hegemonic interests. According to the international perception, until 1989 the OAS had hardly any influence and was widely regarded as useless. The end of the Cold War brought about the abolishment of the strategic framework whose main rationale was the fight against communism. Democratic transitions in most Latin American countries as well as the world-

wide movement towards regional integration were additional factors that pushed forward the revival of the inter-American system.

The legal mechanisms and institutions that were established in the 1990s were important steps toward security cooperation in the hemisphere; the advances with regard to arms control regimes and the initiation of confidence-building measures on the political as well as on the military level reduced insecurity in the region and contributed to the settlement of various bilateral rivalries (Hurrell, 1998b, Nolte, 2000). In spite of the advances in security policy, the OAS's most significant achievements with regard to the adoption of new norms and norm enforcement mechanisms were made in the area of democracy promotion, which also receives the bulk of attention in the international literature (Acevedo & Grossman, 1996, Arceneaux & Pion-Berlin, 2007, Boniface, 2002, 2009, Cooper & Legler, 2001, 2006, Hawkins, 2008, Hawkins & Shaw, 2008, Legler, Lean & Boniface, 2007, Levitt, 2006, Muñoz, 1998, Parish & Peceny, 2002, Schliemann, 2009, Weiffen, 2009). The fact that member states placed a strong emphasis on the principle of representative democracy signals a shift in priority away from the traditional principles of non-intervention and state sovereignty (Shaw, 2004, chapter 7).

In comparison to the degree of "democratic commitment" that was reached in the Western hemisphere, advances in the area of inter-American security cooperation appear limited (Fontana, 2003). Many institutional tasks necessary to reform the inter-American security system were not accomplished in the 1990s, and as progenies of the Cold War, its components appeared increasingly outdated. Although the plan to reformulate the concept of security was repeatedly stated, no conclusion on that matter could be reached. Hence, in spite of the noteworthy innovations described above, a lot of unfulfilled tasks remained. As the examples of the Inter-American Defense Board and the new initiative of the Defense Ministerial of the Americas demonstrate, consultations on defense and security issues tends to take place outside the OAS framework. This is an expression of Latin American persistent mistrust towards the U.S.: After their negative experiences with U.S. interventionism during the Cold War, Latin American governments still felt uneasy about cooperating with the U.S. in the field of security and defense, so that an initiative to create a forum comparable to the Defense Ministerial inside the OAS framework would most probably have met with their resistance (Bitencourt, 2003).

Hence, in the 1990s, the future of OAS as a regional security organization was still undefined. Despite the highly symbolic nature of the large number of summits and the declarations and instruments adopted, there was no shared vision with regard to fundamental characteris-

tics of post-Cold War security cooperation in the Western hemisphere. The U.S. Latin American policy during the 1990s put an emphasis on economic issues: The main goals were opening up Latin American markets and promoting hemispheric economic integration under the aegis of neoliberal economic policies (Carranza, 2009). Moreover, fostering and stabilizing democracy was a central aim. The main security issue on the U.S. agenda for the Americas, dating back to the 1980s, continued to be the fight against illegal drug trade. Three interconnected features related to the U.S. role in the hemisphere determined the limited progress in regional security (cf. Hirst, 2003, p. 57): Just like during the Cold War era, the power asymmetry between the United States and the rest of the region remained an outstanding characteristic. It meets with a lack of coordination of Latin American states vis-à-vis the dominant neighbor in the North. Additionally, the relative irrelevance of Latin America in U.S. global security considerations became increasingly obvious.

After September 11, certain features of the traditional hegemonic position of the U.S. in the hemisphere were revitalized: once again, the U.S. defined the enemy, and the Latin American states were supposed to act according to these definitions to avoid arousing tensions.

The 2001 Terrorist Attacks: New Challenges to Hemispheric Security?

While in the 1990s the countries in the Western hemisphere focused on democratization and economic transformations, security considerations and changes in security policy have once again become a frequently debated topic from 2001 onwards. From the perspective of the United States, multilateral cooperation in the Americas was not among its major concerns any longer, while at the same time the fight against terrorism became the top priority. Already in the 1990s U.S.-Latin American security cooperation had suffered from mutual distrust and a lack of shared visions. However, after the terrorist attacks of September 11, 2001 and the establishment of a new U.S. security doctrine, entailing the United States' inclination to use military force and to ignore the opinion of other actors in the international system, the gap between U.S. goals in security policy and the concerns of the rest of the region has widened (Fontana, 2003, p. 171). After September 11, there seems to be a move backwards to the U.S. hegemonic position of the Cold War: Instead of the fight against communism, the war on terrorism is now the most important policy goal, and other states are urged to partake in this mission.

Hence, September 11 had somewhat contradictory effects with regard to hemispheric security: On the one hand, U.S. attention shifted to other world regions and Latin America continued to lose importance. At the same time, certain features of the traditional hegemonic position of the U.S. in the hemisphere were revitalized: Once again, the United States define the enemy, and the Latin American states have to act according to these definitions if they do not want to evoke tensions.

Normative and institutional innovations after 2001

Legal instruments

Following the terrorist attacks of September 11, the OAS passed a resolution to strengthen the cooperation in the prevention and the fight against terrorism. In June 2002, the member states signed the Inter-American Convention against Terrorism, which offers a legal framework for cooperation efforts and exchange of information on this challenge. In April 2001 the Third Summit of the Americas had once again called for a thorough review of security issues in light of the up to date realities. The Declaration of Bridgetown, approved by the 2002 General Assembly, already featured a multidimensional approach to security, which was taken up by the Special Conference on Security, held in October 2003 in Mexico City. The Special Conference on Security issued a Declaration on Security in the Americas (2003) which affirms the countries' political will to help preserve peace through close cooperation and elaborates on the new concept of security:

Our new concept of security in the Hemisphere is multidimensional in scope, includes traditional and new threats, concerns, and other challenges to the security of the states of the Hemisphere, incorporates the priorities of each state, contributes to the consolidation of peace, integral development, and social justice, and is based on democratic values, respect for and promotion and defense of human rights, solidarity, cooperation, and respect for national sovereignty. (Declaration on Security in the Americas, paragraph 2.)

Paragraph 4 of the Declaration defines the "new threats, concerns, and other challenges of a diverse nature:

- terrorism, transnational organized crime, the global drug problem, corruption, asset laundering, illicit trafficking in weapons, and the connections among them;
- extreme poverty and social exclusion of broad sectors of the population, which also affect stability and democracy. Extreme poverty erodes social cohesion and undermines the security of states;

- natural and man-made disasters, HIV/AIDS and other diseases, other health risks, and environmental degradation;
- trafficking in persons;
- attacks to cyber security;
- the potential for damage to arise in the event of an accident or incident during the maritime transport of potentially hazardous materials, including petroleum and radioactive materials and toxic waste; and
- the possibility of access, possession, and use of weapons of mass destruction and their means of delivery by terrorists.”

The particularity of the Declaration on Security is that the “multidimensional” approach is much broader than the concept of security commonly referred to in international relations (Radseck, 2005, pp. 59-61). Apart from traditional security threats, like territorial and boundary disputes, this concept encompasses non-traditional security threats, such as terrorism, drug-trafficking, arms trade and contraband, migration and natural disasters. Moreover, it also includes aspects of internal security. According to the definition, genuinely socioeconomic problems like poverty and diseases are perceived as security concerns. Hence, the Declaration on Security introduces a concept of comprehensive security, including challenges conventionally regarded as non-military. Some of those non-military risks, especially migration, drug-trafficking and environmental degradation, had already been on the agenda of the inter-American security system for many years (Hirst, 2003). However, the novel aspect about them is that governments increasingly realize their transnational scope and impact. More precisely, these challenges are “intermestic”, meaning that they simultaneously affect international and domestic security. They are complex insofar as each challenge is linked to other security-relevant phenomena and the countries are affected to a different degree, which complicates the search for a concerted response. Traditional “hard power” responses prove to be less effective anyway. Another new aspect is the involvement of non-state actors (cf. Tulchin, 2005, pp. 101-104). The main rationale behind this broad security concept is to represent the wide range of security risks and concerns relevant for the different sub-regions and thus to exert an integrative function. In this manner, the Declaration tries to depict an alternative to the traditional U.S. unilateralism. At the same time, the principle of collective security guarantees that states help and support each other in dealing with their specific challenges, even if they are not affected themselves (Bitencourt, 2001). The combination of a multifaceted security concept and a collective encounter with the threats and risks is

what distinguishes the “multidimensional, flexible and cooperative” security architecture.

Whether the multidimensional security concept is an integrative and useful innovation or a dangerous inflation of the security term is highly contested. Kincaid and Gamarra (1996) offer a model of security that encompasses three distinct categories: National security includes preparation for and response to threats to the state’s territory, institutions and sovereignty and is traditionally handled by the military. Citizen security requires the response to an array of threats to individual citizens and lies within the responsibility of law enforcement agencies. Public security denominates a gray area between national and citizen security. It involves threats to the public at large that can quickly overwhelm law enforcement agencies and thus require military resources and expertise. Most of the non-traditional security threats mentioned in the Declaration on Security in the Americas (except for social problems like extreme poverty and social exclusion, or diseases such as HIV/AIDS and other health risks) fall into the category of public security: organized crime (drugs, arms, trafficking in persons etc.), terrorism/weapons of mass destruction, guerrillas/insurgencies, illegal migration, natural and manmade disasters, extreme political instability, and border violations (Collier, 2006, p. 15). Additionally, these threats might exceed the capacities of internal law enforcement agencies due to their transnational character.

However, due to the creation of this new category, the separation between internal security and external security or rather defense is increasingly obliterated. The security term becomes diffuse and limitless, which means that social problems or political polarization can easily be defined as security threat and hence become militarized. The “securitization” of internal problems and conflicts also wipes out the boundary between the spheres of competence of armed forces and internal law enforcement agencies. An amalgamation of military and police responsibilities and in particular an expanded scope of functions for the military is very delicate and dangerous, taking into account the long Latin American history of military interventions in politics (Chillier & Freeman, 2005, Nolte, 2004, pp. 79-80, Tulchin, Benítez Manaut & Diamint, 2005, p. 19, Villagra Delgado, 2003, pp. 8-9).

Representatives of the U.S. military as well as some think tanks, on the contrary, strongly argue in favor of tightly intertwining police and military tasks in Latin America. Some actually advocate the abolishment of the legal separation between those spheres of influence. Sure enough, some of the transnational security threats, in particular organized crime and terrorism, indeed exceed the capacities of the police forces, and it is doubtful whether the strict separation between their internal competences

and the external tasks the military is in charge of can be upheld in the future. Still, it has to be carefully delineated in which fields it makes sense to draw on the military and in which issue areas the armed forces should rather not be granted additional influence (Rojas Aravena, 2005, Villagra Delgado, 2003, pp. 8-9).

Institutions

In the new millennium, the OAS continued its trajectory toward cooperative security initiated in the 1990s, but at the same time reinforced its efforts in the areas of collective security and defense. The Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs is an OAS organ in security policy already included in the OAS Charter. However, it does not meet on a regular basis, but can be convoked upon request of any member state to deal with problems of an urgent nature (Shaw, 2004, Stoetzer, 1993, p. 167). Throughout the past decade there have only been a few meetings: Two of them took place in 2001, addressing the terrorist acts perpetrated within the territory of the United States on September 11, and the most recent one occurred in reaction to the incursion by Colombian military forces and police personnel into the territory of Ecuador in March 2008. Triggered by 9/11, even the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, which had not been used for a long time, was reactivated. Primarily, it implied a declaration of solidarity with the United States.

The Inter-American Defense Board (IADB) had already existed before the OAS was founded in its current form, but after the process of democratization in the Americas, the IADB was more and more regarded as part of the OAS family. The IADB's personnel consist mostly of military of-

CHS formed the Working Group to Conclude the Analysis of the Juridical and Institutional Link between the OAS and the Inter-American Defense Board. As the IADB was primarily a military body, the problem of civil-military relations had to be discussed in order to convert it into an entity of the OAS and to define its level of subordination. The new statutes of the IADB, finally approved in March 2006, establish a juridical and organizational link to the OAS, in particular a close collaboration between the IADB and the CHS, and develop new ideas on how to use the IADB. The functions of the IADB will be confined to technical advisory services in the field of military and defense, whereas it is not permitted to perform functions of an operational nature. Further activities include demining in Central America and the development of educational programs on regional security. It has also been instructed to administrate an inventory of confidence- and security-building measures in the hemisphere and to report on the application of these measures upon request. The fact that the reports are to be sent to the IADB brings up the problem that not all OAS member states are members of the IADB as well. However, as the new statutes establish that states may also send civilian representatives to the IADB, those states that do not have a military or refused to participate in a purely military environment are now enabled to join. Since the link between the IADB and the OAS is a very recent achievement, it will be interesting to see how it will evolve in the future.

During the past decade, the OAS has also created new measures of conflict resolution: The Fund for Peace was established by the OAS General Assembly meeting in Windsor, Canada in June 2000, in order to address boundary disputes which still pose a risk to hemispheric security (cf. Fuentes, 2008, Mares, 2008). This mechanism provides financial resources to member states in order to support the peaceful resolution of territorial disputes. From 1999 to 2003, the Fund for

Peace brokered agreements to resolve disputes between Belize and Guatemala, Honduras and Nicaragua, and El Salvador and Honduras. In 2004, the OAS also initiated a Special Program for the Promotion of Dialogue and Conflict Resolution as part of the Unit for the Promotion of Democracy. After a substantial restructuring of the OAS General Secretariat, those conflict resolution instruments are now administered by the Department of Sustainable Democracy and Special Missions, which is part of the Secretariat for Political Affairs. Since 2005, the Department has coordinated special missions to Bolivia where it accompanied the electoral process, Ecuador where it assisted

The particularity of the Declaration on Security adopted at the Special Conference on Security held in 2003 in Mexico City is the concept of “multidimensional security”, which is much broader than the concept of security usually referred to in international relations.

ficers, typically in the rank of Colonel. Due to its character as military organization and its location in Washington D.C., it has always been dominated by the U.S. The IADB mainly served as forum for exchange between the militaries of the hemisphere, but apart from this “social” function, it had a very low performance. During the 1990s, the need to clarify the juridical and institutional relationship between the IADB and the OAS was repeatedly voiced. The Special Conference on Security requested the CHS to maintain regular contact with the authorities of the IADB in order to determine the norms that govern the mandate of the IADB and its relationship to the OAS. Thence, the

with the re-establishment of the Supreme Court of Justice, Haiti where it provided technical assistance for the 2006 elections and Nicaragua where it facilitated the dialogue after intra-governmental conflict. In 2004, it set up the first genuine OAS peacekeeping mission, consisting of a staff of more than 100 civilian experts, to support the peace process in Colombia.

With respect to confidence- and security-building measures, in 2002 an OAS General Assembly resolution convened another Meeting of Experts as follow-up to the first Meeting of Experts in Buenos Aires (1994) and the regional conferences of Santiago (1995) and San Salvador (1998) on confidence- and security-building measures in order “to evaluate implementation and consider next steps to further mutual confidence” and “to transmit the conclusions and recommendations of the Meeting of Experts to the preparatory body of the Special Conference on Security as a contribution to the preparation of that Conference.”

The “securitization” of internal problems and conflicts also wipes out the boundary between the spheres of competence of armed forces and internal law enforcement agencies.

At this Meeting of Experts, which took place in February 2003 in Miami, the participants formulated new recommendations building upon the recommendations in the Declarations of Santiago and San Salvador. The Consensus of Miami, which was submitted to the Special Conference on Security, contains two extensive lists of “military” as well as “general” CSBMs. Furthermore, an “Illustrative List of CSBMs” was compiled which identifies measures for future consideration and which for the first time attempts a systematic classification of CSBMs into diplomatic and political measures, educational and cultural measures, and military measures. The document also addresses the need to develop cooperative measures confronting the new security threats and challenges. Moreover, the experts recommended to use the CHS for further investigation on CSBMs. Accordingly, the Declaration on Security mandated the CHS to constitute itself as Forum on Confidence- and Security-Building once a year, in order to review and evaluate existing CSBMs and to consider and propose new ones. The first meeting of this kind took place in April 2005; the second one was held in November 2006, the third meeting of the Forum was in March 2008, and the fourth one is scheduled for November 2010. Additionally, the Consensus of Miami suggests asking the countries for reports on the CSBMs they have carried out. It is desirable to monitor the implementation of agreed CSBM through the exchange of information, for which the CHS as well as the OAS Information System (OASIS) could provide

an appropriate tool. The General Assembly has urged all member states to provide to the Permanent Council, through the CHS, information on their ongoing CSBMs, so as to facilitate the preparation of the systematic inventory of these measures. It has also invited the Inter-American Defense Board to provide advisory and consultative services on CSBMs of a military nature and to keep an updated inventory.

As it had fulfilled its original task, namely the preparation of the conference on Security in the Americas and the redefinition of the concept of security, the mission of the CHS changed after 2003: It is now responsible for the follow-up on and the implementation of the Declaration on Security in the Americas. Although other institutions, such as the Defense Ministerial of the Americas and the meetings of the armed forces’ General Staff, are deemed more important for the concrete planning of future confidence-building measures between the militaries of the region, the

Committee’s important task is to increase transparency through the collection and distribution of information on all types of CSBMs. When constituting itself as Forum on Confidence- and Security-Building, the CHS has to consider new CSBMs, which in the future might also take place between internal security forces in order to cope with

new security threats. Additionally, the CHS publishes the OAS Roster of Experts in Confidence and Security Building Measures, which, as of July 2009, lists experts from 16 member states. Moreover, the Committee is in charge of collecting information on the member states’ defense spending and weapons acquisition. The annual General Assembly resolutions ask them to provide this information in compliance with the two regional and global arms control measures, namely the Inter-American Convention on Transparency in Conventional Weapons Acquisition and the United Nations Register of Conventional Arms and United Nations Standardized Reporting of Military Expenditures.

During the 2005-2006 sessions, the majority of the Committee’s meetings dealt with the establishment of the link between OAS and the IADB. Another important issue in 2005 and 2006 were natural disasters, a topic usually brought forward by the Caribbean countries, and reinforced by the impact of hurricane Katrina. The 2006-2007 as well as the 2007-2008 agendas addressed many issues that had been postponed due to the intense negotiations over the IADB. In the field of traditional security, the CHS regularly holds sessions on nuclear nonproliferation, discussing the consolidation of the regime established in the Treaty of Tlatelolco, as well as disarmament and nonproliferation in general, such as the meetings of the states parties of the Inter-American Convention on Transparency

in Conventional Weapons Acquisitions. In the field of new security threats, besides follow-up meetings evaluating the implementation of the Declaration on Security, there are regular meetings and working groups that address public security, transnational organized crime, the problem of criminal gangs, and natural disaster reduction and risk management. Additionally, the CHS also follows up on other security-related OAS activities, such as the work of the Inter-American Committee against Terrorism (CICTE) and the Inter-American Drug Abuse Control Commission (CICAD).

Combating terrorism had already been part of the agenda of the hemispheric security system ever since the first Summit of the Americas. The initial reasons to deal with the topic were the bomb attacks on the Israeli Embassy and a Jewish community center in Buenos Aires in 1992 and 1994, respectively. At the 1994 Summit of the Americas, the heads of state decided to hold a special conference on terrorism which took place in 1996 and adopted an action plan. At a follow-up meeting in 1998, it was decided to create the CICTE, which was formally set up by the June 2001

Due to its character as a military organization and its location in Washington, D.C., the Inter-American Defense Board has always been dominated by the U.S. It has served mainly as a forum for exchange between military officers, but apart from the “social” function, it had a very low performance.

OAS General Assembly. CICAD had already been formed in 1986, which illustrates that drug-trafficking is one of the oldest and most persistent non-traditional security threat the Americas are facing. In the 1990s, new provisions regarding money laundering were created.

During the past years, the OAS General Secretariat was substantially restructured, giving way for the creation of a Secretariat for Multidimensional Security which addresses traditional as well as non-traditional threats. The Secretariat comprises three departments: the Department of Public Security, which deals with topics like organized crime, public safety, the removal of landmines, the Executive Secretariat of CICAD, concerned with drug-trafficking and related criminal activities, and the CICTE Secretariat, which is concerned with the fight against terrorism and increasingly provides training and coordination of anti-terrorism activities.

Discussion and evaluation

The new millennium brought further steps toward a new security architecture in the Americas (Franko, 2003). The OAS and the other elements of the inter-American

security system remain an important forum for security cooperation. By means of its Declaration on Security, the OAS has significantly contributed to a region-wide discussion and definition of new security challenges. At the same time, it has continuously addressed traditional security threats in the framework of its CHS and by the numerous initiatives regarding CSBM, and has even accomplished the incorporation of a forum for military exchange and cooperation, the IADB, into the OAS institutional structure.

Having said that, the heterogeneity of the region as reflected in the broad security concept and the exceptional power position of the United States pose into question the possibility of close security cooperation. One can identify two stages in US post Cold War policy towards Latin America and the Caribbean, the terrorist attacks of September 11, 2001 being the turning point between them (Vilas, 2005, p. 391). Whereas during the 1990s U.S. Latin American policy focused on political and economic liberalization, in the aftermath of September 11, fighting terrorism became the central objective of the U.S. government. Many authors argue that the war against terrorism initiated

by the George W. Bush administration in 2001 generates the impression that the strategic framework of the Cold War was revitalized (Carranza, 2009, Kurtenbach,

2002a, Lowenthal, 2009, Tulchin 2005, p. 98). One symptom of this is the tendency of “securitization”, which becomes manifest in the utilization of the military for purposes of internal security. Another symptom is the fact that once more the U.S. defines who is the enemy and thence assumes the role of a hegemonic power in the hemisphere. It imposes its policy priorities and focuses exclusively on the topic of its own major concern, terrorism, losing out of sight other urgent problems of the region (cf. Hirst, 2003, pp. 62-63, Tulchin, 2005, p. 110, Weeks, 2006). The ability of the U.S. to impose its views on the region is facilitated by its power to determine with which governments it collaborates and with which ones it does not, according to compliance with U.S. political goals, one possible selection criterion being the willingness to use the military for the fight against terrorism.

It has been argued that the multidimensional security concept advocated in the Declaration on Security not only generates the dangerous tendency to redefine economic, social or political problems as security risks, but also bears a striking resemblance to the U.S. National Security Strategy (NSS) adopted after the 2001 terrorist attacks (Vilas, 2005, pp. 395-396). The NSS identified “new threats” that are di-

rectly headed towards United States' domestic security. In this context, the inclusion of social and ecological as well as institutional issues together with terrorism, drug trafficking and organized crime is worth noting. "New threats" no longer flow from actions implemented, encouraged or tolerated by "rogue states", but also from private actors. However, as far as Latin America is concerned, the NSS also contained some elements of continuity (Vilas, 2005, pp. 396-397): Its main objective was Latin American and Caribbean alignment with US global interests in political and economic matters. Additionally, the war on drugs was mentioned as a major issue in the hemisphere.

In spite of the strong influence of U.S. security concerns, the characteristic feature of the Declaration on Security is that it expresses the heterogeneity of threat perceptions in the region. Terrorism, for example, is not considered a security risk everywhere in the hemisphere to the same degree. For the majority of Latin American countries, international terrorism does not pose an imminent threat. Anyhow, in compliance with the collective defense paradigm, most states chose to collaborate with the United States on this score. A case in point is the "triple border" between Argentina, Brazil and Paraguay, where these adjacent countries primarily worry about transnational crime such as contraband and money laundering, but also agreed to combat terrorism jointly with the U.S. who targeted the area as a retreat for Islamic terrorists. For the Central American and Caribbean states which are increasingly affected by climate change and recurrent hurricanes, natural disasters pose a severe security concern, whereas other countries see no need to address them as challenges to security. The Andean countries, in turn, are affected by illegal drug trade and related crime as well as by the internal instability resulting from this sordid business. As mentioned before, the U.S. do not hesitate to advocate and actively support the deployment of the armed forces as a means to fight internal and intermestic threats. Especially the Latin American countries that are or in the near past have been affected by guerilla warfare and drug-trafficking follow suit. In contrast, the Southern Cone countries advocate a strict separation between internal security and defense. After the end of their military dictatorships, they have struggled hard to constrain the armed forces' sphere of activity and to prevent their interference in domestic politics and they worry that these achievements might be put into question by the broad hemispheric security concept (Pion-Berlin, 2005).

Barack Obama's opening statement at the fifth Summit of the Americas in Trinidad and Tobago in April 2009 heralded a change toward a greater emphasis on multilat-

eral diplomacy and genuine consultation with partners in the hemisphere. However, there was no radical shift with respect to hemispheric security policies. Given other foreign policy priorities inherited from its predecessor and the budgetary pressures it faces after the global financial crisis, the Obama administration is unlikely to give more aid money or even attention to Latin America. Moreover, there have not been any major personnel or organizational changes in the US Southern Command, the military unit responsible for security cooperation with Central and South America, which means that there is continuity in many aspects of its mission, such as the "counter drug/counter narcoterrorism" programs for Colombia, Mexico and Central America. For reasons of pragmatism as well as principle, Obama would be wise to elevate the importance of the OAS. A broad range of hemispheric concerns – including security and defense cooperation, the promotion of democracy and human rights, trade, immigration, drugs, and the environment – can be usefully addressed in the organization. Indeed, the OAS is precisely the right forum to air important policy differences on such contentious issues involving the US, Canada, and the countries of Latin America and the Caribbean. It also has developed methodological expertise in each of these issue areas.

The Effectiveness of the Inter-American Security System: Current Problems and Prospects for the Future

Some observers criticize the OAS security arrangements in general and argue that the effectiveness of inter-American treaties and declarations is limited (Diamint, 2004): An increasing number of agreements, meetings

Whereas during the 1990s U.S. policy to Latin American focused on political and economic liberalization, in the aftermath of September 11 fighting terrorism became the central objective of the U.S. government.

and summits are managed by a limited number of officers with precarious resources. Some of the policies accorded at presidential meetings are mere personal commitments, which means that they remain government instead of state policy and are abolished as soon as a new political party takes office. In various cases, the executive branches, for example the ministries of defense, do not have the power to enforce new hemispheric directives geared towards the military. Additionally, the OAS is weak when it comes to concrete measures of conflict resolution. It can provide political support for a democratic government under assault and condemn transgressions of the constitutional order, but it does not have the means to carry out strong economic sanctions, let alone military interventions.

The low effectiveness of its instruments as well as the problems generated by the subjective and multifaceted nature of the term “security” in the Western hemisphere lead to frequent calls for reforms of the inter-American security system (Bitencourt, 2003, Radseck, 2005). However, in spite of its limitations, the OAS is the only regional security organization recognized and accepted by all countries of the hemisphere. With the Rio Treaty and the IADB, it disposes of the sole multilateral security architecture, and with CICAD and CICTE it also hosts specialized organizations covering the new, intermestic security threats. It is also obvious that the United States foster collective action through the OAS bodies, as there is no competitive institutional framework. It is even arguable whether the OAS would still exist had the U.S. not been a member state. In spite of all mistrust and suspicion against the regional hegemonic power, Latin American politicians have always been interested in the OAS as a forum where they can exchange opinions with U.S. government representatives and directly communicate their views and concerns to their northern neighbor.

Much of the critique raised against the OAS actually derives from a comparison with other, more advanced regional security organizations such as NATO. Compared

Barack Obama’s opening statement at the fifth Summit of the Americas in Trinidad and Tobago in April 2009 heralded a change toward greater emphasis on multilateral diplomacy and genuine consultation with partners in the hemisphere. However, there was no radical shift with respect to hemispheric security policies.

with the NATO, of course, the OAS appears highly ineffective. However, not all regional security organizations necessarily have to model themselves on the NATO, and in the case of the OAS, there are even good reasons why it should not develop in that direction: According to Mares (1997, p. 218), no regional organization in the Americas that has the United States as a member should have a military capacity. U.S. resources would just overwhelm everyone, and the group would fall under its control. Hence, Mares (1997) states that collective inter-American security schemes in terms of defense integration are inappropriate.

This leads to the question how to classify the inter-American security architecture. In his analysis of regional security problems, Barry Buzan (1991, pp. 186-229) describes the regional level of analysis as an intermediary level between the state and the international system as a whole. In the international system, a regional system mediates between global and local security dynamics. A region should not be considered as an arbitrarily-defined set of countries, but as a distinct system of states closely

united by geographical vicinity, and whose security relations are so significant as to establish the location of boundaries with other regional formations. In order to find an analytical device for identifying and delineating regional formations, Buzan introduces the term “security complex”, defined as “a group of states whose primary security concerns link together sufficiently closely that their national securities cannot realistically be considered apart from one another” (Buzan, 1991, p. 190). Members of a security complex are often linked by what Lake (1997, p. 31) refers to as a “security externality”. He describes a regional security complex as a set of states affected by at least one trans-border, but local, externality that emanates from a particular geographic area. If the local externality poses an actual or potential threat to the physical safety of individuals or governments in other states, it produces a regional security system or complex. While the Western hemisphere is united by geographical proximity and clear distance from other regional formations, the other criteria for a regional security complex are not fulfilled: Security concerns à la Buzan and local, trans-border externalities in line with Lake’s terminology link together subsets of countries within the region, but not the region as a whole.

In the OAS Charter, the organization is referred to as a

system of collective security. Rooted in the principle of “all for one and one for all”, collective security is a coalition-building strategy whereby a group of nations agree not

to attack one another. Furthermore, the concept of collective defense, which is articulated by the Rio Treaty, implies the defense of each nation against aggressions by external enemies. While collective security and collective defense will remain unrealizable goals and probably should remain so due to the heterogeneity of threat perceptions and the power asymmetry between member states, the changed global and regional context allows the nations of the Western hemisphere to pursue cooperative security. Unlike collective defense and security, cooperative security is not based on a common threat perception. The concept also accepts the reality of diverging security concepts and of an unequal degree of intensity of collaboration and alliances within the region. A cooperative security system is restricted to defining security, discussing risks, and the promotion of peaceful change based on agreed-upon norms, rules and procedures.

This description aptly characterizes the OAS and its activities in the security realm. The OAS’s main achievement is the extension of its essential principles, in particular de-

mocracy, human rights, and peaceful conflict resolution, to the entire hemisphere and the vitalization of the mere declaratory norms by the adoption of a number of new monitoring and norm enforcement instruments and specialized organizations. When assessing only its most visible and thoroughly symbolic activities, it still appears to be a predominantly intergovernmental organization. However, the vast array of new institutions, even if their effect on security and defense policies adopted by the nation states is minimal, have made consultations of functionaries on the lower levels of state bureaucracy a more frequent occurrence in between Summits and General Assembly meetings (Dembinski, Freistein & Weiffen, 2006, Franko, 2003). In political day-to-day business, the OAS functions as a discussion forum creating awareness of other countries' and sub-regions' security concerns. The establishment of trans-bureaucratic networks which resulted from the establishment of new legal instruments and institutions in the inter-American security system and lead to frequent contacts between functionaries in security and defense

In spite of the mistrust and suspicion against the hegemonic power, Latin American politicians have always been interested in the OAS as a forum where they can exchange opinions with American representatives and directly communicate their views and concerns to the U.S. government.

policy can be regarded as a value in itself.

The heterogeneity of the region, however, impedes steps toward more substantial defense cooperation, let alone defense integration. The diversity of interests of the member states and the close cooperation between certain sub-regional groups is often regarded as a problem of the OAS, entailing its low capacity to act. In fact, there are many questions where a region-wide consensus is difficult, if not impossible to achieve. This results in compromises like the Declaration on Security, where all states and sub-regions were able to peg down their particular definition of security. In consequence, joint hemispheric declarations usually have a high symbolic value, but a low applicability and assertiveness. In terms of practicability of the adopted collaboration measures, sub-regional and bilateral cooperation mechanisms seem to be more efficient than hemispheric initiatives. Some of them are an expression of the Latin American states' disappointment with the OAS and other hemisphere-wide institutions such as the Free Trade Area of the Americas (FTAA) project, and hence explicitly pursue alternative models of regional integration excluding the U.S. Some sub-regional integration schemes and agreements, such as the Common Market

of the South (Mercosur), the Andean Community, the Central American Integration System, the Rio Group and the new Union of South American Nations (UNASUR) have seen significant advances since the 1990s. They usually had a more direct impact on national policies and were sometimes more successful in the resolution of conflicts and crises: During its summit in 2008, the Rio Group settled the dispute caused by the border skirmish between Ecuador and Colombia, while UNASUR played a key role as a mediator in the 2008 secession crisis in Bolivia and the diplomatic crisis between Colombia and Venezuela in mid-2010. In direct competition with the OAS, UNASUR has established the South American Defense Council as a mechanism for regional security and defense. The intention is not to form a NATO-like alliance, but a cooperative security arrangement, enhancing multilateral military cooperation, promoting confidence- and security-building measures and fostering defense industry exchange.

The overlap of security institutions in the Americas can be termed a multilevel security architecture. According to Tulchin, Benítez Manaut and Diamint (2005, pp. 22-23), there are five levels or contexts in which security policies in the Americas can be analyzed: the international, hemispheric, sub-regional, bilateral and national level. On the international level, geographical unity suggests that the Western hemisphere is a regional system characterized by interdependence in economic and security realms. In fact, the Americas are often viewed as an entity when examining their relation to other world regions like Asia or Europe or when diagnosing its general affiliation with "the West". However, on the hemispheric level, the problem of power asymmetry within the region is obvious. The hemisphere consists of a superpower lumped together with one of the most unimportant world regions in a strategic sense. This imbalance yields the disproportionate influence of the United States as regional hegemon and also creates difficulties regarding the implementation and continuation of hemispheric conventions and agreements.

On the sub-regional level, we find the hemisphere divided into several sub-regions – North America, Central America and the Caribbean, the Andean countries and the Southern Cone –, which are rather homogeneous and share the same problems. Therefore, several sub-regional organizations have developed, and although many of them were originally designed as economic integration schemes, they have increasingly addressed security as well. The members of the Central American Integration System signed the Framework Treaty on Democratic Security in Central America in 1995. In the Andean Community, steps toward security cooperation, such as confidence building mea-

tures and the exchange of information between the armed forces, had been envisioned already in 1989. In 1998, the Southern Cone countries signed the Political Declaration of Mercosur, Bolivia and Chile as a Zone of Peace.

On the bilateral level, some countries, in particular Argentina, Chile and Brazil, have achieved the settlement of rivalries dating from colonial times and have built up bilateral cooperation mechanisms in defense and security matters, which, in some cases, are very effective. On the national level, certain commonalities between the states, usually not across the hemisphere, but within the sub-regions, are striking. Whereas some countries share a comparable legacy of military dictatorship and the need to reorganize civil-military relations, others are or were faced with similar internal conflicts and guerrilla warfare. These analogies between agendas were a main catalyst of bilateral and sub-regional cooperation.

Because of the multilevel structure, the asymmetry between the U.S. and Latin America on the hemispheric level could also constitute a chance. Compared to the Cold

On the bilateral level, some countries, in particular Argentina, Chile and Brazil, have achieved the settlement of rivalries dating from colonial times and have built up bilateral cooperation mechanisms in defense and security matters which, in some cases, proved very effective.

War era, the autonomy of Latin American countries and sub-regions has improved, thanks to their relations with other world regions and the new sub-regional integration schemes which decrease the OAS's leverage as Washington's "political tool in order to discipline Latin American governments" (Vilas, 2005, p. 390). While the shifting focus of US foreign policy can be interpreted as a downgrading of Latin America from a previously higher rank on the US foreign policy agenda, that lack of attention can also be understood as enlarging the room for maneuver for Latin American governments to advance alternative development strategies more in tune with the demands of their populations as well as building or strengthening intra-Latin American agreements at both governmental and civil-society levels (Franko, 2003, Vilas, 2005).

It is the responsibility of Latin American politicians and diplomats to take the lead and promote their interests in inter-American relations. As a hemispheric institution, the OAS and the inter-American security architecture can only be fully functional if member states' governments want it

to be so. Despite all reservations, dialogue and exchange of information on defense and security in the hemisphere have unfolded noteworthy dynamics since the 1990s. Due to the heterogeneity of security concerns in the region, not all the problems have to be solved on the hemispheric level and are often better addressed by sub-regional and bilateral institutions. At the same time, the inter-American security system which includes the U.S. and Canada performs valuable and complementary functions to the other, entirely Latin American forums and organizations. Both the U.S. and Latin American government take stock in the maintenance of close contacts and cooperation in defense and security matters through the inter-American institutions.

References

- ACEVEDO, Domingo E. & GROSSMAN, Claudio 1996: "The Organization of American States and the Protection of Democracy", in: FARER, Tom (ed.): *Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore/London: Johns Hopkins University Press, 132-149.
- AGÜERO, Felipe & FUENTES, Claudio (ed.) 2009: *Influencias y resistencias. Militares y poder en América Latina*. Santiago: Catalonia/FLACSO.
- ARCENEUX, Craig & PION-BERLIN, David 2007: "Issues, Threats, and Institutions: Explaining OAS Responses to Democratic Dilemmas in Latin America." *Latin American Politics and Society* 49 (2), 1-31.
- ARÉVALO de LÉON, Bernardo 2002: *Good Governance in Security Sector as Confidence Building Measure in the Americas: Towards Pax Democratica*. Conference Paper, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- BITENCOURT, Luis 2001: "Latin American Security: Emerging Challenges", in: KUGLER, Richard L. & FROST, Ellen L. (ed.): *The Global Century: Globalization and National Security*. Washington D.C.: National Defense University Press, 895-913.
- BITENCOURT, Luis 2003: "Security Issues and Challenges to Regional Security Cooperation: A Brazilian Perspective", (ed.): *Shaping the Regional Security Environment in Latin America. Perspectives from Argentina, Brazil, and Colombia*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 13-33.
- BONIFACE, Dexter S. 2002: "Is There a Democratic Norm in the Americas? An Analysis of the Organization of American States." *Global Governance* 8 (3), 365-381.
- BONIFACE, Dexter S. 2007: "The OAS's Mixed Record", in: LEGLER, Thomas, LEAN, Sharon F. & BONIFACE,

- Dexter S. (ed.): *Promoting Democracy in the Americas*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 40-62.
- BONIFACE, Dexter S. 2009: "Dealing with threats to democracy", in: COOPER, Andrew F. & HEINE, Jorge (ed.): *Which way Latin America? Hemispheric politics meets globalization*. Tokyo: United Nations University Press, 182-201.
- BUZAN, Barry 1991: *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. New York/London: Harvester Wheatsheaf.
- CARRANZA, Mario E. 2009: "The North-South divide and security in the Western Hemisphere: United States-South American relations after September 11 and the Iraq war." *International Politics* 46 (2/3), 276-297.
- CHILD, Jack 1985: *Geopolitics and Conflict in South America. Quarrels Among Neighbors*. New York: Praeger.
- CHILLIER, Gaston & FREEMAN, Laurie 2005: *Potential Threat: The New OAS Concept of Hemispheric Security*. WOLA Special Report, Washington D.C.: Washington Office on Latin America.
- COLLIER, Michael W. 2006: "The Hemispheric Security Agenda." *Hemisphere* 16, 14-17.
- COOPER, Andrew F. 2004: "The Making of the Inter-American Democratic Charter: A Case of Complex Multilateralism." *International Studies Perspectives* 5 (1), 92-113.
- COOPER, Andrew F. & LEGLER, Thomas 2001: "The OAS Democratic Solidarity Paradigm: Questions of Collective and National Leadership." *Latin American Politics and Society* 43 (1), 103-126.
- COOPER, Andrew F. & LEGLER, Thomas 2006: *Intervention Without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*. New York: Palgrave Macmillan.
- DAVIES, Simon J. 2004: "Community versus Deterrence: Managing Security and Nuclear Proliferation in Latin America and South Asia." *International Relations* 18 (1), 55-72.
- DEMBINSKI, Matthias, FREISTEIN, Katja & WEIFFEN, Brigitte 2006: *Form Characteristics of Regional Security Organizations: The Missing Link in the Explanation of the Democratic Peace*. Tübingen Working Papers No. 48, Tübingen: Institute for Political Science, Center for International Relations/Peace and Conflict Studies, <http://tobias-lib.uni-tuebingen.de/volltexte/2007/2966/pdf/tap48.pdf>.
- DIAMINT, Rut 2000: "Confidence-Building Measures in Latin America", in: Krepon, Michael, Newbill, Michael, Khoja, Khurshid & Drezin, Jenny S. (ed.): *Global Confidence Building. New Tools for Troubled Regions*. Houndmills/London: Macmillan, 225-226.
- DIAMINT, Rut 2004: "Security Challenges in Latin America." *Bulletin of Latin American Research* 23 (1), 43-62.
- DONADIO, Marcela & TIBILETTI, Luis 1998: "Strategic Balance and Regional Security in the Southern Cone", in: TULCHIN, Joseph S. & ROJAS ARAVENA, Francisco (ed.): *Strategic Balance and Confidence Building Measures in the Americas*. Stanford: Stanford University Press, 92-118.
- ESCUDE, Carlos & FONTANA, Andrés 1998: "Argentina's Security Policies. Their Rationale and Regional Context", in: Domínguez, Jorge I. (ed.): *International Security and Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 51-79.
- FITCH, J. Samuel 1998: *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- FONTANA, Andrés 2001: "Refunding Hemispheric Security: The Community of American States in the 1990s and Beyond." *Peace and Security* 32, 41-60.
- FONTANA, Andrés 2003: "Las relaciones de seguridad interamericanas", in: Grabendorff, Wolf (ed.): *La Seguridad Regional en las Américas*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia-Fescol / Fondo Editorial Cerec, 169-198.
- FRANKO, Patrice 2003: "Hacia una nueva arquitectura de la seguridad en las Américas", in: GRABENDORFF, Wolf (ed.): *La Seguridad Regional en las Américas*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia-Fescol / Fondo Editorial Cerec, 155-168.
- FROHMANN, Alicia 1995: "Politischer Konsens und kollektive Diplomatie: Von der Contadora zu Rio-Gruppe", in: MOLS, Manfred, HENGSTENBERG, Peter, KOHUT, Karlet al. (ed.): *Die internationale Situation Lateinamerikas in einer veränderten Welt: Ergebnisse der wissenschaftlichen Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerika-Forschung (ADLAF) vom 27.-29. Oktober 1993 in Freudenberg*. Frankfurt: Vervuert, 169-186.
- FUENTES, Claudio 2008: "Fronteras calientes." *Foreign Affairs Latinoamérica* 8 (3), 12-21.
- GOLDBLAT, Jozef 2003: *Arms Control. The New Guide to Negotiations and Agreements*. London: Sage.
- GOSSELIN, Guy & THÉRIEN, Jean-Philippe 1999: "The Organization of American States and Regionalism in the Americas", in: MACE, Gordon & BÉLANGER, Louis (ed.): *The Americas in Transition. The Contours of Regionalism*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 175-193.
- GRABENDORFF, Wolf 1982: "Interstate Conflict

- Behavior and Regional Potential for Conflict in Latin America.” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 24 (3), 267-294.
- GRAHAM, John W. 2002: *A Magna Charta for the Americas. The Inter-American Democratic Charter: Genesis, Challenges and Canadian Connections*. FOCAL Policy Paper FPP-02-09, Ottawa: Canadian Foundation for the Americas.
- HAWKINS, Darren 2008: “Protecting Democracy in Europe and the Americas.” *International Organization* 62 (3), 373-403.
- HAWKINS, Darren & SHAW, Carolyn M. 2008: “Legalising norms of democracy in the Americas.” *Review of International Studies* 34 (3), 459-480.
- HIRST, Mónica 2003: “Seguridad regional en las Américas”, in: GRABENDORFF, Wolf (ed.): *La Seguridad Regional en las Américas*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia-Fescol / Fondo Editorial Cerec, 25-80.
- HURRELL, Andrew 1998: “Security in Latin America.” *International Affairs* 74 (3), 529-546.
- KINCAID, A. Douglas & GAMARRA, Eduardo A. 1996: “Disorderly Democracy: Redefining Public Security in Latin America”, in: KORZENIEWICZ, Roberto P. & SMITH, William C. (ed.): *Latin America in the World Economy*. Westport: Praeger, 211-228.
- KREIMER, Osvaldo 2003: “Conflict prevention in the Americas: The Organization of American States (OAS)”, in: CARMENT, David & SCHNABEL, Albrecht (ed.): *Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion?*, Tokyo: United Nations University Press, 254-278.
- KURTENBACH, Sabine 2002a: “Lateinamerika und der 11. September 2001 - Rückkehr zu den Konfliktlinien des Kalten Krieges?” *Nord-Süd Aktuell* 1/2002, 103-110.
- KURTENBACH, Sabine 2002b: “OAS - Vom Instrument der US-Politik zur demokratischen Sicherheitsgemeinschaft?”, in: FERDOWSI, Mir A. (ed.): *Internationale Politik im 21. Jahrhundert*. München: W.Fink, 325-340.
- LAKE, David A. 1997: “Regional Security Complexes: A Systems Approach”, in: LAKE, David A. & MORGAN, Patrick M. (ed.): *Regional Orders. Building Security in a New World*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 45-67.
- LEGLER, Thomas 2007: “The Inter-American Democratic Charter: Rhetoric or Reality?”, in: MACE, Gordon, THÉRIEN, Jean-Philippe & HASLAM, Paul (ed.): *Governing the Americas. Assessing Multilateral Institutions*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 113-130.
- LEGLER, Thomas, Lean, Sharon F. & BONIFACE, Dexter S. (ed.) 2007: *Promoting Democracy in the Americas*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LEVITT, Barry S. 2006: “A Desultory Defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter.” *Latin American Politics and Society* 48 (3), 93-123.
- LOWENTHAL, Abraham F. 2009: “Renewing Cooperation in the Americas”, in: LOWENTHAL, Abraham F., PICCONE, Theodore J. & WHITEHEAD, Laurence (ed.): *The Obama Administration and the Americas. Agenda for Change*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 3-21.
- MARES, David R. 1997: “Regional Conflict Management in Latin America: Power Complemented by Diplomacy”, in: LAKE, David A. & MORGAN, Patrick M. (ed.): *Regional Orders. Building Security in a New World*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 195-218.
- MARES, David R. (ed.) 1998: *Civil-Military Relations. Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia, and Central Europe*. Boulder, CO: Westview Press.
- MARES, David R. 2001: *Violent Peace. Militarized Interstate Bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press.
- MARES, David R. 2008: “Los temas tradicionales y la agenda latinoamericana.” *Foreign Affairs Latinoamérica* 8 (3), 2-11.
- MILET, Paz Verónica 2004: “El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional.” *Pensamiento Propio* 19, 143-179.
- MILLETT, Richard L. & GOLD-BISS, Michael (ed.) 1996: *Beyond Praetorianism. The Latin American Military in Transition*. Miami: North-South Center Press.
- MUÑOZ, Heraldo 1998: “The Right to Democracy in the Americas.” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 40 (1), 1-18.
- NOLTE, Detlef 2004: “Neue Bedrohungsszenarien als Grundlage für eine neue Sicherheitsarchitektur in den Amerikas? US-amerikanische, lateinamerikanische und europäische Perspektiven.” *Brennpunkt Lateinamerika* 20/2004, 77-88.
- PARISH, Randall & PECENY, Mark 2002: “Kantian Liberalism and the Collective Defense of Democracy in Latin America.” *Journal of Peace Research* 39 (2), 229-250.
- PION-BERLIN, David 2005: “Sub-Regional Cooperation, Hemispheric Threat: Security in the Southern Cone”, in: FAWCETT, Louise & SERRANO, Mónica (ed.): *Regionalism and Governance in the Americas. Continental Drift*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave

- Macmillan, 209-227.
- RADSECK, Michael 2005: "El Sistema Interamericano de Seguridad: quo vadis? Posiciones del Cono Sur a la luz de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica", in: BODEMER, Klaus & ROJAS ARAVENA, Francisco (ed.): La seguridad en las Américas. Nuevos y viejos desafíos. Frankfurt/Main: Vervuert, 57-91.
- RAMÍREZ, Socorro 2004: "La prevención internacional de conflictos: Tendencias y riesgos a nivel global y hemisférico." *Pensamiento Propio* 19, 95-142.
- ROJAS ARAVENA, Francisco 1998: "Confidence Building Measures and Strategic Balance: A Step Toward Expansion and Stability", in: TULCHIN, Joseph S. & ROJAS ARAVENA, Francisco (ed.): Strategic Balance and Confidence Building Measures in the Americas. Stanford: Stanford University Press, 121-138.
- ROJAS ARAVENA, Francisco 2005: "Una comunidad de seguridad en las Américas: una mirada a la conferencia especial de seguridad", in: TULCHIN, Joseph S., BENÍTEZ MANAUT, Raúl & DIAMINT, Rut (ed.): El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI. Buenos Aires: Bononiae Libris, 171-186.
- SCHLIEMANN, Christian 2009: "Das Demokratiegebot in der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS)." *Verfassung und Recht in Übersee* 42 (3), 320-350.
- SENNES, Ricardo, ONUKI, Janina & OLIVEIRA, Amancio Jorge de 2004: "La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica." *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 18 (3-4), 3-26.
- SHAW, Carolyn M. 2004: *Cooperation, Conflict, and Consensus in the Organization of American States*. New York: Palgrave Macmillan.
- SHAW, Carolyn M. 2007: "The United States: Rhetoric and Reality", in: LEGLER, Thomas, LEAN, Sharon F. & BONIFACE, Dexter S. (ed.): *Promoting Democracy in the Americas*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 63-84.
- SOTO, Yadira A. 2004: "The Role of the Organization of American States in Conflict Prevention", in: SCHNABEL, Albrecht & CARMENT, David (ed.): *Conflict Prevention from Rhetoric to Reality. Volume 1: Organizations and Institutions*. Lanham: Lexington Books, 223-261.
- STOETZER, O. Carlos 1993: *The Organization of American States*. Second ed., Westport/ London: Praeger.
- TULCHIN, Joseph S. 2005: "Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio", in: TULCHIN, Joseph S., BENÍTEZ MANAUT, Raúl & DIAMINT, Rut (ed.): El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI. Buenos Aires: Bononiae Libris, 97-117.
- TULCHIN, Joseph S., BENÍTEZ MANAUT, Raúl & DIAMINT, Rut 2005: "Introducción", in: TULCHIN, Joseph S., BENÍTEZ MANAUT, Raúl & DIAMINT, Rut (ed.): El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI. Buenos Aires: Bononiae Libris, 15-37.
- VAKY, Viron P. & MUÑOZ, Heraldo 1993: *The Future of the Organization of American States*. New York: Twentieth Century Fund.
- VILAS, Carlos M. 2005: "Is There Any Room for Latin America in US Foreign Policy?" *Journal of Developing Societies* 21 (3-4), 389-402.
- VILLAGRA DELGADO, Pedro 2003: "Hemispheric Security: A Perception from the South", (ed.): *Shaping the Regional Security Environment in Latin America. Perspectives from Argentina, Brazil, and Colombia*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 1-11.
- WALLANDER, Celeste A. & KEOHANE, Robert O. 1999: "Risk, Threat, and Security Institutions", in: HAFTENDORN, Helga, KEOHANE, Robert O. & WALLANDER, Celeste A. (ed.): *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*. Oxford: Oxford University Press, 21-47.
- WEEKS, Gregory 2006: "Fighting Terrorism While Promoting Democracy: Competing Priorities in U.S. Defense Policy Toward Latin America." *Journal of Third World Studies* 23 (2), 59-77.
- WEIFFEN, Brigitte 2009: *Entstehungsbedingungen von Demokratien. Interne und externe Einflüsse im Vergleich*. Ba

Um debate acerca do padrão decisório em política externa no Brasil

Ariane Roder Figueira

O propósito desse artigo é compreender como se estrutura o processo de tomada de decisões em política externa no Brasil, não a partir da análise de seus microfundamentos, ou seja, como cada temática em particular é decidida no campo da política externa, mas sim conduzir a avaliação para uma abordagem mais macro, estrutural, que possibilite avaliar o comportamento dos atores com capacidade decisória. Após o levantamento de dados qualitativos e quantitativos para o período compreendido entre 1988-2007, as conclusões alcançadas indicaram um crescente aumento da participação de outros atores (Presidência da República, demais Ministérios e Congresso Nacional) em questões de política externa. A participação de um maior número de atores vem levando a uma mudança no padrão decisório dessa área no Brasil, anteriormente caracterizado como insulado e altamente concentrado no Itamaraty.

Palavras chaves: política externa, processo decisório, insulamento burocrático, instituições políticas brasileiras

A debate on patterns of decision making in brazilian foreign policy

The purpose of this paper is to understand how brazilian foreign policy decision making is structured, not from a micro-analysis perspective, that is, particular issues decided in the field of foreign policy, but rather a more macro, structural assessment, that allows to evaluate the behavior of actors with decision-making capacity. After survey data and qualitative information collected from 1988 to 2007, the findings indicate an increasing involvement of the other actors (the presidency, ministries and Congress) on decision making process in foreign policy which has led to a change in the pattern of decisions in this area in Brazil, previously characterized as insulated and highly concentrated in the Foreign Ministry.

Keywords: foreign policy, decision making, bureaucratic insulation, political institutions in Brazil

Um tema recorrente no debate acadêmico contemporâneo sobre a política externa brasileira é a partidarização que esta vem sofrendo no Brasil especialmente no governo Lula. Na visão de acadêmicos e alguns diplomatas, política externa deve ser encarada como política de Estado e não de governo, o que significa que as ações externas do país devem ser pensadas em longo prazo, com isenção de valores e regada de profissionalismo e pragmatismo. Em outras palavras, nessa visão, a política externa deve estar afastada dos interesses partidários de curto prazo, direcionada para grupos específicos da sociedade que compõem a base política do governo. Mas

Ariane Roder Figueira é doutora e mestre em Ciência Política pela USP e professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (CCJE).

esses argumentos sugerem algumas questões, quais sejam: existe política isenta de valores? O insulamento dos assuntos de política externa garante a representatividade dos interesses da Nação? Quais os mecanismos de controle social e político existentes para assuntos decididos em âmbito internacional?

Para refletir sobre esse assunto recorreremos a um debate clássico entre as perspectivas tradicionalista (ou estadocêntrica) e pluralista, ambas com visões antagônicas sobre o modo de se fazer política externa¹.

Este artigo é resultado de minha tese de doutoramento defendida em 2009 no Departamento de Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP). As informações presentes neste artigo foram apresentadas em formato preliminar no 7º Encontro da ABCP (2010).

A perspectiva tradicionalista (ou realista) trata os Estados como atores unitários e monolíticos, em que as decisões de política externa estão centradas exclusivamente nas mãos do Executivo, desconsiderando a interação entre os agentes domésticos como partícipes do processo de tomada de decisão. O pressuposto em que estiveram pautadas essas análises é que as decisões de política externa resguardam um diferencial significativo em relação às demais políticas públicas, devendo manter-se apartada dos interesses domésticos conflitivos para, com isso, tomar decisões que reflitam diretamente o interesse nacional. Por isso, o Chefe de Estado e seu representante imediato para assuntos de política externa (o Ministro de Estado) teriam que manter concentrado em suas mãos essas decisões, visto que as mesmas deveriam preservar seu caráter de continuidade, afastando-se das influências geradas pelas mudanças políticas internas e pelos diferentes grupos de pressão.

Essas abordagens de cunho tradicionalista² (realistas) que caracterizam estudos de política externa apenas a partir da inserção da unidade (Estado) no macro sistema internacional, destacam os fatores negativos de uma

A horizontalização decisória com o aumento da participação parlamentar nos assuntos de política externa passa a ser observada como um fator positivo, sendo garantia de representatividade democrática.

possível politização da política externa. Observam na opinião pública e nos atores não-estatais um desprovimento da racionalidade e das informações técnicas necessárias para a tomada de decisão em política externa, uma vez que são agentes suscetíveis a emoções momentâneas, sem considerar e nem mesmo conhecer o passado e futuro que compõem as relações diplomáticas entre países e que influenciam diretamente na decisão do Estado em âmbito internacional.

Assim, também aos parlamentares não há espaço para participação em política externa, pois não provêm de informações técnicas e conhecimento especializado sobre o assunto, além de estarem muito próximos aos interesses conflitantes da sociedade, descaracterizando, portanto, o interesse nacional, o qual, segundo essa visão, deve ser representado pela Chancelaria. Portanto, processos de formulação e decisão na área de política externa são relativamente desconsiderados, tratando o interesse nacional como um consenso captado pelo governista que irá representá-los no âmbito internacional.

Para a abordagem realista das relações internacionais,

o interesse nacional do Estado deve e está, portanto, orientado para o poder, sendo sua conduta permeada pelos constrangimentos e possibilidades externas. Desconsidera-se, com isso, as variáveis da política doméstica (interna) e sua relação com o ambiente internacional. Neste sentido,

personificam a figura do Estado tratando-o, sob o ponto de vista analítico, como uma estrutura racional e monolítica, ou seja, uniforme e homogênea, análogo ao modelo das “bolas de bilhar” que interagem como outras estruturas dessa mesma natureza dentro de um sistema (Morgenthau 2003).

Em oposição a essa visão, a tradição pluralista considera a multiplicidade de atores que interagem e influenciam as decisões internacionais adotadas pelos Estados, além de formarem uma rede complexa de relações transnacionais, ou seja, o Estado não pode ser considerado o único ator das relações internacionais. Com isso, observou-se a necessidade da formação de tradições teóricas que dessem conta de explicar qual o papel desses “novos” atores (Organizações Internacionais, organizações não-governamentais, empresas multinacionais, opinião pública, etc) para as relações internacionais e como os mesmos influenciam na formação da agenda externa dos Estados e na construção das preferências nacionais (ou do interesse nacional). Além disso, negam a tradição realista no que se refere ao foco de análise na segurança internacional e no desprezo a outros processos relevantes das relações internacionais, tais como os processos de cooperação entre os Estados cada vez mais frequentes e institucionalizados.

Essas novas abordagens têm como origem comum a busca pela compreensão da política a partir de seu processo de constituição, considerando uma diversidade de variáveis que influenciam diretamente na formação da agenda, no processo de escolha entre as alternativas decisórias e no próprio processo de implementação da política. Superam, com isso, as análises que consideram o Estado como um ator monolítico, em que o interesse nacional se confunde com o próprio interesse de Estado.

Nesta visão, o interesse nacional deve ser considerado como um vetor resultante flexível, mutável e fragmentado, sendo o interesse nacional interpretado como a somatória de interesses particulares em conflito, ou seja, toda decisão internacional do país irá gerar ganhadores e perdedores domesticamente. Nesta lógica, os pluralistas consideram como positiva a participação mais assertiva de parlamentares, opinião pública e atores não-estatais, já que as preferências nacionais constituídas no campo da política externa são resultantes das disputas internas e permeadas pelos constrangimentos e incentivos gerados pelo sistema internacional. Neste sentido, o processo

decisório de política externa é um complexo jogo de interação entre diferentes atores permeados por uma imensa gama de estruturas, seja do sistema internacional, sejam do doméstico, envolvidos em um processo dinâmico de interação (Hudson; Vore 1995).

Neste sentido, a horizontalização decisória com o aumento da participação parlamentar nos assuntos de política externa passa a ser observada como um fator positivo, sendo garantia de representatividade democrática. Além disso, Lisa Martim (2000) e Helen Milner (1997) defendem que o Poder Legislativo passa também a ser considerado como um ator primordial no estabelecimento de cooperação entre os Estados, isto porque quanto maior a participação do Parlamento no processo decisório, maior a confiança que os outros Estados depositam no país para

A internacionalização e a expansão das agendas comercial e social têm aproximado a política externa das políticas públicas, dada suas características vinculantes, tais como os efeitos distributivos das políticas sobre a sociedade

o estabelecimento de acordos, já que decisões tomadas pelo governo, com aprovação do Legislativo, demonstram ter sido fruto de debate doméstico nas devidas instâncias democráticas. Seriam também essas decisões mais estáveis, visto que não podem ser anuladas discricionariamente pelo Executivo, sendo elementos, portanto, que conferem maior credibilidade aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado.

Outro ponto a ser considerado é o caráter “interméstico” cada vez mais predominante nas temáticas presentes nas agendas diplomáticas dos Estados, que dificulta uma apreensão muito clara sobre o que é interno e o que é externo. Exemplos disso são as questões de preservação ambiental, respeito aos direitos humanos, direitos da criança e do adolescente, políticas comerciais, financeiras entre outras diversas problemáticas. Neste sentido, a internacionalização e a expansão das agendas comercial e social têm aproximado a política externa das políticas públicas, dada suas características vinculantes, tais como os efeitos distributivos das políticas sobre a sociedade, bem como o nível de mobilização de atores estatais e não-estatais na busca por influenciar o resultado das decisões políticas tomadas em âmbito internacional.

Portanto, é fundamentado nesse debate que esse artigo se insere, com o propósito de avaliar o padrão da produção da política externa no Brasil, compartilhando dos preceitos da visão pluralista, que incorpora para além dos incentivos e constrangimentos gerados pelo sistema internacional,

uma avaliação da dinâmica doméstica. Em outras palavras, o objetivo desse estudo é compreender o processo de tomada de decisão em política externa no Brasil a partir de uma visão mais estrutural (macro), que possibilite avaliar o comportamento dos atores com capacidade decisória. Busca-se responder através disso se essa dinâmica segue uma tendência centralizadora no Poder Executivo e, mais particularmente no Ministério das Relações Exteriores, como defendido por grande parte da literatura brasileira sobre o tema, ou se segue um padrão mais descentralizado e poroso, que pressuponha interatividade entre os agentes com capacidade decisória

Para isso, o estudo concentrou-se nos seguintes indicadores de avaliação: 1) na relação entre os poderes Executivo e Legislativo em matérias internacionais; 2) na dinâmica interna do próprio Poder Executivo, analisando a atuação do Presidente da República nessa área; 3) no Ministério das Relações Exteriores em sua estrutura organizacional e decisória bem como no seu relacionamento com as demais pastas ministeriais. Como fundamento para o levantamento dos dados quantitativos e qualitativos, foi utilizado um espaço temporal de 20 anos, sob a égide do novo marco regulador das relações entre os poderes no Brasil que foi a Constituição de 1988.

As variáveis selecionadas para averiguar equilíbrio ou desequilíbrio de poder decisório em matérias de política externa entre os poderes Executivo e Legislativo foram: distribuição de competência regulamentar; frequência na utilização de mecanismos de controle do Poder Legislativo sobre o Executivo (Projetos de Lei, Projetos de Emenda à Constituição, Requerimentos, Requerimentos de Informação, Indicações); frequência de utilização pelo Poder Executivo dos chamados Acordos Executivos. Já para a avaliação particular da atuação presidencial (de Collor a Lula) em assuntos de natureza internacional, os seguintes critérios foram considerados: visitas ou encontros bilaterais; participação presidencial em reuniões multilaterais; discursos proferidos na área de política externa e política internacional; e iniciativas presidenciais na área. No que se refere às relações intra e inter-burocrática, o processo investigativo perpassou pelos seguintes temas: a) modelo organizacional e decisório do MRE (piramidal X horizontalizado), b) distribuição de poder intra e inter-burocrática c) interlocuções institucionalizadas entre Ministérios (comissões interministeriais permanentes; incorporação de temas da agenda diplomática por outras pastas ministeriais mediante às agências de assessoramento internacional; intercâmbio de funcionários).

A análise é conduzida a partir dos atores com condições de decidir efetivamente, ou seja, focada na

interação entre os agentes estatais do governo federal, retirando da avaliação atores não-estatais com capacidade de influência sobre decisões em política externa. Deixou-se também de considerar nesse estudo a emergência dos governos subnacionais (paradiplomacia) como atores que vem ampliando seu processo de participação nas ações de política externa.

Acredita-se na relevância desse tipo de abordagem por explorar temas da política externa não a partir de uma análise puramente sistêmica, ou seja, como resultado dos incentivos e constrangimentos gerados pelo sistema internacional, mas também a partir dos determinantes de ordem doméstica que impactam decisivamente na formação da postura externa dos países. Além disso, levantamentos empíricos que mensurem a participação de diferentes atores na política externa auxiliam elucidar não apenas as resultantes da política externa, mas o modo como ela é formulada e decidida.

Desse modo, o artigo está organizado em três diferentes seções, sendo a primeira dedicada a apresentar as diferentes abordagens presentes no debate teórico brasileiro sobre o assunto. Na seção seguinte serão expostos os dados sobre a participação desses diferentes atores em temas relativos à política externa, reservando a última seção às considerações finais.

O debate brasileiro: insulamento burocrático e a centralização decisória

No Brasil, a influência das abordagens pluralistas da Análise de Política Externa ocorreu apenas nos últimos anos, no final da década de 1990. O avanço da área evolui a passos lentos, marcados por baixa produção acadêmica e, por consequência, um entendimento empírico pouco profundo da realidade brasileira nessa área. Essa situação se agrava quando consideramos estudos sobre processo de tomada de decisão em política externa; isso porque ainda são poucos os pesquisadores nacionais que se debruçam na busca pela compreensão dessa problemática.

Lima (2000, 2001, 2002, 2003) foi uma das precursoras no Brasil no debate acerca da questão da interação entre os poderes na tomada de decisão em política externa. Atribui especial atenção ao padrão de atuação desempenhado pelo Congresso Brasileiro, que dispõe de escassos instrumentos institucionais de influência decisória em matérias internacionais, cuja prerrogativa constitucional é apenas de aprovação ou veto no final do processo negociador (ex post). O Ministério das Relações Exteriores (MRE) possui, segundo sua visão, uma grande autonomia para estabelecer não só as metas e linhas mestras da diplomacia brasileira, mas também o controle do próprio processo de negociação de uma posição ainda apartada e insulada, seja

da própria sociedade civil, seja dos demais atores estatais, expressando claramente um desequilíbrio entre os poderes a favor do Executivo.

No artigo “O Congresso e a Política de Comércio Exterior”, Lima e Santos (2001) avançam nesse debate, buscando averiguar particularmente a atuação do Congresso na tomada de decisão sobre as políticas de comércio exterior do Brasil. Para esses autores, a partir de 1946 a política de comércio exterior brasileiro foi marcada por uma dinâmica de delegação de poderes decisórios do Legislativo para o Executivo, uma vez que havia convergência de interesses quanto ao desenvolvimento econômico do país via políticas de substituição de importações. No entanto, ressaltam que a partir da década de 1980, quando entra em curso o processo de abertura comercial do Brasil e a redemocratização do país, o mesmo passa a experimentar um incipiente movimento de politização da política externa, já que os atores domésticos passam a se mobilizar frente às questões que estão sendo negociadas pelo país em âmbito internacional. As decisões na área começam a impactar mais decisivamente no jogo de interesses domésticos que envolvem ganhadores e perdedores. Consequentemente, com esse movimento de interesses e forças antagônicas, o que se esperaria do Congresso Nacional, segundo os autores, é um papel mais assertivo na dinâmica decisória em matérias internacionais, atribuindo maior representatividade nas temáticas negociadas internacionalmente. No entanto, não é o que ocorre.

Santos e Lima nomeiam essa fase de transformação de um poder que era delegado – em que pressupõe convergência de interesses – para abdicação de poder – ausência total de participação – do Legislativo em prol do Executivo. Para os autores, que destacam a necessidade de maior equilíbrio decisório na área entre os dois poderes, a abdicação acarreta três grandes efeitos, sendo eles: 1) uma política distante do ponto ideal para o legislador mediano; 2) instabilidade decisória, tendo em vista os conflitos e pressões inter-burocráticas; 3) o favorecimento de alguns grupos em detrimento de outros, escapando à representatividade e ao controle da sociedade.

Assim também, a problemática do equilíbrio de poderes e dos instrumentos de controle do Legislativo sobre a burocracia responsável pela política externa foi tema de destaque na tese de Baena Soares (2005) que, a partir de uma visão interna da própria burocracia, sendo o mesmo diplomata de carreira, desenvolve um estudo da atuação congressual em política externa no contexto de redemocratização. Para tanto, ele segue um viés explicativo mais focado nos aspectos jurídicos que fundamentam a relação entre os poderes e as consequências geradas pelos vácuos normativos presentes nas atribuições específicas de

cada Poder no campo das relações exteriores. Nesse ensejo, o autor destaca o crescente uso dos Acordos Executivos³ pela diplomacia como um fator que tem gerado insatisfações no Congresso Nacional, embora seu uso, seja cada vez mais necessário, dada a natureza complexa e extremamente veloz em que os acontecimentos e atos internacionais ocorrem na atual conjuntura. Diante desse impasse, Baena Soares posiciona-se favorável a uma melhor regulamentação do que pode ou não ser considerado Acordos Executivos, discriminando juridicamente atos dessa natureza.

Outro aspecto também destacado em sua tese é a crescente participação do Poder Legislativo em temas de política externa, com destaque para as iniciativas que propõem uma mudança no padrão decisório, possibilitando ao Congresso Nacional uma participação também no

Destarte, por um viés interpretativo ou por outro, um aspecto comum em todos esses estudos é a afirmativa sobre o insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores

decorrer do processo negociador (ex ante). Segundo ele, se aprovada, essa maior assertividade poderia implicar na restrição da amplitude da atuação diplomática, além de prejuízos para sustentação da posição negociadora do país, principalmente se o Legislativo passar a ter prerrogativas para apor emendas aos acordos internacionais.

Outro acadêmico que também se concentra em compreender o papel desempenhado pelo Poder Legislativo em política externa no Brasil é Nunes de Oliveira (2003) que no artigo “Legislativo e Política Externa: das (in) conveniências da abdicação” propõe desenvolver uma análise comparada das atuações dos Congressos norte-americano e brasileiro nessa área. A finalidade é destacar as diferenças entre esses padrões decisórios, ou seja, o descentralizado, que conta com uma dinâmica mais interativa entre os Poderes e com canais institucionalizados de participação dos grupos organizados da sociedade civil, e do centralizado, cuja função decisória em política externa segue concentrado nas mãos do Executivo, reservando um pequeno papel ao Congresso Nacional, seja de controle seja de assertividade.

Nunes de Oliveira trabalha com a tese de que o Poder Legislativo brasileiro participa pouco de temas da política externa, ficando a cargo apenas de aprovar ou rejeitar em totum os acordos internacionais já no fim do processo, diferentemente dos EUA, em que a participação congressual acontece antes, no decorrer e depois do processo negociador. Esse mecanismo é o chamado Trade Promotion Authority (TPA) o antigo Fast Track Authority,

um instrumento do Congresso Nacional que, ao entender que existem interesses convergentes em relação à posição do Executivo em matérias do comércio internacional, concede-lhe o mandato negociador, atribuindo os pontos que podem ser negociados pelo Executivo sem que o Legislativo possa emendá-lo posteriormente. O contrário também ocorre, ou seja, quando há divergência nos interesses, esse mandato não é concedido, ficando o acordo sujeito a possíveis alterações por parte do Congresso.

Assim, além da abordagem comparativa entre os modelos brasileiro e norte-americano sobre tomada de decisões em política externa, o autor também procura problematizar os possíveis derivativos de uma mudança no padrão decisório do Brasil, considerando uma postura mais assertiva por parte do Poder Legislativo. Dentre as vantagens e desvantagens destacam-se o consequente processo de lentidão decisória e de perda de agilidade por parte do Poder Executivo nas negociações dos acordos internacionais, embora, por outro lado, ganhar-se-ia em aumento da legitimidade, representatividade e na diminuição dos riscos de erro.

Dentro desse mesmo debate, embora com abordagens diferenciadas acerca do papel do Poder Legislativo em política externa no Brasil, Cesar (2002) e Neves (2003) buscam destacar que, para além dos instrumentos constitucionais e institucionais de participação do Congresso Nacional, a assertividade desse Poder não se esgota com sua participação institucionalizada no processo, ou seja, é necessário averiguar também os mecanismos indiretos de influência, como por exemplo, a antecipação de preferências.

Assim, Cesar avalia no marco temporal de 1985 a 2002 o número de proposições legislativas na área de política externa bem como faz uma análise dos discursos parlamentares, utilizando-se disso para respaldar sua tese de que o Congresso Nacional no Brasil participa sim de assuntos de política externa, diferentemente das afirmativas proferidas por outros estudos acerca dessa mesma problemática. Neves segue essa mesma linha argumentativa, embora sua análise concentre-se em avaliar essa influência legislativa em matérias internacionais a partir dos estudos de casos das negociações do Brasil no Mercosul e na ALCA. O autor trava um embate teórico com Oliveira (2003) que afirma em sua tese “Mercosul: Atuação dos Partidos Políticos e dos Parlamentares Brasileiros” que a participação do Poder Legislativo na criação do Mercosul foi tímida (ou pouco institucionalizada) devido ao desenho institucional do próprio processo, tornando-o, desse modo, menos legítimo. Além disso, Oliveira destaca, ao contrário de Susan e Neves, numa análise específica sobre Mercosul, que os parlamentares não possuem interesses

em participar mais ativamente desse processo, ressaltando o mero caráter aprovador ex-post do Congresso, além da forte concentração dos poderes institucionais e decisórios referentes ao Mercosul nos Executivos Nacionais.

Já Letícia Pinheiro (2003), a partir de uma lógica argumentativa histórica, busca caracterizar que a noção da credibilidade brasileira nos assuntos diplomáticos durante muitos anos esteve pautada e sustentada pelo alto grau de profissionalismo, eficiência, estabilidade e coerência do corpo diplomático do país, prerrogativas essas não suficientes nesse novo contexto internacional e doméstico, carente de políticas mais representativas e responsivas. Na visão da autora, “o Itamaraty vem conseguindo criar uma imagem de desinsulamento e representatividade sem abrir mão da sua autonomia, a partir da inexistência de mecanismos institucionais de responsabilização” (2003: 56), o que significa não adotar políticas sinalizadas como preferidas pela maioria de seus cidadãos. Assim, Pinheiro ressalta que dentre as inúmeras fases da tomada de decisão em política externa no Brasil, o Ministério das Relações Exteriores concentra grande parte do processo, sendo eles: a identificação do problema, as alternativas possíveis, a decisão e a implementação, cabendo ao Congresso Nacional apenas a deliberação da decisão, aderindo ou não a mesma.

A autora contrapõe-se às teses que trabalham com

Poucos foram os estudos que se concentraram na busca por desenvolver uma análise mais sistemática e empírica sobre os aspectos organizacionais e decisórios intra-burocrático

mecanismos indiretos de participação do Poder Legislativo como um importante instrumento a ser considerado na análise da dinâmica entre os Poderes, isso porque “a ausência de normatização sugere a possibilidade de discriminação: acertos, conchavos e costuras prévias com grupos previamente escolhidos ao invés de um debate amplo e transparente com o conjunto dos parlamentares” (Pinheiro, 2003: 63).

Ferreira (2005) também busca concentrar seu estudo sobre o papel desempenhado pelo Poder Legislativo em política externa. Esse autor trabalha com uma abordagem diferenciada em relação aos demais. Para ele a baixa participação do Congresso Nacional e o padrão centralizador da tomada de decisões na área é herança do sistema presente no regime militar, sendo este movimento denominado como *inércia institucional autoritária*. Ferreira destaca a existência de uma crescente busca por parte dos parlamentares para aumentar seu grau de participação e

influência em matérias internacionais, embora os processos de mudanças regimentais iniciados pelos parlamentares são, na maior parte das vezes, rejeitados ou arquivados, com tramitações absolutamente lentas. A explicação do autor para “não- decisão” está no centralismo e na concentração de poderes nas mesas diretoras e lideranças partidárias que, uma vez contrários aos projetos que propõem alteração no padrão decisório, submetem as iniciativas a um longo processo de apreciação, levando naturalmente ao seu arquivamento. Com isso, ele busca explicar o porquê, apesar das iniciativas existentes para tornar mais assertivo o papel do Congresso Nacional em política externa no Brasil, as mesmas são frequentemente arquivadas.

Destarte, por um viés interpretativo ou por outro, um aspecto comum em todos esses estudos é a afirmativa sobre o insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, padrão esse responsável pelo isolamento e concentração das temáticas de política externa nesse Ministério em detrimento da participação mais assertiva do Poder Legislativo, da inter-conexão com as demais pastas ministeriais bem como da própria influência dos grupos organizados da sociedade civil. No entanto, poucos foram os estudos que se concentraram na busca por desenvolver uma análise mais sistemática e empírica sobre os aspectos organizacionais e decisórios intra-burocrático, ou mesmo na própria relação do Itamaraty com os demais atores do Poder Executivo, que podem de maneira direta ou indireta ter interesses e responsabilidades conexas às temáticas da agenda diplomática. Dentro do contexto acadêmico brasileiro, dois estudos ganham destaque nesse tipo de problematização: *a pesquisa de Zairo Cheibub (1985) em Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica, e Alexandre Barros (1986) em A Formulação e Implementação da Política Externa Brasileira: o Itamaraty e os Novos Atores.*

Zairo Cheibub desenvolve um estudo cujo ator central da análise é o Ministério das Relações Exteriores e seu objetivo é compreender o histórico de formação do corpo diplomático brasileiro e da estrutura do Ministério em articulação com os distintos momentos do processo de construção do Estado. A finalidade, com isso, é entender como esse histórico de mudanças e consolidações institucionais que marcaram a trajetória do Itamaraty impactaram “na configuração da arena de formulação e implementação da política externa brasileira” (Cheibub, 1985:133). Sua reconstrução do histórico institucional é realizada mediante as divisões temporais em três distintos momentos, sendo o primeiro definido pelo autor como patrimonial e diplomacia imperial (de 1822 ao final do século XIX); o segundo caracterizado como carismático,

do Barão de Rio Branco (os anos iniciais do século XX); e o terceiro como burocrático – racional (do final da década de 1910 até os dias de hoje).

Esse estudo consiste em uma das primeiras e principais análises acerca da peculiar história que marca a trajetória do Ministério das Relações Exteriores, sendo hoje observada como um dos elementos centrais para compreensão dos derivativos gerados por essa trajetória na própria dinâmica decisória dos assuntos relativos à política externa brasileira.

Em conjunção com as propostas analíticas realizadas por Cheibub, com foco no estudo da burocracia responsável pela política externa no Brasil, Alexandre Barros destaca a noção do espírito de corpo presente na história da diplomacia brasileira, constituída especialmente durante o governo Getúlio Vargas, que passa a racionalizar e profissionalizar a burocracia brasileira. Foi no decorrer desse processo que se constituiu a academia diplomática (1945), responsável pelo treinamento e socialização dos ingressantes no serviço diplomático. A constituição dessa escola, segundo o autor, foi uma das principais causas que cultivou um forte senso de isolamento do Ministério das Relações Exteriores em relação ao resto da burocracia federal, o que resultou na constituição de um grupo homogêneo de elite, contribuindo também para insular o processo de formulação da política externa. O autor destaca igualmente as dificuldades enfrentadas pelo mesmo Ministério das Relações Exteriores para manter algumas temáticas transversais de política externa que incluem outras áreas de atuação governamental (especialmente o comércio exterior) sob seu comando, a fim de evitar incoerências nas orientações da própria política. Para o autor, esse processo de manutenção da área de política comercial sob o comando do Itamaraty passou a ficar cada vez mais difícil após a década de 1970, fazendo com que a

A ausência desse mecanismo (ajustes) no sistema de aprovação parlamentar possibilitou um aumento do uso dos chamados “Acordos Executivos”, conhecidos como acordos em forma simplificada que estabelecem compromissos relacionados a assuntos rotineiros da atividade diplomática

burocracia repensasse suas responsabilidades e estratégias. Suas ações nesse momento de pressão foram uma mistura de supervisão e auxílio; a maneira encontrada pelo MRE para manter o controle da política externa e da diversidade temática que passaram a pautar a agenda diplomática nesse novo contexto nacional e global.

Esse artigo dialoga com as teses apresentadas nessas obras consideradas marcos interpretativos na história

da literatura acadêmica brasileira em Análise de Política Externa.

Busca-se ampliar e aprofundar os estudos nessa área, estabelecendo para além de uma análise da interação entre os Poderes Executivo e Legislativo, um estudo que também contemple uma análise da dinâmica interna do próprio Poder Executivo, que conta com diversos agentes essenciais para se compreender o padrão decisório. Com isso, atores como Presidente da República, Ministério das Relações Exteriores e as demais agências burocráticas federais da administração direta também estarão no centro da averiguação proposta.

A participação de diferentes atores domésticos na dinâmica decisória em política externa no Brasil

O Poder Legislativo

Para averiguação do comportamento do Poder Legislativo perante a área de política externa, foi identificado os marcos constitucionais e regimentais de distribuição de poder decisório. O que se pode observar mediante a análise comparada de Constituições que regulamentaram a distribuição de Poderes em períodos anteriores da história do Brasil, é que não houve mudança após a redemocratização brasileira em favor do controle do Legislativo sobre o Poder Executivo na área de política externa, mas o contrário. Além de não criar novos instrumentos de controle e de não conferir aos parlamentares maiores possibilidades de participação na tomada de decisões em matérias internacionais, principalmente no decorrer do processo negociador como ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos, foi retirado também do texto Constitucional a palavra “ajustes”, extinguindo a responsabilidade do Poder Legislativo de manifestar-se sobre alguns atos internacionais, permanecendo o texto do seguinte modo:

“É da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (Constituição Brasileira de 1988).

A ausência desse mecanismo (ajustes) no sistema de aprovação parlamentar possibilitou um aumento do uso dos chamados “Acordos Executivos”, conhecidos como acordos em forma simplificada que estabelecem compromissos relacionados a assuntos rotineiros da atividade diplomática. Possuem vigência imediata, ou seja, não necessitam de aprovação do Congresso Nacional. Esse instrumento passou a ser utilizado de maneira indiscriminada pela Chancelaria, já que o texto Constitucional dá margem para diversas

interpretações quanto à natureza de ações que gerem efetivamente encargos gravosos ao patrimônio nacional. Isso significa que fica a cargo da diplomacia interpretar quais atos geram ou não esses compromissos gravosos e, portanto, quais devem passar pela aprovação congressual.

Com isso, no que confere a distribuição constitucional e regimental, pode-se dizer que o período de redemocratização do Brasil não significou uma mudança, pois se manteve o desequilíbrio decisório entre os poderes Legislativo e Executivo. As decisões em relações exteriores permanecem concentradas predominantemente neste último, agravadas pelo aumento da frequência da utilização dos Acordos Executivos.

De 1988 a 2007, de um total de 1.821 atos internacionais estabelecidos em formato bilateral pelo Brasil, 1.423 ocorreram em formato simplificado, ou seja, entraram em vigor imediatamente após a assinatura do instrumento via Acordos Executivos, o que corresponde a 78% do total.

Dentre os atos por tramitação simplificada é possível encontrar diversos tipos de arranjo, quais sejam: Acordo por Troca de Notas, Memorandos de Entendimento, Ajustes Complementares, Declaração de Intenções, Convênios, Acordos, Protocolos e Programas, entre outros. Como exemplo, selecionamos alguns deles de forma aleatória para demonstrar:

Memorando de Entendimento na área de Fontes Novas e Renováveis de Energia estabelecido com a Alemanha (1989); Protocolo de Cooperação Técnica no Domínio do Petróleo com Angola (2003); Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro- Argentina (2001); Ata de Cooperação e Complementação Econômica estabelecido com a Bolívia (1990); Ajuste Administrativo Relativo ao

Desde o ano de 1988 até 2007, houve uma crescente participação do Poder Legislativo em política externa, embora a mesma ainda mantinha-se muito tímida

Acordo para a Cooperação nos Usos Pacíficos de Energia Nuclear (CNEN – Brasil) (CCEA- Canadá⁴)(1997). Esses são apenas alguns dos instrumentos da diplomacia brasileira em formato simplificado utilizados no decorrer dos anos supramencionados.

Já no que tange a arena multilateral, 285 atos foram estabelecidos pelo país nesse período, sendo que 21 deles foram realizados por tramitação simplificada. Portanto 264, ou seja, 93% deles passaram pela anuência do Congresso Nacional brasileiro.

Com isso, o que se conclui é que nesse período de 1988 a 2007, houve uma utilização alta dos instrumentos diplomáticos simplificados, ou seja, acordos executivos, sendo eles predominantes em atos de natureza bilateral. Em termos percentuais, se considerarmos o total de atos firmados pelo Brasil no decorrer desse período, sejam eles bilaterais ou multilaterais, e compararmos atos de natureza simplificada com os de tramitação completa, chegamos aos seguintes números: 68,57% dos atos firmados no decorrer desse período foram “Acordos Executivos”, enquanto 31,43% submetidos à tramitação completa, ou seja, com aprovação congressual.

Portanto, esses fatores remetem-nos a refletir sobre os instrumentos possíveis de controle e fiscalização do Poder Legislativo sobre o Executivo, uma vez que se observa na área de política externa, uma preponderância decisória por parte do Executivo Federal.

No entanto, ainda considerando o Poder Legislativo como ator da análise, pôde-se verificar que, embora a preponderância de atuação e decisão do Executivo tenha se mantido após a Constituição de 1988, foi possível identificar também, a partir dos dados compilados, que os parlamentares vêm aumentando ao longo desses 20 anos (1988-2007) a utilização dos instrumentos disponíveis para controle do Poder Executivo em matérias internacionais. Incluem-se dentre essas iniciativas aquelas que versam sobre uma possível revisão constitucional (PECs), atribuindo maior espaço de atuação ao Poder Legislativo no decorrer dos processos de negociação, principalmente em matérias comerciais, conferindo-lhes consequentemente maior influência nos resultados do jogo.

Dentre as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) referentes à solicitação normativa do aumento da participação parlamentar, tem-se a proposta do Senador Roberto Requião (PEC n. 52, de 2001). Essa proposta pretende acrescentar inciso e parágrafo único ao artigo 49 e 84 da Constituição Federal dispor sobre a participação do Congresso Nacional no acompanhamento dos acordos comerciais negociados pelo Executivo desde o início das negociações até a sua conclusão. O objetivo é criar competência exclusiva para o Congresso Nacional emitir autorização prévia para assinatura de acordos na área de comércio internacional. A justificativa utilizada no documento consiste em “equilibrar a necessária e primordial condução da política exterior do governo que exige unidade, rapidez e energia com a influência do parlamento, caixa de ressonância da opinião pública e representante do sentimento nacional”⁵.

Com objetivos bastante similares aos de Roberto

Requião (PMDB-PR), tem-se a proposta apresentada pelo então Senador Aloízio Mercadante (PT-SP), que dispõe sobre “a aprovação dos negociadores de atos internacionais multilaterais que impliquem na redução de barreiras alfandegárias e não alfandegárias, bens e serviços, modificando no regime jurídico dos investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual” (PEC 20/03).

Outro caso de Propostas de Emenda à Constituição parecido com os anteriormente mencionados é do Deputado Ney Lopes (PFL-RN), que visa alterar os artigos 49 e 84 da Constituição Federal a acrescenta o artigo 69-A, visando “estabelecer autorização prévia do Congresso Nacional para negociações de tratados, acordos e atos internacionais” (PEC 70/2003). Essa proposição foi arquivada em 2007 nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Nesses casos, em particular, o que se observa é que os parlamentares proponentes buscam adotar como referência o atual modelo norte-americano em que a participação do Congresso em temas de política externa é emblemático dentre os países presidencialistas, já que seu Legislativo tem um papel importante no sentido de contrabalançar o Executivo no que se refere especialmente a acordos internacionais de natureza comercial.

Além dessas, outras Propostas de Emenda à Constituição merecem ser destacadas, uma vez que de algum modo também propõe modificações do texto Constitucional, visando uma participação mais assertiva por parte do Congresso Nacional na participação das negociações de atos internacionais. A PEC 23/02, proposta pelo Senador Antônio Carlos Júnior, propõe a alteração do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, que passaria a vigorar da seguinte forma: “Resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, bem como sobre sua alteração ou denúncia pelo Chefe do Poder Executivo”. A proposta foi arquivada pela Subsecretaria Legislativa do Senado Federal em 22/01/2007.

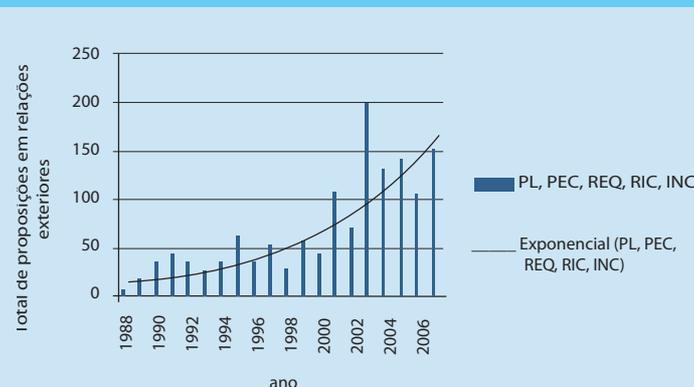
Outras propostas vão nessa mesma linha, como é o caso da PEC 389 de 2005 do Deputado João Alfredo (PT-CE), que visa alterar o inciso I do artigo 49 da Constituição Federal, estabelecendo que “os tratados, acordos e atos internacionais que possam comprometer a soberania nacional, ou que transfiram atribuições do Estado brasileiro a organismos supra-nacionais, serão submetidos a referendo popular”. Essa proposta foi arquivada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em 31/01/2007.

O projeto de Lei proposto pelo Senador Eduardo Suplicy em 2003 também visa revisar a competência do Congresso Nacional nas definições dos acordos internacionais da área comercial. O conteúdo do projeto versa sobre o estabelecimento prévio pelo Congresso Nacional de quais temas poderão ser negociados pelo Executivo nas esferas bilateral, regional e multilateral. Pelo texto, acordos na OMC que discutam questões como propriedade intelectual, investimentos e compras governamentais estariam excluídos da orientação parlamentar, pois este poderia ser um fator de ordem burocrática impeditivo nessas negociações de caráter mais ágeis (189/2003)⁶. Neste caso o Projeto de Lei encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados desde 20/10/2004, quando remetida à referida Casa Legislativa.

Os demais Projetos de Lei e Propostas de Emenda à Constituição propostos pelo Congresso Nacional na área de política externa entre os anos de 1988 e 2007 que aqui não foram destacados tratam-se de iniciativas diversas que não versam sobre a alteração da competência e da dinâmica entre os Poderes Executivos e Legislativo em matérias internacionais. Portanto, essas iniciativas de Projetos de Lei (PL) e Propostas de Emenda à Constituição (PECs) são apenas algumas dentre aquelas estudadas no período delimitado pelo artigo. Além desses, outras iniciativas parlamentares de participação e controle foram avaliadas, quais sejam: Requerimentos, Requerimentos de Informação, Indicações, Propostas de Emenda à Constituição, Projeto de Lei.

A atuação conjunta de ambas as Casas Legislativas, considerando todas as proposições supramencionadas

Gráfico 1
Atual da Câmara dos Deputados e do Senado



Fonte: SIL — Sistema de Informações Legislativas (1988-2007), dados compilados pela autora.

distribuídas ao longo dos anos (1988-2007), expressou alta significativa, podendo também ser verificado pela análise

de tendência estabelecida no gráfico 1.

Com isso, conclui-se que, desde o ano de 1988 até 2007, houve uma crescente participação do Poder Legislativo em política externa, embora a mesma ainda mantinha-se muito tímida. Outra conclusão fundamental é que o processo de tomada de decisão em matérias de política externa está concentrado significativamente no Poder Executivo, uma vez que o padrão decisório na área ainda não foi alterado, pois embora tenha havido iniciativas nesse sentido por parte do Legislativo, a maioria das proposições que versam sobre o assunto foram arquivadas.

O Poder Executivo

A Presidente da República

Outro ator considerado na análise é o Poder Executivo, sendo o mesmo tratado como uma entidade que congrega uma série de atores que participam da política externa (Presidente da República, Ministério das Relações Exteriores e demais burocracias), deixando de considerar esse poder, portanto, como um corpo único e coeso. A finalidade foi desvendar se efetivamente as decisões de política externa estavam concentradas na cúpula de poder formada pelo Ministro de Estado de Relações Exteriores e o Presidente da República ou se as partes que compõem esse Poder articulavam-se formando redes decisórias, coordenando preferências e administrando conflitos.

Na divisão Constitucional de competências entre os Poderes Legislativo e Executivo na área de política externa, o Chefe de Estado ocupa um papel central no planejamento, na execução e na tomada de decisões acerca das ações do país em âmbito internacional, sendo essa preponderância preservada desde o Império até a recente Constituição Republicana do Brasil de 1988. Como previsto no marco regulador constitucional, o Ministro de Estado responsável pela pasta de relações exteriores é o substituto imediato do Presidente da República na execução da política externa do país, o que significa que, mediante o consentimento presidencial, o mesmo poderá “auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais”

(Constituição Brasileira, 1988).

No Brasil poucos foram os mandatos presidenciais em que o Chefe de Estado participou assertivamente nos assuntos de política externa, delegando na maioria das vezes suas responsabilidades ao Ministro de Relações Exteriores. Em alguns momentos, o Ministro das Relações Exteriores representou a própria figura do país internacionalmente, com destaque para o personagem histórico de Barão de Rio Branco, Ministro de 1902 a 1912 (Danese 1999).

Dentro dessa concepção de delegação freqüente de responsabilidades ao Ministro de Estado, Danese (1999), em sua análise sobre o assunto, destaca que para avaliar a atuação presidencial em política externa é necessário não apenas conhecer sua competência originária, o que ele nomeia de diplomacia protocolar, mas também a participação efetiva e pessoal do mandatário definida como diplomacia ativa. Define para isso os graus dessa inserção presidencial nos assuntos internacionais, sendo que no mais baixo nível de atuação, considerado como diplomacia reflexa, a participação do Chefe de Estado funcionaria apenas como reações aos estímulos externos, ou seja, quando é chamado a solucionar problemas tais como conflitos de interesses entre burocracias. Dentro dessa lógica, o segundo grau seria uma diplomacia presidencial ativa, com a utilização da imagem e da transmissão de idéias, demonstrando-se mais participante aos olhos da opinião pública. Já o terceiro seria a atuação mais ativa, incluindo a condução pessoal do Presidente na política externa bem como iniciativas para uma melhor projeção e inserção do país em âmbito internacional, sendo as próprias diretrizes da política externa, neste caso,

Tabela 1
Atuação presidencial em política externa: Dados selecionados

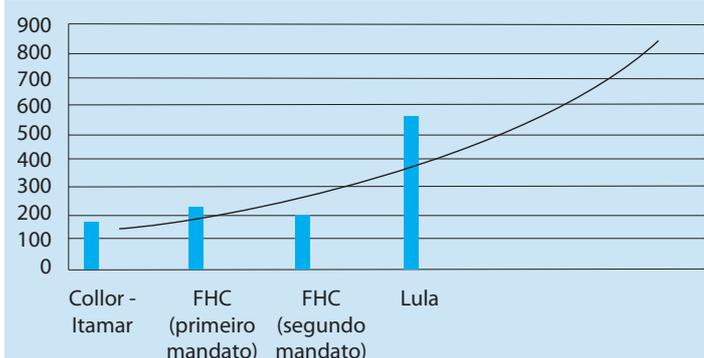
	Visitas realizadas	Visitas recebidas	Reuniões multilaterais	Discursos em P.E.
Collor - Itamar	28	12	19	96
FHC (primeiro mandato)	37	31	19	136
FHC (segundo mandato)	44	18	20	94
Lula (primeiro mandato)	67	107	48	328

Fonte: Biblioteca da Presidência da República – dados compilados pela autora

associadas à figura presidencial.

Nesse ensejo, com o propósito de averiguar se houve um crescimento no ativismo presidencial em política externa e, conseqüentemente, de sua participação na dinâmica decisória, foram selecionados alguns indicadores, quais

Gráfico 2 Atuação presidencial em política externa



Fonte: arquivo histórico da Presidência da República. Dados compilados pela autora

sejam: 1) número de visitas ou encontros bilaterais a) realizadas, b) recebidas; 2) participação em reuniões multilaterais; 3) discursos proferidos na área de política externa e política internacional; 4) iniciativas. Na Tabela 1 e no Gráfico 2 seguem as avaliações das gestões de Fernando Collor, Itamar Franco, os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro mandato do governo Lula.

O que se observa a partir dos índices mensurados para avaliar intensidade da atividade presidencial em política externa é que houve um expressivo aumento ao longo dos anos de todas as categorias, refletindo consequentemente na maior interação dos Chefes de Estados com os assuntos da política internacional. Parte-se de uma atuação protocolar, que com frequência marcou a história do país, para uma diplomacia ativa, atrelando o projeto nacional

O Ministério das Relações Exteriores atualmente caracteriza-se por um aumento da porosidade institucional e da interlocução com as demais burocracias e com a sociedade civil, quando comparado a momentos anteriores de sua história organizacional, embora preserve intacta sua rígida estrutura funcional e de despacho de questões intra-burocráticas e a hierarquia decisória já conhecida

aos mecanismos de inserção internacional.

Essa alta frequência da participação dos Chefes de Estados encontra-se em escala progressiva, ou seja, com uma tendência crescente entre aqueles que assumiram o cargo especialmente pós-redemocratização e no ensejo

de um cenário internacional em transformação. Uma das conclusões possíveis do aumento do ativismo presidencial na área é decorrente da crescente politização dos temas da política externa e do aumento da inversão dos assuntos internacionais em votos e prestígio político.

Os Ministérios

Além da Presidência da República, outro fator que passou a ser elemento de reflexão foi o papel desempenhado pelos Ministérios, que passaram a ser atores com grande relevância e influência no processo de tomada de decisão política. A capacitação técnica, a especialidade e a continuidade no cargo tornaram os burocratas atores com um poder informacional significativo capazes muitas vezes de definir o jogo político.

Portanto, avaliar a burocracia responsável pela política externa no Brasil em seu funcionamento, na dinâmica decisória intra-institucional bem como na relação com as demais burocracias, são critérios essenciais para essa reflexão. Para isso, inicialmente estabeleceu-se uma análise da estrutura funcional e relacional entre os departamentos que participam do processo decisório intra-burocrático no Ministério das Relações Exteriores (MRE). Para o conhecimento dessa dinâmica foi averiguado, mediante depoimentos coletados de diplomatas alocados nos mais diversos cargos e funções desse Ministério e através da análise do regimento interno a funcionalidade da estrutura, que se revelou altamente hierárquica.

Diante disso, o que se conclui é que o fluxo decisório, assim como em momentos anteriores da história da organização, manteve-se concentrado na cúpula ministerial composta pelo Ministro de Estado, Secretário Geral e Chefes de Gabinete. Abaixo deles estão os Subsecretários Gerais - que comandam os sete eixos estruturais do Itamaraty - os Chefes de Departamento e os Chefes de Divisões⁷.

Estão submetidos a esse processo decisório intra-ministerial altamente concentrado na cúpula todos os temas de caráter mais sensíveis e que envolvem maiores recursos financeiros, sendo que os demais autores alocados abaixo da estrutura funcional possuem baixa autonomia decisória, funcionando muitas vezes apenas como despachantes. Em outras palavras, o espaço de interlocução é aberto apenas para o tratamento de temas que são considerados menos sensíveis, pois, do contrário, a decisão sobre determinada política é realizada pela diplomacia de Gabinete, que restringe às decisões a um pequeno núcleo de pessoas do alto escalão governamental,

como Presidente da República, Ministro das Relações Exteriores, Secretário de Estado e Subsecretários⁸.

No entanto, quanto menor a relevância da questão tratada e menos recursos financeiros envolvidos, maior a autonomia das partes, ou seja, não há necessidade da tomada de decisão pela cúpula, sendo a mesma realizada pelas estruturas mais baixas da hierarquia burocrática, tais como as divisões e subdivisões. Em outras palavras, apenas são despachadas sem o consentimento do Ministro e de seus substitutos imediatos questões de pequena relevância e procedimentos cotidianos, ou seja, quanto menos sensível o tema, mais autonomia decisória do departamento diretamente responsável pela área⁹.

Desse modo, o que se pôde concluir é que resistindo às mudanças de cunho institucional propostas pela reforma do Estado em 1995, cuja premissa é a mudança do padrão racional-burocrático para o modelo gerencial de administração pública, o Ministério das Relações Exteriores preserva ainda uma estrutura altamente hierarquizada e centralizadora. Por outro lado, por mais paradoxal que possa parecer, o Ministério das Relações Exteriores atualmente caracteriza-se por um aumento da porosidade institucional e da interlocução com as demais burocracias e com a sociedade civil, quando comparado a momentos anteriores de sua história organizacional, embora preserve intacta sua rígida estrutura funcional e de despacho de questões intra-burocráticas e a hierarquia decisória já conhecida.

Um destaque para as repartições de maior porosidade tanto em relação às demais repartições governamentais como em relação à sociedade civil são: a Subsecretaria de Assuntos Econômicos e Tecnológicos, a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior e a Subsecretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial. A primeira delas possui um diálogo mais estreito com os grupos econômicos organizados que, mediante as consultas informais e reuniões de trabalho, procuram identificar as fragilidades e as potencialidades do setor, bem como a sua importância estratégica para o país para, enfim, formar posição negociadora. É válido ressaltar, no entanto, que embora haja diálogo com esses setores, tratam-se apenas de iniciativas consultivas; a posição será formada mediante a conformação do interesse do Estado. Esta Subsecretaria também estabelece diálogo bastante frequente com os demais Ministérios, uma vez que a temática comercial e tecnológica traduz uma transversalidade de competências e responsabilidades ministeriais.

Já a Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior tem por natureza funcional a responsabilidade de dialogar e prestar assistência às pessoas que se encontram fora do país. Para facilitar esse intercâmbio, foram criadas

instâncias com essa função, tais como: a Diretoria-Geral Consular, Jurídica e de Assistência a Brasileiros no Exterior, o Núcleo de Assistência a Brasileiros, as missões consulares itinerantes, os Conselhos de Cidadãos, os foros de discussões presentes especialmente em países onde se concentra o maior número de emigrantes brasileiros como nos Estados Unidos, no Japão e em países europeus.

No que se refere a Subsecretaria Geral de Cooperação e Promoção Comercial, também é pressuposto da organização promover o intercâmbio cultural e comercial, estreitando o relacionamento dos países mediante a aproximação de atores sociais e econômicos estratégicos para essa função. Especialmente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, a diplomacia brasileira, com a finalidade de estreitar o diálogo e suas relações com esses setores, estabeleceu parcerias com o SEBRAE na captação de novos potenciais empresários. Criou também o Sistema de Promoção de Investimentos e Transferência de Tecnologia para Empresas, com a finalidade de promover o país no exterior, e o Centro de Promoção da Eficiência Comercial para aumentar a competitividade das empresas brasileiras, facilitando o intercâmbio empresarial com o exterior mediante as operações dos *trade points*. Assim também, no âmbito geral da organização, foram constituídos canais de diálogos com a sociedade civil e com outros órgãos da administração pública, como a Seção Nacional da ALCA (SENALCA) e a Seção Nacional da Europa (SENEUROPA). No âmbito do Mercosul foi criado em 1995 o Foro Consultivo Econômico-Social, um canal de diálogo entre sindicatos e empresários dos quatro países do bloco. Em relação ao Congresso e aos entes subnacionais foi constituído, no âmbito do MRE, um espaço de interlocução e assessoramento chamado Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA)¹⁰.

Além desses espaços de interlocução exemplificados acima, quando se avaliou os indicadores de interatividade burocrática (número de Comissões Interministeriais, número de Secretarias de Relações Internacionais e/ou Assessorias de Relações Internacionais presentes na estrutura de outros Ministérios, número de diplomatas emprestados para exercer sua função em outras pastas ministeriais) com o objetivo de verificar se era possível confirmar a tese do insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores, seja em relação aos atores estatais, seja em relação aos não-estatais, o que os dados demonstraram é que ao longo dos anos avaliados houve um aumento da interação como instrumento de coordenação de política em assuntos da agenda internacional do país. Desse modo, não se pode deixar de ressaltar algumas mudanças, embora lentas, que vêm ocorrendo no modelo organizacional do Itamaraty, principalmente nos mecanismos de interlocução com os demais Ministérios.

A maior interação tem impactado sensivelmente nas características do processo de tomada de decisão em política externa no Brasil, cuja fundamentação está pautada cada vez mais nas *policys networks*.

A interdependência vigente entre os ambientes doméstico e internacional, bem como a incorporação de temáticas transversais na agenda diplomática, especialmente no período pós-Guerra Fria, demandou um diálogo mais estreito entre as burocracias federais para definição dos posicionamentos do país em âmbito internacional.

Os indicadores selecionados para mensurar a interatividade burocrática ao longo dos 20 anos estabelecidos como marco temporal desse artigo também demonstraram essa tendência a horizontalização decisória e ao aumento da porosidade institucional do MRE no que confere ao diálogo com outros atores. Os dados expressam que no período anterior ao marco temporal a que se dedica esse artigo (1968-1987) foram criadas um total de 23 Comissões Interministeriais em formato *ad hoc* ou permanente, enquanto que nos 20 anos seguintes, ou seja, de 1988 a 2007 foram criadas 38. Em termos percentuais, esses dados são expressos em 38% e 62% respectivamente. Assim, de 1968-1987, do total de 23 Comissões Interministeriais, 6 delas obtiveram participação do MRE, ou seja, o mesmo foi incorporado em 26,08% das Comissões *ad hoc* ou permanentes criadas. Já de 1988-2007, com um total de 38 Comissões constituídas também de forma *ad hoc* ou permanente, o Itamaraty participou de 17 delas, o que significa que esteve presente em 44,73% das comissões¹¹.

Ainda buscando avaliar o grau de interatividade burocrática em assuntos internacionais do país, foi analisado também como e quando a temática internacional entrou no quadro funcional de outros Ministérios federais, ou seja, quando os mesmos passaram a ter departamentos específicos sobre assuntos dessa natureza, responsáveis pelo intercâmbio e coordenação de posições e informações junto ao Ministério das Relações Exteriores. O que se pode averiguar nesse caso foi um aumento expressivo da criação dessas repartições em outros Ministérios, caracterizando-se atualmente pela presença dessa função em quase todas as pastas, exceto os Ministérios da Integração Nacional, das Comunicações e da Previdência Social¹². Assim também, observou-se uma crescente participação do Itamaraty no diálogo com outros Ministérios através da concessão de funcionários internos da repartição para prestar serviços em outras agências burocráticas demandantes cada vez mais por profissionais técnicos e especializados em assuntos de natureza internacional.

Esse processo também pode ser interpretado como uma

expansão do corpo diplomático para outras agências com a finalidade de diminuir disparidades e incoerências nas decisões e garantir unicidade no posicionamento externo do país, principalmente em questões que pressupõem sobreposições de competências funcionais. Assim, de 1988 a 2007, 750 funcionários do Itamaraty serviram em outras burocracias federais, enquanto que apenas 77 funcionários vieram de fora para dentro dessa organização (de outras pastas ministeriais), isto é, prestar serviços de natureza técnica sobre assuntos adjacentes à atividade diplomática como, por exemplo, assessores para assuntos jurídicos¹³.

Portanto, não se pode deixar de ressaltar algumas mudanças, embora lentas, que vêm ocorrendo no modelo organizacional do Itamaraty, principalmente, nos mecanismos de interlocução com os demais Ministérios, o que tem impactado sensivelmente nas características do processo de tomada de decisão em política externa no Brasil, pautada cada vez mais nas *policys networks*.

Considerações Finais

Com a seleção desses indicadores e a avaliação de suas variações, a correlação de causalidade estabelecida foi a seguinte: havendo um aumento da participação de outros atores que não apenas o Itamaraty na condução da política externa, há conseqüentemente uma maior necessidade de diálogo para a tomada de decisão, o que implica em um movimento no sentido a horizontalização da estrutura decisória bem como um aumento da porosidade institucional do MRE. Em outras palavras, o crescente aumento da participação de outros atores em questões de política externa leva a uma mudança no padrão decisório dessa área no Brasil, anteriormente caracterizado como insulado e altamente concentrado no Itamaraty.

Desse mesmo modo, verificou-se que, embora esses espaços de diálogo venham sendo abertos em relação a outros atores estatais e mesmo atores não-estatais, no que se refere a estrutura interna do Ministério das Relações Exteriores o que se observa é a manutenção do *status quo* organizacional, ou seja, preserva-se a estrutura decisória altamente centralizada e hierarquizada na cúpula, sendo os aspectos da funcionalidade da carreira, dos cargos e dos despachos mantidos. Conclui-se a partir desses fatores explorados que há nesse Ministério, responsável pela condução da política externa do país, duas lógicas administrativas distintas: em primeiro lugar, o aumento da porosidade pressupõe diminuição do insulamento burocrático com a incorporação de preceitos gerenciais, que visam atender os interesses dos cidadãos (cliente); por outro lado, a hierarquização e a rigidez funcional pressupõem centralização administrativa, princípio este amplamente criticado pela nova proposta de gestão pública. Portanto, verifica-se um processo de mudança

ainda incipiente, no qual há sobreposições de lógicas administrativas distintas, uma em direção a mudança, outra em direção a resistência e a manutenção do *status quo*.

Quais dessas tendências prevalecerão na dinâmica decisória em política externa no Brasil dependerá sem dúvida da resposta do MRE a uma fase que requer mudança e adaptação institucional. Porém, depende também da resposta de outros atores estatais, sendo que, para haver maior horizontalização decisória, a tendência de crescimento de participação deve continuar aumentando, principalmente por parte do Poder Legislativo que ainda se mantém muito distante do jogo político envolvendo as decisões sobre a atuação do país em âmbito internacional.

Notas

¹ Este artigo é resultado de minha tese de doutoramento defendida em 2009 no Departamento de Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP). As informações presentes neste artigo foram apresentadas em formato preliminar no 7º Encontro da ABCP (2010)

² Nas palavras do próprio Morgenthau (2003): “Confrontando com o dilema de uma boa política externa e uma ruim que a opinião pública demanda, o governo deve evitar duas armadilhas. Deve resistir à tentação de sacrificar o que considera uma política externa correta no altar da opinião pública, abdicando, assim, da liderança e trocando uma vantagem política de curto prazo pelos interesses permanentes do país. Deve também evitar aumentar o fosso inevitável entre os requisitos de uma boa política externa e as preferências da opinião pública” (p. 142).

³ Acordos gerados em formato simplificado que dispensam a aprovação do Congresso Nacional; em geral são utilizados para procedimentos de rotina da atividade diplomática

⁴ Dados extraídos do site oficial do Ministérios de Relações Exteriores do Brasil (Divisão de Atos Internacionais) www.mre.gov.br - último acesso em 07/11/2008.

⁵ Texto da justificativa da proposição disponível em http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=49034 - último acesso em 07/11/2008.

⁶ Para visualização do texto integral do projeto de lei do Senado acessar <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/getHTML.asp?t=2794> - último acesso em 07/11/2008.

⁷ Estrutura regimental do Ministério das Relações Exteriores, 2006. Informações extraídas no site do Ministério das Relações Exteriores (<http://www.mre.gov.br>) em janeiro de 2008.

⁸ Informações extraídas dos depoimentos de diplomatas alocados nos mais diversos cargos e funções do Ministério das Relações Exteriores: Clemente de Lima Baena Soares da Subsecretaria Geral da América do Sul; Fabio Guimarães Franco da Divisão de Assuntos da América do Sul; Carolina Debs Terceira Secretaria; Primeiro Secretário Eugênio Vargas Garcia assessor especial do

Ministro de Estado; Chefe da Divisão do Pessoal do Ministério das Relações Sr. Alexandre Scultori; Prof. Dr. Antonio Xavier do Arquivo de Antecedentes do MRE; Rômulo Figueira Neves da Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares; Jorge Taunay Subsecretaria Geral da América do Sul, Oto Maia da Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior.

⁹ idem

¹⁰ Dados extraídos da página do SIORG (Sistema de Informações Organizacional do Governo) <http://www.siorg.redegoverno.gov.br/>. Acesso em 05/05/2008

¹¹ Dados extraídos do arquivo histórico do Ministério das Relações Exteriores. Compilados pela autora.

¹² Dados extraídos da página do SIORG (Sistema de Informações Organizacional do Governo) <http://www.siorg.redegoverno.gov.br/>. Acesso em 05/05/2008

¹³ Dados obtidos no Departamento Pessoal do Ministério das Relações Exteriores.

Bibliografia Consultada

- BAENA SOARES, C. L. (2005). O processo legislativo e a aprovação de acordos internacionais assinados pelo Brasil. Brasília: tese CAE, Instituto Rio Branco.
- BARROS, ALEXANDRE DE S.C (1986). “A formulação e a implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os Novos Atores”. In: Heraldo Muñoz e Joseph S. Tulchin (orgs), A América Latina e a Política Mundial, São Paulo, Editora Convívio.
- BARROS, Sebastião do Rego (1998). A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. Revista Brasileira de Política Internacional. vol.41, n.2.
- CESAR, Susan Elizabeth Martins (2002). “O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira – (1985-2002)”. Brasília: Dissertação de mestrado, UNB.
- CHEIBUB, ZAIRO (1985). “Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em Perspectiva Histórica”. Dados, vol I, 28, no 1.
- DANESE, S (1999). Diplomacia Presidencial. Rio de Janeiro: Topbooks
- FERREIRA, Marcelo Costa (2005). “O Congresso Nacional Brasileiro na Política Externa do Mercosul e no debate ALCA – 1989/2003”. Tese de Doutorado, PUC/SP, São Paulo.
- HUDSON, Valerie M., VORE, Christopher S (1995). Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow. Mershon International Studies Review, Vol. 39, nº 2, outubro.
- LIMA, Maria Regina Soares de (2000). “Instituições Democráticas e Política Exterior” in Contexto Internacional, vol 22, n. 2, julho-dezembro.

- _____ & SANTOS, Fabiano (2001). “O Congresso e a Política de Comércio Exterior”. *Lua Nova*, no. 52, pp.121-149.
- _____ & HIRST, Mônica (2002). “Contexto internacional, democracia e política externa”. In: *Política Externa*, Vol. 11, n. 2 (setembro-outubro).
- _____ (2003). “O Legislativo e a Política Externa” In: *Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI* (Rebelo; Fernandes; Cardim. Org.). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- MORGENTHAU, H. (2003). *Política entre as Nações*. Brasília: Editora UNB
- NEVES, João Augusto de Castro (2003). “O papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA”. *Contexto Internacional*, vol 25, n.1.
- NUNES DE OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva (2003). “Legislativo e Política Externa: Das (in)conveniências da abdicação”. *Working Papers Caeni*, n. 3.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de (2003). “Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros”. Editora Unesp, Marília.
- PINHEIRO, Leticia (2003). “Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil”. In: *Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI* (Rebelo; Fernandes; Cardim. Org.). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.

Leading the disenfranchised or joining the establishment? India, Brazil, and the UN Security Council

Oliver Stuenkel

This paper compares Brazil's and India's strategy to obtain a permanent seat on the UN Security Council and the implications this has for both countries' identities. On the one hand, Brazil and India align with developing nations and jointly press for more inclusive global governance. On the other hand, critics have pointed out that Brazil's attempt to enter the UN Security Council as a permanent member is not entirely about democratizing the UN, but rather about creating an "expanded oligarchy". This article seeks to better understand the nature of this dilemma, comparing how both countries deal with this transition.

Key words: UN Security Council, Brazil, India

Este artigo compara a estratégia brasileira com a estratégia indiana para se tornarem membro permanente no Conselho de Segurança. Este projeto tem implicações profundas para a identidade e a posição dos dois países no cenário internacional. Por um lado, o Brasil e a Índia mantêm sua aliança com os países em desenvolvimento, e juntamente pressionam os países estabelecidos para reformar as instituições internacionais. Por outro lado, a tentativa brasileira e indiana de tornarem-se membro permanente não é apenas um projeto de democratização da governança global, mas também fruto da própria ambição de fazer parte de uma "oligarquia expandida", que pode causar críticas no mundo em desenvolvimento. O artigo procura entender melhor a natureza deste dilema, comparando como os dois países lidam com esta transição.

Palavras-chave: Conselho de Segurança das Nações Unidas, Brasil, Índia

Permanent UN Security Council membership – or the lack thereof – is a defining factor of a nation's geopolitical status and position. Furthermore, it fundamentally affects the country's outlook and overall understanding of the global political system. Despite occasional contradictory rhetoric, all permanent UN Security Council members, including China, regard the international order as fundamentally sound and can thus be described as "status quo powers". In addition, the "P5" have been largely responsible for the fact that all

attempts to enlarge the number of permanent members have proved illusive.

Conversely, emerging powers who are not permanent members of the most prestigious institution of the world, such as Brazil and India, have built their foreign policy identity around the fact that they are excluded. Their "membership" of the disenfranchised has, more than anything, shaped both their rhetoric and their worldview of a system that is fundamentally unjust.

At the same time, Brazil and India are the most active advocates for UN Security Council expansion. This creates a dilemma for both actors. Allied to, and many times the leaders of, developing countries without any perspective to be included into a powerful international institution such as the UN Security Council, both Brazil and India profess to defend the disenfranchised. Their effort to become permanent members, however, is likely to turn them into status quo powers, and it is unclear in how far they would

Oliver Stuenkel is an Assistant Professor of International Relations at the Getulio Vargas Foundation in São Paulo. He holds a Master in Public Policy from the Kennedy School of Government at Harvard University, where he was a McCloy Scholar, and a PhD in political science from the University of Duisburg-Essen in Germany. His research focuses on rising powers; specifically on Brazil's and India's foreign policy and on their impact on global governance.

continue to support the voice of the poor once they form part of the ruling oligarchic class. In fact, several poor countries in all regions of the world have actively sought to prevent Brazil and India from entering the UNSC as permanent members, and African countries – arguably the most disadvantaged and the least integrated into international structures – have been the most obstinate with regard to expansion.

This paper thus seeks to explore the ways Brazil and India attempt to align their objective of a more equitable world order with a greater say for the poor with their own ambitions to become a global actor established in today's international structures. This struggle symbolizes the transition both countries are undergoing internally, lifting millions out of poverty, becoming more competitive, and with interests slowly moving away from those of other developing countries, aligning with those of richer countries. While their rhetoric often indicates that they

All permanent UN Security Council members, including China, regard the international order as fundamentally sound and can thus be described as “status quo powers”.

remain aligned with the developing world, there is increasing evidence that their interests are beginning to diverge from those of the G77. For example, both Brazil and India have turned into lenders of the IMF and the World Bank.

This paper is divided into three parts. First, it gives a brief overview over the history of the UN Security Council to put the discussion into context. Secondly, it seeks to analyze both Brazil's and India's stance towards UNSC reform and the dilemma Brazil and India find themselves in. What have both countries done to obtain permanent membership, and how do they deal with the tensions this causes in their efforts to defend the poor? Or is their strategy of styling themselves as the defenders of the dispossessed deliberate and part of their tactic to permanently enter the UNSC as representatives of the poor? Finally, the question is analyzed whether Brazil and India can continue to act as Third World leaders after they have turned into permanent UNSC members and into established status quo powers. How will they change their rhetoric to maintain their credibility among the poor, a group of countries over which they wield an enormous influence, as their leadership during trade negotiations over the past years shows?

1. The UN Security Council

As arguably the most important international institution of all, the UN Security Council (hereafter UNSC) remains the symbol of global governance and the only judge for defining what amounts to a threat to international peace.¹ Despite its importance, remarkably little has been written about the Council, as Edward Luck points out.²

The Security Council built on the experiences of the League of Nations. In order to strengthen the new institution's ability, the Council's creators made three fundamental changes. First, they gave the organ enforcement capabilities. Second, they discarded the unanimity role, which was seen as one of the major reasons for the League's failure³, and gave veto power to a small number of powerful states.⁴ Its enforcement authority is unique in the history of international institutions.⁵ To compensate the smaller nations, the UN General Assembly (hereafter UNGA) was given the right to discuss security matters under article 10 and give recommendations to the UNSC. The voting procedures in the UNSC were agreed upon during the Yalta Conference by Roosevelt, Stalin and Churchill in February 1945, and adopted in June of the same year at the UN conference in San Francisco.⁶

The Security Council held its first session in 1946 in London. Since then, the Council has existed in continuous session in New York City. The Council consists of 15 members: 5 veto-wielding permanent members (China, France, Russia, United Kingdom, and United States, called the “P 5”⁷) and 10 elected non-permanent members with two-year terms. In order to respond quickly to crisis situations, representatives of the countries occupying the Council must always be present. Few rules have changed since the Council's inception in 1945. Articles 23 and 27 of the UN Charter were amended in 1965, increasing the Council's membership from eleven to fifteen, increasing the necessary votes for the adoption of resolutions from seven to nine.⁸

The Cold War largely immobilized the UNSC⁹, but even after a brief moment of hope at the end of the Cold War, criticism persisted.¹⁰ In 1990, the UNSC authorized the use of force for the second time in history, and a large coalition force under US leadership defeated Iraq.¹¹ In 1992, John Major captured the spirit of the time when he argued that at last the UNSC was fulfilling the role envisioned by the UN's founders in 1945.¹² Since then, however, the Council proved to be a largely ineffective instrument in the context of collective security, failing to take action in the face of horrific human suffering in Rwanda and former Yugoslavia, and making serious mistakes with regards

to the Somalia mission, which ended unsuccessfully in 1995.¹³ “The veto”, John English and Andrew Cooper argued in 2009, “plays havoc with the United Nations.”¹⁴ “The Security Council failed”, John Glennon announced in a similar vein in 2003, after US President Bush had decided to invade Iraq. He predicted that the UNSC would go the same way the League of Nations did sixty-five years before.¹⁵ One of the major criticisms voiced is the lack of representativeness.¹⁶ A New York Times editorial from 2004 reflected a common opinion when it argued that “the Security Council[’s] membership.... reflects the power relations of 1945, not 2004.”¹⁷ Reform efforts largely focused on the following categories: the size of an enlarged Security Council, the categories of membership, the question of regional representation, the question of the veto, the working methods of the Security Council and the relationship between the Security Council and the General Assembly.¹⁸

Despite frequent criticism, there has been no military conflict between members of the UNSC since its inception. Jochen Prantl argues that the Security Council is largely functional, and that conclusions of failure premature.

Yet the UNSC proved resilient, adapting to some changing realities.¹⁹ In 1965, over initial Soviet opposition due to continued Taiwanese occupation of the permanent seat, the Security Council underwent reform and increased the number of members from eleven to fifteen.²⁰ Now, nine instead of seven votes were needed to pass a resolution.²¹ This was largely done to reflect the new realities after the wave of decolonization in the 1960s which had caused the number of UN members to increase from 51 to 114.²² In 1971, mainland China was handed the seat until then occupied by the government in Taipeh. In 1991, Russia was allowed to hold on to the seat until then assigned to the Soviet Union.²³ Despite frequent criticism, there has been no military conflict between members of the UNSC since its inception. Jochen Prantl argues that the Security Council is largely functional, and that conclusions of failure premature.²⁴

In other instances, the UNSC has been slow to change.²⁵ Some years after the expansion in 1965, reform pressure resumed due to the growing number of underrepresented African countries. Efforts for reform reached another high when Razali Ismael, a Malaysian diplomat, submitted to the working group a carefully crafted reform proposal in 1997. Yet too few members were willing to openly support the plan to create the necessary political momentum, and the plan was not put to vote in the General Assembly.²⁶

In 2002, Kofi Annan made the rare move for a Secretary General to get personally involved in the reform efforts, pursuing the “most ambitious overhaul of the United Nations since its inception.”²⁷ The pressure to reform had been particularly high since the 1990s, which can paradoxically be explained by the relative successes of the Council after the end of the Cold War- as seen by the examples of Kuwait²⁸ He presented the report produced by the high-level commission he had appointed to make proposals about how to deal with “threats, challenges and change” confronting the United Nations. While the panel specifically warned about solely focusing on the recommendations on how to reform the UNSC, just this happened.²⁹ The report proposed two reform options both of which recommended an expansion from fifteen to twenty-four members. One proposal includes Brazil and India as permanent members, the other one offers a rotation principle which would give the two countries semi-permanent status.³⁰

As a response to Annan’s efforts, reform efforts came relatively close to success in 2005, when the General Assembly could not agree on a reform proposal by the G4.³¹ This specific proposal would have included Germany, Brazil, Japan, India and two African countries as permanent members without veto power. Too many key decision makers, however, opposed at least one of the G4 members. Particularly the United States only viewed Japan’s bid favorably.³² In addition, 43 African countries, submitted their own proposal which included veto power for two African nations, because non-permanent members without a veto have significantly less power than veto-wielding members.³³ None of the plans received enough endorsement to be put to vote in the General Assembly. Other, less realistic reform proposals are to give the International Court of Justice (ICJ) the power to “judicially review” decisions by the UNSC to hold it more accountable.³⁴

After the failure in 2005, other proposals surge occasionally, but there is overall fatigue with regards to reform. In 2006, the “Small 5” (“S-5”) launched a more modest reform proposal that merely included procedural reforms but no expansion, and Panama later launched a “transitional proposal” which foresaw five-year terms for non-permanent members with the possibility of becoming permanent members without veto power after four reelections.³⁵ Yet, despite numerous efforts within the General Assembly’s Working Group on the subject (established in 1993), successful reform seems unlikely at this point.³⁶

2. Brazil and the UN Security Council

Brazil attempted, with the support of the United States, to be included as a permanent member of the UNSC at its inception, but its efforts were thwarted by the United Kingdom and the Soviet Union during the Yalta Conference.³⁷ As a consolation prize, Brazil was elected as a non-permanent member during the first selection process. In addition, Brazil was granted the right to speak first at General Assembly meetings. Since then, Brazil has been a non-permanent member nine times, currently serving for the tenth time.³⁸ Yehuda Blum argues that Brazil has become a de facto “semi-permanent” member of the UNSC.³⁹ Brazil is thus, together with Japan, the country that has held a non-permanent seat for the longest period of time (18 years in total as of January 2010). Brazil is also one of the most vocal supporters for reform, asking for greater influence and responsibility for emerging powers such as itself.

A permanent seat on the UN Security Council has been, at varying degrees of intensity, the objective of Brazil’s foreign policy over the past decades, but it has intensified significantly under Presidents Cardoso (1995-2002) and President Lula (2003-2010).⁴⁰ There are two types of reform Brazil has sought in the past. First, and most importantly, it has argued for membership expansion. Secondly, it has at times lobbied for an alteration of the P5’s veto rights. President Itamar Franco (1992-1995) articulated this goal more clearly than his predecessors. President Cardoso (1995-2002) mentioned it more often still, but continued to have restraints out of respect for Brazil’s faltering neighbor Argentina.⁴¹ In addition, Cardoso argued that UNSC reform was unlikely, and that Brazil should focus on G8 reform instead.⁴² President Lula (2003-2010) was more vocal still and made a permanent seat for the UN Security Council a key goal of Brazil’s foreign policy strategy.⁴³

Since its earliest efforts to join the Council, Brazil has argued along similar lines, stressing that its inclusion would increase the Council’s legitimacy. As President Lula argued in 2008 in the UN General Assembly, “today’s structure has been frozen for six decades and does not relate to the challenges of today’s world. Its distorted form of representation stands between us and the multilateral world to which we aspire.”⁴⁴ Brazil considers the UN Security Council as the only organ with a legitimate enforcement capacity. This became obvious in 2002 and 2003, when both President Cardoso (1995-2002) and President Lula (2003-2010) argued that war against Iraq would only be justifiable if authorized by the UN Security Council.⁴⁵

From a more realist point of view, Brazil’s behavior

can be explained differently. Since Brazil lacks significant military power, it regards multilateralism as the only way to project its power and influence outside of its borders. Since Brazil lives in an exceptionally peaceful neighborhood, it is unlikely that Brazil will ever engage in a military build-up. The United Nations, and a permanent seat on the UNSC, are therefore seen, largely out of necessity, as one of Brazil’s best bets to turn itself into a global actor.⁴⁶

Reform efforts came relatively close to success in 2005, when the General Assembly could not agree on a reform proposal that would have included Brazil, Germany, India and Japan (the “G4”) and two African countries as permanent members without veto power.

Assessing Brazil’s strategy with regards to UNSC has been widely popular among scholars, while few have analyzed reform proposals of the UN’s other entities⁴⁷, and it at times seemed as though this particular topic eclipsed all other matters related to the United Nations.⁴⁸

Brazil’s efforts are also motivated by the belief that Brazil deserves a more prominent role as the South American representative and the belief that international institutions are more legitimate and effective if developing countries are adequately represented.⁴⁹ While some conservative voices have denounced the quest for UNSC as an “unnecessary adventure”, there is now a solid consensus that Brazil deserves a permanent seat.⁵⁰ For Brazil, a reformed Security Council reflects on the legitimacy and thus on the effectiveness of the entire UN organization, and no UN reform is thus complete without a reform of the UN Security Council.⁵¹

But not all agree with this rationale. Critics argue that an expanded UNSC could very well paralyze the process.⁵² Using the same rationale, the G7 long resisted reform to maintain effectiveness. Finally, there is a more fundamental argument against the value of inclusiveness in the context of the UNSC. No matter how much the UNSC will expand, it will never be as representative as the UN General Assembly, which represents all countries. While the UN’s creators attempted to make the UNSC as inclusive as possible, it was specifically not supposed to be inclusive, but functional. The UN General Assembly, on the other hand, satisfied the need for inclusiveness. In this context, it seems questionable whether increasing the inclusiveness to some degree is a worthwhile exercise if it implies a strong reduction of effectiveness. Finally, the argument that Brazil can represent Latin America in the world’s most important international institution is strongly contested outside of

Brazil. In fact, Argentina, Mexico and Colombia all joined coalitions (first the “Coffee Club”⁵³, then “Uniting for Consensus” after 2005) created to frustrate Brazil’s attempts to gain entry as a permanent member.⁵⁴ In a survey in 2005, all Latin American countries except Honduras and Venezuela said they opposed Brazil’s permanent membership.⁵⁵ These smaller countries agree in principal

Brazil has stressed that its inclusion would increase the Council’s legitimacy. However, the argument that Brazil can represent Latin America in the world’s most important international institution is strongly contested. In fact, Argentina, Mexico and Colombia all joined coalitions created to frustrate Brazil’s attempts to gain entry as a permanent member.

that the “global South” needs better representation, but there is no consensus about which country should be in the Council permanently. Finally, Weiss points out that the key problem of the Council is not a lack of legitimacy (quite to the contrary, he says), but its strong dependence on US military power to enforce its decisions.⁵⁶

Specifically, Brazil seeks to expand the Council with several permanent and non-permanent members. The G4’s proposal envisions six new permanent seats (two for Africa, two for Asia (India and Japan), one for Latin America (Brazil) and the Caribbean and one for Western Europe and Others (German); and four new non-permanent members (one from Africa, one from Asia, one from Eastern Europe, and one from Latin America and the Caribbean).⁵⁷ Since expansion and its own inclusion is the fundamental objective, Brazil does not favor rotation of a new permanent seat to be filled by a country from the Latin American and Caribbean region.⁵⁸

While Brazil would certainly prefer to enter the Council as a permanent member with veto power, pragmatic considerations have led the Brazilian government to seek inclusion without veto power.⁵⁹ This is widely believed to increase the chances for reform. Stressing the need to avoid conditions that led to the downfall of the League of Nations, the P-5 insisted on having individual veto rights over UN Charter amendments.⁶⁰

In 2004, Brazil joined the G4 in an attempt to realize UN Security Council Reform and to obtain a permanent seat.⁶¹ The G4 was largely formed to use the “window of opportunity” that Kofi Annan’s push for an intensive UN soul searching and reform project had opened.⁶² In 2005, the UN Assembly discussed a reform proposal

which included the addition of the G4 and two African nations, as permanent non-veto wielding members.⁶³ The proposal failed to be submitted to a vote in the General Assembly, largely because African countries were unable to agree who would occupy the two permanent seats.⁶⁴ In addition, several countries such as Italy, Argentina, Pakistan and Mexico opposed the inclusion of the G4, which led Brazilian policy makers to doubt whether an alliance with India would be the most prominent strategy.⁶⁵ However, even if the Assembly had agreed to the proposal, the United States would have most likely vetoed it.⁶⁶ While the G4 has, for now, ceased to exist as a vehicle for achieving Security Council Reform, Brazil continues to press for expansion and a permanent seat.

More recent reform proposals do not look promising, but the “Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council” (more simply known as the Working Group), set up by the General Assembly in 1993, continues to gather and discuss possibilities. Brazil still pushes for UNSC expansion. The Brazilian government has continuously rejected any more modest proposals that divert attention from UNSC expansion.⁶⁷

How has the objective of UN Security Council Reform influenced President Lula’s foreign policy since 2003? Brazil’s strategy towards UNSC reform has been a complex mix of multilateral engagement (positioning itself as a “responsible stakeholder”), global outreach (diversifying its strategic partnerships), assuming regional leadership, and becoming the leader of the South (by strengthening South-South partnerships and distancing itself from the developed world to some degree). While obtaining a seat on the UNSC may have been the greatest foreign policy goal of the Lula administration, these strategies certainly constitute policy goals in themselves as well. During interviews for this study, most diplomats named a seat on the UNSC, a global trade deal and South American unity under Brazilian leadership as the Lula administration’s three main foreign policy deals.⁶⁸

Since 2003, Brazil’s commitment to multilateral institutions has continued to be one of its principal policy paradigms.⁶⁹ For example, Brazil has successfully led the UN mission in Haiti. Secondly, one of President Lula’s major foreign policy innovation after President Cardoso (1995-2002) was to diversify Brazil’s strategic partnerships. One of the major tools to do so was through trade. This goal was largely achieved, as trade and other ties in Africa and Asia have indeed been strengthened. Brazil’s engagement

in the Middle East and strengthening ties with Russia symbolize this move. In addition, Brazil has attempted to turn into a “Leader of the South” by drastically increasing aid flows to poorer countries.⁷⁰ Thirdly, it has been one of the major goals of the Brazilian government since 2003 to assume regional leadership and help the process of regional integration. Results of this third strategy, however, have been poor. Progress with regards to Mercosur is largely stalled, and UNASUL, a recently created body, is unlikely to strengthen integration.

3. India and the UN Security Council

India was an avid supporter of the United Nations, and the UNSC, since the body’s inception. India, which

Similar to Brazil, UN Security Council reform has been one of India’s key objectives over the past decade, influencing its policies to some degree. Permanent membership would help India defend its ever more global interests.

had been a member of the League of Nations⁷¹, actively campaigned for a permanent seat on the UN Security Council during the San Francisco Conference in 1945, but ultimately failed, like Brazil, partly because it was not an independent country yet.⁷² This can mostly be explained by India’s leaders’ refusal to suspend its independence struggle, which caused Roosevelt to stop pressuring Great Britain to grant independence, driving a wedge between the US and India during the War.⁷³ It then changed its approach and lobbied towards making population a crucial indicator for the selection of the non-permanent members to assure its frequent presence on the Council.⁷⁴ It has been on the Council as a non-permanent member six times⁷⁵, making it one of the most frequent non-permanent members. As Blum points out, India has obtained, like Brazil, “quasi semi-permanent” status, although it has been able to participate in the Council as often as Brazil due to its regional rivalry with Pakistan.⁷⁶ In 2010, after Kazakhstan decided to give up a campaign it had been waging for years to obtain the Asian seat in the UNSC, India will once more occupy the non-permanent seat starting in January 2011.⁷⁷

India has regularly pushed for UNSC Reform, and it remains one of the principal foreign policy objectives.⁷⁸ In 1979, a series of NAM countries, including India, submitted a draft resolution to the General Assembly proposing an increase of the non-permanent members from 10 to 14. They argued that UN membership had increased since 1963, from 136 to 152, and that the last 1965’s benefits had already been nullified.⁷⁹ The 1990s saw India strengthen its campaign for reform and a permanent seat on the UNSC.⁸⁰ Finally, in 2005, India was once more, as part of

the “G4”, one of the driving forces behind a reform effort which almost led to a second fundamental reform.

India’s major argument is that its inclusion would increase the UNSC’s legitimacy by making it more representative of UN membership.⁸¹ In 2004, for example, India argued that it deserved the seat because it was the world’s second largest country in terms of population, with a large economy and the third largest contributor of troops to UN peace-keeping missions.⁸² In addition, it has always been India’s proclaimed goal to increase the representation of the “global South” and limit the influence of the established powers. The government argues that an “adequate presence” of developing countries is needed in the Security Council. Nations of the world must feel that

their stakes in global peace and prosperity are factored into the UN’s decision making. Any expansion of permanent members’ category must be based on an agreed criteria, rather than be a pre-determined selection. There must be an inclusive approach based on transparent consultations. India supports expansion of both permanent and non-permanent members’ category. The latter is the only avenue for the vast majority of Member States to serve on the Security Council. Reform and expansion must be an integral part of a common package.⁸³ With regards to these principled motivations, India’s rhetoric has been and remains remarkably similar to that of Brazil, another G77 member.

But permanent membership would also help India defend its ever more global interests. According to Kulwant Rai Gupta, there is a sense in India that with regards to security matters, the role of the UNSC is increasing while that of the UN General Assembly is diminishing. Development issues are more and more handled by the IMF and the World Bank, while the UN turns into an institution dealing mostly with security issues. This interpretation is thus yet another reason why India should seek to gain admission as a permanent member to an ever more important organ.⁸⁴ Finally, India is said to eye a permanent seat to assure that the United Nations does not get involved in the conflict in Kashmir, which would, Indians fear, lead to a partition or independence of Kashmir.⁸⁵

Specifically, India seeks to expand the UNSC by four permanent and six non-permanent members. The G4’s proposal envisions the six new permanent seats to be occupied by two African nations, two for Asia (India and Japan), one for Latin America (Brazil) and the Caribbean and one for Western Europe and others (Germany); and four new non-permanent members (one from Africa, one from Asia, one from Eastern Europe, and one from Latin America and the Caribbean).⁸⁶

While a majority of states, within the General Assembly, want to abolish or curtail the right of the veto⁸⁷, India is more pragmatic and seeks no veto rights for new permanent members. It thus proves much more realistic, given the fact that the current permanent members with veto power are unlikely to grant it to any newcomers.⁸⁸

Similar to Brazil, UN Security Council Reform has been one of India's key objectives over the past decade, influencing its policies to some degree. Given its prominence, UN Security Council Reform has traditionally been regarded as a crucial part of any wider UN reform by the Indian government.⁸⁹ Several of India's strategies can be better understood in the context of the UN Security Council.

India's UNSC reform strategy has two main

India's major argument is that its inclusion would increase the UNSC's legitimacy by making it more representative of UN membership. In 2004, India argued that it deserved the seat because it had the world's second largest population and was the third largest contributor of troops to UN peacekeeping missions.

components: Garnering support in the UN General Assembly and reducing resistance in the UN Security Council. Through India's continued leadership in the G77, India hopes to assure widespread support in the UN General Assembly. India's strong stance on defending sovereignty and criticizing "the responsibility to protect" can be understood in this context. At the same time, India's recent rapprochement with China, its historic deal with the United States, and its continued historic friendship with Russia are all meant to assure that none of the permanent members would block India's entry.

India's decision to openly vie for a seat as part of the "G4" was the most recent attempt, which garnered considerable support but failed to materialize due to African disunity. Specifically, the G4's proposal envisions six new permanent seats (two for Africa, two for Asia, one for Latin America and the Caribbean and one for Western Europe and Others); and four new non-permanent members (one from Africa, one from Asia, one from Eastern Europe, and one from Latin America and the Caribbean).⁹⁰ Even South Africa supported the proposal.⁹¹

Since the G4's failure in 2005, India has continued to focus on UNSC expansion. When the so-called "Small 5" or "S5", a group made up of Switzerland, Singapore, Jordan, Costa Rica and Liechtenstein, submitted a proposal that sought not to expand the UNSC but change its procedures

to some degree, India rejected it as it would shift focus away from expansion.⁹² India has, together with Brazil and South Africa, created an IBSA faction within the Working Group set up by the General Assembly (called "Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council"), but its impact has not been substantial.⁹³

India seeks to alter some of the UNSC's rules and decision-making procedures, but adheres to its principles, ultimately strengthening the UNSC. Its strategy is therefore not merely "revisionist", as is often claimed,⁹⁴ but it constitutes revisionist integration. The fact that India is one of the few member states that has been elected six times to the body underlines the importance of the entity for the Indian government.⁹⁵ The Indian government bemoans that governance structures, particularly in the UNSC, had not been able to keep up with contemporary realities. Indian politicians believe that India should have been granted a permanent seat on the UNSC in 1945.⁹⁶ After failing to obtain a seat in 2005, when India was part of the G-4 (together with Germany, Japan and Brazil), the Indian government is determined to continuously push for expanding the Council,

even though short-term success is unlikely. China is seen as a crucial gate keeper in India's attempt to advance in the UN Security Council, and this—together with an appreciation of China's growing economic importance—is one of the reasons that India aims to improve relations with China, despite an ongoing border dispute in Arunchal Pradesh. In the future, India is more likely to team up with Brazil in its attempt to obtain a seat, as Germany and Japan weaken India's claim that developing countries need to be better represented.

4. Conclusion: Leading the disenfranchised or joining the establishment?

Brazil's and India's bid for institutionalized big-power status is contrasted by their traditional membership of and loyalty to the G77, where leadership becomes ever more difficult for increasingly pragmatic governments in Brasília and New Delhi.⁹⁷ As part of the G77 and as an observer of the Non-Aligned Movement, Brazil has historically sought to promote a more prominent role for the UN General Assembly (GA) by envisioning greater GA involvement on questions regarding military intervention, for example.⁹⁸ Critics have pointed out that Brazil's attempt to enter the UN Security Council as a permanent member is not entirely about democratizing the UN, but rather about creating an "expanded oligarchy", as a former Brazilian diplomat has called it. While Security Council Reform is also one

of the Non-Aligned Movements goals,⁹⁹ Brazil does not have all the developing countries' support in this project, and it has been at times criticized for seeking permanent UN Security Council membership, which would make it part of the "global elite."¹⁰⁰ While India has a rich history of confronting established countries, Mohan argues that India "woke up" and now rejects "third worldish" modes of thinking.¹⁰¹

Brazil's and India's behaviour towards the UN General Assembly contrasts their efforts towards UNSC reform, and an instructive example about their strong ambivalence about their own place. It has also often voted in a bloc with other G77 members, often against the United States, France and Great Britain. For example, it has supported a condemnation of the United States' economic embargo against Cuba. Furthermore, it abstained from the UN Security Council resolutions with on arms embargos to Yugoslavia once ethnic cleansing had begun, on intervention in Haiti after the coup, and on peacekeeping operations in Rwanda and Somalia.¹⁰² In this respect Brazil continues to side with development countries, and it remains a country with a strongly Westphalian outlook. While it regards interference approved by the UN Security Council as legitimate, it traditionally has been reluctant to vote for any type of measures that violate a country's sovereignty. The Brazilian government is therefore highly critical of the concept of "R2P" (Responsibility to Protect), which it believes can be easily misused as a pretext for aggressive military intervention.

Despite Brazil's leadership role in the G77 and its ability to influence other members,¹⁰³ Brazil has quietly departed from the G77's more radical calls for "total democracy" which includes proposals to limit the UNSC's freedom through the General Assembly—this position very much reflects Brazil's expectation to form part of the Council at some point in the future.¹⁰⁴ Despite continuous rhetorical support for reform, Brazil has not assumed leadership in reviving ECOSOC¹⁰⁵, indicating that it does not regard this as a priority.

India's strategy is comparable. For years, India's representatives have called for a revitalization of the UN General Assembly, seeking to strengthen the system. In April 2010, for example, Hardeep Puri, Permanent Representative of India to the U.N., said that "the General Assembly should take the lead in setting the global agenda and restoring the centrality of the United Nations in formulating multilateral approaches to resolving transnational issues."¹⁰⁶ In a similar fashion, Indian representatives usually argue that the Economic and Social Council (ECOSOC), which, despite its pre-eminence in

the charter, has proved too weak to provide coherence to the work of the specialized agencies,¹⁰⁷ should be at the heart of international efforts of development. There is a fundamental agreement with the UNGA's principles, norms, rules and decision-making procedures. India's foreign policy is still influenced by its ties to the Non-Aligned Movement and the G77.¹⁰⁸ However, similar to Brazil, India's alignment with the dispossessed is increasingly at odds with its efforts to join the "club of the powerful".

Despite Brazil's leadership role at the G77 and its ability to influence other members, Brazil has quietly departed from the G77's more radical calls for "total democracy" which includes proposals to limit the UNSC's freedom through the General Assembly.

Aside from a stronger role for the United Nations General Assembly, India has traditionally argued for UN Security Council Reform – in accordance with the 1992 Accra Declaration of the Non-Aligned Movement.¹⁰⁹ India's position has thus been traditionally part of the Non-Alignment Movement, although the NAM never reached the cohesion of a power bloc. Furthermore, India has diverged increasingly to the pragmatist side. India, a co-founder of the NAM in 1955, has always pledged adherence to the movement, and Indian political leaders continue to mention it frequently.¹¹⁰ However, there has been growing internal criticism of India's NAM stance,¹¹¹ and India's foreign policy over the past decade indicates that it at times diverges from its traditional, multilateralist strategy- for example when it signed a bilateral nuclear deal with the United States.¹¹² A former Indian diplomat argued that India exerts considerable influence over both the G77 and NAM, a leadership position India will attempt to hold on to as long as possible. He admits, however, that India's economic development may make India's adherence to both clubs increasingly untenable.¹¹³ In a similar fashion, Nayar and Paul argue that "emotionally though not formally, India has (..) already left (...) the Non-Aligned Movement."¹¹⁴ Raja Mohan adds that "by the late 1990s, [India] was compelled to look for ways to ease out of the political straightjacket the NAM had become on its external relations."¹¹⁵

Notes

¹ Luck, Edward C. (2006). *UN Security Council. Practice and Promise*. New York: Routledge, 2006.

² Luck, Edward C. (2006)

³ Kirgis, Jr., Frederic L. (1995). *The Security Council's First Fifty*

- Years. *The American Journal of International Law*, Vol. 89, No. 3 (Jul., 1995), pp. 506-539
- ⁴ Bourantonis, Dimitris. (2006). *History and Politics of UN Security Council Reform*, 2006. (Routledge Advances in International Relations and Global Politics)
- ⁵ Luck, Edward C. (2006).
- ⁶ Blum, Yehuda Z. (2005). *Proposals for UN Security Council Reform*. *The American Journal of International Law*. Vol.99, No. 3, (Jul. 2005, p.632-649)
- ⁷ Weiss, Thomas G. (1995). *The Illusion of UNSC reform*. *The Washington Quarterly*, Autumn 2003
- ⁸ Kirgis Jr., Frederic L. *The Security Council's First Fifty Years*. *The American Journal of International Law*, Vol. 89, No. 3 (Jul., 1995), pp. 506-539
- ⁹ Luck, Edward C. (2006).
- ¹⁰ Kirgis Jr., Frederic L. (1995). *The Security Council's First Fifty Years*. *The American Journal of International Law*, Vol. 89, No. 3 (Jul., 1995), pp. 506-539.
- ¹¹ Russett, Bruce and Sutterlin, James S. (1991). *The U.N. in a New World Order*. *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 2 (Spring, 1991), pp. 69-83
- ¹² Weiss, Thomas G. (2005). *Overcoming the Security Council Reform Impasse. The Implausible versus the Plausible*. *Dialogue on Globalization Paper*, Friedrich Ebert Stiftung, No. 14, January 2005
- ¹³ Melvern, Linda (2001). *The Security Council: Behind the Scenes*. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 77, No. 1 (Jan., 2001), pp. 101-111
- ¹⁴ Cooper, Andrew F. and John English (2005). *Introduction: Reforming the international system from the top- a Leaders' 20 Summit*. In: English, John, Ramesh Thakur, Andrew F. Cooper (eds.) *Reforming from the top: A Leaders' 20 Summit*. Tokyo: United Nations University Press, 2005
- ¹⁵ Glennon, Michael J. (2003). *Why the Security Council Failed*. *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 3 (May - Jun., 2003), pp. 16-35
- ¹⁶ Mônica Herz (1999). *Brasil e a Reforma da ONU*. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, 1999
- ¹⁷ *New York Times Correspondent* (2004). *A U.N. for the 21st Century*. *New York Times Editorial*. December 7, 2004; <http://www.nytimes.com/2004/12/07/opinion/07tue1.html>
- ¹⁸ von Freiesleben, Jonas (2008). *Reform of the UN Security Council*. Paper, Center for UN Reform, 11 November 2008
- ¹⁹ Luck, Edward C. (2006).
- ²⁰ Weiss, Thomas G. (2005).
- ²¹ Blum, Yehuda Z. (2005).
- ²² Weiss, Thomas G. (2003). *The Illusion of UNSC reform*. *The Washington Quarterly*, Autumn 2003
- ²³ Kirgis, Jr., Frederic L. (1995).
- ²⁴ Prantl, Jochen (2005). *Informal Groups of States and the UN Security Council*. *International Organization*, Vol. 59, No. 3 (Summer, 2005), pp. 559-592
- ²⁵ United Nations (2005). *Report on the Secretary General High-Level's Panel on Threats, Challenges and Change*, 2005. <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>
- ²⁶ Luck, Edward C. (2006).
- ²⁷ Stephen John Stedman (2007). *UN Transformation in an era of soft balancing*. *International Affairs* 83: 5 (2007) 933-944
- ²⁸ Weiss, Thomas G. (2003).
- ²⁹ Blum, Yehuda Z. (2005).
- ³⁰ United Nations (2005).
- ³¹ Stedman, Stephen John (2007).
- ³² *The American Journal of International Law* (2005). *U.S. Views on UN Reform, Security Council Expansion*. *The American Journal of International Law*, Vol. 99, No. 4 (Oct., 2005), pp. 906-908 Published by: American Society of International Law
- ³³ O'Neill, Barry (1996). *Power and Satisfaction in the United Nations Security Council*. *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 40, No. 2 (Jun., 1996), pp. 219-237
- ³⁴ Alvarez, Jose E. (1996). *Judging the Security Council*. *The American Journal of International Law*, Vol. 90, No. 1 (Jan., 1996), pp. 1-39
- ³⁵ The proposal is available at <http://www.centerforunreform.org/node/246#footnote1>
- ³⁶ Weiss, Thomas G. (2005).
- ³⁷ Blum, Yehuda Z. (2005).
- ³⁸ Countries cannot be immediately re-elected. Blum, Yehuda Z. (2005). *Proposals for UN Security Council Reform.. The American Journal of International Law*. Vol.99, No. 3, (Jul. 2005, p.632-649)
- ³⁹ Blum, Yehuda Z. (2005).
- ⁴⁰ Vigevani, Tullo and Gabriel Cepaluni (2007). *Lula's Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification*. *Third World Quarterly*, 28:7, 1309 - 1326, 2007.
- ⁴¹ Herz, Mônica (1999).
- ⁴² Cardoso, Fernando Henrique (2006). *A Arte da Política. A História que Vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006
- ⁴³ When Lula became President in 2003, he maintained this foreign policy objective. While President Cardoso sought closer ties to the United States and Europe, Lula hoped to achieve UNSC reform and entry by aligning with and gaining support from other emerging powers and African countries (Vigevani, Tullo and Gabriel Cepaluni (2007).
- ⁴⁴ Da Silva, Luiz Inácio (2008). *Statement by H. E. Luiz Inácio Lula da Silva, at the General Debate of the 63rd Session of the United Nations General Assembly, 23 September 2008*; <http://www.un.int/brazil/speech/008d-CS-agnu-Open%20debate%20230908.html>
- ⁴⁵ Vigevani, Tullo and Gabriel Cepaluni (2010). *Brazilian Foreign Policy In Changing Times: The Quest For Autonomy From Sarney To Lula*. Lanham: Lexington Books, 2010
- ⁴⁶ When Lula became President in 2003, he maintained this foreign policy objective. While President Cardoso sought closer ties to the United States and Europe, Lula hoped to achieve UNSC reform and entry by aligning with and gaining support from other emerging powers and African countries (Tullo Vigevani and Gabriel Cepaluni (2007).
- ⁴⁷ see, for example, Avelar, R. (2003). *O Brasil no contexto das reformas das Nações Unidas*, FHDSS-UNESP- Franca, 2003. <http://www.franca.unesp.br/revistari/Renata%20Avelar%5B1%5D.pdf>, (accessed May 16, 2010)

- ⁴⁸ Lacerda, A. (2009). Lula espera reforma do Conselho de Segurança em 2009, Estado de São Paulo, October 15, 2009; <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,lula-espera-reforma-do-conselho-de-seguranca-em-2009,451128,0.htm> (accessed Dec 30, 2009)
- ⁴⁹ Gregory, Denise and Paulo Roberto de Almeida (2008). Brazil and the G8 Heiligendamm Process, in Cooper, Andrew F. and Agata Antkiewicz (2008). *Emerging Powers in Global Governance: Lessons from the Heiligendamm Process*, Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 2008
- ⁵⁰ Saraiva, J.F. (2010). *Internacional: O Brasil e a reforma da ONU*, Teoria e Debate nº 62 - abril/maio de 2005, Fundação Perseu Abramo; <http://www.fpabramo.org.br/conteudo/internacional-o-brasil-e-reforma-da-onu>, accessed May 23, 2010
- ⁵¹ G4 (2007). The United States' decision to invade Iraq without a UN Security Council resolution caused some to call the quest for Security Council reform irrelevant, as it would not be able to constrain US power (Thomas G. Weiss (2003), yet, for Lula, the Iraq War only strengthened his argument for reformed and more legitimate UN Security Council.
- ⁵² Weiss, Thomas G. (2003).
- ⁵³ The group had been sarcastically christened "Coffee Club" due to the Italian representative Fulci's leadership. In: Gupta, Kulwant Rai. *Reform of the United Nations*. New Delhi : Atlantic Publishers, 2006
- ⁵⁴ Luck, Edward C. (2006).
- ⁵⁵ Weiss, Thomas G. (2003).
- ⁵⁶ Weiss, Thomas G. (2003).
- ⁵⁷ Reform the UN (2008). Task Force Suggests "Timeline" Solution for Security Council Reform, States Remain Divided; <http://www.reformtheun.org/index.php/eupdate/4290>
- ⁵⁸ von Freiesleben, Jonas (2008).
- ⁵⁹ United Nations (2010). [http://www.un.int/brazil/brasil/brasil-scnu-reform.htm](http://www.un.int/brazil/brasil/brazil-scnu-reform.htm)
- ⁶⁰ Weiss, Thomas G. (2003)
- ⁶¹ Weiss, Thomas G. (2005).
- ⁶² Nass, Matthias (2004). Wir wollen da rein! DIE ZEIT 16.09.2004 Nr.39 [<http://www.zeit.de/2004/39/UN-Sicherheitsrat>]
- ⁶³ Die Zeit Correspondent (2005). Endspurt fuer den Sitz im Sicherheitsrat, Die Zeit. <http://www.zeit.de/2005/28/sicherheitsratvoraus>
- ⁶⁴ Okouma, G.O. (2007). UN Security Council Reform: A Transitional Approach, UN Chronicle Online Edition, 2007; http://www.un.org/Pubs/chronicle/2007/webArticles/120307_security_council_reform.html (accessed Dec 30, 2009)
- ⁶⁵ Gallas, Daniel (2006). Aliança com a Índia prejudica Brasil na ONU, dizem analistas. BBC Brasil, September 13, 2006
- ⁶⁶ Die Zeit Correspondent (2005). Kein Sitz fuer Deutschland. Die Zeit. http://www.zeit.de/2005/28/usa_sicherheitsrat
- ⁶⁷ von Freiesleben, Jonas (2008).
- ⁶⁸ Interview, Brazilian Diplomat, Itamaraty, Brasilia, July 23rd 2010.
- ⁶⁹ Gregory, Denise and Paulo Roberto de Almeida (2008).
- ⁷⁰ de Souza, A. (2009). *A Agenda Internacional do Brasil*, Rio de Janeiro: Relativa, 2009
- ⁷¹ Gupta, Kulwant Rai (2006). Unlike Great Britain's other colonies, India had been given permission to join the League of Nations. In: *Reform of the United Nations*. New Delhi : Atlantic Publishers, 2006.
- ⁷² Blum, Yehuda Z. (2005).
- ⁷³ Nayar, Baldev Raj and T.V. Paul (2003). *India in the World Order. Searching for Major-Power Status*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003
- ⁷⁴ Gupta, Kulwant Rai (2006). *Reform of the United Nations*. New Delhi : Atlantic Publishers, 2006
- ⁷⁵ Blum, Yehuda Z. (2005).
- ⁷⁶ Blum, Yehuda Z. (2005).
- ⁷⁷ Nayar K.P. (2010). UN Security Council seat within reach. *The Telegraph*, Calcutta. February 21 , 2010; http://www.telegraphindia.com/1100221/jsp/frontpage/story_12132738.jsp
- ⁷⁸ Nayar, Baldev Raj and T.V. Paul (2003).
- ⁷⁹ Gupta, Kulwant Rai (2006).
- ⁸⁰ Mohan C. Raja (2004). *Crossing the Rubicon. The Shaping of India's New Foreign Policy 2004*. New York: Palgrave Macmillan
- ⁸¹ Gupta, Kulwant Rai (2006).
- ⁸² von Freiesleben, Jonas (2008).
- ⁸³ United Nations (2010). *India and UN Reform*. http://www.un.int/india/india_and_the_un_unreform.html
- ⁸⁴ Gupta, Kulwant Rai (2006).
- ⁸⁵ Cohen, Stephen P. (2000). *India. Rising. The Wilson Quarterly* (1976-), Vol. 24, No. 3 (Summer, 2000), pp. 32-53
- ⁸⁶ Task Force Suggests "Timeline" Solution for Security Council Reform, States Remain Divided; <http://www.reformtheun.org/index.php/eupdate/4290>
- ⁸⁷ Weiss, Thomas G. (2005).
- ⁸⁸ Weiss, Thomas G. (2006).
- ⁸⁹ Kennedy, Paul and Bruce Russett (1995): *Reforming the United Nations*. Foreign Affairs, September/ October 1995
- ⁹⁰ Task Force Suggests "Timeline" Solution for Security Council Reform, States Remain Divided; <http://www.reformtheun.org/index.php/eupdate/4290>
- ⁹¹ The Hindu Correspondent (2004). South Africa to support India, Brazil for Security Council seat. *The Hindu*, March 6, 2004; <http://www.hinduonnet.com/2004/03/06/stories/2004030603541200.htm>
- ⁹² von Freiesleben, Jonas (2008).
- ⁹³ von Freiesleben, Jonas (2008).
- ⁹⁴ See, for example, "Our size, our potential strength, our traditions and heritage do not allow us to become a client state." Paul, T.V. and John A. Hall (1999, eds.) *International Order and the Future of World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999
- ⁹⁵ Nafey, Abdul (2008). *India and the G8: Reaching out or out of reach?* In: Cooper, Andrew F. and Agata Antkiewicz (2008). *Emerging Powers in Global Governance: Lessons from the Heiligendamm Process*, Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 2008
- ⁹⁶ Sud, H. (2007). *Commentary: India and the UN Security Council*, UPI Asia, 11.9.2007; <http://www.upiasia.com/>

Security/2007/09/11/commentary_india_and_the_un_security_council/1443/ (accessed Dec 30, 2009)

⁹⁷ Mohan, C. Raja (2004).

⁹⁸ Herz, Mônica (1999)

⁹⁹ Rajamani, L. (1995) Democratisation of the United Nations, Economic and Political Weekly, Vol. 30, No. 49 (Dec. 9, 1995), pp. 3140-3143

¹⁰⁰ Interview with Brazilian diplomat at Brazil's representation to the UN, May 5, 2010

¹⁰¹ Mohan., C. Raja (2004).

¹⁰² Herz, Mônica (1999).

¹⁰³ Weinlich, Silke (2010). Die Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Eine Analyse des Verhaltens und der Positionierung wichtiger Staaten gegenüber Reformoptionen. Discussion Paper, German Development Institute (GDI), 2010

¹⁰⁴ Herz, Mônica (1999).

105

¹⁰⁶ RTT News Correspondent (2010). Security Council Undermining General Assembly: India, April 28, 2010; http://www.reformtheun.org/index.php/government_statements/?theme=alt2 (accessed May 22, 2010)

¹⁰⁷ Boutros-Ghali, G. (1992). Empowering the United Nations, Foreign Affairs, Winter 1992/ 1993

¹⁰⁸ Baldev Raj Nayar and T.V. Paul (2003).

¹⁰⁹ Rajamani, L. (1995).

¹¹⁰ Singh, M. Statement by the Prime Minister at the XV Summit of the Non-Aligned Movement, Sharm El-Sheikh, Egypt, July 15 2009; http://www.un.int/india/india_nam.pdf (accessed May 24 2010)

¹¹¹ Thakur, R. (1997). India in the World: Neither Rich, Powerful, nor Principled, Foreign Affairs, Vol. 76, No. 4 (Jul. - Aug., 1997), pp. 15-22.

¹¹² Carter, A.B. (2006). America's New Strategic Partner?, Foreign Affairs, July/August 2006

¹¹³ Phone interview with a former Indian diplomat, Delhi, August 2, 2010

¹¹⁴ Nayar, Baldev Raj and T.V. Paul (2003).

¹¹⁵ Mohan, C. Raja (2004).

A Guerra Terceirizada: As Empresas Privadas de Segurança e a “Guerra ao Terror”

Ariana Bazzano de Oliveira

Os atentados de 11 de setembro de 2001 retornaram a questão da segurança para o topo da agenda internacional contemporânea e uma de suas conseqüências para as políticas de segurança internacional foi o aumento das empresas privadas de segurança utilizadas em zonas de conflito. Esse fenômeno, que pode ser chamado de “terceirização da guerra”, traz uma série de dúvidas e desafios ao sistema internacional, especialmente aos Direitos Humanos e ao Direito Internacional. O objetivo desse texto é apresentar o papel das empresas privadas de segurança na “Guerra ao Terror”. O texto será dividido em três seções: na primeira seção, serão tratados alguns aspectos do terrorismo, questões conceituais e o contexto dos atentados de 11/09; na segunda seção, serão abordadas as empresas privadas de segurança e as transformações da natureza da guerra; e por fim, na terceira seção, será apresentada a análise da relação entre as empresas privadas de segurança e a sua atuação na “Guerra ao Terror”.

Palavras-chave: Empresas Privadas de Segurança; “Guerra ao Terror”; Direitos Humanos.

The Outsourced War: Private Security Firms and the “War on Terror”

The September 11th attacks took up the issue of security to the top of international agenda. One of its consequences for international security policies was the increase of private security firms used in conflict zones. This phenomenon, which can be called “Outsourcing War,” raises a great number of theoretical questions and political challenges to the international system, especially to human rights and the international law. The aim of this paper is discussing the role of private security firms in the “War on Terror,” which will be divided into three sections: the first section will present some aspects of terrorism, as conceptual debate and the context of the attacks of 9/11 ; in the second section we will bring to the debate the relationship between the private security firms and the changing nature of war and finally, in the third section, we analyze the private security firms and its performance within the broader context of the “War on Terror.”

Key-words: Private Security Firms; “War on Terror”, Human Rights.

No ano de 2001, os Estados Unidos foram alvos de atentados terroristas. Em 11 de setembro, quatro aviões civis foram seqüestrados e colidiram contra as Torres Gêmeas (*World Trade Center*), em Nova York, e contra o Pentágono, em Washington D.C. O atentado provocou a morte de cerca de 3000 pessoas, além da tentativa de agressão por parte de um quarto avião

Ariana Bazzano de Oliveira é doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), pesquisadora do INCT-INEU (Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos) e do GETEPOL (Grupo de Estudos em Teoria Política). Seu e-mail é arianab@unicamp.br.

caído numa floresta da Pensilvânia, que provavelmente se dirigia à Casa Branca. Esse fato inédito na história dos Estados Unidos levou o governo a anunciar uma “Guerra ao Terror”, o que implicou numa série de medidas legislativas, executivas e ações militares controversas.

Os ataques de 11 de setembro foram percebidos como eventos transformadores, não só do ponto de vista teórico-analítico, mas principalmente no discurso e no ambiente político estadunidense. Nesse sentido, vale frisar, que a opinião pública americana manifestava intensa preocupação com novos atentados terroristas, o que causou inclusive uma tendência favorável à aprovação das ações do executivo pelo legislativo – já que poucos políticos ousavam desafiar o possível veto das urnas, a acusação de traição ao patriotismo e de as tentativas de dividir a nação

num momento de crise.

Além dos atentados sofridos pelos Estados Unidos, diversos locais no mundo também sofreram ataques terroristas em grande escala, como por exemplo: as infraestruturas turísticas de Bali, em 2002 e 2005; os trens de Madri, em 2004; uma escola de Breslan, Rússia, em 2004; os atentados suicidas em Londres, em 2005; e o ataque no aeroporto de Glasgow, Escócia, em 2007. Todos esses fatos demonstram a continuidade da ameaça terrorista e recolocaram a temática da segurança no topo das prioridades da agenda internacional contemporânea (Lutz 2010, p. 339).

O contexto do fim da Guerra Fria e dos atentados de 11 de setembro contribuiu para um aumento das empresas

Os ataques de 11 de setembro foram percebidos como eventos transformadores, não só do ponto de vista teórico-analítico, mas principalmente no discurso e no ambiente político estadunidense

privadas de segurança empregadas em zonas de conflito e, atualmente, também empregadas na “Guerra ao terror”. Essa privatização, apesar de movimentar bilhões de dólares e de gerar inúmeros problemas ao Direito Internacional, tem tido pouca atenção da Academia. Há poucas análises sobre a natureza específica das tarefas ou dos efeitos das operações promovidas pelas empresas privadas de segurança. Atualmente, essas empresas movimentam cerca de 100 bilhões de dólares por ano e, desde os atentados de 11 de setembro, seus negócios foram um dos poucos que dispararam nas bolsas de valores (Cavalari, 2009).

Além disso, esse fenômeno, que pode ser chamado de “terceirização da guerra”, traz uma série de dúvidas e desafios ao sistema internacional, especialmente aos Direitos Humanos e ao Direito Internacional. Por exemplo, como são julgados os funcionários das empresas privadas de segurança por crimes cometidos durante o trabalho? Um caso pode exemplificar a nossa questão: os Estados Unidos arquivaram as acusações contra cinco funcionários da *ex-Blackwater*¹ pela morte de civis em Bagdá no ano de 2007, incidente que ficou conhecido como o “Domingo Sangrento de Bagdá”.

O objetivo desse texto é apresentar o papel das empresas privadas de segurança na “Guerra ao Terror”. A discussão será dividida em três seções: na primeira, serão tratados alguns aspectos do terrorismo, questões conceituais e o contexto dos atentados de 11/09; na segunda seção, serão abordadas as empresas privadas de segurança e as transformações da natureza da guerra; e por fim, na

terceira seção, será apresentada a análise da relação entre as empresas privadas de segurança e a sua atuação na “Guerra ao Terror”.

O Terrorismo e a “Guerra ao terror”

O terrorismo não é um fenômeno recente no cenário internacional, é um fenômeno muito antigo na história da humanidade. No entanto, somente com a Revolução Francesa o terrorismo adquiriu os contornos políticos tal como é conhecido hoje. A grande mudança nesta forma de ação é que atualmente os terroristas buscam resultados grandiosos e chegam a morrer para atingir seus objetivos (Rudzit 2005, p.317). O terrorismo contemporâneo, entendido como o acontecimento cujo ponto de inflexão foram os atentados de 11 de setembro de 2001, se desenvolve não como um movimento que se opõe ao Estado nacional — como o terror anarquista na segunda metade do século XIX, mas que opera pela condenação de um outro Estado. Essa mudança é fundamental para compreender esse movimento de internacionalização do terrorismo, que deixa de ter uma dimensão exclusivamente nacional, associada à construção e à abolição do Estado moderno, e redimensiona-se internacionalmente num confronto de valores e propostas políticas. Ademais, o terrorismo contemporâneo introduziu outros redimensionamentos na prática do terror que não se manifestam apenas no seu espaço de ação, mas nos usos do corpo e dos instrumentos. O atual terrorista utiliza o seu corpo como um instrumento ao convertê-lo em bomba.

Na literatura acadêmica, produziu-se uma grande quantidade de definições para o terrorismo. Krueger chegou a quantificar a existência de mais de 100 acepções de terrorismo no meio diplomático e acadêmico (Castro 2008, p. 01). Dessa maneira, pode parecer (e talvez seja) impossível chegar a uma única definição que compreenda todos os aspectos de um ato terrorista, que, segundo Fletcher, são: violência, intenção, vítimas, ofensa ao Estado, apresentação de uma causa/reivindicação, organização, elemento teatral ou exibicionista, ausência de sentimento de culpa (Fletcher apud Castro 2008, p. 01).

Para Aurelia Castro (2008), perseguir fins políticos é o aspecto chave de várias definições de terrorismo enquanto para outros pesquisadores, segundo a autora, destaca-se o planejamento dos atentados ou a falta de códigos e regras de guerra; ou ainda a incidência psicológica do terror sobre as vítimas imediatas. Com base nisto, Castro oferece uma definição de terrorismo: “o uso de violência por um indivíduo ou grupo com fins políticos e de intimidação ou ameaça a um grupo social, exercida por meio de vítimas

imediatas”² (Castro 2008, p.02).

Ken Booth e Tim Dunne, no livro “*World in Collision: Terror and the Future of Global Order*” (2002) provavelmente oferecem uma das definições mais interessantes do termo. Em sua definição, os autores destacam que o terrorismo é um método de ação política que utiliza da violência contra civis. Nas palavras dos autores:

Terrorismo é um método de ação política que usa violência (ou deliberadamente produz medo) contra civis e infraestrutura civil como meio de influenciar comportamentos infligir um castigo ou vingança. Para os perpetradores, o ponto é fazer com que o grupo-alvo tenha medo do hoje, medo do amanhã e medo do outro. Terrorismo é um ato, não uma ideologia. Os seus instrumentos são o homicídio, o assassinato em massa, o sequestro, o bombardeio, o rapto e a intimidação. Tais atos podem ser cometidos tanto por Estados, como por grupos privados (p.08)³.

Muitos autores passaram a definir o terrorismo contemporâneo como distinto do que existiu em outros períodos históricos, tratando-o como uma nova forma de guerra. Segundo Mary Kaldor (2003), o terrorismo pode ser chamado de *network war*, considerando-se o uso da mídia, dos seus meios de financiamento, sua ideologia e

Muitos autores passaram a definir o terrorismo contemporâneo como distinto do que existiu em outros períodos históricos, tratando-o como uma nova forma de guerra.

forma de organização. Desta maneira, as organizações terroristas contemporâneas têm como características a ausência de estruturas de comando identificadas, a fim de manter sua autonomia e, ao mesmo tempo, líderes carismáticos que desempenham um papel importante.

Outra característica é que essas organizações possuem uma arquitetura similar a de uma sociedade paralela, com infraestrutura política, militar e educacional. Igualmente, esses grupos fazem amplo uso da mídia - televisão, internet e vídeo, sendo que muitos deles têm seu próprio canal de televisão e rádio. Sobre a questão do financiamento, assim como no passado, os grupos terroristas utilizam fundos provindos de remessas fornecidas por Estados que apóiam suas causas e a novidade estaria no patrocínio vindo do exterior, fruto da diáspora e de concessões peculiares de indivíduos abastados e organizações não governamentais (Kaldor apud Storti 2009, p. 41).

Michael Cohen e Maria Kıpçü (2005) afirmam que o terrorismo, anteriormente, foi em grande parte

patrocinado pelo Estado, ou pelo menos era mantido por aspirações estadocêntricas. Hoje, a Al-Qaeda opera fora do sistema estatal e seu sucesso é devido, em grande medida, à sua capacidade de utilizar os mecanismos da globalização, as viagens transfronteiriças, a tecnologia avançada de comunicações e dos meios de comunicação internacionais a seu favor (p. 40).

Já Andrew Kydd e Barbara Walter (2006) afirmam que a violência terrorista é uma forma de sinalização onerosa. Os terroristas seriam demasiado fracos para impor a sua vontade diretamente pela força das armas. Porém, por vezes, eles são fortes o suficiente para convencer o público a fazer o que desejam e para alterar as crenças do público sobre assuntos tais como a capacidade terrorista de impor custos e seu grau de comprometimento com sua causa. Dado o conflito de interesses entre os terroristas e seus objetivos, a comunicação ordinária é insuficiente para mudar as mentes ou influenciar o comportamento. Se a Al-Qaeda tivesse informado os Estados Unidos, em 10 de setembro de 2001, que iria matar 3.000 americanos a menos que os Estados Unidos se retirassem da Arábia Saudita, a ameaça poderia ter acendido uma preocupação, mas não teria tido o mesmo impacto como os ataques que se seguiram. Por ser difícil para os atores fracos tornarem críveis as suas ameaças, os terroristas são obrigados a mostrar publicamente o quão longe estão dispostos a ir para obter os resultados desejados (p.50-51).

Os ataques de 11 de setembro foram um fato inédito na história dos Estados Unidos, já que foi a primeira vez que o país foi atacado em seu território. E como consequência desses ataques, o governo anunciou uma “Guerra ao Terror”, o que implicou em uma série de medidas legislativas, executivas e ações militares. Vários países e organizações internacionais condenaram os atentados de 11 de setembro, afirmando que eles constituem um crime contra a humanidade, e pediram para que se julguem os responsáveis conforme as normas internacionais de direitos humanos. Porém, não foi isso que os Estados Unidos fizeram e, em nome da segurança nacional, o governo criou várias medidas controversas, dentre elas o Ato Patriota e as comissões militares.

O Ato Patriota são medidas legislativas, aprovadas em outubro de 2001, com o objetivo de reforçar a segurança interna e aumentar os poderes das agências de cumprimento da lei para identificar e parar os terroristas. Dentre as disposições controversas, inclui-se a concessão de novos poderes ao governo para manter detentos sem acusações durante um período de até sete dias a cidadãos estrangeiros supostamente envolvidos em atos de terrorismo ou em qualquer atividade que ponha em perigo

a segurança nacional dos Estados Unidos. Essa lei também autoriza a detenção por prazo indeterminado, por motivos de segurança nacional, de cidadãos estrangeiros acusados de infringir as leis de imigração. Além disso, o Ato Patriota possui uma definição muito ampla de “atividade terrorista”, o que pode justificar a expulsão ou a detenção de cidadãos estrangeiros.

Em novembro de 2001, o presidente Bush aprovou uma ordem que estabelecia a criação de comissões militares especiais, que não atendiam às normas processuais internacionais, para julgar cidadãos estrangeiros supostamente envolvidos em atos de terrorismo internacional. Em virtude dessa ordem, as comissões podem atuar em segredo e prescrever penas de morte sem a possibilidade dos acusados recorrerem das decisões diante de tribunais superiores. Os julgamentos levados a cabo por tais comissões violam o princípio da não-discriminação e as normas processuais internacionais.

Segundo algumas organizações internacionais de promoção dos direitos humanos, como a Anistia Internacional, a “Guerra ao Terror” tem proporcionado aos governos uma cortina de fumaça muito eficaz. Tem servido para autorizar detenções arbitrárias, torturas, julgamentos injustos, repressão da dissidência política e perseguições políticas (Anistia Internacional 2006, p.03).

No contexto da “Guerra ao Terror”, alguns governos têm se omitido da proibição absoluta da tortura e de outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes

No contexto da “Guerra ao Terror”, alguns governos têm se omitido da proibição absoluta da tortura e de outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes. Os Estados têm infligido aos detentos sofrimento físico e mental indescritíveis, utilizando métodos brutais e abomináveis proibidos há muito tempo pelo direito internacional. Há muitas provas de tortura e maus-tratos pelas forças estadunidenses na prisão de Abu Ghraib e em outros centros de detenção no Iraque e no Afeganistão, assim como na base naval em Guantánamo, Cuba. O mundo se escandalizou com os documentos secretos divulgados que mostravam que o governo dos Estados Unidos não estavam nada comprometidos com a proibição internacional da tortura e de outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. No dia 16/04/09⁴, o Departamento de Justiça disponibilizou alguns memorandos que descrevem detalhadamente algumas técnicas “duras” de interrogatório utilizadas pela CIA. Nesses documentos ficam evidentes o endosso do governo americano com o uso de práticas

que configuram tortura em interrogatórios a supostos terroristas, especialmente a tática de *waterboarding* (técnica de simulação de afogamento).

As Empresas Privadas de Segurança

O fim da Guerra Fria proporcionou o crescimento da importância e da influência das organizações não-estatais no cenário internacional como ONGs, Organizações Internacionais (ONU, OEA, FMI) e corporações transnacionais, dentre as quais destacam-se as empresas privadas de segurança. As empresas privadas de segurança possuem um papel cada vez mais proeminente em quase todos os aspectos da política externa: na promoção da democracia, na prestação da assistência humanitária, nas guerras, no combate ao terrorismo internacional e nas operações de reconstrução nacional.

Les Johnston (2006) afirma que as companhias de segurança transnacional atendem a uma ampla gama de funções. Desde as mais convencionais, como guarda, movimentação financeira, serviços de alarme, segurança eletrônica, até serviços mais especializados ligados à governança transnacional: segurança aérea, proteção executiva e diplomática, construção de presídios, habilidades militares, dentre outros (p. 38). Contudo, o autor salienta o fato de que pouca atenção tem sido dada à comercialização da segurança militar em si, principalmente na dimensão transnacional (p.40). Dado o objetivo desse

texto, as empresas privadas que comercializam segurança militar serão justamente o foco do artigo.

Peter W. Singer (2001/2002) destaca que as empresas privadas de segurança⁵ são organizações com fins lucrativos, cujos serviços profissionais estão intrinsecamente ligados à guerra; ou seja, são empresas que se especializaram em fornecer aos contratantes habilidades militares: operações de combate tático, planejamento estratégico, inteligência e análise, apoio operacional, treinamento de tropas, e assistência técnica militar (p. 186).

Contudo, é um dado histórico que a prestação de serviços militares privados é uma atividade tão antiga quanto à própria guerra em si. Os casos de mercenarismo antes da década de 90, no entanto, eram esporádicos e limitados, e o benefício pessoal financeiro imediato era a principal motivação desses prestadores de serviço. Embora hoje a atividade mercenária isolada ainda seja realizada, ela está mais relacionada à criminalidade do que ao desenvolvimento da oferta privada de serviços de segurança (Holmqvist 2005, p. 02). Singer (2001/2002) afirma que as empresas privadas de segurança representam a evolução dos atores privados na guerra. Para ele, o fator analítico-

crítico da distinção entre o mercenarismo e as empresas privadas de segurança é a forma de negócio corporativo. As empresas são organizadas hierarquicamente, constituídas e registradas como um comércio, e competem abertamente no mercado internacional. Elas recrutam mais eficientemente do que os seus antecessores e fornecem um amplo leque de serviços militares a uma maior variedade e números de clientes (p. 191).

A ascensão das empresas privadas de segurança e militares internacionais contemporâneas começou no início de 1990, com o surgimento de prestadores de segurança privada com estruturas corporativas.

A ascensão das empresas privadas de segurança e militares internacionais contemporâneas começou no início de 1990, com o surgimento de prestadores de segurança privada com estruturas corporativas. Uma variedade de fatores de demanda e oferta têm sido associados ao aumento da esfera das empresas de segurança atuais, apesar de três fatores serem os mais frequentemente citados: (1) a predominância dos modelos de livre-mercado nos Estados no pós-guerra fria, o que impulsionou uma forte tendência à terceirização de funções governamentais tradicionais; (2) a redução global das forças armadas nacionais, oferecendo um vasto conjunto de ex-militares treinados para a contratação de empresas privadas - cerca de seis milhões de soldados⁶ ficaram sem emprego nos anos que se seguiram a queda do Muro de Berlim; (3) a retirada gradual das grandes potências de muitas partes do mundo em desenvolvimento. Outros comentadores afirmam que o surgimento de prestadores de serviços privados de segurança é uma progressão lógica da privatização da produção de bens militares (a indústria de armamentos) na Europa e na América do Norte (Holmqvist 2005, p.02). Além disso, o próprio contexto do fim da Guerra Fria e as transformações da natureza da guerra, que tornam a distinção entre os soldados e os civis um tanto fluídas, também são fatores que favoreceram o crescimento das empresas privadas de segurança na década de 90 (Nandi, Mohanty 2010, p. 04).

Como já foi dito acima, o uso das empresas privadas de segurança tem crescido continuamente desde o início de 1990. Por exemplo, durante a Guerra do Golfo, a proporção de soldados das empresas de segurança privada foi de 1 soldado privado para cada 50 soldados militares; hoje, essa relação se aproxima de 1 para 7 (Cohen, Kıpçü 2005, p.41). O imenso crescimento das empresas privadas de segurança não é um fenômeno localizado; está presente em países pobres e ricos. Além disso, parece que a presença dessas empresas foi um fator decisivo para resolver vários conflitos: Eritreia, Angola, Serra Leoa, Somália, Kosovo,

Colômbia, Haiti, etc. Atualmente, a participação dessas empresas também tem se estendido para projetos de reconstrução nacional, como no Iraque e no Afeganistão.

As empresas privadas de segurança são atores transnacionais públicos e legais, pois não agem “fora da lei” como os terroristas. A utilização das empresas privadas de segurança significa a introdução de um novo protagonista na política de segurança. Para Singer (2001/2002), o ponto central na discussão sobre as empresas privadas de segurança é que os indivíduos, Estados e Organizações Internacionais dependem cada vez mais de serviços militares fornecidos pelo mercado privado, e não por instituições públicas (p. 189). Os aspectos da atuação dessas empresas exigem análises e estudos, já que a responsabilidade principal dessas empresas não é com os eleitores, nem com as instituições democráticas, mas com os acionistas das empresas e com os seus contratantes, e isto é uma razão para se preocupar.

Pode-se citar o exemplo de uma das empresas privadas de segurança mais conhecidas do mundo, a *Blackwater*. Jeremy Scahill (2010) cita num artigo publicado na Revista *The Nation*⁷, que só esta empresa possui contratos com o Reino da Jordânia, o exército do Canadá, a polícia holandesa e várias bases militares dos EUA, como o *Fort Bragg*, sede do Comando Unificado das Operações Especiais, e o *Fort Huachuca*, onde são treinados os interrogadores militares. Através de suas subempresas, a *Blackwater* ainda trabalha para a Agência de Inteligência da Defesa, a Agência de Redução de Riscos da Defesa e o Comando Militar dos EUA na Europa. Além desses contratos com os Estados, a *Blackwater* também presta serviços a várias corporações multinacionais, dentre as quais a *Monsanto*, *Chevron*, *Walt Disney Company*, *Royal Caribbean Cruise Lines* e bancos gigantes como o *Deutsche Bank* e o *Barclays* (Scahill 2010).

Muitas outras empresas privadas de segurança também prestam serviços aos mais diversos atores do sistema internacional. Além dos governos e companhias transnacionais (*Shell*, *British Airways*, *General Motors*, *Coca-Cola*, etc.), muitas embaixadas e organizações internacionais em zonas de conflito contratam esses serviços; pode-se citar: a ONU, o PNUD, ACNUR, UNICEF e ONGs, como a CARE, CARITAS e *World Vision*. Do mesmo modo, as empresas privadas de segurança são contratadas por regimes ditatoriais, grupos rebeldes, cartéis de droga e grupos terroristas (Prado 2006, p. 24). A respeito desses contratos, Les Johnston (2006) levanta uma questão interessante: tais contratos são celebrados de forma justa e transparente? Essa pergunta, segundo o autor, levanta questões sobre lobby e influência política indevidas. Nos Estados Unidos, uma organização de lobby, a *International Peace Operations Association* (IPOA), sediada em Washington D.C., foi criada para apoiar os

interesses das empresas privadas de segurança. Dentre elas estão as grandes corporações, como a DynCorp e a MPRI⁸. Do mesmo modo que a IPOA, a *DynCorp* e a MPRI⁸ estão estrategicamente sediadas na região da Virginia do Norte, o que além de facilitar o acesso ao Congresso Americano e à Casa Branca, também lhes garante acesso ao Pentágono, permitindo-lhes recrutar seus funcionários. Johnston cita um exemplo de quando um porta-voz do MPRI (ele mesmo, ex-funcionário da Agência de Inteligência da Defesa do Pentágono) afirmou: “Nós temos mais generais do que o Pentágono” (2006, p. 42). Tudo isto somado ao fato de que, por meio de doações substanciais ao Partido Republicano, empresas como a *DynCorp*, a *Bechtel* e a *Halliburton*, mobilizam apoio político suficiente para avançar seus interesses em uma política externa beligerante.

Caroline Holmqvist (2005) destaca que com frequência várias preocupações são levantadas sobre a legitimidade das operações das empresas privadas de segurança. Mesmo o ex-Secretário Geral da ONU, Kofi Annan afirmou: “o mundo pode ainda não estar pronto para privatizar a paz”. Para Holmqvist, essa apreensão de uma indústria global para a prestação de serviços de segurança diz respeito, em princípio, há duas preocupações legítimas e inter-relacionadas.

Primeiro, embora o domínio da situação das relações de segurança tenha sido desafiado por uma variedade de atores não-estatais, o impacto das empresas de segurança privada sobre a primazia do Estado na prestação e garantia de segurança suscita novas questões. Os Estados passaram a reconhecer e aceitar cada vez mais que eles não são os únicos atores para enfrentar as ameaças à segurança internacional. Esforços para combater as novas ameaças à segurança internacional, tais como a criminalidade transnacional, os riscos ambientais ou a proliferação de armas de destruição em massa, obrigaram os Estados a agir em grande medida através de ou com as organizações internacionais ou regionais (por exemplo, a ONU e a OEA), e das ONGs, criando assim uma ampla estrutura de governança de segurança⁹ (Holmqvist 2005, p.8).

A criação dessa estrutura aconteceu sem uma redefinição fundamental da capacidade do Estado; os Estados ainda mantêm uma posição principal no sistema internacional e são vistos como a única fonte da regulamentação internacional juridicamente vinculativa. Certamente, no âmbito dos assuntos militares, os Estados ainda reivindicam a prerrogativa de criar e de julgar a sua legitimidade política. Se o Estado está “fragilizado” na área militar, há um risco de que um dos núcleos tradicionais de governança da segurança - como o controle geral do uso da força - seja desestabilizado, afetando não apenas o Estado, mas também o sistema internacional em si. Nos assuntos

militares, o papel do Estado deve ser mantido prioritário em face à “privatização da segurança”. O uso de segurança privada e os prestadores de serviço militar privados têm um lugar dentro das estruturas e processos destinados a salvaguardar a legitimidade e a transparência nos assuntos militares, mas faltam estruturas de *accountability*. Atualmente, essas estruturas não estão presentes nas empresas privadas de segurança e nem os Estados têm controle sobre essas empresas (idem, p.08).

A utilização das empresas privadas de segurança significa a introdução de um novo protagonista na política de segurança

Em segundo lugar, o fornecimento privado das funções de segurança consiste no cerne do debate sobre a reforma do setor da segurança. Na tentativa de defender o papel do Estado como provedor de segurança, a questão acerca de qual tipo de Estado deve ser respeitado é crucial. O estabelecimento do funcionamento da lei e da ordem e as instituições de segurança (militares, policiais e de inteligência) é frequentemente citado como um requisito mínimo para a estabilidade dos Estados. No entanto, quando o objetivo é alargar a garantia de uma distribuição equitativa de segurança, a legitimidade democrática das instituições de segurança é fundamental. O reconhecimento de que garantir a segurança não é apenas uma questão de proteger o Estado, mas também de proteger os seus cidadãos, é a base para a agenda de reforma do setor de segurança. Neste sentido, a utilização de atores do setor privado para fornecer serviços de segurança e militar representa um desafio particular, já que essas empresas privadas de segurança são responsáveis perante os acionistas e os seus contratantes e não aos eleitores, o que compromete qualquer tentativa de construção de instituições democráticas (idem, p. 09). O ponto crucial é garantir que os setores privados de segurança sejam um ator legítimo no cenário internacional, o que reside na capacidade relativa dos Estados em gerenciar o uso dessas empresas e assegurar que elas sejam compatíveis com a promoção da boa governança, tanto no âmbito externo como interno (idem, p.09).

Além das questões sobre a legitimidade das operações das empresas privadas de segurança, Les Johnston (2006) aponta que há dúvidas e problemas sobre a eficácia dos procedimentos operacionais. Dentre estes problemas, o autor cita o exemplo da falta de regras claras e uniformes de combate; há relatos e queixas dos empregados de serem colocados em situações de combate sem o armamento, treinamento ou equipamentos adequados; e relatórios sobre a comunicação deficiente com os comandantes militares, onde os seguranças foram presos ou ficaram sem reforços

quando sob ataque (p. 45). Estas situações demonstram a fragilidade dos laços empregatícios dos funcionários das empresas privadas de segurança. Além desses problemas operacionais, pode-se questionar sobre o quão precárias são as relações desses empregados comparando-as com os militares, que possuem plano de carreira e um código de

Nos assuntos militares, o papel do Estado deve ser mantido prioritário em face à “privatização da segurança”. O uso de segurança privada e os prestadores de serviço militar privados têm um lugar dentro das estruturas e processos destinados a salvaguardar a legitimidade e a transparência nos assuntos militares, mas faltam estruturas de accountability.

conduta e ética bem estabelecidos, além de uma legislação militar que regulamenta as forças armadas de cada país.

As Empresas Privadas de Segurança e a “Guerra ao Terror”

O uso intenso dos serviços de segurança privada dos Estados Unidos durante a campanha de “Guerra ao Terror” no Iraque e no Afeganistão, e a maneira em que este uso tornou-se ligado a preocupações com os abusos dos direitos humanos e com a ética empresarial, é apenas a ponta de um grande iceberg de problemas. Hoje, os serviços prestados por empresas privadas no setor de segurança cobrem uma gama enorme de atividades (assistência humanitária, guerras, conflitos étnicos, combate ao terrorismo). Essas empresas estão presentes tanto nos chamados “Estados falidos¹⁰” como nos países mais poderosos do mundo. Para Caroline Holmqvist (2005), é difícil ver como esta tendência de privatização da segurança pode ser rapidamente bloqueada ou revertida, já que há uma preferência crescente por ações de caráter intervencionista de segurança, uma escala crescente de esforços de peacebuilding, e a falta de dinheiro e homens para aumentar ou mesmo manter os níveis de defesa estatais e forças de segurança. Assim, esses fatores reunidos permitiram o crescimento da utilização das empresas privadas de segurança (p. IV).

A privatização das operações militares do governo reflete uma grande ênfase em conseguir maior rentabilidade e eficiência das instituições públicas. No início de 2005, o secretário de Defesa Donald Rumsfeld afirmou no Congresso que a contratação de civis servia ao propósito de “liberar dezenas de milhares de militares adicionais para as responsabilidades militares [resultando em] uma

elevação do utilizável militar sem um aumento do número global” (apud Cohen, Küpçü 2005, p. 42). Ao mesmo tempo, no entanto, o recurso do governo nas empresas de segurança privadas tem crescido mais rapidamente do que sua capacidade de controlá-los. Especialmente porque grande parte destas empresas opera em uma zona cinzenta além da supervisão do Congresso, dos códigos de conduta militar, e até mesmo do direito internacional humanitário, criando uma série de preocupações legais, financeiras e políticas (idem, p.42). Jeremy Scahill, em entrevista à Folha de São Paulo, no dia 22 de junho de 2008, afirmou:

Ela [Blackwater] representa a nova face das guerras travadas pelos EUA. Desde a Segunda Guerra, o governo americano vem privatizando radicalmente suas capacidades militares. No Iraque, há mais agentes privados do que soldados americanos.

A Blackwater formou um aparato paralelo das forças de segurança: tem Força Aérea, Marinha, aeroportos. E 90% dos contratos da Blackwater são com o governo americano. Agora estão trabalhando em sua própria agência de inteligência, uma CIA particular. Veja, atualmente os EUA têm 16 agências governamentais de inteligência, com um orçamento conjunto de entre US\$ 40 bilhões e US\$ 60 bilhões - o número exato é secreto. 70% desse orçamento é usado para pagar serviços de empresas privadas.

Segundo Jeremy Scahill, se os Estados Unidos levassem a sério os crimes cometidos pelos funcionários das empresas privadas de segurança contratados por eles, teriam buscado as muitas outras possibilidades de impor sanções aos acusados. Porém, o fato é que nenhum funcionário, seja da *Blackwater* ou de outra firma, foi acusado por Corte alguma pelos inúmeros crimes cometidos contra os iraquianos. Essas companhias privadas negociam a imunidade diplomática aos funcionários em serviço para que eles não sejam levados ao Tribunal Internacional Penal. Isto revela que estas empresas operam num clima de total impunidade, o que para alguns observadores é um ato deliberado e serve a um propósito maior na ocupação do Iraque (Scahill 2008, p.25). Michael Ratner, presidente do Centro de Direitos Constitucionais afirma:

O fato de eles gozarem de imunidade significa que não existe sequer a possibilidade de eles temerem quaisquer consequências dos seus atos de brutalidade e assassinato (...). Nada disso é por acaso; o verdadeiro objetivo deles é brutalizar e incutir o medo no povo do Iraque (apud Scahill 2008, p.25).

Cohen e Küpçü (2005) ressaltam que as empresas privadas de segurança podem ser militarmente e politicamente convenientes, mas existem desafios políticos

para se considerar o equilíbrio adequado entre o poder público e privado na política externa. No esquema das relações entre as empresas privadas de segurança, a privatização das operações militares exige que os governos tornem-se clientes vigilantes e, ao mesmo tempo, mantenham seu papel de reguladores do interesse público (p. 43).

O uso intenso dos serviços de segurança privada dos Estados Unidos durante a campanha de “Guerra ao Terror” no Iraque e no Afeganistão, e a maneira em que este uso tornou-se ligado a preocupações com os abusos dos direitos humanos e com a ética empresarial, é apenas a ponta de um grande iceberg de problemas.

Para os autores, pode-se supor que a segurança nacional seria uma esfera na qual o poder do Estado permanece incontestado. Mas, com a ameaça de diminuição de conflitos interestatais, as noções de solidariedade nacional foram gravemente enfraquecidas. Enquanto o Presidente Kennedy poderia chamar os americanos para “suportar quaisquer encargos” para prevalecer sobre os inimigos da liberdade, a Casa Branca de Bush exortava os americanos para ajudar a combater a guerra contra o terrorismo “indo ao shopping”. Como o cientista político Joseph Nye coloca, “a ausência de uma ética do guerreiro nas democracias modernas” limita a flexibilidade das nações, não só para fazer a guerra, mas também para justificá-la (Cohen, Kūpçü 2005, p.38). Logo, com a atuação das empresas privadas de segurança, os governos podem se preocupar menos com a ausência da ética do guerreiro e em como justificar uma guerra ou uma intervenção.

Contudo, misturar os guerreiros públicos e privados em operações de segurança também está afetando o moral dos soldados alistados e está levando a dilemas práticos no campo. Em Fallujah, as mortes violentas dos empregados da *Blackwater* forçaram os militares a participar mais cedo de algumas missões do que teriam preferido. As subsequentes operações de combate resultaram em perdas significativas dos militares dos Estados Unidos e após este fato, as relações ficaram tensas entre as fileiras militares e os prestadores privados de segurança (idem, p. 42-43). Essas empresas estão fora da cadeia de comando e do Código de Justiça Militar, no Iraque, por exemplo, há relatos de empregados com dúvidas sobre a quem se reportar: ao comandante local ou aos empreiteiros? Esse problema se agrava porque algumas dessas empresas não estão apenas trabalhando diretamente para as unidades militares. Muitas vezes, elas são subcontratadas por outras empresas de segurança. Por outro lado, os militares têm dúvidas

sobre quem comanda e tem controle sobre os prestadores de serviços: e se eles se envolvem num tiroteio, os soldados devem socorrê-los?

Em 2008, a Anistia Internacional em seu relatório anual denunciou que guardas armados de origem estrangeira, funcionários de empresas militares e de segurança privadas mataram civis. As empresas de segurança contavam com imunidade jurídica, segundo a Ordem 17, expedida em 2004 por Paul Bremer, chefe da Autoridade Provisória da Coalizão. No entanto, após um grave incidente ocorrido em setembro, envolvendo a empresa *Blackwater*, com sede nos EUA, o governo iraquiano apresentou um projeto de lei que revogaria a Ordem 17.

No dia 16 de setembro de 2007, 17 civis iraquianos foram mortos e 27 foram feridos quando seguranças da *Blackwater* dispararam contra civis em um movimentado cruzamento do bairro Al Mansour, em Bagdá, evento conhecido como “Domingo Sangrento de Bagdá”. A empresa afirmou que seus seguranças atiraram em legítima defesa. Porém, as testemunhas e o governo iraquiano afirmaram que os seguranças iniciaram os disparos. Tanto as autoridades iraquianas quanto o Departamento de Estado dos EUA anunciaram que iriam conduzir investigações e, em novembro, o Escritório Federal de Investigação dos EUA (FBI) concluiu que o tiroteio havia sido injustificado. A empresa declarou que, se algum de seus seguranças fosse culpado de má conduta, eles seriam responsabilizados. O governo iraquiano exigiu que a *Blackwater* pagasse 8 milhões de dólares em compensação para cada uma das famílias das 17 pessoas mortas (Anistia Internacional 2008, p.136). Em seu livro, Jeremy Scahill traz um relato desse incidente, abaixo seguem alguns trechos:

O comboio fortemente armado da *Blackwater* entrou no congestionado cruzamento do distrito de Mansour, na capital iraquiana. A ameaçadora caravana consistia em quatro grandes veículos blindados modelo “Mamba” de fabricação sul-africana, com metralhadoras de calibre 7.62 montadas na parte superior. Para a polícia iraquiana, já se tornara parte corriqueira do seu dia de trabalho interromper o tráfego para abrir caminho para a passagem dos VIPs americanos, protegidos por soldados particulares fortemente armados.

Ali Khalaf Salman, um policial de trânsito iraquiano de serviço na praça Nisour naquele dia, recorda-se vividamente do momento em que o comboio da *Blackwater* entrou no cruzamento, obrigando a ele e os colegas a prontamente interromper o tráfego. Mas quando os Mambas entraram na praça, o comboio subitamente deu meia-volta numa manobra-surpresa e prosseguiu na contramão numa rua de mão única. Enquanto Khalaf observava, o comboio parou

abruptamente. Ele diz que um enorme homem caucasiano de bigode, posicionado acima do terceiro veículo do comboio da Blackwater, começou a disparar sua arma “a esmo”.

O policial Khalaf lembra-se de olhar para os atiradores da Blackwater: “Ergui o braço esquerdo bem alto no ar para tentar sinalizar ao comboio que parasse de disparar”. Ele diz que pensou que os homens fossem cessar o fogo, já que ele era um policial claramente identificado. “Não atirem”, por favor!”, Khalaf lembra-se de ter gritado. Mas enquanto ele estava lá de mãos erguidas, Khalaf diz, um atirador do quarto veículo da Blackwater abriu fogo contra a mãe que abraçava o filho e matou-a diante dos olhos de Khalaf e Thiab. “Vi partes da cabeça da mulher voando diante de mim, estouradas”, disse Thiab. “Eles imediatamente abriram fogo pesado contra nós” (Scahill 2008, p. 13-15).

Segundo o advogado iraquiano Hassan Jaber Salman, em entrevista para “*Al Arabiya News Channel*”¹¹, no dia 10 de janeiro de 2010, a empresa Xe Services, ex-Blackwater, ofereceu 100 mil dólares por cada iraquiano morto e entre 20 a 50 mil para cada ferido. Com exceção de uma família, todas as outras famílias aceitaram a oferta e retiraram as suas acusações no processo civil contra a empresa

Contudo, misturar os guerreiros públicos e privados em operações de segurança também está afetando o moral dos soldados alistados e está levando a dilemas práticos no campo.

americana. Segundo o advogado das famílias, ele próprio ferido no tiroteio, o acordo no processo civil não impedirá a continuidade do processo penal de promotores públicos americanos.

A confirmação do pagamento vem pouco depois da sentença do juiz federal americano, Ricardo Urbina, que no dia 31/12/2009, rejeitou e arquivou o processo contra os funcionários da *Blackwater*. A corte argumentou que os direitos constitucionais dos acusados haviam sido violados, pois os funcionários estavam sob um acordo de imunidade com o departamento do Estado dos EUA. Após essa decisão, o governo do Iraque anunciou que está tomando as providências necessárias para abrir os processos em tribunais iraquianos e norte-americanos contra a *Blackwater* e os funcionários responsáveis pelo “Domingo Sangrento”. Para o governo e para a população iraquiana, o arquivamento do processo é inaceitável e o “Domingo Sangrento” se tornou um símbolo do desrespeito dos estrangeiros pela vida da população.

No Relatório de 2009, a Anistia Internacional afirma que os empregados privados de segurança estrangeiros

continuam imunes aos processos por delitos cometidos no Iraque. O governo do Iraque propôs em outubro de 2007, uma legislação que revogava essa imunidade, mas o Parlamento iraquiano não aprovou. Em abril de 2008, as autoridades estadunidenses renovaram com a *Blackwater* o contrato para a proteção dos diplomatas dos Estados Unidos, apesar da polêmica provocada pelo homicídio de civis iraquianos por guardas da empresa, em setembro de 2007 (Anistia Internacional 2009, p.237). Somente em 2009, quando foi negociada entre os Estados Unidos e o Iraque, a devolução da soberania do país, é que foi derrubada a imunidade judicial aos funcionários terceirizados.

Na questão da “Guerra ao Terror”, pode-se dizer que a presença das empresas privadas de segurança serviu para atender vários interesses dos Estados Unidos. O fato das empresas privadas de segurança atuar numa espécie de “vácuo jurídico” permitiu que os Estados Unidos e a sua coalizão pudessem investigar e punir os supostos terroristas e apoiadores, mesmo que essa perseguição violasse os Direitos Humanos e o Direito Internacional, como por exemplo, a proibição da tortura. Os relatos de abusos na prisão de Abu Ghraib demonstram esse fato, já que as empresas privadas também foram utilizadas nos interrogatórios de prisioneiros. Jeremy Cloward (2008) afirma que a *Blackwater* possui laços estreitos com o governo federal americano. Entre outras coisas, a empresa fez contribuições regulares ao Partido Republicano e ao governo Bush. Para o autor, este é o ponto inicial para começarmos a entender o porquê e como os serviços do governo foram transferidos da esfera pública para os interesses privados (Cloward 2008, p.02). Aliás, dois congressistas democratas pediram ao GAO (*US Government Accountability Office*), para investigar se a Agência para o Desenvolvimento Internacional dos EUA e o Pentágono estão contornando e/ou burlando procedimentos de contratação do governo para privilegiar as empresas com ligações na administração Bush (Johnston 2006, p. 43).

Sobre a relação entre a “Guerra ao Terror” e as empresas privadas de segurança, Jeremy Scahill diz:

São parte essencial da guerra ao terror. Um presidente como George W. Bush pode ganhar muito com essas empresas. Ele não precisa mais formar uma coalizão com governos estrangeiros nem lidar com uma opinião pública internacional hostil. Pode pagar por uma coalizão de corporações, que vão contratar mercenários, inclusive em países cujos governos se opõem às guerras. Isso aconteceu no Chile, que votou contra a invasão do Iraque quando era membro rotativo do Conselho de Segurança da ONU. O governo Bush, através da *Blackwater*, enviou para o Iraque centenas de chilenos. Outra questão é que, como não há

contagem oficial das mortes dos agentes privados, isso encobre o custo humano. Os americanos pensam que há 150 mil soldados no Iraque, mas há outros 180 mil mercenários contratados pelo governo. Então na verdade são mais de 330 mil soldados. E não há leis sendo aplicadas sobre a punição de agentes privados em caso de abuso. Isso é uma ameaça à segurança das pessoas do mundo todo, porque não param de crescer esses exércitos privados com capacidade suficiente para derrubar um pequeno governo (Folha de São Paulo 2008).

Em março de 2004, a opinião pública americana se chocou com as imagens de corpos queimados e desmembrados sendo arrastados pelas ruas da cidade iraquiana de Fallujah e depois pendurados em exposição horripilante. A cena trouxe de volta lembranças de outra tragédia que afetou profundamente a população norte-americana e a condução da política externa dos Estados Unidos: a morte de 19 Rangers na Somália em 1993. Mas, dessa vez, em Fallujah, os cadáveres não eram os de soldados norte-americanos. Estes homens eram empregados da *Blackwater*, uma empresa privada de segurança. Nandy e Mohanty (2010) afirmam que mais de 60 empresas atualmente empregam mais de 20 mil prestadores de

No Relatório de 2009, a Anistia Internacional afirma que os empregados privados de segurança estrangeiros continuam imunes aos processos por delitos cometidos no Iraque.

serviços privados que desempenham funções militares, o que é aproximadamente o mesmo número de militares fornecidos por toda coalizão dos EUA (p. 05-06).

A “guerra no Iraque” é um dos exemplos mais profundos (e controversos) da cooperação entre o Estado e a utilização das empresas de segurança privada. É uma relação com consequências visíveis para a forma e a maneira como os planos de governo e os Estados Unidos gerenciam as operações de segurança global. Essa “guerra” é marcada por um vasto leque de trabalhos realizados pelas empresas privadas de segurança, muito mais extensa do que em guerras anteriores. Além dos serviços de segurança e treinamento das tropas, as empresas privadas de segurança ficaram responsáveis por uma grande estrutura logística e de apoio da guerra. O complexo militar de Camp Doha, no Kuwait, que é a grande base militar dos EUA no Oriente Médio desde a Guerra do Golfo, foi construída pela *DynCorp International*. Desde então, é operada e protegida por empresas privadas de segurança. Durante a invasão do Iraque, essas empresas desempenharam um papel ainda maior, tendo acesso e operando as mais sofisticadas armas dos EUA, como bombardeiros, mísseis e o sistema antimísseis (idem, p.06).

Contudo, essa relação entre o Estado e as empresas privadas de segurança ainda possui questões não-respondidas e talvez um dos maiores problemas seja a responsabilização dos atos cometidos pelos funcionários dos prestadores de serviço privado. Quem monitora, regula e pune os empregados ou as companhias são todas perguntas sem respostas satisfatórias. Um militar que comente um crime de guerra é julgado de acordo com o código militar do seu país. No entanto, os funcionários das empresas privadas de segurança são civis, mesmo estando armados e participando dos combates, e isto gera uma ambiguidade jurídica toda vez que cometem um delito. O que é agravado pelo fato de que esses funcionários não são nacionais nem do país em que trabalham, nem do país onde estão sediadas as empresas contratantes, ou seja, são civis estrangeiros que quando comentem um delito e/ou um crime de guerra, não estão submetidos ao código militar, ao código civil e penal do país onde o crime foi cometido e às convenções internacionais, como a Convenção de Genebra (Johnston 2006, p. 44; Prado 2006, p. 26).

Um exemplo é o caso da empresa *DynCorp*, contratada pelos EUA e pelas Nações Unidas para fornecer serviços de polícia internacional no Haiti e nos Balcãs. Vários dos seus funcionários se envolveram em casos de comércio de armas e tráfico de mulheres e crianças para prostituição. Há até mesmo um vídeo de um supervisor que filmou a si mesmo durante um estupro contra duas mulheres. Nenhum dos funcionários foi processado criminalmente, apenas alguns foram demitidos pela *Dyncorp* e os denunciantes, surpreendentemente, também foram demitidos¹². Mesmo assim, a *Dyncorp* possui contratos semelhantes para as operações no Iraque (Singer 2004, p.17).

Cabe destacar que no Iraque, a segunda fase da ocupação é a reconstrução do país. E para tal fim, várias corporações norte-americanas obtiveram contratos lucrativos nessa área. Por exemplo, a *Bechtel Corporation* assinou um contrato com a Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos para a reparação e renovação das redes de esgoto, água e dos sistemas de ensino, no início de 2003, ou seja, no início das operações de ocupação do Iraque. Posteriormente, em janeiro de 2004, o contrato da *Bechtel* foi ampliado, por um custo de U\$ 2,8 bilhões. Dessa forma, esta empresa só ficou atrás, em termos de contratos com o governo dos EUA, da *Halliburton* (anteriormente chefiada pelo vice-presidente Dick Cheney) (Cloward 2008, p. 10).

Entre os milhares de funcionários privados que prestam (e prestaram) apoio logístico no Iraque, pode-se calcular que pelo menos 20.000 empregados de 60 diferentes empresas privadas de segurança estão sob contrato com o governo dos Estados Unidos para a prestação de serviços

de segurança. Além dos prestadores privados de segurança, há outros 50 mil a 70 mil civis desarmados que estão no Iraque para fornecer outros serviços, como a entrega de correios e a reconstrução de infraestruturas essenciais. Esses funcionários de empresas privadas correspondem a até 30% do estimado para os serviços essenciais de segurança, protegendo os projetos de reconstrução, fazendo a escolta de comboios nas áreas hostis, defendendo as posições estratégicas e a guarda de indivíduos, entre outras funções. Até o presidente do Afeganistão, Hamid Karzai, é protegido por uma empresa privada dos Estados Unidos, a *DynCorp* (Cohen, Küpçü 2005, p.41).

Depois da declaração do Presidente Obama que marcou o fim das operações no Iraque e a retirada das tropas americanas para o dia 31/08/2010, o Departamento do Estado americano afirmou que planeja dobrar o número de funcionários terceirizados de segurança para garantir a proteção da equipe civil no Iraque após a retirada das tropas. Nesta fase, depois da retirada das tropas, a maioria do trabalho futuro de desenvolvimento no Iraque é de responsabilidade do Departamento de Estado, que solicitou entre US\$ 2 bilhões a US\$ 3 bilhões de dólares por ano para ajudar a financiar desde a construção de novos consulados até o treinamento da política iraquiana¹³.

Considerações finais

As Empresas Privadas de Segurança podem vir a se encaixar nas novas formas de governança da segurança internacional. Contudo, isto dependerá, em última análise, de se adequar as capacidades dessas empresas às estruturas políticas e jurídicas, ao invés de serem regidas somente pela economia, tal qual acontece atualmente.

As consequências da provisão de segurança por parte do setor privado são globais e envolvem a reformulação de algumas das premissas básicas da política de segurança internacional. A este respeito, uma análise com base nas perspectivas dos “Estados falidos” *versus* “Estados eficientes” podem ajudar a dar sentido a uma questão complexa e multifacetada. Em quase todos os casos de uso de empresas privadas de segurança, os “Estados falidos” e “Estados poderosos” têm uma relação particular: as empresas operam geralmente em um “Estado falido”, mas as sedes dessas empresas ficam em “Estados fortes”; as operações dessas empresas são pagas por um “Estado forte” ou um “Estado forte” utiliza os serviços das empresas privadas de segurança para ajudar a implementar sua política externa. Portanto, o impacto da dependência do setor privado pode ser considerado a partir da perspectiva

de qualquer Estado em praticamente todos os casos. Em última análise, qualquer tentativa de responder ao aumento de uma indústria global de serviços de segurança e militares terá de levar em conta as análises sobre as relações entre “Estados falidos” *versus* “Estados fortes” (Holmqvist 2005, p. 09-10).

Segundo Holmqvist (2005), os efeitos da dependência do setor da segurança privada dependem da natureza dos contratos que os Estados firmam com essas empresas e para o ambiente estratégico nos quais elas serão utilizadas. Se as empresas privadas de segurança devem ser empenhadas construtivamente num sistema mais amplo de governança

A “guerra no Iraque” é um dos exemplos mais profundos (e controversos) da cooperação entre o Estado e a utilização das empresas de segurança privada. É uma relação com consequências visíveis para a forma e a maneira como os planos de governo e os Estados Unidos gerenciam as operações de segurança global

de segurança de Estados e de atores não-estatais, a autora propõe que três questões principais sejam abordadas.

Primeiro, há a questão da responsabilização dos atos das empresas privadas de segurança. Sem a obrigação jurídica de empresas individuais, o uso das empresas privadas de segurança irá continuar a ser visto com desconfiança e a chance de cometerem abusos e violações será grande.

O segundo é a questão mais ampla da legitimidade. Se empresas privadas de segurança devem ter um papel ativo na construção da governança de segurança, elas precisam ser vistas como atores legítimos pelos Estados e por atores não-estatais, bem como pelas pessoas que serão objetos dos serviços prestados. Mais do que apenas a responsabilidade jurídica teórica para assegurar que a ação das empresas privadas de segurança sejam adequadas, é necessário que sejam percebidas como legítimas, seja por meio do sancionamento das operações pelos Estados ou por outros atores. A legitimidade das empresas privadas de segurança também vai depender da existência de níveis adequados de transparência e de normas democráticas em termos das operações das empresas, finanças e conduta.

Em terceiro lugar, os obstáculos práticos para a ação efetiva das empresas privadas de segurança precisam ser abordados e sistemas de interação público-privado, em âmbito internacional, precisam ser desenvolvidos. Isso vai exigir que cada vez mais as empresas privadas de segurança trabalhem com os Estados, e não à custa dos Estados, bem como em conjunto com outros atores, como

as organizações internacionais e regionais, ONGs e outros atores não-estatais (idem, p. 42-43).

Nota-se que com essas recomendações da autora os abusos e os crimes cometidos pelas empresas privadas de segurança no Iraque e no Afeganistão, em nome da “Guerra ao terror”, poderiam ter sido evitados, caso essas empresas fossem tratadas como qualquer outra empresa e tivessem responsabilidades jurídicas. Cabe a curto-prazo a tentativa da responsabilização dos serviços prestados por essas empresas, para assim evitar a criação do vácuo jurídico em que elas se encontram. Agora, cabe verificar se certos Estados têm o interesse de evitar esse vácuo, pois até agora o que se percebe é que esse limbo jurídico tem servido muito bem aos interesses dos Estados que não querem cumprir o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Já no que se refere ao terrorismo, uma discussão coerente deve ter uma ferramenta de identificação do fenômeno que permita descobrir quais ações, agentes e organizações são “terroristas”, quais são seus objetivos e causas. Enfim, qualquer trabalho sobre terrorismo, deveria levantar quais são os atores desse processo e as suas vozes – Quem fala? O que fala? Para quem fala? – são questões fundamentais a serem pesquisadas. Apenas deste modo será possível definir os meios adequados para uma “resposta legítima” àquilo que alguns consideram um desafio fundamental do século XXI. O general espanhol Alberto Piris sensatamente afirma:

Não há guerra eficaz nem fórmula definitiva contra o terrorismo internacional. Este só poderá desaparecer quando se extinguirem os fogos que o alimentam sem cessar: os conflitos não resolvidos por incapacidade, cumplicidade ou rivalidades internas entre as grandes potências que neles têm interesses. (...) Acrescentar nova violência a já existente, aplicando a Lei de Talião numa espiral infernal e ilimitada, não levará a uma solução final¹⁴ (PIRIS, 2001, p.54).

Os Estados Unidos continuam sendo uma potência econômica e militar sem rival na região e no resto do mundo e também continuam mantendo um duplo discurso sobre os direitos humanos enquanto levam a cabo a sua “Guerra ao Terror”. Os Estados Unidos afirmam ser o principal impulsionador da promoção dos direitos humanos e do Estado de Direito e ao, mesmo tempo, utilizam políticas e práticas que burlam e ferem os princípios mais básicos do direito internacional. Ao se comportar dessa maneira, os Estados Unidos minam não só a segurança, pilar fundamental do Estado de Direito, senão também a sua própria credibilidade no cenário internacional.

Portanto, para se enfrentar o desafio do terrorismo, deve-se reforçar algumas conquistas históricas importantes, como os direitos humanos e as instituições democráticas.

E os Estados Unidos, ao promoverem a “Guerra ao Terror” e terem se utilizado de forma maciça das empresas privadas de segurança nas suas operações, acabaram por desmoralizar essas conquistas tão relevantes.

Notas

¹ Em 2009, a empresa Blackwater mudou o seu nome para Xe Services

² Tradução Livre. Cito original: Terrorismo es el uso de violencia por un individuo o grupo con fines políticos y de intimidación o amenaza hacia un grupo social, ejercida a través de unas víctimas inmediatas (CASTRO, 2008, p.01).

³ Tradução Livre. Cito original: Terrorism is a method of political action that uses violence (or deliberately produces fear) against civilians and civilian infrastructure in order to influence behaviour, to inflict punishment or to exact revenge. For the perpetrators, the point is to make the target group afraid of today, afraid of tomorrow, and afraid of each other. Terrorism is an act, not an ideology. Its instruments are assassination, mass murder, hijacking, bombing, kidnapping and intimidation. Such acts can be committed by states as well as private groups (Booth, Dunne 2002, p. 08).

⁴ Os documentos podem ser vistos no site do New York Times - <http://documents.nytimes.com/justice-department-memos-on-interrogation-techniques#p=1> – Acesso: 08/08/2009.

⁵ Alguns autores preferem distinguir o termo “empresas privadas de segurança” de “companhias privadas de segurança”, ou ainda de “empresas militares privadas”. Há aqueles que tratam os termos como sinônimos. Outros mais podem ser acrescentados à lista: corporações militares privadas, firmas militares privadas, empresas de segurança privada, companhias de segurança transnacional ou prestadores de serviço militar. Para a finalidade desse texto, utilizar-se-á o termo empresas privadas de segurança. Para citar um exemplo, Peter W. Singer divide o termo empresas privadas militares em três setores: companhias militares privadas que prestam serviços de combate e proteção; empresas de consultoria militar que prestam serviços de consultoria e formação profissional; e empresas militares de apoio que prestam serviços de logística, suporte técnico e transporte (Singer 2004, p.15).

⁶ Fonte: Marcelo Musa Cavallari. Guerra S.A. Revista Época, 29/09/2009. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI38960-15227,00-GUERRA+SA.html> – Acesso: 17/10/2010.

⁷ Versão traduzida para o português disponível em <http://www.outraspalavras.net/?p=2095> – Acesso: 06/10/2010.

⁸ A Blackwater foi membro da IPOA até outubro de 2007, se retirou 3 semanas depois dos eventos que ficaram conhecidos como “Domingo Sangrento” em Bagdá.

⁹ Jennifer Wood e Benoît Dupont definem governança de segurança como as tentativas conscientes de influenciar o comportamento dos indivíduos, grupos e populações em prol de um objetivo particular, neste caso, a segurança (Wood, Dupont 2006, p.02).

¹⁰ A autora do texto conhece o quanto é problemático a discussão em torno do conceito de Estados Falidos. Contudo, por fazer parte da literatura corrente, optou-se por manter o conceito.

¹¹ <http://www.alarabiya.net/articles/2010/01/10/96918.html> - Acesso: 12/01/2010.

¹² Estas denúncias também são feitas por algumas ONGs, como a CorpWatch, a Anistia Internacional e a War on Want. Nestes sítios podem ser obtidos relatórios e denúncias sobre violações de direitos humanos por Empresas Privadas de Segurança: CorpWatch - <http://www.corpwatch.org/article.php?id=11119>; Anistia Internacional - <http://www.amnestyusa.org/annual-report/2006/overview.html>; War on Want - <http://www.waronwant.org/attachments/Corporate%20Mercenaries.pdf> - Acesso: 19/08/2010.

¹³ Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/785812-eua-planejam-dobrar-terceirizados-de-seguranca-no-iraque-apos-retirada-militar.shtml>. Acesso: 19/08/2010.

¹⁴ Tradução livre. Cito original: “no hay guerra eficaz ni fórmula definitiva contra el terrorismo internacional. Este solo podrá desaparecer cuando se extingan los fuegos que lo alimentan sin cesar: los conflictos no resueltos por incapacidad, complicidad o rivalidades internas entre las grandes potencias que en ellos tienen intereses.(..) Añadir nueva violencia a la ya existente, aplicando la Ley del Talión em una espiral infernal e ilimitada, no llevará a una solución final”.

Referências Bibliográficas

AL ARABIYA CHANNEL. Most Iraq Blackwater victims accept settlement. Disponível em: <<http://www.alarabiya.net/articles/2010/01/10/96918.html>>. Acesso em 12/01/2010, 16:32hs.

ANISTIA INTERNACIONAL. Informe 2009 Amnistía Internacional – El Estado de los Derechos Humanos em el mundo. Madrid: Editorial Amnistía Internacional, 2009.

_____. Informe 2008 Anistia Internacional – O Estado dos Direitos Humanos no mundo. Amnesty International Publications 2008.

_____. Terror y contraterror - La defensa de nuestros derechos humanos. Amnesty International Publications 2006, Índice AI: ACT 40/009/2006. Disponível em: http://www.es.amnesty.org/uploads/media/Terror_y_contraterror.pdf Acesso em: 21/10/2010.

BOOTH, Ken; DUNNE, T. (ed.). World in Collision: Terror and the Future of Global Order. New York: Palgrave, 2002.

CASTRO, A. V. Economía del Terrorismo: Teoría y Aplicaciones. Ponencia en Segundo Encuentro Internacional sobre Ética: Universidad Complutense de Madrid, 2008. Disponível em: www.sicbasa.com/rionda/eventosvirtuales/2008/4/pon/avc.doc.

CAVALLARI, Marcelo Musa. Guerra S.A. Revista Época. 29/09/2009. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI38960-15227,00-GUERRA+SA.html> Acesso em: 17/10/2010.

CLOWARD, Jeremy. An Examination of the Top Private Military Firms in the United States War with Iraq (2003-2008) and their Impact on Democratic Government. Dissertation to the Claremont Graduate University in the Graduate of Political Science, 2008.

COHEN, M. A.; KÜPÇÜ, M. F. Privatizing Foreign Policy. World Policy Journal, Fall 2005, pp. 34-52.

FOLHA DE SÃO PAULO. Entrevista: Exércitos privados mimetizam Forças Armadas dos EUA. Caderno Mundo, 22/06/2008.

HOLMQVIST, Caroline. Private Security Companies – The Case for Regulation. SIPRI Policy Paper n° 9, January 2005.

JOHNSTON, Les. Transnational security governance. IN: WOOD, Jennifer; DUPONT, Benoît. Democracy, Society and the Governance of Security. Cambridge University Press, 2006, pp. 33-51.

KYDD, A. H.; WALTER, B. F. The Strategies of Terrorism. International Security, vol. 31, n° 01, summer 2006, pp. 49-80.

LUTZ, Brenda; LUTZ, James. Terrorism. IN: COLLINS, Alan. Contemporary Security Studies. 2ª edição, Oxford University Press, 2010.

NANDI, Tanay Kumar; MOHANTY, Satabdee. The Emergence of Private Military Firms and Their Impact on Global Human Rights (April 23, 2010). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1594994>

PIRIS, A. Los perigos del postterrorismo. Papeles de cuestiones internacionales, n° 75, 2001.

PRADO, José L. Gomez. Los nuevos mercenarios del siglo XXI. Papeles de cuestiones internacionales, n° 94, 2006.

RUDZIT, G. O debate teórico em segurança internacional - Mudanças frente ao terrorismo? Revista Civitas Porto Alegre v. 5 n. 2 jul.-dez. 2005, p. 297-323.

SCAHILL, Jeremy. Blackwater – A Ascensão do Exército Mercenário mais poderoso do mundo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

_____. Os mercenários do capitalismo radical. Disponível em: <http://www.outraspalavras.net/?p=2095> Acesso: 06/10/2010.

SINGER, Peter W. Corporate Warriors Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry and Its Ramifications for International Security. International Security, Volume 26, Number 3, Winter 2001/02, pp. 186-220.

_____. Should humanitarians use private mi-

litary services? Humanitarian Affairs Review, Summer 2004, pp. 14-17. Disponível em: http://www.brookings.edu/articles/2004/summer_defenseindustry_singer.aspx?rssid=singerp Acesso: 13/10/2010.

STORTI, J. M. Enfrentado as novas ameaças: Estratégia e política internacional norte-americanas no pós-Guerra Fria. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2009.

WOOD, Jennifer; DUPONT, Benoît. Democracy, Society and the Governance of Security. Cambridge University Press, 2006.

Direitos Humanos e as Operações de Paz Multidimensionais: Um Estudo de Caso da MONUC

Raquel Melo

O presente artigo discute o papel da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC) no campo dos direitos humanos com relação à proteção de civis, ao monitoramento dos direitos humanos e construção de uma cultura de respeito a esses direitos no âmbito local e a própria conduta dos peacekeepers. O caso da República Democrática do Congo é paradigmático nos três sentidos. Em quase dez anos de funcionamento da MONUC, de 2000 até 2010, a ONU fracassou sob todos os aspectos acima. A prática de violações continua disseminada no território congolês; não se vislumbra qualquer traço de consolidação de uma cultura de direitos humanos no país; e a conduta dos oficiais da ONU em campo foi alvo de escândalos envolvendo denúncias de exploração e abuso sexual contra mulheres e crianças, justamente aqueles que deveriam protegê-las. O artigo levanta fatores internos e externos relacionados à situação de direitos humanos no Congo e faz algumas reflexões a respeito das falhas da MONUC, apontando questões a serem consideradas em futuras operações.

Palavras-chave: MONUC, direitos humanos, operações de paz

Abstract: This article discusses the role of UN Mission in the Democratic Republic of Congo (MONUC) in the field of human rights. In particular, the paper analysis what is Mission's role in protecting civilians, monitoring human rights and building a culture of respect for these rights at local level and the conduct of its own peacekeepers. The case of the Democratic Republic of Congo is paradigmatic in these three aspects. In nearly ten years of operation of MONUC, from 2000 until 2010, the UN has failed on all accounts mentioned above. The practice of human rights violations remains widespread in the Congolese territory; there is no evidence of a consolidating culture of human rights in the country; and the conduct of UN officials on the field was the target of a scandal involving allegations of sexual exploitation and abuse against women and children, precisely those who they should be protecting. The article raises internal and external factors related to the human rights situation in Congo and offers some reflections on the failure of MONUC, pointing to issues to be considered in future operations.

Key-words: MONUC, human rights, peacekeeping operations

Com o fim da II Guerra Mundial e depois dos horrores do holocausto, os direitos humanos finalmente se consolidaram como uma questão internacional. Antes disso, importantes eventos, do ponto de vista normativo, tais como a abolição do tráfico de escravos e, posteriormente da própria escravidão¹, abriram caminho para a redefinição da noção de “humanidade”.

Raquel Melo é doutora em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), professora adjunta da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e pós-doutoranda do Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra.

A internacionalização dos direitos humanos também está estreitamente relacionada ao processo de descolonização, que foi pautado em fortes justificativas humanitárias. A partir de meados do século XX, o entendimento acerca da noção de humanidade foi universalizado, levando os direitos humanos a serem vistos como inerentes a todos os indivíduos, assim como o direito dos povos à auto-determinação (Finnemore 2003, p. 71).

Durante a Guerra Fria, a codificação daqueles direitos foi uma das principais atividades da Organização das Nações Unidas (ONU). Isto se deveu, em parte, à paralisação do Conselho de Segurança – em virtude do freqüente exercício do poder de veto pelos seus membros

permanentes – o que limitou substancialmente o papel da organização no campo da paz e da segurança. Assim, durante este período, as Nações Unidas se voltaram às questões econômicas, sociais e humanitárias, incluindo os direitos humanos, uma vez que elas estavam distanciadas da noção de segurança internacional (Rodrigues 2000, p. 103).

Em 1948, a Assembléia Geral da ONU adotou a Declaração Universal de Direitos Humanos, um documento, em princípio, declaratório, sem força de lei, contendo uma lista dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais de todos os indivíduos. Em 1976, entraram em vigor o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovados pela Assembléia Geral dez anos antes².

Além da Declaração Universal e dos Pactos Internacionais, outros importantes instrumentos compõem o regime internacional de direitos humanos. Destacam-se a Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (1951), a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1969), a Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1981), a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanas ou Degradantes (1987) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (1990)³. Também é importante mencionar a Convenção da ONU para os Refugiados, em vigor desde 1954, seu Protocolo Adicional (1967), assim como as Convenções de Genebra sobre Direito Humanitário (1864, 1906, 1929 e 1949).

Vale reiterar que o desenvolvimento das normas de direitos humanos durante a Guerra Fria só foi possível devido à percepção geral de que elas estavam completamente dissociadas das questões de segurança internacional, eliminando-se, portanto, a possibilidade de ações internacionais impositivas para assegurar o seu efetivo respeito. Assim, se a violação de direitos humanos não era vista como uma ameaça à segurança internacional, seu uso como justificativa para intervenção num estado soberano era visto, no mínimo, como ilegítimo. Além disso, no contexto de rivalidade bipolar, havia a preocupação com a possibilidade dos direitos humanos serem instrumentalizados pelos estados, a fim de que um bloco realizasse interferências inapropriadas no outro. Isto, sim, seria visto como uma ameaça real à segurança internacional numa época em que a preocupação das superpotências era manter sua área de influência. Uma vez que os Estados “clientes” ou “aliados” tivessem o comportamento esperado, em termos de lealdade ao bloco e de suas orientações econômicas, o modo como eles tratassem seus próprios cidadãos era considerado um

problema doméstico (Finnemore 2003, p. 135).

O desenvolvimento do regime internacional de direitos humanos consistiu naquele período, portanto, na elaboração de normas e princípios cuja implementação era de responsabilidade exclusiva de cada Estado, sob pouca ou nenhuma supervisão internacional. A prioridade do princípio da soberania sobre os direitos humanos excluía a possibilidade de qualquer ação externa coercitiva no território de um Estado, em nome da preservação dos mesmos.

Com fim do conflito leste-oeste esta visão mudou. Alterações no contexto normativo internacional causaram grande impacto no comportamento dos Estados. Na nova ordem que se desenhava, ainda que de forma confusa e inacabada, violações massivas e sistemáticas de direitos humanos dentro de um Estado passaram a ser percebidas como uma ameaça à paz e à segurança internacionais, sobrepondo-se, em alguns casos, ao princípio da soberania e passando a servir como justificativa legítima para ações de intervenção internacional (Finnemore 2003, p. 79).

Do ponto de vista material, a articulação entre direitos humanos e segurança internacional foi favorecida pelo argumento de que o fluxo de refugiados e as tensões sociais geradas pela prática sistemática de abusos – em alguns casos, adotada como política de governo – produzia efeitos desestabilizadores em países vizinhos e, conseqüentemente, em toda a região. Havia, também, a percepção de que o comportamento interno agressivo de um Estado era evidência de sua capacidade de se comportar de forma igualmente agressiva no meio internacional (Finnemore, 2003, p. 135). Esta lógica está estreitamente associada à teoria da paz democrática, que ganhou grande visibilidade política a partir do final dos anos 80.

No novo contexto internacional, a intervenção humanitária começava a ser considerada uma prática legítima⁴, se realizada de forma multilateral. Esta foi outra importante mudança normativa. De acordo com Ruggie (1992, p. 571), arranjos multilaterais têm uma maior capacidade de adaptação do que outras formas institucionais, tais como o bilateralismo e o unilateralismo. A sua durabilidade se deve, em parte, à flexibilidade resultante da “reciprocidade difusa” – um termo usado por Robert Keohane (1986) para traduzir o argumento de que, nos arranjos multilaterais, ao invés de expectativas específicas – de um determinado participante em relação a um outro – há uma expectativa de reciprocidade de comportamento por parte de todos os participantes em relação uns aos outros. Pressupõe-se que a indivisibilidade de comportamento geraria, ao longo do tempo, benefícios equivalentes para todos nesse tipo de arranjo.

Já Finnemore (2003, p. 20) argumenta que o multilateralismo do pós-guerra fria é uma consequência das normas de igualdade formal entre os Estados (igualdade soberana). Em termos objetivos, os diferentes tipos de arranjos institucionais possuem tanto vantagens como desvantagens. Assim, a crença na eficiência superior do multilateralismo se deveria muito a sua maior legitimidade no atual contexto, em comparação ao contexto normativo anterior.

As mudanças no cenário internacional também tiveram impacto nas chamadas operações de manutenção da paz da ONU. Sem previsão na Carta da organização, as operações de manutenção da paz foram concebidas no período da Guerra Fria como mecanismo alternativo ao de segurança coletiva – praticamente inativo devido à paralisia no Conselho de Segurança⁵. Consistiam em operações levemente armadas, compostas por uma força multinacional, sob o comando da ONU, autorizadas pelo Conselho de Segurança para se interpor entre as partes de um conflito – normalmente interestatal – com a função de monitorar acordos de cessar-fogo e, assim, viabilizar a negociação de um acordo político de paz entre os envolvidos.

Ao final dos anos 80 e início dos 90, as operações de paz adquiriram caráter multidimensional a fim de atender as novas demandas da agenda de segurança internacional em decorrência da articulação entre as noções de direitos humanos e segurança internacional.

Ao final dos anos 80 e início dos 90, as operações de paz adquiriram caráter multidimensional a fim de atender as novas demandas da agenda de segurança internacional em decorrência da articulação entre as noções de direitos humanos e segurança internacional, da grande visibilidade adquirida pelos conflitos intra-estatais que proliferavam – cujas maiores vítimas eram as populações civis – e do receio dos Estados quanto aos efeitos desestabilizadores, especialmente no nível regional, provocados pelo fluxo de refugiados provenientes destes conflitos. Concebidas para auxiliar os atores domésticos na implementação de acordos de paz, essas novas missões abarcavam uma variedade de atividades, voltadas para a reabilitação das estruturas domésticas, reconciliação nacional e reconstrução institucional do Estado pós-conflito, com vistas à consolidação da paz no âmbito doméstico e a sua preservação no nível internacional. Para tanto, conta com uma multiplicidade de funções e componentes especializados.

Embora de natureza *ad hoc*, as operações de paz da ONU vêm passando por um processo de institucionalização evidenciado pelos esforços, especialmente do Secretariado da organização, em direção à criação de uma doutrina para as mesmas⁶. Nela, os padrões internacionais de direitos humanos têm papel importante sob dois principais aspectos. Primeiro, na orientação das atividades desenvolvidas em todos os campos e estágios da missão. Neste sentido, os direitos humanos devem servir tanto como referência para a conduta dos *peacekeepers*, quanto como parâmetro mínimo para a reconstrução institucional em curso. Neste caso, trata-se de garantir a emergência de uma cultura de direitos humanos em lugar da cultura de violência existente, de modo a contribuir para a construção de uma paz auto-sustentável no contexto local.

O segundo aspecto se refere ao uso da força. A influência das normas em questão explicam, em grande medida, a ruptura da ONU com alguns dos princípios tradicionais desta atividade, tais como o não-uso da força e a neutralidade das tropas de paz, ao incluírem a possibilidade de mandatos impositivos para proteger civis sob risco ou ameaça iminente de violência física. Essas alterações foram realizadas com base no capítulo VII da Carta da ONU e distanciaram-se das operações de paz características do período da Guerra Fria.

Tomando como estudo de caso a operação de paz da ONU na República Democrática do Congo, a MONUC, atuante entre 2000 e 2010, o presente artigo se propõe a discutir as duas dimensões acima citadas das operações de paz no pós-Guerra Fria com base no quadro de referência normativo que vem sendo institucionalizado no âmbito das Nações Unidas.

Direitos humanos nas operações de paz

De acordo com o discurso do Secretariado da ONU, os direitos humanos são a base para a consolidação de uma paz auto-sustentável nos níveis nacional e internacional. Uma vez que o respeito aos referidos direitos figuram como princípio fundamental das Nações Unidas, eles devem ser promovidos e observados em todas as dimensões de trabalho e atividades desenvolvidas pela organização, incluindo o campo da paz e segurança. Tal entendimento está em consonância com o programa de reforma da ONU desenvolvido sob os auspícios do então Secretário-Geral Kofi Annan, divulgado em relatório de 1997⁷.

Em 1999, Annan publicou o boletim intitulado “Observance of the humanitarian international law by forces of the United Nations”⁸ e, em 2000, o Relatório

Brahimi reforçou o entendimento adotado pelo Secretariado, ao enfatizar a importância do treinamento de componentes militares e policiais, bem como outros componentes civis das operações de paz, em direitos humanos e em provisões relevantes do direito humanitário. Tal orientação foi respaldada pelo Manual das Operações de Paz⁹ (2003), que ressaltou a centralidade das normas de direitos humanos como parte integrante de um quadro de referência para o planejamento e condução das referidas missões, determinando que a observância desses direitos é responsabilidade de todos os componentes em campo.

Os conflitos intra-estatais normalmente deixam um legado de violações massivas de direitos humanos contra civis pelas partes combatentes. Dentre as piores ofensas estão aquelas qualificadas pelos instrumentos internacionais de direitos humanos e direito humanitário como crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio (Kritz 2001). Mesmo nos cenários pós-conflito, tendem a persistir práticas de abusos, tais como assassinatos por motivo de vingança, em razão de crimes cometidos durante o conflito, limpeza étnica invertida e outras formas de violência.

É comum em situações como essas existir um ambiente de desconfiança na sociedade civil, seja entre os indivíduos, seja por parte destes em relação às instituições domésticas, geralmente percebidas como corruptas e ineficientes e que, maioria das vezes, tiveram a sua estrutura parcialmente ou totalmente destruídas durante o conflito. Mais do que isso, normalmente, as forças de segurança existentes são as mesmas que praticaram violações contra civis esquecidos por um sistema político impassível e submersos numa cultura de desrespeito e violência.

Esses problemas devem ser cuidadosamente considerados pelas partes e pelos atores internacionais envolvidos no processo de paz. Interrupções temporárias do conflito, nas quais as causas potenciais persistam cristalizadas, podem levar a sua reincidência. Em suma, a consolidação da paz requer esforços no sentido de garantir a efetiva observância dos direitos humanos no âmbito doméstico, exigindo das operações de paz o desenvolvimento de um método integrado que comporte atividades de caráter mais imediato e transitório, bem como de reconstrução institucional, especialmente no campo da justiça e da segurança pública. Para tanto, as missões contam com o trabalho de diferentes componentes, além de parcerias com outras agências da ONU e outros atores em campo (estatais ou não). Não obstante os direitos humanos serem uma questão que perpassa todos os campos de atividade e aspectos do trabalho das operações de paz, normalmente as operações contam com um componente específico para lidar com problemas dessa natureza. As atividades desse grupo contemplam três dimensões.

A primeira reside no campo da segurança pública. De natureza transitória, essa atividade consiste no combate de abusos, através do monitoramento diário da situação de direitos humanos, da investigação e do relato das violações que venham a ocorrer. A segunda, no marco da reconciliação nacional, tem como objetivo diminuir o ambiente de desconfiança e ressentimento no âmbito da sociedade civil nacional. Tratam-se de atividades fundamentais para facilitar a reconstrução institucional. Envolvem diferentes estratégias, incluindo a investigação de violações praticadas antes e durante o conflito interno, a fim de buscar a verdade sobre os fatos, julgar os culpados – em princípio – e compensar as vítimas. Sob este aspecto, as principais atividades do componente de direitos humanos são a investigação de abusos ocorridos no passado e a assistência a mecanismos de justiça transitória, tais como comissões da verdade e tribunais *ad hoc*. O terceiro grupo de atividades do componente de direitos humanos se concentra no campo da reforma institucional. Tais iniciativas visam introduzir normas de direitos humanos no âmbito das instituições locais e a criar mecanismos para garantir a proteção desses direitos, a exemplo das Procuradorias Nacionais de Direitos Humanos. Além disto, buscam promover e consolidar uma cultura de direitos humanos no contexto doméstico, através de programas educacionais e da assistência a organizações não-governamentais locais. A reforma institucional pressupõe estreita coordenação entre o componente de direitos humanos e demais componentes da missão em campo, especialmente aqueles que atuam no setor de justiça e estado de direito.

Todas as atividades desenvolvidas pelos componentes de direitos humanos em operações de paz são regidas pelos padrões internacionais de direitos humanos e democracia. Enfatiza-se a proteção de grupos vulneráveis - em especial mulheres e crianças - e os princípios de equilíbrio étnico e de gênero (na composição das forças de segurança locais), além da independência e imparcialidade do sistema judiciário. De acordo com o exposto até aqui, o Quadro 1 resume tais atividades.

Os mandatos das operações de paz estabelecidos pelo Conselho de Segurança da ONU devem ser elaborados para dar suporte e em função das demandas associadas às provisões contidas nos acordos de paz celebrados entre as partes de um conflito. Até os anos 90, a referência às funções de direitos humanos eram implícitas, o que significa que o planejamento das mesmas, no âmbito do Secretariado, se respaldava numa interpretação da determinação geral de verificação e assistência na implementação dos acordos de paz. A linguagem das resoluções, entretanto, parece ter adquirido mais especificidade, notadamente a partir de 1997. Isto coincide com o início dos esforços do

Quadro 1

Atividades de *peacekeeping* e *peacemaking* ligadas aos direitos humanos

Atividades de natureza transitória (<i>peacekeeping</i>)	Marco	Atividades de reconstrução de longo prazo (<i>peacebuilding</i>)	Marco	Venezuela
Monitoramento, investigação de denúncias e relato	Segurança Pública	Assistência à reforma institucional (de modo a garantir o respeito e observância das normas de direitos humanos)	Construção institucional pós-conflito	Padrões internacionais de direitos humanos e democracia, com ênfase na proteção de grupos mais vulneráveis, especialmente mulheres e crianças.
Investigações e relatos de abusos praticados durante ou antes do conflito	Reconciliação Nacional	Assistência no treinamento em termos de direitos humanos das forças de segurança (polícia e exército)	Construção institucional pós-conflito	Independência e imparcialidade do sistema judiciário; equilíbrio étnico e de gênero nas composição das forças de segurança.
Estabelecimento e assistência aos mecanismos de justiça transitória	Reconciliação Nacional	Educação em direitos humanos direcionada a escolas, servidores civis e à sociedade civil em geral	Construção institucional pós-conflito (difusão de uma cultura nacional de direitos humanos)	Padrões internacionais de direitos humanos e democracia, com ênfase nos grupos mais vulneráveis

Secretariado da ONU para otimizar a promoção e proteção dos direitos humanos em todos os campos de ação da organização, incluindo as operações de paz.

Uma vez celebrados os acordos de paz e autorizado o despacho de uma missão da ONU, dá-se início ao trabalho de campo. Nesta fase, dentre os principais problemas relacionados às funções de direitos humanos encontra-se o inadequado suporte político e administrativo ao componente de direitos humanos tanto no âmbito do Secretariado quanto por parte dos demais componentes da operação: a questão foi apontada como uma preocupação no Relatório Brahimi (2000), revelando a magnitude do problema. Apesar de integrarem um grande número de operações de paz multidimensionais, os componentes de direitos humanos nem sempre recebem a devida importância no planejamento das mesmas. Ao tratar da implementação das recomendações feitas no Relatório Brahimi, Kofi Annan, então Secretário-Geral da ONU,

chamou atenção para a necessidade dos direitos humanos serem mais integrados às estratégias de prevenção, manutenção e reconstrução da paz. Ainda de acordo com o Secretário-Geral, maior planejamento requeria aumento nos recursos destinados ao Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos, o organismo responsável pelo suporte dos componentes de direitos humanos operando em missões de paz¹⁰. Contudo, a autonomia do Secretariado é bastante limitada, especialmente em questões que envolvem o aumento de orçamento e liberação de recursos adicionais. Assim, a implementação de recomendações com vistas à aprimorar o desempenho das operações de paz, de um modo geral, dependem, em última instância dos Estados membros da ONU, o que pode representar um entrave neste processo, retardando ou mesmo impossibilitando certas iniciativas.

O uso da força na proteção de civis

De acordo com o princípio da soberania e com a norma de não-intervenção, o uso da força deve ser a exceção e não a regra no sistema internacional. O uso da força no plano internacional é regulamentado pelo capítulo VII da Carta da ONU.

No marco da segurança coletiva, ela é autorizada em caso de ameaça à paz e à segurança internacionais (art. 42) ou de auto-defesa individual ou coletiva, isto é, em resposta a um ataque efetuado contra um Estado membro da organização (art.51). Em ambos os casos, a quebra temporária dos princípios que orientam a ordem de Estados soberanos é justificada em nome da manutenção desta própria ordem.

As ações de imposição da paz podem compreender “demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas” (art. 42 da Carta da ONU). Durante a Guerra Fria, com os membros permanentes do Conselho de Segurança em campos políticos opostos, a aprovação de uma operação militar coercitiva só ocorreu uma única vez, em 1950, quando a invasão da Coreia do Norte à Coreia do Sul foi considerada pelo organismo uma ruptura da paz internacional¹¹.

A Carta da ONU, entretanto, não define o que pode ser considerado uma ameaça à segurança, delegando esta competência ao Conselho de Segurança. Desta forma, a identificação de uma ameaça internacional dependerá da interpretação dos membros do Conselho, com base nos entendimentos compartilhados nos contextos normativos em que estes estão inseridos (Wendt 1992, 1999). Tais entendimentos influenciam a percepção dos referidos atores sobre a ordem internacional e sobre o que eles consideram ser uma ação internacional legítima e apropriada em diferentes situações.

No novo contexto normativo internacional do pós Guerra Fria, o uso da força nas operações de paz da ONU representa uma mudança em relação às operações de paz tradicionais¹² e está intimamente relacionado ao envolvimento das novas missões em conflitos intra-estatais em estados falidos ou colapsados. No início dos anos 90, as experiências na Somália, na Bósnia e em Ruanda tiveram profundo impacto na institucionalização de normas em relação ao uso da força pelos *peacekeepers* para a proteção de civis. As lições apreendidas dos primeiros dois casos reforçaram a posição cautelosa da ONU em autorizar operações de paz impositivas. Esse tipo de operação suscita questões delicadas de soberania e requer grande montante de recursos, tais como contingente militar e financiamento, dentre outros. A viabilidade de uma missão deve ser

No novo contexto normativo internacional do pós Guerra Fria, o uso da força nas operações de paz da ONU representa uma mudança em relação às operações de paz tradicionais e está intimamente relacionado ao envolvimento das novas missões em conflitos intra-estatais em estados falidos ou colapsados.

considerada em função da existência e disponibilidade destes recursos, somados ao efetivo suporte internacional à iniciativa. As condições em campo também surgem como aspecto fundamental a ser considerado, pois é importante a existência de um acordo de cessar-fogo entre as partes, além de outras atitudes que indiquem o comprometimento dos atores locais com o processo de paz.

Em Ruanda, a insistência da ONU em manter a imparcialidade durante o conflito interno fez com que a organização assistisse passivamente ao genocídio de aproximadamente 800.000 pessoas entre abril e julho de 1994¹³. Em parte, devido à repercussão negativa da inércia da organização, o então Secretário-Geral Kofi Annan passou a defender uma atitude mais contundente da comunidade internacional em casos de violações massivas de direitos humanos. Nesse sentido, merece

destaque o artigo de Annan intitulado “Two Concepts of Sovereignty”, publicado na revista *The Economist*, em setembro de 1999¹⁴. Baseado no discurso do Secretário-Geral na encontro anual da Assembleia Geral da ONU, o artigo defende a intervenção internacional em situações de crise humanitária, argumentando a existência de “duas soberanias”, a estatal e a individual. A primeira estaria passando por um processo de redefinição, sendo contemporaneamente concebida como um instrumento em favor da população de cada estado e não contra ela. A outra soberania, atribuída aos indivíduos, diz respeito aos seus direitos e liberdades fundamentais, assegurados na Carta da ONU e em outros tratados internacionais. Ao citar o genocídio em Ruanda e outras tragédias humanitárias em lugares como Timor-Leste e Kosovo¹⁵, Annan destaca a necessidade de conciliar os dois conceitos de soberania, a fim de evitar que casos como aqueles se repitam no século XXI.

No processo de institucionalização de uma norma de intervenção humanitária no âmbito da ONU, é fundamental destacar os relatórios *The Responsibility to Protect* (2001)¹⁶ e *Human Security Now*¹⁷ (2003), ambos elaborados por comissões internacionais independentes financiadas por Estados membros das Nações Unidas. No primeiro, a responsabilidade de proteger atribuída à comunidade internacional abarca três dimensões que devem ser integradas: a prevenção de conflitos, a reação e a reconstrução dos Estados. A intervenção militar com propósito humanitário é vista como uma medida possível, mas excepcional e extraordinária, que deve ocorrer somente em casos extremos. Um deles é a perda de vidas em larga escala, real ou iminente, com ou sem intenção genocida, resultante da ação deliberada de um Estado (em seu próprio território) ou da sua negligência ou inabilidade de agir. Outros casos consistem na limpeza étnica em larga escala, acontecendo ou em vias de acontecer, através de diferentes práticas, tais como assassinatos, expulsões de populações do local onde vivem, atos de terrorismo e estupro.

O relatório sobre segurança humana (2003) destaca o crescente reconhecimento de que o conceito de segurança internacional deve incluir não apenas a segurança do Estado, mas também a do indivíduo. O documento está centrado na idéia de que ao Estado soberano cabe, em primeiro lugar, a responsabilidade de proteger seus próprios cidadãos de catástrofes (naturais ou não) que podem ser evitadas – assassinatos em massa, estupros, fome, etc. Entretanto, quando eles não querem ou não podem fazê-lo, tal responsabilidade deve ser atribuída à comunidade de Estados¹⁸.

A norma de intervenção humanitária também teve impacto na doutrina das operações de paz, traduzindo-se em importantes orientações acerca do uso da força para a proteção de civis, observadas já no Relatório Brahimi. À época da elaboração desse documento, entre maio e junho de 2000, o fracasso da operação em Ruanda já havia sido amplamente discutido, inclusive no contexto de um relatório produzido por uma comissão independente, formada por iniciativa do Secretário-Geral, especificamente para investigar a atuação da ONU durante o genocídio naquele país¹⁹. O episódio do seqüestro de centenas de *peacekeepers* por rebeldes em Serra Leoa²⁰, em maio de 2000, também teve grande influência na formulação das recomendações do Relatório Brahimi (Durch; Holt; Earle; Shanahan 2003, p. 21).

O Relatório Brahimi justifica o uso da força nas operações de paz como resultado da reinterpretação da noção de imparcialidade. O termo não deveria mais ser entendido em termos de neutralidade ou igual tratamento das partes, como era o entendimento aplicado às operações tradicionais do período da Guerra Fria, mas, sim, como adesão aos princípios da Carta da ONU e dos objetivos do mandato da missão. Em alguns conflitos intra-estatais, o comportamento das partes não pode ser moralmente equiparado. Nesses casos, o uso da força pelos

O Relatório Brahimi justifica o uso da força nas operações de paz como resultado da reinterpretação da noção de imparcialidade.

peacekeepers além de justificável, em termos operacionais, faz-se necessário do ponto de vista moral, a fim de conter a violência contra civis. Uma vez em campo a operação, cria-se uma expectativa de proteção por parte da população civil, devendo a missão estar preparada para assumir esta responsabilidade, quando necessário²¹.

Contudo, é importante deixar claro que a posição favorável ao uso da força pelos *peacekeepers* expressa no Relatório Brahimi não significa a defesa de operações de paz interventivas nos moldes de ações militares de intervenção humanitária. Pelo contrário, o relatório ressalta que a ONU não participa de guerras e que, quando ações impositivas são necessárias, elas são delegadas a coalizões de Estados membros da organização, sob a autorização do Conselho de Segurança. A recomendação sobre o uso da força refere-se, portanto, às operações de paz já em campo e a sua preparação para utilizar esse recurso, com o objetivo de proteger civis sob risco ou ameaça iminente de violência física.

Sobre esta discussão, vale destacar também o relatório produzido pelo *High Level Panel on Threats, Challenges*

and Change, em 2004, a pedido do Secretário-Geral Kofi Annan²². Segundo o documento, grande parte da confusão associada ao tema vem do hábito comum de se associar as operações de paz ao capítulo VI da Carta da ONU – ou seja, operações consentidas, com o objetivo de monitorar cessar-fogos ou de assistir na implementação de acordos de paz – e ações de imposição da paz ao capítulo VII – ações não consentidas, normalmente delegadas pelo Conselho de Segurança a uma força multinacional sob o comando de um estado membro da organização. Como esclarece o relatório, de acordo com a prática mais recente, mesmo as operações de manutenção da paz (tradicionalmente referidas como “*chapter VI operations*”) já contam com o respaldo do capítulo VII da ONU no seu mandato inicial.

Certamente existe uma distinção entre as ações impositivas, em que o uso da força é um elemento central, e as operações de paz em que, mesmo autorizado o uso da força, existe uma expectativa razoável de que ele não seja sequer necessário. Ainda assim, segundo o relatório, é prática comum que as operações de paz tenham o respaldo do capítulo VII com base no argumento de que, mesmo ambientes favoráveis podem se tornar hostis pela emergência de *spoilers*²³ que põem em risco tanto o processo de paz quanto a população civil local. De fato, até maio de 2006, pelo menos seis das nove operações de paz multidimensionais em atividade tinham autorização para o uso da força, com base no cap. VII da Carta da ONU, especificamente para proteger civis sob risco ou iminente ameaça de violência física (MELO, 2006, p.223).

Por fim, é importante ressaltar que as concepções de segurança humana e de responsabilidade de proteger que dão suporte aos documentos acima referidos abrangem muito mais do que a possibilidade de uma ação militar para a proteção de civis. Mesmo que intervenções deste tipo sejam bem sucedidas, sua duração é limitada. Portanto, é preciso buscar garantir que a paz imposta pela ação militar – ou seja, a mera ausência de conflito – transforme-se em uma paz auto-sustentável (Galtung 2001) reforçada pelas instituições locais e por uma cultura de direitos humanos capazes de evitar a reincidência da violência e a prática de novos abusos. Sob este aspecto, o papel das operações de paz multidimensionais se faz mais central e extenso, englobando diversas atividades em diferentes campos.

Esta é uma missão difícil e nem sempre cumprida com sucesso pelas operações de paz. As razões são inúmeras e de naturezas distintas. O caso da operação de paz da ONU na República Democrática do Congo é paradigmático. Ali, a dificuldade de construir um ambiente de respeito aos direitos humanos foi, em alguns momentos, reforçada pela própria operação em campo, como será discutido a seguir.

Contextualização

A República Democrática do Congo (ex-Zaire) é um país internamente dividido por clivagens étnicas, cujo sistema sócio-político consiste numa superposição de novas estruturas pós-coloniais sob, mas não fundidas com, antigas estruturas pré-coloniais (Bariagaber 2006, p.15).

Em 1960, o país, até então colônia belga, obteve sua independência. A história de exploração colonial e o despreparo para a independência, aliados a uma infraestrutura precária, uma economia frágil e divisões étnicas mergulharam o Congo numa crise marcada por conflitos tribais e confrontações políticas.

Com a independência, os dois mais altos postos do país foram ocupados por líderes congolezes rivais: Joseph Kasa-Vubu, eleito presidente, e Patrice Lumumba – do *Mouvement Nationale Congolaise* (MNC), partido nacionalista, de base esquerdista – Primeiro-Ministro. Moise Tshombé foi eleito presidente da abastada província de Katanga, onde se encontrava a maior parte dos minerais do Congo, a grande riqueza nacional.

Em julho daquele ano, as Forças Armadas congolezas – *Armée Nationale Congolaise* (ANC), antiga Força Pública Colonial – iniciaram um motim e expulsaram os oficiais belgas de suas guarnições. Ataques dos amotinados a cidadãos belgas e a outros europeus, incluindo casos de estupro e atrocidades diversas, levaram à evasão da maioria dos administradores e técnicos belgas do território congolês, resultando no colapso de um grande número de serviços essenciais por todo o país. Com o objetivo declarado de restaurar a lei e a ordem e proteger os seus nacionais, a Bélgica, contrariando as autoridades congolezas, ordenou, em 11 de julho de 1960, uma incursão de suas tropas na ex-colônia, aumentando ainda mais a tensão no país. Simultaneamente à incursão belga, Tshombé, numa tentativa separatista, proclamou a independência da província de Katanga, o que representava um forte golpe para o Congo, especialmente do ponto de vista financeiro.

Frente à solicitação de assistência militar da ONU por parte do governo local, a fim de responder à agressão belga – e tão somente para isso, como deixaram claro os líderes congolezes, o Conselho de Segurança, através da Resolução 143, autorizou o Secretário-Geral a tomar as iniciativas necessária para prover assistência militar ao governo do

Congo. Com base nesta resolução, surgiu a ONUC.

ONUC (1960-1964)

A primeira operação de paz da ONU na República Democrática do Congo (RDC), e, por muitos anos, a maior das Nações Unidas, foi a ONUC²⁴. Atuando entre 1960 e 1964, a ONUC consistiu na grande exceção das operações de paz do período da Guerra Fria em termos das características e princípios vigentes. A ONUC expôs as dificuldades de uma ação internacional coesa, dadas as divergência entre seus protagonistas e a falta de cooperação tanto no nível internacional quanto local. Não obstante, devido às peculiaridades em relação às operações de paz tradicionais e ao extensivo papel a ela atribuído, a missão se tornou um paradigma no campo da manutenção da paz, aproximando-se, em grande medida, das operações de paz multidimensionais que vieram a surgir no período pós-

Existe uma distinção entre as ações impositivas, em que o uso da força é um elemento central, e as operações de paz em que, mesmo autorizado o uso da força, existe uma expectativa razoável de que ele não seja sequer necessário.

Guerra Fria.

O mandato inicial da ONUC consistia em assegurar a saída das forças belgas do território congolês, ajudar o governo a manter a lei e a ordem e prover assistência técnica. Mas, a escalada do conflito interno provocada pela tentativa de secessão de Katanga – alimentada pelo apoio internacional da Bélgica e, de forma indireta, da Inglaterra – e pela crise constitucional que se agravou devido ao suporte internacional recebido de uma e outra superpotência pelas partes adversárias, levaram a ONU a um envolvimento cada vez maior na crise local. O mandato da operação foi alargado duas vezes para incluir a manutenção da integridade territorial e independência do país, prevenir a ocorrência de guerra civil e garantir a retirada de todo o pessoal estrangeiro – militares, paramilitares, consultores políticos e mercenários – , exceto os *peacekeepers*. Assim, gradativamente, a ONUC se transformou numa gigantesca e dispendiosa operação, com quase 20.000 tropas contra as 6.063 da UNEF²⁵, e despesas totais no valor de 400,1 milhões de dólares, contra 214,2 milhões gastos na UNEF²⁶.

Revelando-se, desde muito cedo, uma fonte de discordâncias internas na ONU²⁷, a ONUC foi uma das mais amargas experiências da organização. A falta de apoio internacional e doméstico não só gerou um saldo negativo para a ONU de 250 *peacekeepers* mortos, incluindo o Secretário-Geral, Dag Hammarskjöld (na UNEF, o número

total de fatalidades foi 110)²⁸, mas também o descrédito internacional em relação às Nações Unidas e ao seu novo mecanismo como instrumento efetivo para manutenção da paz e contenção de conflitos.

No plano doméstico, ao final da missão, a República Democrática do Congo encontrava-se ainda mergulhada numa situação caótica em praticamente todos os aspectos – econômico, cultural, educacional e infra-estrutural. O próprio governo constitucional não durou muito após a saída da ONUC, em 1965. O comandante do exército congolês, Mobuto Sese Senko, tomou o poder e se tornou o líder de um regime autoritário que governou o país por mais de trinta anos, com o suporte de países ocidentais.

O efeito da experiência da ONU na RDC foi a reversão de uma tendência positiva gerada pela percepção geral do relativo sucesso da UNEF (Fetherston1994, p. 14). Em parte, pode ter contribuído para a retração da ONU no campo das operações de paz, entre os anos de 1967 e 1973, período em que nenhuma nova missão foi estabelecida.

MONUC (1999-2010)

Ao longo dos anos 90, fatores externos e internos

A primeira operação de paz da ONU na República Democrática do Congo (RDC) e, por muitos anos, a maior das Nações Unidas, foi a ONUC.

levaram ao fim do regime de Mobuto. Com o fim da Guerra Fria, as políticas de suporte ao líder congolês de países como Estados Unidos e França, supostamente alimentadas pela percepção de uma ameaça soviética na África Central, deixaram de existir (Bariagaber, 2006, p.15). Isto, juntamente com as crises econômicas que a RDC vinha enfrentando desde finais dos anos 80, teve forte impacto negativo no governo. Outro importante fator foi a política restritiva de Mobuto em relação aos congoleses de etnia *tutsi*, não considerados por ele como autênticos zairianos. A situação de tensão no leste do país, onde estava concentrada essa população, era alimentada pela presença de refugiados hutus vindos de Ruanda, alguns dos quais envolvidos no genocídio de 1994.

Em setembro de 1996, uma ordem do governo de expulsão de mais de 300.000 congoleses de etnia *tutsi*, desencadeou um conflito em larga escala entre os dois grupos (*tutis* congoleses e refugiados *hutus*), com o exército zairiano do lado dos *hutus*. Alegando a tentativa de evitar um novo massacre de *tutis* e de neutralizar *hutus* radicais - que, a partir do território congolês, empreendiam ações para desestabilizar o governo ruandês - Ruanda interveio no conflito interno, seguida de Uganda, que agia não só

em apoio a sua aliada, Ruanda, mas também em razão da sistemática oposição feita pelo seu presidente à Mobuto.

Com o suporte de Ruanda e Uganda, os dissidentes congoleses, liderados por Laurent-Kabila, recorreram à ação armada a fim de pressionar o governo a atender as demandas do grupo por mais poder. A partir daí, outros grupos insatisfeitos com o regime se formaram em Katanga e em Ituri, no sul do país, muitos dos quais se juntaram à Kabila nas Forças Democráticas Aliadas para Libertar o Congo-Zaire (FDALCZ). Em 1997, após o fracasso das negociações de paz entre Mobuto e Kabila, Mobuto deixou o país. Kabila declarou-se presidente e deu ao Zaire o nome de República Democrática do Congo.

Pouco depois, a grande coalizão multiétnica liderada por Kabila e formada basicamente para subverter o antigo regime desfez-se em grupos separados. Com a relação entre o líder congolês e os seus antigos parceiros deteriorada, estes passaram a fazer oposição ao governo central. De acordo com Bariagaber (2006, p. 16), não havia claras diferenças ideológicas entre os grupos, o que é corroborado pela constante mudança de alianças entre eles. Na RDC, a dinâmica do conflito interno centrava-se, basicamente, no apelo interno à etnicidade e no apelo externo por apoio aos países vizinhos que, por sua vez, usavam os referidos grupos em função de suas próprias alianças e interesses. Assim, o conflito congolês, como muitos conflitos do continente africano, adquiriu características transfronteiriças com o envolvimento de países como Ruanda e Uganda – contra o governo central, além de Angola, Zimbábue e Namíbia, em apoio ao mesmo.

Em 1999, a RDC era de fato um país dividido entre diferentes segmentos e o governo central já não tinha mais controle sobre todo o território nacional. O impasse entre as partes, a internacionalização da guerra civil e a ameaça que isso representava para a segurança regional levou os países envolvidos a negociarem um acordo de cessar fogo celebrado em Lusaka²⁹, em julho daquele ano, o qual previa o estabelecimento de uma operação de paz da ONU, para supervisionar a sua implementação.

Direitos Humanos na MONUC

De acordo com o mandato estabelecido pela resolução 1291 do Conselho de Segurança, aprovada em fevereiro de 2000, o mandato da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC) no campo dos direitos humanos tinha duas dimensões. A primeira, associada às funções de *peacekeeping*, de facilitar a assistência humanitária e o monitoramento dos direitos humanos. Particular atenção foi dedicada aos grupos

vulneráveis, incluindo mulheres, crianças e soldados infantis desmobilizados. Essas atividades deveriam ser desenvolvidas de acordo com as capacidades da missão e sob condições de segurança aceitáveis pela MONUC, em estreita cooperação com outras agências das Nações Unidas, organizações relacionadas e organizações não governamentais. A segunda dimensão da atuação da ONU no campo dos direitos humanos dizia respeito ao uso da força para a proteção de civis, conforme expresso no texto da resolução transcrito a seguir:

Respeitando as disposições do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, decide-se que a MONUC deve tomar as medidas necessárias, nas áreas de atuação dos seus batalhões de infantaria e que considere em conformidade com suas possibilidades, para proteger funcionários das Nações Unidas e da JMC co-aloçados, instalações, infra-estrutura e equipamentos, garantir a segurança e a liberdade de deslocamento de seu pessoal e proteger civis sob ameaça iminente de violência física (ONU S/RES/1291) [grifo nosso]

As funções de *peacekeeping* eram desempenhadas pelo componente de direitos humanos, enquanto o recurso à força foi delegado às unidades armadas da missão (tropas). Paralelamente ao componente de direitos humanos da MONUC, um escritório do Alto Comissariado para os

No plano doméstico, ao final da missão, a República Democrática do Congo encontrava-se ainda mergulhada numa situação caótica em praticamente todos os aspectos – econômico, cultural, educacional e infra-estrutural.

Direitos Humanos passou a operar na RDC a partir de 1996, com base em um acordo entre o Alto Comissariado e o governo congolês. O escritório desenvolvia funções básicas de monitoramento, bem como dava suporte às instituições governamentais e não-governamentais de proteção aos direitos humanos. A coincidência de funções entre esse organismo e o componente de direitos humanos da missão de paz levou à progressiva integração do trabalho dessas unidades.

Em janeiro de 2001, após a morte do presidente Kabila sob circunstâncias duvidosas, seu filho, Joseph Kabila assumiu o poder, sendo responsável por uma relativa melhora nas relações entre a RDC e a MONUC (Bariagaber 2006)³⁰. Ao final de 2002, todas as tropas angolanas, namibienses e zimbabuanas haviam deixado a RDC. Ainda naquele ano, após negociações que levaram a um acordo com Ruanda, as tropas ruandenses também foram oficialmente removidas do território congolês, ocorrendo o mesmo com as tropas ugandenses no ano seguinte.

Em 2003, um acordo final do processo de paz iniciado em Lusaka foi formalmente adotado em Sun City, África do Sul. O *Global and All Inclusive Agreement* consistiu num acordo de compartilhamento de poder, com vistas a estabelecer um governo provisório por dois anos – até a realização de eleições – a ser composto por Joseph Kabila como presidente e quatro vice-presidentes, que representariam o governo, a oposição, o RCD e o MLC³¹.

A despeito de um relativo progresso político entre 2001 e 2003 e da presença da ONU no território congolês, a situação de direitos humanos na RDC continuou a se deteriorar. A MONUC conduziu muitas investigações sobre a prática sistemática de abusos dos direitos humanos incluindo estupros em massa, atos de intimidação e detenções arbitrárias. Massacres em cidades do leste do país, como Kisangani e Ituri, refletiam a situação de insegurança e instabilidade, principalmente em áreas controladas por grupos rebeldes³². Em fevereiro de 2003, o relatório do Alto Comissariado de Direitos Humanos apresentado ao Conselho de Segurança descreveu a situação dos direitos humanos na RDC como alarmante e uma ameaça ao frágil processo de paz. A impunidade dos perpetradores de violações massivas de direitos humanos, especialmente militares de alto escalão, é apontada como um dos maiores obstáculos à promoção dos direitos humanos e de uma paz genuína no país. O documento ainda ressalta que algumas das violações praticadas constituíam crime internacional, sugerindo a possibilidade do seu indiciamento e julgamento perante o Tribunal Penal Internacional, uma vez que a RDC era signatária do Estatuto de Roma desde 2002.

Mais de um ano depois, a situação descrita pelo Secretariado era a mesma³³. A RDC continuava dividida entre territórios controlados pelo governo e por diferentes grupos rebeldes. A prática de abusos era corriqueira, tanto por parte dos rebeldes armados quanto por membros do governo transitório. Em outubro de 2004, o Conselho de Segurança aprovou a resolução 1565, contendo uma revisão do mandato da MONUC, que se tornou mais robusto, amplo e detalhado se comparado ao de 2000.

Em relação aos direitos humanos, o novo mandato consistia em assistir na sua promoção e proteção, com particular atenção às mulheres, crianças e pessoas vulneráveis, investigar violação de direitos humanos para por um fim à impunidade; e continuar a cooperar com os esforços para garantir que aqueles responsáveis por sérias violações de direitos humanos e do direito humanitário internacional fossem levados à justiça.

A autorização para o uso da força foi estendida,

abrangendo a proteção de civis sob ameaça iminente de violência física, manutenção da ordem pública e desarmamento³⁴, mas observando-se as limitações quanto à capacidade da missão e à área aonde as unidades armadas foram despachadas.

Em fevereiro de 2006, uma nova Constituição foi promulgada e, em julho do mesmo ano, a RDC realizou suas primeiras eleições democráticas para a Assembléia Nacional e para a Presidência. No segundo turno das eleições presidenciais, disputada por Joseph Kabila e Jean-Pierre Bemba (um dos vice-presidentes da RDC durante o governo transitório e líder do MLC), Kabila foi eleito, com 58% dos votos, contra 42% de Bemba.

No concernente às atividades da ONU no campo dos direitos humanos, a partir do primeiro semestre de 2006, o escritório do Alto Comissariado da ONU e o componente de direitos humanos da MONUC concluíram o seu processo de integração e passaram a trabalhar juntas, sob o Escritório Integrado de Direitos Humanos das Nações Unidas na RDC. É importante enfatizar que o escritório integrado é composto por civis, cujas atividades consistem na *assistência* à promoção e proteção dos direitos humanos. O uso da força conferido às unidades armadas da ONU aplicava-se, em matéria de direitos humanos, expressamente à proteção de civis sob iminente ameaça de violência.

Os oficiais de direitos humanos desempenharam inúmeras atividades, algumas com o auxílio do componente militar da MONUC. Dentre elas, destacam-se atividades de *peacekeeping*, tais como o monitoramento – que consistia em receber informações sobre os casos de violações, investigar os fatos e relatá-los às autoridades nacionais competentes; o acompanhamento dos procedimentos de justiça criminal e sistema correcional, a fim de assegurar a observação das condições mínimas de direitos humanos àqueles sob custódia do Estado ou trazidos à justiça; a proteção de testemunhas. Também é relevante destacar as atividades de *peacebuilding*, voltadas para a reconstrução institucional, dentre elas a assistência técnica e a realização de programas de treinamento de juízes, promotores e policiais acerca de padrões básicos de direitos humanos.

A despeito dos esforços da ONU e de outras agências em campo e dos progressos alcançados ao longo da última década – com destaque para o fim da guerra civil, o bem sucedido período do governo transitório e a relativa restauração da integridade territorial da RDC, a realização de eleições em 2006, os programas de desenvolvimento de infraestrutura em andamento e uma melhora na relação entre a RDC e os seus vizinhos a leste³⁵ – a situação dos direitos humanos no país continua alarmante em todos os

aspectos.

A prática de violações, tais como execuções sumárias, estupro, tortura e tratamentos desumanos e degradantes, segue impunemente praticada pelas forças de segurança domésticas e grupos rebeldes, estrangeiros e nacionais, que continuam a operar no país³⁶. A violência e a exploração sexual contra mulheres e meninas é endêmica, perpetradas inclusive por *peacekeepers*, como demonstrado na série de denúncias que ganhou grande visibilidade internacional em 2004 e 2005.

Os problemas também persistem no campo institucional. O sistema de justiça congolês é marcado pela corrupção generalizada, pela precariedade de recursos e falta de

A despeito de um relativo progresso político entre 2001 e 2003 e da presença da ONU no território congolês, a situação de direitos humanos na RDC continuou a se deteriorar.

imparcialidade e independência. A prevalente interferência de militares e atores políticos prejudica a investigação, o indiciamento e o julgamento de perpetradores de massivas violações de direitos humanos³⁷, disseminando um clima de insegurança e impunidade que apenas alimenta novos abusos e a propensão para a reincidência do conflito. Além do judiciário, o sistema correcional também continua precário, caracterizado, principalmente, pela falta de comida e instalações médicas³⁸.

Isto indica que os progressos políticos alcançados desde a celebração dos acordos de paz não se traduzem em um maior respeito aos direitos humanos na RDC. Os incentivos para aqueles que praticam abusos são altos, sendo a impunidade a norma e não a exceção. Ademais, a ONU e em especial o Alto Secretariado de Direitos Humanos não têm qualquer autoridade para impor as suas recomendações. Embora a proteção de civis tenha se tornado prioridade, tal como expresso no mandato da MONUC autorizado pela resolução 1856 de 2008, as funções de direitos humanos desempenhadas pelos agentes da ONU na RDC, não têm qualquer caráter impositivo, cabendo à ONU um papel de mera assistência ao governo local. De fato, a MONUC está estruturada como uma operação de manutenção e não de imposição da paz, o que impõe limites a sua capacidade de atuação. Isto foi enfatizado por um alto oficial da ONU entrevistado pela Human Rights Watch (HRW)³⁹.

Na tentativa de se compreender a crítica situação dos direitos humanos na RDC, inúmeros fatores de diversas naturezas se combinam. Primeiro, é importante ter claro

que a violência no país tem raízes internas, algumas de natureza estrutural, outras mediata, além dos fatores externos nos níveis regional e mundial.

Internamente, as causas da violência estão relacionadas à cultura de corrupção, autoritarismo e violência profundamente enraizadas no país. Isto, combinado à pobreza extrema de um lado, e à existência de riquezas naturais de outro, gera uma competição por poder e pelo controle dos recursos minerais na qual o recurso à violência é visto senão como única, ao menos como a mais eficaz estratégia. Neste contexto, as diferenças étnicas da população são exploradas e instrumentalizadas pelos grupos em disputa e a tática do terror, tendo como alvo a população civil, é amplamente disseminada.

Mesmo que, ao longo da última década, estratégias de desarmamento, desmobilização e reintegração tenham sido tentadas com base nas provisões dos acordos de paz, a existência de rebeldes armados ainda é a realidade na RDC, especialmente na região leste. A possibilidade de perda do controle de fato que alguns desses grupos detêm sobre as minas existentes no território congolês, caso se faça a regularização e legitimação da exploração

O uso da força conferido às unidades armadas da ONU aplicava-se, em matéria de direitos humanos, expressamente à proteção de civis sob iminente ameaça de violência.

de recursos naturais no país como parte do processo de reconstrução, é um incentivo aos *spoilers* para sabotarem o processo de paz.

Também não têm qualquer interesse em cooperar com a construção da paz os perpetradores de violações de direitos humanos beneficiados pela impunidade que prevalece no país. O processo de integração das forças armadas se revelou particularmente problemático, uma vez que implicou a admissão em seu contingente de ex-integrantes de grupos armados. Com longo histórico de abusos, oficiais do exército continuam a perpetrar violações, ainda mais protegidos pelo manto de impunidade de que gozam, na prática, as forças de segurança domésticas.

A ascensão destes indivíduos ao *status* de oficiais das forças armadas, por sua vez, apenas aumenta a sua capacidade de influência no setor de justiça, fechando um ciclo vicioso que praticamente aniquila as chances de progresso na proteção e promoção dos direitos humanos na RDC. Ademais, a falta de cooperação e, muitas vezes, a declarada hostilidade por parte de militares e líderes políticos congolêses em relação à MONUC⁴⁰ são sérios

obstáculos à proteção de civis e ao desempenho de atividades essenciais para a garantia dos direitos humanos no território congolês.

A violência na RDC é ainda alimentada por fatores externos. No nível regional, o fluxo transfronteiriço de armas abastece os grupos rebeldes que atuam no território congolês. As identidades étnicas, também transfronteiriças – como é o caso dos congolêses de etnia *tutsi* – forjam uma justificativa para o apoio dos estados da região a grupos rebeldes de Estados vizinhos, convertendo-se na principal fonte das tensas relações entre esses países, como é o caso da RDC e os seus vizinhos Ruanda e Uganda. No nível mundial, o inadequado suporte internacional e as falhas da própria burocracia onusiana também contribuem para o pouco progresso alcançado.

Apesar das limitações quanto à aplicação do capítulo VII da Carta da ONU, o mandato da MONUC, autorizado por seguidas resoluções do Conselho de Segurança, foi mais robusto e abrangente do que recomendava, inicialmente, o próprio Secretariado da ONU. Em 2000, o relatório do então Secretário-Geral contendo recomendações para a ampliação da MONUC⁴¹ fazia a seguinte ressalva:

Deve-se compreender que as unidades formadas pelas Nações Unidas não servirão como forças de interposição ou de substituição de observadores militares e funcionários civis. Tais forças não terão capacidade de proteger a população civil de ataques armados. As unidades militares da MONUC serão capazes de escoltar comboios de assistência humanitária somente obedecendo os limites de seus meios e sob condições de segurança favoráveis. (ONU,S/2000/30, § 67)

Em agosto de 2004, outro relatório do Secretário-Geral chama a atenção para a lacuna entre o mandato da MONUC e a capacidade da missão, conforme o trecho a seguir:

O estabelecimento do mandato da operação de manutenção de paz da MONUC sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas criou expectativas de que a missão iria garantir a paz no país. No entanto, há uma grande diferença entre tais expectativas e a capacidade da Missão de cumpri-las. Ao mesmo tempo, a falta de especificidade quanto às suas funções, expostas na resolução 1493 (2003), não contribui para o uso mais efetivo dos recursos destinados à Missão (ONU,S/2004/650).

Não obstante as ponderações do Secretário Geral, a resolução que se seguiu ao relatório acima mencionado autorizou efetivo muito abaixo do que aquele recomendado – um aumento do contingente da MONUC de apenas

5.900 agentes, incluindo 341 policiais civis, contra 13.100 militares e mais 507 civis, incluindo 140 policiais civis recomendados pelo Secretariado⁴².

Outro grave problema de natureza externa gira em torno da exploração ilegal de minerais – ouro, diamantes e outros minerais como estanho e coltan – a associação entre empresas estrangeiras de exploração mineral operando no Congo e os grupos rebeldes que detêm o controle de determinadas áreas e minas, além da compra de metais contrabandeados da RDC por empresas na Europa e outras regiões. Tudo isso abastece financeiramente os grupos armados, proporcionando-lhes a compra de armas, combustível e outros produtos, permitindo-lhes continuar em atividade e a praticar atrocidades contra a

A prática de violações, tais como execuções sumárias, estupros, tortura e tratamentos desumanos e degradantes, segue impunemente praticada pelas forças de segurança domésticas e grupos rebeldes, estrangeiros e nacionais, que continuam a operar no país.

população civil⁴³. Este problema já foi objeto de um painel de especialistas da ONU, em 2002, porém sem resultados práticos⁴⁴.

A situação dos direitos humanos na RDC é também agravada por falhas da própria MONUC. Do ponto de vista técnico e logístico, apontam-se a precária comunicação entre a missão e a população local – uma das razões é a falta de intérpretes para as tropas da ONU; a falta de informação de inteligência, bem como de capacidade para analisá-la; a falta de planejamento das ações em campo (o que, em parte, decorre dos dois problemas anteriores); e o problema das “prioridades concorrentes” – em diversas ocasiões, a ONU deu prioridade à proteção de certas cidades (deixando outras desprotegidas) ou de pessoal estrangeiro (assistentes humanitários, jornalistas ou observadores militares), em detrimento da população civil local⁴⁵.

Em 2004, casos de exploração e abuso sexual praticados por um número significativo de oficiais da MONUC ganhou bastante visibilidade internacional. Em resposta a isso, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, iniciou um processo de revisão das práticas das operações de paz, a fim de determinar a natureza e extensão do problema a ser resolvido. Ele convidou o príncipe Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, representante permanente da Jordânia e ex-oficial civil em operações de paz, para elaborar um relatório contendo recomendações sobre o assunto, o qual foi divulgado em março de 2005. Dentre

as recomendações estavam a garantia de treinamento para todas as categorias de pessoal das operações de paz, tanto antes do despacho quanto durante o seu trabalho em campo, o estabelecimento de um programa de alcance que capacitasse supostas vítimas de abuso a denunciar seus agressores, além do estabelecimento de mecanismos de investigação.

Como resultado deste processo, foi estabelecida, em novembro de 2005, uma equipe de conduta e disciplina no Departamento de Operações de Paz, mais tarde transformada na Unidade de Conduta e Disciplina (CDU) do Departamento de Apoio de Campo. A CDU é encarregada de supervisionar a questão disciplinar em todas as operações de paz e missões políticas especiais e prover orientações gerais, incluindo a formulação de políticas, treinamento e atividades de alcance da comunidade, além de lidar com as alegações de má conduta⁴⁶. Os times da CDU encontram-se presentes em campo como parte integrante das operações em atividade. Apesar dos esforços do Secretariado, o problema da má conduta dos oficiais da ONU em missões de paz não será completamente resolvido sem que um treinamento mais uniformizado e de longo prazo seja estabelecido, o que requer um trabalho em parceria com os países que contribuem com contingente para as mesmas.

Além das denúncias de exploração e abuso sexual, em 2009, a MONUC foi bastante criticada pela mídia e por organizações de direitos humanos pela condução das suas operações militares. Foram acusadas de exacerbar a violência, devido ao apoio dado às forças armadas congolenses a despeito da aberta prática de violações de direitos humanos contra civis por parte dos militares⁴⁷. É mister observar que a orientação e autorização para a coordenação das ações militares da MONUC com as forças armadas da RDC veio do Conselho de Segurança⁴⁸ e não do Secretariado. Entretanto, as resoluções do Conselho ressaltam que tais ações devem estar em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos, do direito humanitário e do direito dos refugiados. Assim, a observação desses padrões antes de empreender qualquer ação coordenada com as forças locais é, em última instância, responsabilidade da direção da missão em campo e no Secretariado. Outras críticas à MONUC, até o seu término, em junho de 2010, giravam em torno da incapacidade da missão de proteger civis, mais especificamente de impedir a prática de estupros em massa⁴⁹.

A MONUC foi substituída em 1º de julho de 2010 pela *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo* (MONUSCO). Seu mandato, conferido pela Resolução 1925 do Conselho de

Segurança, estabelece como prioridade a proteção de civis, equipes de assistência humanitária e de direitos humanos em risco iminente de violência física, com base no cap. VII da Carta da ONU.

A exacerbada violência na República Democrática do Congo gera insegurança e coloca um considerável obstáculo ao processo de reconstrução e consolidação de uma paz auto-sustentável no país. É também um sério impedimento ao retorno de pessoas internamente deslocadas e de refugiados aos seus lares. Por isso, enquanto os direitos humanos não forem devidamente respeitados, a situação no país continuará representando uma ameaça à estabilidade na região e à segurança internacional.

Conclusão

Como discutido acima, uma combinação de fatores internos e externos contribuem para a continuidade da trágica situação dos direitos humanos na RDC. É forçoso reconhecer a dificuldade de lidar com causas profundas da violência, de natureza interna e cultural. Entretanto, se a ONU objetiva uma mudança de comportamento das partes com o mínimo de coerção - como subentende-se a partir da concepção da MONUC, visto que não se trata de uma missão de imposição de paz - a mudança cultural é um ponto chave em direção a uma mudança de comportamento sustentável e o rompimento com padrões de autoritarismo, corrupção, violência e impunidade.

A ênfase que o Conselho de Segurança vem dando à proteção de civis com o uso da força deveria ser também dirigida às funções de direitos humanos desempenhadas em campo. Isso deve ser acompanhado pelo aumento de recursos destinados às unidades e órgãos responsáveis pelo desempenho das atividades correspondentes, bem como uma maior integração entre o Alto Comissariado de Direitos Humanos, o Conselho de Segurança e o DPKO⁵⁰. Requer-se também uma maior coordenação por parte dos demais componentes da ONU em campo em relação ao pessoal de direitos humanos.

Para que as missões da ONU possam contribuir para uma mudança cultural na RDC, é necessário, ainda, um conhecimento profundo da sociedade local e que os oficiais da ONU em campo estejam atentos e acessíveis à população, buscando engajá-la e não alijá-la do processo de reconstrução. Além do reforço a programas de treinamento dirigidos aos *peacekeepers*, é preciso aprimorar a comunicação entre a missão (militares e civis) e a população, aumentando o contato e a sensibilidade dos primeiros em relação a esta. Só assim é possível forjar uma relação de confiança capaz de permitir maior impacto dos programas educacionais e da assistência da ONU na

construção de uma cultura de paz no nível doméstico. Entretanto, como afirmam Muphy e Månsson (2008, p. 4), é pré-condição para o sucesso das operações de paz em forjar uma cultura de direitos humanos em um país que os próprios *peacekeepers* ajam em conformidade com as normas internacionais de direitos humanos. Denúncias de abuso sexual ou questionáveis ações militares da ONU em campo denigrem a reputação dos *peacekeepers* e, conseqüentemente, a sua capacidade de acessar a comunidade local e servir como modelo para a mesma.

A menos que o estabelecimento de uma democracia “formal” - através da realização de eleições livres e justas - seja acompanhada de uma cultura de direitos humanos dentro da RDC, as chances de se alcançar uma paz auto-sustentável e prevenir a reincidência do conflito são escassas.

As falhas técnicas e logísticas da MONUC devem ser corrigidas se a ONU pretende ter algum sucesso com a MONUSCO, especialmente na proteção de civis. Isto requer um esforço conjunto do Secretariado para aprimorar o planejamento e coordenação entre as diversas unidades e departamentos envolvidos na operação de paz e superar problemas inerentes a burocracias, como a competição entre diferentes setores e departamentos. É também fundamental a colaboração dos Estados membros da ONU no sentido de garantir recursos compatíveis aos mandatos das missões autorizadas pelo Conselho de Segurança.

É certo que sem a cooperação das partes domésticas e com a existência de *spoilers* interessados em sabotar o processo de paz, a tarefa de garantir o respeito aos direitos humanos e assistir na construção de uma paz auto-sustentável na RDC torna-se uma tarefa quase impossível. Neste caso, talvez deva-se reavaliar o próprio design do mandato da MONUC e da concepção da mesma como uma operação de manutenção da paz.

Embora a missão tivesse autorização para o uso seletivo da força, sua autoridade para dar suporte ao governo congolês estava limitada ao provimento de aconselhamento e assistência. De acordo com Doyle (2001), este tipo de autoridade é adequada a cenários domésticos onde existem poucas facções, semi-reconciliadas e coerentes, estando as partes dispostas a cooperar. Em contextos políticos caracterizados pela existência de várias facções, incoerentes e hostis, mais adequado seria um mandato robusto, em que a ONU exercesse maior autoridade, por exemplo de caráter supervisor, desde que contasse com o adequado suporte internacional. Com base neste argumento, sugere-se, aqui que, no caso da MONUC, especialmente nos primeiros anos de atividade da missão, um mandato mais robusto, com efetivo e suficiente apoio internacional teria sido mais

adequado. Entretanto, nem sempre o que é tecnicamente adequado é politicamente viável.

O *design* das operações de paz não é uma tarefa fácil e não depende de um único ator. Na verdade, é o resultado da interação entre a burocracia onusiana, os Estados membros da ONU e as partes locais. Mas, como organização encarregada da manutenção da paz e como burocracia internacional com expertise na área discutida, a ONU deve utilizar a sua autoridade racional-legal (Weber 1978a, 1978b; Barnett and Finnemore 2004) para influenciar esse processo de formulação política no campo das operações de paz, em direção ao desenho de estratégias mais efetivas e ao maior engajamento dos Estados, com o objetivo de consolidar o respeito às normas de direitos humanos no nível domésticos dos estados onde atuam as referidas missões.

Notas

¹ Sobre essas mudanças, ver Finnemore (2003, pp. 66-72). Para uma discussão sobre o conceito de direitos humanos, ver Donnelly (1989).

² Os dois Pactos foram aprovados pela Assembléia Geral da ONU, em 10 de dezembro de 1966. Entretanto, sua entrada em vigor estava condicionada a um mínimo de 35 ratificações (cada Pacto), o que só foi alcançado dez anos depois (Alves, 2003). Para Lindgren Alves (Alves, 2003), a razão da demora está na natureza obrigatória dos instrumentos para os Estados que os ratificassem.

³ Para uma discussão mais aprofundada sobre o Regime Internacional de Direitos Humanos, ver Donnelly (1989) e Alves (2003).

⁴ Na verdade, como afirma Finnemore (2003, p. 6), uma intervenção humanitária dificilmente será praticada se afetar outros interesses de um Estado forte. Entretanto, as assertivas humanitárias são eficazes na criação de novos interesses e razões para a ação dos Estados quando nenhuma existia.

⁵ À exceção da Guerra da Coréia, em 1950.

⁶ Para uma discussão mais aprofundada do processo de institucionalização das operações de paz multidimensionais, ver Melo (2006). Este processo tem como marcos documentos como An Agenda for Peace (1992), relatório do então Secretário-Geral Boutros-Boutros Ghali, o Brahimi Report (2000) e o mais recente documento produzido conjuntamente pelo Department of Peacekeeping Operations (DPKO) e pelo Department of Field Support (DFS), contendo a doutrina para as operações de paz, o United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines (2008). O “Relatório do Painel sobre as Operações de Paz da ONU”, mais conhecido como “Relatório Brahimi”, foi o resultado do trabalho do Painel presidido pelo Sr. Lakdhar Brahimi e composto por indivíduos com experiência em prevenção de conflitos, manutenção da paz e reconstrução de estados, incumbido de fazer uma revisão das operações de paz da ONU, bem como recomendações para o seu aprimoramento.

⁷ ONU, doc. A/51/950. Ver parágrafo 78.

⁸ ST/SGB/1999/13

⁹ Handbook on Peacekeeping Operations (2003). Documento preparado pela Seção de Melhores Práticas do Departamento de Operações de Paz. Disponível no endereço eletrônico <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbps/library/Handbook%20on%20UN%20PKOs.pdf>. Último acesso em 25/09/10.

¹⁰ ONU, docs. A/55/507, add. 1, pp. 62-66 (27/10/200) e A/55/977 (01/06/2001).

¹¹ Res. 82 do Conselho de Segurança, de 25 de junho de 1950, UN doc. S/1501.

¹² Durante a Guerra-Fria, salvo algumas exceções, as referidas missões, por princípio, não tinham autorização para o uso da força, exceto em auto-defesa

¹³ Human Rights Watch. “Leave None to Tell the Story”. Relatório sobre o Genocídio em Ruanda, 1999. Disponível no endereço eletrônico <http://www.hrw.org/reports/1999/rwanda/Geno1-3-01.htm#TopOfPage>. Último acesso em 29/09/10.

¹⁴ Disponível no endereço eletrônico <http://www.un.org/News/press/docs/2000/sgsm6220.html>. Último acesso em 29/09/10.

¹⁵ O texto também faz referência às crises humanitárias em Serra Leoa, Sudão, Angola e Afeganistão

¹⁶ Disponível no endereço eletrônico <http://www.iciss.ca/report-en.asp>. Último acesso em 20/09/10

¹⁷ Disponível no endereço eletrônico <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/>. Último acesso em 29/09/10.

¹⁸ Note-se, aqui, que a linguagem associada ao novo conceito visa a gerar um impacto positivo na percepção dos atores em relação a não tão novas questões. Assim, não se trata de um “direito de intervenção”, mas de uma “responsabilidade de proteger” que, em última instância, resulta no mesmo tipo de ação, só que revestida de legitimidade.

¹⁹ ONU, Doc. S/1999/1257, de 16 de dezembro de 1999. Disponível no endereço eletrônico <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/395/47/IMG/N9939547.pdf?OpenElement>. Último acesso em 20/09/10.

²⁰ A missão das Nações Unidas em Serra Leoa foi estabelecida em outubro de 1999, em razão do conflito entre governo e rebeldes no país. O mandato da operação incluía, dentre outras tarefas, a de prover segurança em lugares-chave, como alguns prédios públicos; monitorar o cessar-fogo entre as partes; assistir o governo na implementação de um plano de desarmamento, desmobilização e reintegração dos ex-combatentes à vida civil e assistir as autoridades encarregadas da manutenção da lei e da ordem no desempenho de suas funções. Em maio de 2000, a operação quase entrou em colapso quando rebeldes seqüestraram centenas de peacekeepers e quebraram o acordo de cessar-fogo, gerando uma grande perda de credibilidade em relação à missão da ONU em campo.

²¹ Painel sobre as Operações de Paz das Nações Unidas. Relatório Brahimi, § 50

²² A função desse grupo composto por dezesseis especialistas era examinar as ameaças à paz e à segurança internacional, avaliar a performance das políticas e instituições existentes

para lidar com elas e fazer recomendações a fim de aumentar a capacidade de atuação da ONU no campo da segurança no século XXI. Relatório contido no documento da ONU A/59/565, de 02 de dezembro de 2004. Disponível no endereço <http://www.un.org/secureworld/>. Último acesso em 01/10/10

²³ Spoilers são aqueles (líderes ou grupos) que vêm o processo de paz como uma ameaça às suas visões de mundo, seu poder e interesses e, portanto, através da violência, tentam sabotar os esforços de paz (Stedman, 1997)

²⁴ Operation des Nations Unies au Congo (sigla em francês). Para uma discussão mais profunda desta operação, ver Durch (1993, p. 321) e ONU (1985).

²⁵ United Nations Emergency Force (1956-1967), primeira operação de manutenção da paz da ONU, estabelecida para lidar com a crise no Canal de Suez e considerada um caso de sucesso dentre as operações de paz tradicionais

²⁶ Informações disponíveis no site oficial da ONU, no endereço eletrônico <http://www.un.org/en/peacekeeping/pastops.shtml>. Último acesso em 30/10/10.

²⁷ Sobre os interesses e percepções dos atores (internos e externos) envolvidos na questão do Congo, ver Durch (1993, p.320-326).

²⁸ Idem

²⁹ O acordo de cessar fogo foi assinado pelos seis países envolvidos no Conflito e, posteriormente, pelos líderes dos dois principais grupos rebeldes (e oposição armada) da RDC, o Mouvement pour la Libertation du Congo (MLC) e o Ressement Congolais pour la Democratie (RCD) (ONU, S/1999/1116).

³⁰ Alguns relatórios do Secretariado sobre o progresso da MONUC dão evidências da má problemática relação entre a missão e o governo de Laurent Kabila, em trechos que o Secretário-Geral reclama da restrição do governo à liberdade de movimento da missão país e da inação da polícia local diante de protestos e ataques violentos às instalações da MONUC. Ver relatórios S/2000/330 (2000), § 10, S/2000/566 (2000), §§ 11 e 12 e S/2000/888 (2000), § 5.

³¹ O texto do acordo pode ser encontrado, em português, no seguinte endereço eletrônico: <http://www.issafrica.org/AF/profiles/DR Congo/cdreader/bin/6global.pdf>. Último acesso em 13/10/10.

³² ONU, S/2003/216, relatório do Alto Comissariado de Direitos Humanos de fevereiro de 2003.

³³ ONU, S/2004/650

³⁴ Mais especificamente, aquelas tarefas previstas nos parágrafos 4, subparágrafos (a) a (g), e parágrafo 5, subparágrafos (a), (b), (c), (e) e (f) da referida resolução

³⁵ ONU, S/2010/164. Relatório do Secretário Geral, de 20 de março de 2010

³⁶ ONU. Relatório conjunto da Divisão de Direitos Humanos da MONUC e do Escritório do Alto Comissariado dos Direitos Humanos na RDC, de 27 de setembro de 2007; ONU, S/2010/164. Relatório do Secretário Geral, de 20 de março de 2010.

³⁷ ONU. Relatório conjunto da Divisão de Direitos Humanos da MONUC e do Escritório do Alto Comissariado dos Direitos

Humanos na RDC, de 27 de setembro de 2007.

³⁸ ONU. Relatório conjunto da Divisão de Direitos Humanos da MONUC e do Escritório do Alto Comissariado dos Direitos Humanos na RDC, de 27 de setembro de 2007; ONU, S/2010/164. Relatório do Secretário Geral, de 20 de março de 2010

³⁹ HRW. Killings in Kwianja – The UN’s Inability to Protect Civilians. Dezembro de 2008, p. 24.

⁴⁰ HRW. Killings in Kwianja – The UN’s Inability to Protect Civilians. Dezembro de 2008, p. 24; HRW. You Will Be Punished. Dezembro de 2009 (disponível no endereço eletrônico <http://www.hrw.org/en/node/87142/section/12>. Último acesso em 16/10/10).

⁴¹ A MONUC foi estabelecida inicialmente para observar o cessar-fogo e a desmobilização das forças e manter a comunicação com todas as partes envolvidas, conforme Resolução 1258 do Conselho de Segurança (ONU. S/Res/1258. Agosto de 1999).

⁴² ONU, S/2004/650, §120 e S/RES/1565 (2004), §3

⁴³ HRW. The Curse of Gold, 2005

⁴⁴ ONU, S/2002/1146. Ver, também, relatório da Human Rights Watch, The Curse of Gold, 2005, p. 3

⁴⁵ HRW. Killings in Kwianja – The UN’s Inability to Protect Civilians. Dezembro de 2008, pp. 24 e 25

⁴⁶ ONU. Site da CDU. Disponível no endereço eletrônico <http://cdu.unlb.org/>. Último acesso em 16/10/2010.

⁴⁷ HRW. You Will Be Punished. Dezembro de 2009. Kwinjeh, Grace. When Will Monuc Stop Blundering? The New Times. Rwanda, 10/11/2009 (disponível em <http://allafrica.com/stories/200911100028.html>. Último acesso em 16/10/2010). Smith, David. UN peace mission fuelling violence in Congo, report says. The Guardian. United Kingdom, 25/11/2009 (disponível em <http://www.guardian.co.uk/world/2009/nov/25/un-peacekeeping-congo-experts>. Último acesso em 16/10/2009). Faul, Michelle. UN-backed Congo troops killing civilians. Associated Press. 15/12/2009 (disponível em <http://www.eyeontheun.org/articles-item.asp?a=6233&id=7978>. Último acesso 16/10/2010)

⁴⁸ ONU. S/RES/1565 (2004), §5 (c) e S/RES1856 (2008), § 3(g)

⁴⁹ Gentleman, Jeffrey. Mass Rapes in Congo Reveals U.N. Weakness. The New York Times, 03/10/2010 (disponível em http://www.nytimes.com/2010/10/04/world/africa/04congo.html?_r=1&emc=eta1. Último acesso em 16/10/2010)

⁵⁰ Sobre esta questão, ver Månsson (Murphy and Månsson, 2008, p. 91).

Referências bibliográficas

ALVES, J. A. L. Os Direitos Humanos como Tema Global. São Paulo: Perspectiva, 2003.

ANNAN, Kofi. Two concepts of sovereignty. The Economist, 18

BALL, N. The challenge of rebuilding war-torn societies. In: CROCKER, C. A.; HAMPSON O. F.; AALL, P. (Eds.). Turbulent peace: the challenges of managing international conflict. USA: United States Institute of

- Peace, 2001. p.210-212.
- BARIAGABER, A. United Nations Peace Operations in Africa: a Cookie-Cutter Approach? *Journal of Third World Studies*, Fall, 2006.
- BARNETT, Michael. The politics, power and pathologies of international organizations. *International Organization*, v. 53, n. 4, p. 669-732, Outono 1999.
- _____.; FINNEMORE, Martha. Rules for the world: international organizations in global politics. USA: Cornell University Press, 2004.
- BOUTROS-GHALI, Boutros. An agenda for peace. New York: ONU; docs. A/47/277 - S/24111, 17 jun. 1992.
- _____. Positional paper of the Secretary-general on the occasion of the fiftieth anniversary of The United Nations. New York: UN; Doc. A/50/60-S/1995/1, 3 jan. 1995. (Suplemento de Uma agenda para a paz).
- _____. The concept of peacekeeping - Introduction. In: ONU. *The Blue Helmets: a review of United Nations peacekeeping*. 3. ed. New York, 1985, p. 4.
- BRATT, D. Peace over justice: developing a framework for UN peacekeeping operations in internal conflicts. *Global Governance*, v. 5, p. 63-81, Jan./Mar. 1999.
- BROWN, M. Ethnic and internal conflicts: causes and implications. In: CROCKER, C. A.; HAMPSON O. F.; AALL, P. (Eds.). *Turbulent peace: the challenges of managing international conflict*. USA: United States Institute of Peace, 2001. p.210-212.
- CHANDLER, David. The people-centred approach to peace operations: The new UN agenda. *International Peacekeeping*, London: Frank Cass Routledge Taylor & Francis, v. 8, n. 1, Spring 2001, p.1-19.
- DAMROSCH, L. Introduction. In: DAMROSCH, L. (Ed.). *Enforcing restraint: collective intervention in internal conflicts*. New York: Council on Foreign Relations Press, 1993.
- DAVID, Stephen R. Internal wars: causes and cures. *World politics*. USA: The John Hopkins University, v. 49, n.4, 1997, p.552-576.
- DONNELLY, Jack. State sovereignty and international intervention: the case of human rights. In: LYONS, M. Gene; MASTANDUNO, Michael (Eds.). *Beyond westphalia? state sovereignty and international intervention*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995.
- DONNELLY, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. USA: Cornell University Press, 1989.
- DOYLE, Michael. War making and peace making: The United Nations's Post-Cold War Record. In: CROCKER, C. A.; HAMPSON O. F.; AALL, P. (Eds.). *Turbulent peace: the challenges of managing international conflict*. USA: United States Institute of Peace, 2001. p.210-212.
- DURCH, W. J. The UN operation in the Congo. In: DURCH, W. J. (Ed.). *The evolution of UN peacekeeping*. USA: St. Martin's Press; The Henry L. Stimson Center, 1993.
- _____. *The evolution of UN peacekeeping: case studies and comparative analysis*. New York: St. Martin's; The Henry L. Stimson Center, 1993.
- FETHERSTON, A. B. *Towards a theory of United Nations peacekeeping*. New York: Macmillan, 1994.
- FINNEMORE, Martha. *The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force*. USA: Cornell University Press, 2003.
- GALTUNG, Johan. A typology of United Nations Organizations. In: PITT, David; WEISS, Thomas G. (Eds.). *The nature of United Nations bureaucracies*. London; Sydney: Croom Helm, 1986.
- _____. *After Violence, Reconstruction, Reconciliation and Resolution. Coping with Visible and Invisible Effects of War and Violence*. In: ABU-NIMER, Mohammed. *Reconciliation, Justice, and Coexistence: theory and practice*. USA: Lexington Books, 2001.
- GARDNER, A. M. Diagnosing conflict: what do we know? In: HAMPSON, F. O.; MALONE, D. M. (Eds.). *From reaction to conflict prevention: opportunities for the UN system*. USA: International Peace Academy; Lynne Rienner Publishers, 2002.
- GINIFER, J. Peacebuilding in the Congo: Mission Impossible? *International Peacekeeping*, Vol. 9, No. 3, Autumn 2002, pp. 121-128. London, UK: Frank Cass Publishers.
- HAMILTON, S. A Neglected Holocaust. *Human Rights Review*, April-June, 2000.
- HOFFMAN, Stanley. The debate about intervention. In: CROCKER, C. A.; HAMPSON O. F.; AALL, P. (Eds.). *Turbulent peace: the challenges of managing international conflict*. USA: United States Institute of Peace, 2001.
- JACKSON, Robert. *Quasi-states: sovereignty, international relations and the third world*. Great Britain: Cambridge University Press, 1996.
- KEOHANE, Robert O. Reciprocity in international relations. *International Organization*, No. 40, pp. 1-27, Winter 1986.
- KRITZ, N. The rule of law in the postconflict phase: building a stable peace. In: CROCKER, C. A.; HAMPSON, F. O.; AALL, P. (Eds.). *Turbulent peace: the challenges of managing international conflict*. USA: United States Institute of Peace, 2001.

- LICKLIDER, R. Obstacles to peace settlements. In: CROCKER, C. A.; HAMPSON O. F.; AALL, P. (Eds.). *Turbulent peace: the challenges of managing international conflict*. USA: United States Institute of Peace, 2001.
- MÅNSSON, K. Use of Force and Civilian Protection: Peace Operations in the Congo. *International Peacekeeping*, Vol.12, No. 4, Winter 2005, pp. 503-519. London: Frank Cass/Routledge/Taylor & Francis.
- MELO, R. O Processo de Institucionalização das Operações de Paz Multidimensionais da ONU no Pós-Guerra Fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2006.
- MILLIKEN, Jennifer; KRAUSE, Keith. State failure, state collapse, and state reconstruction: concepts, lessons, strategies. *Development and Change*, v. 33, n.5, 2002.
- MURPHY, Ray and MÅNSSON, Katarina (eds.). *Peace Operations and Human Rights*. London and New York: Routledge, 2008.
- PARIS, Roland. *At the war's end: building peace after civil conflict*. UK: Cambridge University Press, 2004.
- RODRIGUES, Simone Martins. *Segurança internacional e direitos humanos: a prática da intervenção humanitária no pós Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- RUGGIE, John Gerard. *Multilateralism: the anatomy of an institution*. International Organization. Cambridge: MIT Press, v. 46, n. 3, p. 571, Summer 1992.
- STEDMAN, S. J. Spoiler problems in peace process. *International Security*, v. 22, n. 2, Fall 1997.
- WEBER, Max. *Economy and society*. Berkeley: University of California Press, 1978.
- _____. *From Max Weber: essays in sociology*. Trad. H. H. Gerth; C. Wright Mills. New York: Oxford Press, 1998.
- WEISS, Thomas G.; FORSYTHE, David P.; COATE, Roger A. *The United Nations and changing world politics*. Boulder: Westview Press, 1994.
- WENDT, Alexander. *Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics*. *International Organization*, v. 46, p. 391-425, 1992.
- _____. *Social theory of international politics*. UK: Cambridge University Press, 1999.
- Documentos da ONU**
- A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level panel on threats, challenges and change. 2004.
- A/51/950
- A/55/507, add. 1, (27/10/2000)
- A/55/977 (01/06/2001).
- An agenda for peace. Report of the Secretary-General: New York, 1992.
- An inventory of post-conflict peace-building activities. New York: United Nations, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, 1996.
- Carta das Nações Unidas, 1945.
- Handbook on peacekeeping operations. New York: United Nations, 2003.
- Handbook on United Nations multidimensional peacekeeping operations. New York: Peacekeeping Best Practices Unit - Department of Peacekeeping Operations, 2006.
- Human rights: a compilation of international instruments. Geneva: Office of the High Commissioner for Human Rights, 2002. 2v.
- Report of the panel on United Nations Peace Operations - Brahimi Report - UN Doc. A/55/305-S/2000/809. New York, 2000.
- S/1501 (25/06/1950)
- S/1999/1257 (16/12/1999).
- S/2000/330 (2000)
- S/2000/566 (2000)
- S/2000/888 (2000)
- S/2002/1146 (2002)
- S/2003/216 (2003)
- S/2004/650 (2004)
- S/2010/164 (2010)
- S/RES 1291/2000
- S/RES 1565 (2004)
- S/RES/1258 (1999)
- S/RES/1856 (2008)
- S/RES/1925 (2010)
- ST/SGB/1999/13
- The Blue Helmets: a review of United Nations peacekeeping. New York, 1985.
- The Human Rights Situation in the Democratic Republic of Congo (DRC). MONUC Human Rights Division/ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 27/11/2007.
- United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. New York: Department of Peacekeeping Operations/ Department of Field Support, 2008.

Outros Documentos

Commission on Human Security. Human security now: protecting and empowering people. New York, 2003.

Human Rights Watch. "Leave None to Tell the Story". Relatório, 1999.

Human Rights Watch. Killings in Kwianja – The UN's Inability to Protect Civilians. Relatório, 2008.

Human Rights Watch. The Curse of Gold. Relatório, 2005.

Human Rights Watch. You Will Be Punished. Relatório, 2009.

ICSS. The Responsibility to Protect. Canada: International Development Research Centre, 2001.

Artigos de mídia eletrônica

FAUL, Michelle. UN-backed Congo troops killing civilians. Associated Press. 15/12/2009. Disponível em <http://www.eyeontheun.org/articles-item.asp?a=6233&id=7978>. Último acesso 16/10/2010.

GENTTLEMAN, Jeffrey. Mass Rapes in Congo Reveals U.N. Weakness. The New York Times, 03/10/2010. Disponível em http://www.nytimes.com/2010/10/04/world/africa/04congo.html?_r=1&emc=eta1. Último acesso em 16/10/2010.

KWINJEH, Grace. When Will Monuc Stop Blundering? The New Times. Rwanda, 10/11/2009. Disponível em <http://allafrica.com/stories/200911100028.html>. Último acesso em 16/10/2010).

SMITH, David. UN peace mission fuelling violence in Congo, report says. The Guardian. United Kingdom, 25/11/2009. Disponível em <http://www.guardian.co.uk/world/2009/nov/25/un-peacekeeping-congo-experts>. Último acesso em 16/10/2010.

Estados Unidos: o ocaso na guerra afegã

Virgílio Arraes

O artigo trata da presença militar dos Estados Unidos no Afeganistão, a partir de outubro de 2001. Após quase uma década, a intervenção norte-americana, através da liderança da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), fracassou, porque não transformou o país em uma república democrática de fato. No entanto, a Casa Branca insiste na permanência lá, sob a justificativa de que o terrorismo fundamentalista voltaria a crescer.

Palavras-chave: Estados Unidos, Guerra do Afeganistão, terrorismo, Barack Obama, OTAN

Abstract: The article deals with the American military presence in Afghanistan since 2001 October. After almost a decade, the American intervention, through the leadership of North Atlantic Treaty Organization (NATO), has failed because it didn't change the country into a de facto democratic republic. However the White House insists to be there under the justification the fundamentalism terrorism would grow again.

Key words: United States, Afghan War, terrorism, Barack Obama, NATO

No período da Guerra Fria, presidentes do Partido Republicano encerraram a participação do país em duas guerras no continente asiático: a da Coreia, por Dwight Eisenhower, em 1953, e a do Vietnã, por Richard Nixon, em 1973. Em ambas as ocasiões, seus adeptos tentaram frisar bem a responsabilidade do Partido Democrata em iniciar tais conflitos.

No pós-Guerra Fria, a situação avessou-se aos republicanos: em vez de finalizar confrontações de médio porte, eles principiaram duas em um curto intervalo de tempo – a do Afeganistão, em outubro de 2001, e a do Iraque, em março de 2003. Decorridos vários anos, não se vislumbra mais possibilidade de vitória em nenhuma delas e a permanência dos contingentes norte-americanos meramente prolonga o martírio das três sociedades diretamente envolvidas.

No começo do pleito presidencial de 2008, o ponto fraco dos republicanos havia sido exatamente a política externa, mas não a ponto de debilitar totalmente sua candidatura, encabeçada por John McCain, antigo senador do Arizona provindo de família de renomados militares.

Virgílio Arraes é doutor em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e Professor de História Contemporânea do Departamento de História da mesma instituição.

Por outro lado, os democratas dedicaram-se a renovar, ao escolher um jovem professor universitário, Barack Obama, especializado em direito constitucional. Filho de queniano e de norte-americana, ele era senador por Illinois em primeiro mandato. Habilidade retoricamente, ele apontou bem as falhas do país, principalmente quanto à segunda Guerra do Golfo, deslegitimada diante da comunidade internacional desde o alvorecer, em março de 2003.

Favorecidos de modo involuntário ao final da eleição, em decorrência da crise econômica, os democratas voltaram à Casa Branca, cômicos das condições desfavoráveis herdadas, tendo em vista que foram elas as responsáveis pelo seu êxito. Todavia, em vez de se aproveitarem da oportunidade singular, os democratas a desperdiçaram, por tibieza ou inexperiência, e não poderão mais atribuir a responsabilidade política a seus opositores quando do pleito presidencial em 2012.

Portanto, o objetivo do artigo é expor a adversa situação por que passa o governo norte-americano na condução do hoje desnecessário conflito em torno do território afegão e, por causa da partilha de fronteira, paquistanês.

Oriente Médio e adjacências: o espriamento norte-americano

A Guerra do Afeganistão iniciou-se como contraponto

ao ataque aéreo de 11 de setembro de 2001, evento que provocou a morte de milhares de pessoas e gerou pânico sem par durante dias na recente história estadunidense.

Logo após o raide, os Estados Unidos identificaram o teocrático Afeganistão, sob liderança do Talibã, como a origem da investida terrorista e, portanto, como alvo do possível contra-ataque. Naquele período, Cabul hesitou em capturar o suposto mentor da ação, o milionário saudita Osama bin Laden, com a finalidade de extraditá-lo para autoridades estadunidenses, apesar da significativa recompensa oferecida pelo governo norte-americano havia muitos anos por outras ações – cinco milhões de dólares (Newsweek, 1999, p. 5)¹.

A justificativa para a demora na tomada de decisão fora a de que, após contato reservado com Islamabad, não haveria, a princípio, vínculos consistentes entre aqueles terroristas e o grupo de Laden – a responsabilidade seria

No governo Obama, a acomodação dos democratas levou à continuidade das linhas gerais da política exterior dos EUA no Oriente Médio. Diferenças eventuais surgiram quanto a prazos ou a formas de execução, mas não de formulação.

assumida por ele anos depois (Statesman, 2001, p. 1)².

Pressionado prontamente pela opinião pública a responder à agressão a Nova York e a Washington, o Presidente George Bush autorizou o bombardeio de território afegão dias depois da recusa do governo local de entregar-lhe o principal suspeito. A expectativa norte-americana havia sido a de expulsar o Talibã do poder em poucas semanas e posteriormente transformar o país em aliado próximo, como em parte dos anos 90, ao aproximá-lo de padrões políticos e econômicos do Ocidente, isto é, da democracia (neo)liberal.

Ao mesmo tempo, não seria laicizado totalmente, com o propósito de não provocar a visão de ser um governo anti-muçulmano – neocruzado – haja vista a necessidade de granjear o apoio de outros países muçulmanos na oposição ao terrorismo (Bush, 2001, pp. 1347-1351, Aretxaga, 2001, pp. 142-144).

Quase dez anos mais tarde – diante de insuficientes resultados em solo afegão e, indiretamente, paquistanês e também iraquiano – o Presidente Barack Obama teve a seus olhos a memoriosa oportunidade de encerrar a era das guerras republicanas, visto que nenhum dos objetivos propostos havia sido plenamente satisfeito – eliminação política do Talibã e contenção do terrorismo fundamentalista.

A imponente vitória na eleição presidencial de 2008 conferia ao Partido Democrata a oportunidade ímpar de, ao assumir o poder em janeiro de 2009, desfechar os confrontos, sendo-lhe permitido valer-se da mesma retórica de décadas atrás, ao identificar perante a opinião pública o responsável pela ignição da ação militar – no caso, seu cotidiano opositor, o Partido Republicano.

Sem dúvida, a admissão da derrota também lhe seria desgastante, mas dissolver-se-ia com o passar do tempo, à medida que os danos colaterais desaparecessem, como as prisões secretas do ultramar e a aplicação de maus tratos aos prisioneiros, a exemplo dos constatados na base de Guantânamo.

No entanto, a acomodação dos democratas desembocou na continuidade das linhas gerais da política exterior dos EUA no Oriente Médio e adjacências durante a primeira metade do mandato de Obama – diferenças eventuais afloraram quanto a prazos ou a formas de execução, mas não de formulação.

Ainda assim, não houve de início uma posição de divergência quanto à extensão da permanência no Iraque e no Afeganistão. Adotou-se o prazo sugerido pela gestão anterior: 2010 para o Iraque e 2011 para o Afeganistão. Outrossim, a retirada das tropas não implicaria sua saída total: unidades de elite permaneceriam em tais territórios de modo indefinido.

O aguardado retorno dos efetivos deveria ser executado em escala gradual, porque o governo afegão e o iraquiano não teriam condições adequadas para assumir plenamente a segurança de seus respectivos territórios e o combate ao terrorismo de origem fundamentalista.

A exceção de postura da Casa Branca estendeu-se apenas ao Irã, ao rechaçar o governo, encabeçado por Mahmoud Ahmadinejad, porém sem cogitar um ataque ao território, sem que houvesse o apoio do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). Ademais, enfatizou-se a necessidade do diálogo, com o fito de desanuviar a tensão naquela região (Ward, Dombey, 2008, Wells, 2009, pp. 36-39).

Afeganistão: conturbada presença

A importância do Afeganistão na política externa norte-americana decorre do fato de o país ser considerado o centro recente do terrorismo integrista, visualizado, através dos meios de comunicação, no grupo de Osama Bin Laden – ele mesmo, até o momento, intangível. Eis a razão principal por que Washington resiste em retirar-se do país, apesar dos constantes revezes em quase dez anos de guerra.

Desde o início da ocupação, analistas divergem sobre o motivo do insucesso: se foi a incapacidade militar ou a ausência de apoio do sofrido povo, esmorecido por confrontos quase contínuos há mais de três décadas: primeiro, o soviético; depois, o civil; por último, o atual, o otaniano.

A longa permanência de tropas estrangeiras em solo afegão auxiliou a ressuscitar o combalido espírito nacionalista, a despeito das fortes rivalidades étnicas ou religiosas. Como exemplo, não houve até o momento identificação do paradeiro de Bin Laden ou do Mulá Omar pela população, apesar da divulgação do alto valor da recompensa – respectivamente 25 e 10 milhões de dólares (Labott, 2005, *The Telegraph*, 2005)³.

Em face da colaboração cotidiana mínima dos afegãos, a postura do eixo norte-atlântico assinala-se por pouca inventividade: diante da dificuldade, a opção subscrita tem sido a de enviar mais efetivos, a um custo naturalmente cada vez maior. O descrédito da presença ocidental em território afegão decorre da frustração com o processo de recuperação e de integração à sociedade internacional: a globalização virtuosa por meio da qual a sociedade local se modernizaria não ocorreu.

Portanto, não houve o fluxo aguardado de investimentos e o país continua sem a infra-estrutura adequada – energia elétrica e água potável, por exemplo, não pertencem ao dia-a-dia da população. Males como poliomielite e tuberculose disseminam-se sem contraposição do setor público e a taxa de mortalidade infantil é uma das mais altas do globo. Na educação, a situação é desanimadora também, com a persistência de altas taxas de analfabetismo.

A longa permanência de tropas estrangeiras em solo afegão auxiliou a ressuscitar o combalido espírito nacionalista, a despeito das fortes rivalidades étnicas ou religiosas.

No plano civil, a Constituição instituiu direitos iguais para todos os cidadãos em 2004. Além do mais, o Executivo assinou nos últimos anos vários tratados internacionais, vinculados a direitos humanos. No entanto, permanece a discriminação contra as mulheres, especialmente nas áreas rurais, onde vigoram costumes tribais ou religiosos, por incapacidade de o poder público fiscalizar o cumprimento da legislação contemporânea.

Destarte, a passagem de poder do Talibã para a Aliança do Norte não significou a transformação da sociedade afegã: aos olhos dos formuladores do governo Bush, a fixação de um governo secular por si promoveria a modernização, ao encerrar disputas internas e ao conectar o país a diretrizes

ocidentais. No fim, a perspectiva de modernização ao estilo ocidental de Washington mostrou-se simplória, ao ignorar a profundidade do enraizamento de determinados hábitos na dividida sociedade afegã, vinculados, por sua vez, a antigas identidades étnicas e religiosas (Cullather, 2002, pp. 512-539, Hirsch, 2005, p. 19, Gerson, 2009, pp. 8-9).

Por isso, os democratas propuseram dedicar-se mais à Guerra do Afeganistão, ao longo dos debates presidenciais, em função de ser o território no qual se abrigaria o pior adversário dos Estados Unidos: o terror integrista, contido, mas não eliminado até aquela data.

Uma das maiores dificuldades relaciona-se com a geografia do Afeganistão: ela propicia abrigo seguro aos fundamentalistas, dado o emaranhado de túneis em inúmeras cavernas em cujas trilhas poucos se aventuram com destreza. De mais a mais, a fronteira afegã-paquistanesa é bastante porosa do ponto de vista do patrulhamento, o que permite desenvoltura na circulação dos oponentes e, por conseguinte, refúgio diante do inimigo norte-atlântico.

O enfrentamento entre tropas otanianas e milícias insurgentes ocorre em um cenário no qual as condições são desfavoráveis aos estrangeiros, malgrado a superioridade tecnológica. Desta forma, há um impasse porque nenhum dos dois lados vislumbra no horizonte a vitória definitiva.

A indefinição conduz a outro problema: a recuperação da infra-estrutura, abandonada desde a saída da extinta União Soviética, em 1988. Sem o recobrimento, o apoio da população aos efetivos ocidentais define, uma vez que não há percepção de melhora com a presença dos euro-americanos.

A postura inconsistente dos democratas

Ante o exposto, os democratas, portanto, dispunham de um diagnóstico bastante preciso do Afeganistão. A despeito de a opção bélica não ser a mais viável, eles também apostaram em uma vitória lá, diferentemente do Iraque. Se positiva, ela teria sido a primeira de um presidente democrata desde a Segunda Guerra Mundial.

Nos primeiros doze meses de gestão de um estadista, é possível medir a distância entre a série de propostas expostas ao longo da campanha eleitoral e sua execução. Assim, pode-se avaliar a vontade do partido ou da coligação de realizar seu projeto político no poder ou de nele acomodar-se.

No correr do mandato presidencial, a realidade lapida a proposta apresentada à sociedade em estado bruto durante a disputa. Não há a expectativa total em uma democracia de uma correlação bem próxima entre a apresentação

inicial de uma plataforma socioeconômica e a execução final, salvo em períodos de crise tão aguda que levassem a sociedade e o Parlamento a conferir temporariamente poderes excepcionais ao Executivo.

De modo geral, os anos subseqüentes de um mandato são marcados por maior quietude política concernente à execução de uma pauta reformadora, em especial se o governo não desfrutar de maioria no parlamento e, em última instância, de primazia na instância superior do Judiciário.

O primeiro ano de Barack Obama à frente da Casa Branca especificou a resignação de sua política externa, ao sustentar as linhas gerais de seu antecessor, George Bush. Pode-se argumentar que o primeiro quartel da gestão foi um período de transição, marco necessário para se conciliar a meta da proposta original com uma aplicação exequível, ou seja, com o aceite parcial de representantes da oposição⁴.

De início, os democratas envidaram mais esforços em questões internas, como a da reforma do sistema de saúde pública ou a da destinação de mais verbas para a infraestrutura⁵. Em tese, os democratas passariam a dedicar mais esforços à política externa somente no segundo ano de mandato.

O postergamento, porém, piorou o problema, porque os custos militares agravaram-se proporcionalmente, uma vez que a crise econômica de 2008 havia drenado recursos significativos para o setor financeiro. Assim, o estado indefinido de guerra é posto em xeque, apesar da invocação de invocar-se o ataque perpetrado em setembro de 2001 como justificativa da ação militar no Afeganistão.

Com a ação militar ineficiente, Washington recorre

O descrédito da presença ocidental em território afegão decorre da frustração com o processo de recuperação e de integração à sociedade internacional: a globalização virtuosa por meio da qual a sociedade local se modernizaria não ocorreu.

de maneira acanhada a outros expedientes: um deles tem sido o aliciamento de líderes locais, através de cargos no governo ou de participação na execução de serviços em um país em que o desemprego é alto (Khalizad, 2010, p. 9).

Todavia, uma das queixas da população é o emprego por construtoras norte-americanas de trabalhadores de várias nacionalidades, como filipinos e indianos. Sob justificativa de baratear o custo de edificações, a medida termina por causar prejuízos à percepção que a população tem a respeito da coligação atlântica.

Com isso, a expectativa de reduzir a absorção de jovens

por grupos integristas frustra-se. Não é demais lembrar que o país, de acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), localizava-se na 155ª posição em termos sociais de um total de 169 pesquisados (Consolidated Appeal for Afghanistan, 2011).

O Pentágono, no entanto, insiste na via militar, ao propor a reestruturação do tamanho das tropas. Isso leva à indagação: para qual finalidade ela se endereçaria? Se direcionada à expulsão ou eliminação total da resistência, o número de soldados teria de ultrapassar os seis dígitos, a um custo improvável de ser arcado.

Mesmo assim, os investimentos militares no país não se interrompem: em 2010, o Pentágono estimou gastar mais de um bilhão de dólares na reforma de suas instalações – apenas a base aérea de Bagram, estruturada pelos soviéticos no final da Guerra Fria, acolhe mais de 20 mil efetivos. Em Candaar, a situação é similar: sua base abriga em torno de 30 mil combatentes (no início do conflito, eram 12 mil) e nela há pista de hóquei e discoteca (Dreazen, 2009, p. A.8, The Sentinel, 2009, p. 25).

A formação de um Estado realmente nacional tem sido uma aspiração impraticável em território afegão. Questões étnicas ou religiosas nunca permitiram a união de fato do país. No século XIX, os britânicos e os russos viam-no como uma zona tampão entre os interesses das duas potências naquela região. Até a recente intervenção otaniana, o Talibã governou-o, na prática, sob o constante império da lei religiosa, como forma de contornar a idéia de nacionalidade (Hiro, 2001, p. B.2, Binyon, 2001, p. 6).

Desta maneira, a tentativa de fixar um governo nacional e laico, ao estilo ocidental, esmaece, à medida que se afasta da capital, Cabul, ou de outras cidades maiores. Mencione-se que quase 75% da população reside na zona rural, onde a tradição clânica é bem presente. O fator cultural não facilita a aproximação política. Além do mais, a população no dia-a-dia não consegue diferenciar a corrupção da incompetência administrativa de um governo identificado com o Ocidente (MacDonald, 2009, p. 12)⁶.

A coligação atlântica, em vez de incentivar o governo afegão a apurar eventuais desvios de conduta ou a corrigir hipotéticas deficiências administrativas, auxilia-o no plano da força. Por conseguinte, o desgaste à presença amero-européia tem várias causas. A partir de então, dificulta-se a valorização dos preceitos formalmente democráticos à sociedade afegã, em vista de tantos problemas.

Adensamento da questão afegã: a fronteira paquistanesa

Com a chegada dos democratas à Casa Branca, a

questão afegã tornou-se mais complexa, por dois fatos: a possibilidade de a confrontação atingir territorialmente o Paquistão, por causa do Balochistão, área fronteiriça em que circulam os insurgentes, e a necessidade de dedicar de modo momentâneo maior atenção à economia, tendo em vista os efeitos deletérios da crise de 2008 em todo o planeta.

No caso paquistanês, a preocupação originou-se do intrincado processo de poder do país, no qual as forças extremistas passaram a ter maior peso socialmente. Por ser o Paquistão detentor de armas atômicas e de efetivos com cerca de 600 mil membros (um dos dez maiores do mundo), toda perturbação política naquele país é alarmante para os Estados Unidos.

Com a ação militar ineficiente, Washington recorre a outros expedientes: um deles tem sido o aliciamento de líderes locais, através de cargos no governo ou de participação na execução de serviços em um país em que o desemprego é alto.

Mesmo assim, as forças armadas estadunidenses enviaram de forma constante aviões não tripulados, que desempenhavam missões de reconhecimento e de ataque na fronteira paquistanesa-afegã, tendo por efeito mais a morte de civis – mesmo paquistaneses – que a contenção ao terrorismo. Justificaram-se estes vôos como investidas seguras a núcleos terroristas (Baldauf, Tohid, 2003, p.1, BBC Monitoring South Asia, 2010).

No caso, os falecimentos foram execuções extrajudiciais, proibidas no ordenamento internacional, mesmo em tempos de guerra – a base legal para a autorização de investidas aéreas havia sido a resolução nº 35/37, de novembro de 1980, da Assembléia Geral das Nações Unidas, ainda que ela se refira a movimentações internas. Assim, poder-se-ia considerar o conjunto de tais ações como eventuais crimes de guerra.

Outrossim, tal tipo de ação poderia desembocar em crime de responsabilidade nos Estados Unidos, uma vez que a legislação estabeleceu nos anos 70 a proibição de assassinios políticos por servidores públicos norte-americanos⁷.

No entanto, o governo de George Bush posicionou-se de modo diferente quanto ao tema. A restrição às eliminações seria suspensa durante época de guerra, ainda mais se conectada ao terrorismo, dado o direito de autodefesa, assegurado, por sua vez, pela Carta das Nações Unidas. Destaque-se que o novo entendimento jurídico compôs

uma gama maior de leituras sobre o comportamento dos Estados Unidos diante de uma confrontação – basta recordar, por exemplo, o status dos aprisionados, em especial dos enviados à base de Guantánamo.

Independentemente das avaliações feitas em torno do ordenamento jurídico, as ocasionais agressões fronteiriças, mesmo aéreas, ajudam a erodir a relação entre Estados Unidos e Paquistão, o que obsta ainda mais a colaboração com o propósito de reprimir os grupos fundamentalistas. O ponto para o equilíbrio na região fronteiriça seria o envio de mais milhares de combatentes, o que cada vez mais dificultaria, por outro lado, o estabelecimento de um cronograma de retirada. Washington não confia em Cabul para assumir o pleno combate ao terrorismo.

Mesmo na Casa Branca, a situação administrativa não é confortável, uma vez que Hillary Clinton não foi o nome de preferência de Barack Obama para o Departamento de Estado, por causa de seu conservadorismo extremado. Entrementes, sua indicação foi importante para compor a distribuição interna de poder entre os democratas. A atuação de Clinton permite observar o perfilamento das diretrizes republicanas no tocante ao Oriente Médio e cercanias. Assim, não causa estranheza o posicionamento do Departamento de Estado, ao basear-se na continuidade da ação militar. O prazo para retirar-se totalmente seria longo, próximo de 2020, o que demandaria sempre mais tropas.

Na visão do governo democrata, o problema da política externa no passado não teria sido a inação, mas a ineficiência da aplicação das medidas. Diante do diagnóstico, a via militar tem sido considerada a mais oportuna, a despeito de certo descontentamento da opinião pública. O país deveria realmente concentrar-se no Afeganistão, área em que, a despeito dos esforços despendidos pela Força Internacional de Assistência para Segurança, Estado e nação se encontram até hoje dissociados, o que contribui para a atuação de grupos fundamentalistas, de viés marcadamente antiocidental.

Com a manutenção do norte atual, o dispêndio crescente com atividades militares é inexorável – avalia-se que, para cada dólar gasto em solo afegão, 80 centavos destinam-se à parte bélica, ao passo que o restante ora se dirige para a cooperação técnica, ora para o auxílio humanitário. Em 2010, as forças otanianas deslocaram contingentes para o sul e para o leste do Afeganistão, com o propósito de executar ações contra-insurrecionais e, portanto, de estabilizar a fronteira afegã-paquistanesa.

Paralelamente, outras unidades reprimiram o plantio da papoula, com o fito de dificultar o financiamento do

Talibã. Todavia, saliente-se que a maior presença de tropas norte-atlânticas gerou outro problema: a ampliação de aprisionados e a conseqüente falta de recursos humanos e materiais para custodiá-los⁸.

Em vez de prolongar sua presença no problemático país, Washington teria de envolver os países próximos, através da Organização para Cooperação de Xangai (OCX) que compreende, entre outros, Rússia, China, Tajiquistão, Usbequistão e o próprio Paquistão.

Desta maneira, a Casa Branca poderia firmar um período de transição: à medida que a OCX estivesse mais atuante, a OTAN poderia paulatinamente recolher-se, haja vista seu precoce fracasso como força-tarefa além-mar – no início de 2009, Canadá e Holanda, por exemplo, já haviam manifestado seu desinteresse em participar de operações externas. Seria naturalmente mais proveitoso

Na visão do governo democrata, o problema da política externa no passado não teria sido a inação, mas a ineficiência. Diante deste diagnóstico, a via militar tem sido considerada a mais oportuna, a despeito de certo descontentamento da opinião pública.

solicitar o apoio dos países fronteiriços que mendigar de tempos em tempos o prolongamento da permanência de desestimuladas tropas otanianas (Singh Roy, 2010, pp. 545-561).

Saída do Afeganistão: variadas motivações

Às vésperas de assumir o poder, Barack Obama delineou três diretrizes de suma importância para a política externa norte-americana: encerramento das atividades presidiárias da base de Guantánamo, intensificação dos esforços antiterroristas no Afeganistão em 2010 e retirada da maioria das tropas do Iraque até 2011. Nenhuma delas se executou em ritmo adequado.

Saliente-se que a tomada de decisão de um dirigente não é tarefa fácil, por ser composta de permanente tensão. O poderio de um país não viabiliza por si a melhor condição para a deliberação de uma questão, por vezes emergencial, porém apenas a possível, por conta do contexto interno e externo multifacetado, isto é, constituído de atores e de interesses diferentes. A título de ilustração, registre-se na política externa a disputa de primazia entre diplomatas e militares.

A alternativa de militarizar ainda mais a atuação dos Estados Unidos no Afeganistão é derivada da lide de

certas burocracias que se influenciam muito também por segmentos privados, como corporações petrolíferas e armamentistas e, em escala menor, organizações não governamentais, agregadas a direitos humanos, à defesa das mulheres, ao meio ambiente, à preservação dos direitos de minorias religiosas ou étnicas.

Lá, prevaleceu a posição do Departamento de Defesa: o caminho exequível para firmar a estabilidade é a ampliação, ainda que temporária, das tropas, com o propósito de desestimular a insurgência; com isso, haveria a pavimentação para entabular negociações com lideranças locais. Na visão do Pentágono, o governo afegão não tem condições para efetivar este roteiro, por causa do patente desaparelhamento de suas forças armadas.

Tendo em vista que a presença anglo-americana não se resume ao braço armado de seus governos, há a presença de conglomerados privados pertencentes basicamente aos setores de energia e de segurança. Embora a atuação de ambos se entrelace bastante, ela não tem sido suficiente para assegurar o funcionamento regular das unidades de produção e dos equipamentos e, por conseguinte, proporcionar o lucro esperado.

Chegou-se, portanto, a um impasse, haja vista o período de permanência das tropas anglo-americanas em solo afegão: três mil dias com um custo diário de milhões de dólares, sem perspectiva remota de vitória, um tempo muito superior ao da época da Segunda Guerra Mundial, quando elas enfrentaram as mais poderosas forças armadas da Europa. Além do mais, o grupo de Hamid Karzai, apesar de todo o apoio ocidental, mal conseguiu superar no último pleito presidencial seus adversários, a não ser que se ponham de lado as constantes denúncias de fraude ao longo da campanha.

A insuficiência de mediadores decorre da gradativa supressão de lideranças locais nas últimas quatro décadas por causa das rupturas políticas como a substituição do regime monárquico por um republicano em 1973, a invasão da União Soviética no fim de 1979, e a queda, em 1992, do governo comunista, substituído por um islâmico. Em função do histórico de violência, é difícil identificar nomes moderados dispostos a participar de um processo por meio do qual a pacificação do país ocorreria através da promoção da retirada gradual dos contingentes estrangeiros (Hayden, 2009, p. A.23, Rubin, Cowell, 2009, p. 3)⁹.

Além do mais, é injustificável apresentar à opinião pública estadunidense a visão de que o Afeganistão seria um país no início da aprendizagem democrática, de sorte

que problemas de monta poderiam vir à tona. Não há garantia alguma de que o processo eleitoral se aperfeiçoe. Some-se a isso o fato de que o país continua a providenciar a maior parte da matéria-prima para a fabricação de heroína, com parte da renda auferida destinada a financiar as atividades do Talibã – considera-se que o país seria responsável por quase 90% da produção mundial da droga.

Para muitos agricultores, o cultivo da papoula tem sido a única fonte de renda, por ser de comercialização fácil e de repressão difícil, em vista do posicionamento de parcela das forças policiais: corrupção ou omissão, a despeito de ter em seus quadros cerca de 100 mil contratados. Acrescenta-se a qualidade operacional deficiente da polícia, por causa da hipótese da aliança otomana de que partidários do Talibã ou de outras vertentes fundamentalistas infiltram-se nela, com o fito de prejudicar o trabalho e, portanto, de desmoralizar sua atuação cotidiana. Não se desconsidere a possibilidade de que haja de modo constante desvio de armamentos para grupos insurretos ou mesmo para quadrilhas de criminosos.

Desta maneira, ante o descalabro presente, deve-se trazer novamente à tona efeméride da recente história afegã: a presença militar da extinta União Soviética em seu território, a datar da véspera do Natal de 1979. A razão para o deslocamento daquelas tropas foi a de apoiar os comunistas locais e, ao mesmo tempo, conter a emergência de movimentos integristas.

Em função do histórico de violência, é difícil identificar no Afeganistão nomes moderados e dispostos a participar de um processo gradual de pacificação por meio da retirada das tropas estrangeiras.

Quase dez anos mais tarde, os soviéticos retiraram-se do país sem muito a celebrar. A fim de abrandar o desgaste político – o “Vietnã da URSS” – Moscou oficiosamente expressava que aquela situação somente havia sido possível devido ao apoio indireto de Washington, por meio do fornecimento de armamentos e do provimento de auxílio técnico, notadamente aos setores mais radicais da resistência (Suhrke 2007, 1300-1304; Gibbs 1987, 371-374).

De certa maneira, invocou-se cá a mesma argumentação do momento de saída dos contingentes estadunidenses do Vietnã do Norte – a ajuda maciça chinesa aos sul-vietnamitas. Desta feita, a situação desfavorável ocorre sem o concurso algum de uma grande potência, o que fortalece ainda mais o abatimento da Casa Branca. Como medida

temporária, visto que não há aparato governamental necessário para garantir o andamento normal das atividades de reconstrução do Afeganistão em vários locais, os ocupantes recorrem à tática da proteção junto a chefes locais, via pagamentos, ou seja, cooptam-nos.

Há um efeito involuntário na aplicação pragmática de tal medida, também experimentada no Iraque: a transformação do país de Estado aliado em cliente, o que não teria ensejado, portanto, a necessidade de uma guerra, sem serventia alguma, ao custo de milhares e milhares de vidas em quase uma década. Outrossim, a corrosão política de Washington lá não teria sido tão substantiva.

A desconfiança da opinião pública norte-americana concernente a poucos resultados efetivos nos últimos anos poderia desencadear um hiato de credibilidade e inviabilizar a continuidade do país no conflito – Lyndon Johnson passou por isso na Guerra do Vietnã¹⁰. É difícil explicar o sacrifício das tropas em tão distante território e com tão poucos resultados positivos.

Conclusão

A investida no Afeganistão, a partir de outubro de 2001, foi aceita pela sociedade internacional, em decorrência de ter sido o país o principal local de abrigo do grupo perpetrador do ataque de 11 de setembro aos Estados Unidos, a Al-Qaida, ainda que quinze dos dezenove seqüestradores daquele trágico dia fossem de nacionalidade saudita. Ao assumir a Casa Branca, o Partido Democrata tinha o compromisso de alterar a política econômica, por causa da crise de 2008, e a exterior, por conta do andamento de duas guerras infrutíferas no Oriente Médio e adjacências – Iraque e Afeganistão.

No primeiro ano de governo, a Casa Branca concentrou-se na economia e na saúde; por isso, eis uma possível justificativa para a manutenção da rota na atuação do Departamento de Estado e do de Defesa. No segundo ano, o foco deveria deslocar-se para a atuação externa, a partir do estabelecimento de uma nova orientação. Na primeira tentativa de acanhadamente mudar o comportamento do país nas duas praças de guerra, em especial o Afeganistão, o resultado não foi positivo. Ressalte-se que a eventual mudança de norte havia derivado mais da perspectiva financeira do que da de comportamento.

Assim, a extensão do conflito afegão ocasionou indiretamente a divergência entre Executivo e Legislativo, relativa à elaboração do orçamento do ano de 2011, iniciado em outubro de 2010. Em função do déficit, o governo havia cogitado a redução de verbas destinadas à rubrica de defesa, o que afetaria a atuação em solo afegão.

No entanto, o Congresso, ao posicionar-se firmemente contra a iniciativa, obrigou a Casa Branca a recuar. Indo mais além, o Capitólio terminaria por aprovar fundos emergenciais para as operações no Afeganistão na ordem de trinta bilhões de dólares.

Se, nos Estados Unidos, a proposta foi frustrada, na Grã-Bretanha, não. Malgrado o governo pertencer ao Partido Conservador, houve, durante a elaboração do orçamento, a diminuição de verbas para atividades militares vinculadas ao território afegão. A postura de Londres indicou a Washington o primeiro sinal de sua futura retirada daquele teatro de guerra, dada a infrutuosidade do conflito, após quase uma década de esforços.

Na perspectiva do governo britânico, não há mais sentido em recuperar de modo temporário bairros em cidades importantes, como Candaar, por exemplo, ou em avançar de quando em quando no interior do inospitaleiro país. No médio prazo, falta, pois, à coligação otaniana apoio logístico e, mais importante, aprovação popular para continuar em tais locais por longos períodos, o que anula, na prática, todas as investidas nas áreas consideradas adversas.

Em quase um decênio transcorrido, os Estados Unidos já não dispõem de mais alternativas viáveis, haja vista o extenso arco de medidas aplicadas até o momento: da contenção da resistência integrista ou nacionalista à contemplação da recuperação nacional. Com exceção da cooptação espaçada de líderes clânicos, nenhuma delas se sustentou de maneira duradoura.

Se a confrontação não tem sido favorável aos governos ocidentais, às empresas, ela as tem beneficiado cotidianamente. Representadas por corporações de segurança, elas encarregam-se de garantir, através de vultosos contratos, instalações e autoridades norte-americanas – a chamada segurança diplomática. Pesam em sua atuação acusações diversas, entre as quais a de assassinio de civis. Apesar do desgaste político, não faltam a elas propostas do governo norte-americano ou do afegão. Uma delas se refere ao treinamento de parcela da polícia local (Getso 2009, 34-41; Leander 2005, 613-615).

A corrosão da presença dos efetivos otanianos não desanima os Estados Unidos, apesar do esgotamento de opções exequíveis. Recentemente, a Casa Branca comunicou à opinião pública outro modo de justificar sua permanência no Afeganistão: a econômica, ao tornar público o imenso potencial mineral do país: lítio, cobre, cobalto, ouro, ferro, entre outros. O valor estimado chegaria a centenas de bilhões de dólares (Toronto Star 2010, W.10).

A alusão à inexplorada riqueza expôs de maneira

involuntária o comportamento confuso de Washington lá: ora é o combate ao terrorismo, ora é a proteção de minorias étnicas ou religiosas, agora é a exploração futura de um patrimônio mineral¹¹. À distância, acompanham o desdobrar da situação caótica os republicanos, prontos para explorar de forma intensa as contradições políticas dos democratas na campanha presidencial de 2012.

Notas

¹ Bin Laden havia sido indiciado nos Estados Unidos por ter sido considerado o mentor dos ataques à Embaixada do Quênia e da Tanzânia em agosto de 1998. Pouco depois, Washington havia advertido Cabul que, se cidadãos norte-americanos sofressem novas agressões por parte da organização do saudita, o Afeganistão seria responsabilizado diretamente por abrigá-lo. Após o impacto do comunicado, ele aparentemente teria deixado o país.

² O serviço secreto paquistanês era visto com desconfiança pelo governo indiano e pelo norte-americano, por causa da larga presença de servidores simpáticos ao integrismo e, por conseguinte, ao Talibã. Com mais de 40 mil funcionários, ele teria autonomia excessiva dentro do Poder Executivo.

³ A quantia havia sido sugerida pelo Departamento de Defesa antes mesmo do indiciamento dos dois, o que impossibilitaria o pagamento da recompensa. Posteriormente, o Departamento de Estado pôde ratificar o valor, mas nenhum dos dois foi capturado até os dias atuais. No Iraque, o procedimento obteve êxito: o governo americano assassinou os dois filhos do ditador Saddam Hussein, Uday e Qusay, graças a uma informação precisa do paradeiro – por ela, o governo pagou 30 milhões de dólares.

⁴ Na centésima primeira legislatura, relativa à primeira metade do mandato de Barack Obama, o Partido Democrata detinha quase 60% dos votos em ambas as casas.

⁵ Em 1933, os democratas, sob liderança de Franklin Roosevelt, tentaram modificar a estrutura da saúde pública, com o propósito de torná-la universal à sociedade, porém os republicanos impediram-nos. A última tentativa ocorreu no primeiro mandato de Bill Clinton, no final de 1994 - a inspiração havia sido baseada no modelo britânico. Em 1965, Lyndon Johnson, ao estabelecer a 'Guerra à Pobreza', alterou o sistema público, de forma que o governo providenciasse assistência a idosos e famílias mais pobres. Reformar amplamente a saúde pública significaria melhorar a competitividade da indústria nacional, tendo em vista que os custos bancados de modo direto por corporações poderiam ser diluídos por toda a sociedade, como na Europa e no Japão – um trabalhador da indústria automobilística nipônica custa em média à sua companhia 60% do norte-americano

⁶ Mencione-se que Washington, apesar de reclamar da administração de Hamid Karzai por incompetência e suspeita de corrupção, apoiou-o no último pleito presidencial, não obstante a suspeição de todo o processo, conforme avaliação de representantes da missão de acompanhamento da Organização das Nações Unidas. Em face do andamento da eleição, Abdullah

Abdullah, candidato da oposição, desistiu da disputa do segundo turno. Mesmo assim, Karzai não sofreu nenhuma reprovação.

⁷ Em decorrência do desfecho negativo da Guerra do Vietnã, confronto no qual a imagem dos Estados Unidos corroeu-se muito, e das motivações da abdicação do Presidente Richard Nixon, seu sucessor, Gerald Ford, assinou, em fevereiro de 1976, o Decreto nº 11905. Baseado nas conclusões da Comissão de Estudo das Operações Governamentais com Respeito às Atividades de Inteligência do Senado - a chamada Comissão (Frank) Church - seu conteúdo objetivou disciplinar a atuação da comunidade de inteligência do Executivo, que abarcava nove segmentos. Por meio dele, instituiu-se a proibição de assassinios políticos por servidores públicos do país. As duas gestões subseqüentes à de Ford mantiveram o compromisso: uma democrata, a de Jimmy Carter; a outra, republicana, a de Ronald Reagan.

⁸ Os Estados Unidos mantêm a maior parte dos capturados no Afeganistão, desprovido de condições apropriadas para abrigá-los e processá-los.

⁹ Paralelamente, o Departamento de Estado não vislumbra na elite política afegã um aliado de longo prazo, de forma que se conforma a contragosto com o grupo do Presidente Hamid Karzai, na prática, observado tão-somente como prefeito de Cabul, uma vez que a extensão de sua administração mal vai além dos arredores da capital.

¹⁰ À proporção que a situação se agravava, o governo se esforçava mais para ocultá-la. Assim, o Congresso autorizava as solicitações de verbas e os alistados não desertavam em larga escala - no começo de 1973, o Pentágono acabou com a conscrição, isto é, com o alistamento militar obrigatório.

¹¹ Quanto ao último, não se decidiu ainda a forma por que se aproveitarão as riquezas do subsolo; assim, outra disputa poderá vir a público em breve: desta vez, ela não será mais externa à coligação norte-atlântica, mas sim interna a ela, ao se definirem quais companhias de mineração dos países-membros poderão participar da exploração e em que escala.

Bibliografia

ARETXAGA, Begoña. 2001. *Terror as Thrill: First Thoughts on the 'War on Terrorism'*. Washington: Anthropological Quarterly;

BALDAUF, Scott, Tohid, Owais. 2003. *Where Taliban go to find warm beds and recruits*. Boston: The Christian Science Monitor;

BINYON, Michael. 2001. *The graveyard of invading armies*. London: The Times;

BUSH, George. 2001. *Address before a joint session of the Congress on the United States response to the terrorist attacks of September 11*. Washington: Weekly Compilation of Presidential Documents 37(38);

CULLAHTER, Nick. 2002. *Damming Afghanistan: Modernization in a buffer state*. Bloomington: The Journal of American History;

DREAZEN, Yochi. 2009. *US, Allies plan to bolster Kandahar force*. The Wall Street Journal, A.8;

GERSON, Joseph. 2009. *Warlords at Home and Abroad*. Connecticut: Peacework;

GETSO, Robert. 2009. *Department of defense civilian contractors and the global war on terrorism*. New York: Excelsior College;

GIBBS, David. 1987. *Does the USSR Have a 'Grand Strategy'? Reinterpreting the Invasion of Afghanistan*. Newcastle upon Tyne: Journal of Peace Research;

HAYDEN, Tom. 2009. *The Karzai questions; is supporting the Afghan president worth the cost in American Lives?* Los Angeles: Los Angeles Times;

HIRO, Dilip. 2001. *Before they can build a nation, Afghans need a national identity*. Washington: The Washington Post;

HIRSCH, Michael. 2005. *'Failure Is Not an Option'; Washington's envoy to Iraq speaks out about the new Constitution, and his strategy for containing the insurgency*. Washington: Newsweek;

LABOTT, Elisa. 2005. *US mulls \$ 50 million bin Laden bounty*. Atlanta. CNN. http://articles.cnn.com/2005-01-24/us/binladen.reward_1_bin-pakistani-newspapers-rewards?_s=PM:US (Acessed 6 February 2011).

LEANDER, Anna. 2005. *The Market for Force and Public Security: The Destabilizing Consequences of Private Military Companies*. London: Journal of Peace Research;

MacDONALD, Alistair. 2009. *Brown blasts Karzai on Afghan corruption*. Hong Kong: The Wall Street Journal Asia;

McGIRK, Tim. 2005. *A New Osama Push*. New York: Time, 23 January;

RUBIN, Alissa, Cowell, Alan. 2009. *Karzai is declared winner after rival quits*. Neuilly-sur-Seine: International Herald Tribune;

SINGH ROY, Meena. 2010. *Role of the Shanghai Cooperation Organisation in Afghanistan: Scope and Limitations*. London: Strategic Analysis 34(4);

SUHRKE, Astri. 2007. *Reconstruction as Modernisation: The 'Post-Conflict' Project in Afghanistan*. London: Third World Quarterly 28 (7);

WALLER, Douglas. 2002. *The disappearing Omar Reward*. New York: Time;

WARD, Andrew, DOMBEY, Daniel. 2008. *McCain attacks Obama over Iran policy*. London: Financial Times;

WELLS, P. 2010. *The New world Order*. Toronto: Macleans's 122(6);

ZALMAY, Khalilzad. 2010. *To win the war, empower the Afghan economy*. London: Financial Times

Consolidated appeal for Afghanistan 2011. 2011. United Nations. <http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal/webpage.asp?Page=1917>. (Accessed February 9 2011);

Last seen in Kandahar. 1999. New York: Newsweek;

Luxury of life in Afghan desert. 2009. Gauhati: The Sentinel;

Reward on bin Laden's head to be doubled, report says. 2005. Calcutta: The Telegraph;

US does not need Pakistan approval for Balochistan drone strikes. 2010. London: BBC Monitoring South Asia. <http://search.proquest.com/docview/816364326?accountid=26646> (Accessed 30 January 2011);

Paradigmas para a modelagem da Força Terrestre Brasileira para enfrentar os desafios geopolíticos do Século XXI

Pietrobon-Costa, Flávio

O sistema político internacional tem interesses difusos e crescente número de atores majoritariamente não estatais. No século XXI o controle de recursos naturais será foco de conflitos. O Brasil tem as maiores reservas destes recursos. Valorá-los indica a premência de fortalecimento da Força Terrestre Brasileira como poder de dissuasão dos conflitos por recursos naturais.

Palavras-chave: Recursos naturais, conflitos ambientais, dissuasão estratégica.

International political system has diffusive interests and growing actors, most non states. In XXI century the control of natural resources will be focus of conflicts. Brazil is the greater owner of those reserves. The valor of environmental resources indicates the urgency of strengthening of Brazilian Army as dissuasion of conflicts for natural resources.

Keywords: Natural resources, environmental conflicts, strategic dissuasion.

Nesta primeira década do séc. XXI há uma reorganização de Estados em Pólos Supranacionais, e crescente importância de atores não-estatais: organizações inter ou transnacionais, organizações não-governamentais, empresas multinacionais e grupos econômicos com interesses privados.

A dependência mútua dos atores envolvidos em ações internacionais é, talvez, o principal fator político que condiciona as relações de poder neste período. Neste panorama o potencial gerador de conflitos entre os atores envolve: (i) a crise de carência e escassez de água, (ii) o agravamento dos danos ambientais e os esforços de superação desta crise, (iii) a interdependência econômica e a transferência quase instantânea, entre economias nacionais e entre operações de empresas, dos efeitos de crises, (iv) a carência crescente de minerais estratégicos pela limitação das reservas, e a necessidade de acesso a recursos biogenéticos, (v) os movimentos violentos de auto-expressão étnicos ou de grupos sociais, o terrorismo inter ou transnacional, e as diversas formas de tráfico ilegal de pessoas, produtos e substâncias.

Flávio Pietrobon-Costa é Mestre em Engenharia Civil e Professor de Modelagem Computacional da Universidade Estadual de Santa Cruz. Ele pode ser contactado pelos emails pietrobon.costa@pq.cnpq.br e flap@uesc.br.

Os interesses catalisam a ocorrência de conflitos entre os diversos atores do cenário internacional, a maior parte dos quais se encontram fora do controle de organismos internacionais e multinacionais. Nesta rede de relações os recursos naturais adquirem importância central. O Planeta tem limitação de disponibilidade de água, de jazidas minerais, e de recursos florestais, fármacos e biogenéticos, e de reposição de recursos. Controlar esses recursos ou meios de acesso a sua disponibilidade determinará relações econômicas e políticas no futuro próximo. O Brasil não pode ficar alheio a este futuro, sob pena de ter dilapidadas suas reservas de minerais, água doce, florestas e biogenéticos

Para Ohlsson (2000) a gestão de recursos hídricos é atividade contínua de equilíbrio entre a escassez de água, tensões sociais para a superação das mudanças, e não disponibilidade de bens. A gestão da escassez pode estar se disseminado para os demais recursos naturais: minerais, florestais, e biogenéticos.

Da Silva (2008) resume o atual reajuste de poder e consolidação da multipolarização do sistema internacional de Estados e de Interesses: “Os Estados Unidos (da América do Norte), embora possam muito no mundo, não podem adequar o mundo aos seus interesses. Cabe, em verdade, adequar-se a um mundo cada vez mais mutante”. Aprofundando esta observação: nenhuma potência ou

grupo pode tudo ou adequar o planeta a seus interesses, a realidade é mutável e dinâmica, a história não tem fim, e é necessário prever panoramas futuros.

A potência dominante, ainda uma superpotência, encontra-se em um processo de redução de poder, que se manifesta política, militar e economicamente. Paralelamente o poder das nações passa a ser mensurado em magnitude do próprio conhecimento científico e tecnológico, da capacidade de inovação, e da acessibilidade a recursos.

Futuros conflitos por recursos naturais devem vir a ocorrer em breve. Os principais alvos serão reservas de recursos naturais, principalmente de água doce, recursos minerais, florestais e biogenéticos, dos quais o Brasil é grande possuidor.

Após a 2ª Guerra Mundial os Estados Unidos detinham 47% da economia global. A proporção reduziu-se a 31% (2001), 28% (2006), e é estimada entre 23 e 25% (2010). Kennedy (1989) e Galbraith (1977) já estimavam uma participação “natural” para o poder Norte Americano, e delinearão o impacto do seu “declínio relativo”. Para Galbraith (1977) “não é dado a nenhuma potência ficar permanentemente à frente das outras”: a hegemonia e o poder de polícia internacional desta potência entram em decadência ao desaparecerem as circunstâncias favoráveis à sua predominância sobre todos os demais centros de poder. A tendência é de retorno da potência hegemônica a um tamanho equilibrado, em relação aos demais países, e a redistribuição de poder entre os demais atores do sistema político – econômico internacional. O Império Britânico chegou a deter 25% da economia mundial em seu auge, tendo de 3 a 4% atualmente. A análise dos fatores como extensão geográfica, recursos naturais, população, capacidade de investimentos, e de inovação, sugerem que um “tamanho natural” para os Estados Unidos é entre 16 e 19% da economia mundial, em um mundo multipolar. O espaço aberto com esta redução será ocupado por outras potências e por grupos não-nacionais.

A pulverização de poder no mundo é em parte devido à recuperação das economias européias, soviética, chinesa e japonesa, ao longo dos 30 anos daquele pós-guerra. A emergência dos chamados Tigres Asiáticos, a descolonização, e a expansão de novas economias como as do Brasil, Índia e África do Sul, colabora fortemente na redução relativa do poder norte-americano. O fenômeno é característico da globalização, parte da consolidação deste aspecto do sistema político-econômico internacional, e elemento dinamizador da integração e interdependência mundiais. A pulverização de poder entre Estados tem sido acompanhada

da pelo crescente fortalecimento de economias não estatais como as de corporações transnacionais. O ranking Forbes (2008) das 2000 maiores corporações indica que estas têm, conjuntamente, ganho bruto (Annual Gross Sales, AGS) de US\$ 30 trilhões, lucro (Annual Revenues, AR) de US\$ 2.4 trilhões, patrimônio (Assets, ASS) de US\$119 trilhões, e US\$39 trilhões em valor de mercado (Market Value, MV), e empregam 72 milhões de pessoas.

A tabela 1 relaciona as 50 maiores economias no mundo, em bilhões de US\$. Para obter uma ordenação das economias nacionais com aquelas não-nacionais empresariais é aqui proposta a adoção de um indexador para avaliar resultados destas últimas, para que é adotado um novo parâmetro de mensuração de resultados anuais, semelhante ao produto interno bruto por poder de paridade de compra. Na tabela 1 a ordenação foi efetuada por ordem de GDP-PPP (Gross Domestic Product-Purchasing Power Parity, i.é, Produto Interno Bruto por Poder de Paridade de Compra) ou de PCP (Parity Corporate Power, i.é, Poder de Paridade de Corporação). O PCP normaliza os resultados anuais de economias empresariais, sendo uma função da rentabilidade (AR/AGS) e do valor de mercado: (1)

$$PCP = (1 + \eta \cdot v)(AR + ASS); \quad \eta = \frac{AR}{AGS}, \quad v = \frac{MV}{ASS}$$

Das economias relacionadas 25 são as maiores economias nacionais (World Bank, 2008), e 25 são as maiores corporações, empresas ou grupos, transnacionais (Forbes Magazine, 2009), cujas economias rivalizam com as 25 maiores economias nacionais. O resultado é a pulverização de poder entre os Estados Nacionais e os grandes grupos econômico-financeiros, das quais 23 são Corporações Transnacionais Bancárias, Financeiras, Seguradoras ou de Investimentos. Estas instituições objetivam a maximização da própria rentabilidade, elevação do próprio patrimônio e da margem de lucro. A carência de recursos naturais pode ser tratada como um potencial mercado de alta lucratividade. À medida que os recursos naturais escasseiam, se eleva a busca por novas fontes, por fornecedores mais confiáveis e pelo acesso a regiões em que haja maior disponibilidade destes recursos.

A água e a cobertura vegetal são recursos naturais renováveis, recicláveis pelos ciclos biogeoquímico, e hidrológico. Os minerais, energéticos e não-energéticos, são recursos não-renováveis. Porém todos têm uma característica comum: são finitos.

O Brasil e a América Latina possuem as principais reservas economicamente utilizável de água doce, 12% no Brasil, e 31% na América Latina (Kreibohn, 2008), dispo-

Tabela 1**As 50 maiores economias do mundo (em US\$ bilhões)**

Colocação	Nome	PIB (PPP) ou PCP	Colocação	Nome	PIB (PPP) ou PCP
1	Estados Unidos	14,204.32	26	Banco Santander	1,358.56
2	China	7,903.24	27	Rep. da Coreia	1,358.04
3	Japão	4,354.55	28	HBOS	1,347.91
4	Royal Bank of Scotland	3,832.50	29	Mizuho Financial	1,285.41
5	India	3,388.47	30	Canadá	1,213.99
6	Alemanha	2,925.22	31	Credit Suisse Group	1,206.86
7	BNP Paribas	2,512.70	32	Goldman Sachs Group	1,140.35
8	Barclays	2,447.99	33	UniCredit Group	1,093.21
9	HSBC Holdings	2,391.91	34	AXA Group	1,076.04
10	Rússia	2,288.45	35	American Intl Group	1,073.41
11	Citigroup	2,194.06	36	Morgan Stanley	1,049.37
12	Reino Unido	2,176.26	37	Turquia	1,028.90
13	França	2,112.43	38	Fortis	1,028.66
14	Brasil	1,976.63	39	ICBC	1,017.03
15	ING Group	1,949.67	40	Indonésia	907.26
16	Itália	1,840.90	41	Dexia	894.14
17	Bank of America	1,753.11	42	Irã	839.43
18	Crédit Agricole	1,672.02	43	Austrália	762.56
19	Mitsubishi UFJ Financial	1,614.00	44	Polônia	671.93
20	JPMorgan Chase	1,595.78	45	Holanda	671.69
21	Allianz	1,564.72	46	Arábia Saudita	589.53
22	Société Générale Group	1,575.22	47	Argentina	571.54
23	México	1,541.58	48	Tailândia	519.05
24	Deutsche Bank	1497,44	49	África do Sul	492.16
25	Espanha	1,456,10	50	Egito	441.58

níveis nas bacias hidrográficas e nos aquíferos, sistemas de reserva de água fresca. O Brasil é também o maior detentor de recursos florestais, biomassa e genéticos, pela diversidade vegetal e pela extensão de florestas. Dos 33.000.000 km² de florestas na Terra, 3.500.000 km² estão no Brasil (WWF, 2009). A referência mundial em biodiversidade é o Brasil, com 20% de presença das espécies de flora e fauna conhecidas. O País está entre os dez maiores possuidores

de jazidas de minerais estratégicos (DNPM, 2006), tais como: nióbio (1º colocado, 97% das reservas mundiais), zircônio (7º), níquel (7º), bauxita (3º), ferro (5º), chumbo (1º, 27,3% das reservas), manganês (2º, 25% da produção mundial), estanho (3º), urânio (6º), diamante (6º), ouro (10º), e prata (9º). São crescentes as reservas nacionais de petróleo e gás, estimadas em 96 bilhões de barris (6ª maior reserva, OPEP, 2007), dos quais 24 bilhões de barris em

reservas provadas (Petrobrás, 2008).

Recursos ambientais: nova fonte de conflitos ?

Minérios: o nióbio

O nióbio (Nb), ou colúmbio (Cb), obtido da colombita-tântalita ou do periclora, pode ser tomado como exemplo atual da vulnerabilidade do Brasil à ação inter ou transnacional sobre recursos naturais. É essencial na confecção

O nióbio, obtido da colombita-tantalita ou do periclora, pode ser tomado como exemplo atual da vulnerabilidade do Brasil à ação inter- ou transnacional sobre os recursos naturais.

de ligas metálicas de alta resistência, necessárias aos vãos supersônicos e no transporte espacial orbital, e ao sucesso de mergulho em profundidade dos submarinos nucleares, empregado na obtenção de superligas, para a produção de supercondutores de energia, estruturas eletrônicas, capacitores cerâmicos, e sistemas óticos. O Brasil, único exportador mundial do metal, contudo não estabelece o preço do metal, e nem se move para fazê-lo no interesse nacional. A cotação mundial é feita na Bolsa de Valores de Nova York e na Bolsa de Metais de Londres.

A cotação do nióbio e derivados tem sido mantida relativamente estável, apesar da sua importância estratégica, da existência de monopólio de exportação, e de 92,84% (em 2000) da produção mundial integrada (óxido de nióbio e ferro-nióbio) ser brasileira. A participação brasileira em 1988 era de 81%. É comercializado na forma de liga de ferro-nióbio, FeNb, e óxido de nióbio, NbO₂. A tonelada da liga de ferro-nióbio foi cotada a US\$ 11,034.00 (1988), alcançou o valor de US\$ 13,952.00 (1998), e decaiu para US\$ 13,333.00 em 2000 (DNPM, 2001). O óxido de nióbio tem sido exportado a US\$ 12,576.00/t (1988), US\$ 17,138.00/t (1998), e US\$ 17,340.00/t (2000). Em março de 2010 a liga Fe-Nb chegou a cerca de US\$ 23.20/kg, com a produção brasileira 2,1 vezes superior no período janeiro a março de 2010, em relação ao mesmo período de 2009 (Tex Reports, março 2010), então de 15.565 toneladas. A exploração é de quase monopólio, com 84,95% de participação nacional privatizada nos anos 1990-2000 para a CBMM, Companhia Brasileira de Mineração e Metalurgia, desde a lavra e mineração até a exportação, passando pela industrialização das ligas de nióbio.

As jazidas brasileiras de nióbio são comprovadas em 212 milhões de toneladas, com uma concentração de mais de 4 milhões de óxido de nióbio (teor de 2,02%), teria valor para o Brasil de quase US\$ 100 bilhões, pela cotação de

março de 2010.

Recurso mineral estratégico como o petróleo e o gás, o nióbio poderia ter sua cotação hipoteticamente estabelecida pelo Governo Brasileiro ou por empresa controlada por este governo. O Brasil detém o quase monopólio do produto. Estimando uma majoração da atual cotação na ordem daquele do petróleo, no período 1980-2010, i.é, de quarenta vezes em relação à sua cotação atual, o nióbio, com as reservas estimadas de 2 bilhões e 848 milhões de toneladas, pode significar uma riqueza de US\$ 2.900,0 trilhões, e uma renda anual na ordem de grandeza de US\$ 150 bilhões/ano pelos próximos 400 anos (produção estimada à taxa de 2010). No entanto os interesses estratégicos brasileiros não são preservados. A cotação é estabelecida pelos interessados compradores, sem influência do fornecedor, o Brasil, em uma violação de princípios de mercado. O Brasil tem ignorado a riqueza e sua potencial influência no mercado internacional de nióbio, à semelhança de outros dos recursos naturais nacionais, tal como a água e as reservas de recursos naturais e benefícios associados com a floresta tropical.

A questão da água

A água, um recurso natural finito, de volume economicamente aproveitável limitado. Possui disponibilidade e distribuição geográfica heterogênea. A água doce corresponde a 2,39% do volume total de água na Terra. Estando 2,08% desta água retida nos pólos, seu aproveitamento só é econômica e tecnologicamente viável para 0,31% do volume total, que é reduzido a pouco menos de 0,02% do total (cerca de 28 milhões de km³), ao ser descontada a água dos aquíferos subterrâneos.

Organizações, grupos políticos e empresas podem utilizar a escassez real, ou se apropriar de reservas hídricas, gerando uma escassez proposital, para manipular a elevação de valor decorrente desta disponibilidade (Barlow, 2009). Têm induzido o rearranjo do papel de produção econômica de países, inclusive do Brasil, como exportador de commodities, sem correspondente retribuição pelo desgaste de recursos naturais e exportação de água, escassa em regiões e países que necessitam deste recurso (Carmo, Ojima e Nascimento, 2007).

A escassez, resultante da assincronia entre tempo e espaço em que a água é demandada, e aqueles no qual se encontra disponível, é utilizada ora como fator de valoração deste recurso, quando tratado como produto comercializável, ora como justificativa subliminar de não retribuição pelo uso da água, no caso da exportação ou comercialização virtual de água.

Os mercados mundiais têm transformado países com abundância deste recurso em exportadores de “água virtual”. Os danos ambientais, ou o custo de recuperação da água processada, decorrentes desse uso da água não têm sido objeto de compensação, como em um sistema de royalties devido pelos importadores virtuais de água para remuneração pelo seu uso e pelos danos ambientais associados.

Ao mesmo tempo a justificativa para a não retribuição pelo uso de água como componente de custo de produção, é a sua relativa disponibilidade nas regiões específicas em que ocorre a produção, como no caso da relação entre a produção de soja brasileira e sua exportação em grãos para a Ásia. A aparente contradição gera o mesmo efeito: lucro para as organizações ou empresas interessadas, usualmente em oposição aos interesses nacionais.

A população do Brasil corresponde a 3,3% da mundial. Da água doce líquida presente no planeta cerca de 12,0% é a participação que corresponde às reservas brasileiras

com a do petróleo (Petrobrás, 2006; DNPM, 2009). Na tab. 2 a produção e a exportação são quantificadas em bilhões de barris (de 50 litros). O valor do barril de água foi determinado pela média de valoração da água pelas concessionárias brasileiras. Considerando a população nacional estabilizada em 200 milhões de habitantes, e consumo per capita de 300 litros/dia, obtém-se uma necessidade diária de 1,2 bilhão de barris, ou 0,021 km³ (438 bilhões de barris/ano), para reservas nacionais de 3,36 milhões de km³. A receita brasileira com exportação de água poderia então atingir cifra superior a US\$ 400 bilhões em 2035 (10% do PIB (PPP) Japonês, ou 1/5 do PIB (PPP) do Brasil, em 2008).

Proporcionalmente o Brasil detém controle sobre quase quatro vezes mais água fresca per capita que o restante do mundo. Isso faz do País potencial potência econômica, ao se valorar o recurso água doce, em um planeta que enfrenta escassez deste recurso vital para a sobrevivência.

O século XXI pode significar um marco no início dos

Tabela 2

Receita potencial, para o Brasil, obtida com exportação de água

Ano	Produção Diária	Exportação		US\$ Bi/ano		
		Diária	Anual	a US\$ 0.02/ barril	a US\$ 0.05/ barril	a US\$ 0.10/barril
2015	2,2	1,0	182,5	3,65	---	---
2020	3,7	2,5	912,5	18,25	45,63	---
2025	9,7	8,5	3.102,5	62,05	155,13	310,25
2030	12,1	11,0	4.015,0	---	200,75	401,50
2035	13,7	12,0	4.380,0	---	---	438,00

Fonte: Ministério das Cidades, 2010

(Kreibohn, 2008), 80% dos quais na Amazônia e 20% distribuídos no restante do território, dos quais 40.000 km³ (Rocha, 1997) a 48.000 km³ (Ribeiro, 2008) estão no aquífero Guarani. A maior reserva controlada por um único país no mundo. Segundo Marengo (2008) “1,8 bilhão de pessoas podem enfrentar escassez crítica de água em 2025, e dois terços da população mundial podem ser afetados pelo problema no mesmo ano”. O problema não afetaria o Brasil.

O valor da água, considerando a produção e exportação diárias, tab. 2, é crescente a receita que pode vir a ser obtida na sua exportação, com base na projeção de produção nacional de água e de sua exportação em analogia

conflitos por reservas de água fresca: a invasão e virtual incorporação do Tibete garantiram à República Popular da China o controle dos mananciais e geleiras do Himalaia por aquele Estado (Pearce, 2006). Importantes reservas de água para um país árido e em que as reservas hídricas apresentam uma diminuição volumétrica. O contínuo conflito palestino – árabe – israelense e a luta pela garantia do controle das terras envolventes das nascentes nas Colinas de Golan, de importantes rios na região, bem como do curso do Rio Jordão e do Mar da Galiléia, mananciais de água doce, são indicações de sua importância.

Em um planeta com sede, carente de água doce, uma cotação de US\$ 1.00 por barril de água de 50 litros signifi-

caria uma receita anual para o Brasil de aproximadamente US\$ 4.0 trilhões, equivalente a 1/3 do PIB da Comunidade Européia ou ao dobro do brasileiro em 2008.

Para Barlow (2009), Tucci (2008) e Tundisi et al. (2008a) a crise hídrica tem como geradores:

- Estresse e escassez devido a não homogeneidade na disponibilidade de reservas locais ou regionais;
- Intensa urbanização, elevação da demanda, acesso desigual, e contaminação da água doce;
- O controle corporativo da água, i.é, sua transformação em mercadoria;
- Má conservação e baixo atendimento da demanda por parte dos sistemas de tratamento e distribuição, originária de infra-estruturas em estado crítico com perdas em até 30%;
- Gestão problemática de recursos hídricos, divergente de métodos de sustentabilidade ambiental.

A percepção de redução da disponibilidade volumétrica local ou regional gera a sensação de carência deste recurso natural.

A incorporação do Tibete garantiu à China o controle dos mananciais e geleiras do Himalaia. O conflito israelo-palestino envolve o controle das nascentes nas Colinas de Golã, do curso do Rio Jordão e do Mar da Galiléia, importantes mananciais de água doce.

Atualmente há uma absoluta carência de vínculo entre as pesquisas ambientais, as de modelagem de recursos naturais, e as centradas em geopolítica e de segurança. A perspectiva de ocorrência de conflitos, gerados pela busca de controle de reservas hídricas e de recursos ambientais, encontra-se vinculada com a demanda por novas fontes e jazidas por parte de potências e organizações. Modelar esta disponibilidade tem sido um esforço de reduzido número de pesquisadores. A descrição da disponibilidade volumétrica (Pietrobon-Costa, Galeão, Bevilacqua, 2007), a compreensão do impacto de características de modelos matemáticos sobre a qualidade, precisão da solução computacional, e a aplicabilidade das simulações (Pietrobon-Costa, Galeão, Bevilacqua, 2008a, 2008b, 2009) também tem sido objeto de pesquisa. Somente um modelo computacional pode gerar informações pertinentes e realistas para o problema, dada a complexidade e volume de dados do mesmo (Pietrobon-Costa, Galeão, Bevilacqua, 2010). Contudo a carência de pesquisas vinculando escassez de água, i.é, com a redução na sua disponibilidade, e a oscilação de tensões sociais, dificulta uma projeção de panoramas futuros.

Recursos naturais e biogenéticos

Quanto vale a Amazônia? Quanto vale a Floresta Amazônica? E o que restou da Mata Atlântica? É lucrativo para o Brasil, para o Estado e para o País, preservar estes biomas?

A pressão de crescimento populacional e os incentivos econômicos têm degradado os ecossistemas florestais (Pearce, 2002). Funções ecológicas, na forma de ocupação, benefícios, produtos e usos, das florestas são também funções matemáticas, e, por atribuição de valoração financeira, também funções econômicas, não possuindo ainda mercados estabelecidos, e só de forma embrionária têm sido valoradas. Atribuir-lhes valor econômico pode transformar radicalmente a forma como são vistas as florestas, principalmente a Amazônica, em favor da preservação, isto é, de sua manutenção “em pé”, e da preservação de seus recursos. A floresta viva tende a fornecer lucros maiores do que a floresta abatida. A ação seguinte é a construção de políticas públicas e da legislação adequada à valoração da floresta, da punição por dano a um patrimônio econômico público, da cessação de lucros, e da política de segurança

do Estado. O valor das florestas tropicais alcança US\$ 18,886.00/ha/ano (Pearce, 2002). Além deste valor o carbono seqüestrado, em uma estimativa conservadora, agrega US\$ 2,830.00/ha/ano, totalizando US\$ 21.716.00/ha/ano. A fixação de carbono em florestas tropicais maduras oscila em uma faixa entre US\$ 400.00 e US\$ 8,000.00 (Lawrence, 2007). O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, proposto no Protocolo de Kyoto, fundamenta o mercado de créditos de carbono para preservação das florestas tropicais, e compensação financeira aos países detentores destas florestas, pela sua preservação e utilização econômica sustentável (Moutinho e Schwartzman 2005; Lawrence, 2007).

A Floresta Amazônica Brasileira corresponde a 2,32% da superfície terrestre de terras emersas, a 9,6% das reservas hídricas mundiais, a maior bacia hidrográfica da Terra com vazão média de 212.000 m³/s. A área de florestas do mundo é de 3,866 bilhões de hectares (ha), cerca de 1/3 da superfície terrestre, sendo de 47% a fração de florestas tropicais em relação à área total de florestas (Souza, 2007). A Floresta Amazônica corresponde a 11,6% da área de florestas do mundo. O desmatamento de florestas é equivalente a 20% das emissões mundiais de carbono (Viana, 2009). A eliminação, ou pelo menos uma significativa redução, do desmatamento é vital para o Brasil. As florestas, predominantemente a Amazônica, são responsáveis pela manutenção do regime de chuvas. De 20 a 50% (variação sazonal)

das chuvas que precipitam no Sudeste Brasileiro são provenientes da evapo-transpiração da Floresta Amazônica (Clement e Higuchi, 2006). A liberação de água pela floresta preserva a agroindústria e a agropecuária, a geração hidroelétrica de energia, e o abastecimento de água para uso industrial e doméstico nos principais centros de produção econômica do País.

A inclusão dos biomas brasileiros, e significativamente da Floresta Amazônica, no mercado de compensações de créditos de carbono via REDD (Redução de Emissões, Desmatamento de Desertificação) permitirá ao Brasil auferir recursos financeiros de preservação ambiental. O mercado mundial de carbono foi de US\$ 118 bilhões em 2008. Uma redução de emissões via REDD da ordem de 20%, em acordo com a proposta do IPCC de 2008 para o Protocolo de Kyoto, para a Floresta Amazônica corresponde a uma redução de 4% das emissões mundiais. Considerando o direcionamento de 1/3 desses créditos para a preservação de florestas, a compensação de REDDs para a Amazônica

A redução do desmatamento é vital para o Brasil. As florestas são responsáveis pela manutenção do regime das chuvas, e a liberação de água pela floresta preserva a agroindústria e a agropecuária, a geração de energia hidroelétrica e o abastecimento industrial e doméstico.

Brasileira pode gerar em uma renda anual de US\$ 2,74 bilhões. Viana (2009) estima os créditos anuais por REDD para esta floresta em US\$ 954 milhões, e para a cobertura vegetal de biomas brasileiros em um total de US\$ 3.84 bilhões.

A densidade de árvores na Amazônia, uma floresta tropical (Souza, Leite, Yared, 2006) oscila entre 315 e 862 árvores/ha, fornecendo uma densidade média de 588,5 árvores por hectare. A produção de benefícios obtida de cada árvore que é mantida com vida tem sido avaliada, com base no volume de produção de oxigênio e evapo-transpiração, no volume médio de poluentes atmosféricos e aquáticos, bem como carbono fixado, e com base no custo de recuperação de solos erodidos por ausência de cobertura vegetal. Ao longo de uma vida média de 50 anos, estes benefícios, nenhum dos quais considerados por Pearce (2002), ou por Pearce e Pearce (2001), têm um valor por árvore de (RainforestMaker, 2010):

- US\$ 31,250.00 de oxigênio;
- US\$ 62,000.00 de controle de poluição;
- US\$ 31,250.00 de controle de erosão;
- US\$ 37,500.00 de liberação de água;
- US\$ 420.00 em produtos medicinais bru-

tos que gerem medicamentos;

O que fornece um total de US\$ 162,420.00 em benefícios para a humanidade e os ecossistemas terrestres, resultando então em US\$ 3,248.40/árvore/ano. Considerando-se a densidade média de árvores na Floresta Amazônica, o valor das árvores com vida (“em pé”) é superior a US\$ 1.92 milhões/ha/ano. No Brasil sua área total é de cerca de 3,5 milhões de km² (100 ha/km²), resultando em uma geração anual de riqueza, por esta parte da floresta, de US\$ 670 trilhões/ano ou R\$ 1.206,00 trilhões. A área da Amazônia Legal ascende a 450 milhões de hectares de florestas densas, não-densas e vegetação em campos abertos, além de 100 milhões de hectares de vegetação secundária e antropizada. O seu valor alcança, por esta metodologia, a ordem de US\$ 864 trilhões/ano. Utilizando os valores estimados por Pearce (2002) a Amazônia Brasileira apresenta uma geração de riqueza anual total superior a R\$ 13.684,00 bilhões, 4 vezes o PIB (PPP) do Brasil em 2009.

Se consideramos somente os créditos de carbono e os benefícios com fármacos (antes de qualquer processamento industrial), e o oxigênio fabricado pela Floresta Amazônica, conjuntamente estes benefícios correspondem a uma produção de US\$ 31,670.00/árvore ou US\$ 633.40/árvore/ano ao longo de 50 anos em média. Considerando a mesma densidade de árvores/ha e a área da Amazônia Brasileira a geração anual destas riquezas pela floresta viva é superior a US\$ 130 trilhões/ano. O mundo inteiro teve um PIB, em poder de paridade de compra, PPP, em 2008, de pouco mais de US\$ 69 trilhões. Metade da riqueza que o Brasil forneceu ao mundo. De graça.

As substâncias medicinais, transformadas em fármacos e medicamentos, mantendo-se a vida da mata e das espécies animais, geram na Amazônia, cerca de US\$ 8.40/árvore/ano. Se a área da floresta no Brasil for plenamente explorada geraria US\$ 1,73 trilhão anualmente. Hoje a exploração destes recursos ocorre sem a retribuição de royalties ao País. O ganho resultante desta industrialização de recursos da floresta para a saúde seria quase equivalente ao valor do PIB brasileiro. A produção atual de madeira comercializável a Amazônia Brasileira alcança a ordem de US\$ 22 bilhões/ano (Clement e Higuchi, 2006), ou 1,2% do potencial de comercialização daqueles fármacos e medicamentos.

Dissuasão estratégica e recursos ambientais

Ao Brasil é interessante a preservação dos recursos florestais, e o controle sobre seus recursos naturais. Os ganhos de sustentabilidade energética, hídrica e financeira, e da comercialização de água e minerais, que podem ser

auferidos pelo País são imensamente superiores aos possíveis ganhos pela derrubada das florestas, biomas e recursos biogenéticos, e pelo descaso com a exportação virtual de água ou o não controle da cotação de minerais estratégicos. É interessante também preservar a exclusividade sobre estes recursos.

Utilizando a metodologia de Pearce (2002), a Amazônia Brasileira representa uma geração de riqueza anual superior a R\$ 13,7 trilhões, o equivalente a quatro vezes o PIB brasileiro. A produção anual de madeira comercializável da região não passa de US\$ 22 bilhões por ano.

Os ganhos potenciais originados daqueles sistemas pode ser um forte atrativo para intervenções externas sobre o Brasil, e objeto de ações contrárias aos interesses nacionais, pelos novos atores do difuso panorama internacional do séc. XXI. Assegurar a exclusividade de acesso, e preservar os ganhos e a sustentabilidade dos ecossistemas e recursos naturais envolvidos só é possível com uma forte política dissuasória. É necessária uma força militar, na qual se insere a força terrestre, capaz de desempenhar as ações e metas desta política: impedir ações alheias aos interesses nacionais sobre os recursos minerais, hídricos, naturais e biogenéticos. A preservação da riqueza do Brasil sobre controle dos brasileiros depende de (1º) uma política econômica e de desenvolvimento sustentável, e (2º) de uma política nacional de defesa e de uma força militar de dissuasão.

Para as organizações, estados e populações atingidas pela redução de reservas de recursos naturais, a solução é urgente. Da necessidade não atendida, ou da postergação da solução, resulta a opção pelo uso de força, em conflito irregular ou regular. A ocorrência de conflitos futuros por estes recursos exige análise antecipada do problema; previsão e planejamento de operações militares dissuasórias ou efetivas, e projeto de uma força militar adequada, para assegurar o controle desses recursos, para a preservação ambiental, e de um desenvolvimento sustentável, social e econômico.

Em 17 de abril de 2007, as mudanças no clima global foram objeto de debate no Conselho de Segurança da ONU, o qual estabeleceu este tema como de segurança (Nordas, Gleditsch, 2007). As atividades humanas e/ou necessidades serão afetadas negativamente devido ao estresse de recursos ambientais, no sentido da redução de condições ideais. Estas atividades serão afetadas principalmente pela redução na disponibilidade e na qualidade da água. Só um dos recursos naturais necessários à atividade humana.

A Estratégia Nacional de Defesa (Presidência da República, decreto 6.703, 2008), END, apresenta um significativo avanço no trato do trinômio: Visão de Futuro – Poder Nacional – Recursos Naturais pela Sociedade Brasileira, em um Brasil referência internacional em recursos ambientais e naturais.

Na END a defesa da Amazônia Continental Brasileira, Amazônia Terrestre, e da “Amazônia Azul”, as águas territoriais brasileiras, é significativa. Assegurar o controle destas regiões significa garantir o controle sobre fontes de recursos valiosos, bem como reservas de hidrocarbonetos consolidadas nas jazidas de pré-sal. A END estabelece um sistema de segurança e defesa que atribui relevância ao controle das jazidas de água doce, do patrimônio biogenético, das reservas minerais, e dos recursos ambientais.

A relativa abundância de água fresca no Brasil, em um planeta carente deste recurso, nos faz alvo de potenciais interesses por ganhos imediatos e futuros, de origem conflituosa com os interesses do Brasil, e nos coloca como potenciais alvos de operações militares, por forças regulares ou por exércitos particulares, pelo controle de reservas e fontes de recursos hídricos em um panorama de carência de água.

O patrimônio biogenético do Brasil responde pela sustentabilidade climática, de sustentação dos ecossistemas terrestres, recursos energéticos renováveis, recursos hídricos e farmacêuticos originários das florestas, biomas e recursos biogenéticos, bem como preservação da capacidade de geração hidroelétrica de energia. É vital a sua preservação para a integridade do desenvolvimento social e crescimento econômico nacional.

Quanto aos recursos minerais não-renováveis de que dispomos, o Brasil tem ignorado, em grande parte, a riqueza e sua influência no mercado internacional. Estabelecer a prevalência ou influência sobre a cotação dos minerais requer dispor de mecanismos de garantia da segurança, i.é, dissuasão militar, e controle das jazidas.

Assegurar o controle nacional de seus próprios recursos naturais significa viabilizar, com exclusividade para os brasileiros, os benefícios econômicos que possam ser auferidos. Resulta em restringir seu acesso e uso a eventuais interessados não-nacionais, com interesses distintos dos interesses brasileiros, ou com estes conflituosos. Significa ainda dissuadir atores internacionais de ações agressivas sobre este patrimônio. Tal política visa evitar conflitos, em uma época de busca por recursos cada vez mais escassos, abrange segurança nacional, a prevenção, simulação, cau-

sas, conseqüências, e impactos dos embates armados.

Os recursos financeiros necessários virão do próprio controle dos nossos recursos naturais, e de uma gestão adequada de sua comercialização, alinhada com os inte-

A preservação das riquezas naturais do Brasil depende de uma política de desenvolvimento sustentável e de uma política nacional de defesa, com base em uma força militar de dissuasão.

resses nacionais. O grupo Goldman Sachs projeta, para o ano 2050, que o Brasil será a 4ª economia do mundo. Em valores de 2008, o seu PIB terá alcançado US\$ 11.4 trilhões (Wilson e Stupnytska, 2007), equivalente a cerca de US\$ 49,760.00/capita. As três maiores potências econômicas serão a (1ª) República Popular da China, cujo PIB deverá alcançar US\$ 70.71 trilhões (US\$ 49.65 mil/capita), a (2ª) os Estado Unidos, com PIB de US\$ 38.51 trilhões (US\$ 91.68 mil/capita), e a (3ª) Índia, com PIB de US\$ 37,67 trilhões (US\$ 20,840.00/capita). À Rússia, na 5ª colocação, o PIB deverá ser de US\$ 8,580.0 bilhões (US\$ 78,576.00/capita).

A posição econômica projetada para o Brasil em 2050, aliada à posse de vastas reserva de recursos naturais, a preservação de seu controle, e o papel internacional que vem

se consolidando para o País, exigem, justificam e asseguram a viabilidade financeira dos investimentos necessários para o fortalecimento das Forças Armadas Brasileiras e de suas tarefas no século XXI.

Na tabela 3, considerando a END, atribuições constitucionais, e a correlação de variáveis – missões (Kuhlmann, 2007), as suas prováveis futuras missões são desdobradas, com base na preservação territorial, da nacionalidade, defesa de centros de produção econômica, e de recursos naturais.

Mobilidade, versatilidade e momentum: unidades “pesadas” e unidades “leves”, o papel das forças blindadas, mecanizadas e de ação rápida

O projeto de modelagem de uma força militar terrestre, para responder às demandas geoestratégicas do Brasil no século XXI, deve considerar um equilíbrio adequado de unidades “pesadas” e “leves” versáteis, isto é, um mix de unidades com a adequada mobilidade e combinação força - velocidade, com uma integração de poder de combate compatível para a execução do conjunto de missões colocadas para esta força no próximo período histórico, em todos os teatros de operação (TO) que se apresentem na área de operações continental (AOC) do Brasil na América Latina.

Tabela 3
Variáveis e missões em um mundo pós-moderno

Variáveis	Missões das Forças Armadas em um período Pós-moderno Avançado, pós 2001
Ameaça percebida	Subnacional, transnacional, internacional, intra-Estados Nação, e de organizações políticas não-governamentais
Missão principal	Defesa da integridade territorial (guarda de fronteiras, interdição de acessos a oponentes, manobra e ações de combate); segurança de fontes de recursos naturais: renováveis e não-renováveis; defesa de centros nacionais de produção; garantia da lei e da ordem; missões de paz internacionais; suporte militar à autoridade civil, combate intensivo e tecnológico; combate a grupos armados não-estatais.
Estrutura das forças armadas	Profissionalização das forças armadas, elevado grau de recursos tecnológicos, 5 dimensões operacionais (superficial, aeroespacial, informações - guerra eletrônica – ciberespaço, integração e apoio com a sociedade civil: guerra de resistência), forte contingente de conscritos e voluntários em treinamento, grande contingente de reservas humanas

Fonte: Kuhlmann, 2007; Pietrobon-Costa, Souza da Silva, Machado, 2007

Nas próximas décadas do presente século, o Brasil estará frente a frente com a necessidade de dispor de recursos militares para: (a) a defesa da integridade territorial (guarda de fronteiras, interdição de acessos a oponentes, manobra e ações de combate); (b) a segurança de fontes de recursos naturais: renováveis e não-renováveis, garantia de acesso e de segurança de vias de transporte destes recursos e de sua produção econômica; (c) a defesa de centros nacionais de produção, e da disponibilização de insumos e recursos para que esta produção se conclua com sucesso; (d) a garantia da lei e da ordem, missões de paz internacionais, e suporte militar à autoridade civil; bem como (e) o combate intensivo e tecnológico, segurança contra ações de atores militarizados não-estatais, sejam de origem empresarial, sejam grupos armados terroristas, clandestinos ou guerrilheiros que usem o território nacional como base de apoio.

A execução das missões, tab. 3, exige a construção de forças flexíveis e versáteis, em parte em alerta imediato, apresentando rapidez de resposta às demandas que se apresentem. Devem ainda ser amplamente capazes de variadas ações especiais, específicas dos diversos biomas brasileiros, e capacitadas a operações convencionais, de guerrilha, ou não-lineares.

Proença Júnior e Duarte (2003) consideraram a questão da resposta rápida a conflitos, por parte de parcela das forças de pronta resposta, a contingências mutáveis e variadas de choques armados. O problema tem sido considerado pelo Alto-Comando das Forças Armadas e pela ECEME, no projeto das Brigadas de Cavalaria Mecanizada, de Infantaria Mecanizada, de Operações Especiais, Infantaria Leve Aeromóvel, e no reposicionamento da Brigada de Infantaria Para-queda, do Rio de Janeiro para Brasília. As Forças de Ação Rápida respondem à centralidade da questão de segurança nacional, da possibilidade de recurso à força militar, e a especificidades da projeção de poder em resposta ao leque de relações e demandas internacionais do Estado. Devem ser pautadas pelas propriedades de versatilidade, (auto) sustentabilidade, e inter-operacionalidade. O problema é, em essência, o mesmo para todas as potências que necessitam agir rapidamente para responder a ações de terceiros que atentem contra os interesses, território ou recursos nacionais brasileiros. A pesquisa na área é fator decisivo para, centralizada em torno da identificação das necessidades, requisitos, prioridades e alternativas, das forças armadas brasileiras no século XXI, responder com o projeto de Grandes Unidades (GUs), tanto de pronta resposta, como as de manobra rápida e as de choque, capazes e fortes na resposta a ações de atores internacionais ou nacionais e na execução das suas missões.

A composição e orientação de possíveis ações das GUs

da força terrestre, precisa cobrir as diversas possibilidades de missões. Um balanço de tipos de GUs permite atender à necessidade de momentum, versatilidade, flexibilidade, auto-sustentação, e inter-operacionalidade, permitindo a cobertura de um espectro de operações em diversos TOs do AOC, nos vários biomas, concentrações urbanas ou áreas rurais, e nas diversas regiões topográficas, ao mesmo tempo em que permite assegurar a integridade territorial, o controle sobre recursos ambientais, núcleos populacionais, centros industriais e de energia, espalhados de forma heterogênea no território nacional.

Na AOC, em território nacional, o projeto da Força Militar Terrestre precisa considerar como condicionantes

Assegurar o controle nacional de seus próprios recursos naturais significa restringir seu acesso e uso a eventuais interessados não-nacionais, cujos interesses sejam distintos ou opostos aos interesses brasileiros.

os aspectos biofísicos, quanto à cobertura vegetal, topografia e extensos de terreno de características específicas, além da malha fluvial e distribuição de planícies e planaltos. Além destes a distribuição desigual da população, a locação de usinas e centrais de energia, de centros industriais e agropecuários também condiciona as especificidades e atribuições das GUs desta Força.

A defesa de recursos naturais considera a sua preservação, o controle de acessos, segurança de uso renovável, e de renovação. As reservas de recursos hídricos, biogenéticos e florestais, particularmente de aquíferos, florestas e vida selvagem, demandam a defesa de parques e unidades de conservação, impedindo danos a estes sistemas e assegura a exclusividade de uso subordinado aos interesses nacionais.

As jazidas minerais razoavelmente distribuídas em todo o território brasileiro, continental e costeiro, exigem defesa das vias de acesso e transporte-distribuição para os centros urbanos, as usinas de processamento e beneficiamento, e para centros industriais e urbanos, bem como núcleos de produção de energia. Sistemas e terminais de transporte também demandam atenção e previsão de GUs de defesa específicas. Quanto à geração de energia, com grandes centrais de produção razoavelmente distribuídas no território nacional, a existência de GUs de operações especiais viabiliza ação rápida de defesa e segurança. Os aspectos físicos do território nacional induzem o projeto de GUs necessárias a desempenhar missões associadas com os amplos espaços de fácil manobra para unidades blindadas e mecanizadas, no Centro-Oeste, na área interior e ao sul da Região Nordeste, bem como nas coxilhas e planaltos ao Sul do país. A densa cobertura florestal amazônica ao

Norte, a região do Pantanal no extremo Centro-Oeste, e a região montanhosa do interior da Região sudeste e da Serra do Mar, a par dos mares interiores representados pelas bacias do Rio Amazonas, do Rio São Francisco, e do Tietê-Paraná, nas grandes barragens como Sobradinho, Furnas, Itaipú, demais represas, e lagoas do sul do País, demandam operações específicas e especiais.

As reservas de recursos hídricos, biogenéticos e florestais demandam a defesa de parques e unidades de conservação, assegurando a exclusividade de uso subordinada aos interesses nacionais.

O principal requisito é, então, por GUs de valor brigada, balanceadas entre “pesadas”, “leves”, e “específicas”. Na Região Norte as tarefas incluem guerra na selva, manobra rápida e guarda do Distrito Federal, núcleo nacional de poder, garantia da lei e da ordem, e controle dos recursos naturais. Na Região Nordeste o controle de reservas, guarda territorial, impedimento à fixação e movimento de forças oponentes, o controle de recursos naturais e energéticos, e das conexões com o restante do país, operando na região como área de manobra contra incursões ou invasões sobre a Região Sudeste e Centro-Oeste. Nesta última as grandes regiões de amplo e livre acesso e circulação, planas, e o Pantanal Mato-Grossense impõem a manobra, a alta mobilidade, versatilidade e adaptabilidade como as características determinantes das GUs, com missões de guarda e envolvimento contra oponentes, bem como a defesa do Distrito Federal. O Sudeste e o Sul do Brasil descortinam uma significativa parcela do território à manobra por unidades blindadas, principalmente nos planaltos do interior, ao mesmo tempo em que resulta em limitação de manobra em elevadas serras e cadeias montanhosas de baixa densidade vegetal no interior e densamente cobertas por vegetação, principalmente no litoral. No Sudeste esta topografia nas faixas costeiras isola as planícies litorâneas do interior. No Sul as planícies e planaltos interiores se encontram intrinsecamente conectados com liberdade de manobra para unidades blindadas e mecanizadas.

Tais aspectos solicitam GUs de choque, de guarda, e de defesa territorial e de fronteira, apoiadas por GUs de manobra rápida para envolvimento, desbordamento, e segurança e fortalecimento de áreas. As GUs aeromóveis, de assalto aéreo, e de cavalaria aérea são então a opção ótima de ação rápida, incursão no território nacional, e juntamente com GUs de operações especiais opções de composição da Força de Reação Rápida. Além destas GUs são necessárias para operações em ambientes com específicas: selva, pantanal e montanhas. Tais unidades são tipicamente leves,

e de operações especializadas. É também requisitado um núcleo de unidades mecanizadas, i.é, levemente blindadas de ação em velocidade, e GUs blindadas de choque e poder de fogo, para manobra e defesa de centros sensíveis e de segmentos de acesso sobre o centro-sul do País.

Esta análise aponta a necessidade de integração de grandes unidades (valor brigada), de operações em áreas específicas, com as especiais e estratégicas, a unidades de alta velocidade de deslocamento, mecanizadas e motorizadas, e a unidades pesadas, i.é, blindadas que, com as mecanizadas, apresentem elevado poder de fogo e de choque contra oponentes.

Tal mix de grandes unidades permite cobrir todo o leque de missões possíveis, ao longo do século XXI, que se apresentem para a o Exército Brasileiro. Permite dispor de unidades com múltiplas capacidades operacionais e especializações, concretizando na força terrestre: a versatilidade, momentum e mobilidade para operar em todo o AOC, viabilizando ações combinadas entre estas unidades: a inter-operacionalidade supra-referida. O poder de fogo e choque das GUs pesadas de carros de combate e blindadas e a rapidez de resposta e de poder de fogo das GUs mecanizadas compõe o momentum, juntamente com a integração de operações nos TOs com as unidades de resposta rápida e as leves (Pinto Silva, 2009).

Conclusão

Futuros conflitos por recursos naturais devem vir a ocorrer em breve. Os principais alvos serão reservas de recursos naturais, principalmente água doce, recursos minerais, florestais, e biogenéticos, dos quais o Brasil é grande possuidor.

O Brasil estará em posição de importância entre os atores geopolíticos mundiais. Os principais potenciais oponentes do Brasil são os novos atores transnacionais, organizados em torno de interesses de origem econômica, de origens nacionais difusas, movidos por perspectiva de lucros vultosos ou por atividades econômicas escusas.

Estando o poder econômico-financeiro internacional pulverizado entre Estados-Nação e Corporações Transnacionais Bancárias, Financeiras, ou de Investimentos, a ação motivada pela perspectivas de elevação de rentabilidade operacional, em uma organização sócio-econômica internacional imersa na carência de recursos naturais, pode gerar conflitos por controle de reservas de recursos naturais, e pela conseqüente geração de novos negócios. A elevação de escassez de recursos naturais o controle de novas fontes torna-se uma perspectiva lucrativamente atraente. A fragilidade e impotência dos orga-

nismos internacionais para impedir conflitos fomentados por interesses de grupos ou países poderosos (Pinto Silva, 2008), no Sistema Internacional de Estados e Corporações, como no caso da 2ª Guerra do Golfo, no Iraque, é por si só motivação para o desenvolvimento de uma força nacional militar de dissuasão poderosa, em que se insere o Exército Brasileiro.

Assegurar o controle de recursos nacionais garante seus benefícios para os brasileiros: é tarefa estratégica para o Poder Nacional e as Forças Armadas Brasileiras. Aí estão inclusas a Amazônia Terrestre e a Amazônia Azul.

As jazidas minerais exigem a defesa das vias de acesso, transporte e distribuição para os centros urbanos, bem como das usinas de processamento e beneficiamento e dos núcleos de produção de energia.

A amplitude de missões que podem se apresentar para as Forças Armadas, nas cinco dimensões de operações, exige o reposicionamento e reestruturação das grandes unidades do exército, e o fortalecimento da capacidade operacional para ação de resposta rápida.

A dispersão de fontes de recursos, populações e sistemas de produção a ser defendido pela força militar brasileira, operacional e estrategicamente, necessita contar com unidades de ação imediata, localizadas em comandos regionais de força integrada, e unidades de ação rápida, capacitando a Força Terrestre como opção política de força a soluções negociadas em futuros conflitos.

Bibliografia

BARLOW, M., Água, pacto azul: a crise global da água e a batalha pelo controle da água potável no mundo, M. Books do Brasil, 2009. 200 p.

BUSBY, J.W., Climate Change and National Security, An Agenda for Action, CFR Task Report 32, Council of Foreign Relations Press. 2007.

CARMO, R.L., OJIMA, A.L.R.O., OJIMA, R., NASCIMENTO, T.T., Água virtual, escassez e gestão: O Brasil como grande “exportador” de água, Ambiente e Sociedade, 10 (1). 2007. p. 83 – 96.

CLEMENT, C.R., HIGUCHI, N., A Floresta Amazônica e o futuro do Brasil, Ciência e Cultura, 58(3). 2006. p. 44-49.

DA SILVA, F.C.T., O Futuro dos Estados Unidos e a Teoria dos Três Mundos, Tempo Presente, 11.2008.

DE PAULA, V.M.G., A miopia brasileira e o nióbio, Centro de Pesquisas Estratégicas Paulino Soares de Sousa, UFJF, 2008. 13 p.

EXÉRCITO BRASILEIRO, Bases para a modernização da doutrina de emprego das forças terrestres – Doutrina Delta – IP 100-1, Estado-Maior de Exército, 1996.

FORBES, The Global 2000: the biggest companies in the world, Forbes magazine, 2008.

GALBRAITH, J.K., A era da incerteza, UnB, 1979. 379 p.

KENNEDY, P., Ascensão e queda das grandes potências, Editora Campus, 1988. 675 p.

KREIBOHN, M.P., Integração na América Latina, Revista das Ciências Militares - ECEME, 17 (1). 2008. p. 85 – 96.

LAWRENCE, W.F., A new initiative to use carbon trading for tropical forest conservation, Biotropica, 39(1). 2007. p. 20-24.

MARENGO, J. A., Água e mudanças climáticas, Estudos Avançados, 22(63). 2008, p. 83-96.

McNEILLEY, M., Sun Tzu e a arte da guerra moderna, Editora Record, 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES, Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento – SNIS. www.snis.gov.br. 2010.

MOUTINHO, P., SCHWARTZMAN, S., Tropical deforestation and climate change, IPAM. 2005. 132 p.

NORDAS, R., GLEDITSCH, N.P., Climate change and conflict, Political Geography, 26. 2007. p. 627-638

OHLSSON, L., Water Conflicts and Social Resource Scarcity, Phys. Chem. Earth (B), 25 (3). 2000. p. 213-220

PEARCE, D.W., The economic value of forests ecosystems, Ecosystems Health, 7 (4). 2002. p. 284-296.

PEARCE, D.W., PEARCE, C.G.T., The value of forests ecosystems, Report to Convention on Biological Diversity, 2001. 59 p.

PEARCE, F., When the river runs dry, Beacon Press. 2006. 324 p.

PETROBRÁS, Plano de Negócios: Planejamento Estratégico, 2008

PIETROBON-COSTA, F., GALEÃO, A. N. R., BEVILACQUA, L., A stabilized model for convective dominant flow for coupling of Navier-Stokes and Darcy equations, proceedings do CMNE/XXVIII CILAMCE, Porto, Portugal, complete paper and oral presentation, 2007.

PIETROBON-COSTA, F., GALEÃO, A. N. R., BEVILACQUA, L., Interações de sistemas de bacias hidrográficas e aquíferos e conflitos por água no século XXI, Anais do 1º Congresso De Ciências Militares

- Do Exército Brasileiro “Operações Militares E O Meio Ambiente”, EsAO, Rio De Janeiro, Brasil. 2008a.
- PIETROBON-COSTA, F., GALEÃO, A. N. R., BEVILACQUA, L., Evaluation of interface condition on the coupled surface to subsurface flow by a fem advective dominant stabilized model XXIX CILAMCE, Maceió, Brasil, complete paper and oral presentation. 2008b.
- PIETROBON-COSTA, F., GALEÃO, A. N. R., BEVILACQUA, L., Stabilizing numerical spurious modes in a coupled shallow water to subsurface flow, XXX CILAMCE, Búzios, Brasil, complete paper and oral presentation. 2009.
- PIETROBON-COSTA, F., GALEÃO, A. N. R., BEVILACQUA, L., A mass conservative approach for a coupled flow shallow water system, proceedings do XI PACAM – Pan-American Congress on Computational Mechanics, Foz do Iguaçu, Brasil. 2010.
- PIETROBON-COSTA, F., SOUSA DA SILVA, N., MACHADO, R.F.O., Por uma amplificação da abordagem científico do conceito de ecossistemas, Boletim Interfaces da Psicologia da UFRRJ, Edic. UFRRJ, 1 (1). 2007.
- PINTO SILVA, C.A., A infantaria leve do exército brasileiro, Revista do Exército Brasileiro, 146 (3), 2009. p. 3 – 7.
- PINTO SILVA, C.A., Repensando a operacionalidade da Força Terrestre - Cenários, A Defesa Nacional, 811 (2), 2008. p. 70 – 73.
- PROENÇA JÚNIOR, D., DUARTE, E.E., Projeção de poder e intervenção militar pelos Estados Unidos da América, Revista Brasileira de Política Internacional, 46 (1), 2003. p. 134 – 152.
- RAINFORESTMAKER, Tropical forests value technical report, RainforestMaker Society. 2010.
- RIBEIRO, W. C., Aquífero Guarani: gestão compartilhada e soberania, Estudos Avançados, 22 (64). 2008. p. 227-238.
- ROCHA, G. A., O grande manancial do Cone Sul, Estudos Avançados, 11 (30). 1997. p. 191-212.
- SOUZA, C. B. C., A crescente importância geopolítica da amazônia no contexto mundial: uma proposta de preservação dos interesses nacionais, Monografia, Escola de Guerra Naval, 2007.
- DE SOUZA, D.R., DE SOUZA, A.L., LEITE, H.G., YARED, J.A.G., Análise estrutural em floresta ombrófila densa de terra firme não explorada, Amazônia Oriental, Revista Árvore, 30 (1). 2006. p. 75-87.
- TUCCI, C. E. M., Águas urbanas, Estudos Avançados, 22 (63). 2008. p. 1-6.
- TUNDISI, J. G. et al., Conservação e uso sustentável de recursos hídricos. In: Barbosa, F. A. (Org.) Ângulos da água: desafios da integração. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 157-83.
- TUNDISI, J. G., Recursos hídricos no futuro: problemas e soluções, Estudos Avançados, 22 (63). 2008. p. 7-16.
- VIANA, V.M., Desatando o nó entre florestas e mudanças climáticas, Fundação Amazonas Sustentado – FAS. 2009. 40 p.
- WWF, Biodiversidade, 2010.

Os fundamentos teóricos do programa do realismo em política internacional: a concepção de Morgenthau e epistemologia da política de poder

José R. N. Chiappin

Neste artigo, continuo a reconstruir o núcleo do programa do realismo descrevendo os componentes epistemológicos e ontológicos do quadro teórico do realismo de de Hans Morgenthau. Esses dois componentes fornecem as restrições que a teoria deve satisfazer quando busca, com ajuda de seus instrumentos metodológicos, realizar seus fins e valores. Basicamente, a teoria do poder político do realismo consiste em uma estrutura teórica que pretende funcionar como um algoritmo fornecendo regras e procedimentos tanto para construir e escolher explicações de natureza realista para os fenômenos da política internacional quanto fornecer uma tecnologia metodológica de intervenção no sistema internacional de maneira a proporcionar solução para o problema da paz perpétua. Este problema, para Morgenthau, consiste na busca da paz pela acomodação em que se destaca a diplomacia como seu instrumento mais operacional.

Palavras-chave: teoria política, realismo político, cooperação.

In this article, I continue retracing the modern political realism research program by describing the epistemological and ontological components of Hans Morgenthau's theoretical framework. The components provide the constraints the theory must meet when it seeks, helped by its methodological instruments, to fulfill its goals and values. The realist theory of political power consists of a theoretical structure that intends to work as an algorithm that provides rules and procedures to both build and choose explanations for the phenomena of international politics and to supply a methodology of intervention in the international system aimed at addressing the problem of perpetual peace. This problem, for Morgenthau, consists of the pursuit of peace through compromise and uses diplomacy as its most operational instrument.

Keywords: Keywords: political theory, political realism, cooperation.

O objetivo é abordar, em seus aspectos ontológicos e epistemológicos, a teoria do realismo político de Morgenthau escolhida como a primeira teoria na reconstrução racional do programa de pesquisa do realismo político. A teoria do realismo político de Carr poderia ter sido escolhida como a primeira teoria deste programa, assim como Hobbes ou mesmo Maquiavel. Contudo, o critério adotado é o de que sua concepção encontra-se mais organizada, sistematizada e articulada

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 em um encarte da Série Carta Internacional. Abre-se agora a oportunidade de sua publicação em dois artigos complementares, sendo este o segundo. Os dois artigos, contudo, referem-se apenas ao núcleo teórico do que denominamos de metafísica política da concepção de política internacional de Morgenthau. Assim, o primeiro artigo, publicado na edição de setembro de 2009 da Carta Internacional, desenvolveu-se em torno da metafísica da política do poder, mais precisamente sobre a axiologia que consiste na tese sobre os fins e valores enquanto o atual foca sobre a ontologia e a epistemologia da política do poder. A metodologia de Morgenthau, que tem seu núcleo no equilíbrio do poder, deverá aparecer em um próximo artigo

conceitual e teoricamente do que as outras. Esse sistema forma uma completa estrutura metafísica da política do poder composta dos elementos axiológicos, ontológicos e epistemológicos dando a conformação básica de uma teoria da escolha racional. Tal sistema forma o núcleo do programa do realismo político. Do mesmo modo, pode-se argumentar que em Morgenthau pode-se identificar com mais nitidez e distinção uma estrutura metodológica que

Há dois grandes subprogramas realistas: os convergentistas ou universalistas e os particularistas. A concepção de Morgenthau constitui a gênese mais elaborada do primeiro subprograma, enquanto a de Kennan constitui a do segundo.

formam os meios e os instrumentos por meio dos quais se implementam os fins e os valores que sua axiologia atribui ao realismo político moderno. O conjunto de meios e instrumentos constituiria a heurística positiva do programa de pesquisa. Esses meios e instrumentos são tanto aqueles dos recursos do método do equilíbrio do poder e da diplomacia quando aqueles das limitações do poder nacional como as instituições internacionais, a opinião pública mundial, a moralidade e os costumes internacionais e o sistema de leis internacionais. Em outro lugar, focamos na organização dos fins e dos valores da metafísica da política de poder do realismo moderno que são expressos pelas teses axiológicas (Chiappin, 2009, p. 89-116). Morgenthau as utiliza para descrever tanto os objetivos a serem alcançados pela sua teoria do realismo em política internacional quanto os valores que uma concepção realista moderna deve partilhar. Assim, neste artigo, continuo a reconstruir o núcleo do programa do realismo descrevendo, agora, os componentes epistemológicos e ontológicos do quadro teórico da teoria realista de Morgenthau. Esses dois componentes fornecem as restrições que a teoria deve satisfazer quando na busca, com ajuda de seus instrumentos metodológicos, de realizar seus fins e valores. Eles são as restrições à aplicação da estrutura metodológica realista para a realização dos fins e valores estabelecidos pela axiologia. As teses epistemológicas e ontológicas funcionam como restrições à aplicação dos meios instrumentais realistas na realização dos objetivos propostos pelo realismo. Destarte, a estrutura da teoria do realismo político de Morgenthau é aquela de um modelo de escolha racional com a axiologia estabelecendo os fins e a epistemologia e a ontologia expressando as restrições enquanto a metodologia explicita os meios de como alcançar os fins submetidos às restrições. Basicamente, a teoria do poder político do realismo consiste em uma estrutura teórica

que pretende funcionar como um algoritmo fornecendo regras e procedimentos tanto para construir e escolher explicações de natureza realista para os fenômenos da política internacional quanto fornecer uma tecnologia metodológica de intervenção no sistema internacional para construir e escolher mecanismos institucionais capaz de proporcionar solução para o problema da paz perpétua que para Morgenthau consiste na busca da paz pela acomodação (Morgenthau, 1976, p. 519) em que se destaca a diplomacia como seu instrumento mais operacional.

Como mencionado em outro lugar, a reconstrução racional dos fundamentos teóricos do programa de pesquisa da concepção do realismo político em política internacional é conduzida por meio de duas metodologias básicas: a noção de programa de pesquisa e a metodologia da teoria da ciência [MTC].

A elaboração deste programa de pesquisa se dá a partir da reconstrução racional do realismo moderno, concentrando-se este texto, em torno da concepção de política internacional de Morgenthau, como representante do realismo moderno. A reconstrução do programa visa compor um quadro teórico do realismo político, em particular, do moderno, delineado através de conceitos, definições básicas e de algumas teses centrais. No interior deste quadro teórico, algumas destas teses não são apenas apresentadas, mas analisadas criticamente e defendidas.

A primeira tese, de organização, menciona uma importante dualidade de aspectos, para o realismo político: um normativo e a outro positivo. Essa dualidade remete-se à dicotomia do fato e do valor, e é, em particular, considerada fundamental para a elaboração e compreensão do realismo político moderno de Morgenthau. Pode-se assentar sobre ela, por exemplo, a legitimidade de outra dualidade: a da política aplicada e da teoria política pura. A terceira tese define que há dois grandes subprogramas realistas: os convergentistas ou universalistas e os particularistas. A concepção de Morgenthau constitui a gênese mais elaborada do primeiro subprograma, enquanto a de Kennan constitui a do segundo. Contudo, a discussão concentra-se na proposta de Morgenthau.

Defendo como tese principal, uma tese axiológica, sobre a concepção de Morgenthau, quanto ao aspecto positivo/teórico, que sua concepção do realismo político moderno é construída, por um lado, como uma alternativa ao idealismo, e, por outro lado, como alternativa ao realismo político clássico. Portanto, o realismo moderno de Morgenthau pretende ser uma concepção síntese das duas tradições da política, mais precisamente um meio-termo entre o realismo clássico e o idealismo. A construção dessa concepção assenta-se tanto na dualidade de fato e

valor quanto na dualidade entre política aplicada e teoria política pura.

Do ponto de vista da aplicação da teoria política para solução de problemas, portanto, do ponto de vista do aspecto normativo da investigação, defendo a tese de que essa concepção do realismo político subsume o objetivo de elaborar uma concepção da política internacional ao propósito supremo de resolver o problema prático fundamental do sistema internacional: de explicar como

A concepção de Morgenthau assume que o sistema internacional se encontra sobre um processo de mudança histórica. Ele usa um modelo específico de dinâmica histórica, a convergência, segundo o qual o sistema pode evoluir para uma situação de equilíbrio estável ao longo de um processo.

tornar possível a paz duradoura entre unidades políticas com interesses opostos e conflitantes. Este é o problema de explicar como buscar, alcançar e preservar a ordem e a paz no mundo de maneira duradoura.

Tal problema prático é colocado como o problema fundamental para a agenda teórico-prática de Morgenthau. A abordagem racional deste problema, no programa da concepção realista requer como condição, para o seu sucesso a dicotomia entre política aplicada e teoria política pura. No entanto, aponto que Morgenthau parece não ter ido nesta direção, pois, em lugar desta dicotomia, ele adota uma posição um pouco mais fraca, na qual se propõe a fazer da política externa uma teoria política pura, o que significa que a política externa seja avaliada por métodos racionais e científicos de modo a evitar o subjetivismo e a especulação dos idealistas.

Outro elemento importante na concepção de Morgenthau para sua solução do problema da paz é aquele de uma concepção dinâmica do sistema internacional. Esta concepção assume que o sistema internacional é um sistema que se encontra sobre um processo de mudança histórica. Ele faz uso de um modelo específico de dinâmica histórica: a convergência. Esse modelo afirma que o sistema pode evoluir para uma situação de equilíbrio estável ao longo de um processo. Segundo Morgenthau, tal situação, ou estado, de equilíbrio estável, o qual refletiria a convergência do sistema, é realizado por meio de um Estado mundial. Para ele, esta é a única solução possível para a paz perpétua: a construção de um Estado mundial, resultado de um longo desenvolvimento histórico do sistema internacional. Esse Estado mundial funciona como uma teoria ideal para qual a dinâmica do sistema

deve evoluir de maneira regular e aproximativamente. Essa evolução se dá através de um processo histórico que leva em conta a natureza de interesses opostos e conflitantes das unidades de poder. Apenas esse Estado mundial, alcançado por esse meio, pode resolver o problema da paz perpétua.

Reconstruindo de maneira mais formal a estrutura deste artigo, lembramos que programa do realismo político moderno é formado de duas linhas de investigação: uma teórica e outra normativa. A linha teórica, apesar de sua autonomia, está a serviço dos objetivos da normativa. Essas duas linhas podem ser expressas por meio de duas teses axiológicas:

TAN (Tese Axiológica Normativa): o objetivo normativo da política é, para Morgenthau, como alcançar e preservar a paz e a ordem no mundo político.

TAP (Tese Axiológica Positiva): o objetivo positivo de Morgenthau é construir uma concepção de política internacional como alternativa, por um lado, ao idealismo e, por outro, ao realismo clássico. A construção dessa concepção é um instrumento teórico que permite interpretar e explicar os eventos internacionais com o objetivo de auxiliar na construção de políticas práticas como política externas no sentido de construir um ambiente institucional capaz de implementar os objetivos normativos como estabelecido na tese axiológica normativa.

Este último objetivo é buscado, em parte, por meio da construção da teoria política como uma teoria racional e científica. Com esta estratégia, procura-se evitar os elementos especulativos e os compromissos por demais abstratos do idealismo. A abordagem científica e racional dos fenômenos políticos é uma das condições para buscar, alcançar e preservar a paz e a ordem perpétua do sistema internacional. O lado metodológico do programa de Morgenthau da política internacional tem como seu ponto de partida a identificação do modelo das entidades básicas do sistema internacional.

A entidade política básica do sistema internacional moderno, para o realismo de Morgenthau, é o Estado. A teoria da política internacional, como ciência, estuda a ação do Estado. Os pressupostos fundamentais do seu realismo podem ser organizados em torno de um modelo simples do Estado conhecido como modelo da bola de bilhar que considera o Estado praticamente sem estrutura interna. Assim, a teoria racional e científica da política internacional é organizada por meio de um modelo da entidade Estado, de um modelo do sistema internacional,

de conceitos fundamentais de interesse, poder, paz, interesse nacional, de algumas teses sobre essas entidades e de alguns princípios definindo a ação do Estado como resumimos: i) o Estado é a entidade básica do sistema internacional; ii) a principal característica ou atributo do Estado é o interesse ou poder; iii) o Estado age no sentido de preencher o seu propósito de poder; iv) o Estado age racionalmente. Os princípios básicos são os seguintes: Princípio da racionalidade do Estado _ o Estado age racionalmente a fim de otimizar seu interesse ou poder. O Estado comporta-se racionalmente a fim de alcançar

O mecanismo do equilíbrio de poder, sozinho, é insuficiente para preservar a paz e a autonomia dos estados. Isto depende ainda de um elemento adicional, ou seja, de um sistema normativo de moralidade, costumes, leis internacionais e de instituições internacionais.

seu objetivo: maximizar poder. Princípio do equilíbrio do poder: o estado natural do sistema internacional formado de Estados com interesses nacionais opostos e conflitantes é o estado de equilíbrio de poder.

A implementação desta teoria do comportamento do Estado, ligada ao realismo político, requer como elemento metodológico fundamental que os fatores desse poder possam ser identificados e medidos. Em particular, seu conceito mais básico o poder. O poder deve ser expresso e medido em termos destes fatores. Uma vez definida esta questão metodológica, a próxima etapa é aquele de medir o poder nacional. Uma vez descritos os componentes do poder, e, portanto, do poder nacional, põe-se a questão das diversas configurações de poder. Com estes recursos pode-se mostrar como uma teoria do poder vem a descrever, explicar e prever fenômenos políticos. Discutem-se, então, os vários padrões de política de poder e assume-se que o estado natural do sistema internacional, o qual resulta deste comportamento de interesses opostos e conflitantes, medidos em termos do poder nacional de cada um, é um estado de equilíbrio de poder. Em seguida, procura-se analisar as condições deste equilíbrio e sua estabilidade. E logo após discute-se a capacidade de manter a estabilidade do sistema internacional com suas características de preservar nações independentes e soberanas.

No mundo político das nações soberanas em que a força genuína e básica é esta aspiração de poder, o mecanismo para manter a paz é duplo. Um é o mecanismo autorregulador das forças sociais, as quais se manifestam na luta pelo poder na cena internacional. Em outras palavras, o mecanismo do equilíbrio de poder (Morgenthau, 1967,

p.22). O outro consiste nas limitações do poder por meio de ordens normativas que se impõem sobre este confronto de poderes, na forma de leis internacionais, moralidade e opinião pública (Morgenthau, 1967, p.22).

Neste reconhecimento de um sistema de normalidade, além do puro mecanismo do equilíbrio do poder, encontra-se, segundo meu ponto de vista, uma das teses fundamentais do realismo moderno, através da qual ele distancia-se do realismo clássico e aproxima-se do idealismo. Tudo com o objetivo de conduzir o sistema internacional em torno desse equilíbrio e principalmente de modo estável.

Assim, uma vez reconstruída a teoria da política internacional e especificados seus elementos metodológicos, passa-se à questão do uso desta teoria e dos seus recursos, tanto para descrever, explicar e prever eventos políticos quanto para realizar o objetivo descrito na tese axiológica normativa, isto é, de como resolver o problema de explicar como alcançar e preservar a paz de maneira duradoura.

A primeira parte da análise voltada para a solução deste problema, que, por sua vez, depende de uma análise histórica bastante cuidadosa e acurada, mostra que o uso do mecanismo do equilíbrio de poder, de maneira pura, é insuficiente para preservar a paz e autonomia dos estados. Este sucesso depende ainda de um elemento adicional, ou seja, de um sistema normativo de moralidade, costumes, leis internacionais e de instituições internacionais. Segundo Morgenthau, o sucesso deste mecanismo foi bastante evidente no caso dos séculos XVII e XVIII quando considerado em conjunto com os elementos normativos.

Portanto, deste ponto de vista, o realismo político clássico, com sua tese da completa submissão dos valores, da ética e dos padrões morais aos assuntos da política, entendida como política de poder parece inadequado para dar conta do fenômeno político moderno do sistema internacional, que tem como fato o papel das instituições e organizações, das leis, costumes e valores na formação de um cimento cultural que participa das condições de equilíbrio do estado de natureza do sistema internacional.

A este respeito, a análise histórica de Morgenthau desempenha um papel importante para mostrar que o equilíbrio e a estabilidade do sistema internacional, sem um Estado federativo, foi possível graças à convergência destes dois elementos: o método do equilíbrio do poder e o sistema de valores, instituições, leis e padrões morais, e não apenas, como gostaria o realismo clássico, por meio do método do equilíbrio do poder.

No entanto, uma segunda análise levada a cabo por Morgenthau mostra que este sistema de moralidade, costumes e leis internacionais, importante para o mecanismo de equilíbrio de poder manter o equilíbrio e a paz durante o século XVII e XVIII, está ausente desde o começo do século XX. O que coloca a questão da fragilidade das condições para a paz mundial na sociedade contemporânea e consequentemente da alta probabilidade de novas guerras. Sua análise vai, contudo, mais longe do que a constatação desta ameaça à sociedade

Para o realismo em geral e para Morgenthau em particular, o homem é o átomo social e político a partir do qual se compõem todos os demais agregados sociais.

contemporânea e converge para sua ideia central de que mesmo o mecanismo do equilíbrio do poder junto com o sistema de valores, leis e instituições internacionais são insuficientes para resolver o problema de explicar como alcançar e manter uma paz duradoura. Ou seja:

- Os meios de limitação do poder, isto é, o mecanismo do equilíbrio do poder, a opinião pública, as leis, o código moral internacional não garantem por si mesmo uma paz duradoura. Só podem proporcioná-la por um período de tempo. Portanto, que a única verdadeira solução para explicar como alcançar e manter uma paz duradoura é o desenvolvimento e construção de um Estado mundial (Morgenthau, 1976, p.483-499) ¹;

- Segundo Morgenthau, este é o meio para uma solução definitiva do problema da paz para o estado de natureza do sistema internacional que é adotada como uma generalização da ideia do Estado doméstico proposto como solução, segundo Hobbes, para o problema da paz doméstico. Porém, a estratégia para a implementação desta solução, como vê Morgenthau, envolve várias etapas intermediárias, entre elas, aquela da construção de uma comunidade mundial. E, nesta construção está pressuposta a ideia de uma história universal capaz de operar um mesmo sistema de valores;

- A estratégia para implementar a solução do Estado mundial requer contudo etapas históricas, entre elas, a criação de uma comunidade internacional e o desenvolvimento de uma política de acomodação a fim de construir as condições reais para estabelecer o Estado mundial.

Esses componentes apontados tanto por teses ontológicas quanto epistemológicas definem as entidades do domínio e as relações entre elas, e também as características do conhecimento desse domínio. Essas informações sobre o domínio e as características do

conhecimento do domínio funcionam como restrições, determinações ou dados em relação aos quais o problema deve ser resolvido. Os métodos e técnicas para resolver os problemas serão discutidos em outro nível da teoria da ciência, o da lógica da ciência. Portanto, no resto deste artigo, concentrar-me-ei na articulação das restrições ontológicas e epistemológicas, que junto com as condições axiológicas, formam as condições teóricas da solução do problema. A discussão acerca dos meios para a resolução do problema da paz perpétua que envolve o método do equilíbrio do poder e sistema de normatividade, leis, opinião pública, instituições e órgãos internacionais são transferidos para outra oportunidade.

A metafísica da política do poder.

A metafísica da política de poder tratou em outro lugar da parte axiológica do núcleo do programa de pesquisa do realismo político que estabeleceu os objetivos e os valores da teoria do realismo político. Nesta seção vamos desenvolver as restrições que a teoria deva satisfazer quando do desenvolvimento de seus meios, instrumentos e metodológicas para alcançar esses objetivos. Essas restrições são expressas pelos demais componentes básicos da teoria do realismo político, ou seja, por sua ontologia e epistemologia.

A ontologia social

No subnível da ontologia existe a preocupação de identificar as principais considerações e observações dos realistas quanto ao domínio de suas entidades básicas, isto é, as unidades e entidades básicas do reino político, consideradas como a causa última de todos os fenômenos desse reino. Como para Morgenthau a política é parte de um reino mais amplo que é o social, do qual as diversas abordagens discutem apenas aspectos, deve-se começar por identificar e especificar o que ele pensa acerca dos componentes e entidades básicas do reino social. Uma análise, mesmo superficial, das formulações de Morgenthau sobre esse assunto permite ver que ele compromete-se com uma ontologia social, da qual a ontologia política é parte.

Introduzindo uma hierarquia, pode-se dizer que uma primeira afirmação apropriada acerca do reino social é a que estabelece a existência factual desse reino. Portanto, afirma-se como tese ontológica básica a determinação da existência do objeto mais geral das ciências sociais: o mundo social. Existe o mundo social como o domínio das entidades nas quais a política corresponde a apenas um aspecto. Portanto, pode-se afirmar como a primeira tese que:

• TOS0: Existe o mundo social.

Em seguida, é preciso identificar quais são os

componentes básicos do mundo social, que funcionam como as causas de todos os fenômenos sociais. Na tradição do realismo político, as entidades básicas do mundo social são os indivíduos. Para o realismo e para Morgenthau em particular, o homem é o átomo social e político a partir do qual todos os demais agregados sociais, como grupos, famílias, comunidades, classes sociais, associações, cidades, Estados etc., são pensados como compostos. Dessa forma, pode-se identificar a segunda tese ontológica, a qual afirma que:

Morgenthau adota a tese hobbesiana do realismo clássico, que o indivíduo é a única realidade existente e o principal interesse do indivíduo é sua auto-preservação. Para ele, a natureza genuína do indivíduo é o desejo de dominar e obter poder sobre os demais, e isso é natural e universal no tempo e no espaço.

• TOS1: A entidade básica do reino social é o indivíduo.

No entanto, o indivíduo, como entidade básica do mundo social, é multidimensional, já que possui diferentes atributos sociais: religioso, político, moral, econômico etc. A exigência de um estudo apurado da natureza humana requer que sejam esclarecidos todos esses atributos do sujeito. Portanto, afirma-se como outra tese ontológica aquela que especifica as diferentes determinações ou atributos do indivíduo como componente básico do mundo social:

• TOS2: O homem social é um homem pluralista. O homem real é um composto do “homem político”, “homem moral”, “homem religioso” etc.

Já sabemos pelas teses axiológicas que Morgenthau não está preocupado com a investigação da sociedade e do indivíduo em suas múltiplas dimensões, mas, ao contrário, requer que uma abordagem do problema fundamental da paz, se quiser ter sucesso, se concentre em determinar a esfera do mundo político, demarcando-a das demais do mundo social. A estratégia de Morgenthau propõe que se enfoque um desses aspectos múltiplos do mundo social: o mundo político. Morgenthau quer demarcar esse aspecto do mundo social a fim de estudá-lo e estabelecer as condições para desenvolver a ciência política como ciência autônoma. Assim, como pré-condição para elaborar uma concepção realista moderna, é preciso identificar qual o objeto da ciência política e quais as condições de sua autonomia.

A ontologia política.

Os pontos básicos sobre a constituição do mundo político formam a sua ontologia política. Nas primeiras teses ontológicas, sintetizo a preocupação de Morgenthau de construir o objeto da política como um construto teórico. Assim, apresento inicialmente o indivíduo como esse construto, para então afirmar que esse indivíduo, com tais características, exprime uma realidade universal no espaço e no tempo. Esse construto teórico, portanto, transcende circunstâncias históricas e geográficas. Nessa linha, a primeira tese ontológica do mundo político é a que identifica sua entidade e constituinte básico:

- TOP1: A entidade básica do reino político é o homem político.

- TOP1.1: Todas as outras entidades políticas, como famílias, organizações locais, grupos profissionais, são agregados de indivíduos; em particular, o Estado-nação é uma coleção de indivíduos políticos.

Como afirma Morgenthau repetidas vezes ao longo de seu trabalho:

[...] the basic entity of the political realm is the political man. All other things, like families, local organizations, professional groups, are made of individuals, in particular nations are a collection of individuals (Morgenthau, 1967, p.13).

Essa tese ontológica que afirma a primazia do indivíduo exprime o comprometimento de Morgenthau com o que se denomina individualismo ontológico. Essa tese tem seu desdobramento no nível metodológico, o que significa um compromisso com a abordagem do individualismo metodológico, o qual afirma que todo fenômeno político deve ser reduzido ao comportamento do indivíduo político. O individualismo metodológico poderia não ter pronunciamentos ontológicos, isto é, o indivíduo poderia ser apenas um construto teórico, sem correspondente na realidade, portanto apenas uma ficção que ajudaria a organizar e classificar os fenômenos políticos.

Uma vez apontada a entidade básica do mundo político, o importante é identificar suas propriedades e atributos, responsáveis por determinar como os indivíduos se relacionam entre si. Essa é a tese que particularmente define o realismo político. Ela afirma que:

- TOP2: O atributo principal do homem político é o interesse definido como desejo de poder e de domínio.

Morgenthau insiste nesse ponto ao longo de muitas passagens. Uma delas diz claramente que:

[...]the drives to live, to propagate, and to dominate are common to all men (Morgenthau, 1967, p.31).

Para Morgenthau, o atributo essencial da natureza humana é o interesse, o egoísmo e o desejo de dominar. Nesta outra citação, ele afirma de maneira mais enfática, como uma realidade empírica, que a natureza competitiva e a luta pelo poder têm um caráter universal:

The struggle for power is universal in time and space and is an undeniable fact of experience (Morgenthau, 1967, p.31).

Para ele, a natureza genuína do indivíduo é o desejo de dominar e obter poder sobre os demais, e isso é natural e universal no tempo e no espaço (Morgenthau, 1967, p.31). Morgenthau adota a tese hobbesiana do realismo clássico, que o indivíduo é a única realidade existente e o principal interesse do indivíduo é sua auto-preservação. É esse interesse de auto preservar-se que vai definir as características do estado de natureza em que poderiam se encontrar esses indivíduos e em suas relações com os demais indivíduos. Essa relação entre indivíduos é uma relação de interesse expressa em termos de poder e isso significa:

Man's control over the minds and actions of other men (Morgenthau, 1976, p.26).

Na seqüência, a estrutura dinâmica das relações entre os indivíduos é completada pela pressuposição de que estes se comportam de maneira racional. Ação racional significa ação orientada pelo julgamento das condições, meios, fins e alternativas envolvidas nessa ação. Como o fim da ação é realizar o interesse, a ação racional é aquela capaz de maximizar o interesse. Com uma estrutura um pouco mais fina da ação racional como maximização do interesse, pode-se dizer que ela deve ser precedida de um processo de decisão e julgamento baseado num cálculo, no caso, um cálculo de poder. Portanto, já podemos dizer que o indivíduo político da ontologia de Morgenthau é:

- TOP3: O homem político que se comporta de maneira racional.

A racionalidade é entendida como julgamento e avaliação das alternativas para selecionar aquela que otimiza o interesse, e o julgamento é entendido como processo de decisão baseado em termos de cálculo de poder. Mais tarde, voltaremos a falar mais detalhadamente dessa teoria da ação do indivíduo político.

Com essas últimas teses, que estabelecem o compromisso de Morgenthau com uma concepção do individualismo ontológico e metodológico e com um modelo de comportamento racional, podem-se claramente identificar o seu vínculo com as características básicas

do realismo clássico, como as encontradas em Hobbes. São elas que ajudam a caracterizar sua concepção como realista na tradição hobbesiana (Hobbes, 1974, p.31-35; 107-222). O próprio Morgenthau aponta essa análise real da natureza humana como característica identificadora do realismo político:

[...] this theoretical concern with the human nature as it actually is, and with the historic processes as they actually take place, has earned for the theory presented here the name of realism (Morgenthau, 1967, p. 4).

Nessa linha, o mundo político é o resultado das relações de poder entre os indivíduos com essas características imanentes. Nesse sentido, ao dizer que o mundo político é o resultado da relação entre essas forças, introduz-se o atributo principal do indivíduo, o interesse definido em termos de poder, como o elemento dinâmico da construção dos agrupamentos sociais, do mundo político e de suas mudanças. Logo, a sociedade é explicada pelo indivíduo e não o contrário. Assim, essa etapa das teses ontológicas acerca da constituição do mundo político pode ser iniciada com a afirmação de que:

- TOP4: O mundo político é o resultado das relações interdependentes das forças inerentes à natureza humana. Nas palavras de Morgenthau:

The political world is the result of these forces inherent in human nature (Morgenthau, 1967, p.3).

Na tese a seguir, ele presume que a natureza do mundo político, o resultado de forças inerentes à natureza humana, é um mundo que reproduz as características básicas do indivíduo, isto é, um mundo, talvez um agregado de indivíduos, cujas características são os interesses opostos e conflitantes. Isso significa que o agregado preserva as propriedades básicas de seus componentes:

- TOP5: O atributo básico ou propriedade das associações humanas, como agregado de indivíduos, é a luta pelo poder.

O apoio a essa tese é claramente encontrado em algumas passagens da obra de Morgenthau, como por exemplo:

[...] the tendency to dominate, in particular, is an element of all human associations, from the family through fraternal and professional associations and local political organizations, to the state (Morgenthau, 1967, p.32).

Temos assim, nesse aspecto da natureza das relações entre as entidades políticas, o núcleo da concepção realista, para a qual:

- TOP6: O mundo político é inerentemente um mundo

de interesses opostos e conflitantes.

Como afirma Morgenthau:

The political world is inherently a world of opposing interests and of conflict (Morgenthau, 1967, p.3).

Nessas últimas teses, exprimimos a ideia central do realismo de Morgenthau, segundo a qual o elemento dinâmico que forja o mundo político é o auto-interesse e o egoísmo, atributos básicos da natureza humana. Essa é a fonte do conflito no relacionamento entre indivíduos e agrupamentos feitos de indivíduos. Dessa forma, ao

Ainda que, na concepção de Morgenthau, a entidade básica, do ponto de vista do sistema internacional, seja o Estado-nação, ele a considera como um construto tanto político quanto teórico, pois as unidades verdadeiramente existentes são os indivíduos.

presumir que o mundo político é o resultado das inter-relações dos indivíduos, que possuem esses atributos básicos ligados à relação de poder, Morgenthau constrói um mundo de interesses opostos e conflitantes e filia-se à tradição de Hobbes, e não à de Locke (Locke, 1973), que crê na harmonia de interesses. O modelo de Morgenthau do estado de natureza das unidades políticas pode ser descrito à maneira de Hobbes (Hobbes, 1974, p. 78-81) como:

- TOP7: O estado de natureza do mundo político não é um estado de paz entre as unidades políticas, mas um estado de guerra, no sentido de uma situação de ameaça permanente de hostilidades.

Essa reconstrução racional do conjunto de teses de Morgenthau sobre as entidades básicas da política e suas características principais indica que Morgenthau está decididamente comprometido com a ideia de que os indivíduos são as entidades últimas do reino político, que a luta pelo poder, o interesse e o egoísmo são os atributos essenciais da natureza humana, e que, portanto, o estado de natureza do mundo político, formado desses indivíduos, é um estado de ameaça permanente de guerra como descreve o modelo hobbesiano. Além disso, ele compartilha da crença segundo a qual essas características agregam-se para serem também propriedades de todas as associações de indivíduos, desde famílias até países. Com essa ideia de agregação, Morgenthau define o recurso metodológico para construir os fundamentos do sistema internacional a partir dos fundamentos do sistema social e político. No entanto, antes de passar à reconstrução

dos fundamentos da concepção de Morgenthau sobre o sistema internacional, vamos postular, por meio de uma tese ontológica, a solução aceita por Morgenthau para o problema de explicar como a paz pode ser alcançada a partir das condições dadas acima. Novamente Morgenthau coloca-se ao lado da tradição teórica de Hobbes (Hobbes, 1974, p.107-222):

- TOP8: A construção de agrupamentos de indivíduos denominados Estados é um meio bem-sucedido tanto para explicar quanto para alcançar efetivamente e manter o estado de paz duradoura para tais agrupamentos.

A ontologia política do sistema internacional

Tendo definido os elementos fundamentais do reino político, que formam os meios para fazer da política uma área de investigação autônoma das outras esferas do reino social, e começado a estabelecer os propósitos de uma política diferente daquela perseguida pelos idealistas, Morgenthau preocupa-se então em delimitar o domínio do que constitui o verdadeiro objeto de suas investigações: a política internacional. Nesse intuito, ele define os principais determinantes da sociedade internacional. Ele pressupõe que há dois fatores principais na base da sociedade internacional: a multiplicidade das nações e seu antagonismo. Esses fatores podem ser explicitados na forma de proposições ontológicas. A primeira delas aponta para as entidades-unidades políticas básicas do sistema internacional:

- TOP9: Os Estados-nação são as entidades básicas do mundo político internacional.

Ainda que, na concepção de Morgenthau, a entidade básica, do ponto de vista do sistema internacional, seja o Estado-nação, ele a considera como um construto tanto político quanto teórico, com dimensões claramente históricas – em vez de uma coisa empírica determinante da natureza do sistema internacional –, pois as unidades verdadeiramente existentes, isto é, que constituem a ontologia política, são os indivíduos:

A nation as such is obviously not an empirical thing. A nation as such cannot be seen. What can be empirically observed are only the individuals who belong to a nation. Hence, a nation is an abstraction from a number of individuals who have certain characteristics in common, and it is these characteristic that make them members of the same nation (Morgenthau, 1967, p.97).

O Estado-nação é o resultado de uma solução tanto racional como natural para o problema de como alcançar uma paz duradoura entre agrupamentos de entidades com

as características descritas anteriormente, ou seja, num estado natural que é um estado de guerra.

A segunda pressuposição básica do sistema internacional é a que identifica as propriedades essenciais das entidades, fazendo uso novamente da idéia de agregação mencionada acima, como:

- TOP10: O atributo ou propriedade essencial dos Estados-nação, como agregados e membros do sistema internacional, é o interesse definido em termos de poder.

Isso significa que as nações aspiram ao poder e buscam alcançá-lo. Os Estados relacionam-se, em nível internacional, por meio de atitudes de poder. Nas palavras de Morgenthau, o atributo essencial desses construtos teóricos em suas relações é semelhante ao dos indivíduos, ou seja:

It cannot be denied that throughout historic time, regardless of social, economic, and political conditions, states have met each other in contests for power (Morgenthau, 1967, p.31).

Desse aspecto essencial das relações entre as entidades básicas do sistema internacional que são os Estados, pode-se afirmar a respeito da política internacional que:

[...] the aspiration for power being the distinguishing element of international politics, as of all politics, international politics is of necessity power politics (Morgenthau, 1967, p. 29).

Como o sistema internacional é formado de associações humanas, os Estados-nação, seu estado de natureza é determinado pelos interesses opostos e conflitantes regidos por relações de poder, portanto um estado de guerra. Com isso podemos definir que:

- TOP11: O estado de natureza do sistema internacional é um estado de guerra ou de ameaça de guerra permanente.

Como a natureza das relações humanas mais básicas é de interesses opostos e conflitantes, e isso é um elemento necessário e permanente das relações entre todas as associações humanas, ela é em particular a natureza das relações entre os Estados-nação enquanto agrupamento de indivíduos. Por essa razão, o estado de natureza para o sistema das nações não é um estado de paz duradoura, mas um estado de guerra ou de ameaça permanente de guerra. A diferença com a situação doméstica é que aqui ainda não se resolveu o problema de como alcançar a paz duradoura. Essa perspectiva de Morgenthau sobre a natureza das relações internacionais é apoiada por inúmeras passagens, como esta em que ele afirma, por analogia com as relações no nível doméstico, que:

[...] the essence of international politics is identical with its domestic politics. Both domestic and international politics

are a struggle for power, modified only by the different conditions under which this struggle takes place in the domestic and in the international spheres (Morgenthau, 1967, p. 32).

Simultaneamente à sua manifestação exemplar de realismo político, Morgenthau oferece considerações metodológicas úteis sobre como desenvolver uma heurística em política internacional. Como podemos ver, para ele, o recurso à analogia com a esfera doméstica parece ser uma ideia metodológica reguladora central no campo da política internacional. Na verdade, Morgenthau quer transferir para o campo internacional o sucesso das estratégias adotadas no campo da política doméstica por Hobbes para resolver o problema de proporcionar segurança a uma sociedade. Isso significa que ele precisa, antes de tudo, garantir a legitimidade dessa transferência. A melhor maneira é começar por estabelecer uma homogeneidade entre esses dois campos. Ele não se cansa de fazê-lo, como nesta outra passagem:

In view of this ubiquity of the struggle for power in all social relations and on all levels of social organization, is it surprising that international politics is of necessity power politics? And would it not be rather surprising if the struggle for power were but an accidental and ephemeral attribute of international politics when it is a permanent and necessary element of all branches of domestic politics? (Morgenthau, 1967, p.33).

Porém, se é fácil e compreensível atribuir propósitos a indivíduos, é no mínimo estranho atribuir propósitos a coisas. Ainda assim, pode-se, por analogia, falar do Estado como se fala de um indivíduo, desde que se mantenha a ideia de que o Estado é identificado com o grupo ou o indivíduo relevante na sua condução (o grupo dirigente e a burocracia tomados como os formuladores dos interesses do Estado), ou ainda com o agregado dos indivíduos que o compõem. Mantida essa advertência, é possível generalizar as analogias e permitir uma liberdade na maneira antropomórfica de falar sobre o Estado, e conseqüentemente transferir para o Estado a teoria do comportamento e da ação do indivíduo. Assim, os Estados-nação, por analogia com os indivíduos, agem também no sentido de satisfazer seu auto-interesse. Mas, como afirmamos anteriormente, para Morgenthau o Estado-nação é um construto teórico e não uma realidade política, e, além disso, só tem sentido falar de propósito para indivíduos. Dessa forma, o comportamento do Estado é o comportamento do grupo relevante que o representa ou do agregado dos indivíduos que o compõem. Com isso pode-se dizer, com respeito ao comportamento do Estado, que:

- TOP12: As nações comportam-se com o propósito de aumentar seu atributo essencial, que é o interesse definido

em termos de poder.

Levando ainda mais fundo essa analogia com o indivíduo e com a política doméstica, podemos atribuir racionalidade ao comportamento do Estado presumindo como núcleo da teoria da ação do estado um modelo de comportamento segundo o qual:

- TOP13: As nações comportam-se racionalmente na realização de seus interesses.

E comportamento racional para Morgenthau significa aqui, como antes para o indivíduo, que:

- TOP14: Os Estados-nação comportam-se uns em relação aos outros sempre no sentido de maximizar seu auto-interesse.

Esse é o princípio da racionalidade ao qual se encontra submetida à ação do Estado, que Morgenthau toma por analogia com o comportamento racional das unidades individuais. Novamente, é importante lembrar que racionalidade significa que a ação é precedida de um julgamento, processo de decisão, na forma de um cálculo de poder. A ideia desse cálculo de poder vai ficar mais clara quando definirmos no que consiste poder e quais são suas dimensões.

A epistemologia política

Uma vez definidos os objetivos e valores que delineiam tanto os propósitos quanto as características da concepção do realismo político, o que foi feito em outro artigo (Chiappin, 1995, 2009) a organização teórica requer que se estabeleçam as condições e restrições sob as quais esses objetivos devem ser realizados. Parte dessas restrições foi introduzida e expressa por meio das teses ontológicas, que definem e restringem as entidades do mundo político. A outra restrição é imposta pelas considerações acerca do conhecimento do mundo político. As considerações epistemológicas impõem outras restrições à busca daqueles objetivos, uma vez que exigem um determinado tipo de conhecimento, que há de fornecer os meios para elaborar uma tecnologia ou mecânica social com vistas à realização dos fins propostos pela axiologia. O propósito da presente seção é discutir as principais proposições referentes à natureza do conhecimento político segundo Morgenthau. Epistemologia política é a denominação possível para o conjunto dessas proposições acerca da natureza do conhecimento do mundo político. Contudo, não se pode iniciar a discussão sobre essa natureza sem especificar os componentes básicos desse conhecimento.

É possível notar claramente que a unidade epistêmica da concepção realista é a teoria, no caso a teoria da política

internacional. Apontaremos que essa teoria assenta-se, em última instância, numa teoria psicológica da natureza humana ou do indivíduo, no sentido hobbesiano². Com respeito ao objetivo dessa unidade epistêmica, podemos dizer que ela pretende descrever, explicar e prever fenômenos e eventos políticos. Quanto aos seus principais componentes, pode-se afirmar que, por exemplo, a lei tem papel de destaque. Ela exprime as regularidades no domínio da política. As proposições epistemológicas correspondentes são as que afirmam, entre outras coisas, que o mundo político é regido por leis e que essas leis são objetivas, portanto independentes das características daquele que as conhece, uma vez que satisfazem os cânones da lógica e da experiência. Em termos explícitos, elas podem ser afirmadas na seguinte ordem.

A primeira proposição epistemológica deve afirmar a natureza da unidade epistêmica do realismo, que é a teoria, como forma de organização do conhecimento político:

- TEP0: A teoria é a forma básica de organização do conhecimento em política internacional e seu objetivo é o de proporcionar descrições, explicações e predições de fenômenos políticos, bem como de regularidades e padrões no mundo político³.

Em seguida, fica definido que um componente importante do mundo político é a existência de regularidades entre os fatos e fenômenos políticos e que elas constituem leis objetivas. A ênfase necessária sobre esse aspecto pode ser obtida identificando-o como uma tese epistemológica:

- TEP1: O mundo político é governado por leis objetivas.

Esse reconhecimento de regularidades no mundo das relações políticas tem seu correspondente no domínio da teoria quando se estabelece que um dos elementos do conhecimento político seja a lei com a qual as teorias são construídas:

- TEP2: Um dos componentes básicos do conhecimento político são as leis que exprimem as regularidades que existem no mundo político.

Ao lembrar que a estratégia aqui seguida é a de elaborar uma concepção que se opõe ao idealismo, que fracassou em formular soluções para o problema da paz devido aos muitos erros advindos de seu enfoque subjetivista da política, pode-se perceber que essa tese tem uma importância toda particular. Ela determina que as leis do mundo político sejam objetivas, portanto independentes das características subjetivas de quem as estuda, de juízos e valores subjetivos frequentemente apoiados em preconceitos e wishful thinking. Baseado

nessa crença na natureza objetiva das leis, Morgenthau estabelece que elas legitimem a construção de uma teoria científica e racional da política, em oposição ao idealismo. O objeto dessa teoria científica e racional da política será exatamente o estudo dessas leis e o uso delas para descrever, explicar e prever fenômenos políticos, e em seguida resolver os problemas práticos da política.

A segunda proposição do realismo político de Morgenthau⁴ sobre a natureza do conhecimento político afirma a origem e natureza dessas leis, que são aquelas relacionadas com a natureza da entidade política fundamental do mundo social, o indivíduo:

- TEP3: As leis que governam o mundo político têm suas raízes na natureza humana.

Como diz Morgenthau:

Political realism believes that politics, like society in general, is governed by objective laws that have their roots in human nature (Morgenthau, 1967, p.4).

Esse aspecto da concepção de Morgenthau alinha-o com aqueles para quem o homem constrói a sociedade e é possível explicar seu comportamento nesta última pela determinação das leis que se encontram em sua natureza. Portanto, as razões para explicar a guerra e como alcançar a paz duradoura devem ser procuradas, em última instância, na natureza e no comportamento humano. Consequentemente, pode-se reafirmar que o modelo de Morgenthau é hobbesiano e não rousseauiano. Mas a visão dessa natureza humana pode ser rotulada como pessimista no sentido de que, para o realista, ela é perene e não passível de ser alterada em sua natureza essencial que é o interesse definido em termos de desejo de poder. É nesse aspecto que ele parece localizar a razão ou causa que faz do estado de natureza um estado de guerra. Como será visto a solução para a paz não se encontra no uso da educação, como acreditam os idealistas, para quem a natureza humana é infinitamente maleável. Morgenthau adota essa mesma tese como a essência da natureza humana e das interações entre os indivíduos, e, no agregado, da relação entre os grupos sociais, e, finalmente, no macroagregado das relações internacionais, na relação entre as nações (Morgenthau, 1967, p. 3; p.26-27; p.31).

Retornando à descrição presente, com a clivagem do mundo político em relação ao mundo social Morgenthau desenvolve as condições para construir o mundo político como esfera autônoma, com base no conceito de indivíduo como unidade epistêmica fundamental do mundo político, na propriedade essencial do indivíduo que é seu interesse definido em termos poder, na agregação dessas unidades com as mesmas características para a construção de

construtos teóricos como o Estado-nação, na construção da idéia de que as leis que governam o mundo político são leis objetivas da natureza humana.

No realismo político de Morgenthau, o objetivo de definir e investigar a esfera do mundo político é parte do objetivo maior de resolver o problema de como alcançar a paz duradoura, bem como de traçar políticas práticas efetivas para realizar esse propósito. Para a realização bem-sucedida desse fim, a concepção realista requer que tanto a explicação de como alcançar esse fim quanto a política aplicada para tanto sejam feitas segundo os critérios da racionalidade e da experiência⁵. Pela importância que dou a esse ponto na análise dessa concepção, identifiquei esse compromisso como uma tese axiológica com funções restritivas. Isso significa que, para Morgenthau, a investigação dos fatos políticos, assim como o uso de seus resultados para realizar o fim supremo, deve ser feita segundo os cânones da racionalidade e da cientificidade. Contudo, essa tese, que pode ser interpretada como expressão dos valores com os quais a concepção está comprometida, pode também ser expressa no nível epistemológico, no qual se impõem as características que se espera do conhecimento político. Além disso, a maneira como o conhecimento dos fatos políticos se relaciona com o objetivo de alcançar o fim supremo é também racional e científica. Portanto:

- TEP4: A natureza do conhecimento do mundo político deve ser racional e científica, assim como devem ser racionais e científicas as relações entre os fatos políticos e o objetivo de buscar, alcançar e preservar a ordem e a paz no mundo de maneira duradoura.

Como afirmei na primeira tese axiológica, segundo Morgenthau a unidade epistêmica escolhida, com a qual se procura representar o conhecimento do mundo político, é a teoria, cuja função é, em primeiro lugar, descrever o mundo político – que não deve ser considerado a priori e abstratamente, mas de maneira empírica e pragmática – e, em segundo lugar, tentar proporcionar explicações para os fenômenos políticos. Como Morgenthau pretende que a política seja encarada como ciência, a teoria deve ser julgada segundo critérios que ele chama de racionais e científicos, ao dual teste da razão e da experiência (Morgenthau, 1967, p.4). A fim de caracterizar esses aspectos epistemológicos de sua concepção, transformemos tais formulações numa tese epistemológica de acordo com a qual a unidade epistêmica básica da política, a teoria, deve estar sujeita ao teste da lógica e da experiência. Com essa exigência, Morgenthau persegue sua estratégia de formular uma concepção que se opõe ao idealismo. Com a idéia de uma teoria política racional e científica, evitam-se ou controlam-se as especulações puras sobre a natureza da política. A tese afirma que:

- TEP5: A teoria política deve estar submetida aos critérios da lógica e da experiência. Ela deve ser racional e científica.

Para Morgenthau, o conhecimento político é organizado como teoria pura e, portanto, satisfaz os cânones da racionalidade e cientificidade. A satisfação desses critérios requer que a teoria política seja construída em termos de conceitos passíveis de receber definições operacionais pelas quais possamos associar a elas magnitudes que tornem possível construir um cálculo. Em particular, esse é o caso do principal conceito dessa teoria da política internacional: o conceito de interesse em termos de poder. As restrições epistêmicas do realismo político exigem que o conceito de poder seja um conceito operacional, portanto um conceito mensurável. É em torno desse conceito mensurável que a teoria política deve ser construída como ciência autônoma. Mais detalhadamente, esse objetivo é realizado pelo estabelecimento, definição e delimitação do domínio político e da natureza do conhecimento desse domínio, o que é feito por meio da identificação de suas entidades, conceitos, leis, teorias e métodos. A implementação da tese axiológica TAFP1.1, que afirma esse propósito de Morgenthau, tanto na parte que consiste em opor-se ao idealismo quanto na parte de construir uma teoria política pura, requer, como estratégia, que o domínio autônomo da política seja investigado de maneira racional e científica, em particular o domínio da política internacional, ou, como quer Morgenthau, a política externa. Portanto, pode-se afirmar como uma tese epistemológica que a objetividade e a autonomia da política baseiam-se na exigência de que:

- TEP5.1: O domínio da política deve ser constituído como uma teoria científica e racional, em particular o da política internacional e da política aplicada associada a ela, a política externa.

Nessa ênfase dada à racionalidade e à cientificidade como elementos da sua demarcação da teoria política em relação ao idealismo, encontram-se compromissos ainda mais profundos, assim como um estilo de pensar que pode ser expresso na elaboração do que ele entende por uma teoria racional e científica. Aqui o adjetivo “racional” significa que a teoria deve apresentar-se como um sistema conceitual constituído de definições operacionais e que satisfaz os critérios de consistência, organização, precisão conceitual etc., enquanto “científico” parece ser interpretado como consistência e adequação aos fatos:

It [a teoria] must meet a dual test, an empirical and a logical one (Morgenthau, 1967, p.4).

Portanto, a teoria política não deve comprometer-se apenas com sistemas conceituais, que satisfazem apenas o

critério lógico da consistência, como é o caso do idealismo, mas deve satisfazer também as exigências da consistência e adequação com os fatos. As considerações sobre política, e em particular sobre política internacional, não devem assentar apenas sobre o exame de uma massa de dados que permanecem desconectados e ininteligíveis pela ausência de um mapa teórico que introduza ordem e significado em seu conjunto. Assim, a crítica ao idealismo não pode ser confundida com o apelo a um empirismo radical sobre uma massa amorfa de dados. Ao contrário, para Morgenthau, uma verdadeira teoria política deve exigir que os dados sejam organizados em sistemas conceituais e racionais – ou seja, em sistemas que satisfaçam as exigências de organização e precisão conceitual, portanto dotados de consistência lógica – e depois ajustar esse sistema aos fatos. A combinação desses dois aspectos, o teórico e o empírico, como testes para a teoria da política constitui uma novidade na teoria da política internacional e define-a como racional e científica. Mas a teoria da política, enquanto forma de organização do conhecimento político, deve proporcionar esses recursos, o que permitirá explicar os fenômenos políticos e avaliar objetivamente a ação política a partir dessas explicações. Como se considera que os agentes principais do mundo político, os indivíduos e os agrupamentos de indivíduos tal como os Estados-nação, comportam-se racionalmente seguindo um modelo de comportamento racional, e, portanto agem em consequência de processos de decisão baseados em cálculos de poder, os formuladores das políticas práticas puras devem utilizar esses recursos para avaliar e selecionar as ações a serem executadas. Logo, a primeira característica de uma teoria da política prática seria que ela deve se apresentar como uma teoria da escolha racional. O núcleo da preocupação de Morgenthau parece ser exatamente fazer da política externa uma teoria (no caso aplicado) avaliada por cânones científicos. É nesse sentido que a apresentação da política externa como uma teoria da escolha racional deve ser interpretada. Assim, atrevemo-nos a afirmar como uma tese epistemológica que Morgenthau prenuncia a estrutura de uma teoria da escolha racional para a formulação de políticas externas:

- TEP5.2: A política prática pura é uma teoria da ação política que deve ser conduzida segundo processos de escolha racional.

Todavia, para Morgenthau a noção de escolha racional é possível por ser baseada num cálculo, no caso num cálculo de poder. A convergência das considerações de Morgenthau sobre a política como ciência para finalmente fazer da política externa uma teoria baseada em escolhas racionais começou com a escolha da essência da unidade política: o interesse. É o interesse da unidade política que define em que vão consistir as preferências e propósitos dessa unidade. Em seguida, Morgenthau é levado à escolha

do atributo da unidade política, que deve ser tal que se relacione com os propósitos dessa unidade, permitindo que ele seja utilizado para avaliá-los. Nisso se encontra a justificativa da escolha do atributo do poder como aquele mais adequadamente relacionado aos propósitos dos interesses da unidade política, uma vez que o atributo poder, por meio de sua capacidade, permite avaliar a possibilidade dos propósitos de interesse do agente ser realizados ou não. Porém, a avaliação do atributo poder depende da possibilidade de medi-lo. Como sabemos, a medida é uma escala quantitativa usada para descrever níveis relativos de um atributo. Uma reflexão sobre a questão da mensuração dos conceitos mostra que a medida deve ter

Para alcançar a paz duradoura, a concepção realista requer que tanto a explicação de como alcançar esse fim quanto a política aplicada para tanto sejam feitas segundo os critérios da racionalidade e da experiência.

uma alta correlação com o atributo que ela descreve. Disso segue-se uma série de diretrizes que justificam a escolha do atributo poder como o mais adequado para avaliar o termo aparentemente subjetivo que constitui a essência do político: o interesse. Considerando a possibilidade de proporcionar as condições de medir tal atributo, tem-se à disposição do formulador de políticas um conjunto de valores numéricos com os quais se podem fazer cálculos. Dessa forma, podemos afirmar, completando a tese anterior, que:

- TEP5.3: A escolha racional da ação política é aquela conduzida pelo cálculo de poder.

Assim, temos uma combinação completa da noção da unidade política dotada de comportamento racional com a da racionalidade como cálculo para a avaliação de ações políticas. No entanto, essa política externa com estrutura de escolha racional, no modelo de Morgenthau, é aprofundada à imagem dos modelos de economia⁶, e o cálculo do poder é postulado como minimização dos riscos envolvidos nas consequências das ações políticas e maximização dos seus benefícios⁷:

- TEP5.4: O cálculo consiste em minimizar os riscos e maximizar os benefícios associados às consequências das ações políticas disponíveis.

Esse critério do cálculo de poder é o mais adequado para representar e tornar racional e objetiva a manipulação das principais virtudes da política: a prudência e o sucesso das ações. O ponto importante a notar aqui é que essa possibilidade de avaliação racional das consequências

das ações políticas em termos de cálculo de poder está articulada com a exigência de construir uma teoria científica e racional tanto da política internacional quanto da política aplicada (a política externa). Além disso, a relação entre a exigência de fazer da política uma teoria científica e racional e a de construir uma teoria da escolha – portanto uma teoria racional, que operacionaliza a avaliação das ações políticas decorrentes da formulação de política prática (política externa) – a partir de uma teoria da política (por exemplo, da política internacional) depende, para poder ser levada a cabo, da possibilidade de elaborar os meios de medir o poder dos agentes. Depende, portanto, do conceito de poder ser um conceito mensurável. É precisamente esse aspecto que constitui um dos elementos fundamentais de uma teoria realista da política internacional: a exigência de elaborar uma medida do conceito de poder. Todas as teorias realistas deveriam tratar desse aspecto, mas poucas o fazem. Um exemplo paradigmático dessa preocupação e de como ela deve ser conduzida é o de Cline⁸.

Como mencionado, para Morgenthau a teoria da política internacional pura centra-se na política externa. Com base nessas considerações anteriores, ele faz duras críticas à maneira tradicional de construir e elaborar políticas externas, as quais não são teorias, nem são baseadas em teorias da política internacional que satisfaçam as exigências de racionalidade e cientificidade. O exemplo desse tipo tradicional de política externa é dado pela política externa calcada sobre a concepção idealista do sistema internacional, que constituiu o quadro teórico usado para formular políticas externas no entre-guerras. Para ele, tais políticas externas tradicionais eram obra mais de artesãos que de cientistas. Nisso se encontra uma das razões do seu fracasso em construir uma solução para o problema da paz duradoura. A Segunda Guerra eclode no meio de políticas externas conduzidas no quadro do idealismo.

Nessa linha, pode-se ver que um elemento importante da concepção da política internacional de Morgenthau é seu compromisso com a crença de que uma política externa, isto é, uma estratégia de formulação de política externa, só é legítima e adequada se for formulada a partir de uma fundamentação teórica da política internacional, ou seja, a partir de um quadro teórico que explique como funcionam e de que modo atuam as forças que determinam as relações políticas, portanto de poder, entre as unidades políticas, e não a partir do exame de uma massa amorfa de dados:

[...] yet examination of the facts is not enough. To give meaning to the factual raw material of foreign policy, we must approach political reality with a kind of rational

outline, a map that suggests to us the possible meanings of foreign policy (Morgenthau, 1967, p.5).

Avançando um pouco mais, uma teoria da política internacional que satisfaz esses cânones de cientificidade e racionalidade constitui uma base fundamental para construir e formular políticas externas, como escolhas racionais a partir das quais se pode tanto descrever, explicar e prever ações políticas cujas consequências poderiam ser avaliadas empiricamente e racionalmente, quanto,

Para o idealista, a ética em abstrato julga a ação por sua conformidade com a lei moral, ao passo que a ética política, utilizada pelo realista, julga a ação por suas consequências políticas sob o prisma da prudência, e não em critérios calcados em juízos subjetivos.

num processo de inferência retroativa, utilizar o quadro teórico para interpretar quais são os verdadeiros propósitos de políticas externas a partir da análise das consequências das ações políticas tomadas pelos formuladores e agentes dessas políticas externas. É nesse contexto que interpreto esta passagem:

It [o realismo] assumes that the character of a foreign policy can be ascertained only through the examination of the political acts performed and of the foreseeable consequences of these acts. Thus we can find out what statesmen have actually done, and from the foreseeable consequences of their acts we can surmise what their objectives might have been (Morgenthau, 1967, p.4).

Por esses critérios de racionalidade e cientificidade, que fazem da política externa uma escolha racional, pode-se avaliar e neutralizar as consequências, possivelmente desastrosas, da adoção de ações políticas que, por serem baseadas no idealismo, são obtidas de princípios abstratos e distantes da ordem política real. É exatamente por isso que as ações políticas elaboradas no quadro do idealismo têm, segundo Morgenthau, pouca possibilidade de serem bem-sucedidas. Essa crença do idealismo pode satisfazer os critérios lógicos de consistência, mas certamente não satisfaz os da consistência e adequação aos fatos.

No entanto, podemos dizer que, mesmo presumindo hipoteticamente que as teorias da política internacional satisfaçam os critérios epistemológicos de racionalidade e cientificidade, o conhecimento que essas teorias nos fornecem das leis objetivas do mundo político é apenas um conhecimento aproximado, interpretado e, portanto, imperfeito:

Realism, believing like it does in the objectivity of the laws of politics, must also believe in the possibility of developing a rational theory that reflects, however imperfectly and one-sidedly, these objective laws (Morgenthau, 1967, p.4).

Pode-se afirmar, portanto, na forma de uma tese epistemológica, que o conhecimento político real que temos das leis, por meio da teoria da política, é apenas imperfeito:

- TEP6: O conhecimento que a teoria política proporciona das leis objetivas do mundo político é apenas indireto e imperfeito.

Esse fato é importante também em relação ao idealismo, que tentava conhecer a natureza da política como ela é e, por essa razão, pretendia construir a sociedade da paz perpétua aqui e agora. Na TEP6 temos a principal razão pela qual Morgenthau rejeita a solução idealista: a teoria política nos fornece apenas um conhecimento imperfeito das leis objetivas do mundo político. Portanto, a solução ideal da paz perpétua não parece ajustar-se à sociedade atual. A sociedade ideal da paz perpétua só pode ser alcançada ao longo de um processo histórico que, por levar em conta a natureza dos interesses opostos e conflitantes das nações, nos conduz a um conhecimento cada vez mais preciso e perfeito das relações políticas. Para conhecer esse mundo político, mesmo de modo imperfeito, Morgenthau quer fazer da política uma teoria científica e, para isso, aplica o mesmo princípio da autonomia que Galileu aplicou à física e Descartes à ciência em geral, para separá-las da religião. Ele procura transformar a política numa área autônoma independente da ética, moral, religião, economia etc.

Nessa mesma linha, minha tese acerca da proposta alternativa de Morgenthau ao idealismo não significa, contudo, que ele rejeita totalmente a proposta idealista. Na verdade, ele a transforma numa teoria ideal capaz de ser implementada numa sociedade ideal. Essa proposta ideal não funcionaria como base de qualquer teoria da política internacional para ser aplicada à sociedade atual, pois seria totalmente inadequada como meio de gerar diretrizes e legitimar a elaboração de políticas externas imediatas, uma vez que se encontra distante da realidade da natureza humana e dos fatos da sociedade internacional. No entanto, o conhecimento imperfeito da sociedade internacional, na visão do realista, aperfeiçoa-se segundo uma dinâmica, regida pelos cânones da racionalidade e cientificidade, do crescimento aproximativo do conhecimento, que poderia conduzir o conhecimento político até um fim transcendente que representaria um conhecimento pleno ou suficiente do mundo político. Dentro dessas diretrizes do pensamento de Morgenthau sobre a dinâmica do conhecimento do

mundo político, o idealismo poderia aparecer como um fim transcendente, uma idéia reguladora que ajuda a construir uma sociedade internacional capaz de resolver o problema da paz perpétua. Contudo, esse fim transcendente do idealismo teria como modelo a generalização da solução hobbesiana para o problema de explicar como a paz é possível a partir de um estado de natureza definido como resultado de unidades agindo com interesses opostos e conflitantes. Esse ajuste do realismo com o idealismo torna-se possível pela adoção de uma política externa racional de aproximação gradual e sucessiva dos ideais do idealismo, monitorada pelas diretrizes do realismo, que consistem em levar em conta a natureza real dos agentes políticos orientados pelo interesse avaliado em termos

A convergência das considerações de Morgenthau sobre a política como ciência para finalmente fazer da política externa uma teoria baseada em escolhas racionais começa com a escolha da essência da unidade política: o interesse.

de poder. Aprofundo esse aspecto abaixo ao falar da tese epistemológica da convergência, que caracteriza o modelo de dinâmica social adequado para a solução do problema da paz no contexto da proposta de Morgenthau.

Outra tese epistemológica concernente à questão da natureza do conhecimento político e complementar à que afirma a imperfeição do conhecimento proporcionado pela teoria política é a seguinte:

- TEP7: O realismo quer que a teoria do mundo político seja tão fiel quanto possível ao mundo político.

Como afirma Morgenthau sobre o que se espera de uma teoria política realista:

Political realism wants the photographic picture of the political world to resemble as much as possible its painted portrait (Morgenthau, 1967, p.8).

Isso significa que o realista político é realista no sentido epistemológico do termo, ou seja, entre outras coisas, ele acredita que os termos da teoria devem referir-se às entidades ou coisas do mundo e que aceitar uma teoria como adequada é aceitá-la como verdadeira ou aproximadamente verdadeira. Isso não quer dizer, no entanto, que os conceitos fundamentais do realismo, como o de interesse definido em termos de poder, são dotados de um significado fixo. Ele aceita que os modelos das entidades últimas, como os átomos na ciência, devem ser definidos pela determinação histórica da investigação científica. O atributo das entidades básicas, o interesse, é da essência da

política e, nesse sentido, não é afetado pelas circunstâncias espaço-temporais, mas as suas determinações específicas dependem das circunstâncias históricas e geográficas. Além do mais, toda teoria do fenômeno é sempre uma interpretação do fenômeno, portanto, que os dados puros da política não existem, mas apenas, os dados teóricos, ou interpretados. Essa é a metáfora de Morgenthau de que a teoria é uma pintura e não uma fotografia, no sentido, de que com a teoria vem à interpretação teórica, em particular, que todo fenômeno político é o resultado de um conflito de interesse uma vez que o interesse é o elemento essencial do indivíduo político e o conceito que define a política como uma esfera autônoma independente de qualquer outra.

Nesta sequência de teses sobre a natureza do conhecimento político, é importante introduzir uma tese epistemológica que determina a natureza de um dos principais recursos metodológicos de Morgenthau para construir a política como ciência: a analogia. Esse recurso é introduzido na construção das principais características da teoria da política internacional com o objetivo de determinar a natureza da política externa. A política internacional, no enfoque de Morgenthau, é feita em boa parte por analogia com a política doméstica. Portanto, é importante mencionar que, para Morgenthau:

- TEP8: A essência da política internacional é idêntica à da política doméstica.

Morgenthau faz da analogia com a solução do problema da paz doméstica um recurso heurístico para o problema de alcançar a paz duradoura no sistema internacional. Essa tese é apenas uma reafirmação das outras teses sobre a natureza do fenômeno político. No entanto, por tratar-se de uma tese que fundamenta diretamente a legitimidade do intercâmbio metodológico de informações entre as duas áreas, sua explicitação compensa a redundância. Essa legitimidade permitirá recorrer aos mesmos recursos usados no nível doméstico para resolver problemas políticos no nível internacional. Ainda é preciso lembrar que a diferença entre essas duas áreas é apenas de grau, não de espécie (Morgenthau, 1967, p.36). Morgenthau deixa claro seu uso da analogia com a política doméstica quando afirma:

[...] the essence of international politics is identical with its domestic counterpart. Both domestic and international politics are a struggle for power, modified only by the different conditions under which this struggle takes place in the domestic and in the international spheres (Morgenthau, 1967, p.32).

A maioria das teses discutidas anteriormente forma um sistema de condições que minam a legitimidade do

idealismo como uma boa teoria da política internacional, dado que, no mundo político pautado pela manifestação de interesses opostos e conflitantes, os princípios morais por si só nunca poderiam ser plenamente realizados. Há uma inadequação entre os princípios morais abstratos do idealismo e a natureza real dos conflitos humanos. No entanto, Morgenthau pressupõe o idealismo como uma teoria ideal, que não serviria de base para uma política internacional e externa, mas funcionaria como

O conceito de poder pode ser definido de tal modo que dizer que A tem poder político sobre B significa dizer que A é capaz de controlar certas ações de B por meio de sua influência sobre B.

um fim último, transcendente, para o qual apontaria a dinâmica histórica, governada por forças que o realismo político reflete mais fielmente. Dessa forma, presumo hipoteticamente que Morgenthau esteja comprometido com uma dinâmica histórica do sistema internacional, que pode ser levado de maneira racional à realização de um fim último expresso pela teoria ideal do idealismo, uma paz perpétua kantiana (Kant, 1967, p. 50-53):

- TEP9: É possível construir um Estado internacional no qual se realiza um equilíbrio estável e permanente, portanto uma paz perpétua.

Dessa forma, admito que Morgenthau elabore uma construção teórica para explicar como alcançar a paz duradoura, e que um elemento fundamental dessa construção é a crença na possibilidade da construção de uma sociedade ideal, aquela de um mundo de paz duradoura mantida pela observação dos princípios abstratos éticos do idealismo. Essa sociedade ideal é a de um Estado mundial. Nessa linha, afirmo uma tese epistemológica complementar à da possibilidade da construção de um Estado mundial e capaz de proporcionar diretrizes de política externa para solucionar o problema de como alcançar a paz perpétua. A junção dessas duas teses forma um modelo convergentista:

- TEP10: Não há possibilidade de paz internacional permanente sem um Estado mundial.

Nas palavras de Morgenthau:

Our analysis of the problem of domestic peace has shown that the argument of the advocates of the world state is unanswerable: there can be no permanent international peace without a state coextensive with the confines of the political world. The question to which we now must direct our attention concerns the manner in which a world state can be created (Morgenthau, 1967, 491).

Portanto, a solução de Morgenthau para o problema da paz duradoura é a possibilidade da construção de um Estado mundial à semelhança do que foi construído para resolver o problema da paz doméstica. Pode-se ver na sequência do desenvolvimento de seu raciocínio analógico que Morgenthau se torna taxativo quanto à estratégia de solução: ela deve ser semelhante à do problema doméstico.

Assim, em outra tese epistemológica, afirmo a verdadeira natureza da solução proposta por Morgenthau como uma combinação do realismo com o idealismo. A solução idealista da paz perpétua por meio de um Estado mundial é aceita só em parte por Morgenthau⁹. Embora ele concorde com o idealismo que a solução para a paz perpétua deve ser alcançada por meio da construção de um Estado mundial, ele discorda quanto à possibilidade da sua construção atual.

Enquanto realista ele reivindica a construção e realização do Estado mundial através um longo processo histórico que leva em conta a verdadeira natureza das relações humanas:

- TEP11: A paz perpétua só é possível com o Estado mundial buscado ao longo de um processo histórico conduzido por meio de uma política realista que leve em conta a natureza dos interesses opostos e conflitantes das unidades de poder.

Essa tese epistemológica reflete um novo elemento crucial: a solução do problema da paz perpétua é uma trajetória histórica, portanto uma solução dinâmica. Esse elemento que torna claro as características mais fortes dessa solução dinâmica é expresso por uma tese epistemológica que, junto com as últimas, define um modelo de convergência para a história das relações internacionais. Essas últimas teses epistemológicas definem as relações internacionais como um processo histórico sujeito a uma dinâmica convergentista que o conduz ao fim desejado, que é o Estado mundial. Essas teses epistemológicas definem o que chamo de um modelo de convergência para a história, que descreve o desenvolvimento e a dinâmica da sociedade internacional em direção ao fim desejado. A nova tese pode ser afirmada da seguinte maneira:

- TEP12: A dinâmica do sistema internacional deve ser conduzida com o objetivo de alcançar a paz duradoura de maneira gradual, chegando ao Estado mundial por aproximações sucessivas, mediante o equilíbrio dos interesses e a resolução dos conflitos. Essa aproximação gradual pressupõe como um passo intermediário importante a criação de uma comunidade mundial.

Essa interpretação do processo histórico das relações internacionais e sua manipulação racional remetem à concepção de Kant de uma história universal e à sua

proposta da paz perpétua. Além disso, podemos nos remeter também à concepção de Hegel da história. No aspecto da interpretação da racionalidade da solução para o problema da paz, podemos dizer que, enquanto a proposta de Morgenthau corresponde a de um problema de otimização dinâmica, a proposta dos idealistas corresponde a um problema de otimização estática. Em termos de teoria da escolha racional, podemos dizer que a proposta dos idealistas da construção imediata de um Estado mundial baseado em princípios morais universais corresponde ao problema de escolher um valor numérico que resolve um problema de otimização estática, enquanto a escolha da trajetória histórica que leva ao Estado mundial corresponde à escolha de uma trajetória que resolve um problema de otimização dinâmica.

Morgenthau aponta as limitações da solução imediata para o problema da paz e defende a necessidade de uma

Como a escolha racional da ação política é aquela conduzida com base em um cálculo de poder, uma teoria realista da política internacional deve elaborar uma medida do conceito de poder.

trajetória histórica que contemple a verdadeira natureza das relações entre as entidades políticas:

To improve the world one must work with those forces inherent to human nature and not against them. This being inherently a world of opposing interests and of conflict among them, moral principles can never be fully realized, but must at best be approximated through the ever temporary balancing of interests and the ever precarious settlement of conflicts (Morgenthau, 1967, p.3).

Com estas últimas teses epistemológicas, fornecem-se os traços e contornos finais que visam completar e organizar o quadro montado para formar um modelo de convergência, que define a dinâmica do desenvolvimento político da sociedade internacional, como estratégia de busca da solução do problema do equilíbrio estável e da paz duradoura. Esse modelo é a combinação do realismo com o idealismo pela aceitação da proposta kantiana como um fim a ser alcançado ao longo de um processo histórico administrado por políticas compatíveis com as leis e fatos que descrevem a verdadeira natureza humana e a sociedade internacional. O elemento do realismo implementa a busca dessa solução trabalhando junto com as forças reais do mundo político – forças de interesses conflitantes, e não harmonia dos interesses, como pensam os idealistas. O elemento idealista é a crença num Estado de paz perpétua. Por conseguinte, o problema deve deslocar-se para a questão de como criar o Estado mundial. Quais

são as estratégias a serem seguidas para que tal fim seja realizado?

Estas últimas teses da concepção normativa da política internacional afirmam o modelo da dinâmica do sistema internacional como um modelo de convergência e não, por exemplo, um modelo revolucionário ou por conquistas. Essas teses são extremamente importantes, pois é em torno delas que as estratégias da solução do problema prático da paz serão desenvolvidas. Podem-se observar, a partir delas, importantes aspectos da concepção de Morgenthau acerca dos meios para estabelecer a paz e a ordem no mundo.

A tese da convergência afirma, de maneira implícita, que o mundo político ideal é um mundo de paz e ordem em que os princípios morais poderiam ser completamente realizados. De qualquer modo, este não é um mundo real, habitado por seres humanos com seus interesses opostos e conflitantes. É impossível a concepção idealista da política internacional e sua ideia da predominância da ordem moral sobre a ordem política. A realização desse mundo ideal se daria por meio de uma estratégia de abordagem sistemática, gradual e aproximativa pelo equilíbrio de interesses e poder. Portanto, numa linha realista, que leva em conta a verdadeira natureza do mundo político, um mundo de interesses opostos e conflitantes, o método de buscar a solução desse problema é o método de equilíbrio dos interesses, definidos como poder.

A proposta de Morgenthau como solução para o seu principal problema, o da paz duradoura, consiste numa combinação do realismo clássico com o idealismo. Do realismo clássico, ele adota os pressupostos sobre a natureza humana, sobre a relação de poder entre os indivíduos, sobre o mundo da política como um mundo de interesses opostos e conflitantes, em vez de um mundo com harmonia de interesses. No entanto, do idealismo e de Kant ele toma as teorias morais abstratas como fins ideais que devem ser perseguidos e realizados ao longo da dinâmica histórica. A paz perpétua da proposta idealista é um fim transcendente, que poderemos nos aproximar, sistematicamente por meio da realização ou construção de um Estado mundial, solução elaborada por analogia com o Estado doméstico, como quer a proposta de Hobbes.

Com as exigências da elaboração de uma teoria racional e científica da política internacional expressas pelas teses epistemológicas TEP4 e TEP5 e o modelo da convergência para o Estado mundial descrito pelas teses TEP7, TEP8, TEP9, estabelecem-se as bases a partir das quais devem se assentar os meios e políticas capazes de operacionalizar essa proposta. Um elemento importante desse processo é a caracterização do que é uma política externa adequada, o

que foi definido pela TAN2, apta a conduzir até a solução desse problema sem incompatibilizar-se com os interesses básicos de cada unidade política de poder.

- TEP13: O realismo político afirma que não apenas a teoria política deve ser racional e científica, mas também a política externa deve ser racional em vista de seus propósitos práticos e morais.

Morgenthau está bastante consciente da demarcação entre a teoria política e a política externa. No entanto, ambas devem satisfazer critérios racionais. A diferença entre elas é que a teoria política não tem propósitos práticos nem é conduzida por valores e pressupostos morais. Ela é uma análise científica da natureza do mundo político tal como ele é. Por outro lado, a política externa deve contemplar com as informações da teoria da política internacional os propósitos práticos, valores, interesses e elementos morais.

A solução de Morgenthau para o problema da paz duradoura é a possibilidade da construção de um Estado mundial à semelhança do que foi construído para resolver o problema da paz doméstica.

Como diz Morgenthau:

Aware of the inevitable gap between good – that is, rational – foreign policy and foreign policy as it actually is, political realism maintains not only that theory must focus upon rational elements of political reality, but also that foreign policy ought to be rational in view of its own moral and practical purposes (Morgenthau, 1967, p. 8).

Assim, no nível da política externa, Morgenthau também presume que esta política, ainda que, assentada em valores, propósitos práticos e morais, deve basear-se em critérios racionais de avaliação. Neste ponto voltamos à teoria da escolha racional discutida anteriormente e detalhamos um pouco mais o critério racional envolvido na avaliação da ação política. Em primeiro lugar, a ação política das unidades de poder deve ser julgada segundo o interesse expresso em termos de poder do agente. Parafraseando Morgenthau, esse critério pode ser descrito da seguinte maneira:

- TEP14: o interesse definido em termos de poder é o padrão perene pelo qual a ação política deve ser julgada e dirigida.

Nesse conceito de poder encontra-se o núcleo conceitual do realismo político e, em sua mensuração, a possibilidade de uma teoria da escolha racional para avaliação da ação

política. Como Morgenthau menciona:

The concept of interest defined as power imposes intellectual discipline upon the observer, infuses rational order into the subject matter of politics, and thus makes the theoretical understanding of politics possible (Morgenthau, 1967, p.11).

Por essa razão, na sequência é preciso que se proponha uma definição de poder e de como ele pode ser medido. Morgenthau proporciona algumas passagens nas quais ele se preocupa com esse problema do que vem a ser o poder. Segundo ele, na sua tradição de que o indivíduo é a unidade política básica:

[...] when we speak of power, we mean man's control over the minds and actions of other men [...]. Political power, however, must be distinguished from force in the sense of the actual exercise of physical violence (Morgenthau, 1967, p.26).

No entanto, apesar dessa definição capturar a natureza da noção de poder, ela não a prepara para ser medida. Por isso é que mencionamos esta outra, que parece expressar melhor o propósito de buscar uma mensuração para tal conceito:

- TEP15: O conceito de poder pode ser definido de tal modo que dizer que A tem poder político sobre B significa dizer que A é capaz de controlar certas ações de B por meio da sua influência sobre B (Morgenthau, 1967, p. 28).

Com essa descrição de poder, Morgenthau proporciona uma definição que captura o uso consolidado da noção de poder como capacidade e permite sua avaliação numérica. Além disso, com tal característica mais racional desse critério de interesse, o poder, cria-se a possibilidade de uma avaliação da ação política calcada na noção de interesse em termos de poder. Com isso, desenvolve-se a ideia de um cálculo do poder, em termos de custos e benefícios, como instrumento de avaliação das ações, por meio de suas consequências, como já queria o realismo clássico de Hobbes (Hobbes, 1974, p. 31). Temos aqui o núcleo da concepção realista da política como política de poder com a exigência de um cálculo. Esse cálculo, por sua vez, deve computar os riscos e benefícios de toda ação política a partir da avaliação das consequências virtuais das ações. Assim, exige-se que uma política externa racional, como teoria política, satisfaça o critério da minimização dos riscos e maximização dos benefícios. Portanto, pode-se dizer que, como na TEP5, mas agora numa política prática:

- TEP16: Uma política externa racional deve minimizar riscos e maximizar benefícios.

Morgenthau é claro quanto ao fato de que a política externa deve ser conduzida e avaliada por cânones racionais e científicos, o que significa que ela deve avaliar as ações políticas comparando seus riscos e benefícios e escolher aquelas que otimizam a combinação desses elementos. Em suas próprias palavras:

[...] a rational foreign policy minimizes risks and maximizes benefits (Morgenthau, 1967, p.7).

Esses dois critérios satisfazem e permitem operacionalizar as duas principais características que se esperam de uma boa política, isto é, que ela satisfaça o preceito moral da prudência e a exigência política do sucesso (Morgenthau, 1967, p.7). Quanto a seguir o preceito moral da prudência, isso significa que a boa política deve avaliar o peso das conseqüências das ações políticas alternativas (Morgenthau, 1967, p.10). Morgenthau define como política externa racional uma política externa que minimiza riscos e maximiza benefícios e, assim, satisfaz tanto o preceito moral da prudência quanto a exigência política do sucesso:

No aspecto da interpretação da racionalidade da solução para o problema da paz, podemos dizer que, enquanto a proposta de Morgenthau corresponde a de um problema de otimização dinâmica, a proposta dos idealistas corresponde a um problema de otimização estática.

[...] 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 success (Morgenthau, 1967, p.7).

Para ele a prudência, que significa uma avaliação adequada do peso das conseqüências das ações políticas alternativas, é a virtude suprema da política. Graças a esse critério da avaliação racional, formulado em termos de cálculo, pelo qual operacionalizamos a prudência, torna-se possível distinguir as políticas externas realistas das políticas externas baseadas, por exemplo, numa concepção idealista. Pode-se, portanto, estabelecer uma distinção fundamental entre a política externa de cunho idealista e a de cunho realista. Para o idealista, a ética em abstrato julga a ação por sua conformidade com a lei moral, ao passo que a ética política, utilizada pelo realista, julga a ação por suas conseqüências políticas sob o prisma da prudência, e não em critérios calcados em juízos subjetivos, distantes dos fatos e refletindo wishful thinking.

Na seqüência, pode-se afirmar, quanto à natureza do

conhecimento político a respeito de uma política de poder, que ela tem uma estrutura básica de relações de poder. Os padrões únicos dessa estrutura básica são os seguintes:

- TEP17: A estrutura básica das relações de poder apresenta três padrões. Uma política de poder procura ou i) manter o poder, ou ii) aumentar o poder, ou iii) demonstrar poder.

Essa ideia de um número reduzido de estruturas básicas das relações de poder que são recorrentes nos fenômenos políticos é mencionada explicitamente por Morgenthau no contexto de que todo fenômeno político, qualquer que seja ele, doméstico ou internacional, pode ser reduzido a um dos três padrões básicos de estrutura de poder mencionados acima:

All politics, domestic and international, reveals three basic patterns; that is, all political phenomena can be reduced to one of three basic types. A political policy seeks either to keep power, to increase power, or to demonstrate power (Morgenthau, 1967, p. 36).

Essas estruturas de relações de poder que aparecem como regularidades do sistema de relações internacionais são interpretadas por Morgenthau como configurações de equilíbrio de poder. O objetivo de sua concepção realista é relacionar as condições pelas quais essas configurações ou estruturas se sustentam como configurações de equilíbrio de poder num sistema de nações em que todas se comportam no sentido de maximizar seu auto-interesse. Dessa forma, podemos formular esse propósito como um de seus objetivos:

- TEP18: Um sub-objetivo de Morgenthau no domínio político é proporcionar uma análise do mecanismo do equilíbrio do poder a fim de entender as condições de estabilidade da ordem internacional, submetida à exigência da preservação de todos os seus componentes e voltada para o objetivo de buscar a segurança e a preservação da paz no mundo.

Notas

¹ Neste quadro teórico da estratégia de solução do problema da paz delineado por Morgenthau podemos estabelecer interessantes e ricas conexões com o debate entre Fukuyama e Huntington. Fukuyama vê a tendência histórica do sistema internacional apontar para a realização de um Estado mundial homogêneo com as características da democracia liberal e da economia de mercado. Fukuyama, no entanto, rejeita de início compromissos com o realismo para interpretar o funcionamento dinâmico do sistema internacional. Seu modelo é antes Hegel do

que Kant. Huntington, por sua vez, ainda que realista, rejeita a solução do Estado mundial e prende-se ao uso do mecanismo do equilíbrio do poder como organizador e distribuidor de poder no sistema internacional.

² Waltz, em seu livro *Teoria da Política Internacional* [1979], critica este aspecto, entre outros, do realismo de Morgenthau.

³ A noção de explicação segue, portanto, a estrutura chamada de modelo nomológico dedutivo de Hempel [1965].

⁴ Criticado pelo neo-realismo de Waltz [1979], que vê nesta concepção características subjetivistas incompatíveis com uma abordagem científica da política.

⁵ Neste ponto é preciso alertar que o objeto de análise deste artigo é a concepção da política internacional de Morgenthau como aparece em sua obra *Politics among Nations*, de 1947. Esse alerta é importante porque Morgenthau parece criticar de maneira ácida o racionalismo em outras de suas obras. Reservo esse aparente problema para reflexões futuras.

⁶ Na parte sobre a metodologia mostraremos como a teoria da política internacional é construída por analogia com as teorias do equilíbrio em economia.

⁷ Por analogia com o modelo de uma empresa, que age de modo a maximizar seus lucros e minimizar seus custos.

⁸ Cline [1977].

⁹ Poder-se-ia argumentar que essa solução é passível de ser compreendida na solução hobbesiana para o problema do estado de guerra no plano doméstico e que a proposta de Morgenthau não se trata de outra coisa que a generalização dessa proposta hobbesiana para o sistema internacional. Vale, contudo a advertência de que esse Estado tem outras características que aquele de Hobbes, aproximando-se mais das características atribuídas por Kant a uma república, e que, diferentemente do realismo clássico, as leis, a moralidade, os costumes e as instituições têm um papel relevante na estabilidade do equilíbrio do poder.

Referências

ARON, R. (ed) (1986). *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

CARR, E.H. (1939). *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. Londres: Macmillan.

CHIAPPIN, J. R. N. (1989). "Duhem's Theory of Science: An Interplay between Philosophy and History of Science". Ph.D. thesis. Pittsburgh: University of Pittsburgh.

CHIAPPIN, J. R. N. (1994). "O paradigma de Huntington e o Realismo Político". *Lua Nova*, nº 34, p. 37-53.

CHIAPPIN, J. R. N. (2009). "Os fundamentos teóricos do programa do realismo em política internacional: a concepção de Morgenthau e a metafísica da política de poder". In: *Carta Internacional*. Vol.4 n 2.p.89-116. Setembro, 2009.

CLINE, R. S. (1977). *World Power Assessment 1977: A Calculus of Strategic Drift*. Boulder: Westview Press.

HEMPEL, C. (1965). "Studies in the Logic of Explanation". In: Carl Hempel, *Aspects of Scientific Explanation*. Londres: Collier-Macmillan Limited.

HOBBS, T. (1968). *Leviathan*. Edited by C.B. Macpherson. Harmondsworth: Penguin.

HOBBS, T. (1974). *Leviatã*. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural.

HUNTINGTON, S. P. (1992). "A Mudança nos Interesses Estratégicos Americanos". In: *Revista de Política Externa*, vol. 1, nº 1, junho, 1992.

HUNTINGTON, S. P. (1994). "Civilizações ou o Quê? Paradigmas do Mundo pós-Guerra Fria". In: *Revista de Política Externa*, vol. 2, março, 1994.

KANT, I. (1967). *La Paz Perpetua*. Madrid: Ed. Aguilar.

KENNAN, G. (1947). "The Source of Soviet Conduct". In: *Foreign Affairs*, XXXV, julho, 1947.

KEOHANE, R. e NYE, J. S. (1970). *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

KEOHANE, R. e NYE, J. S. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.

KEOHANE, R. (1984). *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press..

KEOHANE, R. (1989). *International Institutions and State Power*. Boulder, Colorado: Westview Press.

KRASNER, S. D. (1978). *Defending the National Interest*. Princeton (NJ): Princeton University Press.

KUHN, T. (1975). *A Estrutura das Revoluções Científicas*. São Paulo: Perspectiva.

LAKATOS, I. (1984). "The Methodology of Scientific Research Programmes". In: John Worrall e Gregory Currie (ed.), *Philosophical Papers*, vol. 1, Londres: Cambridge University Press.

LOCKE, J. (1973). *Segundo Tratado sobre o Governo*. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural.

JOHNSON, J. B. e J. oslyn, R. (1986). *A. Political Science Research Methods*. Washington: CQ Press.

MAQUIAVEL, N. (1974). *O Príncipe*. Coleção Os Pensadores. São Paulo, Abril Cultural.

MELLO, L. I. A.. (1991). "Brasil, Argentina e a Balança do Poder Regional. Equilíbrio, preponderância ou hegemonia? 1969-1986". In: Tese de doutoramento, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo.

- MORGENTHAU, H. (1967). *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred. A. Knopf.
- NAGEL, E. (1961). *The Structure of Science*. New York: Harcourt, Brace & World, Inc.
- ROSECRANCE, R. N. (1986). *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*. New York: Basic Books.
- ROUSSEAU, J. J. (1974). *O Contrato Social*. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural.
- TUCÍDIDES. (1972). *History of the Peloponnesian War*. Harmondsworth: Penguin.
- WALTZ, K. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill Publishing Company.