

REVISTA PERSPECTIVA



REFLEXÕES SOBRE A TEMÁTICA INTERNACIONAL

CENTRO ESTUDANTIL DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DA UFRGS

ANO 05 - Nº 09
AGOSTO/SETEMBRO 2012

DANIEL SEBASTIÁN GRANDA HENAO
PEDRO TXAI LEAL BRANCHER & BRUNO KERN DUARTE
JOÃO ARTHUR DA SILVA REIS
WILLIAN MORAES ROBERTO
BRUNO MAGNO
GUSTAVO HENRIQUE FEDDERSEN
FERNANDO PREUSSER DE MATTOS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Carlos Alexandre Netto

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Diretor: Prof. Hélio Henkin.

CERI – CENTRO ESTUDANTIL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Coordenadoria: Gustavo Henrique Feddersen, João Arthur Reis e Taiane de Bittencourt

CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Coordenador: Prof. André Luiz Reis da Silva

CONSELHO EDITORIAL: Prof^{fa}. Analúcia Danilevitz

Pereira (UFRGS), Prof. André Luiz Reis da Silva (UFRGS),

Prof. André Moreira Cunha (UFRGS), Prof. Antônio

Carlos Moraes Lessa (UnB), Prof. Carlos Schmidt Arturi

(UFRGS), Prof. Eduardo Ernesto Filippi (UFRGS), Prof.

Érico Esteves Duarte (UFRGS), Prof. Fábio Costa Morosini

(UFRGS), Prof. José Miguel Quedi Martins (UFRGS),

Prof. Luiz Dario Teixeira Ribeiro (UFRGS), Prof. Marco

Aurélio Chaves Cepik (UFRGS), Prof^a Marianne Wiese-

bron (Universiteit Leiden – Holanda), Prof. Manuel Loff

(Universidade do Porto – Portugal), Prof^{fa}. Miryam Cola-

crai (UNR – Argentina), Prof. Paulo Gilberto Fagundes

Visentini (UFRGS), Prof. Pedro Cezar Dutra Fonseca

(UFRGS), Prof. Ricardo Antônio Silva Seitenfus (UFMS).

CONSELHO CONSULTIVO: Ana Júlia Possamai, Prof.

Adriano Pires de Almeida, Christiano Cruz Ambros,

Prof^{fa}. Cláudia Wasserman, Diego Rafael Canabarro,

Prof. Eduardo Munhoz Svartman, Prof. Enrique Serra

Padrós, Prof. Fábio Morosini, Prof. Fabrício Schiavo

Ávila, Prof. Fernando Dall’Onder Sebben, Gabriel Pessin

Adam, Prof^{fa}. Graciela De Conti Pagliari, Heliane Mü-

ller, Hugo Carlos Arend Neto, Igor Castellano, Prof. Júlio

César Cossio Rodriguez, Prof^{fa} Kamilla Raquel Rizzi,

Lucas Kerr de Oliveira, Lucas Pereira Rezende, Luciano

Vaz Ferreira, Prof. Luiz Augusto Estrella Faria, Prof.

Luiz Paulo Ferreira Noguerol, Luíza Galiuzzi Schneider,

Maíra Baé Baladão Vieira, Marcos Aurélio Reis, Prof.

Rafael Balardin, Prof. Ricardo Dathein, Robson Valdez,

Rodrigo Perla Martins, Thomaz Francisco Silveira de

Araújo Santos, Prof. Sérgio Marley Modesto Monteiro,

Sérgio Leusin Júnior.

CONSELHO EXECUTIVO: Alexandre Piffero Spohr,

Camila Saute Torresini, Giordano Bruno Antoniazzi

Ronconi, Joana Oliveira de Oliveira, Josiane Simão Sarti,

Juliana Figueira Freitas, Matheus Machado Hoscheidt,

Marina Bittencourt, Natasha Pergher.

EQUIPE TÉCNICA:

CAPA: Joana Oliveira de Oliveira

EDITORIAÇÃO: Débora Lima

REVISÃO: Marcel Muller, Pamela Desirret Bielefeld

ACOMPANHAMENTO EDITORIAL: Oberti do

Amaral Ruschel

APOIO: Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD/

UFRGS).

Os materiais publicados na revista *Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional* são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.

Os artigos assinalados refletem o ponto de vista de seus autores e não necessariamente a opinião dos editores desta revista.

Revista Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional

UFRGS – Faculdade de Ciências Econômicas
CERI – Centro Estudantil de Relações Internacionais

Av. João Pessoa, 52, Campus Centro,
CEP 90040-000, Porto Alegre – RS – Brasil.

E-mail: revistaperspectivari@gmail.com

Telefone: (051) 3308-3311 ramal 3508

<http://www.ufrgs.br/revistaperspectiva>

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Revista perspectiva: reflexões sobre a temática internacional /
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Centro Estudantil de Relações Internacionais. - Ano 5, n. 9 (ago./set. 2012). -
Porto Alegre: UFRGS/FCE/CERI, 2008 -

Semestral.
ISSN 1983-9707.

1. Relações exteriores : Política. 2. Relações internacionais. 3. Política internacional.
4. Desenvolvimento econômico. 5. Conflito internacional.

CDU 327

Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

Sumário

EDITORIAL 7

ARTIGOS

A Questão da Segurança nas Novas Tendências de Integração da Colômbia com a América Latina 9
Daniel Sebastian Granda Henao

Democracia e o Controle Externo sobre a Inteligência: uma Análise comparada dos Casos de Argentina, Brasil, Equador e Peru 25
Pedro Txai Leal Brancher
Bruno Kern Duarte

ASEAN Way: O Conteúdo Ético da Integração Asiática..... 41
João Arthur da Silva Reis

O Papel Russo na Crise Síria e sua Decorrência Internacional..... 57
Willian Moraes Roberto

Relações China e Japão: Evolução no Âmbito da Cooperação e Integração Regional 73
Bruno Magno

RPC e Taiwan: Histórico e Evolução das Relações Interestreito 87
Gustavo Henrique Feddersen

RESENHA

PAGLIARI, Gabriela De Conti. O Brasil e a Segurança
na América do Sul. Curitiba: Juruá Editora, 2009 99
Resenhado por Fernando Preusser de Mattos

ENTREVISTA

Entrevista com Coordenador do Curso de Relações Internacionais
da UFRGS e Coordenador Geral do SEBREEI,
Érico Esteves Duarte 103

PARÂMETROS PARA SUBMISSÃO

DE ARTIGOS 105

Summary

EDITORIAL 7

ARTICLES

The Security Issue in the New Integration Trends between
Colombia and Latin America 9
Daniel Sebastian Granda Henao

Democracy and the External Control of Intelligence: a Compared
Analysis of the Cases in Argentina, Brazil, Ecuador and Peru..... 25
Pedro Brancher
Bruno Duarte

ASEAN Way: Asia's Integration Ethical Content 41
João Arthur da Silva Reis

The Russian Role in the Syrian Crisis
and its International Repercussion..... 57
Willian Moraes Roberto

China-Japan Relations:
Evolution within the Regional Cooperation and Integration 73
Bruno Magno

PRC and Taiwan:
History and Evolution of the Cross-Strait Relations 87
Gustavo Henrique Feddersen

REVIEW

PAGLIARI, Gabriela De Conti. *O Brasil e a Segurança na América do Sul*. Curitiba: Juruá Editora, 2009 99
Reviewed by Fernando Preusser de Mattos

INTERVIEW

Interview with Coordinator of International Relations
at UFRGS and General Coordinator of SEBREEI,
Érico Esteves Duarte 103

PARAMETERS FOR ARTICLE SUBMISSIONS 105

Editorial

Nos esforços de dar prosseguimento às atividades da Revista e de expandir suas parcerias, as edições 9 e 10 da Perspectiva são o resultado de um trabalho conjunto com o Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais (SEBREEI) 2012, organizado por alunos e professores do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS. Para tanto, foram selecionados os trabalhos que mais se destacaram durante o Fórum de Graduação do evento, a partir de indicações de seus organizadores. Desse modo, convidamos os autores a publicarem em nossa edição especial de parceria Perspectiva-SEBREEI, visto ser a promoção do trabalho de graduandos o objetivo principal da Revista. Esperamos, com isso, não apenas diversificar a origem dos autores do periódico, mas também manter o padrão de qualidade vigente em nossas publicações.

A parceria com o SEBREEI motivou a temática de Segurança Internacional na presente edição, visível tanto no enquadramento teórico dos artigos, quanto na proposta de resenha sobre o livro “O Brasil e a segurança na América do Sul”, de Graciela Pagliari. A entrevista com o Prof. Dr. Érico Duarte, coordenador geral do SEBREEI 2012, aborda a importância da disciplina de Estudos Estratégicos e as contribuições dadas pelos pesquisadores brasileiros a esse campo de estudos. Nesse sentido, enfatizou-se a importância de iniciativas como o SEBREEI para projeção da disciplina e do conhecimento gerado no âmbito da Universidade. Os demais artigos do Seminário não presentes nesta edição serão publicados na edição seguinte, visto que o número total de trabalhos excederia o padrão da Revista.

Para os meses que seguem, pretendemos ainda ampliar a divulgação de nosso periódico em eventos destinados a alunos de graduação como forma de combater a endogeneidade e promover nossos autores como referências para diversas pesquisas acadêmicas. Desejamos a todos uma experiência enriquecedora na leitura dos artigos, resenha e entrevista desta edição!

Conselho Executivo.

A questão da segurança nas novas tendências de integração da Colômbia com a América Latina¹

*Daniel Sebastián Granda Henao**

RESUMO: Juan Manuel Santos foi eleito em 2010 como candidato de continuidade do Partido de la U. No entanto, a prática política da primeira metade do seu governo demonstra continuidade limitada em relação ao governo anterior. Embora durante o período de eleições a Colômbia passava por crises em suas duas principais fronteiras vivas – Venezuela e Equador –, tal situação mudou, o que permitiu avanços no processo de integração regional. Partindo do fato de que o conflito armado interno que assola a Colômbia desde a metade do século XX é visto de diferentes maneiras pelos países da região (alguns o veem como ameaça à segurança regional e outros como um assunto interno colombiano), este artigo procura explorar, por um lado, quais as implicações da situação de segurança e do conflito interno na Colômbia para os processos de integração regional sul-americanos, e por outro lado, de que forma as mudanças no governo colombiano facilitam a retomada da integração do país com a região.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança, América do Sul, Complexo Regional de Segurança Sul-Americano, Colômbia, Integração Regional, Conflito Interno Colombiano.

¹ Agradeço a colaboração dos meus amigos e colegas no CEGOV/ILEA/UFRGS pela troca de ideias que fizeram com que este artigo existisse; a Danilo Fernandes e ao comitê editorial da revista pelas correções, críticas e apontamentos que fizeram com que ele tomasse mais sentido.

* Graduando em Ciência Política pela Universidad Nacional de Colombia. E-mail: dsgrandah@unal.edu.com

1 Introdução

A Colômbia passa por um processo de conflito longo e de intensidade média-baixa² desde meados do século XX, com grupos guerrilheiros (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC –, o Exército de Liberação Nacional – ELN –, entre outros) de um lado, e paramilitares do outro (como Autodefesas Unidas da Colômbia – AUC – e Bandas Criminosas). Alguns países da América do Sul vêem nesse conflito uma fonte de ameaças a suas próprias seguranças nos âmbitos nacionais e regional.

De igual maneira, a Colômbia manteve relações estreitas com potências estrangeiras durante a última década (principalmente Estados Unidos), visando projetar internacionalmente seu conflito interno para angariar recursos oriundos da cooperação internacional. Tais iniciativas resultaram na implantação de estratégias como o Plano Colômbia e a Iniciativa Andina, entre outras, além do alinhamento da agenda externa colombiana com a agenda norte-americana de guerra contra o terror após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001. Nesse contexto, a Teoria de Complexos Regionais de Segurança se presta como forma de explicar a situação regional, no qual a Colômbia desempenha um papel fundamental, tanto por ser a porta de entrada do subcontinente quanto por ser o maior produtor e exportador de drogas, um dos problemas à segurança da região.

Essa aproximação com os Estados Unidos, somada ao fato do governo colombiano discordar em muitos pontos com os posicionamentos dos países vizinhos, fez com que a Colômbia se afastasse da agenda de integração regional sul-americana, pois passou a ser considerada por seus vizinhos uma potencial ameaça à suas seguranças, dada a influência norte-americana que antagoniza com os desenvolvimentos do modelo de integração de alguns dos vizinhos na América do Sul (TICKNER, 2004; ARDILA, 2012).

Este artigo se divide em três seções: na primeira será trabalhada a situação do conflito e a segurança na Colômbia desde as suas origens, para conseguir entender as dimensões da questão; logo após, se discutirá o que é o complexo de segurança sul-americano, o papel que tem a Colômbia dentro dele e como este é afetado pelo conflito colombiano, assim como os mecanismos regionais que existem e as implicações do conflito colombiano na condução da segurança como uma questão para a integração regional; finalmente serão apontadas as mudanças exercidas pelo governo Santos em seu discurso e nas instituições colombianas,

² Essa descrição do conflito colombiano é feita pelo sociólogo Eduardo Pizarro Leóngomez, argumentando que “As cifras dos ‘violentólogos’ tendem a minimizar as cifras da violência política, enquanto que os análises de Juan Carlos Echeverry tendem a sobredimensionar o fenômeno. Por essas razões e dada a precariedade da informação existente devido às altas taxas de impunidade, é preferível sustentar que o conflito colombiano se encontra em algum ponto entre um conflito de pequena escala e um de escala intermediária” (Tradução Livre). PIZARRO, Eduardo. Uma democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia. Bogotá: Grupo Editorial Norma, p. 56, 2004.

o que possibilitou a retomada das relações bilaterais com os vizinhos e com os demais países da região mudando os desafios e as perspectivas para a integração e segurança da América Latina.

2 Situação da segurança e do conflito armado na Colômbia

Um breve resumo do conflito armado colombiano e suas origens

As origens do conflito colombiano remetem ao período violento das décadas de 1940 e 1950, quando membros dos partidos Liberal e Conservador entraram em conflito e levaram o confronto das cidades ao campo, escondendo-se e apoderando-se de povoados, visando usá-los como base para exterminar o oponente. Esse processo de violência armada resultou em atos de violência política, como a ditadura do General Rojas Pinilla (1953-1957), que concederia anistia aos combatentes e tentou retomar a ordem até os partidos serem capazes de governar, e a *Frente Nacional*, coalizão na qual os dois partidos assinam um acordo de respeito e coabitação, dividindo os cargos burocráticos e alternando o poder por dezesseis anos (1958-1974), excluindo as outras manifestações partidárias como opção de poder. Estas ações se desenvolvem num contexto de bipolaridade mundial, no qual os Estados Unidos entravam na disputa ideológica pelos países da periferia do sistema global, o que na América do Sul se traduziu em tentativas de suprimir qualquer tipo de levantamento popular ou reforma social, entendidos como comunistas.

Dessa maneira, as novas manifestações políticas foram reprimidas pelo Estado ao impedir o acesso no sistema político. O descontento daqueles grupos gerou constantes ciclos de instabilidade política, econômica, social e cultural nas zonas mais periféricas onde eles se encontravam, o que resultou no enfraquecimento do Estado nessas zonas afastadas do centro do país, onde imperava a pobreza, o baixo desenvolvimento e a exclusão.

Na década de 1960 nascem em diversas regiões do país grupos armados de autodefesa campesina, os quais foram a origem de grupos de guerrilhas de resistência armada comunistas. Assim foram constituídos grupos como as FARC (1964), o ELN (1964), o EPL (1965), e o nacionalista M-19 (1974); apenas os dois primeiros ainda existem. As guerrilhas seriam marginais até mediados dos anos 1970, quando o negócios da droga e a sua expansão territorial lhes dariam força suficiente para confrontar o *status quo* representado pelo Estado colombiano.

Na década de 1980 surgem novos atores do outro lado do conflito. Formados por paramilitares, estes grupos trabalham a serviço de latifundiários e de narcotraficantes, que eram ameaçados pela falta de proteção, os sequestros, as extorsões, e outros delitos cometidos pelos grupos revolucionários. Esses grupos paramilitares aparecem como reação espontânea e funcional para a obtenção de segurança,

procurando debilitar e eliminar àqueles grupos guerrilheiros pelos mesmos métodos de guerra irregular usados por eles, nas regiões de implantação guerrilheira e em defesa do patrimônio dos seus financiadores (TAWSE-SMITH, 2008).

Nos anos noventa a violência toma dimensões ainda mais impressionantes devido a quatro fatores básicos (ROJAS, 2009): (i) concorrência entre as guerrilhas e os grupos paramilitares pelo controle territorial vinculado à produção e comércio das drogas; (ii) organização dos grupos paramilitares para confrontar às guerrilhas; (iii) a intensificação do processo de globalização somado à implantação do modelo neoliberal na gestão pública; e (iv) pela crescente corrupção e influência da economia ilícita nas altas esferas do governo – como no caso do Processo 8000.³

Dado que muitas das guerrilhas comunistas tinham se desmobilizado na década anterior (1980), as FARC e o ELN se expandiram após um momento de quase extinção, abandonando a luta política e focando na opção armada; reorganizaram sua estrutura militar e suas táticas de conflito, passando a uma guerra de movimento (PÉCAUT, 2008). A união dos grupos paramilitares (nas Auto-defesas Unidas da Colômbia- AUC) e sua expansão territorial têm seu pico de operações entre 1997 e 2003, anos marcados por massacres, assassinatos e ondas de deslocamento (TATE, 2011). O confronto, a fraqueza da resposta do Estado e o negócio das drogas, que vinha se reduzindo no Peru e Bolívia, fazem com que nesta década se viva a pior parte do conflito, levando ao fracassado processo de paz do Caguán (1998-2001), que nas boas intenções do diálogo deixou parte do território desmilitarizado⁴. As FARC aproveitaram esses territórios como base de treinamentos, operações e centro de negócios ilícitos da guerrilha; isto levou a seu fortalecimento e as motivou a não negociar a paz.

Nas eleições de 2002 Álvaro Uribe é eleito presidente com um discurso de confronto direto aos grupos terroristas, fortalecendo o esforço militar e enfraquecendo os grupos armados; também se adiantou o processo de desmobilização das AUC e diálogos com o ELN.

Vários autores têm trabalhado a questão da formação do conflito armado e da violência na Colômbia (PÉCAUT, 2008; TAWSE-SMITH, 2008; GUTIERREZ, 2006; SANTOS, 2010a; SANTOS, 2010b; MALAMUD, 2003; RAMIREZ, 2004; HYLTON, 2010). Muitos desses estudos enfatizam a necessidade de vontade para dialogar, as reformas sociais estruturais, a justiça transicional, a anistia e a abertura

³ O processo 8000 foi um processo de investigação judicial contra o ex Presidente Ernesto Samper sob a acusação de ter recebido financiamento dos cartéis do narcotráfico para a campanha de eleição e a vinculação de várias pessoas na campanha que eram associadas com esses cartéis. Esse processo enfraqueceu a legitimidade do executivo e as instituições do Estado colombiano, assim como as relações com parceiros próximos (i.e. Estados Unidos descartificou à Colômbia e anulou o visto do próprio mandatário e alguns políticos). Samper não renunciou ao cargo embora houvesse pressões, finalmente foi absolvido da investigação por falta de provas.

⁴ Para entender o valor do território y uma perspectiva geopolítica do processo de paz ver: CADENA, Jose Luis. *La Geografía y el Poder. Territorialización del poder em Colombia – el caso de las FARC –*, de Marquetalia al Caguán. *Estudios Políticos*, n. 1. Jan.-Abr. 2004.

do sistema político a novos atores como elementos essenciais para o alcance da estabilidade política e social na Colômbia.

Situação e Conjuntura Atual do Conflito

Hoje, o conflito colombiano parece ter chegado a um novo ponto após a implantação da política de segurança democrática de Uribe, onde se propõe o “*fim do fim*” das guerrilhas, após operações como a *Jaque*⁵; porém, mesmo enfraquecidos, alguns grupos continuam a controlar zonas territoriais específicas e possuem algum nível de capacidade de ofensiva (PÉCAUT, 2008). As FARC se encontram sob uma estratégia de sobrevivência, recuando às fronteiras com Equador e Venezuela e, com uma grande rede de narcotráfico e menos de plataforma política, têm feito arranjos e acordos com o ELN pelo controle territorial e as formas de financiamento (SEMANA, 2012). Por outro lado, o ELN tem se fortalecido em aliança com as FARC; embora não disponha de tropas expressivas e tenha capacidade limitada de operações, o ELN tem o controle territorial de zonas de exploração mineira e petroleira, o que potencializa sua projeção nacional.

Entre 2003 e 2006 aconteceu o processo de Justiça e Paz, o qual resultou na desmobilização e reintegração de integrantes das AUC. Este processo recebeu fortes críticas dado sua limitada efetividade real, já que grupos com características similares às do fenômeno paramilitar anterior têm aparecido (hoje conhecidos como Bandas Criminosas – BACRIM), agora mais ligados ao narcotráfico do que à guerra contra as guerrilhas, formando redes mais discretas e sendo responsáveis pelo novo crescimento nos índices de criminalidade (crimes tais como: ameaças diretas, homicídios, massacres, recrutamento forçado a menores, deslocamento forçado, entre outros)⁶. Também nesse período surgiu o fenômeno da *Parapolítica*, que enfraqueceu a legitimidade e credibilidade da base aliada do governo Uribe e o da *Seguridad Democrática*, origem do maior caso de corrupção já visto na história da Colômbia, infiltrando partes de todos os setores do Estado (PÉCAUT, 2008).

Granada *et al.* (2011) descrevem este fenômeno de reaparecimento paramilitar sob quatro tipologias baseadas (i) na natureza de seu surgimento, (ii) no tipo de organização que comportam, (iii) em sua origem e (iv) em seus objetivos de influência. Existem então os *Novos Exércitos Paramilitares*, caracterizados pela contra insurgência e o paramilitarismo colombiano clássico. Os *Paramilitares Dispersos*, dissidentes do processo de Justiça e Paz, buscam influência política e objetivos

⁵ A escola de Cultura de Paz da Universidade Autônoma de Barcelona possui uma publicação semanal onde recolhem as informações sobre o conflito na Colômbia de cada semana. Na de 4 a 17 de setembro de 2010 se referem ao tal “fim do fim das guerrilhas” e algumas operações militares que a sustentariam. Ver: Escola de Paz de la UAB. 2010. Colombia Semanal. Disponível em: <http://ddd.uab.cat/pub/colombiacat/colsem_a2010m9n269.pdf>.

⁶ Para um melhor compreensão do estado atual do fenômeno se recomenda ler: PRIETO, Carlos Andrés. 2013. Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia. Policy Paper 47. Marzo de 2013. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09714.pdf>>

militares sem, no entanto, se constituir como exército, mas sim como criminosos organizados, provocando terror e buscando impor, através da força, homogeneização política na população. As *Novas Autodefesas* são grupos desmobilizados rearmados com concentração local, luta contra insurgente e ações de controle populacional e captura ao Estado, uma reedição do anterior. Há também as *Forças Criminosas Anexas*, que são grupos criminosos emergentes que passam a controlar os negócios ilícitos dos antigos paramilitares, mas sem fins de luta contra insurgente ou de uso do aparelho estatal.

Dessa maneira, a conjuntura do conflito colombiano é marcada atualmente pela falta de capacidade de resposta efetiva do Estado, confrontado a novos fenômenos e transformações dos grupos armados. Deve-se destacar também a falta de estratégia diferenciada para cada ator e suas singularidades.

Se bem as ações militares têm enfraquecido o potencial de destruição e insurgência desses grupos, a violência física e política ainda não terminaram e os índices de criminalidade e o terror estão novamente elevados. Ainda assim, alguns autores defendem que o recrudescimento do conflito responde mais ao estabelecimento do narcotráfico como fonte de recursos do que às dinâmicas de lutas políticas (insurgente e contrainsurgente); outro fator que explica o aumento da violência é a busca de uma posição fortalecida para entrar em um possível processo de paz (FISAS, 2012); evidência disso é a discussão do projeto de lei “*Marco para la paz*” onde se prevêem mecanismos de paz transitória frente a um possível pacto de desarmamento, cessar fogo e negociação do conflito com as FARC.

3 O Complexo Regional de Segurança Sul-Americano e como é afetado pela situação colombiana

Um complexo regional de segurança consiste em um “[...] conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira independentes umas das outras” (BUZZAN; WAEVER, 2003, p. 44 *apud* CEPIK, 2005, p. 1). Ou seja, é um instrumento de análise por regiões ou clusters geográficos das problemáticas de segurança próprias dos países e compartilhadas por eles, e mediados pelas relações de polaridade, polarização e relacionamentos externos.⁷

⁷ Cepik (op cit., p. 4) explica no seu análise que a polaridade se refere à “distribuição do poder entre os Estados da região”, a polarização aos “padrões de amizade- inimizade entre os atores relevantes” e o terceiro elemento às “relações de poder com atores externos à região, especialmente grandes potências e superpotências”.

Assim sendo, o complexo sul-americano é composto por países num “*regime de segurança*”⁸, caracterizado pela baixa incidência de conflitos interestatais no século XX – menos conflitivo que outros como África ou Ásia, e menos pacífico, como Europa Ocidental. Não possui nenhuma grande potência, detendo uma multipolaridade com grau baixo de polarização, uma baixa capacidade de interação no tocante às telecomunicações e transporte, e vulnerabilidades sociais, políticas e de desenvolvimento, além de uma dinâmica de segurança inter-regional historicamente mediada pelas intervenções dos Estados Unidos na região. Os maiores desenvolvimentos nessas deficiências têm sido a diversificação de agendas e prioridades nas políticas de segurança (CEPIK, 2005). Na política externa de defesa existem grandes fragmentações e diferenças; por exemplo, em relação ao apoio à guerra contra o terror, às ameaças da pobreza à segurança, ou às ameaças militares estatais (CEPIK, 2005). Cabe destacar também que, embora a segurança da região não dependa exclusivamente da política externa e de segurança estadunidense, ela é impactada pelas concepções geoestratégicas e geoeconômicas dos Estados Unidos, assim como pelo complexo sistema de estruturas de integração regional refletido no MERCOSUL, CAN, OEA, UNASUL, CDS, TIAR, ALBA etc. (ARELLANO, 2008), os quais oscilam entre posições contrárias, pró e antiamericanas.

O papel da Colômbia no Complexo Sul-Americano

A política externa da Colômbia é mediada por três aspectos; o conflito, crime organizado e a segurança, o comércio, e a proteção ao meio ambiente; entre outras novas dinâmicas da agenda internacional como os direitos humanos, a migração ou a promoção da democracia, assim como fatores *intermésticos*⁹ (CARDONA; ARDILA, 2005).

Assim, tal como o descreve Socorro Ramírez (2004, p. 262-285; tradução livre) o conflito interno colombiano tem se projetado internacionalmente pelo fenômeno de *spill-over*. Os impactos dessa expansão têm convertido a Colômbia em uma ameaça regional, fazendo com que outras problemáticas da região se ocultem; apenas questões relacionadas aos atores armados ilegais e às interações nas zonas de fronteira ocupam destaque na agenda de segurança da Colômbia,

⁸ Na TCRS se define uma tipologia de cenários de realidade, entre os quais se encontra o Regime de Segurança, que para o caso da América do Sul haveria então uma “comunidade de segurança” representada no subcomplexo do Cone Sul e um “conflito em formação” no subcomplexo andino. Ver: Cepik (op cit. p. 6-7)

⁹ O termo interméstico aparece na literatura (Ver: CARDONA; ARDILA, 2005) como uma combinação de fatores internacionais e domésticos que influem na política externa colombiana, por exemplo a migração forçada pode se ver como um fenômeno interméstico do conflito colombiano, tem vertentes que influem na política doméstica de vítimas e ao mesmo tempo na política internacional como proteção à refugiados; um outro pode ser a aspersão aérea com glifosato, que parte da política de erradicações de cultivos ilícitos na Colômbia, mas tem afetado também ao Equador. Pierri (2011) tem escrito acerca do uso do termo nos conflitos sudamericanos. Ver: PIERRI, Vitor. Geopolítica de los Conflictos Intermésticos em Sudamérica. Revista de Geopolítica, Natal-RN. v. 2, n. 2, p. 28-48. 2011.

tais como os problemas ambientais gerados pelas aspersões aéreas de combate a cultivos de coca, os deslocamentos forçados, a presença dos atores armados nos territórios de vizinhança etc. Não são priorizadas questões relacionadas ao frágil desenvolvimento social nessas zonas, o apoio internacional logístico aos grupos em armas ou o funcionamento dos mecanismos locais, binacionais ou regionais; em fim, limitando a questão das fronteiras compartilhadas à uma questão de defesa nacional militar individual e não regional.

Frente à dificuldade regional de acordar uma posição conjunta da América do Sul com a Colômbia a iniciativa de solução ao conflito colombiano ficou só com a cooperação com os Estados Unidos; a Colômbia requeria do acompanhamento regional para a busca de uma solução ao conflito, em benefício da região toda. A situação não pode continuar-se manejando só com reações defensivas individuais.

Alguns analistas defendem que “Uribe e as elites econômicas e políticas colombianas, dão com frequência a impressão de não levar em conta os processos em curso nos países andinos e sul-americanos, que envolvem opções políticas muito diferentes às do governo colombiano” (RAMIREZ, 2004, p. 267; tradução livre). Essa visão destaca a reticência dos círculos políticos a outras visões dos problemas nos países, como a insatisfação social e a mudança das forças e movimentos políticos que trouxe as eleições de Lula no Brasil, Chávez na Venezuela, Morales na Bolívia, e Lúcio Gutiérrez e Rafael Corréa no Equador; e também as reclamações dos vizinhos pela presença estadunidense que põe em ameaça a região para impulsionar os próprios interesses geopolíticos.

No sentido contrário, as mudanças políticas abruptas na região tem afetado a segurança da Colômbia; por exemplo, o combate desarticulado ao narcotráfico na Bolívia e o Peru nos anos 90, as crises políticas e econômicas na Venezuela e o Equador no começo do século XXI (JARAMILLO-JASSIR, 2008). Ditas mudanças não permitem que se forme uma política regional de paz coerente que respalde o processo que autonomamente se maneje desde o governo colombiano; deve ser uma postura conjunta e de longo prazo dos países vizinhos e da região, em particular frente aos seus atores.

UNASUL e CAN, governança para a segurança na América do Sul

Como se disse aqui anteriormente; é necessária uma política conjunta para a manutenção do regime de segurança que passe pela integração regional, o qual deve estar por sua vez atravessado por um sistema de governança que lhe forneça um caráter de coerência e longo prazo. Dessa maneira, e sustentando essa visão de segurança, aparecem em diferentes níveis alguns mecanismos e organismos de coordenação e integração pensando na segurança; no caso da América do Sul se tem a UNASUL e o seu Conselho de Defesa Sul-Americano, já no âmbito da sub-região andina a CAN dispõe alguns instrumentos para promover a segurança e a proteção de ameaças internacionais sobre dita comunidade.

A UNASUL é uma organização de integração regional de caráter principalmente político, vinculada a uma estratégia de inserção internacional da América do Sul, e do Brasil como potência média regional, se desvinculando da hegemonia histórica que têm constituído os Estados Unidos e as potências europeias sobre a região (CRISÓSTOMO, 2009). Essa união é produto dos propósitos de desenvolver um espaço regional além do comércio, como já se havia estabelecido em tentativas anteriores como o MERCOSUL e a CAN, ou ALADI, CARICOM e diversos tipos de Tratados de Livre Comércio isolados entre eles. Esse *além* seria dado nas áreas culturais e políticas, sociais e econômicas; tendo como objetivo a integração e o desenvolvimento procurando eliminar as desigualdades socioeconômicas, lograr a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer na democracia e reduzir as assimetrias no fortalecimento da soberania e independência dos Estados no subcontinente (UNASUR, 2008a).

Dentre esse complexo sistema de integração que vem se constituindo dentro da UNASUL, aparece então o Conselho de Defesa Sul-Americano com o intuito de consolidar à América do Sul como uma zona de paz, com identidade própria no que respeita aos temas de defesa e segurança, e que fortaleça de maneira consensual a cooperação regional (UNASUR, 2008b). Em outras palavras, pode se dizer que o CDS procura coordenar e unificar ações conjuntas entre os países sul-americanos para sua defesa própria respeitando as soberanias e autonomias, procurando servir de ponte entre os países que lhe conformam, apontando ao fortalecimento institucional sem dependência de intervenção estrangeira. É assim que tem se procurado intervir em conflitos como a tentativa de secessão na Bolívia, a tentativa de golpe de Estado no Equador, ou o conflito entre Colômbia e Equador pelas operações contra as FARC do primeiro em 2008.

Autores como Bonilla (2010) e Miranda (2011) têm abordado a UNASUL e o CDS como uma aproximação prática ao Complexo de Segurança Sul-Americano em transformação como um instrumento que leve à constituição de uma comunidade pluralista de segurança, confrontando de maneira conjunta suas ameaças e estabilizando as relações interestatais na região.

Dentro do âmbito andino, a CAN é o organismo que representa os interesses da integração dos países naquela sub-região. Ao se tratar de uma iniciativa orientada pela integração econômica liberal e comercial, não se constitui uma instituição que vigie a segurança e defesa dos países da região; porém, como amostram Ardila (2012) e Arellano (2008, p. 5) existem alguns mecanismos jurídicos que

“[...] vão se incorporando à visão democrática da segurança e defesa, entre os quais cabe destacar: a Decisão 505 Plano Andino de Cooperação para a luta contra as drogas ilícitas e delitos vinculados (2001); Compromisso de Lima, Carta Andina para a paz e a segurança, limitação e controle dos gastos destinados à defesa externa (2002); Decisão 552: Plano Andino de prevenção, combate e erradicação do tráfico ilícito de armas pequenas e

lves (2003); Declaração de San Francisco de Quito sobre estabelecimento e desenvolvimento da zona de paz andina (2004); Decisão 587: Lineamentos da política de segurança externa comum andina que cria a rede andina de segurança (2004).¹⁰

Dessa forma, podemos afirmar que a questão da segurança adquire gradualmente um papel importante na Comunidade Andina. Será interessante observar os andamentos dessa nova realidade.

Esses mecanismos e instituições explicados anteriormente evidenciam a crescente importância que vem a ter a questão da segurança dentro da agenda regional. Teixeira Júnior (2010, p. 2) explica que a região tem vários desafios que se devem procurar intervir para a construção da região como zona de paz. Alguns deles são: as guerrilhas, o narcotráfico e contrabando de armas, estabilidade política e democracia, crime organizado transnacional, corrida armamentista, barganha militar, alianças extra regionais para a definição de complexo de segurança sul-americano. As grandes potências como China, Rússia e Estados Unidos voltam a influenciar a região e incluí-la na agenda internacional em vistas à luta pela posse e exploração de importantes recursos naturais como Petróleo, Gás, Lítio etc. que inserem a região nos problemas de geoestratégia internacional. Além da competição estratégica entre o Peru e Chile, e a deterioração das relações de Colômbia com Venezuela e Equador. O anterior demonstra também o cruzamento entre a situação colombiana e as dinâmicas de segurança da região.

4 Retomada da integração regional: Perspectivas de integração da Colômbia com a região a partir da questão da segurança

Nos períodos dos governos Pastrana (1998-2002) e Uribe (2002-2006, 2006-2010) e no marco do Plano Colômbia, observou-se crescente inclinação colombiana em manter relações estreitas com os Estados Unidos e os países da União Europeia por duas vias: a internacionalização do conflito e a abertura comercial com estes países do centro do sistema internacional por meio de Tratados de Livre Comércio. Dessa forma, a agenda política colombiana adquiriu caráter *interméstico* na medida em que acontecimentos internacionais afetavam sua realidade doméstica. Também sua política externa foi fortemente influenciada por problemáticas internas. Foi nesse contexto no qual se deu a inserção colombiana na Guerra Global contra o Terror e a consequente nomeação dos grupos FARC, ELN e AUC como grupos terroristas por vários países. A doutrina de Segurança Democrática promovia a política de confiança aos investimentos para atrair cada vez mais investimentos estrangeiros. Esse tipo de relacionamentos manteve a Colômbia às margens de

¹⁰ Tradução livre.

outras realidades emergentes no subcontinente, nas quais o Brasil sobressaiu-se cada vez mais como liderança regional. Num contexto no qual os países procuravam cada vez mais sustentar relações diversificadas e baseadas no multilateralismo, a cooperação sul-sul e a emergência do chamado “terceiro mundo”, a Colômbia preferiu aprofundar suas relações bilaterais no eixo norte-sul.

Precisamente pelas diferenças ideológicas entre os presidentes da região andina, especialmente Álvaro Uribe na Colômbia *versus* Hugo Chávez na Venezuela e Rafael Correa no Equador, surgiram várias controvérsias e ataques verbais às posturas que uns e outros representam. O ponto máximo desses *confrontos de microfone* foi quando o exército colombiano ingressou no território equatoriano em março de 2008 no meio de uma operação militar contrainsurgente, a qual resultou na morte do número dois das FARC, Raúl Reyes, e mais vinte pessoas. As desconfianças que já vinham desde antes, pela cooperação militar recebida dos Estados Unidos, a forte liberalização do comércio e as divergências enquanto ao tratamento do conflito armado colombiano e os seus atores se materializaram no fechamento das fronteiras e no posterior rompimento das relações bilaterais com seus dois vizinhos mais importantes. Tal como o demonstra Marcelo Santos (2010a), as fronteiras desses países (Venezuela e Equador) com a Colômbia são fronteiras porosas com altos índices de pobreza e abandono estatal, o que facilita a formação de conflitos e o assentamento de grupos armados – que fogem do confronto com as Forças Armadas. As comissões bilaterais de fronteira e vizinhança pouco têm avançado no que diz respeito à segurança.

Em 2010 houve uma importante mudança na política colombiana com a eleição de Juan Manuel Santos como sucessor do Álvaro Uribe. Ele foi eleito sob a suposição de ser um candidato de continuidade das políticas da Segurança Democrática, que ele reeditaria sob o nome de Prosperidade Democrática, entendendo que o principal problema do país seria a pobreza e a iniquidade. Contudo, isto não aconteceu, se mostrando mais como um presidente liberal do que neoconservador.

No seu discurso de posse, Santos expôs elementos da uma nova estratégia de política externa colombiana: diversificada, cooperativa e não-combativa, que posicionasse a Colômbia como ator internacional relevante mediante uma associação mais estreita com atores significativos, alianças com seus afins e liderança em temas específicos; dando prioridade às relações com a América Latina e o Caribe, não desde as diferenças que lhes separam e o conflito, mas enfocando as oportunidades que se podem compartilhar (RAMIREZ, 2011, p. 80). Imediatamente após sua posse, Santos começa uma estratégia de aproximação paulatina com Chávez e Correa, ouvindo as reclamações que estes dois alegavam, e renegociando posições colombianas, visando contornar a situação delicada estabelecida entre os países desde os rompimentos das relações diplomáticas.

Além do anterior a Colômbia tem tentado aumentar seu nível de influência nos organismos internacionais e multilaterais, candidatando-se à Organização para

a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), ocupando uma cadeira como membro não-permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, sendo presidente *pro tempore* da Secretaria-Geral da UNASUL, ingressando na APEC – Organização de Cooperação Econômica da Ásia e o Pacífico – e, mais recentemente, procurando a presidência da Organização Internacional do Trabalho, OIT, a qual foi infrutuosa (candidatou-se Angelino Garzón, Vice-Presidente do governo Santos).

Dessa forma, podemos elencar duas frentes nas quais houve significativas mudanças na projeção internacional da Colômbia: no eixo sul-sul, buscou-se a integração colombiana aos jogos políticos sul-americanos, o que lhe permite estreitar as relações com seus vizinhos; por outro lado, o país investiu na diversificação de seus aliados, o que é exemplificado pela aproximação com países asiáticos, do Pacífico e outros parceiros da América do Sul.

Fala-se então da retomada das relações com os vizinhos como vetor para a retomada da integração regional com a América Latina e o Caribe. Como se explicou nas primeiras seções deste trabalho, essas relações vão além do conflito, já que as fronteiras que separam a Colômbia de seus vizinhos são vivas, e esse conjunto de países compartilha aspectos culturais, ecossistemas e problemáticas que não se limitam à questões de segurança, e que são essenciais para a compreensão das dinâmicas políticas e diplomáticas estabelecidas entre esses países.

5 A modo de Conclusão

A finalidade deste artigo é relatar o modelo de inserção da Colômbia mediado pelo caráter de ameaça à região, entendendo essa como um Complexo de Segurança, dado o caráter duradouro e extenso do seu conflito e as repercussões e derramamentos que tem se dado dentro desta.

É mostrado aqui que o perfil e as prioridades políticas de um governante impactam diretamente no controle, direcionamento e gestão da política externa de um país. Num complexo cenário no qual questões econômicas, de segurança e de posicionamentos ideológicos se confundem e se influenciam mutuamente, a política externa, que por muito tempo optou por não priorizar as relações com seus vizinhos, o que, além de ser prejudicial para o país, contribuiu para alimentar os ódios históricos e aumentar as rixas existentes. Isso isolava a Colômbia do panorama regional e a impedia de desenvolver ações conjuntas com seus parceiros naturais, aqueles com quem possui vantagens comparativas dado a proximidade geográfica e cultural. A Colômbia possui igualmente características dos problemas de segurança da América Central e do Caribe (narcotráfico, crime organizado, migrações etc.) e da América do Sul (instabilidades políticas, polarização política, formação de conflitos etc.). A política exterior colombiana deve procurar ser uma ponte entre essas duas regiões que compartilham diferenças e semelhanças; eis uma

oportunidade para a inserção e o aumento da relevância da Colômbia nas relações sul-sul e o desenvolvimento continental.

É sabido também que, dadas as características do tipo de conflito que assola o país, não pode haver nenhum tipo de intervenção que não envolva a região como um todo, pois os problemas extrapolam as fronteiras nacionais; trata-se de um problema internacional na região andina, caribenha e amazônica. Isto leva o autor a concluir que, visando a resolução duradoura do conflito colombiano e um estreitamento das relações com os demais países da América do Sul (o que traria benefícios diplomáticos e comerciais à Colômbia), é importante que qualquer intervenção seja coletiva, aproveitando os avanços que têm ocorrido no desenho de um sistema de integração regional na América do Sul, que esquematiza a teoria dos complexos regionais. Toda paz que seja alcançada com os grupos armados, sejam eles chamados de terroristas ou de insurgentes, será benéfica a todos os países da região, direta ou indiretamente; por tanto, a situação de segurança na Colômbia deve ser encarada não só como uma ameaça, mas também como uma oportunidade para o desenvolvimento de toda a região.

Security Issues on new trends for Colombian integration with Latin America

ABSTRACT: In 2010, Juan Manuel Santos was elected as continuity candidate within the U Party. Meanwhile, practices in the first half of his government term have demonstrated a limited continuity in relation with the former government. Even that during the elections time, Colombia was passing through several crises in its two main live borders – Venezuela and Ecuador, which also allowed some regional integration processes to move on. Nevertheless, it is important to highlight that the internal conflict that desolates Colombia since mid-Twentieth century is seen from different perspectives by the countries in this region: some of them see it as a menace for regional security, and some others see this phenomenon as a Colombia's internal issue. Therefore, this paper tries to explore, on one hand, the implications of the security situation and the armed conflict for regional integration processes in South America; and on the other hand, how shifts in Colombian government policies ease a recovery for the integration of the country within the region.

KEYWORDS: Security, South America, South American regional security complex, Colombia, regional integration processes, Colombian internal conflict.

Referências

ARDILA, Martha. Seguridad andina y política exterior colombiana. *Foreign Affairs Latinoamérica* n. 12, v. 1, p. 10-18. 2012.

ARELLANO, Félix G. La Seguridad y Defensa y los procesos de integración en la región Suramericana. ILDIS: p. 1-14. 2008.

BONILLA, Adrián; LONG, Guillaume. Un Nuevo Regionalismo Sudamericano: Presentación del Dossier. Íconos. *Revista de Ciencias Sociales*, n. 38, p. 23-28. Ecuador: 2010.

CARDONA, Diego; ARDILA, Martha. Colombia y su mundo externo: dinámicas y tendencias. In: *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Editorador por: Martha Ardila, Diego Cardona & Socorro Ramírez: xi- xix. Bogotá: FESCOL, CEREC. 2005.

CEPIK, Marco; ARTURI, Carlos. Tecnologias de Informação e Integração Regional: Desafios Institucionais para a Cooperação Sul-Americana na Área de Segurança. *Dados- Revista de Ciências Sociais* n. 54, v. 4, p. 651-691. 2011.

CEPIK, Marco. Segurança na América do Sul: Traços estruturais e dinâmica conjuntural. *Análise de Conjuntura OPSA* 9, p. 1-11. 2005.

CONTI PAGLIARI, Graciela de. Cenário de segurança sul-americano: um balanço do conflito colombiano. In: *Brasil e a segurança na América do Sul*. Editado por: Graciela de Conti Pagliari. 2009.

CRISÓSTOMO DEL PEDREGAL, Carlos. Unasur y la proyección del consejo de seguridad suramericano. *UNISCI Discussion Papers*, p. 62-78. 2009.

DUARTE VILLA, Rafael. EUA e os países andinos: instituições de segurança e securitização. Caso Colômbia. In: *Segurança e governança nas América*. Editado por: Marcos Guedes de Oliveira. Recife: Livro Rápido - Elógica, Vol 1. 2009. p. 137-160.

FESCOL. Perspectivas para Colombia: ¿Dividendos de la paz o espiral de la violencia?. 2007.

FISAS, Vicenç. *2012 Yearbook of Peace Processes*. Barcelona: Icaria Editorial, UAB, Escola de Cultura de Pau. 2012.

GRANADA, Soledad; RESTREPO, Jorge A.; TOBÓN GARCÍA, Alonso. Neoparamilitarismo en Colombia: una herramienta conceptual para la interpretación de las dinámicas recientes del conflicto armado colombiano. In: *Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones*. Editado por: Jorge A. Restrepo e David Aponte. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana. 2011. p. 467-500

- GRIFFITHS-SPIELMAN, John E. Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa – UNASUR – un nuevo intento? *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*. Georgetown University – Univerisia, n. 3, v. 1, p. 104-119. 2009.
- GUAQUETÁ, Alexandra. Colombia: seguridad y política exterior. *In: Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Editorador por: Martha Ardila, Diego Cardona & Socorro Ramírez. Bogotá: FESCOL, CEREC. 2005. p. 27-60.
- GUTIERREZ SANÍN, Francisco. 2006. Internal conflict, terrorism and crime in Colombia. *Journal of International Development*, n. 18, v. 1, p. 137-150. 2006.
- HERZ, Mônica. Concepts of Security in South America. *International Peacekeeping*, n. 17, v. 5, p. 598-612. 2010.
- HYLTON, Forrest. *A Revolução Colombiana*. São Paulo: Editora UNESP. 2010.
- JARAMILLO-JASSIR, Maurício. El impacto de la inestabilidad política de los países andinos sobre la seguridad en Colombia. *In: Seguridades en construcción en América Latina*. Tomo II. Editado por: General (r) Manuel José Bonett Locarno. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. 2008. p. 96-124.
- MALAMUD, Carlos. *El largo camino para la paz en Colombia. Las difíciles relaciones de Colombia con sus vecinos (1ª parte)*. Madrid: Real Instituto El Cano. 2003.
- MIRANDA COGOLLOS, Sofía. UNASUR: una respuesta transnacional a los nuevos retos de la seguridad en Suramérica. *CAEI Working Paper* n. 49. 2009.
- OLIVEIRA, Marcos. Segurança e Governança na América do Sul. *In: Segurança e governança nas América*. Editado por: Marcos Guedes de Oliveira. Recife: Livro Rápido - Elógica, Vol. 1. p. 57-66
- PÉCAUT, Daniel. 2008. *As Farc: uma guerrilha sem fins?*. Traduzido por Ivonne C. Benedetti. São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- RAMÍREZ, Socorro. *Intervención en conflictos internos. El caso colombiano (1996-2003)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2004.
- RAMÍREZ, Socorro. El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad* 231, p. 79-95. 2011.
- ROJAS, Diana Marcela. El Taller del Imperio Global: Análisis De La Intervención De Estados Unidos En Colombia (1998-2008). *Análisis Político*, n. 22, v. 65, p.111-126. 2009.
- ROMERO, Carlos. La Victoria electoral de Juan Manuel Santos y su impacto en las relaciones de seguridad colombo-venezolanas. FESCOL Briefing 2. 2010.

SANTOS, Marcelo. Colômbia: o conflito interno e as fronteiras com o Equador e a Venezuela. *Meridiano 47*, n. 11, v. 122, p. 27-34. 2010a.

SANTOS, Marcelo. Passado e presente nas relações Colômbia-Estados Unidos: a estratégia de internacionalização do conflito armado colombiano e as diretrizes da política externa norte-americana. *Rev. Bras. Polít. Int.*, n. 53, v. 1, p. 67-68. 2010b.

SEMANA. *FARC, ELN y BACRIM: una radiografía del conflicto*. Disponível em: < <http://www.semana.com/multimedia-nacion/farc-bacrim-eln-radiografia-del-conflicto/4743.aspx>> Acesso em: 13 maio 2012.

TATE, Winifred. Paramilitary Forces in Colombia”. *Latin American Research Review*, n. 46, v. 3, p. 191-200. 2011.

TAWSE-SMITH, Diane. Conflito armado colombiano. *Desafios*, n. 19, p. 270-299. 2008.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto. Segurança Sul-Americana e a Centralidade do Conselho de Defesa Sul-Americano para a Ordem Regional. *Meridiano 47*, n. 117, p. 15-17. 2010.

TICKNER, Arlene. La securitización de la crisis colombiana: Bases conceptuales y tendencias generales. *Colombia Internacional*, n. 60, p. 12-35. 2004.

UNASUR. *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. 2008a.

UNASUR. *Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR*. 2008b.

Democracia e o Controle Externo sobre a Inteligência: uma análise comparada dos casos de Argentina, Brasil, Equador e Peru.

*Bruno Kern Duarte**
*Pedro Txai Leal Brancher***

RESUMO: A partir da comparação das transições para a democracia na Argentina, no Brasil, no Equador e no Peru, este trabalho tem como objetivo identificar a correlação entre o tipo de transição para a democracia e o grau de controle externo estabelecido sobre os sistemas de inteligência, desde o fim das respectivas ditaduras militares até o momento atual. A hipótese de trabalho considera que a transição por ruptura esta relacionada à criação de mecanismos de controle externo mais robustos do que nos casos de transição por negociação. O objeto de análise da variável independente (a transição democrática) são os países, enquanto que para a variável dependente (controle externo) consideramos os mecanismos congressuais legais criados em cada país no período democrático. A escolha dos países é devido a especificidades na forma como cada um dos processos foi conduzido o que influenciou as configurações de controle externo sobre a inteligência governamental de cada país.

PALAVRAS-CHAVE: Controle Externo, Inteligência, Argentina, Brasil, Equador, Peru

* Graduando em Relações Internacionais pela UFRGS. Email: bruno2kd@gmail.com

** Graduando em Relações Internacionais pela UFRGS. Email: Pedro.txai@gmail.com

1 Introdução

Este trabalho está inserido no projeto de pesquisa Inteligência Comparada em 35 Países, desenvolvido junto ao professor Marco Cepik. Nesse artigo, objetivamos sintetizar e comparar a institucionalização dos mecanismos de controle externo sobre os serviços de inteligência em quatro países da América do Sul: Argentina, Brasil, Equador e Peru. Desse modo, buscamos elucidar em parte a questão sobre até que ponto os legados deixados pelos regimes militares e os processos de transição democrática influenciaram no desenvolvimento dessas instituições. Utilizamos uma abordagem comparativa, pois ela nos permitiu identificar especificidades que ocasionaram as diferenças ou semelhanças nos graus de controle externo em cada um dos casos.

O trabalho está estruturado em cinco partes. Na primeira buscamos conceituar brevemente o que é a atividade de inteligência e o controle externo. Na segunda explicitamos a abordagem teórica e a metodologia que nortearam o nosso trabalho. Na terceira fazemos uma breve contextualização do papel da atividade de inteligência e do controle externo na América do Sul. A quarta se constitui nos estudos de caso. E a quinta algumas considerações finais.

2 Conceituação: Inteligência e o Controle Externo

A atividade de inteligência tem como função primordial munir de informações os tomadores de decisão e se refere ao processo que vai desde a coleta das informações, passando pela análise até a entrega aos tomadores de decisão, principalmente nas áreas de relações internacionais e segurança. O que difere a inteligência dos outros meios que o governo dispõe para se munir de informação é o segredo e o ambiente conflituoso em que os atores estão envolvidos. O governo precisa esconder algumas informações importantes do Estado, assim como muitas vezes necessita de outras que governos estrangeiros vão tentar esconder ao máximo. Além disso, a inteligência também atua em ações de espionagem, ações encobertas e por meio de escutas.

A inteligência se torna uma atividade importante para os Estados, uma vez que aumenta sua capacidade relativa no sistema internacional. A anarquia, característica estrutural deste sistema, determina diversas características do comportamento dos Estados¹. Assim, mecanismos de autoajuda se tornam indispensáveis para a sobrevivência nacional. Nesse contexto, a preocupação com a segurança estatal e segredo governamental se torna legítima e necessária. No entanto, em um ambiente democrático a presença destas questões infelizmente acarreta conflitos: tensões

¹ Partimos de uma abordagem Waltzsiana do Sistema Internacional. Uma boa síntese sobre a teoria deste autor pode ser encontrada em (CEPIK; SCHENEIDER 2010).

entre segurança estatal e segurança individual; segredo governamental e direito a informações² são inelimináveis de regimes democráticos no sistema internacional atual. Desta maneira, o controle público sobre segurança estatal, segredo governamental e serviços de inteligência é imprescindível à democracia.

Marco Cepik enumera sete tipos diferentes de controle público sobre inteligência e segurança: 1) eleições; 2) mídia; 3) mandados legais que delimitam funções e missões de diferentes agências; 4) procedimentos judiciais de autorização, que dizem respeito ao Poder Judiciário; 5) inspetorias e corregedoria nos próprios órgãos de inteligência; 6) mecanismos de supervisão e coordenação no próprio Poder Executivo; e 7) mecanismos de supervisão e *accountability* (prestação de contas) no Poder Legislativo (CEPIK 2003). O nosso trabalho terá como foco o último item.

Problemas com a legitimidade dentro da atividade de inteligência foram característicos do período das ditaduras militares na América Latina. Agora no ambiente democrático, o qual exige uma prestação de contas e supervisão, os serviços de inteligência devem ter um desenho institucional que seja legítimo para seus fins. Ou seja, um sistema democrático exige prestação de contas e transparência, logo, os serviços de inteligência, como qualquer outro braço do Estado, devem ser submetidos a um controle externo. Este ajuda a atividade a não tangenciar os seus verdadeiros objetivos, portanto se torna necessário, também, para a efetividade da inteligência.

Os parlamentares por dependerem de renovações periódicas de mandatos e por terem uma maior proximidade com a população, já que são representantes dela, atuam como agentes dos cidadãos na comunidade de inteligência, conferindo legitimidade a atividade. Contudo, oferecer legitimidade não é a única função do controle externo. São muitos riscos que estes sistemas sofrem por suas características únicas³: a manipulação das informações pelos governantes para fins políticos (*politização*); *autonomização*⁴ dos órgãos de inteligência, que correm o perigo de virarem um poder paralelo ao estado⁵; e o risco em relação a diminuição da segurança individual da população. Estes problemas também afetam a efetividade da inteligência, uma vez que podem fazê-la desviar de sua função primordial⁶. Deste

² Estas tensões são maiores ou menores dependendo de características institucionais e escolhas políticas em cada país.

³ Do segredo ao acesso a diversas informações vitais para o funcionamento do Estado.

⁴ Controle por meio de definição de mandatos legais que delimitam a função de cada órgão de inteligência é uma forma eficaz de minimizar o risco de autonomização. Mandatos legais para serem eficientes devem ter uma boa divisão de tarefas entre agências, evitando que aja um monopólio de informações por uma única agência e devem evitar a duplicação de funções, para reduzir os custos.

⁵ Foi o ocorrido na grande parte dos países latino-americanos que sofreram por ditaduras militares. Além destes países, o Paquistão e o ISI são um exemplo do extremo que pode ocorrer, quando o sistema de inteligência do Estado, se transforma quase em um Estado paralelo.

⁶ Para uma maior discussão sobre as tensões entre a esfera política e a Comunidade de Inteligência e como esta tensão afeta o resultado da inteligência ver (AMBROS 2011).

modo, o controle externo sobre a inteligência não trás somente legitimidade sobre a atividade, mas também efetividade. Marco Cepik elucida o raciocínio:

“Nesse caso, não bastaria a suposição de que os governantes têm ‘boas razões’ para propor as medidas de segurança excepcionais, pois eles seriam chamados a demonstrar essas razões, substituindo uma relação assimétrica de autoridade por uma relação igualitária de persuasão. Justamente a coerção (um recurso de última instância) seria trazida para o espaço de discussão política e ‘obrigada’ a justificar-se em termos morais e de eficácia. Sobre as dificuldades não antecipadas por essa proposição, associadas às formas burocratizadas de exercício de autoridade no mundo moderno (CEPIK, 2003, p. 191).”

Não existe um jogo de soma-zero, onde necessariamente qualquer ganho em segurança estatal gera uma perda em segurança individual, pois este conflito pode ser reduzido por meio de instituições que tenham capacidade de limitar algumas medidas que sacrifiquem liberdades civis e políticas quando não há uma justificativa plausível para que isso ocorra. Dessa maneira, as democracias, por meio dos serviços de inteligências, podem realizar ações que limitem certos direitos⁷, mas, para que isso ocorra, o Estado precisa se justificar, mostrando que de fato existem ameaças reais e, que determinadas ações serão eficazes contra tais ameaças.

Existe uma oposição por parte da comunidade de inteligência em relação ao controle legislativo. Nessa perspectiva, este tipo de controle poderia expor métodos, atividades e pessoas, o que seria uma grande ameaça à efetividade da atividade. Esta preocupação é fundamentada, mas para que isso não ocorra, a inspeção não deve ser hostil a indivíduos, mas sim tentar maximizar atitudes e formas que são eficientes para a finalidade da atividade.

O controle legislativo se estabelece por meio de comissões específicas, compostas somente por deputados, ou somente senadores, ou por uma forma mista (deputados e senadores). As características institucionais dessas comissões não são as mesmas em cada país, mas convergem na maioria deles. Elas deveriam fiscalizar as operações e tarefas desempenhadas pelas agências de inteligência; as fontes e procedimento com os quais conseguem dados e informações; a identidade de agentes encarregados para cada caso (quando o sigilo não for imprescindível); os arquivos existentes; os informes produzidos, os gastos destinados para cada missão; e devem ter uma participação central para definir o orçamento dedicado à inteligência. A ação legislativa deve ser feita visando legitimidade, mas também considerando a eficácia da atividade.

⁷ Direitos civis e políticos como direito de reunião, direito de viajar, direito a informação governamental, liberdade de imprensa, direito a inviolabilidade doméstica sem mandato judicial, direito a inviolabilidade de correspondência etc.

Apesar da grande importância do legislativo nesse processo, existe muito desinteresse e poucos incentivos para os parlamentares participarem das comissões de controle. São três os principais motivos para isto: 1) a participação pode trazer constrangimentos, já que são altos custos e muitos conflitos para conseguir informação; 2) a atividade sofre de fortes estigmas pelo passado de funções violentas; e 3) porque o retorno esperado é baixo: é um grande esforço que terá pouco resultado repercutido em votos (BRANDÃO, 2008).

3 Inteligência na América do Sul

Desde o final dos anos 80, a América do Sul vem sendo caracterizada pelo fim de regimes militares seguidos por conturbados processos de consolidação democrática. Nesse contexto, por todo o continente, foi levantado o debate sobre qual seria a melhor forma de condução das Forças Armadas sob a égide da democracia e de que maneira poderiam ser estabelecidos mecanismos de controle civil sobre os militares⁸. Desse modo, as reformas na área inteligência, em função da centralidade que essa atividade adquiriu para a estrutura dos antigos regimes autoritários, aliado ao fato de que, até pouco tempo atrás, ela ter sido monopolizada pelos militares; tornam-se um elemento crucial para a evolução desse debate.

Apesar de características específicas em cada país, as doutrinas de segurança nacional das ditaduras sul-americanas focavam predominantemente sua atenção para dentro das sociedades, preocupadas em identificar os adversários do regime dentro do próprio país, os quais eram considerados a principal ameaça à segurança nacional (Esteves 2011). Nesse contexto, as tarefas de localização e a neutralização dos opositores internos eram atribuídas aos serviços de inteligência. Logo, essas agências tornaram-se basilares para a manutenção dos regimes autoritários, crescendo em tamanho e poder, sendo que, nos casos de Brasil, Argentina, Equador e Peru, atuavam quase sem nenhum grau de controle externo, alcançando grande autonomia em relação aos *policymakers*⁹.

Desse modo, o grande desafio das novas democracias sul-americanas em relação aos serviços de inteligência é superar o legado deixado pelo período autoritário. Conforme salienta Christiano Ambros:

“As ditaduras militares da América Latina deixaram uma marca extremamente negativa no que se refere a qualquer tipo de atividade secreta do Estado. Ainda que os graus de brutalidade da repressão dos regimes tenham

⁸ De acordo com Bruneau e Boraz, as principais questões relacionadas às relações civis-militares referem-se ao controle democrático, efetividade e eficiência. Controle democrático significa que os militares estão sobre o controle dos líderes civis democraticamente eleitos. Efetividade significa que as missões designadas estão sendo implementadas. E eficiência significa que as missões são alcançadas com o menor custo possível. (BRUNEAU; BORAZ, 2007).

⁹ Para uma maior discussão sobre a autonomia dos serviços de inteligência ver (GILL, 1994)

sido diferentes, o funcionamento prioritário dos serviços de inteligência – nomeados serviços de informação na época – como polícia política e a ênfase no controle e neutralização dos inimigos internos, foi uma característica predominante em todos os países (AMBROS, 2011, p. 10).”

No entanto, ainda que haja um enorme “ressentimento” em relação aos serviços de inteligência na América do Sul, mesmo para regimes democráticos eles são muito importantes. Como afirma Marco Cepik: “Serviços de inteligência são uma parte essencial – junto com as forças armadas, a polícia e os diplomatas – do aparelho burocrático de qualquer estado com as mínimas intenções de ter autonomia no sistema internacional” (tradução nossa)¹⁰ (CEPIK, 2007, p. 150). Ou seja, ainda que no passado as agências de inteligência representassem um dos pilares dos regimes autoritários no continente, os novos governos democráticos não podem abrir mão delas, mas sim promover reformas para adequar suas funções as demandas de um Estado democrático.

4 Controle externo: variáveis e indicadores

A institucionalização de mecanismos de controle externo é um dos pressupostos fundamentais para o sucesso das reformas¹¹ dos serviços de inteligência em um regime democrático (BRUENAU; MATEI, 2011). Ela lida com dois perigos inerentes à atividade de inteligência e que foram recorrentes na América do Sul durante os períodos ditatoriais: o primeiro seria a manipulação dos serviços de inteligência para o interesse dos governantes. O segundo estaria relacionado com o insulamento burocrático das agências de inteligência, que poderiam adquirir um perigoso grau de autonomia.

Para analisarmos o grau de controle externo sobre a inteligência nos casos estudados utilizaremos a tipologia proposta por Marco Cepik. Segundo o autor, nas áreas de segurança e inteligência os mecanismos de controle indireto – com menores interferências do cidadão – seriam os mais eficazes (CEPIK, 2003). Desse modo, esse artigo busca analisar qualitativamente em que medida esses mecanismos foram implementados durante os processos de consolidação democrática na Argentina, no Brasil, no Equador e no Peru. Ademais, de acordo com Priscila Brandão,

¹⁰ No original: “Intelligence services are an essential part – together with the military forces, the Police, and the diplomats – of the bureaucratic apparatus of any state with the minimal intents of having autonomy in the international system” (CEPIK, 2007, p. 150).

¹¹ De acordo com Matei e Bruneau, a reforma democrática das organizações de inteligência exigiria uma série de processos entrelaçados com o objetivo de se estabelecer um quadro institucional no qual os civis democraticamente eleitos pudessem controlar as agências de inteligência e ao mesmo tempo maximizar a efetividade delas (BRUENAU; MATEI, 2011). Desse modo, nosso trabalho analisa apenas um dos processos inerentes a uma reforma democrática das organizações de inteligência: a criação de mecanismos de controle democrático. Para uma maior discussão sobre os processos de reforma das organizações de inteligência ver (BRUENAU; BORAZ, 2007; CEPIK, 2003; DCAF, 2003).

entre todos os mecanismos indiretos, o Poder Legislativo seria o mais importante órgão fiscalizador do sistema democrático e, conseqüentemente, dos sistemas de inteligência (BRANDÃO, 2010), portanto, daremos maior ênfase na análise da atuação desse tipo de instituição de controle.

Na América do Sul, o legado deixado pelos regimes autoritários e o modelo de transição democrática refletiram em diferentes dinâmicas no âmbito das relações civis-militares em cada país. Eduardo Esteves, a partir da abordagem metodológica do *path dependence*, ressalta que a doutrina das agências de inteligência durante os períodos autoritários, ainda afeta a atuação dessas organizações nos regimes democráticos (ESTEVES, 2011)¹². Já o papel exercido pelos militares durante o processo de transição influenciaria na capacidade da sociedade civil estabelecer controles sobre os serviços de segurança. Nesse contexto, transições pactuadas permitiram que os militares mantivessem certas prerrogativas que impuseram restrições a criação de mecanismos de controle externo sobre as agências de inteligência.

Compreendemos que os condicionantes que resultam no estágio atual de controle externo nos casos estudados não estão restringidos aos legados deixados pelos regimes autoritários e pelos processos de transição democrática. No entanto, acreditamos que a identificação dessas variáveis como elementos chaves para o desenvolvimento das reformas de inteligência, nos ajuda a elucidar as complexas relações causais que resultaram nas configurações dos mecanismos de controle externo sobre as agências de inteligência atuais.

5 Método

O método utilizado nesse trabalho consiste na comparação dos legados deixados pelos regimes autoritários e dos diferentes tipos de transição democrática nos casos da Argentina, do Brasil, do Equador e do Peru, e qual a implicação dessas especificidades para os processos de institucionalização dos mecanismos de controle externo sobre as agências de inteligência desses países. Os objetos de análise das variáveis independentes (os regimes autoritários e a transição democrática) são os países, enquanto que para a variável dependente consideramos os mecanismos congressuais legais criados em cada país no período democrático.

Utilizamos uma abordagem coerente com a teoria política do neo-institucionalismo histórico. Os adeptos dessa teoria “[...] rejeitam postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado” (HALL; TAYLOR,

¹² “No setor de inteligência, estilos de tomada de decisão, doutrinas e práticas desenvolvidas no passado (autoritário) impactam no presente, se reproduzem, reforçando a vitalidade desses legados mesmo sob a égide democrática.” (tradução nossa) (ESTEVES, 2011, p. 5).

2010). Desse modo, o desenvolvimento institucional é percebido a partir de uma causalidade histórica, dependente da trajetória percorrida, *path dependence*, que condicionaria as forças sociais a agirem de acordo com certas preferências, interesses e identidades¹³. Também utilizamos o conceito de “situações críticas” (ou “momentos críticos”)¹⁴ que seriam determinados momentos que criariam um novo trajeto no fluxo histórico alterando o padrão de desenvolvimento institucional.

6 Estudos de Caso

6.1 Argentina

O regime militar argentino não buscou se institucionalizar, não foram criados partidos políticos civis, eleições, ou algum outro meio que buscasse se legitimar para a população. Dessa forma, o governo militar se manteve sempre afastado da sociedade. Outra característica marcante da ditadura nesse país foram os altos índices de violência praticados pelos militares. Nesse período, foi estabelecido um grande esforço na Argentina para combater os grupos ditos “subversivos”, os quais eram vistos como inimigos do Estado. O objetivo desse processo era evitar que os inimigos políticos e ideologicamente contrários dos militares chegassem ao poder quando os civis voltassem ao governo e, assim, atuassem de uma forma “revanchista”. Os militares viam a vitória na guerra “antissubversiva” um meio de aumentar seu poder de barganha quando chegasse a hora da transição para a democracia e, dessa forma, poderiam determinar o funcionamento do processo.

Para o processo de transição democrática neste país, a Guerra das Malvinas teve um importante papel. A Argentina naquele momento enfrentava grave crise econômica e a oposição estava mobilizada e pressionando o regime. Nesse contexto, a invasão das Malvinas foi usada pelos militares para estancar crescente mobilização popular. A derrota argentina nesse conflito foi o ponto de inflexão que determinou o fim da ditadura e, a maneira como ocorreu o processo: ela fragmentou os militares que acabaram tendo pouco poder de barganha na hora de negociar a abertura política. Os civis, mesmo enfraquecidos pela opressão da ditadura, tiveram capacidade de vetar várias demandas dos militares, conduzindo a dinâmica da transição.

No primeiro momento do governo civil, tentou-se estabelecer um controle para restringir a atuação do sistema de inteligência, para deixar de desempenhar funções que restringissem a segurança individual da população, e se buscou

¹³ Para uma discussão mais aprofundada sobre as diferentes correntes do neo-institucionalismo ver (HALL; TAYLOR, 2003).

¹⁴ Ver (BRANDAO, 2011).

fortalecer a CNI (*Central Nacional de Informaciones*) como agência responsável pela coordenação da atividade. O debate em torno do controle feito pelos parlamentares começou somente em 1986, com o projeto de lei *Preservación de los Derechos Individuales de la Ley de Agencia de Inteligencia*. Ele previa o estabelecimento de uma comissão de controle formada por dez senadores para atuar sobre o sistema de inteligência. Entretanto, foi após a elaboração desse projeto que foi imposto um maior grau de controle dos serviços de inteligência por meio do LDN (*Ley de Defensa Nacional*).

A LDN foi constituída principalmente para definir qual seria o papel dos militares na Defesa nacional, a lei visava enquadrá-los sobre a submissão do poder civil. Essa lei trouxe avanços no que diz respeito ao controle democrático, definindo e diferenciando os conceitos de “Defesa Nacional” e “Segurança Interna”. As forças armadas perderam a responsabilidade de cuidar da “segurança interior” (controle político-interno), o que afetou diretamente a sua atuação. Contudo, foi mantido um grande poder a SIDE (Secretaria de Informaciones del Estado), a qual se manteve hipertrofiada, com pouco poder para análise de inteligência externa. Isso ocorreu porque o poder desse órgão chamou a atenção do governo que passou a utilizá-lo como instrumento político (BRANDÃO, 2010).

Nos anos de 1990 e 1991, dois novos projetos de lei foram lançados na tentativa de controlar mais a atividade, visto que o SIDE sofria acusações de investir em campanhas contra políticos da oposição. Essas leis tentavam tirar poder deste órgão e usar a CNI para ser o órgão central da inteligência, onde as informações seriam centralizadas. As discussões em relação a propostas para tornar o sistema de inteligência mais legítimo foram suspensas temporariamente para que fosse aprovada uma nova lei de segurança, a LSI (*Ley de Seguridad Interior*).

Esta lei, apresentada em 1990, tinha o objetivo de ser a base do sistema de segurança interna do país: iria planejar, dar suporte e controlar os esforços necessários para este fim. Em relação ao controle, ela foi muito importante, pois definiu de forma clara quais seriam as diferenças entre a inteligência policial, referente ao trato de pessoas, grupos e organizações envolvidas em crimes, da inteligência interna vinculada ao processo político do país. A LSI estabeleceu pela primeira vez a supervisão e controle parlamentar sobre os órgãos de inteligência com a criação da *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Inteligencia y Seguridad*. Entretanto, essa comissão tinha a sua ação restringida por ter instrumentos para fiscalizar somente as questões referentes à legitimidade e não ser capaz de controlar também a sua eficácia¹⁵.

¹⁵ Em 1992 e 1994, houve explosões na frente de instituições judias, totalizando 116 mortes. Estes atentados trouxeram a tona o debate em torno da efetividade inteligência. Muitos projetos foram apresentados para reformular o controle sobre a atividade, mas, principalmente por motivos de disputa política entre o PJ (*Partido Justicialista*) e a UCR (*Unión Cívica Radical*), não chegaram a ser aprovados.

A LNI (*Ley Nacional de Inteligencia*) foi fruto de um longo debate sobre como deveria ser feito o controle da atividade¹⁶. Ela buscou institucionalizar a atividade de inteligência e eliminar as deficiências da LSI, ampliando a capacidade de controle parlamentar para garantir também a efetividade do sistema de inteligência. Ficou definido que a *Comisión Bicameral* teria o poder de controle exclusivo e permanente, receberia as informações que julgasse conveniente e teria controle do orçamento da atividade. Embora institucionalmente a lei fosse muito bem construída, o que se observada é uma falta de empenho dos parlamentares para compor a *Comisión* que tem sido raramente convocada.

6.2 Brasil

Durante a ditadura, o Serviço Nacional de Informações (SNI) adquiriu tamanhos poderes que se tornou um dos órgãos mais influentes do governo militar brasileiro, tendo sido diretamente associado à repressão e às arbitrariedades da ditadura (GONÇALVES, 2010). Atuava essencialmente como polícia política, sendo responsável pela localização e neutralização dos opositores do regime. Ademais, não estava submetido a quase nenhum tipo de controle externo, a não ser o direito do presidente de confirmar funcionários uma vez por ano.

No que tange a transição democrática, o Brasil é um clássico exemplo de transição pactuada. Como afirmam Saint-Pierre e Winand, “[...] o processo brasileiro foi executado por iniciativa dos militares e foi, por eles, perfeitamente controlado, o que garantiu a estes manter boa parte de suas prerrogativas políticas” (SAINT-PIERRE; WINAND, 2007, p. 43). Além disso, o SNI constituiu um dos núcleos da chama “linha dura” do regime militar, posicionando-se contra a abertura durante todo o processo de transição.

Somente no governo Collor o SNI foi extinto, reduzindo o serviço de inteligência do Estado brasileiro a um pequeno departamento na recém-criada Secretaria de Estudos Estratégicos. A reestruturação da inteligência brasileira só teria início em 1999, a partir da Lei 9.883 que criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Ainda mais importante para nossa análise, foi o estabelecimento de que o mecanismo de controle dos serviços de inteligência seria exercido pelo congresso nacional. Desse modo, em 21 de novembro de 2000 foi criada a Comissão Mista da Atividade de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI).

A CCAI é o principal mecanismo de controle Legislativo no Brasil. Ela se reúne sem periodicidade determinada¹⁷ e é composta por três deputados e três

¹⁶ A comissão que redigiu essa lei foi composta por representantes dos principais partidos, o Ministério da Defesa, o Ministério do Interior e o SIDE.

¹⁷ Houve anos em que a comissão não se reuniu uma única vez.

senadores, que devem ser os líderes da Maioria e da Minoria das duas casas. Apesar de ter representado um grande avanço para a institucionalização do controle externo no Brasil, a CCAI ainda tem serias dificuldades para executar suas ações de controle. Além de não possuir um Regimento Interno definitivo, carece de pessoal especializado e não possui instalações físicas próprias (GONÇALVES, 2010). Já o controle orçamentário é realizado pelo Tribunal de Contas da União. “Quando bem documentado, é mais efetivo que o controle operacional, pois é exercido por uma instituição eminentemente técnica, que tem a função institucional de auxiliar o congresso nacional” (GONÇALVES; 2010, p. 16). Também vale ressaltar que na atual constituição brasileira não há um só artigo que trate sobre as questões de inteligência, o que pode ser reflexo da intensa participação dos militares na formulação da carta constitucional.

Passados quase 13 anos desde a criação da ABIN o controle externo no Brasil ainda é muito incipiente. A falta de interesse dos parlamentares pelas atividades de inteligência, a pífia de estrutura dos mecanismos de controle e a lacuna na carta constitucional sobre as atividades de inteligência são indicadores desse quadro. Como argumenta Joanisval Gonçalves, o único consultor legislativo para a CCAI, “no Brasil, de fato, tem-se um cenário de pouco ou nenhum controle” (GONÇALVES; 2010, p. 190).

6.3 Equador

A transição democrática no Equador possibilitou que os militares se mantivessem como atores políticos relevantes no jogo democrático, já que eles conseguiram manter seu domínio sobre áreas estratégicas. Por isso, a sociedade civil não buscou uma reestruturação nas instituições militares e de inteligência. Os principais órgãos de inteligência, DNI (*Dirección Nacional de Inteligencia*) e a *Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional*, por exemplo, não foram submetidos a uma reorganização até meados da década de 2000¹⁸. Apesar da estabilidade destas instituições, não faltaram problemas de violações de direitos humanos e falhas na efetividade da atividade de inteligência no país.

O fato de terem transformado o aparato de inteligência, manteve a visão de mundo da Guerra Fria, quando transparência e controle público não estavam presentes na agenda. A única mudança significativa que a comunidade teve que fazer, foi, em meados dos anos 1990, mudar o foco da fronteira do Peru, onde é um cenário de guerra convencional, para a fronteira com a Colômbia, onde é um ambiente de guerra irregular.

¹⁸ A legislação do país inclusive excluía a possibilidade de os parlamentares exercerem qualquer controle e supervisão sobre a atividade.

As mudanças institucionais no sistema de inteligência equatoriano passaram a acontecer no mandato de Rafael Correa. Logo em maio de 2007, foi criada a *Comisión de la Verdad* para investigar as violações de direitos humanos ocorridas nas últimas décadas, mas principalmente entre 1984 e 1988. Nessas investigações se constatou a participação de unidades da inteligência nas violações. A *Comisión* ainda chamou a atenção para a doutrina de percepção do “inimigo interno” nas instituições de segurança do país.

Entretanto, o ponto de inflexão para os serviços de inteligência equatorianos foi o episódio conhecido como “Caso Angostura”, ocorrido em março de 2008. Nessa ocasião, as forças armadas colombianas entraram no território do Equador e mataram Raul Reyes, uma importante figura das FARC. Esse acontecimento evidenciou falhas organizacionais e técnicas que, somadas aos já conhecidos problemas de legitimidade, proporcionaram o momento ideal para que fossem feitas as aguardadas reformas na atividade para torna-la mais compatível com a democracia.

A partir de então foi feita uma reestruturação organizacional das agências e formou-se uma comissão para investigar o caso Angostura, a qual recomendou uma desclassificação de documentos secretos. Também foi criada uma nova legislação que regula as atividades de segurança de Estado e novas mudanças legais ainda serão feitas para a inteligência. Somente nos últimos anos, um controle externo sobre o sistema está sendo estabelecido e parece que só agora a inteligência está começando a se organizar de forma compatível com a democracia.

6.4 Peru

Durante o período Fujimori (1990-2000), os serviços de inteligência peruanos foram utilizados de maneira arbitrária; sem nenhuma espécie de controle externo e estiveram relacionados com casos de abuso dos Direitos Humanos e de corrupção. O Sistema de Inteligência Nacional (SIN) era controlado com mãos de ferro pelo assessor do presidente para assuntos de segurança Vladimiro Montesinos. Sob seu comando o SIN dedicou-se não só a investigar as atividades do grupo terrorista Tupac Amaru e os políticos da oposição legal, como também os altos comandantes das Forças Armadas Peruanas (OBANDO, 2008). Ademais, o SIN, por meio da criação do grupo paramilitar denominado Colina, foi responsável pela realização de operações de eliminação de subversivos¹⁹.

Após a queda de Fujimori, o SIN foi substituído pelo Conselho Nacional de Inteligência (CNI). No entanto, o CNI mostrou-se insuficiente, pois acabou

¹⁹ As duas operações mais famosas realizadas pelo SIN foram a de Barrios Altos e a da Universidad de la Cantuta. Na primeira, uma reunião de opositores foi detida e quinze pessoas foram mortas, incluindo um menino de oito anos. Na Universidad de la Cantuta foram sequestrados e mortos nove estudantes e um professor.

se envolvendo em casos de corrupção, além de ter carecido de pessoal qualificado e de controle democrático. Já em 2005, a Lei N° 28,664 estabeleceu uma nova estrutura para o sistema de inteligência peruano. Foi criado o Sistema de Inteligência Nacional (SINA), o qual integrou os demais órgãos relacionados à atividade²⁰. No que se refere ao controle externo, a lei reestruturou a Comissão de Inteligência do Congresso (CIC). A Comissão composta por quatro parlamentares eleitos possui a prerrogativa de supervisionar as atividades do SINA, contudo, não possui controle orçamentário e sobre as agências de inteligência militar (ESTEVEES, 2011).

A especificidade do caso peruano consiste na regressão na democratização da inteligência durante o período Fujimori. Enquanto o Brasil nos anos 90 iniciava sua reestruturação dos serviços de segurança, as agências peruanas viviam seu momento de maior autoritarismo. De acordo com Eduardo Esteves, “O legado de Fujimori-Montesinos, ou seja, a crise que afetou os serviços de segurança é a conjuntura crítica que gerou a necessidade por mudanças”²¹ (tradução nossa) (ESTEVEES, 2011, p. 14).

Desse modo, a fraqueza do principal mecanismo de controle democrático, a CIC, evidenciada pela falta de pessoal, pela ausência de controle orçamentário e por não ter poderes de controle sob as agências de poder militar, podem estar relacionadas com a proximidade do legado Fujimori-Montesinos. Vale lembrar que o Brasil somente estabeleceu seu primeiro mecanismo de controle democrático nove anos depois da eleição do primeiro presidente eleito por votação direta, o que demonstra uma evolução institucional mais rápida no caso peruano.

7 Considerações Finais

No nosso trabalho, verificamos que existe uma relação entre o processo de transição para a democracia e a maneira como se deu a reforma dos órgãos de inteligência. A Argentina e Peru, países analisados que tiveram uma transição por ruptura, apresentam graus de institucionalização maiores e uma evolução institucional mais rápida dos mecanismos de controle externo sobre o sistema de inteligência do que Brasil e Equador, os quais tiveram transição negociada. Isto se deve, principalmente, pelos militares e antigas elites que governavam os países estarem muito enfraquecidos e não terem tido capacidade de controlar o modo como ocorreu a transição.

²⁰ Ver: <http://www.dini.gob.pe/sina.html>

²¹ No original: “The legacy of Fujimori-Montesinos, in fact the crisis affecting the intelligence system, is the critical juncture that generated the need to devise changes” (ESTEVEES, 2011, p. 14).

Tabela 1: Comparação entre os casos estudados.

	Brasil	Argentina	Equador	Peru
Legado	Polícia Política / Autonomização	Polícia Política / Repressão	Polícia Política	Polícia Política / Corrupção / Menor Participação Militar
Tipo Transição	Pactuada: Lenta e Gradual	Colapso	Pactuada: Lenta e Gradual	Colapso
Controle Externo	Mecanismos ineficientes / Falta de legislação	Legislação Robusta / Mecanismos ineficientes	Mecanismos não estabelecidos	Deficiente / Sem controle sobre a inteligência militar

Fonte: Elaborada pelos autores.

O Brasil, embora tenha reformado a atividade de inteligência, não tem mecanismos de controle parlamentar efetivos e institucionalizados. O Equador passou por reformas tímidas há pouco tempo e ainda não podemos concluir quais serão as consequências no setor. No entanto, a efetividade já foi testada e teve resultados negativos no caso da rebelião policial em 2010. No Peru, houve uma regressão na democratização no período de Fujimori, fazendo com que o país ainda enfrente muitos problemas relacionados ao controle da inteligência. Embora a Lei Nº 28,664, aprovada em 2005, seja um passo importante para o controle da atividade, ela ainda limita bastante a capacidade de controle dos parlamentares envolvidos.

ABSTRACT: Based on the comparison of the democratic transitions in Argentina, Brazil, Ecuador and Peru, this work aims to identify the correlation between the type of democratic transition and the level of external control established on the intelligence systems since the end of the military dictatorships until the present time. The working hypothesis considers that the transition by rupture is related with the creation of stronger mechanisms of external control in comparison with the transitions by negotiation. The object of analysis of the independent variable (democratic transition) is the countries, while concerning to the dependent variable (external control) we consider the congressional mechanisms created in each country in the democratic period. The selection of countries is due to specificities on how each process was conducted, which influenced the configurations of the external control on the intelligence systems.

KEYWORDS: Extern Control, Intelligence, Brazil, Argentina, Ecuador, Peru.

Bibliografia

AMBROS, C. C., *Inteligência Governamental e Tomada de Decisão em Política Externa: Apectos Cognitivos e Modelos de Personalidade*. 2010. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/28393>> Acesso em: 09 abr. 2012.

AMBROS, Cristiano. *Inteligência Governamental como Política Pública: fatores cognitivos e institucionais na explicação de falhas e dilemas de efetividade*. Dissertação de Mestrado., UFRGS, 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/37833>> Acesso em: 05 mai. 2012.

ANTUNES, Priscila Carlos Brandão, *SNI e ABIN: uma leitura dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2002.

BRANDÃO, Priscila Carlos. *Establishing Democratic Control of Intelligence in Argentina*. In: Thomas Bruneau and Steve Boraz. (Org.). *Reforming intelligence*. 1 ed. Texas: University of Texas Press, 2007, p. 195-218.

BRANDÃO, Priscila Carlos. *Serviços Secretos e democracia no Cone Sul: premissas para uma eficiente, legítima e eficaz*. 1. ed. Niterói: Impetus, 2010. v. 1. 336p.

BRUNEAU, Thomas C., DOMBROSKI, Kenneth R., *Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Democracies*, em *Who Guards the Guardians and Ho: Democratic Civil-Military Relations*, editado por Thomas C. Bruneau e Scott D. Tollefson, p. 145-177, Austin: University of Texas Press, 2006

BRUNEAU, Thomas; MATEI, Florina. *Policymakers and Intelligence Reform in the New Democracies*. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 24 (2011)p. 656–691. DOI: 10.1080/08850607.2011.598784.

CEPIK, Marco. Structural Change and Democratic Control of Intelligence in Brazil. Em *Reforming Intelligence: obstacles to democratic control and effectiveness*, editado por Thomas C. Bruneau e Steven C. Boraz p. 149-169. Austin: University of Texas Press, 2007.

CEPIK, Marco. *Espionagem e Democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CEPIK, Marco; SCHNEIDER, Luiza. Kenneth Waltz. In: Marcelo Medeiros; Marcos Costa Lima; Rafael Villa; Rossana Rocha Reis. (Org.). *Os Clássicos das Relações Internacionais*. 1 ed. São Paulo: HUCITEC, 2010, v. 1, p. 84-109.

ESTEVEVES, Eduardo. Comparing Intelligence Democratization in Latin America: Argentina, Peru, and Ecuador Cases. Artigo preparado para a International Political Science Association - European Consortium for Political Research Joint Conference, São Paulo, fev. p. 16-19, 2011.

GILL, Peter. *Policing Politics. Security Intelligence and the Liberal Democratic State*. New York: Frank Cass Publishers, 1994.

GOELZER, G. J., Controle externo sobre a inteligência governamental: um estudo de caso sobre as comissões de inteligência nos Estados Unidos. 2010. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/28367>>. Acesso em: 03 abr. 2012.

GONÇALVES, Joanisval. As Transformações no Sistema de Inteligência e o Papel do Controle Parlamentar no Início do Século XXI: o caso do Brasil. Artigo apresentado no XXVII Congresso Internacional da Latin American Studies Association, Montreal, set. p. 5-7, 2007.

GONÇALVES, Joanisval. *Políticos e Espiões: O Controle da Atividade de Inteligência*. Niterói: Impetus, 2010.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. *Lua Nova*, v. 3, p. 193-223, 2003.

LOWENTHAL, Mark M., *Intelligence: from secret to policy*. 4. Ed. Washington, DC: CQ Press. p. 364.

OBANDO, Enrique. La reestructuración de la inteligencia en Perú: sus avances y sus problemas. *Revista de análisis y prospectiva*, v. 5, p. 53-68, 2008.

RORATTO, João; CARNIELLI, Beatrice. A Inteligência No Estado Democrático: soluções e impasses. *Revista Brasileira de Inteligência*, v. 6, p. 7-14, 2011.

UGARTE, José. *La actividad de inteligencia en América Latina y el surgimiento de la inteligencia criminal: Nuevos y viejos paradigmas, en un panorama en evolución*. Artigo apresentado no XXVII Congresso Internacional da Latin American Studies Association, Montreal, set. p. 5-7, 2007.

ASEAN Way: O Conteúdo Ético da Integração Asiática¹

*João Arthur da Silva Reis**

RESUMO: Esse artigo busca compreender a relevância do *ASEAN Way* e do seu conteúdo ético para os debates acerca do futuro da Ásia. Esse conceito se refere a uma série de princípios nos quais a relação entre seus Estados-membros se baseia e que norteia o processo de solução de conflitos por parte da organização. Esses princípios incluem a institucionalização mínima, informalidade, não confrontação, busca de consenso e foco no diálogo. Esse artigo procura, primeiramente, analisar o conceito do *ASEAN Way* e a importância do seu conteúdo ético para a integração regional e inter-regional. Assim, busca-se repensar o conceito e criar uma classificação cronológica, diferenciando duas gerações distintas do *ASEAN Way* e prefigurando uma terceira. Pensa-se, então, em maneiras de utilizar seu conteúdo ético como instrumento de realização de formas de integração inter-regional.

PALAVRAS CHAVE: ASEAN, Integração Regional, Ásia, Cooperação Inter-Regional, Arranjos Multilaterais.

¹ O autor agradece ao Professor José Miguel Quedi Martins, pela orientação na pesquisa e interminável paciência. Sem ele, tal artigo não seria possível. Também agradeço à equipe do UFRGSMUN 2012 pelo incentivo e pelo grande auxílio. De modo especial, agradeço a Athos Munhoz, Bruno Magno e Erik Ribeiro pelas discussões acerca do tema.

* Graduando em Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisador associado ao Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). Email: joao.arthur.reis@gmail.com

1 Introdução

O *ASEAN Way* é um conjunto de princípios e normas que regem o funcionamento da Associação nas Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Destacam-se a busca do diálogo acima das soluções, o privilégio dos pontos de consenso acima das diferenças e a elaboração de declarações conjuntas mais do que, propriamente, resoluções. Tais fundamentos garantem flexibilidade e coesão à organização, especialmente no que se refere a lidar com situações de conflito, algo recorrente na história da região. Em síntese, é um caminho que proporciona a criação de regimes e normas internacionais (BUZAN; SEAGAL, 1994, p. 11; ACHARYA, 2003, p. 159). Foi fundamental, inclusive, para a construção de uma identidade coletiva para os países do Sudeste Asiático (BEUKEL, 2008, p. 21; GOH, 2003, p. 113; VELOSA-PORRAS, 2009, p. 240). No pós Guerra Fria, o *ASEAN Way* passou a ser utilizado a nível inter-regional, através de fóruns multilaterais como o ASEAN+3, o Fórum Regional da ASEAN e a Cúpula do Leste Asiático.

O fator mais importante do *ASEAN Way* é seu conteúdo ético, entendido aqui como conduta ou comportamento realmente existentes. Ou seja, como os princípios e normas supracitados se traduzem em ações de fato. Nesse sentido, a pretensão deste trabalho é estabelecer as linhas mais gerais acerca da importância do *ASEAN Way* em toda a integração na Ásia, e não apenas da região do Sudeste Asiático. É feita, a partir daí, uma reflexão sobre a utilização do seu conteúdo ético para promover formas de integração e cooperação inter-regional. O objetivo dessa ponderação é pensar em como a aplicação de tal conteúdo ético pode ser útil ao Brasil, ao planejar novas formas de integração regional e inter-regional.

A tese central do artigo é que o conteúdo ético do *ASEAN Way* proporciona a construção de arranjos securitários necessários para a concertação e cooperação em nível inter-regional. Sendo assim, *ASEAN Way* é o caminho que pode proporcionar uma liderança em sentido coletivo, através da construção de regimes que garantam a cooperação multilateral.

A partir desse argumento, cabe elucidar três questões, que orientarão a pesquisa. Primeiro, é necessário verificar quais os cenários em que se debate o futuro a Ásia, no campo das Relações Internacionais. Em segundo lugar, entender o papel do *ASEAN Way* na definição destes cenários. Por fim, definir qual questão crítica diz respeito à integração de toda Ásia e à aplicação do *ASEAN Way* do modo mais amplo, ou seja, em nível inter-regional.

O presente trabalho visa a responder a essas questões, estruturando-se em cinco seções além desta. Na primeira seção, serão definidas as hipóteses que respondem as perguntas da pesquisa. Em seguida, será feita uma pequena revisão histórica, buscando compreender a formação do sistema interestatal na Ásia e as origens do *ASEAN Way*. Na terceira seção, serão analisados os cenários projetados para a Ásia. Na sequência, será estabelecida uma periodização do *ASEAN Way* em

diferentes fases, visando a uma melhor compreensão do conceito. Por fim, são feitas algumas considerações acerca dos resultados da pesquisa.

2 Importância do *ASEAN Way*

A tipologia a seguir procura descrever sucintamente os cenários nos quais se debate o futuro da Ásia na literatura de Relações Internacionais. Como toda tipologia, envolve redução e simplificação. As alternativas identificadas não correspondem necessariamente ao conteúdo normativo proposto pelos autores, mas pelo rumo que julgam ser mais provável para as relações internacionais da Ásia. Assim, tem-se: (1) Guerra central, a Ásia irá reeditar o caminho da Europa, Aaron Friedberg (1994); (2) Hegemonia tradicional, a reedição das civilizações tributárias em uma perspectiva westfaliana, Samuel Huntington (1996), David Kang (2003) e Parag Khanna (2008); (3) Manutenção da anarquia e das instituições como instrumento de concertação, o *ASEAN Way* em uma perspectiva institucionalista, Amitav Acharya (2003); e por fim, a Hegemonia coletiva, a Ásia reedita o Congresso de Viena, combinando hierarquia com anarquia, mas com regras escritas coletivamente, alternativa teórica concebida por Adam Watson (2004) e defendida para a Ásia, com determinadas alterações, por Yan Xuetong (2011).

Para a configuração de qualquer um dos cenários acima, é crítica a agenda dos processos de integração regional na Ásia. Afinal de contas, à exceção da alternativa que prevê uma guerra central, todas as outras passam por alguma forma de integração. Dessa forma, o *ASEAN Way*, enquanto caminho para a construção de arranjos e regimes internacionais, é essencial nessa definição. O que o torna possível de ser aplicado em um âmbito mais amplo do que a ASEAN² em si, em nível inter-regional, é o tema em comum pelo qual passam necessariamente todos os projetos de integração na Ásia: a Nova Rota da Seda.

Entende-se por Nova Rota da Seda uma série de projetos de construção de infraestrutura energética e de transportes que ligaria o Leste Asiático à Europa e, subsequentemente, ao resto do Ocidente, por meio da Eurásia (KHANNA, 2008, p. 115; STARR; KUCHINS, 2010; LIN, 2011, p. 2). É basicamente um corredor de transporte de mercadorias, fontes de energia e informações através de oleodutos, gasodutos, troncos de fibra ótica, rodovias e ferrovias. Para lançar mão de uma imagem: A conexão de Tóquio e Roma, do Pacífico com o Mediterrâneo, Xangai e o Golfo da Guiné. A execução de tal rota é, como se percebe, de grande importância para os processos de integração em todo o continente asiático.

O conceito é utilizado para abarcar diversos projetos, muitas vezes conflitantes, propostos por vários países. Os conceitos de Nova Rota da Seda diferenciam-se uns dos outros pelo trajeto e modal de transporte (LIN, 2011, p. 2). O conceito

² Criada em 1967, a organização possui atualmente dez países-membros: Malásia, Filipinas, Indonésia, Cingapura, Vietnã, Laos, Camboja, Mianmar, Brunei e Tailândia.

chinês diverge da proposta norte-americana, que por sua vez difere da russa. Mas todos utilizam a Eurásia como corredor de passagem, uma forma alternativa de transporte de mercadorias e minerais aos trajetos marítimos atualmente utilizados, as SEALOCs³.

Inclusive, o elemento comum que une a guerra permanente estadunidense⁴ na Europa (Bósnia, 1992 a 1995) e na Ásia (Iraque, 1991 e 2003-2011; Afeganistão, 2003-2012) pode ser associado à definição de trajetos de oleodutos e gasodutos, ou ao controle das fontes de hidrocarbonetos que definem a ligação entre a Europa e a Ásia. Dessa forma, a execução de tal rota é um empreendimento crítico para o exercício de qualquer liderança mundial.

Como os Estados Unidos já se mostraram incapazes de realizar sozinhos tal empreendimento, faz-se necessária uma ordem que o garanta. Justamente por isso, a hegemonia pode vir a se associar ao *ASEAN Way*, como se verá adiante. Este, por seu turno, tencionaria o perfil da liderança em sentido coletivo, quase comunitário, indubitavelmente na direção da multipolaridade. O conteúdo ético do *ASEAN Way* é a garantia da execução da Nova Rota da Seda e, portanto, de uma nova ordem. A importância fundamental do conteúdo ético do *ASEAN Way* é de, através da criação de regimes internacionais, estabelecer algum tipo de governança sobre as Relações Internacionais após a hegemonia americana⁵.

Neste ponto, para uma melhor compreensão dos processos de integração regional na Ásia, cabe um retrospecto acerca da construção de soberanias e hegemônias na Ásia. Somente assim se poderá compreender os processos de integração regional na Ásia e a construção da cooperação inter-regional. Este desvio pelo passado, conquanto breve, importa para entender o papel do *ASEAN Way* no presente e em um futuro previsível.

3 Civilizações Tributárias e a Antiga Rota da Seda

Como salientado por Adam Watson (2004), a forma predominante de exercício da soberania em dez mil anos de sociedade internacional foram as hegemônias, domínios ou impérios. A forma de independência teve uma curta existência na Grécia (porém, decisiva para o nascimento do Ocidente) na forma de estados municipais (*polis*), retornando no período de assinatura do Tratado de Westfália. O próprio estudo das Relações Internacionais tem como ponto de partida o estudo da excepcionalidade do Sistema Internacional, que apresenta, de

³ SEALOCs: Sea Lines of Communication, do inglês, Linhas Marítimas de Comunicação.

⁴ Trata-se do esforço compreendido pela participação dos EUA em quatro guerras referidas no corpo do texto, que abarca o período de 20 anos, desde a Bósnia em 1992 até o Iraque, em 2011, que perfazem um ciclo ininterrupto de guerra americana empreendida desde o fim da Guerra Fria (MANTOVANI, 2006, p. 154).

⁵ Neste caso, pode-se dizer do *ASEAN way* o mesmo que Keohane disse de todos os regimes internacionais, ainda em 1984, quando estabeleceu, talvez de modo precipitado, mas não equívoco, o fim da hegemonia estadunidense (KEOHANE, 2005).

forma permanente, unidades soberanas convivendo entre si. As formas anteriores de soberania (domínios e impérios) tinham como núcleo as civilizações tributárias, cujos períodos de apogeu e expansão dificilmente coincidiam, e que assim só raramente mantinham relações entre si, ainda sim, de maneira basicamente comercial, inexistindo a onipresença da fronteira, das relações interestatais e do artifício da diplomacia. Cada civilização abarcava regiões inteiras que eram verdadeiros mundos autossuficientes e isolados entre si.

Uma civilização tributária é um sistema hierárquico em que um Estado, o núcleo, exerce algum grau de poder sobre seus estados tributários, a periferia. Ou seja, há uma cadeia hierárquica de vassalagem em que os estados submissos prestam tributos ao núcleo civilizacional. Difere do sistema westfaliano de Estados soberanos, em que coexistem várias unidades soberanas que se inter-relacionam através da guerra, a diplomacia e as relações econômicas. Na civilização tributária, a guerra existia apenas como meio de combater povos “bárbaros” ou de pacificar distúrbios internos, e o “comércio e a diplomacia eram sinônimos” (KHANNA, 2008, p. 336), já que consistia basicamente na prestação de tributos. Dessa maneira, o fundamento básico da civilização tributária é o reconhecimento da hierarquia, e consequente submissão ao centro. Não é necessária dominação territorial ou política, somente o reconhecimento do princípio hierárquico, que garante a estabilidade. Esse foi o princípio organizador da ordem regional do Leste Asiático durante milhares de anos, e só foi interrompido com a dominação europeia, que o submeteu ao sistema de Estados soberanos.

O imperialismo, como ficou conhecido o período que abarca o novo sistema colonial, encarregou-se de submeter as antigas civilizações tributárias à ordem do sistema internacional. A descolonização que se deu desde o fim da Segunda Guerra mundial trouxe à Ásia os padrões de soberania vigentes na Europa desde Westfália, como a competição interestatal e a onipresença da fronteira.

Contudo, milhares de anos de História não desaparecem facilmente. As características do sistema interestatal asiático diferem significativamente das do Sistema de Estados europeus. Pode-se relacionar três elementos: Primeiramente, a guerra de independência deu-se, em regra, contra a metrópole colonial, e não entre um estado e outro. Dessa forma o surgimento dos Estados deu-se sob o manto da solidariedade anticolonial, como atesta a Conferência de Bandung, 1955 e do subseqüente Movimento Não Alinhado, de 1961. Em segundo lugar, o passado de civilização tributária dos principais estados asiáticos (Rússia, China, Índia, Turquia, entre outros) constituiu uma sólida referência de sua História, e, portanto, alicerce de sua identidade atual. Desta maneira, há, senão o reconhecimento explícito, uma propensão à aceitação de áreas de influência e limites, que embora difusos como as próprias Civilizações tributárias originais, servem como base aos processos de concertação contemporâneos, fazendo as vezes de uma “área de influência”, jamais formalizada, mas sempre reconhecida. Por fim, os processos de integração na Ásia

deram-se por arranjos securitários, que antes de conduzir ao compartilhamento de soberania (como ocorreu na Europa, com a criação da Comunidade Europeia), paradoxalmente conduziram à efetivação da soberania nacional.

Por esta razão, na Ásia houve (e ainda há) preferência por fóruns de diálogo, como a Conferência de Bandung, ou de organizações com normas mais fluidas, como a ASEAN, ao invés de instituições altamente burocratizadas (ACHARYA, 2003, p. 159). De fato, o próprio *ASEAN Way* surge nesse momento aparentemente paradoxal, em que é justamente um processo de integração regional que busca fortalecer a soberania dos seus países membros. A necessidade de garantir a não intervenção da parte tanto de seus vizinhos quanto das grandes potências fez com que se estabelecesse um formato de integração regional que permitisse a livre repressão à subversão comunista e ao desenvolvimento das economias nacionais (ACHARYA, 2005). Esta é a diferença fundamental entre os processos de integração e cooperação na Europa e na Ásia. Enquanto na Europa organizações como a OTAN e a Comunidade Europeia se baseavam em instrumentos supranacionais, pautados na cessão e compartilhamento de soberanias, na Ásia os fóruns e organizações se fundamentavam no apoio à construção estatal, reeditando as ideias westfalianas de soberania, combinando-as com elementos próprios das condições e crenças locais (ACHARYA, 2005, p. 14-15).

Para compreender-se a relação entre as civilizações tributárias e o *ASEAN Way*, é necessário distinguir dois tipos de civilizações tributárias. O primeiro deles é o momento típico, definidor do próprio conceito. Ligava-se ao domínio dos deltas férteis e ao estabelecimento de uma autoridade política única na região. Esse período abarca a maior parte do período da história do Egito, Mesopotâmia, China e Índia. Já o segundo tipo baseou-se no controle das redes de comércio de longa distância, naquilo que hoje se denomina Antiga Rota da Seda. Este segundo momento tem sua maior expressão no Império Mongol, que se estendeu da costa do Pacífico ao Leste Europeu, abarcando todo o percurso da Antiga Rota da Seda em uma única soberania. De fato, o Império de Gêngis Khan, embora fugaz, é o caso mais próximo de um Estado Mundial ou de uma Monarquia Universal – status reivindicado por todas as civilizações tributárias, mas em regra, ausente. A própria expansão europeia a partir das grandes navegações se deu justamente sobre a rota marítima da antiga Rota da Seda, garantindo que os Europeus dominassem as rotas de comércio de longa distância.

A recente ascensão da Índia e da China voltou a valorizar o percurso terrestre da Rota da Seda. Nos dias de hoje, a garantia da execução da Nova Rota da Seda já não pode mais ser feita por um Estado Mundial, como o Império Mongol fez. A potência hegemônica dos dias de hoje, os Estados Unidos, obviamente não se mostra capaz de fazê-lo. Torna-se necessário portanto, a reflexão acerca de que tipo de ordem é capaz de garantir tal rota. O *ASEAN Way*, dessa forma, e principalmente sua expansão e transbordamento para além da região do Sudeste Asiático,

cria a possibilidade de processos de cooperação inter-regional, viabilizando assim o estabelecimento de uma ordem pautada na cooperação inter-regional, podendo proporcionar as bases para uma ordem multipolar

Nesse ponto, é válida uma análise aprofundada dos diferentes cenários projetados para o futuro da Ásia. Diversos autores identificaram a Ásia Oriental como a região mais dinâmica do mundo após a Guerra Fria e buscaram, sob diferentes lentes teóricas, conceber previsões acerca da predominância de conflito, cooperação ou hegemonia nesta região.

4 Cenários para as Relações Internacionais da Ásia

De certa forma, o início do debate sobre o futuro da Ásia teve início com Aaron Friedberg, que em 1994 propôs a tese de que a Ásia tenderia a repetir a história da Europa. Neste cenário, o crescimento econômico de vários países da Ásia Oriental, com especial atenção para a China, criaria um sistema multipolar instável na região. Tal fator, somado à ausência de instituições e organizações regionais, e pela crescente competição econômica, muitas vezes agravada pela interdependência, provocaria uma série de guerras centrais pela hegemonia regional (FRIEDBERG, 1994). O modelo de Friedberg, portanto, configura-se como o primeiro cenário, ou alternativa para a Ásia: a guerra central.

A seguir, examinaremos três autores, que, a despeito de suas diferenças, defendem a formação da hegemonia tradicional nucleada pela China. São eles: Samuel Huntington, David C. Kang e Parag Khanna.

Samuel Huntington, em seu clássico “Choque de Civilizações”, de 1996, apresentou uma visão diferente da de Friedberg. Apesar de não descartar a tese de que a Ásia irá repetir a história da Europa, admitindo a possibilidade de guerra central, Huntington inclina-se em um sentido oposto: “[...] o mais provável [...] é que o passado da Ásia seja o futuro da Ásia” (HUNTIGTON, 1996, p. 408). Assim, é no passado de império tributário, tendo como centro a China, que ele busca indicativos do futuro da região, concluindo que “[...] de modo geral, os asiáticos estão dispostos a ‘aceitar a hierarquia’ nas relações internacionais, e as guerras hegemônicas do tipo europeu não aparecem na história da Ásia Oriental” (HUNTIGTON, 1996, p. 400). Huntington viu na ascensão não só da China, mas também na de vários países com rápidas taxas de crescimento na região, o surgimento do que ele caracteriza como “afirmação asiática” (HUNTIGTON, 1996, p. 173). Nessa visão, os países da região estariam atribuindo seu sucesso econômico a um conjunto de valores comuns asiáticos, como a primazia do coletivo sobre o indivíduo, característica muito forte no ideário confuciano, que seria compartilhado na região (HUNTIGTON, 1996, p. 174). A hegemonia chinesa, dessa forma, traria estabilidade, além de contribuir para essa afirmação cultural e identitária para os asiáticos orientais.

Nesta mesma linha de raciocínio, posteriormente, David C. Kang apresentou uma nova tese. Ele criticou o “pessimismo ocidental” para a Ásia após a Guerra Fria, visto por ele como derivado de um persistente eurocentrismo na análise de relações internacionais (KANG, 2003, p. 57). O autor procurou analisar a questão tal como Huntington, buscando no passado asiático indicativos do seu futuro. Dessa forma, ele também vê na hegemonia chinesa a chave para a estabilidade da região. Kang afirma que, “[...] historicamente, foi a fraqueza chinesa que levou ao caos na Ásia. Enquanto a China era forte e estável, a ordem foi preservada. As relações regionais do Leste Asiático sempre foram mais hierárquicas, mais pacíficas e mais estáveis que as do Ocidente” (KANG, 2003, p. 66). Dessa maneira, ao invés de os países da região estarem contrabalançando países em ascensão, como a China, estariam promovendo uma espécie de *bandwagoning* (KANG, 2003, p. 58) – um comportamento de adesão ao líder.

Em 2008, essa mesma linha de análise foi retomada por Parag Khanna, em seu livro “O Segundo Mundo”. Além de retomar a visão huntigtoniana de uma série de valores asiáticos comuns e da ascensão chinesa como “[...] fator de mobilização do orgulho cultural asiático” (KHANNA, 2008, p. 338), o autor percebe “[...] uma cultura estratégica asiática *de dentro para fora*, orientada por uma diplomacia consultiva” (KHANNA, 2008, p. 339). Ele vê nessa diplomacia um elemento favorável ao estabelecimento de uma “*Pax Sinica*”, ou seja, um retorno à hierarquia da civilização tributária, harmonizando-a com a forma de soberania westfaliana (KHANNA, 2008, p. 336).

Aqui cabe um breve balanço da posição desses últimos três autores. Embora variem um pouco em seu foco de análise, têm em comum a tese central de que a hierarquia do Império tributário chinês voltaria a se estabelecer após o período de desagregação e dominação exercida pelo Ocidente. O problema é que, como vimos anteriormente, não foi a civilização tributária típica, seja ela chinesa ou indiana, que assegurou a antiga Rota da Seda, mas o Império mongol, um verdadeiro “Estado Mundial”. O passado importa para os autores como critério para o futuro. Coerentemente com essa premissa, é importante que se perceba que nem a antiga nem a nova rota da seda dependem completamente da China. Dessa forma, é um completo contrassenso falar em uma *Pax Sinica*, sobretudo considerando que pelo menos dois dos trajetos da moderna rota da seda mantém a China à margem. Desse modo, o reestabelecimento do sistema tributário chinês não tem como responder integralmente pela paz, segurança e estabilidade da Ásia.

A terceira alternativa ou cenário para as relações internacionais da Ásia foi descrita por Amitav Acharya, em seu artigo “*Will Asia’s Past be its Future?*”. Ele se contrapõe tanto à visão de uma guerra central quanto à ascensão de uma hegemonia chinesa com uma reedição do império tributário. Acharya vê na crescente interdependência econômica, na criação de crescentes ligações institucionais e no estabelecimento de normas regionais uma concertação entre a ascensão chinesa

e os outros países da região (ACHARYA, 2003, p. 150). Ao afirmar que os ditos “valores asiáticos” de hierarquia e coletivismo não são compartilhados por todos na região (ACHARYA, 2003, p. 156), Acharya afirma que seria a interdependência econômica e a diplomacia consensual da ASEAN os elementos definidores do futuro da Ásia (ACHARYA, 2003, p. 157). O ceticismo de Acharya em relação à guerra central ou à hegemonia central parecem vir sobretudo de sua crença nas instituições. Seu modelo aproxima-se de uma concertação anárquica entre a ASEAN e as potências da região, não havendo uma hierarquia muito estabelecida. Para tanto, seria necessário que a própria ASEAN fosse altamente coesa, fato que não se verifica.

Outro cenário possível é delineado por Yan Xuetong, que crê na possibilidade do estabelecimento de uma hegemonia coletiva, com características do Império tributário chinês, mas com uma hierarquia não centrada somente em um polo, mas compartilhada por um grupo de potências. A hierarquia existiria, mas se basearia em uma liderança moral, pautando-se na adesão ao invés de na submissão. Xuetong, dessa maneira, acredita que a China poderia assumir o papel de líder de tal cenário, e que a elite governante deveriam aprender com o pensamento clássico chinês, lhes garantindo o conteúdo moral da liderança (YAN, 2011). Pode-se traçar um paralelo entre tal pensamento e a definição de hegemonia coletiva de Adam Watson, no seu livro “A evolução da Sociedade Internacional”. Watson, tomando o Concerto Europeu do Congresso de Viena do século XIX como modelo, descreve uma concertação em que a hegemonia é difusa e compartilhada entre as principais potências do sistema, embora alguma possa ser mais influente (WATSON, 2004, p. 336).

Todos os modelos têm contribuições válidas para a pesquisa. A previsão de Friedberg de uma guerra central não parece provável, mas não pode ser completamente descartada. A tese de Acharya é importante ao perceber a existência de elementos econômicos e institucionais, assim como a de Huntigton, Kang e Khanna é fundamental para se identificar elementos culturais e históricos no delineamento de um retorno ao estabelecimento de uma hierarquia. Mas parece necessário não se prender a análises mais institucionalistas, acreditando que somente instituições e interdependência econômica providenciarão uma concertação, e tampouco incorrer em determinismos históricos, atribuindo puramente ao passado o protagonismo nos processos do presente. O modelo de uma hegemonia coletiva parece mais adequado para se criar previsões acerca do porvir na Ásia. Porém, enquanto a proposta de Xuetong talvez repouse por demais no papel da moral, a de Watson necessita de algumas ressalvas e alterações se a intenção é aplicá-la ao cenário asiático, e não europeu. O elemento que pode preencher as lacunas dessa visão é a aplicação do conteúdo ético do *ASEAN Way*, garantido normas e códigos de conduta a serem seguidos pelos membros de tal concertação. Assim, seriam estabelecidas as hierarquias necessárias para alguma ordenação sistêmica, mas seria mantido um elemento de multipolaridade.

5 *ASEAN Way*, Integração Inter-Regional e Hegemonia Coletiva

O conceito de *ASEAN Way* é muitas vezes questionado ou discutido, na maioria das vezes pela própria fluidez do conceito, decorrente do fato de suas características principais terem variado ao longo do tempo, criando aparentes tensões entre normas e práticas (BEUKEL, 2008, p. 21). A fim de evitar essa confusão acerca do próprio conceito, serão aqui diferenciados momentos específicos ao longo da história da ASEAN, estabelecendo duas fases, ou gerações, distintas. A primeira geração se relaciona ao surgimento da ASEAN e com a Doutrina Fukuda⁶. A segunda dá-se com a expansão da ASEAN e do surgimento dos fóruns multilaterais, no contexto do fim da Guerra Fria, o vácuo de poder na região e a concertação entre China, Japão e EUA. Também, prospectivamente, pode-se prefigurar a emergência de uma terceira geração, correspondente a um momento de ainda maior expansão, dada a agenda relacionada à Nova Rota da Seda.

A Primeira Geração deu-se com a própria criação da ASEAN, e sua síntese pode ser encontrada na fórmula do “*heart-to-heart understanding*”, utilizada pelo Primeiro Ministro japonês Takeo Fukuda, cuja doutrina de aproximação com o Sudeste Asiático espelha o transbordamento além-fronteira do sistema de subcontratação japonês. Neste momento os demais países da Ásia, e principalmente os países membros da ASEAN, dependiam não apenas da tecnologia, mas dos capitais japoneses. Ou seja, a preocupação central dos países da organização era a de que pudessem crescer economicamente, sem interferências externas em assuntos de política. Assim, é razoável acreditar que o mercado seja suficiente para regular as relações sem a necessidade nem da confrontação (guerra) e, tampouco, da criação de qualquer hegemonia (hierarquia). Neste contexto, o *ASEAN Way* dava-se principalmente pelos princípios de não intervenção, consenso flexível e de diplomacia silenciosa, em pleno acordo com o entendimento proposto pela Doutrina Fukuda. Na época, a ASEAN contava apenas com seus cinco membros originais: Indonésia, Filipinas, Malásia, Tailândia e Cingapura.

Posteriormente, o fim da Guerra Fria e as tentativas do Japão utilizar a agenda de segurança como fator de inserção internacional urgiram por uma segunda fase no *ASEAN Way*. O fim da Guerra Fria e o temor de que os Estados Unidos retirariam do Sudeste Asiático sua presença militar, criando um novo “vácuo de poder”, permitindo dessa forma uma disputa entre Japão e China na região. Esse temor de um posicionamento mais assertivo da parte do Japão se deveu a três acontecimentos:

⁶ Doutrina Fukuda é o nome dado à diretriz da política externa do Japão durante o governo de Takeo Fukuda, que ocupou o cargo entre 1976 e 1978. Tal doutrina preconizava uma aproximação com o restante do Leste Asiático, e maneira especial com os países da ASEAN.

o primeiro foi o episódio da Praça da Paz Celestial⁷, e a reação dos países asiáticos que não quiseram interromper seus intercâmbios com a China, alegando ser mais razoável perseguir suas próprias conveniências do que conceitos abstratos de direitos humanos. Em segundo lugar, em 1991 deu-se a Guerra do Golfo, e ocorreu grande debate no Japão acerca da participação nipônica. Ao fim, o país não enviou tropas, mas contribuiu significativamente para o custeio das operações. Por fim, em 1992 encerrou-se a presença militar vietnamita no Camboja⁸, e mais uma vez, se abriu o debate sobre a oportunidade de enviar forças japonesas à região, o que desta vez ocorreu – ainda que, em função das reações internas e externas, o contingente tenha sido enviado desarmado.

Em resumo, esse debate acerca da inserção securitária do Japão nestes três eventos foi de grande importância para a criação do Fórum Regional da ASEAN. A sólida liderança japonesa e a profunda dependência da ASEAN em relação a esse país ficam demonstradas assim, já que o fórum serviu em muito para resolver os impasses e os entraves (internos e externos) ao desdobramento de forças japonesas na região. Nesse sentido, o fórum permitia uma articulação entre os três principais atores regionais: China, Japão e Estados Unidos. Mesmo assim, o Japão teve papel muito importante ao articular, de maneira discreta, esse arranjo multilateral de segurança (BEUKEL, 2008, p. 27-28). Esse espaço multilateral se tornou o mais importante espaço de construção de confiança na região do Ásia-Pacífico. Ele funciona com dois níveis de discussões Track-1 e Track-2, onde discutem ministros de Defesa e das Relações Exteriores dos países mais relevantes para a segurança de toda a área.

Com o surgimento do Fórum Regional da ASEAN⁹, tem início a Segunda Geração do *ASEAN Way*, onde os arranjos securitários tencionam sutilmente a igualdade aparente dos Estados Membros da região em direção a uma hierarquia. Nesse momento também ocorreu a expansão da ASEAN, com a inclusão de cinco novos membros: Vietnã, Camboja, Laos, Brunei e Mianmar. De início, o arranjo é sutilmente comandado pelo Japão, mais tarde, este comando será feito a quatro mãos, com a participação da China, presente no arranjo desde a formação do grupo ASEAN+3 e do subsequente estabelecimento das cúpulas trilaterais do Leste Asiático (China, Japão e Coreia do Sul).

⁷ Em 1989, a abertura econômica na China havia criado contradições na ordem econômica e social do país, que culminaram numa série de protestos na Praça da Paz Celestial. O Exército interviu e as manifestações foram reprimidas ao custo de centenas de vidas.

⁸ A Guerra Cambojano-Vietnamita (1975-1989) deu-se com a invasão do Camboja governado pelo Khmer Vermelho pelo Vietnã. A China interviu em 1979, atacando o Vietnã, mas este logrou destituir o governo do Khmer Vermelho.

⁹ O Fórum Regional da ASEAN possui 27 membros: os dez países da ASEAN, China, Japão, Estados Unidos, Rússia, Mongólia, Austrália, Índia, Canadá, Nova Zelândia, Coreia do Norte, Timor Leste, Paquistão, Papua Nova Guiné e Coreia do Sul, além de um representante da União Europeia.

O passo seguinte deu-se por ocasião da afirmação da parceria estratégica entre Japão e China, ocorrida em 2008, que acabou por se sobrepor ao próprio fórum trilateral. A partir desse momento, as cúpulas bilaterais passaram a estabelecer a agenda do fórum trilateral e, em certa medida, do próprio Fórum Regional da ASEAN. Desde 2009, China e Japão converteram-se no maior parceiro comercial um do outro (desbancado os Estados Unidos). Em 2010, as importações chinesas do Japão bateram as dos Estados Unidos. De qualquer modo, já é claro o estabelecimento da hierarquia, encabeçada pelas cúpulas China-Japão, pelo Fórum Trilateral, onde participa a Coreia do Sul e por fim, o Fórum Regional da ASEAN, com seus 27 membros.

Obviamente, o fórum não abarca todas as esferas de segurança do continente. As questões pendentes no Nordeste da Ásia, no Afeganistão e no Sul da Ásia evidenciam a insuficiência do arranjo. É a partir dessa carência e da proposta do diplomata russo Vitaly Vorobiev acerca da criação de um fórum de diálogo entre a Organização da Cooperação de Xangai (OCX)¹⁰ e os Estados Unidos, que se pode especular acerca de uma Terceira Geração do *ASEAN Way*.

Utilizando a ASEAN como modelo, Vorobiev propõe que a OCX não expanda o número de países da organização, mas sim que crie fóruns, nos moldes do Fórum Regional da ASEAN, para abarcar os países interessados na participação. É antiga a demanda dos Estados Unidos para serem incluídos na organização, mas Vorobiev argumenta que não a inclusão de um país de fora da região iria descaracterizá-la. Porém, claramente inspirado pelo *ASEAN Way*, propõe a criação desse fórum. Trata-se de um arranjo securitário nos moldes do Fórum Regional da ASEAN, para discutir fundamentalmente a retirada estadunidense do Afeganistão (VOROBIEV, 2012).

6 Considerações Finais

A partir da proposição de Vorobiev, é possível imaginar arranjos securitários semelhantes envolvendo os países de outras regiões, como os do Golfo da Guiné e da UNASUL (União das Nações Sul-Americanas). Aliás, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) já tem um processo decisório semelhante ao do Fórum Regional da ASEAN. O que importa notar é que fóruns como o Fórum Regional da ASEAN, a ZOPACAS e o hipotético fórum da OCX permitem a institucionalização das hierarquias ao mesmo tempo em que asseguram a liberdade de movimento relativa das potências regionais. Trata-se de uma hegemonia coletiva, para utilizar a classificação de Watson, que combina as características anárquicas do sistema internacional com a hierarquia característica dos sistemas hegemônicos (WATSON, 2004). No caso da Ásia, visa a suprir a ausência de um “Estado Mundial”, um sucedâneo contemporâneo do Estado Mongol, já que a

¹⁰ Organização regional da Ásia Central, cujos membros são a China, Rússia, Cazaquistão, Tadjiquistão, Quirguistão e Uzbequistão, além de uma série de membros associados e parceiros de diálogo.

Nova Rota da Seda abarca diversas ligações inter-regionais, exigindo arranjos securitários dessa natureza. Esse é o sentido universal do *ASEAN Way*: obter o consentimento através da concertação para o estabelecimento das hierarquias e regimes internacionais.

Para o Brasil, não há novidade alguma no sistema de consenso, com forte ênfase no diálogo, característico do *ASEAN Way*. Essa foi a fórmula utilizada para construir o Mercosul (Mercado Comum do Sul) e agora a UNASUL. Tampouco é estranha à nossa diplomacia a utilização de arranjos securitários para alavancar processos de integração. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), que precede o Mercosul, é o maior exemplo disso. Foi a OTCA que estabeleceu nossa versão do *ASEAN Way* no nosso continente. A OTCA (1978), 16 anos antes do Fórum Regional da ASEAN (1994), já havia estabelecido o processo decisório baseado no consenso que iria caracterizar o conteúdo ético do *ASEAN Way*. Do mesmo modo, a ZOPACAS, criada em 1986 constitui um mecanismo securitário de cooperação inter-regional. Dessa forma, não é exclusivo dos países asiáticos esse conteúdo ético tido hoje como característico do *ASEAN Way*.

Isto importa sobremaneira no momento em que o Brasil, através do IBAS e do BRICS, protagoniza o momento de ascensão do Sul, tanto geográfico quanto político, em que a cadeia de arranjos securitários feita para estabelecer a hierarquia pode determinar a posição do Brasil no interior desta. Desse modo, espera-se que, a despeito do *ASEAN Way* não trazer grandes novidades à diplomacia brasileira, possa inspirar a formulação da Política Externa de Segurança em um âmbito inter-regional. Só assim, com a conjugação do regional com o inter-regional o Brasil sedimentará seu lugar na hierarquia das potências.

ASEAN Way: Asia's Integration Ethical Content

ABSTRACT: This article aims to understand the ASEAN Way and its ethical content relevance's to the discussion regarding Asia's future. This concept refers to a series of principles on which the relationship between its member countries is based and which guides the organization's process of conflict resolution. These principles include minimal institutionalization, informality, non-confrontational, consensus-building and focus on dialogue. This article seeks, first, to analyze the concept of the ASEAN Way and the its ethical content importance to regional and inter-regional integration. Thus, attempts to rethink the concept and create a chronological classification, differentiating two distinct generations of the ASEAN Way and prefiguring a third. It is thought, then, of ways to use its ethical content as a means of achieving forms of inter-regional integration.

KEYWORDS: ASEAN, Regional Integration, Asia, Inter-regional Cooperation, Multilateral Arrangements.

Referências:

ACHARYA, Amitav. *Why Is There No NATO in Asia? The Normative Origins of Asian Multilateralism*. Jul. 2005. Disponível em: <<http://www.wcfia.harvard.edu/node/913>>. Acesso em: 15 mai. 2012.

_____. Will Asia's Past be its Future? *International Security*, v. 28, n. 3, 2003, p. 149-164. Disponível em: <<http://muse.jhu.edu/journals/ins/summary/v028/28.3acharya.html>>. Acesso em: 15 mai. 2012.

BEUKEL, Erik. *ASEAN and ARF in East Asia's Security Architecture: The role of Norms and Powers*. Copenhagen: Danish Institute of International Studies Report, 2008.

FRIEDBERG, Aaron. *Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia*. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0162-2889%28199324%2F199424%2918%3A3%3C5%3ARFRPFP%3E2.0.CO%3B2-X>>. Acesso em 14 mai. 2012.

GOH, Gillian. The ASEAN Way: Non-Intervention and ASEAN's Role in Conflict Management. *Stanford Journal of East Asian Affairs*. Disponível em: <<http://www.stanford.edu/group/sjeaal/journal3/geasia1.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2012.

HOOKS, Glenn D. et al. *Japan's International Relations: Politics, economics and security*. 2 ed. Nova York: Routledge, 2005.

HUNTINGTON, Samuel P. *Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

KANG, David C. *Getting Asia Wrong: The Need For New Analytical Frameworks*. Disponível em: <<http://www.ou.edu/uschina/SASD/2003readings/KangIS2003.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2012.

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press, 2005.

KHANNA, Parag. *O Segundo Mundo: Impérios e Influência na Nova Ordem Global*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

LIN, Christina. "China's New Silk Road to the Mediterranean: The Eurasian Land Bridge and Return of Admiral Zheng He." *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security*, Out. 2011.

MANTONVANI, Maria da Graça Hahn. *Tribunal Sul-Americano: Uma Concepção Cibernética de Integração*. Dissertação de Mestrado, Porto Alegre, 2006.

STARR, S. Frederic & Kuchins, Andrew. The Key to Success in Afghanistan: A Modern Silk Road Strategy. *Silk Road Paper*, Maio de 2010.

VELOSA-PORRAS, Eduardo. Las ideas en la política exterior: el caso de Malasya y ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático). *Pap. Polít. Bogotá* (Colombia), v. 14, n. 1, p. 201-221, 2009.

VOROBIEV, Vitaly. The SCO as a Rising Master of the Heartland: How to elevate the Most Promising Organization in Eurasia to a New Level. *Russia in Global Affairs*: 25 de Mar. 2012. Disponível em: <<http://eng.globalaffairs.ru/number/The-SCO-as-a-Rising-Master-of-the-Heartland-15503>>. Acesso em: 27 mai. 2012.

WATSON, Adam. *A evolução da Sociedade Internacional: Uma análise histórica comparativa*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

XUETONG, Yan. *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power*. New Jersey: Princeton University Press, 2010.

O papel russo na crise síria e sua decorrência internacional

*Willian Moraes Roberto**

RESUMO: No ano de 2011, uma onda de revoluções e protestos pelo Oriente Médio começaram, momento o qual passou a ser chamado de Primavera Árabe. Diversos países foram envolvidos e a maioria deles teve resultados que variavam devido às características específicas de cada país e cada contexto. A Síria, por sua vez, acabou envolvendo-se em uma crise que já dura mais de dois anos e que chama a atenção por suas peculiaridades. Neste contexto, sua aliada de longo tempo, a Federação Russa, posicionou-se à favor do respeito à soberania síria e da resolução pacífica dos problemas, sem intervenções humanitárias. O artigo visa demonstrar o porquê de tal ação russa, argumentando que essa se deve ao fato da Síria ser vital para Moscou, graças à sua posição geoestratégica e o que isso proporciona à Rússia. Além disso, analisa-se a decorrência dessa atuação assertiva russa como um papel equilibrador que induz um sentido multipolar ao sistema internacional.

PALAVRAS-CHAVE: Rússia, Síria, Oriente Médio, Segurança, Multipolaridade.

* Graduando de Relações Internacionais na UFRGS (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), 6º semestre.
E-mail: williamroberto@gmail.com

Desde 2011, o Mundo Árabe foi afetado por uma onda de protestos clamando por maior liberdade política e, muitas vezes, democracia. Esse novo levante eventualmente chegou à Síria, país que ainda hoje está em um contexto de crise e instabilidade interna. Devido à sua posição geoestratégica, a Síria é um país de notável importância ao Sistema Internacional e principalmente ao contexto da região. Desta forma, a crise, que já se estende por mais de dois anos, conduziu os olhos da comunidade internacional ao país governado pelo presidente Bashar al-Assad. Nesta situação de crise, a Federação Russa adota um discurso a favor da estabilidade e da soberania da República Árabe da Síria, sua parceira de longo-prazo, tentando evitar certas tentativas para a resolução do conflito encabeçadas tanto pelos países ocidentais quanto por algumas das petromonarquias do Golfo.

Este artigo objetiva primeiramente analisar os condicionantes da posição russa no contexto da crise síria, além de explorar a mudança de posicionamento da política externa do país: de alinhamento automático ao Ocidente para uma diplomacia de interesses nacionais, bem como o que resulta disso. Tem-se como hipótese a ideia de a Rússia adotou tal posição pela Síria ser uma questão de segurança para Moscou devido a sua posição geoestratégica. Esta não só garante um porto à Rússia no Mediterrâneo Leste – região historicamente importante para sua manutenção como grande potência – como envolve a questão da manutenção do controle russo sobre a infraestrutura energética regional, de grande importância a Moscou dada sua economia e situação atual. Soma-se isso à outra hipótese, de que, sob o governo de Putin, a Rússia tende a abandonar sua tentativa de alinhamento com o Ocidente e adotar uma diplomacia de interesse nacional, portanto mais flexível. Decorre, então, que esse tipo de diplomacia acaba conflitando com outros interesses, principalmente ocidentais, formando um tipo de balanceamento que reforça a indução do equilíbrio internacional no sentido multipolar.

Com o intuito de explicitar e desenvolver tal argumento, este artigo se divide em três momentos. O primeiro deles é referente à importância e situação do Oriente Médio no contexto atual do começo do século XXI, com foco na atual crise Síria. Desenvolve-se então quais são os interesses, não somente russos, mas também dos outros atores envolvidos, que cercam este país e essa situação. O segundo momento é referente especificamente ao por que da Síria ser vital para a Rússia, explicando a questão do porto de Tartus e do controle da infraestrutura energética. Por fim, há uma conclusão sobre a posição tomada pela Rússia, envolvendo uma breve análise de suas capacidades de sustentá-la e da decorrência desta política no sentido de impulsionar um equilíbrio multipolar no Sistema Internacional.

1 O Oriente Médio e a crise na Síria

O Oriente Médio possui três dimensões importantes que devem ser levadas em conta para analisar o objeto deste artigo. Uma primeira dimensão é que sua

situação geográfica, histórica e econômica, leva o Oriente Médio a ser uma região suscetível à influência de múltiplas potências ao mesmo tempo. Ligando os continentes africano, asiático e europeu, esta área constitui-se de diversos países, muitos dos quais foram berço das primeiras civilizações, que possuem um longo histórico de conflitos. Esta é a “[...] região do mundo que conheceu as maiores tensões e confrontos armados de forma contínua, durante todo o século XX, constituindo um verdadeiro pivô das relações internacionais” (VIZENTINI, 2002, p. 13). Sua importância se dá pela sua localização chave, próxima à *heartland* de Mackinder, e pela sua riqueza em recursos naturais, principalmente petróleo¹. Esses fatores “[...] que deveria[m] ser uma dádiva para a região, acab[aram] atraindo a cobiça internacional, gerando terríveis deformações na história do Oriente Médio” (VIZENTINI, 2002, p. 14). Esta suscetibilidade às influências externas é ainda aumentada pelo fato de ali não haver uma potência com capacidades militares suficientes para defender a região ou seus aliados.

A segunda dimensão envolve o fato de que recentemente o Oriente Médio vem passando por uma rápida modernização. Nos últimos anos, houve um aumento da população árabe acompanhado de uma crescente alfabetização, tornando o povo cada vez mais letrado e com entendimento de sua situação. Essa face da sociedade que vem emergindo nos últimos anos quer uma melhora nas condições de vida e medidas mais democráticas tanto na esfera política, como na esfera social e econômica (VIZENTINI, 2012). A Primavera Árabe acaba sendo resultado desta acelerada modernização, sobretudo da urbanização, que fez com que grande parte da população começasse a se concentrar nas cidades, o que as fez sentir e aumentar os efeitos problemáticas da sociedade ou da economia de seus países.

Por fim, a terceira dimensão do Oriente Médio envolve o fato de que, além da influência das grandes potências, a região é crivada pela aguda competição entre Arábia Saudita e Irã, países que estão presos em uma longa relação de guerra fria, e que querem aumentar sua influência na região, além de desejarem usar a Primavera Árabe para seus próprios interesses. Além disso, outro ator importante na região é a Turquia, cuja vontade de se afirmar como polo regional é crescente. A dinâmica entre estes três países tem a forma de uma competição fluida por recursos e posições, e é crítica devido à sua influência no processo de moldar a arquitetura de segurança regional.

Com início em 2011, a crise na Síria se insere neste contexto e é perpassada por tais três dimensões. A terceira dimensão citada é a que tem maior influência no caso – a competição Saudita-Iraniana –, sendo importante também a suscetibilidade

¹ Halford Mackinder foi um importante teórico geopolítico do início do século XX que introduziu a teoria da *heartland*. Segundo ele, a *heartland* seria a região que se encontra no centro do que ele chamou de “Ilha-Mundo”, região de ligação entre o continente europeu, asiático e africano. Segundo ele, essa era a maior, mais populosa e mais rica combinação de terras possíveis a serem controladas. Quem controlasse essa região do mundo, teria o domínio mundial, visto que ela possui cerca de 50% dos recursos mundiais, principalmente energéticos.

da região à influência das grandes potências, a primeira dimensão. A relação da segunda dinâmica regional com a crise síria é mais fraca, visto que o país não passou nos últimos anos por um *boom* de natalidade – tendo inclusive uma taxa de crescimento populacional negativa – nem um grande surto de urbanização recente (CIA FACTBOOK, 2012). Mesmo assim, tal dinâmica teve importante papel, já que a massa mais jovem da população de fato revoltou-se contra o regime por motivos diversos.

A situação de crise na Síria teve início com manifestações populares pró-democracia, em Março de 2011, após um grupo de adolescentes serem presos por protestos com slogans revolucionários na cidade de Deraa. Frente a estas manifestações, o governo respondeu com força, abrindo fogo e prendendo alguns dos envolvidos. Este foi o começo de algo que veio a se generalizar por outras cidades do país. Inicialmente, a população síria demandava maior abertura democrática no país, clamando pelo fim do estado de emergência em voga no país há 48 anos. A questão logo se radicalizou, e, passado alguns meses, a oposição começou a pedir pela queda do regime de Bashar al-Assad, o fim das execuções extrajudiciais e a libertação dos presos políticos (BBC, 2012).

Entretanto, devido a sua posição geoestratégia e suas atuais alianças, a situação na Síria começou a ser vista por outros atores regionais e extrarregionais de maior peso como uma oportunidade para tornar um episódio da Primavera Árabe em algo que pudesse servir a seus próprios interesses. Devido à heterogeneidade de interesses, logo a inquietação na Síria acabou tomando a forma de uma guerra *proxy*², a qual também veio a aprofundar ainda mais as rivalidades na região.

No aspecto regional, o Irã tem na Síria sua principal aliada. Damasco se constitui como um “posto de operações avançadas”, um *buffer* estratégico, e um meio de se projetar poder e influência no Levante. É, então, peça chave na política iraniana de projeção regional, ligada ao apoio do Irã ao Hezbollah no Líbano e ao Hamas na Palestina, além da já crescente influência de Teerã junto do governo xiita no Iraque e de seu aumento de expressão no Afeganistão (CHUBIN, 2012).

A Arábia Saudita visualiza então a Síria como uma real oportunidade criada pela Primavera Árabe para modificar a geopolítica regional. Condição pela rivalidade com os interesses iranianos (terceira dinâmica citada), vê uma possibilidade concreta de aumentar sua influência na região à custa da presença iraniana, cortando os laços sírio-iranianos caso Bashar al-Assad deixe o governo e um novo regime constitua-se mais favorável aos interesses ocidentais e sauditas. Além da aliança entre Síria e Irã, os sauditas temem pelo Iraque devido a maioria xiita no governo do país, considerando o Primeiro-Ministro iraquiano, Nouri al-Maliki, como um cliente de Teerã. Logo, Síria, Irã e Iraque poderiam vir a se tornar de

² Considera-se aqui guerra *proxy* como um conflito onde dois poderes opostos se confrontam por meio da utilização de elementos terceiros – os *proxies* –, considerando que estes ajam de acordo com os interesses de seus apoiadores. Desta forma, substitui-se um embate direto entre os poderes opostos por um combate entre seus respectivos *proxies*.

fato um triunvirato regional estratégico contra os interesses sauditas. Desta forma, a retirada do maior apoiador do Irã no mundo Árabe, o atual governo da Síria, enfraqueceria o regime de Teerã e aumentaria seu isolacionismo internacional, além desta ser a oportunidade de rachar os laços iranianos com o Hezbollah e outros grupos (ULRICHSEN, 2012).

A iniciativa de Riad de passar armas e dinheiro à oposição síria – independente desta ser secular ou fundamentalista islâmica – realiza-se com base na expectativa de que tais recursos sejam usados contra o governo em uma tentativa de derrubar Assad o mais rápido possível. O próprio príncipe Saud al-Faisal, ministro do exterior saudita, disse que apenas ajuda humanitária para a Síria era pouco, e que armar os rebeldes era uma ótima ideia. Posteriormente, fora comentado na mídia saudita por um oficial que Riad procurava fornecer à oposição síria os meios deles alcançarem estabilidade e paz e para que também pudessem eleger seus próprios representantes. Clérigos sauditas também estão incitando abertamente um jihad sírio (SCHANZER, 2012). Em março de 2012, o rei saudita, Abdullah, pediu à Jordânia que permitisse o transporte de armas para Síria em troca de assistência econômica (ABI-HABIB, 2012).

O Iraque, Estado que possui uma fronteira porosa com a Síria, e que sofre de conflitos sectários, possui uma grande população sunita, a qual quer ver o fim do governo xiita em seu país. No contexto que se formou com a crise na Síria, os sunitas passaram a também receber apoio saudita para passarem armas à oposição síria, visto que para os sunitas iraquianos seria benéfico que o país vizinho, aliado dos xiitas, trocasse de governo (SCHANZER, 2012).

Neste contexto, insere-se o interesse por trás do apoio de países europeus para uma assertiva mais forte contra a Síria, como a França e o Reino Unido. Ambos os países, que já se beneficiaram econômica e energeticamente de uma intervenção militar na Líbia, poderiam conseguir novos lucros vindos do petróleo iraquiano caso a Síria caia graças aos esforços sunitas e sauditas, e caso também logo depois o próprio governo iraquiano xiita caia. Uma rota vinda do Iraque que atravessasse a Síria e desembocasse diretamente no Mediterrâneo providiria mais segurança energética a estes países europeus, que poderiam usá-la para se desviar da dominação da parceria energética Alemanha-Rússia, a qual por sua vez aumenta ainda mais o peso germânico na União Europeia a contragosto dos interesses anglo-franceses.

Por fim, a Turquia também está envolvida, visto que deseja aumentar sua influência na região, deixando de lado uma política de “zero problemas com os vizinhos”, para ter uma postura mais assertiva. Isto se deve principalmente ao fato de Ankara poder exercer um grande *soft power* nos países afetados pela Primavera Árabe, dada sua crescente economia, suas liberdades política e religiosas, que é o que os manifestantes árabes buscam em sua maioria, e seu crescente distanciamento com Israel ao mesmo tempo em que é aliada da OTAN (YURIDITSKY, 2012).

Em relação aos atores extrarregionais de maior peso envolvidos na crise síria, os EUA adotaram uma posição de crítica às infrações contra os Direitos Humanos cometidas pelo governo sírio. Passam então a apoiar a saída de Bashar al-Assad do poder. Esta postura se expressa também através de apoio ao grupo internacional de auxílio à oposição, o *Friends of Syria*, onde a então Secretária de Estado Hillary Clinton reiterou diversas vezes essa posição estadunidense. Porém, os EUA evitam tomar qualquer atitude mais forte como uma intervenção humanitária. Isso condiz com as políticas desenvolvidas pelo Presidente Barack Obama, que parece estar cortando custos de envolvimento direto no Oriente Médio após conflitos custosos como o Iraque e o Afeganistão, além do fato dos EUA estarem se voltando aos assuntos no Pacífico, concentrando esforços naquela região (CLINTON, 2011). O país também vem tentando envolver em maior medida seus aliados regionais nos problemas do Oriente Médio, como Turquia, Arábia Saudita e Qatar, dividindo assim os custos em manter os interesses estadunidenses na região.

Sem poder deixar de lado o Oriente Médio devido à sua importância e pelos laços que lá já possui, Washington vem optando por medidas mais cautelosas, como pressões diplomáticas e econômicas. Além disso, os EUA também perceberam que a crise na Síria poderia vir a enfraquecer a influência iraniana na região nos moldes já citados. Assim, Washington vê a saída de al-Assad do poder como uma possibilidade de diminuir o poderio de Teerã, país considerado pelos EUA a principal ameaça aos seus interesses na região. Isso explica as recentes ações estadunidenses de aprovar o envio de armas aos rebeldes seculares, principalmente o Exército Livre da Síria, para mudar a balança de poder contra o regime sírio atual. Isso também está em consonância com a estratégia de interferir na região sem colocar tropas no solo, processo buscado pela administração Obama (SHIMP, 2013).

A China, por sua vez, afirmou ser a favor do respeito à soberania do Estado sírio, porém declarou optar por uma posição de não envolvimento direto na situação. Parece que depois de não ter recebido um apoio expressivo russo na questão da Líbia, país no qual a China tinha grandes interesses econômicos e estratégicos, Pequim opta por adotar a mesma posição na crise Síria que foi adotada por Moscou naquela situação.

Há, então, uma grande diversidade de atores e interesses por trás da crise síria. A grande maioria deles, com exceção do Irã e da parte xiita do Iraque, é a favor do fim do governo de Bashar al-Assad. Considerando que os atores de maior porte estão todos contra o *status quo* atual na Síria, e que a China resolveu não se envolver de forma mais ativa, resta apenas um ator internacional mais influente ao lado de Damasco, o qual possui profundos interesses em manter o regime atual do país: a Rússia.

2 A importância geoestratégica da Síria para a Rússia

Uma análise dos interesses russos por trás do apoio à Síria indica a existência de dois principais motivos por trás da proteção diplomática russa: a importância de manter um porto no Mediterrâneo Leste – porto de Tartus – e uma questão de manutenção do controle sobre a infraestrutura energética regional, ambos inseridos no contexto da política russa para a região.

O porto de Tartus encontra-se no leste do Mediterrâneo, na costa da Síria (Figura 1), e serve de base para ser utilizada pela frota naval russa quando ela está em atividade no Mediterrâneo ou nos mares ao redor. Ao se analisar a situação da marinha russa hoje em dia, e a disponibilidade de bases no Mediterrâneo, vê-se que a importância relativa de Tartus é imensa.

Figura 1 – Mapa que indica a localização do Porto de Tartus.



Fonte: http://www.shipdetective.com/images/maps/Europe_countries_map_en_2.png, editado pelo autor do artigo.

Atualmente, a marinha da Rússia possui apenas um porta-aviões – um Kuznetsov – e somente o porto de Tartus como base de acesso ao leste do Mediterrâneo. Desta forma, caso o porto fosse perdido, a Rússia teria uma grande dificuldade em projetar seu poder já pequeno na região, a qual é historicamente necessária e vital para o Estado russo (HARMER, 2012).

Tanto atualmente quanto ao longo de sua história, a Rússia necessita do Mar Negro e do Mar Mediterrâneo não só para chegar às águas quentes, mas também para projetar poder e ter então status de grande potência. Desde a época de Pedro, o Grande, o império russo passou a se estender para o Mar Negro, pois o czar já percebia a necessidade da Rússia conseguir acesso ao Mar Mediterrâneo e usar sua marinha para fins militares e comerciais, evitando o gelo do Mar do Norte e se mantendo próxima a Europa. Suas conquistas iniciais foram completadas pela czarina Catarina, que dominou o resto da região do Mar Negro no final do século XVIII, derrotando os turcos e anexando a Crimeia em 1783. Desta forma, a Rússia teria controle sobre os estreitos turcos de Bósforos e Dardanelos, que ligam o Mar de Mármara ao braço egeu do Mar Mediterrâneo, de um lado, e ao Mar Negro, no outro, evitando que outro país pudesse impedir a passagem dos navios russos entre estes mares. Além disso, Catarina também consolidava assim a posição da Rússia como uma potência europeia.

Desde então diversos conflitos envolvendo os estreitos ocorreram, resultando em diversos tratados para estabelecer certas normas e uma governança nesta questão. Atualmente, os estreitos são regidos pela Convenção de Montreux, assinada em 1936, estando sob o controle da Turquia, o que permitiu que ela remilitarizasse os estreitos e impusesse restrições a certos navios beligerantes. Mesmo assim, a URSS, à época, não ficou contente com o resultado da convenção e por isso adotou durante a Guerra Fria diversas estratégias e posições que visavam à manutenção de uma posição no Mediterrâneo e nos estreitos. A sua sucessora, a Rússia, continua com os mesmos problemas e tendo a mesma necessidade de ter acesso à navegação.

Nota-se que o acesso ao Mediterrâneo Leste é de importância histórica para a Rússia, já que é através disto que se torna possível a ela demonstrar força, além de ser necessário para que Moscou mantenha uma postura de grande potência. O porto de Tartus é, portanto, a garantia de haver uma base na região no Mediterrâneo Leste, possibilitando a frota russa navegar e abastecer-se por ali. Esta questão configura-se, então, como um dos verdadeiros interesses russos por trás da Síria dentro do contexto de ela manter sua posição no Oriente Médio (HARMER, 2012).

O outro motivo de interesse russo na Síria está ligado a uma questão energética. A Rússia é o maior produtor mundial de gás e petróleo. É também o maior exportador de gás e o segundo principal exportador de petróleo, após a Arábia Saudita. A exportação de produtos energéticos responde por cerca de dois terços do total das exportações russas (COLIN, 2007). O país, com todas estas características, configura-se como um gigante energético. Foi através destes

recursos que a economia russa se recuperou e voltou a crescer nos anos de Putin, tendo superávits impressionantes que aumentaram as reservas nacionais e impulsionaram a economia. Graças ao elevado percentual que a exportação de energia tem na constituição do PIB russo – cerca de dois terços, 45 bilhões de dólares – (TRADING ECONOMIES, 2012), nota-se uma dependência da economia russa frente a esse setor, o que destaca a importância vital de um controle sobre as rotas de distribuição de energia (COLIN, 2007).

Outro ponto que corrobora a afirmação da importância da energia para a Rússia é que, além de ser parte fundamental constituinte do PIB, a energia também é responsável por parte da política externa russa, no que se constituiu uma diplomacia energética (COLIN, 2007). Os países do Leste Europeu e da Europa Ocidental possuem um profundo nível de dependência em relação à energia proveniente da Rússia, visto que Moscou possui papel único como garantidora de fornecimento energético. Deste modo, o Estado russo diversas vezes incitou a manipulação dos termos dos acordos firmados com os países receptores de energia com o intuito de exercer coerção para atingir objetivos políticos específicos. Tal posição é facilitada visto que esse setor do país é controlado pelo governo, via Gazprom, uma empresa estatal russa (COLIN, 2007).

A ligação com a Síria encontra-se na possibilidade de perda de mercado na Europa para as exportações russas de energia, importantes para o PIB e para sua política na arena internacional. Dado os interesses sauditas, conforme já explicitado, Riad vem apoiando o setor sunita do Iraque para este ajuda-lo a derrubar o atual governo sírio. Caso Assad caia, é provável que o novo governante seja favorável aos sunitas iraquianos e aos sauditas. Uma mudança de governo mais tarde favorecendo os sunitas no Iraque – tirando os xiitas do poder – levaria a uma reconfiguração a favor dos sauditas na região.

Se levarmos em conta um contexto em que a Síria possua um governo favorável aos sunitas e aos sauditas, e que o Iraque também possua um governo formado pelos sunitas iraquianos, os anglo-franceses poderiam conseguir contratos de exploração de petróleo iraquiano que seria escoado pela Síria, indo direto do Mediterrâneo Leste à Europa, sem passar pelo estreito de Ormuz, sob a influência iraniana. Nota-se o apoio forte do Reino Unido e da França, os quais clamavam por uma intervenção humanitária na Síria muito mais do que os EUA.

Esse interesse anglo-francês tem por trás um desejo de se verem mais independentes da influência alemã, já a mais preponderante dentro da União Europeia. Alemanha e Rússia possuem acordos energéticos importantes, onde a energia russa é vendida a Berlim que então comercializa com os outros países da Europa Ocidental e Central. Os anglo-franceses buscariam uma menor dependência desta fonte de energia russo-alemã através dos contratos de petróleo iraquiano via uma nova Síria favorável a eles. Tal estratégia pode ser vista como já tendo acontecido no caso da Líbia, em que França e Reino Unido foram favoráveis a uma intervenção

humanitária no país, sem apoio alemão. Depois da campanha da OTAN, diversos contratos de exploração energética, dentre outros, foram assinados com o novo governo líbio, favorecendo os interesses anglo-franceses.

Assim, caso os anglo-franceses consigam mais uma fonte diversificada de energia, esquivando-se da parceria russo-alemã, a Rússia perderia mercado para exportar sua energia. Considerando que hoje cerca de 75% das exportações da Rússia são para Europa (STRATFOR, 2012), e que elas são responsáveis por grande parte do PIB e do poder político russo, a perda parcial desse mercado acarretaria danos sérios a posição russa. Assim, evitar que Assad seja tirado do poder através de uma intervenção humanitária nos moldes da Líbia configura-se como um interesse russo vital, visto que tal tipo de intervenção provavelmente colocaria no poder um governo favorável ao Ocidente e, especialmente, aos interesses anglo-franceses.

A posição da Alemanha na questão, entretanto, é mais complexa e merece atenção ainda maior. Apesar de ser favorável a manutenção dos laços especiais que tem com Moscou na questão energética – como demonstrado pela criação do gasoduto *Nord Stream*, que liga diretamente Alemanha e Rússia, Berlim tem se mostrado mais proativa na questão da Síria em relação a experiência passada da Líbia. Foi a responsável por mobilizar baterias anti-aéreas *Patriot* para a fronteira turco-síria em nome da OTAN. Desta forma, é preciso que se realizem estudos mais aprofundados para explorar com mais precisão a posição alemã nesta questão.

Dessa forma, tais pontos levam a crer que é de interesse da Rússia que se mantenha o *status quo* na Síria, tanto para manter sob sua influência um porto em uma região estratégica quanto para garantir o controle sobre a infraestrutura energética, evitando a possibilidade de perda de mercados europeus via Alemanha. Isso está em consonância com a estratégia maior da Rússia para a região, que envolve manutenção ou crescimento de sua influência. Para tal, busca estabilidade no Oriente Médio tanto para que este não prejudique o desejo russo de ser proeminente na Ásia Central e no Cáucaso quanto para que tal região não seja dominada inteiramente pelos interesses Ocidentais, principalmente dos EUA.

3 A decorrência internacional da posição russa

Ao ser um dos únicos países com poder suficiente para influenciar na questão e estando a favor do *status quo* na Síria, a Rússia traçou uma política de defesa dos interesses nacionais para a região, deixando de lado possibilidades de alinhamento ao Ocidente. Disso decorrerá um balanceamento aos interesses contrários a Moscou, incluindo ao Ocidente, mesmo que não seja um objetivo da Rússia confrontar tais países. Antes de analisar as consequências disso, faz-se necessário considerar tal posição dentro do contexto da política externa russa.

Nos recentes artigos publicados por Putin durante sua campanha eleitoral em 2012, o agora Presidente russo reiterou sua já familiar ideia de que a Rússia necessita ser um jogador forte e independente nos assuntos internacionais.

“Nós pretendemos proceder através de nossos interesses e objetivos e não das decisões ditados por alguém. A Rússia é respeitada e levada em conta apenas quando está forte e quando consegue reiterar e mostrar sua posição. A Rússia normalmente aproveitou o privilégio de conduzir uma política externa independente e é isso que iremos continuar a fazer. Além do mais, estou convencido que a segurança global só pode ser alcançada através da cooperação com a Rússia ao invés de tentativas de coloca-la para trás e enfraquecer sua posição geopolítica e comprometer suas defesas”, escreveu Putin.

Ao contrário de seu antecessor, Medvedev, que se acomodava com um papel internacional limitado da Rússia e flertava com o Ocidente³, a política externa de Putin clama por um papel global da Rússia como superpotência, visando também conter políticas expansionistas, principalmente da OTAN (FROLOV, 2012).

Entretanto, tal retórica não é demonstrativo de que a Rússia está se colocando como uma inimiga do Ocidente. Há pragmatismo suficiente na sua política externa para tanto cooperar com o Ocidente em diversos assuntos de interesse mútuo quanto para tomar uma política mais contrária quando os interesses divergirem⁴. É esta liberdade de manobra russa sem tornar-se o grande inimigo ocidental que Putin quer garantir. A crise síria se encaixa nesta política externa pragmática, pois é um ponto em que os interesses russos se chocam com os do Ocidente. Assim, como Putin escreveu no seu artigo, é necessário que a Rússia tome uma posição mais assertiva para buscar seus próprios objetivos, já supracitados, adotando uma clara política de interesses nacionais.

Moscou dessa forma está não apenas preservando contratos com a Síria e garantindo seus interesses vitais, mas também reafirmando sua posição nos assuntos internacionais. Através de sua resistência a pressões diplomáticas fortes, a Rússia tem mostrado que, apesar de ter perdido posições no Oriente Médio (a Síria é uma de suas últimas aliadas na região), Moscou ainda é uma potência cuja opinião deve ser levada em consideração, não podendo ser ignorada. Têm-se como evidência disso o fato de ter sido elaborado por Kofi Annan um plano de cessar-fogo entre

³ A política externa de Medvedev foi marcada pela sua aproximação com o Ocidente, que por fim logrou resultados diferentes daqueles por ele pensados. Exemplo maior foi a Cúpula de Lisboa em 2010 entre OTAN e Rússia. Nela, Medvedev propôs que fosse desenvolvido um sistema antimíssil conjunto (EuroDAM), possibilidade a qual a OTAN meses depois negou categoricamente. Assim, o projeto de política externa de Medvedev de aproximação com a Europa fracassou, juntamente com sua popularidade no país.

⁴ Exemplos de situações em que a Rússia usou do pragmatismo e corroborou políticas Ocidentais é a guerra ao Terror, onde por vezes seu espaço aéreo foi libertado para trânsito de aeronaves da OTAN em direção ao Afeganistão. Em contrapartida, sua política de balanceamento tem como exemplo, além da Síria, a recusa em aceitar a construção de um escudo antimísseis da OTAN na Europa, ação que Moscou clama ser direcionada contra a Rússia.

as duas partes do conflito, endossado pela declaração do Conselho de Segurança (LUKYANOV, 2012). Caso Moscou agisse de outra forma, seria provável a ocorrência de um novo cenário para a Síria similar à experiência líbia.

Considerando a posição russa na Síria, é importante agora analisar a possibilidade atual da Rússia em manter esta política externa independente e pragmática, que por vezes a leva a adotar posições contrárias e conflitantes com outras grandes potências.

Na primeira década do século XXI, a Rússia logrou recuperar suas capacidades através de uma recentralização do Estado – recuperando o controle sob a federação durante o governo Putin – e de uma lucrativa política de exportação energética, que levou o país a crescer em média cerca de 7% ao ano, além de garantir reservas suficientes para saldar sua dívida externa e suportar bastante bem a crise de 2008. Com a volta deste desenvolvimento das capacidades russas, o país voltou a ter peso internacional importante. A energia passou também a ser usada como um instrumento de poder, demonstrado contra a Ucrânia, Belarus e Geórgia, além de consolidar o país como o maior fornecedor de energia para os países da União Europeia. No plano militar, a Rússia respondeu a expansão da OTAN e da ideia da instalação unilateral de um escudo antimísseis na Tchecoslováquia e na Polônia, criando novos documentos de defesa que voltaram a incluir a OTAN como uma ameaça à segurança nacional, como a Estratégia de Segurança Nacional de 2009 (HAAS, 2010).

As forças armadas constituem junto com a arma energética os instrumentos de poder internacional mais importantes do Kremlin. Por isso Putin e também Medvedev iniciaram um processo de modernização das forças armadas russas, incluindo o arsenal nuclear, com o orçamento de defesa sendo aumentado em dez vezes nos últimos dez anos. Hoje a Rússia ocupar o terceiro lugar em gastos militares no mundo, ficando atrás da China e dos EUA. O país é também o segundo maior exportador de armas, lucrando cerca de 6 bilhões de dólares por ano (HAAS, 2010).

Além disso, durante esta década a Rússia voltou a se aproximar da China, principalmente nos assuntos envolvendo a Ásia Central. Desde 2005 houve um claro melhoramento nas relações sino-russas, evidenciado através do fim de disputas fronteiriças entre os dois países, do fato da Rússia aceitar suprir a China com petróleo e gás natural, da China se constituir como a maior compradora de equipamentos militares russos, e do fato de ambos os países retomarem exercícios militares conjuntos depois de 40 anos. Outro ponto importante foi o estabelecimento da Organização de Cooperação de Xangai (OCX), que pode evoluir para uma organização de segurança, e que inclui além de países da Ásia Central, quatro potências nucleares – China e Rússia, e Paquistão e Índia como membros observadores – e o Irã, também como membro observador. A organização representa

então cerca de metade da população mundial, além de ter nela gigantes produtores de energia, como Rússia, Cazaquistão e Irã (HAAS, 2010)⁵.

Acredita-se então que, pelo menos no curto-prazo, e possivelmente no médio-prazo, a Rússia terá capacidade de manter uma política independente e por vezes assertiva em assuntos de seu interesse. No longo-prazo, para a Rússia manter tal capacidade, ela terá de desenvolver respostas a seus atuais pontos de instabilidade, como a diminuição de sua população, a falta de diversificação da economia – totalmente dependente do setor energético, os problemas com o processo de modernização das forças armadas e nucleares e as dificuldades em inserir-se na transição tecnológica atual.

O estabelecimento desta política de defesa dos interesses nacionais por parte da Rússia levou-a a adotar uma posição assertiva e de balanceamento a interesses Ocidentais e de algumas petromonarquias regionais na crise da Síria, a despeito de já ter demonstrado intenções em cooperar com estes países quando é de seu interesse. Dessa forma, sua posição contrária a interesses como os dos EUA e de países europeus, como no caso sírio, acaba induzindo o equilíbrio internacional no sentindo multipolar, estabelecendo a Rússia dentro de um sistema de triangulação entre as três principais grandes potências atuais junto de EUA e China.

4 Considerações finais

Apesar de ser um país com intensa aproximação cultural e econômica com o Ocidente, a Rússia vem demonstrando um rompimento na política de alinhamento automático com este quando seus interesses nacionais estão em jogo. Neste cenário, Moscou passa a adotar uma diplomacia de defesa destes seus interesses. Nota-se também que a melhora de suas capacidades nestes primeiros anos do século XXI parecem ter feito a Rússia acreditar que está recuperada o suficiente para adotar este tipo de política.

A efetividade de sua posição na crise Síria, entretanto, depende de muitos motivos, e o futuro deste país do Oriente Médio é incerto. Moscou vem realizando um grande esforço para manter o *status quo* da região dada a importância desta para os interesses russos, mas parece improvável que defenda o regime de Bashar

⁵ Apesar da colaboração já existente entre China e Rússia, é contra intuitiva a ideia de afinidade entre essas duas grandes potências. Elas foram aproximadas neste início de século XXI no âmbito da OCSX pela tentativa dos EUA de obter a primazia nuclear, ou seja, estabelecer capacidades que anulem a possibilidade de China e Rússia poderem desferir um segundo ataque nuclear (escudo antimíssil estadunidense). Buscando proteger-se de um perigo comum, era caminho natural uma maior conformidade de interesses na esfera internacional. Entretanto, durante muitos anos China e Rússia viam-se como rivais, ameaças à segurança uma da outra. Hoje tais padrões continuam. O crescente desenvolvimento tecnológico militar da China pode diminuir as exportações de armas da Rússia e também seus mercados. Há também a possibilidade cada vez maior da China querer controlar gasodutos próprios na Ásia Central, não dependendo da Rússia para seu fornecimento energético, o que levaria a um conflito de interesses na região e dentro da própria OCSX (HAAS, 2010). O rumo que tal cooperação tomará depende de inúmeros fatores, incluindo a situação no Oriente Médio.

al-Assad até as últimas consequências, não estando disposta a envolver-se diretamente numa guerra contra o Ocidente. O que poderia vir a acontecer caso o regime sírio caísse, seria a Rússia responder em outro lugar posteriormente, conforme já fez em outras ocasiões, como na Geórgia após ingerências da OTAN na região dos Balcãs – Bósnia e Kosovo. Um dos locais de possível resposta poderia ser o Irã, que flerta para entrar tanto na OCX quanto na OTSC (Organização do Tratado de Segurança Coletiva). É pouco provável que a OCX faça do Irã um membro, mas a Rússia poderia flertar com a entrada dele em sua aliança militar a fim de barganhar com outros países. Outra hipótese ainda é que a queda de regimes com interesses contrários aos do Ocidente e principalmente dos EUA no Oriente Médio – como Síria e Irã – façam com que as divergências de China e Rússia no âmbito da OCX possam ser sublimadas e esta organização venha a tornar-se ainda mais importante.

Outra conclusão que pode ser tirada destas análises é que, a despeito do Sistema Internacional estar gradualmente apresentando cada vez mais características de um sistema multilateral, em situações de crise o cenário que se delimita tende a parecer bipolar. Isso é um indicativo ainda maior da complexidade pela qual a estrutura global está passando agora, apresentando tendências multipolares ao mesmo tempo em que convive com traços bipolares e até mesmo unipolares – dada a superioridade militar dos EUA frente às outras grandes potências.

De qualquer forma, o papel russo na Síria configura-se como um indicativo da importância da Rússia no sentido de ela ser um importante pilar do multilateralismo que vai tomando forma neste contexto do século XXI, mostrando que Moscou deve ser levado em conta nos arranjos de segurança tanto no âmbito regional quanto no internacional. Observa-se então que a Rússia é decisiva para entender a polaridade do Sistema Internacional que está se construindo.

ABSTRACT: In the year of 2011, a wave of revolutions and protests through the Middle East started, a moment that has been called Arab Spring. Many countries were involved and most of it had different results varying from its specific characteristics and contexts. Syria, by its turn, ended being involved in a crisis that lasts more than two years and that calls attention for its particularities. In this context, its long-term ally, the Russian Federation, positioned itself in favor of the respect to Syrian sovereignty as well as the pacific resolution of controversies, without supporting humanitarian interventions. The article aims to demonstrate the reasons behind Russian actions, arguing that behind this lays the fact that Syria is vital for Moscow, thanks to its geostrategic position and what this provides to Russia. Moreover, it is analyzed that this Russian assertive performance results in a stabilizing role which induces the International System in a multipolar direction.

KEYWORDS: Russia, Syria, Middle East, Security, Mutipolarity.

Referências

- ABI-HABIB, Maria. Saudis Seek to Funnel Arms to Syria Rebels. *The Wall Street Journal*. 29 de Março de 2012.
- BBC. *Guide: Syria Crisis*. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-13855203>>. Acesso em: 10 maio 2012.
- CHUBIN, Shahram. *Iran and the Arab Spring: Ascendancy Frustrated*. Gulf Research Center. Setembro de 2012. Disponível em: <http://carnegieendowment.org/files/Iran_and_Arab_Spring_2873.pdf>. Acesso em: 01 maio 2013.
- CIA. *CIA Factbook Syria*. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sy.html>>. Acesso em: 31 maio 2012.
- CLINTON, Hillary. *America's Pacific Century*. Foreign Policy. Novembro de 2011. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century>. Acesso em: 03 maio 2013.
- COLIN, Roberto. *Rússia: o ressurgimento da grande potência*. Florianópolis: Letras Brasileiras, 2007.
- FROLOV, Vladimir. Putin's New Old Foreign Policy. *Russia Profile*. Disponível em: <http://russiaprofile.org/experts_panel/55697.html>. Acesso em: 15 maio 2012
- HAAS, Marcel de. *Russia's Foreign Security Policy in the 21st Century: Putin, Medvedev and beyond*. Nova York: Routledge, 2010.
- HARMER, Christopher. *Russia's Syrian Naval Base*. The Diplomat. Disponível em: <<http://thediplomat.com/flashpoints-blog/2012/08/21/russias-syrian-naval-base/>>. Acesso em: 31 jul. 2013.
- LUKYANOV, Fyodor. The Importance of Being Russia. *Russia in Global Affairs*. Disponível em: <<http://eng.globalaffairs.ru/redcol/The-Importance-of-Being-Russia-15515>>. Acesso em: 10 maio 2012.
- MARTINS, José Miguel; BORILLI, Cassiana; NEVES JR, Edson; PICCOLI, Larleciane. *O Fórum Quadrilateral e os novos caminhos para a reginalização na Ásia Central e Meridional*. Porto Alegre: Conjuntura Austral, 2011.
- MAGEN, Zvi; SHAPIR, Yiftah; BAGNO-MOLDAVSKY, Olena. Russian Arms Exports to the Middle East: A Means or an End? *Institute for National Security Studies*. Disponível em: <[http://www.inss.org.il/upload/\(FILE\)1283415051.pdf](http://www.inss.org.il/upload/(FILE)1283415051.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2012.

MONTREUX CONVENTION, 1936. *Global Security*. Disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/military/world/naval-arms-control-1936.htm>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

RUSSIA TODAY. *Russia and the Changing World*. Disponível em: <<http://rt.com/politics/official-word/putin-russia-changing-world-263/>>. Acesso em: 15 maio 2012.

SCHANZER, Jonathan. Saudi Arabia is Arming the Syrian Opposition. *Foreign Policy*. Disponível em: <<http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304177104577311572820862442.html>>. Acesso em: 28 maio 2012.

SHIMP, Eric. *Syria isn't about Syria anymore*. Asia Times Online. Disponível em: <http://www.atimes.com/atimes/Middle_East/MID-03-230713.html>. Acesso em: 31 jul. 2013.

STRATFOR. *Russian Oil Exports Destinations*. 9 de Março de 2012. Disponível em: <<http://www.stratfor.com/image/russian-oil-exports-destinations>>. Acesso em: 25 maio 2012.

TRADING ECONOMICS. *Russia Exports*. 2012. Disponível em: <<http://www.tradingeconomics.com/russia/exports>>. Acesso em: 25 maio 2012.

ULRICHSEN, Kristian Coates. Arab Solutions to Arab Problems? *Russia in Global Affairs*. Disponível em: <<http://eng.globalaffairs.ru/number/Arab-Solutions-to-Arab-Problems-15499>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Oriente Médio e Afeganistão: um Século de Conflitos*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2002.

_____. *Primavera Árabe: entre a nova democracia e a velha geopolítica*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2012.

YURIDITSKY, Lev. Competition between Turkey, Iran, and Saudi. *Institute for Gulf Affairs*. 2012. Acesso em: 10 mar. 2012.

Relações China e Japão: evolução no âmbito da cooperação e integração regional¹

*Bruno Magno**

RESUMO: A história da Ásia foi marcada pela confrontação e pelo conflito. Porém, hoje, as principais potências da região, nomeadamente China e Japão, tentam reescrever esta história, pautando-se pela cooperação e pela integração regional. Este artigo pretende analisar os recentes movimentos em direção à cooperação no Leste Asiático, especificamente no que tange as relações China-Japão e suas implicações para a região e o Sistema Internacional.

PALAVRAS-CHAVE: Japão, China, Coreia, Integração Regional, Cooperação Regional, Comunidade do Leste Asiático e Cooperação Trilateral

1 Introdução

Este artigo pretende inventariar e analisar a recente evolução das relações China-Japão: dos encontros paralelos ao Fórum ASEAN+3 à formulação de um novo processo de integração regional, a Comunidade do Leste Asiático. Em um segundo momento serão exploradas as implicações deste processo para a região e o Sistema Internacional. Espera-se que este artigo possa contribuir para uma futura agenda de estudos de um processo de integração regional pouco analisado no Brasil, porém crucial para a sua inserção internacional e para a estabilidade do Sistema Internacional.

¹ Agradeço a colaboração de Rômulo Barizon Pitt, dos participantes da Oficina de Estudos Estratégicos e a orientação do Professor José Miguel Quedi Martins.

* Graduando do Curso de Relações Internacionais da UFRGS, Bolsista Iniciação Científica PROPESQ/UFRGS, Pesquisador do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). E-mail: brunomgn@gmail.com.

2 Desdobramentos recentes nas relações China-Japão

Os avanços recentes nas relações China-Japão podem ser traçados a partir do surgimento do Fórum ASEAN+3, que, a partir de 1999, além de garantir uma política concertada de China, Coreia e Japão para a ASEAN, também deu origem aos primeiros encontros trilaterais, à margem do fórum. Tais encontros criaram a oportunidade para o surgimento de uma política de cooperação entre si.

Este processo de aproximação foi ao encontro da análise de Samuel Huntington (1997) em “O choque de civilizações”. Nesta obra o autor afirmou que após um “desencantamento” com os modelos soviético e americano de desenvolvimento, para China e Japão respectivamente, os dois países se voltariam para a Ásia, tanto cultural e diplomaticamente, quanto política e economicamente. Esta “afirmação asiática” viria acompanhada de novas formas de cooperação interasiática, o que incluiu a criação do Foro Econômico Asiático Oriental (EAEC) e a expansão da ASEAN na década de 1990 (HUNTINGTON, 1997, p. 128-133). Neste sentido, o surgimento do fórum ASEAN+3 seria apenas uma evolução natural deste processo descrito por Huntington.

A pauta comum entre China, Japão e Coreia acabou crescendo e ganhando proeminência com o passar dos anos. Encontros informais e/ou paralelos durante o Fórum ASEAN+3 já não eram mais suficientes. Com o surgimento dessa nova agenda, surgem as Cúpulas Trilaterais entre China, Coreia e Japão em 2008. Constatase, portanto, um aumento da institucionalização na relação entre os três países. Ocorreu um descolamento entre a agenda destes três países com a ASEAN, ou seja, os três não mais só reuniam-se para evitar disputas em torno de seus relacionamentos com a ASEAN, mas passaram a gerar uma agenda própria de cooperação mútua.

Na primeira cúpula, realizada em 2008 no Japão, confirmou-se a vontade dos três países em promover novas cúpulas trilaterais anualmente, de forma independente a outros eventos e em vários níveis do alto escalão de governo. Além disso, assinou-se um plano de ação, que criou uma agenda para cooperação, com o progresso examinado anualmente nas cúpulas seguintes. Este é o *Action Plan for Promoting Trilateral Cooperation among the People's Republic of China, Japan and the Republic of Korea*, que pôs em pauta tópicos para cooperação e uma agenda para integração regional que incluiu a standardização de aspectos jurídicos, financeiros e tarifários, a integração da infraestrutura logística, a criação de uma área de livre comércio, o incentivo e a proteção de investimentos, incluindo propriedade intelectual, entre outros (JAPAN, 2008).

Em 2009, esta tendência de integração e cooperação regional acentuou-se com a ascensão no Japão do governo do Partido Democrático do Japão (PDJ). O PDJ possui uma plataforma de governo extremamente semelhante à de sua contraparte chinesa, liderada pela facção do Partido Comunista Chinês (PCCh), Juventude Comunista. Ambos defendem a distribuição de renda, crescimento

sustentável, o desenvolvimento do interior, ampliação de instituições democráticas e participativas, pesados investimentos em P&D, investimentos em energia renováveis e a construção de uma economia sustentável, além de uma política externa voltada para a integração regional². Esta afinidade de plataformas, juntamente ao fato de que a China se tornaria o principal parceiro econômico do Japão no mesmo ano³, permitiu o Japão lançar a iniciativa da Comunidade do Leste Asiático em 2009. Estes eventos corroboraram o sucesso dos esforços empregados na cooperação trilateral.

E foi neste contexto que ocorreu a Segunda Cúpula Trilateral na China em 2009. Este encontro marcou os dez anos de cooperação trilateral com o documento “*Joint Statement on Sustainable Development among the People’s Republic of China, Japan and the Republic of Korea*”. A declaração procurou aprofundar e coordenar iniciativas para o desenvolvimento econômico sustentável nos três países, em consonância com a agenda aprovada no encontro do ano anterior (JAPAN, 2009). Assim, o resultado da cúpula e a declaração pode ser considerada um reflexo, no plano externo, das plataformas de Hu Jintao (Juventude Comunista) e Yukio Hatoyama (PDJ).

Em 2010, na Terceira Cúpula Trilateral, ocorrida na Coreia, os países avançaram em direção à institucionalização da cooperação, com a criação do Secretariado de Cooperação Trilateral através do “*Memorandum On The Establishment Of The Trilateral Cooperation Secretariat Among The Governments Of Japan, The People’s Republic Of China And The Republic Of Korea*” (JAPAN, 2010c). Além disso, foram emitidos outros dois documentos, o “*Joint Statement on Standards Cooperation*” e o “*Joint Statement on Strengthening Science and Innovation Cooperation*”. O primeiro dispunha sobre cooperação para a criação de padrões e normas comuns nos três países para a facilitação da integração comércio, e o segundo sobre cooperação científica na área de comunicação, prevenção de desastres e controle epidêmico (JAPAN, 2010a; 2010b). Porém, o documento mais importante elaborado nesta cúpula talvez tenha sido talvez o “*Trilateral Cooperation VISION 2020*” que, além de reafirmar o comprometimento com a agenda proposta em documentos anteriores, propõe uma série de metas para a cooperação entre os três países a serem cumpridas até 2020. Dentre as metas mais relevantes podemos citar: a criação de uma área de livre comércio, o aprofundamento da cooperação alfandegária, o início do diálogo na área de defesa e a criação de um sistema logístico integrado, enquanto reconhece como objetivo de longo prazo da cooperação a construção de uma Comunidade do Leste Asiático (JAPAN, 2010d).

² A semelhança na plataforma de ambos os governos era extremamente evidente, percebida inclusive na terminologia utilizada por ambos partidos, como fraternidade, harmonia, “*putting peoples lives first*” (17th NATIONAL CONGRESS OF CPC, 2007; HU, 2007; DEMOCRATIC PARTY OF JAPAN, 2009; HATOYAMA, 2009).

³ Neste ano a China superou os EUA tanto em exportações quanto em importações, tornando-se o principal parceiro comercial do Japão, posição ocupada até hoje (JETRO, 2013).

Em 2011, ocorreu a quarta Cúpula Trilateral, sediada em Tóquio. Devido ao grande terremoto de Tohoku, seguido do Tsunami e do desastre nuclear de Fukushima, predominou a pauta da cooperação em prevenção de desastres e da produção de energia renovável. Entretanto, outro tópico também foi bastante explorado: o da cooperação econômica. No documento final do evento ficou expresso tanto o desejo de acelerar o resultado do estudo de viabilidade de uma Área de Livre Comércio, quanto o de firmar o mais cedo possível um acordo para padronização, incentivo e proteção ao investimento trilateral (JAPAN, 2011). Tais medidas são essenciais para a consecução da Área de Livre Comércio, salvaguardando as patentes e dando garantias para os investimentos na região. Dessa forma, torna-se possível para os três países envolvidos (principalmente Coreia e Japão) investir com segurança no comércio de marcas, patentes e tecnologias de ponta.

As relações China-Japão também sofreram uma sensível evolução no âmbito exclusivamente bilateral. Esta evolução ocorreu paralelamente às Cúpulas Trilaterais, ou seja, principalmente do período que vai de 2008 a 2012. Porém, para analisarmos apropriadamente este processo devemos realizar algumas breves observações sobre os acontecimentos recentes no relacionamento entre China e Taiwan.

Como é amplamente conhecido, um dos principais objetivos da política externa chinesa é a unificação de todos os territórios chineses. Pequim já foi bem sucedida nos casos de Macau e Hong Kong. Entretanto, a questão de Taiwan permanece como um grande desafio ainda não solucionado.

Em 1988, Lee Teng-hui assumiu a presidência de Taiwan e em 1996 se tornou o primeiro presidente democraticamente eleito da ilha. Lee, além de ser o primeiro presidente nativo de Taiwan, também iniciou uma campanha em prol de uma identidade taiwanesa em detrimento da tradicional identidade chinesa. Dentro deste contexto, Taiwan considerava o Japão, seu maior parceiro comercial na Ásia, um importante aliado. O próprio presidente Lee chegou a declarar que o Japão defenderia a ilha no evento da declaração da Independência de Taiwan. Esta percepção tem origem no sentimento que os nativos mais antigos da ilha, no que se inclui Lee Teng-hui, possuem de pertencimento ao Japão, já que a ilha foi durante 50 anos parte do território japonês e após 1949 manteve relações muito mais próximas com os japoneses do que com os chineses do continente. Assim, a parceria econômica com o Japão acaba por corroborar esta ideia para os partidários pró-independência.

Contudo, principalmente no pós-guerra fria, o Japão procurou, sempre que necessário, reafirmar seu compromisso com a política de uma China unificada. Em um dos momentos de maior tensão, em 2006, quando o presidente de Taiwan, Chen Shui-bian, manifestou a intenção de abolir os organismos internos a cargo da política de unificação e de aderir à ONU como um país independente, o Japão declarou que não concordaria com nenhuma iniciativa unilateral que resultasse na violação do princípio da “China única” (MOFA, 2006). Portanto, sendo o Japão

o principal parceiro da pequena ilha e dada a importância que o tópico Taiwan tem para a China, uma posição conjunta dos dois países sobre o tema torna-se a pedra angular para o relacionamento bilateral e para o projeto de integração regional a partir de uma futura Comunidade do Leste Asiático⁴. Até o presente momento parece que é exatamente este o cenário que tem se configurado, com o Japão rechaçando qualquer declaração independentista de Taiwan.

Dessa forma, com o retorno do Guomindang ao governo em 2008, com Ma Ying-jeou, também retornou o compromisso com uma identidade pan-chinesa e com uma futura reunificação. Como resultado, os dois lados do estreito acordaram em 2008 o retorno de linhas marítimas e aéreas de transporte de pessoas e bens, já que desde 1948 o intercâmbio não se dava de forma direta (XINHUA, 2008). Em 2010, Taiwan e China assinaram o Acordo de Cooperação Econômica (ECFA na sigla em inglês), primeiro acordo do tipo desde 1949, que tem por objetivo normalizar as relações econômicas reduzindo tarifas e eliminando barreiras comerciais entre os dois lados do estreito (VERMELHO.ORG, 2010). Consequentemente, a China continental se tornou um dos maiores parceiros comerciais de Taiwan, ao lado de Japão e EUA. O sucesso desta política de aproximação acabou por reeleger o presidente Ma Ying-jeou em 2012.

E foi justamente no ano de 2008, após a ascensão de Ma em Taiwan, que as relações bilaterais entre Japão e China atingiram um novo nível. Em maio de 2008, na visita do presidente chinês Hu Jintao ao Japão, os dois países oficializaram uma parceria estratégica na declaração conjunta “*Comprehensive Promotion of a “Mutually Beneficial Relationship Based on Common Strategic Interests”*”. Nesta declaração Japão e China reafirmaram a importância de tratados assinados anteriormente, acordaram sobre a questão de Taiwan e afirmaram que o apoio mútuo ao desenvolvimento de ambos é o único caminho para garantir a paz e a prosperidade na Ásia e no mundo (JAPAN, 2008).

Os dois países prosseguiram com encontros de cúpula, paralelos a Cúpula Trilateral e outros fóruns. Porém, em dezembro de 2011, ocorreu um importante encontro, independente de qualquer outro evento, em processo semelhante ao que ocorreu em relação ao Fórum ASEAN+3 e as Cúpulas Trilaterais. Em Pequim, o Primeiro Ministro japonês Yoshihiko Noda e sua contraparte chinesa, o Primeiro Ministro Wen Jiabao, decidiram por aprofundar suas relações e acelerar a execução das decisões de 2008. Além disso, decidiram por realizar o seu intercâmbio comercial diretamente com yuan e iene, abandonando o dólar, se comprometeram em

⁴ O reconhecimento de “uma só China” é um dos fundamentos básicos do relacionamento entre os dois países desde o reatamento diplomático em 1972. Além deste, a chamada cláusula anti-hegemônica é outro princípio presente no relacionamento entre China e Japão desde 1972. Esta cláusula reconhece que nenhum dos dois países perseguirá a hegemonia no continente e nem permitirá que outro país ou grupo de países o faça. Este é praticamente um prenúncio do processo de integração regional e da construção de um sistema de hegemonia coletiva, se nenhum país poderia perseguir individualmente a supremacia sobre os demais, deveria fazê-lo agora em parceria (SILVA, 2012).

buscar novos mercados para as duas moedas, procurando utilizá-las em suas relações comerciais dentro e fora da Ásia e, ainda, se comprometeram com a unificação da economia do leste asiático (MOFA, 2011). Ainda no mesmo encontro, Japão e China adiantaram a pauta da Cúpula Trilateral que iria ocorrer cinco meses após, em maio de 2012, marcando sua posição favorável à aprovação de um acordo trilateral de proteção e incentivo ao investimento e à aceleração no processo de criação de uma área de livre comércio. Até mesmo uma política coordenada para a Coreia do Norte foi definida, mesmo restando apenas cinco meses para uma reunião de cúpula conjunta com um representante da Coreia do Sul. Tais acontecimentos demonstram um descolamento da agenda sino-japonesa das Cúpulas Trilaterais, a liderança dos dois países sobre o processo de integração da região e até mesmo o papel coadjuvante que a Coreia do Sul representa para a consecução do projeto de integração.

Dessa forma, em 2012, ocorreu a quinta Cúpula Trilateral, sediada na China. O encontro vaticinou as decisões tomadas por Japão e China em dezembro de 2011. Primeiro, divulgou o resultado do Estudo Conjunto para a Criação da Zona de Livre Comércio que foi favorável a sua execução e recomendou o imediato começo das negociações para sua implantação (JOINT STUDY COMMITTEE, 2011), o que foi confirmado no documento final da cúpula: *Joint Declaration on the Enhancement of Trilateral Comprehensive Cooperative Partnership* (JAPAN, 2012b). Em segundo lugar, foi assinado o acordo para incentivo e proteção do investimento chamado *Agreement Among The Government Of Japan, The Government Of The Republic Of Korea And The Government Of The People's Republic Of China For The Promotion, Facilitation And Protection Of Investment*. Este acordo é de importância crucial para a integração econômica da região, não só por facilitar o investimento recíproco diminuindo barreiras, mas principalmente por proteger a propriedade intelectual dos três países (JAPAN, 2012a). Este era um dos principais requisitos para garantir a segurança dos investimentos, criando um ambiente de segurança jurídica, e também para permitir uma maior integração econômica entre Japão e China. Além disso, este acordo representa um marco, por ser o primeiro instrumento jurídico da integração do leste asiático, elevando mais uma vez o grau de institucionalização deste processo de integração regional.

Destarte, podemos constatar uma progressiva ampliação no grau de cooperação entre Japão e China, agora com uma agenda própria e independente de outros fóruns e instituições. Os dois países agora reconhecem abertamente seu papel de proeminência para a integração da região e a necessidade de cooperação mútua para a evolução deste processo, resultado de um processo que iniciou ainda com a assinatura da chamada “cláusula anti-hegemônica” em 1972⁵. Tais acontecimentos resultaram no aprofundamento da integração econômica entre os dois países e na

⁵ Ver nota 5.

possível criação de uma moeda única da região, com a disseminação do uso do iene e do yuan intra e inter-regionalmente, contribuindo para o inédito processo de institucionalização da cooperação no leste asiático. Além disso, podemos concluir que a Coreia do Sul possui um papel relativamente secundário comparado a Taiwan. O segundo possui um papel basilar na relação entre China e Japão, confirmado desde 1972, o compromisso com “uma só China” é a pedra fundamental do processo de integração entre os dois países.

3 Implicações para a região e o Sistema Internacional

O objetivo último declarado de China e Japão, nesta série de declarações, cúpulas, protocolos e instituições, é a formação de uma Comunidade do Leste Asiático (CLA). A CLA potencialmente formaria uma nova superpotência no Sistema Internacional. Segundo o Secretariado para a Cooperação Trilateral, China, Coreia do Sul e Japão compõem 25% da população mundial, contabilizam por 20% da economia mundial e são a 3ª maior área econômica do mundo⁶ (TCS, 2012). Além disso, os três países em conjunto possuem uma capacidade militar, nuclear e tecnológica formidável.

Todas estas questões fazem parte do cálculo de Washington. Atualmente, o governo Obama tenta demonstrar que os EUA continuarão tendo uma forte presença na Ásia. Em novembro de 2011, em discurso na Austrália, o presidente Obama declarou que “os EUA estão na Ásia para ficar” (REUTERS, 2011), e ainda divulgou que a Ásia-Pacífico está no topo de sua pauta de política externa, se comprometendo com um novo envio de tropas para a região, mais especificamente na Austrália. Mesmo assim, o conteúdo do discurso ainda foi relativamente ameno, em comparação com o artigo da secretária de estado Hillary Clinton publicado na Foreign Policy uma semana antes da ida de Obama a Austrália, que declarou sua vontade de construir um ambiente de maior cooperação com Pequim. Já, no artigo, Hillary defende o fortalecimento das relações bilaterais com seus parceiros tradicionais, uma ampla presença militar na região, a criação da Parceria Trans-Pacífica (TPP na sigla em inglês), qual seja, de uma ampla área de livre comércio abrangendo Sul e Leste Asiático e Pacífico, além de exigir um maior comprometimento chinês com a paz, direitos humanos e no relacionamento com os EUA (CLINTON, 2011).

Esta reação demonstra algumas diferenças dentro do próprio governo americano para sua política para Ásia. De um lado, a presidência exibe uma tentativa proativa de parceria com a China, enquanto garante suas capacidades defensivas no extremo oriente. Por outro lado, tem-se a posição da secretária de estado, pedindo por um maior compromisso chinês na relação com os EUA, dando maior ênfase às

⁶ Apenas atrás da União Europeia e do NAFTA.

relações bilaterais com os aliados tradicionais e lançando um projeto de integração econômica concorrente ao sino-japonês, a TPP.

Pensadores tradicionais da política externa e Relações Internacionais estadunidenses são favoráveis a uma acomodação e uma concertação entre os grandes polos do Sistema Internacional. Seja Samuel Huntington defendendo a inevitabilidade do surgimento de um bloco asiático e que uma confrontação com esse bloco seria extremamente danosa para os EUA (HUNTINGTON, 1997), ou Henry Kissinger defendendo uma concertação triangular entre Rússia, China e EUA na criação de uma Comunidade do Pacífico (KISSINGER, 2011), ou até mesmo Zbigniew Brzezinski que considera positiva a aproximação entre Japão e China e fundamental para a criação de um concerto entre EUA, Rússia, China e até mesmo Turquia (BRZEZINSKI, 2012).

Nesse sentido, o Japão tem um papel importante a desempenhar, servindo de ponte entre EUA e China para a criação de um concerto entre estes países. Como sugeriu o diplomata russo Vitaly Vorobiev no periódico *Russia in Global Affairs*, a Organização de Cooperação de Xangai (OCX) deveria seguir o exemplo da ASEAN, criando fóruns de diálogo inter-regional, como forma de criar uma concertação entre as grandes potências (VOROBIEV, 2012). A ideia do diplomata russo vai ao encontro da Comunidade do Pacífico de Kissinger. Nesse sentido, o Japão teria um papel chave na construção deste relacionamento. Assim, um futuro fórum OCX teria um caráter muito mais positivo e propositivo como um mecanismo securitário permanente do que, por exemplo, as Conversas das Seis Partes, fórum que contou com as principais potências do mundo e da região, mas que possuía uma agenda limitada e negativa de apenas por um fim no programa nuclear norte-coreano com o intuito de evitar um possível conflito na Península.

Porém, não é de forma alguma inevitável o cenário aqui proposto. Além da direção que a política externa dos EUA para a Ásia irá tomar, importam alguns fatores domésticos de Japão e China. Os dois países contam com uma política interna extremamente polarizada em torno da questão da integração. No Japão temos a dicotomia entre o PLD (Partido Liberal-Democrata), que defende a competição com os vizinhos, o alinhamento com os EUA e a adesão ao TPP, e o PDJ que defende a criação da Comunidade do Leste Asiático, a promoção de uma economia sustentável e a manutenção de uma parceria com os EUA, porém não na forma de um alinhamento automático. Na China podemos encontrar uma dicotomia semelhante, mas o papel pró-integração é assumido pela facção da Juventude Comunista e a posição da competição é assumida pela facção do Grupo de Xangai (MAGNO *et al.*, 2011). Ou seja, as definições internas destes países também irão influenciar pesadamente na criação de um futuro bloco asiático e no futuro do relacionamento Japão-China. Além disso, os dois países possuem uma lista de confrontos diplomáticos não resolvidos, estando no topo da lista a disputa pelas ilhas Diaoyu/Senkaku e o envolvimento no conflito coreano.

Em 2012, assumiram na China e no Japão, governos do Grupo de Xangai e do PLD respectivamente. Associado a este evento ocorreu uma nova crise entre China e Japão envolvendo as ilhas Diaoyu/Senkaku, que ameaçou incorrer à escalada militar. A crise inflamou a retórica conservadora nos dois países. Fato que ameaçou suspender as iniciativas de integração por tempo indeterminado. Quase concomitantemente teve início uma nova crise na Coreia do Norte, talvez a mais grave desde os anos 1990. Apesar da retórica, China e Japão mantiveram o compromisso firmado ainda em 2008 com a desnuclearização da península, atitude fundamental para desmontar a crise. Este fato abriu espaço para que, apesar da retórica utilizada em período eleitoral e no início de ambos os governos, surgisse o espaço para o retorno da agenda da cooperação e integração. O que ficou expresso no discurso do Presidente Xi Jinping no Fórum de Boao para a Ásia em 2013. O discurso foi considerado o marco da política externa do governo de Xi, nele foram reafirmadas as posições e compromissos adotados ainda durante o governo Hu Jintao, incluindo a ênfase no desenvolvimento sustentável e na cooperação com os vizinhos (XINHUA, 2013; CNTV, 2013). Estes acontecimentos parecem indicar que paulatinamente o aprofundamento das políticas de cooperação e integração regional deixam de ser projetos de governo e passam, paulatinamente, a se tornar políticas de Estado.

4 Conclusões

Dessa forma, podemos constatar que, não só o relacionamento entre China e Japão tem evoluído consideravelmente desde 1999, mas também podemos constatar que este relacionamento atingiu um novo nível, com a promoção da integração regional e com a institucionalização resultante da assinatura do Acordo para Incentivos e Proteção do Investimento Mútuo. Taiwan ainda representa um ponto chave para a integração da região e o relacionamento China-Japão. Assim, Taiwan representa um ponto muito mais crítico para a cooperação China e Japão do que a posição Coreana, ou a própria possibilidade de unificação da Península.

A progressiva evolução da cooperação entre os dois países pode vir a resultar no surgimento de uma nova superpotência, talvez a terceira força econômica no mundo e a segunda militar, e na consolidação de um sistema internacional multipolar. Porém, o futuro da política externa americana para Ásia pode influenciar no grau de sucesso do processo de integração. Além disso, é necessário um monitoramento contínuo da política interna de Japão e China, pois a mudança do partido ou facção governante pode alterar a intensidade da cooperação.

Destarte, o futuro da política americana para Ásia e o resultado da parceria para integração sino-japonesa acabarão por influenciar pesadamente na definição da polaridade e da polarização do Sistema Internacional. Ou seja, o sucesso de um Sistema Internacional multipolar estável e sob a liderança dos EUA, em grande medida depende do sucesso do processo de integração no leste asiático.

ABSTRACT: The history of Asia was marked by confrontation and conflict. But today, the major powers of the region, especially China and Japan, attempt to rewrite this history, guided by the cooperation and regional integration. This article analyzes the recent moves toward cooperation in East Asia, specifically in regard to China-Japan relations and their implications for the region and the international system.

KEYWORDS: China, Japan, Korea, Regional Integration, Regional Cooperation, East Asian Community, Trilateral Cooperation.

Sites e Bases de Dados consultados

Japan External Trade Organization (JETRO) [URL] <http://www.jetro.go.jp/>

Taiwan Bureau of Foreign Trade [URL] <http://cus93.trade.gov.tw/ENGLISH/FSCE/>

Trilateral Cooperation Secretariat (TCS) [URL] <http://www.tcs-asia.org/>

Referências

17th NATIONAL CONGRESS OF CPC. *Scientific Concept of Development & Harmonious Society*. China: 2007. Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/congress/227029.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

BRZEZINSKI, Zbigniew. *Strategic Visions*. Nova York: Basic Books, 2012.

CLINTON, Hillary. *America's Pacific Century*. Foreign Policy, 10 nov. 2011. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century?page=full>. Acesso em: 27 jul. 2013.

CNTV. *Xi Jinping addresses Boao forum*. China.org.cn, 07 abr. 2013. Disponível em: <http://www.china.org.cn/video/2013-04/07/content_28468823.htm>. Acesso em: 27 jul. 2013.

DEMOCRATIC PARTY OF JAPAN. *Manifesto: The DPJ's Platform for Government: Putting People's Lives First*. Japão: The Democratic Party of Japan, 2009.

HATOYAMA, Yukio. *My Political Philosophy*. Voice Magazine, Setembro, 2009.

HU, Jintao. Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive for New Victories in Building a Moderately Prosperous Society in all. *China: Seventeenth National Congress of the Communist Party of China*, 2007. Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/congress/229611.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

HUNTINGTON, Samuel P. *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

JAPAN. Action Plan for Promoting Trilateral Cooperation among the People's Republic of China, Japan and the Republic of Korea. *Japan-China-ROK Trilateral Summit*: Tóquio, 2008. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/jck/summit0812/action.html>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

JAPAN. Agreement Among The Government Of Japan, The Government Of The Republic Of Korea and The Government Of The People's Republic Of China For The Promotion, Facilitation And Protection Of Investment. *Japan-China-ROK Trilateral Summit*: China, 2012a. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2012/5/pdfs/0513_01_01.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2013.

JAPAN. Joint Declaration on the Enhancement of Trilateral Comprehensive Cooperative Partnership. *Japan-China-ROK Trilateral Summit*: China, 2012b. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/jck/summit1205/joint_declaration_en.html>. Acesso em: 27 jul. 2013.

JAPAN. Joint Statement Between The Government of Japan and The Government of The People's Republic of China on Comprehensive Promotion of a "MUTUALLY Beneficial Relationship Based on Common Strategic Interests". Japão, 2008. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/china/joint0805.html>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

JAPAN. Joint Statement on Standards Cooperation among the Republic of Korea, Japan, and the People's Republic of China. *Japan-China-ROK Trilateral Summit*: Coreia, 2010a. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/jck/summit1005/joint_standards.html>. Acesso em: 27 jul. 2013.

JAPAN. Joint Statement on Strengthening Science and Innovation Cooperation among the Republic of Korea, Japan and the People's Republic of China. *Japan-China-ROK Trilateral Summit*: Coreia, 2010b. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/jck/summit1005/joint_science.html>. Acesso em: 27 jul. 2013.

JAPAN. Joint Statement on Sustainable Development among the People's Republic of China, Japan and the Republic of Korea. *Japan-China-ROK Trilateral Summit*: Beijing, 2009. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/jck/meet0910/joint-2.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

JAPAN. Memorandum On The Establishment Of The Trilateral Cooperation Secretariat Among The Governments Of Japan, The People's Republic Of China And The Republic Of Korea. *Japan-China-ROK Trilateral Summit*: Coreia, 2010c. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/jck/summit1005/memorandum.html>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

JAPAN. Summit Declaration. *Japan-China-ROK Trilateral Summit*: Japão, 2011. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/jck/summit1105/declaration.html>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

JAPAN. Trilateral Cooperation VISION 2020. *Japan-China-ROK Trilateral Summit*: Coreia, 2010d. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/jck/summit1005/vision2020.html?f0ad0810>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

JOINT STUDY COMMITTEE FOR CHINA-JAPAN-KOREA FTA. *Joint Study Report for an FTA among China, Japan and Korea*. 16 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.tcs-asia.org/board/config/download.php?fid=26657>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

KISSINGER, Henry. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

MAGNO, Bruno; MUNHOZ, Athos; BRITES, Pedro Vinícius; PITT, Rômulo Barizon. O processo de integração do Leste Asiático sob a perspectiva japonesa. *Revista Perspectiva*. Ano 04, n. 6, fev./mar. 2011.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN (MOFA). *Japan-People's Republic of China Summit Meeting (Summary)*. 25 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/china/meeting1112.html>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN (MOFA). Press Conference by the Press Secretary of MOFA. 31 jan. 2006. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp/announce/press/2006/1/0131.html#1>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

REUTERS. Obama tells Asia U.S. 'here to stay' as Pacific power. *The Asahi Shimbun*. 17 nov. 2011. Disponível em: <http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201111170043>. Acesso em: 27 jul. 2013.

SILVA, Athos Munhoz Moreira da. *As Relações entre a República Popular da China e o Japão*: Da guerra fria à interdependência. Trabalho de conclusão do curso de Graduação em Relações Internacionais. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

VERMELHO.ORG. “*Taiwan e Pequim preparam inédito acordo de livre comércio*”. Vermelho.org, 07 jun. 2010. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=130855&id_secao=9>. Acesso em: 27 jul. 2013.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. *As Relações Diplomáticas da Ásia*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.

VOROBIEV, Vitaly. *The SCO as a Rising Master of the Heartland*. Russia in Global Affairs, 25 mar. 2012. Disponível em: <<http://eng.globalaffairs.ru/number/The-SCO-as-a-Rising-Master-of-the-Heartland-15503>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

XINHUA. “Lider taiwanés afirma que inicio de lazos directos simboliza ‘reconciliación’ entre Taiwan y parte continental china”. Xinhua, 15 dez. 2008. Disponível em: <<http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/6553877.html>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

XINHUA. Full text of Xi Jinping’s speech at opening ceremony of Boao Forum. *People’s Daily Online*, 08 abr. 2013. Disponível em: <<http://english.peopledaily.com.cn/90785/8198366.html>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

RPC e Taiwan: Histórico e evolução das relações interestreito

*Gustavo Henrique Feddersen**

RESUMO: O presente trabalho se propõe a avaliar as relações entre a República Popular da China e o governo de Taiwan, apontando condicionantes situacionais, internos e externos, das relações interestreito ao longo da história da Ilha desde a separação de 1949. Defende-se que a aproximação deve-se à sua crescente interpenetração econômica; à convergência de abordagem no Mar do Sul da China; ao abandono do discurso separatista por parte de Taiwan; e à desconstrução da percepção de ameaça chinesa por parte do Japão. Conclui-se que o processo de aproximação tenderá a continuar, visto que os condicionantes acima não dão mostras de mudar no futuro próximo, a não ser no caso de os Estados Unidos ou Japão perceberem uma ameaça no conseqüente aumento de capacidade projeção da China no Pacífico asiático

PALAVRAS-CHAVE: Taiwan, República Popular da China, Relações interestreito, Estadismo econômico, Reunificação.

* Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: Gustavo.feddersen@gmail.com

1 Introdução

Busca-se, nesse artigo, apontar quais os fatores que devem ser observados para avaliar o processo de aproximação da República Popular da China (RPC), que também será chamada nesse artigo de China continental, e o governo da Ilha de Taiwan. Para tanto, tenta-se localizar padrões de comportamento observáveis dos principais atores envolvidos – isto é, Estados Unidos, Japão e Coreia do Sul, além da RPC e do governo taiwanês – e extrair da experiência histórica os seus condicionantes. É importante ressaltar que não cabe aqui fazer um histórico detalhado das relações diplomáticas das partes envolvidas, estudo já feito por diversos autores, podendo ser encontrado em Visentini (2012) e Abi-sad (1996). Coloca-se em evidência, então, eventos-chave para se compreender como se estruturam os interesses em jogo e as tensões à que as relações interestreito são submetidas a cada nova inflexão política apontada.

No presente trabalho, primeiramente analisa-se o histórico político da Ilha, desde a separação até as eleições presidenciais de 2008. A seção busca apontar como se deu o processo de democratização da Ilha, e quais os principais acontecimentos dos primeiros governos. Na segunda parte, analisam-se os pontos de aproximação ou de afastamento entre a RPC e Taiwan durante o novo governo do Kuomintang, eleito em 2008, após uma campanha pró-aproximação. Essa seção serve para evidenciar os esforços feitos em direção à conciliação de interesses internos e externos à Taiwan por seu governo. Em seguida, traça-se um panorama do papel dos interesses externos aos de Taiwan e da RPC no jogo político e no desenvolvimento da situação atual e a forma de atuação dos outros países, principalmente os Estados Unidos. Essa seção conclui a lista dos que se podem considerar os principais condicionantes das perspectivas futuras para as relações a RPC e Taiwan. Por fim, interpretam-se relacionadamente as variáveis apresentadas nas seções anteriores e procura-se apontar como, provavelmente, esses fatores desempenharão seus papéis no futuro da política interestreito.

Esse artigo baseia a importância da compreensão dos rumos que as relações interestreito podem tomar no fato de que Taiwan é peça chave para a formulação de Política Externa da República Popular da China, desde a fuga do Kuomintang para a Ilha até os dias de hoje. Em diversos momentos pode-se notar o peso que o governo comunista atribui à questão de Taiwan nas contingências impostas pelas suas relações exteriores. A título de exemplo, pode-se notar tal condição em um momento emblemático, a aproximação sino-americana da década de 1970. Isso ocorre precisamente quando os Estados Unidos retiram o reconhecimento do governo da Ilha como soberano da China como um todo, criando as condições necessárias para a realização do que ficou conhecida como a diplomacia Triangular em uma estratégia estadunidense de balanceamento externo à URSS (KISSINGER, 2011). Mesmo que não tenha sido fator único, Taiwan teve um peso notável nessa questão.

2 Histórico: Condicionantes da situação atual, da separação até 2008

Quando ocorre a separação, o Partido Nacionalista, Kuomintang (KMT), se instala na Ilha de Taiwan e governa através de um regime autoritário em estado de lei marcial, com perseguição a dissidentes políticos em vistas de manter autonomia e antagonismo frente ao governo da República Popular. Foi a segunda ditadura mais longeva do mundo, que ficou conhecida como Terror Branco (SCHUBERT, 2012). Depois da Segunda Crise do Estreito, a situação diplomática congela em um ponto que duraria até a democratização de fins da década de 80 e início de 90.

Aqui se faz importante uma análise da alteração do regime político na Ilha. Alguns pontos que devemos ter em mente são a alteração do posicionamento do KMT ao longo das décadas, que, sem abandonar a ideia de que existe apenas uma única China, consegue aprofundar, gradualmente, o diálogo com o governo da RPC; o fato de a democratização não ter sido atingida como resultado direto de grandes levantes populares e sim capitaneado pelo próprio KMT; e, mais interessante, o fato do partido que governou por todo o período ditatorial ter se mantido no poder com a vinda das eleições. Mesmo que as evidências de corrupção governamental sejam recorrentes na história da Ilha, não há evidências que suportem a hipótese de fraude eleitoral no período pós-ditadura, que, se existindo, forneceriam uma explicação simples para os dois últimos pontos. Para explicar tal processo, pode-se recorrer então ao estudo feito por Seanon Wong (2005), que aponta os efeitos do “Estadismo Econômico” (*Economic Statecraft*)¹ utilizado por Pequim para influenciar a política taiwanesa em relação ao governo continental.

O alvo do Estadismo Econômico da RPC seriam os altos executivos e homens de negócios de Taiwan. Esse quadro de indivíduos foram os mais beneficiados na aproximação econômica entre a Ilha e o continente desde a década de 80, quando o aprofundamento dos laços econômicos entre as duas partes começou seu crescimento exponencial. Para contextualizar tal relação, podem-se apontar os fatos de que, em 1995, Taiwan já era o segundo maior mercado de importação para a RPC e o sétimo colocado, em volume, como destino de exportações; e que metade dos investimentos externos diretos da Ilha tinham a China continental como alvo (WONG, 2005). É de se esperar que os capitalistas da Ilha, beneficiários de tal situação, pressionem seu governo para a manutenção de políticas de distensão em relação ao governo da RPC. O fim da proibição de voos diretos entre a Ilha e a China continental pelo KMT em 1987, quando a ditadura estava próxima de seu fim, mostra um esforço nesse sentido e a percepção de que o Partido Nacionalista dependia e poderia se utilizar de tais interesses.

¹ O autor define Estadismo Econômico amplamente como “[...] o uso de meios econômicos por parte de um governo para alterar o comportamento de outro governo” (WONG, 2005, p. 43).

O *mainstream* teórico, tanto de Economia quanto de Relações Internacionais, não dá conta de explicar a situação demonstrada acima. Enquanto que de um ponto de vista econômico é importante diversificar o mercado externo para se proteger de choques conjunturais dos parceiros, a teoria Realista não consegue explicar por que Taiwan aprofunda laços com o rival continental, principal ameaça a sua segurança do ponto de vista estratégico, e nem o Institucionalismo Neoliberal esclarece como a evolução demonstrada se deu sem a presença prévia de instituições que promovessem a aproximação pelo comprometimento das partes (CHAN, 2009). A partir dessa perspectiva, os laços econômicos não deveriam ser tratados somente como a variável dependente do jogo político, mas como variável independente. Se, portanto, a situação econômica em dado momento fornece pistas da formulação de política posterior – e não há motivos para acreditar que não o faça – é de se esperar que o KMT, ao endogeneizar a classe econômica ascendente, busque adotar seus interesses como plataforma política para se manter no poder mesmo com o processo de democratização. Os fatos falam por si mesmos. Se a democratização foi uma demanda dos grupos de pressão liberais que se formaram ao longo da história de Taiwan, a mudança da pauta de relação com o governo da RPC, como estava gradualmente se reorganizando em antagonismo com a herança passada, não o era.

A volta das eleições presidenciais ocorre em 1996, depois do processo democratizante. Como já foi dito, o vencedor é o candidato do KMT, Lee Teng-hui. Mesmo fazendo parte do KMT, Lee se declarava ideologicamente um apoiador da independência da Ilha, fato que o faria ser expulso do partido após o seu mandato. Da mesma forma, o partido de oposição, o Partido Democrático Progressista (PDP), arrefeceu seu forte posicionamento pró-unificação durante a campanha. O abrandamento dos discursos é resultado de cálculos políticos que objetivavam maior possibilidade de vitória nas eleições (LIN, 2000). Em 2000 é eleito Chen Shui-bian, do PDP, que inicia uma tentativa de criação de uma identidade nacional taiwanesa em contraposição à chinesa, cogitando também um referendo sobre a independência formal da Ilha. Como evidenciado por Chengong Li (2005), a incapacidade desse líder taiwanês em assumir uma posição definitiva em relação ao governo continental, para qualquer um dos lados, foi explorada pela oposição. Isso, juntamente com acusações de fraudes e corrupção, trouxe antipatia popular para o PDP. A volta do KMT à liderança da Ilha, com eleição de Ma Ying-jeou, trouxe novas políticas de distensão, principalmente de caráter econômico. Tal posicionamento já era esperado, tanto pela tradição do partido, quanto pela plataforma pró-aproximação de Ma, fato que faz a própria RPC apoiar abertamente esse candidato.

3 Situação: Análise das relações interestreito com a volta do Kuomintang

Mais uma vez no poder, o KMT busca reaproximação institucional com o governo da RPC. Diversas iniciativas foram tomadas nessa direção. Uma das principais é o Acordo para Quadro de Cooperação Econômica (ECFA, na sigla em inglês), assinado em 2010, que estabeleceu o primeiro acordo de cooperação entre as partes desde a separação. Idealizada como forma de pavimentar o caminho para uma reunificação controlada, foi o reflexo da percepção de Taiwan da possibilidade concreta de se estabelecer um regime na China de “um país, dois sistemas” com a Ilha reincorporada, a exemplo do que aconteceu com Hong Kong e Macau (SUI, 2010). Em termos econômicos, oferece muito mais benefícios para Taiwan do que para a parte continental, sendo que os ganhos maiores desta seriam políticos. Por exemplo, no momento da assinatura do Acordo, estabelecia-se que 250 tipos de produtos poderiam entrar em Taiwan a partir do continente livres de tarifas, enquanto que seriam 500 os tipos de produtos que poderiam ser vendidos por Taiwan ao continente isentos das taxas. Outro ponto de convergência são as rotas aéreas que se abrem gradualmente entre a Ilha e o continente: em 2011 já são 558 voos de passageiros e 56 de carga que fazem ligação direta entre 41 cidades do continente e nove da Ilha toda semana (KASTNER, 2012b). O marco que potencializa o aprofundamento das trocas depois das eleições de 2008 foi a criação das “três ligações diretas”, que estabeleceram três vias aéreas sobre o Estreito, para a passagem de correio, passageiros e mercadorias (CHEN, 2009). Carregamentos aéreos não precisariam passar mais, então, por Hong Kong nas trocas entre a Ilha e o continente.

Atualmente, não há acordo de troca direta das moedas chinesa continental e taiwanesa. Os investimentos dos empresários taiwaneses no continente têm de ser primeiramente convertidos em dólar em Hong Kong, para depois poderem entrar no mercado chinês. Isso toma tempo e dinheiro de negociações que poderiam ser muito mais eficientes para ambas as partes. A perspectiva de o Yuan virar uma moeda global, como o querem as autoridades chinesas (PDO, 2012), pode ser benéfico para Taiwan inclusive, que poderia virar um mercado para a moeda chinesa (KASTNER, 2012c).

A ausência de tal acordo pode ser explicada pelos dois lados, da RPC e de Taiwan em querer delongar o processo. Enquanto que do lado taiwanês é de se esperar que a aproximação ocorra de forma gradual e controlada, para o governo continental o que está em jogo é o fato de que 30%, estima-se, do fluxo monetário anual de Hong Kong deve-se aos investimentos taiwaneses (KASTNER, 2012c). Privá-la dos recursos advindos desse fluxo pode causar instabilidade. É de se esperar que existam esforços paulatinos na direção de se estabelecer um acordo monetário, que acomode uma reestruturação das finanças de Hong Kong, tendo em vista que ambos os governos sairiam beneficiados dessa situação.

A questão do Mar do Sul da China virou também elemento de sincronia na política de Taiwan e da RPC depois de 2008 (KASTNER, 2011). Visto que, tanto o KMT quanto o governo da China continental veem a China como um país apenas, suas visões geoestratégicas tendem a convergir em diversos dos pontos. A soberania no Mar do Sul da China não é diferente. Dada a quantidade de comércio que passam pelos estreitos que ligam os oceanos Índico e Pacífico e a importância das Linhas de Comunicação Marítimas (SLOCs, na sigla em inglês) que lá se estabeleceram, garantir a soberania nessa área marítima virou questão de importância primordial para todos os países banhados por esse Mar. A região é rica em petróleo e gás natural também, recursos que podem possibilitar a continuação do crescimento da região caso o fluxo energético do Oriente Médio seja interrompido.

O estabelecimento de soberania sobre águas territoriais e a reivindicação de Zonas Econômicas Exclusivas garante base de reconhecimento para atuação e defesa nas áreas de maior importância, e os parâmetros legais estão contidos na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Todos os países se utilizam da Convenção para justificar suas reivindicações na região. A controvérsia repousa na disputa de soberania sobre as Ilhas Spartly e Ilhas Paracels. Havendo o reconhecimento de posse desses arquipélagos por algum país, alterar-se-ia também a questão da soberania marítima. Taiwan e a RPC reivindicam a posse dos arquipélagos citados. Taiwan está inclusive presente na Ilha de Taiping, a maior do arquipélago das Spartly e a única com fonte potável de água, onde, em 2007, o governo taiwanês construiu um aeroporto e fez a primeira aterrissagem de um C-130 Hércules. A presença taiwanesa na região pode facilitar a consecução dos objetivos da RPC, e esta tem utilizado um discurso de “herança ancestral” para atrair Taiwan para um posicionamento conjunto em relação ao Mar. Tal aliança não seria totalmente novidade, visto que situação similar já foi verificada em setembro de 2010, quando Taiwan apoiou a RPC na disputa desta com o Japão pelas Ilhas Diaoyu/Senkaku (KASTNER, 2011).

Durante a campanha presidencial, uma questão levantada por Ma é a falta de Medidas de Construção de Confiança entre as Forças Armadas das partes. Em sua plataforma constava esforços para suprir esses vácuos gradualmente (KASTNER, 2012a). Um dos principais pontos onde essa falta de confiança se faz evidente é, à título de exemplo, a rota estreita e muito vigiada que serve como único trajeto de conexão aérea com a Ilha e a China continental. Tal rota, devido ao aumento de voos conectando as partes, está constantemente congestionada. O governo da RPC não permite também que os aviões de Taiwan com destino à Europa atravessem espaço aéreo da China continental, e eles precisam pegar um desvio passando pela Sibéria. Medidas de Construção de Confiança, como propostas por Ma e aceitas como de extrema necessidade por militares da RPC tenderão, se vieram a acontecer, a suprir tais vácuos. Igualmente, se, como mencionado acima, o controle dos mares vizinhos à China vier a ser acordado como processo de consecução conjunta de ambas as partes, tais medidas têm grandes chances de serem adotadas.

4 Constrangimentos internacionais: os interesses dos Estados Unidos e dos vizinhos

Um ator importante na questão das relações interestreito são os Estados Unidos da América. Desde a separação, o país se fez presente nos momentos de maior tensão. O principal objetivo declarado do governo estadunidense é prevenir a guerra no Estreito, visto que isso o obrigaria a forçosamente escolher um lado do conflito: se abstendo e permitindo que a RPC reanexe a Ilha ou enviando tropas para repelir a invasão do Exército de Libertação Popular (ELP) chinês. A sociedade estadunidense não iria querer que seu governo permitisse que os comunistas tomassem a Ilha, e o posicionamento estratégico de Taiwan no Pacífico daria para a RPC projeção sobre as SLOCs dos principais aliados estadunidenses no leste asiático, Japão e Coréia do Sul. Entretanto, os dirigentes do país veem que, dadas as crescentes interpenetrações dos mercados chineses e norte-americanos, e a importância na política internacional que a RPC assume após o advento da Triangulação, o conflito aberto entre os dois teria consequências trágicas. O *status-quo* servia bem, então, aos interesses dos Estados Unidos.

Nota-se que nos momentos em que a retórica independentista taiwanesa se aprofundava, os Estados Unidos buscavam arrefecer os ânimos de seus dirigentes, principalmente sob o governo do PDP (ROMBERG, 2006). O quadro muda com a eleição de 2008. Ma tinha no seu discurso de campanha, e que ficou como marca do seu primeiro mandato, a retórica dos três “nãos”: não à unificação, não à independência, não ao uso da força. Tais pontos conseguiriam dar conta, minimamente, dos principais interesses em jogo na situação da Ilha. Negava o uso da força, para acalmar os EUA; negava a independência, para agradar Pequim; e negava que iria aceitar a unificação, para refutar as alegações da oposição, que afirmava que ele assinaria a paz e a reanexação com a RPC.

O objetivo não declarado de Washington para Taiwan seria mantê-la em sua esfera de influência e contrabalançar a dependência crescente que a Ilha desenvolvia para com a RPC (SCHRIVER, 2008). Deste ponto de vista, Taiwan pode desempenhar um papel central na segurança do Pacífico asiático para os Estados Unidos. Além disso, o equipamento bélico fornecido pelo país à Ilha poderia acabar nas mãos da RPC, no caso extremo da reunificação. Ou seja, mesmo que pacífica, a unificação seria contrária, nesses termos, aos interesses de Washington (WANG, 2010).

Encaixa nesse ponto uma interpretação da venda de armamento que o governo dos EUA faz para Taiwan, que sempre levam a protestos da RPC. Para Taiwan o que está em jogo nessa compra é a manutenção de uma força dissuasória crível, que suporte uma tentativa de anexação feita pelo EPL por tempo suficiente para a chegada de apoio norte-americano. Além disso, esse armamento serviria também para um cenário de reunificação pacífica, visto que a Ilha necessitaria de capacidade própria de garantir que tal reunificação se dê em termos de manter

a essência das instituições taiwanesas, cumprindo as condições de “um país, dois sistemas”. Entretanto, para os Estados Unidos, comerciar armamento com o governo taiwanês pode ser uma ferramenta para regular a aproximação da Ilha com o governo continental, além de dissuadir a RPC de usar a força para reanexação, hipótese nunca formalmente descartada pelo governo continental, que mantém mísseis apontados para a Ilha.

Sempre manifestando sua contrariedade com repreensões diplomáticas a cada nova venda, a RPC foi tornando cada vez mais infladas as suas reprimendas para o governo estadunidense. Interessante notar que Pequim não ousa arriscar a perda dos avanços de aproximação com Taiwan, e se contém nas críticas, principalmente a Ma. Busca, aparentemente, aprofundar o seu Estadismo Econômico, como mostra a visita do presidente chinês Hu Jintao, em 2010, a grandes empresários de Taiwan para diálogos comerciais, logo após repreender duramente os Estados Unidos por nova venda de armas (WANG, 2010).

Envolvido diretamente com a questão da Ilha se encontram também Japão e Coreia do Sul. Sempre tendo percebido a China como ameaça a sua segurança, ambos os países viam que se Taiwan se encontrasse sob a jurisdição do EPL, suas SLOCs estariam ameaçadas de estrangulamento pela RPC (HU, 2006). Em comunicado conjunto de 1969, o primeiro-ministro do Japão, Eisaku Sato, e o presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, na época, afirmaram que manter a paz em Taiwan era questão de segurança nacional para o Japão. O próprio Japão havia utilizado Taiwan na projeção de forças para sua expansão no início do século XX, tendo plena percepção de sua importância como chave estratégica no Pacífico asiático. Os dois países, da mesma forma que os Estados Unidos, se beneficiariam da continuidade do *status-quo*, no sentido em que uma declaração de independência formal causaria, provavelmente, atitudes chinesas com vista à reanexação. A guerra na região seria desastrosa para o comércio e o abastecimento dos países. Portanto, visto que os Estados Unidos já cuidava de manter, mais ou menos, a manutenção da situação sem grandes sobressaltos, o Japão e a Coreia do Sul puderam se resguardar de ter que intervir mais diretamente no futuro da Ilha.

Mais especificamente sobre o Japão, podemos notar outro fenômeno mais interessante. Com a chegada do PDP no poder, que é pró-independência, Estados Unidos e Japão perceberam que a situação no estreito poderia evoluir para um arranjo mais delicado. A tensão se aprofundava com as iniciativas de Chen em direção à criação de uma identidade da Ilha separada da chinesa como um todo. Caso a projeção de suas forças para defender Taiwan de uma incursão do ELP se fizesse necessária, Okinawa – província mais meridional do Japão onde se localizam bases estadunidenses – seria necessária por motivos estratégicos para dar apoio à operação. Em 2005, portanto, a declaração conjunta anual nipo-estadunidense sobre segurança, pela primeira vez, inclui manter a paz no Estreito de Taiwan como questão estratégica (JAPÃO, 2005).

Seria de se esperar, dados os condicionantes acima, que o Japão iria se opor à unificação de Taiwan com o governo continental. Passando para as mãos da RPC, Taiwan daria capacidade plena de controle das SLOCs japonesas na área. Entretanto, não ocorreu oposição japonesa ao gradual processo de aproximação, e nenhum comentário foi feito sobre a retórica mais pujante com relação à unificação adotada por Ma durante sua campanha eleitoral. É de se supor, portanto, que o Japão, diferentemente do que pode ser observado ao longo de sua história, não considera mais a China como uma ameaça tão grande. Esse fato não aparenta ser tão peculiar se contextualizarmos a situação atual da relação dos dois países. Isto é, a partir de 2009, a China passa a ser a maior parceira comercial do Japão (PDO, 2009), e este é atualmente o segundo maior parceiro comercial daquela (CHINA, 2012). Além disso, os países têm buscado se inserir em organizações multilaterais regionais da Ásia, como o Fórum Regional da ASEAN e a Cúpula do Leste Asiático. Tanto a visível interdependência econômica dos dois países quanto o comprometimento institucional podem estar desempenhando seu papel na desconstrução da percepção de ameaça.

5 Conclusão

Podemos, finalmente, apontar quais seriam os principais condicionantes das relações interestreito no curso do período observado. Em primeiro lugar, e talvez o mais importante de todos, está o Estadismo Econômico chinês para Taiwan. A ascensão de uma classe capitalista investidora obrigou uma alteração no posicionamento do governo da Ilha para o continente. A mudança não foi abrupta, logicamente. A percepção da ameaça de reanexação e de imposição do sistema da RPC sempre pairou sobre a Ilha. O movimento gradual não tem motivo para se reverter se a interpenetração das economias siga o curso observado ao longo dos anos. Em seguida, sendo condicionados pela interpenetração econômica e ao mesmo tempo balizando sua realização, estão as questões do estabelecimento de acordos que visem a liberalização do comércio, dos fluxos monetários e do trânsito entre as partes.

A posição estratégica de Taiwan também não tem possibilidade de se alterar. A cooperação dos dois exércitos no Mar do Sul da China é um cenário plausível, visto que possuem os mesmos objetivos. Junta-se a esse ponto o papel dos outros países nas relações interestreito. Enquanto que o Japão, ao que tudo indica, deixa de perceber a China como ameaça, os Estados Unidos pode querer, em uma visão realista das Relações Internacionais, balanceá-la no Pacífico asiático. Não permitir que Taiwan passe para controle da RPC pode estar, então, nos cálculos estratégicos dos Estados Unidos. Não sabemos se, para os dirigentes norte-americanos, arriscar um conflito com a China agora seria mais ou seria menos vantajoso do que possivelmente enfrentar uma outra China no futuro, esta com projeção muito

maior pelo Pacífico asiático após a reunificação. Parece então que, dada a tendência dos condicionantes acima de não mudarem, a evolução das relações interestreito só irá se alterar por atuação externa à de Taiwan e da RPC, mais especificamente estadunidense.

ABSTRACT: This study aims to assess the between the People's Republic of China and the government of Taiwan, pointing out internal and external relations situational constraints throughout the history of the island since the split of 1949. It is argued that the approach is caused by the increasing economic interpenetration; by the convergence on the issue of the South China Sea; by the abandonment of the separatist speech in Taiwan; and deconstruction of perceived Chinese threat by Japan. It is concluded that the rapprochement process is likely to continue, since the above conditions show no signs of change in the close future, except in the case of the United States or Japan perceiving a threat in reunification and resultant increase in the projection of China in Asia Pacific.

KEYWORDS: Taiwan, People's Republic of China, China-Taiwan relations, Economic statecraft, Reunification.

Referências

ABI-SAD, Sergio Caldas Mercador. *A Potência do Dragão: A Estratégia Diplomática da China*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1996.

CHAN, Steve. Commerce between rivals: realism, liberalism, and credible communication across the Taiwan Strait. *International Relations of the Asia-Pacific*, p. 435-467, mar. 2009.

CHEN, Erdong. Ambiguity keeps cross-strait thaw alive. *Asia Times Online*. 10 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.atimes.com/atimes/China/KC10Ad01.html>> Acesso em: 20 abr. 2012.

CHINA. Statistical Communiqué on the 2011 National Economic and Social Development. *Site do Escritório Nacional de Estatísticas da China*. 22 fev. 2012. Disponível em: <http://www.stats.gov.cn/english/newsandcomingevents/t20120222_402786587.htm> Acesso em: 24 abr. 2012.

HU, Shaohua. Japan and the Cross-Taiwan Strait Conflict. *Journal of Chinese Political Science*, v. 11, n. 2, p. 83-103. Outono, 2006.

JAPÃO. *Joint Statement U.S.-Japan Security Consultative Committee*. 19 fev. 2005.

KASTNER, Jens. Friends and enemies blur for Taiwanese. *Asia Times Online*. 24 fev. 2012a. Disponível em: <<http://www.atimes.com/atimes/China/NB24Ad02.html>>. Acesso em: 28 abr. 2012.

_____. Taiwan airlines target mainland's airspace. *Asia Times Online*. 12 fev. 2012b. Disponível em: <http://www.atimes.com/atimes/China_Business/NB24Cb01.html>. Acesso em: 20 abr. 2012

_____. Taiwan sets sight on becoming yuan hub. *Asia Times Online*. 5 abr. 2012c. Disponível em: <http://www.atimes.com/atimes/China_Business/ND05Cb01.html>. Acesso em: 26 abr. 2012

_____. Taiwan, kingmaker from the shore. *Asia Times Online*. 02 de Julho de 2011. Disponível em: <<http://www.atimes.com/atimes/China/MG02Ad01.html>>. Acesso em: 28 abr. 2012.

KISSINGER, Henry. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

LI, Chengong. Two-level games, issue politicization and the disarray of Taiwan's cross-strait policy after the 2000 presidential election. *East Asia*, v. 22, n. 3, p. 41-62. 2005.

LIN, Gang. Taiwan's Power Reconfiguration and Its Impact on Cross-Strait Relations. *Journal of Chinese Political Science*, v. 6, n. 1, p. 17-36. 2000.

PDO. China becomes Japan's largest trading partner in first half of 2009. *People's Daily Online*. 19 ago. 2009. Disponível em: <<http://english.people.com.cn/90001/90776/90883/6733431.html>> Acesso em: 25 abr. 2012.

_____. News Analysis: One step closer to a global yuan. *People's Daily Online*. 22 abr. 2012. Disponível em: <<http://english.peopledaily.com.cn/90778/7794753.html>>. Acesso em: 29 abr. 2012

ROMBERG, Alan. Chen risks Taiwan-US chill. *Asia Times Online*. 22 fev. 2006. Disponível em: <<http://www.atimes.com/atimes/China/HB22Ad01.html>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

SCHRIVER, Randall. *U.S. Policy Toward Taiwan*. 26 mar. 2008.

SCHUBERT, Gunter. Taiwan's Political Evolution from Authoritarianism to Democracy and the Development of Cross-Strait Relations. In: *European Perspectives on Taiwan*, por Jens Damm & Paul Lim, p. 66-83. Berlim: Springer, 2012.

SUI, Cindy. Trade deal casts shadow on Taiwan. *Asia Times Online*. 5 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.atimes.com/atimes/China/LH05Ad01.html>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *As relações diplomáticas da Ásia: articulações regionais e afirmação mundial (uma perspectiva brasileira)*. Belo Horizonte: Fino Trato, 2012.

WANG, Jianwei. United States and Evolving Cross-Strait Relations. *Journal of Chinese Political Science*, p. 3351-369, out. 2010.

WONG, Seanon. Economic Statecraft Across the Strait: Business Influence In Taiwan's Mainland Policy. *Asian Perspective*, v. 29, n. 2, p. 41-72. 2005.

PAGLIARI, Graciela De Conti. *O Brasil e a segurança na América do Sul*. Curitiba: Juruá, 2009.

*Fernando Preusser de Mattos**

Diante das transformações na natureza das questões de segurança enfrentadas pelos Estados no pós-Guerra Fria, e pela percepção crescente de fatores não tradicionais como fontes de ameaça aos países sul-americanos, a análise desenvolvida em *O Brasil e a Segurança na América do Sul*, de Graciela Pagliari, assume importância fundamental para a compreensão do papel a ser desempenhado pelo Brasil nesse contexto. Devido à interligação das preocupações securitárias, à intensidade e à interdependência das relações de segurança entre os Estados sul-americanos, o estudo reputa a América do Sul como região de segurança por excelência do Brasil, em detrimento da região latino-americana como um todo, considerando-a, portanto, como uma sub-região de segurança com dinâmicas próprias e distintas daquelas presentes nas demais regiões.

Tomando como hipótese norteadora do trabalho as reduzidas possibilidades contemporâneas de unificação da América do Sul em torno de uma agenda comum de segurança, a autora discute ao longo dos cinco capítulos que compõem o desenvolvimento da análise os elementos que formam a realidade atual de segurança da região. Primeiramente, prossegue-se à apresentação dos aspectos conceituais e problemas contemporâneos dos estudos de segurança internacional, bem como da controvérsia teórica diante de distintos cenários, novos atores e novas preocupações na área. O debate acerca de um novo conceito de segurança, conforme proposto pelos autores vinculados à Escola de Copenhague, e as discussões propriamente

* Bacharelado em Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: presseur.fernando@gmail.com.

relacionadas aos conceitos de securitização e dessecuritização e aos complexos regionais de segurança, bem como a respeito da importância do nível regional para a segurança de atores como o Brasil, que detêm recursos de poder para exercer um papel regional destacado, são, assim, especialmente relevantes para a discussão do primeiro capítulo.

No segundo e no terceiro capítulos, a análise volta-se ao cenário sul-americano, buscando-se, em um primeiro momento, compreender a conformação do cenário de segurança da América do Sul, sua construção, suas relações internas e as interações entre esse complexo regional de segurança e dinâmicas oriundas da América do Norte. Os problemas e atores que configuram tal complexo regional constituem, em seguida, o objeto de estudo do terceiro capítulo. Apresenta-se um quadro das ameaças tradicionais historicamente presentes na América do Sul, e são discutidos os crescentes gastos militares nos últimos anos. Destacam-se, além disso, as principais ameaças não tradicionais à segurança que repercutem nas dinâmicas regionais e são fortemente securitizadas pelos Estados Unidos, sobretudo, o terrorismo e o problema do narcotráfico a partir do conflito colombiano.

Nesse sentido, ganha especial relevância para o argumento a coexistência de esforços de aproximação e de manifestações de rivalidade em aspectos de segurança e defesa entre Estados da região, sobretudo, como consequência dos conflitos relacionados ao tráfico de drogas ilícitas oriundas da área andina. Por um lado, assiste-se atualmente à implementação de medidas de confiança recíproca entre Estados, enquanto perduram, por outro lado, projetos ideologicamente distintos na sub-região, juntamente com um quadro de instabilidade em torno do conflito colombiano e da questão do tráfico transnacional de drogas, quadro esse que constitui objeto de discussão do quarto capítulo.

A autora aborda, então, detalhadamente o conflito colombiano e seus efeitos de transbordamento para a região, assim como a presença militar dos Estados Unidos como condutor de uma resposta militarizada à questão. O Plano Colômbia, que não apenas contribuiu para a militarização do problema, como também passou a tratar uma questão de âmbito fundamentalmente andino – senão interno – como ameaça regional, constitui um importante objeto de discussão dessa seção da obra. Ademais, os interesses dos Estados Unidos da América na região estão constantemente presentes nas discussões propostas ao longo do texto, depreendendo-se daí a relevância conferida pela autora ao tema e suas implicações para quaisquer considerações acerca da política externa ou de defesa do Brasil para o seu entorno estratégico.

Nesse sentido, Pagliari ressalta a sobreposição das dinâmicas de segurança da América do Norte para a região norte da América do Sul (sub-região andina), mediante o envolvimento norte-americano nas questões relacionadas ao conflito na Colômbia e no combate ao narcotráfico. Além disso, o posicionamento de

Washington diante dos gastos militares da Venezuela, particularmente devido à intensificação, sob o governo de Hugo Chávez, dos investimentos em armamentos, demonstra outra faceta da securitização empreendida na região pelos Estados Unidos. Sob o argumento de que o governo venezuelano não colaborava com os esforços de combate ao terrorismo na região, os Estados Unidos lançaram-se, conforme a autora, em uma política de repreensão constante e de cerceamento tecnológico às aquisições de armamentos supostamente excessivas e desproporcionais ao tamanho da Venezuela.

Em um quinto e último capítulo, procede-se à análise do papel do Brasil em relação à segurança na América do Sul, tendo em vista os desafios que se apresentam à sua inserção internacional. Em linhas gerais, ganham relevância, nessa seção, três aspectos: a conformação de um documento de política de defesa, através da Política de Defesa Nacional de 2005, e de uma Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, como fatores não tradicionalmente usuais na política brasileira; a política estratégica dos Estados Unidos para a América do Sul, considerando a descentralização de sua presença militar, bem como, novamente, a relevância atribuída à sub-região andina e às questões do narcotráfico e do narcoterrorismo; e, por fim, os desafios da cooperação sul-americana para o Brasil e as potencialidades por ela apresentadas. Com relação ao tema, a autora se mostra bastante categórica quanto à relevância da construção, sob a liderança e o financiamento brasileiros, de uma ordem sub-regional pautada pela institucionalização de mecanismos de cooperação multilateral em matéria de segurança, visto o país não possuir excedente de poder que lhe permita alterar a ordem internacional, mas poder valer-se, por outro lado, da construção de um espaço sub-regional para a conformação de um polo de poder relevante no sistema internacional.

No entanto, Pagliari destaca o caráter reativo da política brasileira para os temas de segurança, o qual tem se pautado por acordos e tratativas prioritariamente bilaterais. Em decorrência disso, conclui a autora, as ações estratégicas brasileiras não têm sido suficientes para evitar o afastamento do sul e do norte da América do Sul, sub-regiões que dispõem de prioridades distintas nos assuntos de defesa e percepções de ameaça por vezes divergentes, em uma dinâmica que acaba obstaculizando a formação de uma agenda comum para os países sul-americanos. A necessidade de a região aprofundar o processo de dessecuritização de sua agenda de temas securitários, dando continuidade aos desenvolvimentos iniciados por Brasil e Argentina e que culminaram com a estabilização da sub-região por meio do Mercosul, permanece, portanto, como desafio dos Estados sul-americanos, sobretudo do Brasil.

A atualidade e a contribuição da obra para as áreas de segurança internacional e política externa brasileira são, sem dúvida, muito significativas, tanto em razão da natureza da análise a que a autora se propõe e da maneira como se estrutura

a discussão ao longo dos capítulos, como em virtude dos elementos teóricos por ela abordados. A compreensão e o debate público necessário sobre as dinâmicas contemporâneas de segurança na América do Sul, e sobre as atribuições e impactos que nelas dizem respeito especificamente ao Brasil, ganham, dessa forma, maior substrato com o livro de Graciela Pagliari.

Referências

PAGLIARI, Graciela De Conti. *O Brasil e a segurança na América do Sul*. Curitiba: Juruá, 2009.

Entrevista com o Coordenador do Curso de Relações Internacionais da UFRGS e Coordenador Geral do SEBREEI Érico Esteves Duarte

1. Qual é a motivação para a organização do SEBREEI? Que resultados se esperava obter em sua primeira edição?

São duas as motivações. Primeiro, fortalecer os esforços de pesquisa em níveis de graduação e pós-graduação em Relações Internacionais e Estudos Estratégicos na UFRGS e região. Segundo, favorecer a interlocução de alto nível entre governo, academia e empresariado.

Os resultados foram os seguintes: a produção de debates de alta qualidade, a elevação do número de trabalhos produzidos e publicados pelo corpo discente, a divulgação da UFRGS como um polo de referência em Relações Internacionais e a criação de oportunidades de cooperação nacional e internacional.

2. Qual é a importância da organização de um seminário sobre estudos estratégicos para a projeção do sul do Brasil na produção de conhecimento na área?

A região sul tem condições favoráveis nas relações com Argentina, Uruguai e países do sul da África. Também possui um expressivo contingente militar. Adicionalmente, a UFRGS possui longa tradição em estudos na área de Relações Internacionais. O seminário tenta justamente articular essas várias vantagens e qualidades de maneira a catalisar a reflexão sobre questões estratégicas para o Brasil. Por fim, o Sebreei tem também se destacado por oferecer uma opção de atividade acadêmica fora do eixo Rio-São Paulo, o que tem sido muito visado por alunos e professores de outras regiões do país.

3. Que resultados já podem ser observados da crescente concentração de pesquisas em estudos estratégicos na UFRGS?

A consolidação dos estudos estratégicos na UFRGS deu-se com a criação do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, por recomendação do Ministério da Educação. Em primeiro, o resultado já é presente na preferência de professores e alunos de outras regiões do país em darem preferência em se vincularem à UFRGS. Segundo, um resultado surgido no Sebreei foi a evolução da cooperação entre a UFRGS e o Comando Militar Sul, cujo termo de entendimento será assinado ao fim de abril de 2013. Terceiro, o Sebreei vem criando a oportunidades de intercâmbio de professores e alunos da UFRGS para a Europa, África e Índia.

4. Quais são as perspectivas para a evolução dos estudos estratégicos na UFRGS e do SEBREEI?

São três as principais perspectivas. Primeiro, a formação de pessoal civil qualificado em assuntos relacionados à política de defesa e segurança internacional. Segundo, o incentivo ao debate público em assuntos estratégicos do país. Terceiro, o atendimento a necessidades de entendimentos específicos pelos vários departamentos governamentais do país, como os relacionados a uma política marítima brasileira, que serão apresentados e discutidos na próxima edição do Sebreei de 2013.

5. Na sua opinião, quais as contribuições mais significativas de pesquisadores brasileiros para os estudos estratégicos?

Os estudos estratégicos no Brasil ainda é uma empreitada muito recente, mas já existem algumas contribuições importantes. Primeiro, tem sido a ruptura com uma tradição de assuntos de defesa como um tabu ou algo exclusivo das forças armadas. O segundo tem sido fortalecer as universidades, pela primeira vez, como um espaço para a qualificação de acadêmicos, mas também de militares, políticos e gestores públicos em estudos estratégicos. O terceiro tem sido uma crescente cobrança, mais consciente e sofisticada, pelo incremento da qualidade das políticas externa e de defesa do Brasil, que passa pelo incremento do Ministério da Defesa, das Forças Armadas, mas também do pessoal de assessoria junto à Presidência e ao Congresso brasileiros.

“Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional”

Normas de Submissão

Serão aceitos somente artigos inéditos relacionados ao tema da Revista, produzidos por alunos de graduação, regularmente matriculados.

Todos os artigos adequados às normas requeridas pela revista serão avaliados pelo Conselho Editorial da revista. O parecer desse conselho será decisivo para a publicação do artigo, sendo que qualquer modificação substancial será previamente acordada com o autor.

Os artigos podem ser escritos em português, em espanhol ou em inglês.

Os artigos deverão estar de acordo com as seguintes normas técnicas para sua avaliação:

Margens de três centímetros e espaçamento duplo entre as linhas;

Tipologia Times New Roman, tamanho da fonte 12;

O texto deve conter entre 25 e 45 mil caracteres, incluídos os espaços;

Deve constar o título do artigo na língua original e em inglês;

Deve constar, no início do artigo, um resumo na língua original de 500 a 800 caracteres, sintetizando os propósitos e conclusões do autor, além de 4 a 6 palavras-chave; no final do artigo, após as referências, devem constar o resumo e as palavras-chave, traduzidos para o inglês.

A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;

As notas de rodapé devem ser de natureza substantiva e complementar ao texto, sendo alocadas no final da página. O espaçamento no texto da nota deve ser simples e entre as notas, duplo; o tamanho da fonte deve ser 10 e a tipologia, mantida;

As citações, quando necessárias, deverão ser mantidas no corpo do texto quando menores de quatro linhas, entre aspas duplas e sem itálico; quando ultrapassarem esse limite, deverão constituir um parágrafo independente, com margem

de quatro centímetros, fonte 10 e espaçamento simples entre linhas e sem aspas. Ao final da citação, é obrigatória a adição, entre parênteses, do sobrenome do autor original, ano da publicação em questão e número da(s) página(s);

A divisão do texto em seções deverá ser feita de acordo com os seguintes critérios:

São empregados algarismos arábicos na numeração.

O indicativo de seção é alinhado na margem esquerda, precedendo o título, dele separado por um espaço.

Deve-se limitar a numeração progressiva até a seção quinária.

O indicativo das seções primárias deve ser grafado em números inteiros a partir de 1.

O indicativo de uma seção secundária é constituído pelo indicativo da seção primária a que pertence, seguido do número que lhe for atribuído na sequência do assunto e separado por ponto. Repete-se o mesmo processo em relação às demais seções; Exemplo:

Seção primária	Seção secundária	Seção terciária	Seção quaternária	Seção quinária
1	1.1	1.1.1	1.1.1.1	1.1.1.1.1
2	1.2	1.1.2	1.1.1.2	1.1.1.1.2
3	1.3	1.1.3	1.1.1.3	1.1.1.1.3

Não se utilizam ponto, hífen, travessão ou qualquer sinal após o indicativo de seção ou de seu título;

Destacam-se gradativamente os títulos das seções, utilizando os recursos de negrito, itálico ou grifo e redondo, caixa alta ou versal e outro. O título das seções (primárias, secundárias etc.) deve ser colocado após sua numeração, dele separado por um espaço. O texto deve iniciar-se em outra linha.

Todas as seções devem conter um texto relacionado com elas.

Quando for necessário enumerar os diversos assuntos de uma seção que não possua título, esta deve ser subdividida em alíneas.

Quando as alíneas forem cumulativas ou alternativas, pode ser acrescentado, após a penúltima, e/ou conforme o caso. As alíneas, exceto a última, terminam em ponto-e-vírgula;

A disposição gráfica das alíneas obedece às seguintes regras:

o trecho final do texto correspondente, anterior às alíneas, termina em dois pontos;

as alíneas são ordenadas alfabeticamente;

as letras indicativas das alíneas são reentradas em relação à margem esquerda;

o texto da alínea começa por letra minúscula e termina em ponto-e-vírgula, exceto a última que termina em ponto; e, nos casos em que se seguem subalíneas, estas terminam em vírgula;

a segunda e as seguintes linhas do texto da alínea começam sob a primeira letra do texto da própria alínea.

Quando a exposição da idéia assim o exigir, a alínea pode ser subdividida em subalíneas. As subalíneas devem começar por um hífen, colocado sob a primeira letra do texto da alínea correspondente, dele separadas por um espaço. As linhas seguintes do texto da subalínea começam sob a primeira letra do próprio texto.

Quaisquer gráficos, tabelas, esquemas ou assemelhados devem ser enviados separados do artigo, em anexo, sendo que esses devem ser diretamente reproduzidos pelo autor;

Esclarecimentos sobre a normalização exigida devem ser consultados nos termos estabelecidos pela ABNT para artigos em periódicos científicos (NBR – 6022)

Endereço para envio

Os artigos deverão ser enviados em anexo para o e-mail **perspectiva_submissao@hotmail.com**, em arquivo “*.doc”. No campo “Assunto” pede-se que seja incluída a mensagem “*Artigo para Publicação*”. No corpo do e-mail enviado, deverão constar identificação completa, especificando nome, CPF, instituição de estudo, curso, número de matrícula, e-mail para contato, data de submissão do artigo e quaisquer outras informações curriculares que o autor deseje relacionar à sua pessoa.

Qualquer dúvida sobre os parâmetros aqui estabelecidos pode ser respondida pelo e-mail **revistaperspectivari@gmail.com**.

Atenciosamente,
Conselho Executivo

Editoração e impressão:

