

DIREITOS HUMANOS, DEMOCRATIZAÇÃO E ACTORES INTERNACIONAIS ALGUMAS CONSIDERAÇÕES RELATIVAS AO MUNDO ÁRABE

Alexandra Barahona de Brito

A DEMOCRACIA, TAL COMO QUALQUER OUTRA ACÇÃO COLECTIVA HUMANA, PODE BROTAR DE UMA AMPLA VARIEDADE E CONJUGAÇÃO DE MOTIVOS... SE FOR UM COMPROMISSO GENUÍNO, PARECERÁ SEMPRE UMA SEGUNDA ESCOLHA PARA AS PRINCIPAIS PARTES ENVOLVIDAS... AQUILO QUE IMPORTA NA FASE DE DECISÃO NÃO SÃO OS VALORES QUE OS LÍDERES AGARINHAM EM ABSTRACTO, MAS SIM OS PASSOS CONCRETOS QUE ESTÃO DISPOSTOS A DAR.¹

A contribuição dos actores internacionais para os processos de transição e democratização é tremendamente variada tanto em termos de alcance como de efeito. A natureza dos seus desempenhos depende de factores internos, económicos, sociais e políticos, bem como da natureza dos actores envolvidos e do clima ideológico e normativo vigente à época. Numa altura em que a União Europeia se alarga e lança a Nova Política de Vizinhança e a Parceria Estratégica para o Mediterrâneo e o Médio Oriente, e em que os Estados Unidos da América, na senda do 11 de Setembro, da invasão do Afeganistão e do Iraque, apresentam a sua Iniciativa para o Grande Médio Oriente, a questão da promoção da democracia e dos direitos humanos ocupa a agenda política com renovada acuidade. Porém, não se vê bem qual a via para alcançar tais objectivos e o modo de proceder da UE e dos EUA é crucial: terá um impacto político, social e económico nas décadas vindouras, com implicações relativamente à segurança e ao bem-estar quer do Oriente quer do Ocidente.

A presente análise incide sobre a democratização e os actores internacionais, e aquilo que a experiência acumulada sugere acerca do mundo árabe. Argumenta-se que os actores internos são elementos-chave e que, na melhor das hipóteses, os actores internacionais desempenham um papel secundário e de apoio, ainda que um clima mundial e regional favorável à liberalização e democratização constitua um factor poderosíssimo. Não existem «receitas» para o sucesso: as intervenções, quaisquer que sejam, desde as sanções à diplomacia tranquila, estão pejudicadas de escolhos e o êxito depende, amiúde, das qualidades de liderança, da fortuna, entre outros factores imprevisíveis. No entanto,

uma mutação do clima internacional e regional que favoreça a democracia e o estado de direito pode ser um grande incentivo à mudança interna; melhor, se forem concebidas políticas em moldes modestos e realistas, os actores internacionais poderão agir como catalisadores de mudanças mais abrangentes e, se forem consistentes, devidamente financiadas e planeadas numa óptica de cooperação duradoura, essas políticas ajudarão a reforçar as instituições que visam uma política mais democrática. O mundo árabe apresenta desafios especiais e particularmente intrincados, em virtude da estrutura das suas economias, da persistência de tradições autoritárias, do problema inerente a oposições desleais, e da ausência de um contexto regional favorável. Por fim, é argumentado que uma das melhores modalidades de intervencionismo é aquela que envolve uma multiplicidade de instrumentos e actores, pois, geralmente, gozam de maior legitimidade e têm mais hipóteses de afectar as diversas camadas de actores e instituições envolvidos em processos de transição e liberalização.

TRANSIÇÕES PARA A DEMOCRACIA E ACTORES INTERNOS

No intuito de examinar a questão das transições, não será despiendo começar por entender que género de factores promove a mudança de regime. Existem essencialmente dois tipos de explicações para processos de mudança política: (1) as teorias estruturalistas, como sejam as teorias da modernização e da dependência; e (2) as teorias «políticas» que destacam a relevância de escolhas, actores e instituições-chave. Ao fim e ao cabo, esse debate consiste em determinar se é a economia que orienta a política, ou o inverso. Depois, entre os teóricos que colocam a política na linha da frente, trava-se um segundo debate acerca dos actores transicionais que se reporta à importância relativa da sociedade civil, das elites políticas e das instituições no desencadeamento de um processo de transição, ou de uma ruptura da ordem autoritária.

Nas décadas de 1950 e 1960, os teóricos das ciências sociais concentraram-se nos pressupostos da democracia, fossem eles de cariz económico, social ou cultural. O ponto fulcral dessas teorias «estruturais», tão díspares em termos ideológicos quanto em relação ao seu enfoque geral, é que colocavam uma grande ênfase nas «estruturas profundas». Exemplos disso são as teses de Barrington Moore, a teoria da modernização de Walt W. Rostow, a teoria marxista da dependência². A história pôs severamente à prova as teorias estruturalistas na medida em que países subdesenvolvidos, um após o outro, experimentaram transições para a democracia a despeito das «estruturas profundas». Se as democracias têm maior probabilidade de sobreviver em contextos economicamente desenvolvidos, as transições para a democracia não são necessariamente um produto da modernização³; mais, o crescimento não acarreta necessariamente democracia, nem o subdesenvolvimento ocasiona necessariamente autoritarismo e políticas de cariz pretoriano. Em suma, não se pode estabelecer uma correlação linear entre prosperidade económica e crise, nem entre estabilidade política e crise.

A realidade também abalou as visões estruturo-«culturalistas» da política, que se aplicaram aos países ibéricos e da América Latina nos anos de 1970⁴. É óbvio que a cultura desempenha um papel quanto ao tipo de ordenamento adoptado pela sociedade e é crucial para plasmar a política; porém, as visões «estruturais» mais estáticas da cultura acabaram por ser postas de lado perante a transformação política de países de matriz católica, hierárquicos e não-democráticos, designadamente Portugal, Espanha e outros na América Latina. Essa discussão afigura-se tanto mais relevante no âmbito do actual debate acerca da compatibilidade entre Islão e democracia no mundo árabe. Nesse particular, o leque de posições vai desde a incompatibilidade essencial (teses de Huntington), Bernard Lewis (cujo enunciado aponta para o facto de as sociedades árabes estarem «doentes» e decadentes porque à beira das margens do mundo, mas graças à reforma islâmica poderão tornar-se compatíveis com uma política mais democrática), àquelas para quem a questão não se prende tanto com o Islão, propriamente dito, mas antes com as condições políticas, sociais e económicas que fazem florescer uma versão política, antidemocrática, senão mesmo totalitária, do Islão. Se os antigos debates acerca dos países católicos nos mostram alguma coisa, é precisamente que a cultura é um animal flexível, e que a «integridade cultural» não é ameaçada pela alteração das formas políticas, e, até, que a cultura é enriquecida pela dilatação das suas próprias fronteiras históricas. Precisamos de desenvolver uma visão muito mais sofisticada acerca da cultura, sua representação e natureza dinâmica. Em suma, precisamos de estudos que mostrem como a política democrática sobrevive e se adapta a práticas tradicionais, e como os aspectos mais «modernos» da democracia moldam tradições e práticas historicamente arreigadas, para melhor apreendermos o cerne do «debate da compatibilidade»⁵.

Foi no contexto dessas transformações da vida real que a «autonomia da política» se afirmou no estudo das mudanças de regime, e que interpretações políticas e institucionais entraram mais em linha de conta. Este género de análise centra-se mais nos actores e nas suas «envolventes», examinando escolhas, decisões, bem como os sistemas políticos, as leis e as ideologias. Por contraponto às teorias estruturais, a ênfase incide menos no inevitável e mais na escolha; em suma, na autonomia relativa da esfera política. No âmbito da abordagem centrada sobre a «política» ou sobre o «actor», perfilam-se duas interpretações principais. Para uns, as elites são os principais motores no âmbito dos processos de transição; para os outros, os actores da *sociedade civil* desempenham um papel determinante⁶. A maioria das transições facultam-nos exemplos quanto à duplicidade da contribuição, visto quer as elites quer a sociedade civil desempenharem um papel-chave. Com efeito, «a democracia tanto veio de cima como de baixo; parece ser

SE OS ANTIGOS DEBATES ACERCA DOS PAÍSES
CATÓLICOS NOS MOSTRAM ALGUMA COISA,
É PRECISAMENTE QUE A CULTURA É UM ANIMAL
FLEXÍVEL, E QUE A «INTEGRIDADE CULTURAL»
NÃO É AMEAÇADA PELA ALTERAÇÃO DAS FORMAS
POLÍTICAS, E, ATÉ, QUE A CULTURA É ENRIQUECIDA
PELA DILATAÇÃO DAS SUAS PRÓPRIAS
FRONTEIRAS HISTÓRICAS.

tanto o produto da oligarquia como do protesto contra a oligarquia»⁷. A liberalização faz com que seja praticamente incontornável o apelo dos actores-elites às «massas» para se manterem no poder⁸. Contudo, anteriores visões, bastante «heróicas», colocando a sociedade civil na origem dos impulsos democráticos, e particularmente apelativas no rescaldo das transições da Europa de Leste, merecem ser matizadas pois a sociedade civil pode amiúde levar a movimentos ou reviravoltas antidemocráticos⁹. Este aspecto reveste-se de interesse particular quando se examina o actual debate acerca do mundo árabe. Uma das críticas que é apontada à maioria dos escritos sobre a questão Islão-democracia prende-se com o facto de o Islão ser visto como um bloco homogéneo sem se considerar qualquer diferenciação interna. Essa abordagem comporta uma dimensão implícita: a democracia realizar-se-á ao arrepio do Islão, ou reprimindo-o. Apesar de tudo, uma posição alternativa considera o Islão como uma entidade composta por variantes, pelo que a democratização não poderá singrar salvo se os «promotores da democracia» souberem distinguir entre totalitários e reformistas. Significa isso que um país árabe pós-autoritário poderá não parecer tão liberal quanto se gostaria, sendo que as correntes islâmicas reformistas não podem ser pura e simplesmente marginalizadas de um processo de liberalização política pois constituem a melhor esperança de fazer perder relevância e «capacidade de convocatória» às correntes totalitárias. A democratização no mundo árabe implica um duplo contributo: por parte dos regimes autoritários que desejam liberalizar-se porque estão cientes que os custos da repressão excedem os proveitos decorrentes da sua abertura; e, por outro, por parte dos movimentos islâmicos reformistas porque reconhecem que o florescimento do Islão será beneficiado ao abrigo de condições democráticas.

As transições ocorrem pelas mais diversas vias e envolvem uma variedade de factores, actores e causalidades múltiplas. A liberalização pode ser despoletada pela sociedade civil ou por regimes autoritários que se encontram em posição de força. Poderá parecer estranho que um regime escolha pôr termo a si próprio, mas até lhe pode ser benéfico sobretudo quando a relação entre os custos e benefícios da governação se altera. Contudo, Dahl não deixa de referir que «[...] quanto mais os custos do suprimir excederem os custos do tolerar, maiores as hipóteses de surgir um regime concorrencial»¹⁰. Existem pois diversos motivos para que um regime venha a determinar que os custos e benefícios do poder se alteram, e um deles tem a ver com a mudança do clima internacional.

A DIMENSÃO INTERNACIONAL: ACTORES E CLIMA

Que tipo de papel desempenham os actores internacionais? A premissa de base deverá ser pautada por um cepticismo saudável ou por expectativas realistas. Primeiro, os actores internos predominam em qualquer circunstância, de tal modo que até as melhores concepções políticas incorrem no risco da ineficácia. Em segundo lugar, as considerações relativas à promoção da democracia ou dos direitos humanos ocupam, na maioria dos casos, uma posição subalterna em relação a outros interesses nacionais de política

externa, quando não entram em conflito com as modalidades políticas que podem ter algum impacto sobre processos de liberalização, transição ou democratização. Em terceiro, mesmo quando utilizados, os instrumentos ao dispor dos estados para promover a democracia no estrangeiro são imperfeitos e nem sempre se pode contar com eles para obter os resultados almejados – quando não produzem resultados adversos. Quarto, nos períodos de liberalização e transição verificam-se níveis de incerteza invulgarmente altos, visto as identidades e motivações políticas ainda estarem em formação. Se interpretar a situação já é confuso para quem está por dentro, o exercício piora quando se está de fora. No limite, do exterior pode nem sequer perceber-se quais as forças que devem ser apoiadas; além de que um grupo aparentemente dominante durante um período de liberalização pode ser irrelevante numa fase posterior, e vice-versa. Por fim, mas talvez mais importante ainda, o estabelecimento e fortalecimento da democracia é um processo complexo que envolve um rol de variáveis diferentes por um longo período de tempo. Trata-se de um processo que nem mesmo os actores internos conseguem «controlar» totalmente e que requer atenção e empenhamento duradouros. É por isso irrealista esperar que estados estrangeiros possam produzir tamanho resultado.

À questão tão-pouco é fácil dar resposta tendo em conta a crescente complexidade e multiplicidade de actores externos envolvidos em processos políticos internos. No tocante aos estados, transpõe-se um consenso geral quanto ao seu papel na efectivação de mudanças políticas no estrangeiro: embora limitado não é nada irrelevante. O busílico decorre da exiguidade do método empírico: o êxito ou o fracasso da intervenção estrangeira depende de uma miríade de factores locais cujo carácter é imprevisível, não apenas

para quem está de fora mas também para quem está directamente envolvido em processos de reforma domésticos. Positivo é o facto de hoje em dia, comparativamente ao que acontecia no passado, existir uma maior aceitação do «intervencionismo» por parte de estados estrangeiros, nomeadamente quando os direitos humanos e a democracia estão em causa. Por conse-

POSITIVO É O FACTO DE HOJE EM DIA,
COMPARATIVAMENTE AO QUE ACONTECIA
NO PASSADO, EXISTIR UMA MAIOR ACEITAÇÃO DO
«INTERVENCIONISMO» POR PARTE DE ESTADOS
ESTRANGEIROS, NOMEADAMENTE
QUANDO OS DIREITOS HUMANOS
E A DEMOCRACIA ESTÃO EM CAUSA.

quinte, as forças de oposição interna podem decidir aliar-se a estrangeiros para conseguir determinados resultados, ao passo que noutras épocas mais nacionalistas e menos intervencionistas seriam imediatamente alvo de desqualificação quanto à sua capacidade legítima de representar «o povo». «Democratas estrangeiros empenhados» podem aproveitar várias «brechas». De resto, a percepção de empenhamento basta, às vezes, para alterar os parâmetros da acção interna: «[...] às vezes, percepções locais quanto à reacção de um actor externo podem ter um impacto ainda mais forte do que uma acção específica de *per se*. Assim, os aspectos simbólicos da linguagem e das práticas da política internacional tornam-se particularmente importantes.»¹¹ Compreender os limites e

potencial da acção dos EUA na América Latina ilustra bem até que ponto os estados podem afectar a mudança política em países terceiros. À pergunta de saber se a política de promoção da democracia levada a cabo pela Administração Reagan contribuiu significativamente para a democracia na América Latina, Thomas Carothers responde com um «não qualificado [...] Em quase todos os casos a tendência democrática ou civilizadora resultou de factores internos; não foi o resultado de factores externos como seja a política norte-americana»¹². Larry Diamond tem uma posição mais encorajadora relativamente à capacidade de os Estados Unidos e outros actores internacionais defenderem ou promoverem a democracia através da assistência no sentido de reformar e reforçar as instituições democráticas do Estado, treinar líderes políticos, melhorar o olhar dos civis sobre as forças armadas, velar por processos eleitorais e apetrechar a sociedade civil¹³. Porém, também alerta para as incongruências políticas, as incoerências entre as orientações dos diversos departamentos do Governo norte-americano e os escolhos das relações com os militares locais, indicando ainda que a melhor maneira de os estados contribuírem para a democracia consiste em sustentar a reforma económica através de ajudas, empréstimos e, inclusive, do perdão da dívida¹⁴. Os resultados do constrangimento democrático, por meio do qual a ajuda ocidental e demais assistência estão invariavelmente condicionadas pelo cumprimento da governação democrática e dos padrões de direitos humanos, são igualmente irregulares. Aliás, Nelson e Eglinton concluem nos seguintes termos: «[...] apoiar a democracia [...] não é uma diligência nem rápida nem barata. O papel dos condicionalismos agregados à ajuda é na melhor das hipóteses bastante modesto. Todavia, a ajuda que faculta apoio e é acompanhada por informação e aconselhamento assente em conhecimento pericial e experiência pode dar um contributo [...]»¹⁵

INSTITUIÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

O número de ONGs que se dedicam à promoção da democracia bem como a outras actividades de reforço da democracia aumentou consideravelmente nos últimos trinta anos. Antes disso, a «sociedade civil» nunca esteve tão envolvida nem nunca contribuiu tanto como hoje para a mudança e remodelação dos desígnios de um sistema político em países estrangeiros. No entanto, é difícil dizer qual o impacto concreto dos esforços envidados por esses grupos. Não foram realizados estudos sistemáticos nessa área. Além disso, a extrema variedade de origens, natureza, *modus operandi*, objectivos, financiamento e legitimação das referidas organizações dificulta qualquer juízo abrangente. Keck aduz outro aspecto: «[...] na medida em que as redes não são a única reforma em que actores comprometidos se envolvem, é difícil atribuir-lhes com exactidão um grau de influência.» E acrescenta que

«avaliar a influência de redes é equiparável a avaliar a influência de sanções, a esse respeito tem havido tanto estudo quanto desacordo. Tal como na literatura relativa a sanções, cabe-nos observar as características do “alvo” e do “emissor” ou da “fonte”, e as relações que se estabelecem entre ambos»¹⁶.

Sobretudo, porque «uma rede tal como um emissor não representa um actor único como um Estado, trata-se antes de um actor múltiplo cujas influências são ainda mais difíceis de deslindar». Em suma, estabelecer relações de causalidade é difícil e, como tal, identificar contributos exactos torna-se uma tarefa árdua. Importa ter em atenção «em quase todas as campanhas transnacionais, o modo como a questão do nacionalismo se concatena visto ser crucial para a obtenção de eco». Portanto, é essencial determinar em que medida um país «alvo» é aberto, tem aquilo a que se pode chamar nacionalismo defensivo ou o que podemos designar por patriotismo aberto. Este ponto reveste-se de uma importância particular no contexto árabe onde, por razões históricas, o nacionalismo tende ainda a ser muito avesso a qualquer noção de redução da soberania e de transnacionalização. No entanto, se a experiência de países previamente defensivos, como o Brasil e o México, vale pela referência, a lição a reter parece indicar que, num mundo cada vez mais interdependente, para manter autonomia é necessário abrir-se e virar-se para fora por forma a determinar de algum modo os termos do envolvimento com o exterior.

Mau grado estas limitações, há indícios que mostram que este tipo de pressão funciona em algumas instâncias recorrendo à política simbólica, à alavancagem moral e material, e apelando à responsabilização. Para os estados como para todos os actores internacionais, o sucesso da intervenção externa depende da maneira como estes se movem na nova trama interna de dinâmicas, valores e estruturas. Além disso, essas redes ganham mais eficiência nessas várias áreas e nas diferentes fases quando estão em jogo questões normativas, e quando conseguem criar uma «história causal», que estabelece, entre as partes, vítimas e culpados. Quanto mais clara for a cadeia causal, melhor será a resposta pública¹⁷. Daí se conclui que esse género de redes não é ideal para promover a democracia, visto tratar-se de um propósito complexo com poucas partes «inocentes ou culpadas». Estão melhor adaptadas para exigir mudanças específicas, como seja pôr cobro a uma política de tortura sistemática. Porém, é igualmente verdade que são, muitas vezes, casos simbólicos de injustiça que desencadeiam uma reforma interna e movimentos de liberalização. Tanto é que as redes de «advocacia» podem servir de gatilho para a mudança. Não se pretende dizer que as ONGs não possam contribuir para a democratização; contudo, aqui, estão melhor posicionadas para exercer uma influência quando o seu trabalho respectivo vem complementar os esforços envidados pelo Estado ou as políticas que envolvem outros actores internacionais, como sejam o Banco Mundial ou a ONU.

NÃO SE PRETENDE DIZER QUE AS ONGS NÃO POSSAM CONTRIBUIR PARA A DEMOCRATIZAÇÃO; CONTUDO, AQUI, ESTÃO MELHOR POSICIONADAS PARA EXERCER UMA INFLUÊNCIA QUANDO O SEU TRABALHO RESPECTIVO VEM COMPLEMENTAR OS ESFORÇOS ENVIDADOS PELO ESTADO OU AS POLÍTICAS QUE ENVOLVEM OUTROS ACTORES INTERNACIONAIS, COMO SEJAM O BANCO MUNDIAL OU A ONU.

Existem dois casos de estudo úteis para ilustrar o potencial e os desafios com os quais as instituições internacionais se deparam quando tentam configurar a política doméstica de um país: o papel da OEA na promoção de regimes democráticos e o papel da ONU no estabelecimento da paz. Apesar do optimismo inicial acerca da força e do poder desses mecanismos, e apesar da história de sucesso da Guatemala, no seu conjunto os resultados não têm sido muito animadores¹⁸. Vejamos: Fujimori sobreviveu ao isolamento imposto pela OEA (a sua destituição ocorreu posteriormente e por outras razões). Mesmo havendo uma postura mais intervencionista ao nível dos estados-membros da OEA, não é certo que se pudessem alcançar melhores resultados. A recente contenda entre a OEA e o Presidente Hugo Chávez da Venezuela revela que o sistema funciona melhor quando *golpistas* impopulares ameaçam as democracias; quando as forças antidemocráticas são populares ou quando as sociedades civis têm falta de meios para lhes resistir, a OEA não está em posição de se tornar um actor alternativo.

O papel das Nações Unidas, tanto na manutenção como na construção da paz, comporta igualmente ensinamentos úteis. Nesses casos, actores internacionais podem: optar pela diplomacia preventiva; impor a paz, sendo a paz restabelecida com o aval do Conselho de Segurança da ONU sem consentimento das facções em conflito (capítulo VII da Carta); manter a paz, ou criar condições para prevenir a recorrência da violência em conformidade com capítulo VI da Carta da ONU, podendo incluir o policiamento de uma zona tampão, a desmobilização, o desarmamento, o estabelecimento de contactos entre as partes em conflito; fazer a paz, realizando-se isso geralmente através de uma missão de manutenção da paz, e implicando um processo de negociação e diálogo para pôr fim à violência; construir a paz, pressupondo a reconstrução económica e o restabelecimento do sistema institucional ou a sua reforma¹⁹. Digamos que pôr cobro à violência constitui a «parte fácil» da tarefa. A construção da paz reveste-se de maior complexidade. Aliás, Doyle e Sambanis salientam-no,

«[...] construir a paz é uma actividade complexa, elaborada a partir de acções interdependentes e coordenadas, que visam estabelecer um “círculo preventivo para a construção da paz”. A sua faculdade “de configurar os acontecimentos depende da escolha estratégica acertada, bem como da natureza do conflito: causas enraizadas, níveis de hostilidade, e a capacidade das partes em construir a paz depois da guerra. E depende ainda: da existência de um mandato claro; de se manter o consentimento das partes; da imparcialidade dos guardiães da paz; do papel de poderosas partes terceiras; do papel dos actores nacionais, subnacionais e não-estatais; de uma clara calendarização das actividades; do adequado apoio financeiro e logístico; da composição neutral da força; da efectividade da estrutura de comando e de exequibilidade do desdobramento geográfico.»

Mas nem todas as intervenções externas são benéficas, inclusive algumas prolongam a duração de conflitos civis. De igual modo, há quem argumente que a assistência humanitária pode fornecer às facções em conflito meios para prosseguirem os combates. Segundo Mary Anderson, a assistência humanitária «pode acarretar severas distorções ao nível das actividades económicas locais, assim como reduzir o rendimento e as oportunidades de emprego de determinados grupos e, paralelamente, aumentar as tensões entre grupos»²⁰. Porém, no cômputo geral, «operações de estabelecimento da paz estrategicamente concebidas fazem a diferença». Actores internacionais podem pôr cobro à violência, «favorecer a paz, substituindo determinadas tarefas locais circunscritas e aliviar factores de hostilidade profundos para melhorar as possibilidades de restabelecer a paz com êxito» e «as operações de manutenção da paz baseadas no consentimento podem ajudar a alcançar uma ordem superior de paz» – os casos da Macedónia, do El Salvador, de Moçambique, da Namíbia e do Zimbabué são disso testemunho²¹. A questão crucial aqui consiste em saber como, quando e em que casos intervir, e adaptar as medidas aos objectivos. Por fim, embora não de somenos, o êxito depende da «vontade endógena». Isso significa que, nas sociedades em situação de pós-conflito, actores internacionais podem desempenhar um papel deveras crucial conducente ao estabelecimento de climas e contextos que permitam plantar as sementes da democracia. No entanto, o êxito depende de uma miríade de factores, não apenas da vontade por parte dos intervenientes domésticos em aceitar a assistência e reconhecer a legitimidade dos actores externos em jogo.

UM CLIMA INTERNACIONAL EM MUTAÇÃO

É difícil dissociar a acção de actores individuais, como os estados e as ONGs, nomeadamente, do clima internacional mais vasto. Por outras palavras, os valores que impregnam o ambiente internacional, e a influência da propagação de modelos, podem ser tão poderosos quanto intervenções pontuais, senão mais. As três categorias de actores internacionais acima evidenciadas não só são fruto dele como desempenharam um papel crucial na criação de um clima internacional mais propício aos esforços de democratização interna do que há vinte anos atrás. A mutação mais importante quanto ao clima prende-se porventura com o colapso do bloco comunista. O fim da Guerra Fria levou ao declínio do apoio ideológico prestado pelos EUA aos regimes autoritários «amigos», amenizou os receios anticomunistas em muitos países, e abriu perspectivas em termos de liberalização e democratização. Esta declaração requer uma explanação no que se refere ao Médio Oriente: naquele contexto, o desaparecimento do inimigo comunista foi quase imediatamente substituído pela emergência

É DIFÍCIL DISSOCIAR A ACÇÃO
DE ACTORES INDIVIDUAIS, COMO OS ESTADOS
E AS ONGS, DO CLIMA INTERNACIONAL MAIS VASTO.
POR OUTRAS PALAVRAS, OS VALORES
QUE IMPREGNAM O AMBIENTE INTERNACIONAL,
E A INFLUÊNCIA DA PROPAGAÇÃO DE MODELOS,
PODEM SER TÃO PODEROSOS QUANTO
INTERVENÇÕES PONTUAIS, SENÃO MAIS.

de outro, novo, mas igualmente «mortífero», o Islão radical. Por conseguinte, ali o receio da mudança e a lógica subjacente à prossecução do apoio às opções autoritárias manteve-se, enquanto noutras regiões do globo desapareceu.

Esta mudança de clima não teve apenas uma conotação negativa (a ausência da ameaça comunista), mas também positiva – o clima internacional alterou-se em virtude de cinco parâmetros principais e interdependentes: a modificação dos valores (alterando a visão da soberania e dando nova força aos valores democráticos); a revolução ao nível das comunicações e da tecnologia; a globalização económica (afectando também ela as visões relativas à autonomia e soberania do Estado, e aumentando a consciência da interdependência e da necessidade de acção multilateral concertada); a emergência de uma sociedade civil mundial; e as transformações institucionais de largo alcance (já nos anos de 1990 esboçaram-se as primeiras tentativas, desde 1945, de levar à justiça graves crimes contra os direitos humanos, tendo-se assistido à criação de tribunais penais internacionais *ad-hoc*, para a ex-Jugoslávia e o Ruanda, seguindo-se-lhes, em 2003, a instituição de um Tribunal Penal Internacional permanente, à medida que emergiam mais regimes democráticos e respeitadores dos direitos humanos na Europa e na América Latina). Todas essas tendências existiam antes da queda do Muro de Berlim, mas adquiriram, posteriormente, um poder e uma visibilidade renovados. Tudo isso levou-nos a ter um olhar diferente sobre as ligações entre a acção internacional e o Estado-nação. Tal como refere Richard Falk, «à medida que a claridade do estatismo se desvanece numa era de globalização, o carácter essencial da soberania torna-se cada vez menos palpável e mais sujeito à renegociação consoante as forças políticas, as atitudes morais e as percepções prevalecentes»²². Transformou-se numa força tão poderosa que, hoje em dia, alguns chegam ao ponto de afirmar que a soberania deveria ser redefinida como um dever de intervir, invertendo a equação tradicional em que a soberania constitui uma barreira contra a intervenção. Essa mudança de clima significa que os contextos políticos nacionais estão muito mais permeáveis à influência de intervenientes exteriores, mormente quando se trata de aspectos normativos.

O QUE DIZER A PROPÓSITO DO MUNDO ÁRABE?

Tal como realça Richard Youngs num perspicaz ensaio sobre democratização e actores internacionais no Médio Oriente, enquanto outros estudos analisam factores internacionais em casos em que houve transições democráticas, a dificuldade no Médio Oriente é «ter de apreciar a sua relevância num contexto em que a democratização não ocorreu»²³. Com efeito, é no mundo árabe que nos deparamos com a mais insolúvel equação relativamente à democracia; aliás, há um número crescente de obras sobre o «problema da democracia» nessa parte do mundo e, em particular, nos países muçulmanos²⁴. É aí que se encontra o pior «fosso entre democracia e liberdade» do mundo. Uma sondagem efectuada pela Freedom House em 2001-2002 evidenciou um «enorme fosso relativo aos níveis de liberdade e democracia entre países islâmicos – particularmente no núcleo ará-

bico – e o resto do mundo»²⁵. No Médio Oriente, há apenas um país livre (Israel), três parcialmente livres (a Jordânia, o Kuwait e a Turquia) e 10 estados sem liberdade. Apenas um país de maioria islâmica é livre (Mali), 18 são parcialmente livres e 28 não o são de todo. De igual modo, a região apresenta um retrocesso em termos de progresso político. Em vinte anos, o número de países livres no mundo não-islâmico aumentou em 34, o dos estados parcialmente livres em 10 e os não-livres baixou em 22; durante o mesmo período, no «cesto» islâmico apenas se registou um país livre, houve menos dois parcialmente livres e mais 10 que não são livres. Consequentemente,

«[...] enquanto os países da América Latina, África, Europa Central e Oriental e o Sueste da Ásia conheceram incrementos significativos em termos de democracia e liberdade nos últimos vinte anos, os países do mundo islâmico assistiram a um aumento igualmente significativo de regimes repressivos. Essas diferenças podem ser transpostas ao nível regional: em África, na Ásia e na Europa Central e Oriental há mais países sem liberdade entre os islâmicos do que entre os países não-islâmicos das mesmas regiões. Dos 10 países com pior classificação em termos de liberdade, sete são de maioria islâmica (antes da guerra no Afeganistão, eram o Afeganistão, o Iraque, a Líbia, a Arábia Saudita, o Sudão, a Síria e o Turquemenistão)»²⁶.

Mais, não há nenhuma democracia electiva dentre os 16 estados árabes do Médio Oriente e da África do Norte. Apenas Israel e a Turquia são democracias electivas. De facto, apenas 11 dos 47 países com maioria islâmica dispõem de governos eleitos por via democrática (ou seja 23 por cento dos países islâmicos contra 75 por cento pertencentes ao mundo não-islâmico). As populações desses países pagam um elevado tributo pela ausência de liberdade. Aliás, o *Relatório do Desenvolvimento Humano* do PNUD relativo a 2002 destacou, precisamente, dentre as principais causas do lastimável estado de subdesenvolvimento, a falta de liberdade associada à ausência de conhecimento e à discriminação contra as mulheres²⁷.

Por que razão estão a liberdade e a democracia tão notoriamente ausentes no mundo árabe? Começemos por observar a dimensão externa, e depois os factores internos. Como refere Youngs, «há um amplo consenso no sentido de dizer que, durante muito tempo, os factores internacionais agiram contra as perspectivas de mudança democrática no Médio Oriente»²⁸. E afirma que

«[...] os obstáculos externos à democratização no Médio Oriente originaram um processo de descolonização na região. Ao emanciparem-se dos poderes europeus, as novas elites árabes careciam muitas vezes de credibilidade local e eram raramente reconhecidas pelas suas credenciais democráticas. As circunstâncias incertas em que nasceu a independência conferiram às forças de segurança um poderio forte e legitimado sobre o próprio poder. O ícone do líder nacionalista tornou-se, sem delongas, central para imbuir o Estado pós-

-colonial da sua legitimidade contra um mundo hostil. As identidades nacionais tiveram de ser desenhadas no topo e impostas a partir daí, o poder colonial legou fronteiras desenhadas arbitrariamente a estados onde se agrupava uma complexa mistura étnica, religiosa e tribal.»

Mais,

«Uma incongruência entre as artificiais fronteiras impostas pelos poderes coloniais e a identidade árabe, pesavam contra a democratização. Ao nível do sistema, uma competição fomentada pela ordem internacional ainda prejudicou mais a solidariedade árabe, com conseqüências desestabilizadoras. Depois, a derrota de Israel em 1967 veio quebrar a espinha dorsal do nacionalismo árabe e conduziu à revivescência do Islão político como um projecto contra-hegemónico alternativo.»

Quando isso ocorreu, as potências ocidentais andavam preocupadas com a contenção do comunismo, ao ponto de os regimes autoritários «passarem a ser vistos [adicionalmente] como muralhas contra o Islão político». E, conclui,

«[...] nesse sentido, havia um relacionamento profundamente simbiótico e mutuamente intrincado entre dimensões e desenvolvimentos externos no seio da região. Enquanto as potências externas amparavam autocratas pró-ocidentais por defesa contra o Islão radical, o próprio radicalismo do Islão político foi, no mínimo em parte, o fruto das mesmíssimas políticas ocidentais»²⁹.

Portanto, a dimensão internacional importa, e muito, no mundo árabe. Funcionou em conjugação com dinâmicas internas para produzir uma ordem autoritária particularmente resiliente. Um elemento muito importante na manutenção do *status quo* é o medo.

OS PAÍSES OCIDENTAIS MOSTRARAM-SE
RETICENTES EM CRITICAR O *STATUS QUO*
AUTORITÁRIO E PROMOVEREM GRUPOS
DEMOCRÁTICOS PORQUE TEMIAM QUE,
NA PRESENÇA DE ALTERNATIVAS ISLÂMICAS
RADICAIS FORTES, O RESULTADO DE ELEIÇÕES
DEMOCRÁTICAS PUDESSE SER AINDA PIOR DO QUE
A AUSÊNCIA PURA E SIMPLES DE ELEIÇÕES.

Os países ocidentais mostraram-se reticentes em criticar o *status quo* autoritário e promoverem grupos democráticos porque temiam que, na presença de alternativas islâmicas radicais fortes, o resultado de eleições democráticas pudesse ser ainda pior do que a ausência pura e simples de eleições. Nesse sentido, líderes autoritários são vistos não tanto como ameaças à democracia mas antes como muralhas

contra uma possível revolução islâmica antidemocrática. Mais vale o mal conhecido, tanto mais que o mal desconhecido pode ser ainda menos maleável e previsível para os interesses ocidentais. O facto de o petróleo ser o bem estratégico por excelência contri-

buiu obviamente para a prudência extrema no tocante ao Médio Oriente. Em termos de política internacional, outra explicação importante para a resiliência autoritária na região é a contínua manutenção dos elevados níveis de nacionalismo decorrentes do conflito israelo-palestiniano, um nacionalismo que enfatiza o valor da «unidade árabe», colocando-se acima do valor das liberdades individuais. O conflito é certamente usado pelas elites autoritárias na região para focar a atenção pública sobre o «inimigo de fora» iludindo o «inimigo de dentro».

Tudo isso sugere que uma política tendente a afrouxar o apoio aos actuais regimes autoritários poderá, em si, ter um forte impacto na região. Todavia, perpassam aqui dois problemas. Um deles destrinça-se por contraste com a América Latina. A América Latina corresponde a uma região onde a matriz de valores decorre essencialmente das revoluções francesa e americana. Os seus regimes autoritários não se autojustificam pela positiva; reclamaram-se da legitimidade negativa, e foram «reactivos»³⁰, na terminologia de Garretón. Quando as forças militares intervieram, fizeram-no segundo o «padrão moderador»³¹, sendo o fim declarado o de salvar os seus países do comunismo, do caos, da crise económica, de políticos corruptos e outros males diversos. Por mais plausíveis que estes argumentos pudessem parecer, tudo dependia da sua capacidade de acção porque se conseguissem livrar-se dos problemas que tinham apontado, fosse crise económica ou subversão, a sua razão de ser extinguiu-se; caso contrário, não seriam diferentes das elites a quem tinham usurpado o poder, com uma agravante: o custo da sua governação tornava-se crescentemente inaceitável. Na África do Norte e no Médio Oriente, ao invés, a justificação subjacente à liderança autoritária não é reactiva; aí prevalecem justificações «culturais» de carácter positivo. Nesse sentido, as estruturas autoritárias estão muito mais incrustadas e são muito mais estáveis e, por conseguinte, de remoção ou reforma mais complicada.

O segundo problema prende-se com «oposições desleais». Sendo regimes autoritários enfraquecidos, o que acontece no caso da acessão de partidos islâmicos fundamentalistas cujo intuito não é o de gerir democraticamente o poder? Pela positiva, contudo, diga-se que o comportamento pode ser tão importante quanto os valores. Sem querer empolar esse caso, é certa-

mente verdade não ser imprescindível que todos os membros de uma elite sejam «crentes convictos» da democracia, desde que decidam ser mais lucrativo comportar-se democraticamente³². Nesse contexto, o papel dos promotores da democracia não se pode apenas cingir a reduzir o apoio ao *status quo*, mas deve criar fortes incentivos para que as forças da oposição se comportem democraticamente. Nesse particular, é essencial fazer a distinção entre forças islâmicas radicais e moderadas.

O PAPEL DOS PROMOTORES DA DEMOCRACIA
NÃO SE PODE APENAS CINGIR A REDUZIR O APOIO
AO *STATUS QUO*, MAS DEVE CRIAR FORTES
INCENTIVOS PARA QUE AS FORÇAS DA OPOSIÇÃO
SE COMPORTEM DEMOCRATICAMENTE.
NESSE PARTICULAR, É ESSENCIAL
FAZER A DISTINÇÃO ENTRE FORÇAS ISLÂMICAS
RADICAIS E MODERADAS

Observando a dimensão interna – e tendo em mente a sua forte correlação com a permeabilidade externa da experiência histórica –, um dos problemas primários recorrentemente assinalado é o da ausência de uma história de separação entre «Igreja» e «Estado», e o gritante poder privativo dos estudiosos que interpretam a lei de Deus e determinam o modo como as pessoas se devem comportar, quer na esfera privada quer pública. O que sugere a existência de dois problemas: primeiro, a política deve ser separada da religião, e, segundo, a interpretação da lei religiosa deve transitar das mãos de uma pequena minoria para o povo na sua totalidade. Em certo sentido, seria equivalente à transformação ocorrida no seio da Igreja Católica quando a missa passou a ser dita na língua respectiva das pessoas que a presenciavam, suplantando o exclusivo da missa em latim. Tal como é apontado num artigo do *The Economist*,

«Abdullahi An-Naim, um advogado sudanês audacioso, apresentou lucidamente a situação num seminário recente em Kuala Lumpur. Os muçulmanos têm de começar a encarar o *ijtihad*, disse ele, não como um direito especial da elite instruída, mas como uma função do povo no seu conjunto. Os estudiosos devem estar disponíveis para prestar informações ao povo. O povo deve estar habilitado a fazer um juízo independente, a interpretar aquilo que Deus permite e não permite»³³.

Isto leva-nos a outra explicação, a de que a liberdade individual e a democracia não são valores almejados nessa região do mundo, atendendo à predominância do Islão. Na análise realizada a 47 países de maioria muçulmana, Stepan indica, contudo, haver vários estados muçulmanos não-árabes a que chama de «sobredotados» em termos de competitividade eleitoral, como seja o Bangladesh, a Indonésia, o Mali e o Senegal: são muitíssimo concorrenciais apesar dos seus baixos níveis de desenvolvimento económico³⁴. A profusão de dados relativos à diversidade dentro do Islão desmente o argumento segundo o qual o Islão *tout court* é o problema. Outros destacam a notável contribuição da organização Sisters in Islam em prol da «democratização» do Islão. Esse mesmo grupo foi ainda referenciado pelo já citado artigo do *The Economist* nos seguintes termos:

«Caso esteja em Kuala Lumpur, vale a pena ir visitar um grupo de mulheres que se designam a si próprias *Sisters in Islam* (Irmãs no Islão). Duas coisas transparecem imediatamente. Uma é que a entidade dita “mundo muçulmano” não existe; como tal, encontram-se mulheres destas na Malásia, na Turquia e nalguns outros lugares, mas tal é inconcebível nos dias de hoje tanto na Arábia Saudita como em vastas extensões do resto do Islão. A outra é que a crença muito difundida de que num país muçulmano as mulheres jamais poderão vir a expressar-se não é verdadeira. E, até naqueles países em que a crença ainda tem fundamento, as mulheres podem ter a esperança de que melhores dias virão, a comprovar pelas *Sisters*.»³⁵

É importante recordar que na Albânia, no Bangladesh, em Djibouti, na Gambia, na Indonésia, no Mali, no Níger, na Nigéria, no Senegal, na Serra Leoa e na Turquia se pode encontrar uma política mais ou menos democrática. A maioria dos muçulmanos vive em democracias electivas (Índia, Bangladesh, Indonésia, Nigéria e Turquia, e as populações islâmicas da América do Norte e da Europa Ocidental). Inclusive, verifica-se a existência de correntes pró-democráticas no Irão, de liberalização na Jordânia e em Marrocos, no Bahrein e no Iémen. De facto, como faz notar Feldman, o Islão e a democracia são «ideias móveis» e uma pode incorporar a outra sem comprometer os princípios respectivos³⁶. À luz disto, foi sugerido que *o problema não é o islamismo de «per se», mas o islamismo árabe*. Na listagem da Freedom House, nenhuma das democracias islâmicas

«[...] tem uma população de maioria árabe, e todas se situam na periferia islâmica do Sudeste Asiático, junto às fronteiras da Europa e do Cáucaso, e na África do Norte e Central. Dentre os países islâmicos não-árabes, onze em trinta são democracias electivas, ao passo que nenhum dos dezassete países de maioria árabe possui um governo democraticamente eleito. Da maioria dos países árabes, um deles, a Tunísia, tem um sistema presidencial autoritário; dois – a Líbia e o Iraque – são ditaduras de partido único; um, o Líbano, possui um sistema de presidencialismo parlamentar sob a influência externa da Síria; e quatro são estados com um partido predominante no poder que enfrenta uma oposição política cerceada e severamente circunscrita (Argélia, Egipto, Síria e Iémen). Os nove estados remanescentes são monarquias.»

Embora isso não exclua a dimensão muçulmana (pode ser que haja distinções entre o Islão do mundo árabe e aquele que existe noutras partidas do mundo), enfraquece com certeza a pretensa incompatibilidade entre Islão e democracia.

Uma linha de pensamento tem granjeado uma importância crescente. Consiste em dizer que «as formas mais radicais do Islão e o questionamento frequente das normas democráticas devem ser entendidas como o reflexo de um contexto prevalecente e não como uma característica imutável do Islão». Nesse caso, «o pêndulo parece ter-se movido do orientalismo para o extremo oposto do espectro». Porém, como afirma Youngs, dentro do Islão encontra-se todo o tipo de visões políticas, e, conforme acredita, «ressalta cada vez mais evidente que o choque com maior ressonância se situa dentro do próprio mundo muçulmano e menos nas confluências civilizacionais», e uma explicação possível para essas tensões internas prende-se com o facto de haver uma divisão entre «as classes médias moderadas e devotas, por um lado, e os jovens urbanos pobres e frustrados, por outro»³⁷. A outra explicação é económica, e está ligada à natureza das economias petrolíferas (assim como assentes noutros recursos minerais). Da análise que realizou a 113 estados entre 1971 e 1997, Michael Lewin Ross refere que pelo menos alguns dados sugerem que as economias assentes na exportação de petróleo e outros recursos minerais são avessas à democracia, e não somente no Médio Oriente, provavelmente por causa do chamado

«efeito rentista», isto é, quando o petróleo e as riquezas minerais permitem aos regimes autoritários ter uma fiscalidade baixa, ganhar apoios mercê de compadrios, investir abundantemente em forças repressivas, quando a divulgação dos valores da modernização é tolhida pela peculiar natureza de enclave das referidas economias³⁸. Tendo em conta tudo o que se disse anteriormente, a promoção da democracia ou dos direitos humanos na região promete ser uma tarefa difícil senão mesmo digna de Sísifo.

Independentemente das causas, e elas permanecerão difíceis de deslindar, depois do 11 de Setembro os governos ocidentais aperceberam-se de que apoiar o *status quo* já não era uma opção política a longo prazo, até porque o debate acerca da democratização se enraizou em numerosos países árabes e deu um novo ímpeto a liberalizadores e reformistas. Embora os observadores ocidentais vejam com preocupação a globalização dos meios de comunicação social árabes, o facto é que «contrariamente às percepções ocidentais, o grosso do seu enfoque não se centra nos demónios do Ocidente mas, pelo contrário, incide numa vasta gama de questões sociais. Aquilo que a comunicação social pública emite é muitas vezes mais inflamado e menos abonatório em relação às políticas ocidentais do que aquilo que é veiculado pelos novos canais privados». Nesse sentido seria um erro eliminar os novos *media* privados de projecção regional uma vez que podem desempenhar um papel crucial na liberalização do clima e do debate político. Aliás, indícios apontam para o facto de muitas pessoas comuns no mundo árabe não verem a democracia como um produto ocidental. Youngs cita uma sondagem PEW de 2003, onde é indicado que 65 por cento dos inquiridos na região consideravam que a democracia poderia funcionar bem nos seus países respectivos enquanto 73 por cento consideravam não ser um valor especificamente ocidental. Mais, a mesma proporção em países ocidentais e países islâmicos desaprovava líderes fortes (61 por cento), e um número ligeiramente superior no Ocidente por contraponto aos países islâmicos aprovava os ideais democráticos (86 contra 78 por cento)³⁹. É certo que o problema não é aquilo que é positivo no Ocidente mas o legado negativo da política ocidental em relação à região – políticas que têm sido tudo menos de libertação dos cidadãos comuns. Tal como destaca uma sondagem de opinião da EuroMesCo sobre as elites,

«A percepção árabe (e muçulmana) prevalecente que domina a questão da reforma política é a de que o Ocidente se imiscui. Diferentes actores temem a intrusão por diversas razões: os governos temem-na porque pode afectar a sua sobrevivência; extremistas nacionalistas e religiosos vêem-na como uma ferramenta do imperialismo e neocolonialismo ocidental; os liberais, os religiosos ou outros receiam que as políticas ocidentais prejudiquem as suas tentativas de erguer a sua própria marca de democracia, ou ainda que limitem fortemente as suas opções (tal como na Argélia em 1991, e agora com os xiitas iraquianos). Convém salientar que esta percepção partilhada leva, objectivamente, ao confronto entre partidos árabes pró e antiocidentais. Em particular, os governos usam o argumento da “democracia nada e criada em casa” de um modo muito instrumental.»⁴⁰

Mais, as circunstâncias políticas – o agravamento do conflito israelo-árabe na sequência do assassinato de Rabin, e o 11 de Setembro e respectivo rescaldo – não permitiram progressos reais nessa área, e até fizeram com que regimes autoritários consolidassem o seu poderio atacando toda a oposição sob o pretexto da acção anti-terrorista. Pelo que, «em muitas e significativas ocasiões, os europeus optaram pela estabilidade em vez de involuntariamente favorecerem uma opção ainda menos democrática»⁴¹.

Com o alargamento e o lançamento da Nova Política de Vizinhança da UE, assim como o lançamento da iniciativa norte-americana do Grande Médio Oriente na sequência da intervenção no Iraque e do seu rescaldo, a questão da promoção da democracia e dos direitos humanos volta a estar na agenda, embora com sabor a desforra. O relatório da EuroMesCo de 2004 apresenta algumas recomendações louváveis em termos de orientação política, que deixam claros alguns dos obstáculos que devem ser ultrapassados. Refere que, muito embora a caixa das ferramentas políticas hoje disponíveis não seja, em si, desadequada, o quadro político a que se aplicam e a confusão conceptual que reina não lhe servem de muito. Em termos de contexto político, desde logo, determina que se tem de: a) pôr cobro a violentos conflitos em curso, e ao conflito israelo-palestiniano acima de qualquer outro; e b) rever radicalmente o nosso entendimento quanto a alinhamentos e com que «parceiros», o que significa perceber melhor a balança de poder intrínseca às sociedades e não se pautar apenas pelo *status quo*. Outro ponto vital é o de que os ocidentais terão de adoptar uma «noção [menos] ideológica da democracia, que se concentre mais na liberdade de sentido “negativo” (*freedom from*) e menos na de sentido “positivo” (*freedom to*)»⁴².

COM O ALARGAMENTO E O LANÇAMENTO DA NOVA POLÍTICA DE VIZINHANÇA DA UE, ASSIM COMO O LANÇAMENTO DA INICIATIVA NORTE-AMERICANA DO GRANDE MÉDIO ORIENTE NA SEQUÊNCIA DA INTERVENÇÃO NO IRAQUE E DO SEU RESCALDO, A QUESTÃO DA PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA E DOS DIREITOS HUMANOS VOLTA A ESTAR NA AGENDA, EMBORA COM SABOR A DESFORRA.

CONCLUSÕES

Os actores internacionais podem desempenhar um papel de relevo em processos de transição: podem criar um clima positivo em prol da mudança e podem agir como catalisadores da mudança. Os dados mostram que, em pé de igualdade, as modalidades de intervenção com maiores hipóteses de surtir efeitos são aquelas que combinam pressões oriundas de várias fontes; em suma, intervenções que sejam multilaterais (envolvendo vários estados) e multidimensionais (envolvendo vários níveis de actuação). As intervenções multilaterais são preferíveis não só porque permitem à comunidade internacional aproveitar um manancial de conhecimento e experiência, mas ainda porque, geralmente, conferem uma percepção de maior legitimidade (por exemplo, a constituição de

forças multinacionais tem sido essencial para a percepção de neutralidade das forças de manutenção da paz da ONU). No Peru, uma

«combinação entre a pressão exercida pelas organizações de direitos humanos e as iniciativas do governo dos Estados Unidos terá induzido à nítida redução dos abusos perpetrados pelo governo peruano em 1993 e à crescente vontade do regime de Fujimori de submeter as suas forças militares e policiais a investigações por antigas violações»⁴³.

Por fim, os dados sugerem que exercer pressão funciona melhor quando já existe um movimento endógeno bem como um desejo de liberalização ou democratização. A Turquia é disso um exemplo muito positivo: as reformas ali realizadas foram o produto da força combinada entre um desejo endógeno de integração política e económica na região envolvente e na economia mundial, e das pressões europeias supranacionais a par do trabalho de «advocacia» das ONGs activas na área dos direitos humanos. Tudo isso comporta alguma ironia: quer dizer que as sociedades que mais precisam de mudança e de ajuda externa são, muitas vezes, aquelas menos capazes de a aproveitar, pois não dispõem de forças internas que exijam mudança, e aquelas que já estão no «bom caminho», logo menos necessitadas, têm maiores hipóteses de beneficiar de assistência. Esta ironia também não é de bom agoiro para a maioria das persistentes ditaduras do Médio Oriente, onde a sociedade civil é frágil e as elites estão imbuídas de valores autoritários. Todavia, apesar da promoção da democracia ser um negócio arriscado e de dividendos incertos, recentes acontecimentos tornam bem patente que a opção pelo *status quo* deixou de ser viável. RI

TRADUÇÃO: PATRÍCIA ROMAN

- 1 RUSTOW, Dankwart – «Transitions to Democracy». In *Comparative Politics*, 2 (4), 1970, p. 357.
- 2 Cf. BARRINGTON-MOORE – *The Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Deacon Press, 1966; ROSTOW, Walt W. – *Stages of Growth: A Non Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press 1960; FRANK, André Gunder – *Latin America: Underdevelopment or Revolution. Essays on the Development of Underdevelopment and the Immediate Enemy*. Nova York: Monthly Review Press 1969.
- 3 PRZEWORSKI, Adam e LIMONGI, Fernando – «Modernisation: theories and facts». In *Arabe Politics*, 49 (2) 1997, pp. 155-183.
- 4 WIARDA, Howard – «Social change, political development, and the Latin American tradition». In WIARDA, Howard [ed.] – *Politics and Social Change in Latin America: The Distinct Tradition*. Amherst: University of Massachusetts Press 1982, pp. 3-25.
- 5 Com vista a uma análise da dinâmica cultural-institucional e política do caso do Brasil e dos direitos humanos cf. BRITO, Alexandra Barahona de e PANIZZA, Francisco – «The politics of human rights in democratic Brazil: 'A Lei Não Pega'». *Journal of Democratisation*, 1998.
- 6 DIAMOND, Larry – «Civil society and democratic transitions». In *The Weekly Telegraph*, Katmandu, 15 de Setembro de 1999.
- 7 HUNTINGTON, Samuel Huntington – *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale UP, 1968.
- 8 DAHL, Robert – *A Preface to Democracy Theory*. Chicago: University Press 1956, pp. 124-151.
- 9 BERMEJO, Nancy – «Myths of moderation: confrontation and conflict during democratic transitions», in ANDERSON, Lisa [ed.] – *Transitions to Democracy*. Nova York: Columbia University Press, 1999.
- 10 DAHL, Robert – *Polyarchy*. New Haven: Yale UP, 1971, p. 15.
- 11 FROHMANN, Alicia – «Chile : External actors and the transition to democracy». In FARER, Tom [ed.] – *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore: Johns Hopkins University Press 1996, p. 248.
- 12 CAROTHERS, Thomas – *In the Name of Democracy: US Policy Toward Latin America in the Reagan Years*. Berkeley: University of California Press 1991, p. 250.
- 13 DIAMOND, Larry – «Promoting democracy». In *Foreign Policy*, 87, 1992, pp. 25-46.
- 14 DIAMOND, Larry – «Democracy in Latin America: degrees, illusions, and directions for consolidation». In FARER, Tom [ed.] – *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, pp. 102-103.
- 15 NELSON, Joan M. e EGLINTON, Stephanie J. – «The International Donor Community: conditioned aid and the promotion and defence of democracy». In FARER, Tom [ed.] – *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, p. 186.
- 16 KECK, Margaret e SIKKINK, Kathryn – *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998, pp. 202-203.
- 17 *Ibidem*, p. 161, pp. 202-203, p. 203, e p. 202, respectivamente.
- 18 ACEVEDO, Domingo e GROSSMAN, Claudio – «The organisation of American states and the protection of democracy». FARER, Tom [ed.] – *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, p. 149.
- 19 BOUTROS-GHALI, Secretário-geral Boutros – *An Agenda for Peace*. ONU, 1992, citado em DOYLE, Michael W. e SAMBANIS, Nicholas – «Building Peace: Challenges and Strategies after Civil War». Washington, World Bank Popess, Dezembro, 1999.
- 20 ANDERSON, Mary B. – *Do no Harm: How Aid Can Support Peace – Or War*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- 21 DOYLE e SAMBANIS – *op. cit.*
- 22 FALK, Richard – *Human Rights Horizons*. Nova York: Routledge, 2000, p. 70.
- 23 YOUNGS, Richard – «External dimensions of democratisation: the case of the Muslim world». «Paper» apresentado na Conferência do IPRI em Óbidos, Julho de 2004, a publicar.
- 24 A título de exemplo: DIAMOND, Larry, PLATTNER, Marc F. e BRUMBERG, Daniel [eds.] – *Islam and Democracy in the Middle East*. Johns Hopkins University Press, 2003; FELDMAN, Noah – *After Jihad: America and the Struggle for Islamic Democracy*. Nova York: Farrar, Straus, 2003.
- 25 KARATNYCKY, Adrian – «The 2001-2002 Freedom House Survey of Freedom: The Democracy Gap», disponível em www.freedomhouse.org
- 26 *Ibidem*. Os outros três são: Birmânia, Cuba e a Coreia do Norte.
- 27 «Arab development: self-doomed to failure». In *The Economist*, 4 de Julho de 2002. Para consultar o relatório na íntegra cf. www.undp.org/rbas/ahdr
- 28 YOUNGS, Richard, «External dimension of democratização», p. 4.
- 29 *Ibidem*.
- 30 GARRETÓN, Manuel António – «Political processes in an authoritarian regime: the dynamics of institutionalisation and opposition in Chile, 1973-1980». In VALENZUELA, J. Samuel e VALENZUELA, Arturo [eds.] – *Military Rule in Chile: Dictatorship and Opposition*, pp. 144-183.
- 31 STEPAN, Alfred – *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1971.
- 32 Cf. RUSTOW, «Transitions to Democracy». In *Comparative Politics*, 2(4), 1970, p. 357.
- 33 *The Economist*. «The trickiest one of all: The chief obstacle to a democratic future for Muslims». 4 de Agosto de 1994.
- 34 STEPAN, Alfred C. – «An 'Arab' more than a 'Muslim' democracy gap». In *Journal of Democracy*, 14 (3), Julho de 2003, pp. 30-44.
- 35 *The Economist*. «In the name of Eve: what Islam has to do for its other half». 4 de Agosto de 1994.
- 36 FELDMAN, Noah, *After Jihad*. Nova York: Strauss and Giroux, 2003.
- 37 YOUNGS, Richard, «External dimension of democratização».
- 38 ROSS, Michael Lewin – «Does oil hinder democracy». In *World Politics*, 53 (3), Abril de 2001, pp. 325-361.
- 39 YOUNGS, Richard, «External dimension of democratização».
- 40 ALIBONI, Roberto – «New political approaches to democracy promotion». Conferência de Dublin, Junho de 2004.
- 41 *Second Year Report*, EuroMesCo, 2004.
- 42 ALIBONI, Roberto – «New political approaches to democracy promotion».
- 43 PALMER, David Scott – «Peru: collectively defending democracy in the Western Hemisphere». In FARER, Tom [ed.] – *Beyond Sovereignty*, p. 275 (ítalo meu).