



# Conjuntura Austral

Revista do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais  
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais/UFRGS

**NOVA CONJUNTURA NA ÁSIA: DA COMUNIDADE DO LESTE ASIÁTICO À  
COMPETIÇÃO ESTRATÉGICA**

**EL SERVICIO MILITAR VOLUNTARIO EN LAS FUERZAS ARMADAS  
ARGENTINAS ENTRE EL FINAL DEL SIGLO XX Y PRINCIPIOS DEL XXI**

**ALÉM DO ESPÍRITO DE XANGAI? AS POLÍTICAS EXTERNAS DA RÚSSIA E DA  
CHINA E O BALANCEAMENTO BRANDO**

**CONTROLLING ARAB SPRING: TUNISIAN AND JORDANIAN STRATEGIES AND  
THEIR RESULTS**

**A RELAÇÃO ENTRE AS FORÇAS DE AUTODEFESAS JAPONESAS E A ASEAN**

**A POLÍTICA EXTERNA DE DILMA ROUSSEFF: CONTENÇÃO NA  
CONTINUIDADE**

**RESENHA DO LIVRO "RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL: 1939-1950"**



Conjuntura Austral



#### **FOCO E ESCOPO**

*CONJUNTURA AUSTRAL* é uma publicação Bimestral, em formato digital, do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS (NERINT), que publica trabalhos de relações internacionais com foco nos países que integram o Hemisfério Sul. Nesse sentido, tem como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas da agenda de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

A revista publica contribuições na forma de análises de conjuntura, artigos científicos e resenhas bibliográficas, cuja temática se situe na grande área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse nos temas relacionados aos países do hemisfério Sul político e suas estratégias de segurança e desenvolvimento.

#### **Missão**

Promover o debate e a reflexão sobre a conjuntura internacional, com ênfase nos processos de interesse imediato dos países em desenvolvimento.

#### **FOCUS AND SCOPE**

*CONJUNTURA AUSTRAL* is a bimonthly publication of NERINT (Center for International Relations and Strategic Studies), in digital format, that publishes international relations papers focusing on the countries that integrate the Southern Hemisphere. In that sense, its geographic coverage area comprises Africa, Asia and Latin America, in the perspective of great subjects of the security, diplomacy and development agendas.

The journal publishes contributions in the form of conjuncture analyses, articles and book reviews, about themes that lie in the vast area of Strategy and International Relations, with special interest in issues related to countries situated in the political South and their security and development strategies.

#### **Mission**

Promoting consideration and academic debate on the international conjuncture, with emphasis on processes of immediate interest in the developing countries.

### **CONSELHO EDITORIAL/ Editorial Board**

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)

Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)

Bertrand Badie (Sciences Po, França)

Boris F. Martynov (Academia de Ciências da Rússia/ *Russian Academy of Sciences*)

Carlos Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília, Brasil)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)

Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)

Samuel Pinheiro Guimarães (Alto Representante-Geral do Mercosul/ *High General Representative of the Mercosur*)

Shiguenoli Miyamoto (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)

Willians Gonçalves (Universidade Federal Fluminense / Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

### **COMITÊ EDITORIAL/ Editorial Committee**

André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Editor

Paulo Gilberto Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Editor Adjunto

André Moreira Cunha (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Eduardo Ernesto Filippi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Luiz Augusto Faria (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

José Miguel Quedi Martins (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

### **Assistente de Edição / Edition Assistant**

Thiago Silveira da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

### **CONTATO / Contact:**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas

Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais

Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil

Tel: +55 51 3308-3963 ou +55 51 3308-7150 Fax: +55 51 3308-3963

e-mails: [reisdasilva@hotmail.com](mailto:reisdasilva@hotmail.com), [nerint@ufrgs.br](mailto:nerint@ufrgs.br) ou [thiagosilveira-@hotmail.com](mailto:thiagosilveira-@hotmail.com).



## Volume 5, Número 24 (Jun. Jul. 2014)

### ANÁLISE DE CONJUNTURA

- Nova conjuntura na Ásia: da Comunidade do Leste Asiático à competição estratégica..... 4  
*José Miguel Quedi Martins, Gustavo Henrique Feddersen, João Arthur Reis, Vinícius Lanzarini*

### ARTIGOS

- El servicio militar voluntario en las fuerzas armadas argentinas entre el final del siglo xx y principios del XXI..... 17  
*Guillermo Lafferriere, German Soprano*
- Além do Espírito de Xangai? As políticas externas da Rússia e da China e o balanceamento brand..... 45  
*Diego Santos Vieira de Jesus*
- Controlling Arab Spring: Tunisian and Jordanian strategies and their results..... 79  
*Alexandre Piffero Spohr*
- A relação entre as Forças de Autodefesas Japonesas e a ASEAN..... 96  
*Aline Chianca Dantas, Alexandre César Cunha Leite*
- A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade..... 111  
*João Marcelo Conte Cornetet*

### LEITURA

- Resenha do livro Relações Exteriores do Brasil: 1939-1950, de Gerson Moura..... 151  
*Cíntia Souto*

- NORMAS DE SUBMISSÃO / SUBMISSION..... 157**

## **NOVA CONJUNTURA NA ÁSIA: DA COMUNIDADE DO LESTE ASIÁTICO À COMPETIÇÃO ESTRATÉGICA**

New conjuncture in Asia: from East Asian Community to  
strategic competition

*José Miguel Quedi Martins<sup>1</sup>*  
*Gustavo Henrique Feddersen<sup>2</sup>*  
*João Arthur Reis<sup>3</sup>*  
*Vinícius Lanzarini<sup>4</sup>*

### **Introdução**

A região asiática tem vivido uma série de fenômenos políticos e securitários, como os protestos na Tailândia iniciados em 2013 que chegam ao recente golpe de estado; a disputa por chineses e vietnamitas no Mar do Sul da China, ao ser estabelecida uma plataforma petrolífera em maio de 2014; e as manifestações em oposição ao acordo de liberalização do comércio de serviços que seria firmado entre Taiwan e China, além do aumento das tensões sino-japonesas em disputas territoriais que desestruturaram a Comunidade do Leste Asiático<sup>5</sup>. A partir disso, o presente artigo busca apontar quais os cenários possíveis para a região, dados os desdobramentos conjunturais mais prováveis e ações recentes das principais potências na região.

---

<sup>1</sup> Professor adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e doutor em Ciência Política pela mesma instituição. Email: jose.martins@ufrgs.br

<sup>2</sup> Mestrando em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Email: gustavo.feddersen@gmail.com

<sup>3</sup> Graduando em Relações internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: joao.arthur.reis@gmail.com

<sup>4</sup> Graduando em Relações internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: vinicius.lanzarini@outlook.com

<sup>5</sup> Origina-se em 1997, a partir da aproximação dos países da região em meio à Crise Asiática. É reforçada com a Cúpula do Leste Asiático de 2005 e a postura japonesa pró-integração de 2009.

Este artigo terá quatro seções. A primeira tratará dos condicionantes da formação da Comunidade do Leste Asiático (CLA) e a aproximação entre os países da região. A segunda trata da mudança decorrente do enfraquecimento desse projeto com a tensão entre chineses e nipônicos e a ascensão de governos com pautas nacionalistas. A terceira descreverá as crises recentes citadas anteriormente, tratando do realinhamento de Estados Unidos, China, Rússia, Japão e Coreia do Sul. Por fim, considerando indicadores e possíveis cenários, a conclusão procura apontar alguns desdobramentos prováveis para a conjuntura, que dependerão majoritariamente de como serão desconstruídas as tensões atuais, quais os modelos de integração regional se sobressairão, bem como dos novos compromissos advindos das alianças entre os países.

### **A gênese do processo integracionista**

A Doutrina Fukuda japonesa (1976-1978) de aproximação com os países vizinhos e a distribuição das cadeias produtivas pela Ásia após a 2ª Guerra Mundial, possibilitadas pelo capital de reconstrução estadunidense, estabeleceram as características modernas da integração econômica regional (ARRIGHI, 1997). O fim da bipolaridade, a crise asiática e a conseqüente recessão trouxeram um empecilho a esse processo. A dinâmica da integração passou a disputar com a lógica da competição intrarregional. Por outro lado, o vácuo de poder deixado pelo recuo estratégico estadunidense com o fim da Guerra Fria, somado à manutenção da interdependência econômica entre os países da região, propiciou o diálogo China-Japão-Coreia como forma de, ao mesmo tempo, gerenciar a competição e cooperação econômica e buscar autonomia política frente à ordem unipolar (HUNTINGTON, 1997; BEUKEL, 2006).

O modelo adotado foi um “condomínio de potências”, isto é, nos termos de Buzan e Weaver (2003: 62), um regime de segurança centrado na cooperação desses três países com a ASEAN<sup>6</sup>. A consolidação desse processo veio com a confluência dos governos favoráveis à integração na China e no Japão, o que resultou na assinatura de acordos formulados nas cúpulas trilaterais. Entretanto, crescentes tensões relacionadas

---

<sup>6</sup> O resultado disso é o Fórum Regional da ASEAN (1994), ASEAN+3 (1997), Sunshine Policy (1998), o início da Cooperação Trilateral (2008) e a Iniciativa de Chiang-Mai (2010).

às disputas pelas Ilhas Diaoyu/Senkaku e sua compra simbólica, em 2012, pelo prefeito de Tóquio de um particular japonês, levam a um distanciamento entre China e Japão. Assim, as iniciativas integracionistas ficam em segundo plano nas relações trilaterais.

### **A situação pós-crise das diaoyu/senkaku**

Após a aquisição, pelo Japão, das ilhas disputadas, ocorreu uma alteração no padrão de interações entre chineses e japoneses. Teve início uma série de protestos nacionalistas e antinipônicos na China, hostilizando indivíduos e empresas japonesas no país, forçando o encerramento de suas atividades em solo chinês. Esse fato levou a uma diminuição abrupta de 1,4% no fluxo comercial entre os dois países nos oito primeiros meses de 2012, revertendo o crescimento registrado no ano anterior e o investimento estrangeiro direto dos japoneses na China (FACKLER, 2012). Os valores de comércio eram estimados em US\$ 345 bi em setembro de 2012 (BBC, 2012). Além da redução do comércio, houve também danos indiretos, devido à interdependência de cadeias produtivas.

Uma das decorrências mais significativas dessa série de eventos, contudo, seria a alteração da correlação de forças no sistema político dos dois países, levando à ascensão de governos com política externa mais assertiva no âmbito regional em comparação com seus antecessores. No Japão, Shinzo Abe se elegeu em dezembro de 2012 com um discurso nacionalista e mais alinhado aos Estados Unidos; na China, em novembro do mesmo ano, ocorreu o XVIII Congresso do PCCh, em que pavimentou-se não só a transição de poder entre Hu Jintao e Xi Jinping, como, mais importante, a reformulação do Politburo com uma composição mais favorável ao “grupo de Xangai”<sup>7</sup>.

Outra consequência desses episódios foi uma alteração qualitativa do pivô americano para o Pacífico. Anunciado inicialmente em 2011, com o discurso do presidente estadunidense Barack Obama na base de Darwin, essa reorientação

---

<sup>7</sup> O Partido Comunista Chinês é dividido em duas facções principais: a ala ligada à Juventude do Partido Comunista, que preza pela estabilidade social, via distribuição de renda e redução das disparidades regionais, e cujo principal expoente é Hu Jintao; e o “grupo de Xangai”, vinculado a Jiang Zemin e centrado no crescimento econômico acelerado, propondo reformas para aumentar a competitividade de empresas chinesas (VISENTINI, 2011).

estratégica buscava consolidar a presença dos Estados Unidos na região da Ásia-Pacífico. Contudo, o aumento das tensões na região fez com que essa mudança assumisse um caráter mais militar e de contenção da China, o que se verifica através do posicionamento de forças nas Filipinas, Austrália e Cingapura. Também foi adotada uma estratégia militar visando a um possível confronto futuro com os chineses, ancorado no conceito operacional de *Air-Sea Battle* (MANYIN, 2012; EUA, 2013).

No plano econômico, foram intensificadas as negociações da Parceria Transpacífico (TPP) entre onze países que margeiam os dois lados do Pacífico, de modo a formar uma área de livre comércio que excluiria os chineses (FERGUSSON et al, 2013). Em resposta, a China propôs os projetos da Nova Rota da Seda, marítima e terrestre<sup>8</sup>, além de iniciar negociações para a Parceria Econômica Ampla Regional (RCEP), uma área de livre comércio formada pelos países-membros da ASEAN e países com os quais essa associação tem acordos comerciais, não incluindo assim os Estados Unidos (KWOK, 2013; DENYER, 2013; NGUYEN, 2013).

### **Conjuntura atual: crises, tensões e recálculos**

Os avanços institucionais que apontavam para um consenso em torno de um regime de segurança, propiciado pela moldura das cúpulas trilaterais, foram substituídos por um ambiente de competição estratégica entre China e Japão, em torno do qual orbitam os demais atores da região e, em alguma medida, os próprios Estados Unidos. O reengajamento estadunidense na região também passou a incluir a costa do Oceano Índico como parte da Ásia-Pacífico, e assim as relações com os países do sul e do oeste da região foram intensificadas. Isso se deve à importância das linhas marítimas de comunicação (SEALOCs) que cruzam a região e interligam o Índico com o Pacífico e à ascensão da Índia como uma potência regional com capacidades militares significativas (MANYIN et al, 2012). Dessa maneira, cada vez mais os eventos de ordem securitária

---

<sup>8</sup> O conceito de Nova Rota da Seda se refere a 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; STARR; KUCHINS, 2010; LIN, 2011). No caso da rota marítima, anunciada no East Asia Summit (Cúpula do Leste Asiático), em outubro, ela seria materializada através do aumento do tráfego marítimo e da construção de portos no sudeste asiático (KWOK, 2013).

na Ásia podem ser percebidos como parte de um “sistema de vasos comunicantes” integrado, de modo que alterações no equilíbrio de poder de determinado país ou região implicam em alterações na balança de poder do resto da Ásia.

Esse padrão é verificado nos acontecimentos que têm se seguido desde a mudança da situação regional. A China tomou ações unilaterais de afirmação de soberania sobre territórios disputados com o Vietnã no Mar do Sul da China, ao rebocar uma plataforma de exploração de petróleo para águas próximas às ilhas Parcel, cuja soberania é reivindicada pelo Vietnã. Ocorreram choques e abalroamentos entre a marinha vietnamita e a guarda costeira chinesa nas proximidades da área, bem como protestos nacionalistas e antichineses em todo o país: fábricas de proprietários chineses, taiwaneses e coreanos foram atacadas, depredadas e incendiadas, e centenas de imigrantes chineses e taiwaneses foram feridos. Após uma escalada da violência, que resultou na morte de dois chineses, China e Taiwan evacuaram seus nacionais do Vietnã (TIEZZI, 2014). A despeito da China ter tomado o primeiro passo no aumento das tensões, o Vietnã não conseguiu fazer com que uma resolução condenando a ação chinesa fosse aprovada na Cúpula da ASEAN 2014 (IVES, FULLER 2014). O fato de o governo chinês ter agido desta maneira uma semana antes do encontro regional indica que a ação pode ter sido calculada de modo a demonstrar que o país não aceitará medidas de caráter dissuasório contra si, a partir de reações dos EUA apoiando seus aliados na região (LEE, 2014; PANDA, 2014; ROZIN, 2014).

Esses eventos se deram em um contexto de desestabilização do entorno chinês no sudeste, leste e nordeste da Ásia. Na Tailândia, um dos mais significativos países da ASEAN e um dos principais pilares da posição neutralista da Associação na sua relação com a China, as Forças Armadas depuseram o governo interino e tomaram o poder do país, dias após a Primeira-Ministra ter sofrido um impeachment da parte da Suprema Corte por denúncias de corrupção. O golpe se deu após meses de protestos violentos iniciados pela oposição, que condenava o governo da Primeira-Ministra, irmã do ex-Primeiro-Ministro Thaksin Shinawatra (BBC, 2014). Importa para a China também, em termos econômicos e securitários, o Rio Mekong, que corre de seu território, pela Tailândia na fronteira com o Laos até desaguar no Mar do Sul da China pelo Camboja.

É perigoso para a China do ponto de vista geopolítico e geoestratégico a instabilidade ou aumento das rivalidades na bacia desse Rio (STRATFOR, 2012).

Há indícios de que na Coreia do Norte uma disputa pela abertura comercial tem ocorrido: seu líder parece se afastar do partido, expurgando antigos políticos, e se aproximar dos militares a fim de consolidar reformas. Assim, surgem relatos do aumento do consumo e dos bens à venda na capital do país (MAURUS, 2014) e do aumento de construções em Pyongyang, também trazidos em vídeos e relatos de visitantes (GALE, 2014; GOPRO, 2014). A parceria econômica com a China pode ser fundamental para entender essas alterações no país: é do interesse chinês estabilizar a região. Assim, as críticas aos testes nucleares norte-coreanos têm feito parte do discurso chinês. Enquanto a mídia afirma um afastamento entre China e Coreia do Norte, devido às críticas, questiona-se a assertividade desse discurso chinês. Enquanto a Ásia contém alguns dos maiores contingentes de tropas americanas no mundo, sendo o Japão o maior expoente, a China dificilmente desistiria de manter alguma influência sobre a Coreia do Norte, uma zona tampão natural para o acesso por terra pela Manchúria. Inegável, contudo, é o aumento da presença militar chinesa na fronteira com a Coreia do Norte (AVNI, 2014), que reforça a percepção de que, cada vez mais, a estabilidade na península é importantíssima para China.

Em Taiwan, a ocupação do Congresso da República da China por manifestantes foi o estopim do que ficou conhecido como Movimento Girassol, após uma manobra procedimental realizada no Congresso (o Yuan Legislativo) por parte do KMT para votar um acordo de liberalização do comércio de serviços e investimentos entre a China Continental e a Ilha, o Acordo Interestreito para Comércio de Serviços (CSSTA). O Acordo representava a continuação do processo de aproximação iniciado em 2010 com a assinatura do Acordo-Quadro para Cooperação Econômica (ECFA), mas o Congresso é ocupado por manifestantes do que ficaria conhecido como o Movimento Girassol. Após dias de ocupação, o governo cede e o Acordo volta à revisão. O Acordo representaria para Taiwan a adesão ao modelo para integração asiática baseada no RCEP, e o Movimento Girassol foi a resposta contrária a esse processo. Taiwan buscava negociar simultaneamente o CSSTA e o TPP, de modo a aumentar a interpenetração

econômica com os chineses e manter os EUA próximos, prática adotada desde 2010. Entretanto, com as turbulências internas resultante da concorrência das abordagens regionais chinesa e estadunidense, os líderes taiwaneses aparentemente resolveram seguir com cautela, com políticos tanto da situação quanto da oposição aderindo à retórica do *status quo* a fim de acalmar os ânimos internos, enquanto se espera que fique mais claro o posicionamento estratégico das grandes potências nesse momento de transição.

A China segue com uma resposta dual à conjuntura: ao mesmo tempo em que declara sua preferência pela cooperação, demonstra não ter receio em ser assertiva quando necessário. Em termos práticos, ao mesmo tempo em que unilateralmente confronta Vietnã e faz pesadas ameaças nos Diálogos de Shangri-Lá<sup>9</sup>, participa de exercícios militares com os Estados Unidos no RIMPAC e afirma que as relações com este país caminham para uma situação de ganhos mútuos e sem confrontação (YANPING; JIN, 2014). Ao mesmo tempo, os chineses parecem estar consolidando a Nova Rota da Seda tanto em sua versão marítima quanto terrestre, o que se verifica através do anúncio da criação do fundo bilionário para viabilizar a versão marítima (KRISHNAN, 2014) e assinar um acordo de 400 bilhões de dólares de fornecimento de gás da Rússia. Embora este último acordo fosse negociado há anos, foram os eventos na Ucrânia que aceleraram sua assinatura (MIRONOVA, 2014).

Face a esses eventos, parece haver uma reação estadunidense. Obama parece ter percebido que os Estados Unidos haviam se tornado reféns dos seus compromissos securitários na região, especialmente devido ao Tratado de Cooperação Mútua<sup>10</sup> com o Japão e às ações tomadas autonomamente pelo U.S. Pacific Command (PACOM<sup>11</sup>). De modo a evitar ser arrastado para um confronto com a China por causa desse sistema de

---

<sup>9</sup> Os Diálogos de Shangri-Lá são encontros anuais voltados para diálogos de cooperação securitária entre ministros de defesa de diferentes países da Ásia e do Pacífico, criados em 2002 dentro do Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (IISS). A sua edição mais recente se deu entre o fim de maio de 2014 e o começo de junho do mesmo ano.

<sup>10</sup> O tratado foi assinado em 1960 e prevê que ataques realizados em solo japonês contra o Japão ou os EUA seria uma ameaça aos dois países e, portanto, justificaria uma resposta militar. A disputa entre Japão e China pelas ilhas Diaoyu/Senkaku exigiu que os EUA reafirmasse o seu comprometimento ao Tratado.

<sup>11</sup> O United States Pacific Command (PACOM) é o comando combatente unificado responsável pela garantia dos interesses norte-americanos na região do Pacífico.

alianças que datam da Guerra Fria e implicam na necessidade de defesa mútua, os Estados Unidos parecem então voltar atrás no compromisso de socorrer seus aliados em qualquer situação, conforme sinalizado pelo discurso do Presidente em Manila, nas Filipinas, durante sua mais recente viagem pela região. No contexto de acúmulo das tensões na região, muito devido à posição assertiva e nacionalista de Shinzo Abe, no Japão, não é distante um cenário de conflagração militar.

É importante notar que o rebalanceamento não está sendo abandonado, mas sim que, através da partilha dos custos da contenção à China, Obama tenta reverter o sequestro da política externa norte-americana e buscar um retorno ao posicionamento anterior ao pivô asiático (BHADRAKUMAR, 2014). Pode-se inserir nos cálculos estadunidenses a percepção de uma aproximação sino-russa à exemplo daquela que possibilitou a criação da OCX como reação ao escudo anti-mísseis da Europa, mas agora por causa da crise ucraniana e rebalanceamento asiático. Indicador dessa aproximação é o acordo sino-russo de compra e envio de gás. Assim, em um discurso em West Point, o Presidente delineou uma política que parece reeditar o conteúdo da Doutrina Nixon ao estabelecer parâmetros muito restritos a um envolvimento direto dos EUA e compartilhar os custos e responsabilidades da segurança regional com polos locais (KECK, 2014).

## **Conclusão**

Como observado, a política dos Estados Unidos e da China para o Leste Asiático está se alterando. Resta responder como se posicionarão os países dada a nova conjuntura. Para tanto, podemos traçar alguns cenários possíveis baseados nos indicadores que geraram a atual situação.

Em primeiro lugar, o melhor cenário para a estabilidade na região seria a elaboração de uma nova moldura de regime de segurança para a região, devido à reorientação da política externa estadunidense, que coadunaria com a intenção chinesa de manter a estabilidade regional. Os indicadores que dão estatuto de realidade a essa projeção são preocupação de Obama com a concertação no Pacífico, explicitada no discurso de West Point e na recusa de apoiar o governo golpista na Tailândia, e a

participação chinesa no RIMPAC e na continuação de uma linha retórica de conciliação (PEOPLE'S DAILY, 2014). Essa configuração institucional nova seria uma aproximação da “Comunidade Pacífica”, proposta por Henry Kissinger (2012). Na prática, caracterizar-se-ia como um retorno ao sistema de cooperação das Cúpulas trilaterais entre China, Japão e Coreia do Sul somado a uma participação dos Estados Unidos.

No espectro oposto, em um cenário de maior instabilidade, as crises apresentadas na seção anterior poderiam evoluir para uma contingência de segurança séria para a China e trazer o horizonte de conflagração armada contra Japão ou Taiwan, com possibilidade real de envolvimento estadunidense. Indicadores disso seriam os compromissos norte-americanos ainda ativos com os aliados da região e a posição assertiva dos chineses nas disputas territoriais no Mar do Leste e do Sul da China.

Um cenário intermediário seria a neutralização das tensões securitárias que mantivesse a competição entre esquemas de integração econômica. Nesse cenário se mantém a competição estratégica sino-americana, como se monta desde o enfraquecimento da CLA e a proposição do TPP e do RCEP, mas se afasta a possibilidade de confronto armado. A fim de identificar os rumos que a região segue, importa observar a evolução das crises apresentadas, os modelos de integração que obtiverem mais sucesso, e os padrões de aliança que se delinearão.

## Referências

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997

\_\_\_\_\_. **O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: UNESP, 1995.

AVNI, Benny. North Korea is Losing China. Does it Have a Friend in Russia?. **Newsweek**, 13 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.newsweek.com/2014/05/23/north-korea-losing-china-does-it-have-friend-russia-250849.html>>. Acesso: 09 junho 2014.

BAJORIA, Jayshree; XU, Beina. **The Six Party Talks on North Korea's Nuclear Program.** Council on Foreign Relations. Setembro 2013. Disponível em: <<http://www.cfr.org/proliferation/six-party-talks-north-koreas-nuclear-program/p13593>>. Acesso: 18 maio 2014.

BBC. China protests: Fears Rise over Japan-China Trade Ties. **BBC News**, 18 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/business-19632047>>. Acesso: 10 junho 2014.

\_\_\_\_\_. Thailand military seizes power in coup. **BBC News**, 22 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-asia-27517591>>. Acesso: 16 junho 2014.

CORDESMAN, Anthony H.; HESS, Ashley. **The Evolving Military Balance in the Korean Peninsula and Northeast Asia – Volume III: Missile, DPRK and ROK forces, and external nuclear forces.** CSIS: Washington, 2013.

DENYER, Simon. China bypasses American 'New Silk Road' with two of its own. **The Washington Post**. Washington DC, 14 de outubro de 2013. Disponível em: <[http://www.washingtonpost.com/world/asia\\_pacific/china-bypasses-american-new-silk-road-with-two-if-its-own/2013/10/14/49f9f60c-3284-11e3-ad00-ec4c6b31cbcd\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/china-bypasses-american-new-silk-road-with-two-if-its-own/2013/10/14/49f9f60c-3284-11e3-ad00-ec4c6b31cbcd_story.html)>. Acesso: 21 dezembro 2013.

FACKLER, Martin. Sleepy Islands and a Smoldering Dispute. **The New York Times**, 20 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2012/09/21/world/asia/japan-china-trade-ties-complicate-island-dispute.html>>. Acesso: 10 junho 2014.

FEDDERSEN, Gustavo. **China e Taiwan: evolução das relações interestreito.** Monografia. UFRGS: Porto Alegre, 2013.

GALE, Alastair. After Building Collapse, North Korea Plays Up Safety. **The Wall Street Journal**. 21 de maio de 2014. Disponível em: <<http://blogs.wsj.com/korearealtime/2014/05/21/after-building-collapse-north-korea-plays-up-safety/>>. Acesso: 08 junho 2014.

\_\_\_\_\_. Pyongyang Threatens to End Venture. **The Wall Street Journal**, 08 de abril de 2013. Disponível em: <<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424127887323550604578410010892971052>> Acesso: 19 mai 2014.

GOPRO. **City Tour of Pyongyang, North Korea**. Direção: Aram Pan. Duração 22'49". Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=D4hLctBvojE#t=52>>.

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

KECK, Zachary. Obama's Nixon Doctrine. **The Diplomat**, 29 de maio de 2014. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2014/05/obamas-nixon-doctrine/>>. Acesso: 16 junho de 2014.

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

KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. New York: Simon & Schuster, 1994. \_\_\_\_\_ . The Future of U.S.-Chinese Relations. **Foreign Affairs**, mar/abr de 2012. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/137245/henry-a-kissinger/the-future-of-us-chinese-relations>>. Acesso: 16 junho 2014.

KREPINEVICH, Andrew F. **Why Air Sea Battle?** Washington: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2010.

KRISHNAN, Ananth. China: billion dollar-fund for maritime silk road. **The Hindu**, 20 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.thehindu.com/news/international/world/china-billion-dollarfund-for-maritime-silk-road/article6026755.ece>>. Acesso: 16 junho 2014.

KWOK, Kristine. China's 'maritime silk road' linking Southeast Asia faces a rocky birth. **South China Morning Post**, 18 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://www.scmp.com/news/china/article/1334803/chinas-maritime-silk-road-linking-southeast-asia-faces-rocky-birth>>. Acesso: 20 dezembro 2013.

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, outubro de 2011.

MANYIN, Martin E. et al. Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia. **Congressional Research Service**, 2012. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R42448.pdf>>. Acesso: 20 dezembro 2013.

MIRONOVA, Irina. Russia's gas deal with China is huge. Here's why. **Russia Direct**, 03 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.russia-direct.org/content/russias-gas-deal-china-huge-heres-why>>. Acesso: 16 junho 2014.

NGUYEN, Phuong. China's Charm Offensive Signals a New Strategic Era in Southeast Asia. **Center for Strategic and International Studies**, 17 de outubro de 2013. Disponível em:

<[http://csis.org/files/publication/131017\\_SoutheastAsia\\_Vol\\_4\\_Issue\\_21.pdf](http://csis.org/files/publication/131017_SoutheastAsia_Vol_4_Issue_21.pdf)>. Acesso: 10 dezembro 2013.

PANDA, Ankit. Why Did China Set Up an Oil Rig Within Vietnamese Waters? **The Diplomat**, 13 de maio de 2014. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2014/05/why-did-china-set-up-an-oil-rig-within-vietnamese-waters/>>. Acesso: 16 junho 2014.

ROZIN, Igor. Russia reorients to the Orient. **Russia Direct**, 06 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.russia-direct.org/content/russia-reorients-orient>>. Acesso: 16 junho 2014.

STARR, S. Frederic; KUCHINS, Andrew. **The Key to Success in Afghanistan: A Modern Silk Road Strategy**. Washington DC: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2010.

STRATFOR. **The Geopolitics of Thailand: A Kingdom in Flux**. 3 de junho de 2012.  
TIEZZI, Shannon. China, Taiwan Evacuate Citizens as Vietnam Tightens Security. **The Diplomat**, 20 de maio de 2014. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2014/05/why-did-china-set-up-an-oil-rig-within-vietnamese-waters/>>. Acesso: 16 junho 2014.

WORLD BANK. **World Bank Open Data**. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso: 15 maio 2014.

YANPING, Wu; JIN, Huang. RIMPAC drill signals China-U.S. trust building. **People's Daily**, 10 de junho de 2014. Disponível em: <<http://english.people.com.cn/n/2014/0610/c90000-8739452.html>>. Acesso: 15 junho 2014.

### **Resumo**

O presente artigo analisa os recentes acontecimentos no Leste Asiático: da formação ao enfraquecimento da proposta de uma Comunidade do Leste Asiático; as crises na Tailândia, Vietnã e Taiwan; e o novo quadro de competição estratégica envolvendo, de um lado, China, e, do outro, Japão e Estados Unidos.

### **Palavras-chave**

Leste Asiático, República Popular da China, Estados Unidos da América

**Abstract**

This article analyzes recent events in East Asia: from the proposal to the weakening of an East Asian Community; the Thailand, Vietnam and Taiwan crises; and the new framework for strategic competition involving, on the one hand, China, and on the other, Japan and the United States.

**Keywords**

East Asia, People's Republic of China, United States of America

*Artigo recebido em 10 de junho de 2014.*

*Aprovado em 22 de junho de 2014.*

## **EL SERVICIO MILITAR VOLUNTARIO EN LAS FUERZAS ARMADAS ARGENTINAS ENTRE EL FINAL DEL SIGLO XX Y PRINCIPIOS DEL XXI**

Voluntary Service Military at the Argentinian Armed Forces  
between the end of the 20th century and early 21st

*Guillermo Lafferriere<sup>1</sup>*  
*Germán Soprano<sup>2</sup>*

### **Introducción**

En 1901 en la Argentina fue aprobada la Ley 4.031 de servicio militar obligatorio, concebida no sólo como un dispositivo de nacionalización de amplios sectores y de control social, sino como un componente decisivo en la construcción de un Ejército conformado por profesionales (oficiales y suboficiales) y por tropa compuesta por ciudadanos/soldados conscriptos en el marco de una política de defensa nacional fundada en el concepto del “pueblo en armas”. El sistema de conscripción previsto por esa ley estuvo vigente hasta su suspensión en 1994 y la sanción de la Ley 24.429 de servicio militar voluntario que implicó la profesionalización del conjunto del personal de las Fuerzas Armadas.

A pesar de la importancia política, socio-económica y cultural que implicó en este país la instauración del servicio militar obligatorio a lo largo del siglo XX y del servicio militar voluntario en sus postrimerías, se carece de estudios históricos, politológicos, sociológicos o antropológicos que se hayan ocupado de investigarlo empíricamente en profundidad. Al punto tal que el estudio sobre el debate legislativo de

---

<sup>1</sup> Magister en Geopolítica. Universidad John F. Kennedy (Argentina). E-mail: glafferriere@yahoo.com.ar

<sup>2</sup> Doctor en Antropología Social. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas- CONICET/Universidad Nacional de Quilmes (Argentina). E-mail: gsoprano69@gmail.com

la ley de 1901, publicado en 1983 por el historiador Ricardo Rodríguez Molas, es aún una fundamental y solitaria referencia.

Nuestro trabajo no pretende salvar esa notable ausencia de investigaciones empíricas. De forma más acotada propone avanzar en el conocimiento de aspectos relativos al diseño e implementación del sistema de servicio militar voluntario. A tal efecto proponemos: 1) Identificar cambios producidos en los países centrales occidentales ocurridos con la transformación de las organizaciones militares de soldados conscriptos a sistemas profesionales de soldados voluntarios. 2) Reconocer las definiciones de la ley sobre el sistema de soldados voluntarios vigente en Argentina. 3) Describir la evolución cuantitativa del reclutamiento de soldados conscriptos y voluntarios en el Ejército Argentino entre 1973 y 2010, estableciendo tendencias generales y discontinuidades en ese período. 4) Analizar algunas particularidades de las campañas de reclutamiento de soldados voluntarios argentinos a principios del siglo XXI.

### **Combatientes en las organizaciones militares en Occidente del siglo XX: de soldados conscriptos a soldados voluntarios**

El grupo que es objeto de nuestro trabajo lo constituye la tropa. Ellos son los que realizaban en el pasado, y todavía hoy, la crítica actividad de generar violencia en el campo de combate. Crudamente, son quienes operan las armas que matan, los que manipulan equipos que apoyan a otros en la lucha y cientos y cientos de otras tareas que una fuerza militar realiza en la guerra y la paz. Su reclutamiento, su adiestramiento, su reinserción al medio civil son producto de discusión entre los especialistas en la temática militar. Y ello no ha sido el resultado de discusiones nuevas o contemporáneas, muy por el contrario, la forma de reclutar soldados está presente en los pensadores clásicos que han moldeado la manera en que "pensamos la política" no solamente en Occidente sino en Oriente también.

Ser soldado en la antigua Grecia era una responsabilidad cívica y una manera de participar de la "res publica", aportando el riesgo de perder la vida o ser seriamente herido en batalla como algo esperable de alguien que era un ciudadano. Era una

actividad de hombres libres y no de esclavos, y cuando el tiempo de guerra acababa, cada cual volvía a su vida diaria, participando de la vida política y mundana de su comunidad. Más cercanos en el tiempo, en el siglo XIX, la conscripción de los soldados estuvo presente en los ejércitos revolucionarios de la Francia que derrotó al Antiguo Régimen, y con los mismos y con discutibles argumentos, se lanzó a una prolongada campaña por toda Europa, enfrentando a los ejércitos monárquicos hasta que en 1815 es derrotada en Waterloo. Posteriormente, el modelo que Prusia impone a la unificada Alemania se difunde en casi todo Occidente. Un Estado capaz de movilizar millones de ciudadanos y constituir con ellos unidades de combate y transportarlos por medio del tren a sus zonas de concentración y posteriormente lanzarlos a la batalla. Las campañas de 1866 y, fundamentalmente, la de 1870 fueron una suerte de "ejemplo" a seguir de como una nación entera tomaba las armas para formar los ejércitos y combatir por su país.

En Argentina el sistema se adopta a principios del siglo XX y es una respuesta de parte del Estado para no solamente proveer de tropas al Ejército y la Armada en momentos en que se vivía un muy difícil situación con Chile por la delimitación fronteriza, sino que se lo pensó además como una herramienta de integración de la población en el proceso de construcción del Estado y la sociedad nacional. El sistema tuvo ventajas relevantes para el Estado argentino durante muchos años, pero lentamente fue degradándose, perdiendo su esencia y, en no pocos casos, transformándose en una fuente de mano de obra barata para tareas que nada tenían que ver con la finalidad de su creación. La Guerra de Malvinas mostró crudamente que ese sistema había sido ineficaz, al demostrar el pobre nivel de adiestramiento de las tropas en comparación con las del Reino Unido (Corbacho, 2004). Sin embargo, nada se hizo por remediar la situación, y pese a los estudios que aconsejaban su cambio se mantuvo con incorporaciones tendencialmente menores. Posteriormente a esa fecha, el cambio a un sistema voluntario no resultó de un convencimiento político-militar de la necesidad de contar con otro sistema (si bien se habían elaborado proyectos de cambio en el ámbito del Congreso de la Nación, el Ministerio de Defensa y en la conducción de las Fuerzas

Armadas), sino que se produjo por el crimen de un conscripto en un cuartel del Ejército; situación que desnudó la total inviabilidad del sistema.

Desde que se suspendiera el servicio militar obligatorio en 1994, la Argentina adoptó un sistema voluntario en un tiempo record de meses, cuando en otras naciones la transición toma entre tres o cuatro años. Esto se evidenció en un hecho que hasta hoy se mantiene: la cantidad de soldados incorporados está fuera de toda relación con cualquier estándar internacional. En concreto, la cantidad de tropa es –como mostraremos más abajo- sensiblemente menor a la de los suboficiales que los deben conducir.

En el mundo, especialmente en Occidente, se ha producido desde la década de la década de 1980 un abandono de los sistemas obligatorios para obtener tropas por uno de carácter voluntario o bien sistemas mixtos, donde se apela al voluntariado y se requieren ciudadanos de manera obligatoria cuando los números de los primeros no alcanzan a cubrir las vacantes. El país que ha estado a la vanguardia respecto a los voluntarios ha sido el Reino Unido, el cual adoptó ese sistema durante la mayor parte de su historia moderna, modificando ese criterio en 1916, luego de la crisis que sufriera el país con la derrota en el Somme; y durante la Segunda Guerra Mundial ante el masivo requerimiento de tropas. Otras naciones europeas han seguido el camino británico, tal el caso de Alemania, Francia, Italia; los que han abandonado los servicios obligatorios, aunque adaptando sus estructuras militares a fin de mantener la coherencia entre tropas y personal de cuadros (Khulmann y Callaghan, 2011).

Ahora bien ¿Qué ventajas ha aportado el sistema voluntario a las naciones que lo adoptaron? Desde el punto de vista militar, los países con un sistema voluntario, donde los efectivos estén en relación a sus necesidades militares, han obtenido un incremento sustancial de su capacidad de combate. Esto es debido a que el voluntario, al permanecer en servicio por un término de años variable, permite a la organización contar con un recurso humano con experiencia en el desarrollo del rol que ocupe en la misma. Todo esto hace que los gobiernos cuenten así con una herramienta militar que les permite operar en mucho menor tiempo y que, además, como toda la organización militar es profesional, no tiene de parte de los votantes la misma demanda sobre su suerte si son empeñados en acciones militares, a diferencia de cuando la tropa es

obligada a servir. Y este no es un tema menor cuando la tendencia actual en los conflictos va en dirección a la necesidad de contar con fuerzas con capacidad expedicionaria, donde los despliegues son en lugares muy alejados de la atención del público masivo y por causas que también están muy alejadas de su vida diaria. Pero también, vale ser mencionado, este sistema contribuye a hacer del instrumento militar alejado del resto de la sociedad. Y esto se potencia cuando, como es muy común en las sociedades Occidentales actuales, todo lo relativo a la temática militar está muy alejado del interés de la población en general. Esa fuerza militar socialmente más alejada de la sociedad, requiere del poder político que la conduce que cree relaciones de interacción con la sociedad civil. Todo con la finalidad de crear lazos entre esa organización militar y la población a la que sirve, de manera de evitar que a largo plazo, y bajo condiciones muy particulares, pueda desarrollarse algún tipo de pretorianismo militar (Council of Europe, 2009).

Cabe entonces que nos preguntemos sobre la conformación social de la tropa voluntaria. Es decir, de que estrato de la sociedad provienen. Ellos por lo general provienen de aquellos sectores que han tenido menos posibilidades de acceder a estudios superiores o medios, y en muchos casos, de lugares directamente marginales. Esto ha sido así en los ejércitos a lo largo de siglos y tiene su fundamento en diversas razones, a saber: el riesgo inherente de la actividad militar y el poco reconocimiento económico que proporciona, en comparación con actividades del medio civil; el desprecio social que la vida de soldado ha tenido en muchas sociedades, especialmente entre las clases más acomodadas (Karsten, 1998).

En el pasado lejano al soldado se le compensaba en cuanto a su retribución con la posibilidad de poder realizar pillaje en el territorio controlado por el enemigo, o en el caso de conquistar una ciudad luego de un sitio, a tener el derecho a tres días para hacerse de cuanto pudiera de la propiedad de los habitantes, incluyendo en no pocas oportunidades el acceder por la fuerza a las mujeres (Inal, 2013). Todo esto con el tiempo cambió, pues las normas de la guerra y el derecho de gentes, lentamente impusieron normas de conducta a las tropas, que en términos generales tienden a ser respetadas. Sin embargo, la dificultad de reclutar tropas sigue estando en los ejércitos de

nuestros tiempos, y deben apelar a distintas acciones para lograr atraer a jóvenes para servir en los mismos. En la oferta que se hace a los jóvenes aparecen casi universalmente aspectos tales como:

- La posibilidad de un sueldo formal, aporte a la seguridad social y cobertura médica extendida a su grupo familiar directo.
- Un camino para permanecer en el Ejército luego que venza su contrato como suboficial, si cumple con exigencias establecidas.
- Capacitarse en conocimientos técnicos que pueden ser de aplicación en la vida civil.
- Posibilidad de continuar sus estudios durante su servicio o al término del mismo mediante becas.
- Cobrar bonificaciones especiales si adquiere determinadas aptitudes especiales para el combate.
- Cobrar un plus salarial si es desplegado en el extranjero o bien en el interior de su país en el cumplimiento de misiones particulares ordenadas por el Ejército.

Sin embargo, estas ventajas relevantes en no pocos casos, no explican todas las razones por las que un joven decide ingresar como soldado en el Ejército. En efecto ¿Qué utilidad puede tener en el medio civil un ex-soldado que se capacitó durante cinco años como apuntador de ametralladora de un grupo de infantería mecanizada? Ese rol de combate es casi invaluable para una fuerza militar, pero carente de relevancia en el medio civil. Entonces nuevamente ¿Cómo lograr que un joven pretenda a ser apuntador de ametralladora? Pues apelando a una cuestión básica en algunos hombres: su deseo de probarse en una actividad que implique un desafío para sí mismo. Así ese joven encontrará en el Ejército muchas posibilidades de probarse en actividades poco comunes y demandantes (Strachan, 2000). Y si bien en modo alguno sea éste el único interés que lleva a un joven a incorporarse, existen otros tales como: la posibilidad de un ingreso seguro, desarrollar su actividad en un ámbito que percibe ordenado, conocer otros lugares y poder crecer socialmente son también algunas de las metas que están

detrás de una incorporación a la vida militar. Si además su país tiene despliegues globales, es posible que vea acción de combate en el exterior, o se desempeñe en Misiones de Paz en lugares que difícilmente haya pensado en conocer en su vida previa a ingresar al Ejército. A ello sumará un sentido de pertenencia a la pequeña organización de la que forma parte. En ella descubrirá un sentimiento de camaradería, hermandad o espíritu de cuerpo. Para ese microcosmos, él es una persona importante. Alguien en quienes los otros confían y están dispuestos a que su vida pueda depender de él y sus acciones.

En definitiva, reclutar, instruir, mantener y licenciar tropas y reinsertarlas en la vida civil, sigue siendo hoy un tema central en los Ejércitos en general y lo es también en el contexto de nuestra región. Sin soldados los Ejércitos son estructuras vacías, carentes de los operadores necesarios para llevar adelante su misión. En el contexto de Argentina, un país donde en general los problemas de la defensa nacional están relegados o directamente son objeto de estudio de grupos más que reducidos, en modo alguno hace que la problemática descrita sea ajena. Y esto porque creemos que esa irrelevancia política de la temática no impide que se manifieste entre nosotros la dificultad de disponer de una herramienta militar en condiciones de poder mínimamente desarrollar una disuasión creíble en el marco de la actual visión que la política tienen sobre la defensa nacional en el país. Estudiar el reclutamiento para el Ejército es una manera, pues, de acercar herramientas académicas al necesario debate sobre la defensa nacional que la Argentina se debe, si no desea renunciar a contar con una mínima capacidad de ejercer su derecho a decir no en alguna oportunidad.

### **Concepción del soldado en la Ley de Servicio Militar Voluntario**

El asesinato del soldado concripto Omar Carrasco en marzo de 1994 mientras realizaba el servicio militar obligatorio en dependencias del Grupo de Artillería 161 en la localidad de Zapala, provincia de Neuquén, fue el hecho social catalizador de un ya extendido debate dado entre la dirigencia política y en diferentes sectores de la sociedad civil a favor de la eliminación o la suspensión de este sistema de reclutamiento. Desde la apertura democrática de diciembre de 1983 los partidos políticos habían elaborado

diferentes proyectos de ley y desde el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas habían surgido iniciativas tendientes a implementar un sistema de soldados voluntarios o uno mixto basado en voluntarios y complementariamente con conscriptos.

La Ley 24.429 de Servicio Militar Voluntario fue aprobada el 14 de diciembre de 1994, promulgada el 5 de enero de 1995, publicada en el Boletín Oficial el 10 de enero y reglamentada por el decreto 978 del 6 de julio de 1995, publicado en el Boletín Oficial el 12 de julio de ese año. Derogó la Ley-Decreto 17.531 de Servicio Militar, sancionada por el Poder Ejecutivo Nacional durante el gobierno de facto del General Juan Carlos Onganía, el 13 de noviembre de 1967 y publicada en el Boletín Oficial el 16 de noviembre.

La nueva ley definió el servicio militar voluntario como “la prestación que efectúa por propia decisión los argentinos varones y mujeres, nativos, por opción o ciudadanos naturalizados, con la finalidad de contribuir a la defensa nacional”. Afirmaba con ello dos rasgos fundamentales de la nueva concepción del soldado: primero, que se enlistaba por decisión libre y propia y no como un deber ciudadano, tal lo establecido en el sistema de conscripción precedente; segundo, que comprendía hombres y mujeres, siendo que el sistema anterior sólo incluía a los primeros. La incorporación de las mujeres como soldados voluntarios completaba un proceso por el cual se sumaron parcialmente como personal del cuerpo comando en el cuadro de suboficiales a principios de la década de 1980, al cuadro de oficiales en la década de 1990, y finalmente a todas las armas/especialidades cuando en 2012 se habilitó su ingreso como oficiales de Infantería y Caballería del Ejército.

¿Cuáles eran los derechos y deberes de los ciudadanos soldados voluntarios? La ley comenzaba su articulado destacando el marco general de los derechos del soldado voluntario; un énfasis que resultaba de las críticas sociales formuladas contra los tratos degradantes y la privación tácita de derechos humanos elementales que en diversas situaciones habían percibido y experimentado los soldados conscriptos. Como no se dispone de una historia social del sistema de conscripción en las Fuerzas Armadas Argentinas durante el siglo XX, no estamos en condiciones de determinar cuán generalizadas eran esas percepciones y experiencias de los soldados en ese sistema de

reclutamiento. No obstante ello, la prensa de circulación nacional y el debate político daban cuenta desde 1983 de las críticas sociales planteadas contra este sistema, las cuales bien pueden ser sintetizadas en el recurso al término con que se designaba a los conscriptos, “colimba”, un acrónimo que refería al soldado como un sujeto empleado para cumplir tareas extra-militares que, en ocasiones, hacían en beneficio personal de sus superiores. Por ello la Ley consignaba que:

“Los derechos que resguardan la dignidad humana, reconocidos, adheridos y practicados por nuestro país, constituyen la base fundamental de dictado y ordenamiento para las normas particulares de procedimiento, que deberán ser respetados y en su omisión exigidos por todos los ciudadanos. Las leyes, reglamentos militares y convenios internacionales aceptados, que regirán las actividades y comportamientos humanos en el ámbito de las fuerzas armadas, comprenderán y asegurarán los resguardos necesarios a los ciudadanos que presten servicios en el Sistema Nacional de Defensa así como también a los objetivos y fines que sean pertinentes con los intereses supremos de la Nación” (artículo 2).

De este modo se determinaba que la condición del soldado voluntario no podía tenerse –ni en la norma ni en los hechos- como propia de una situación de liminalidad social al margen de los derechos de los ciudadanos argentinos. Y sostenía taxativamente que a los soldados voluntarios no podían serles encomendadas “tareas ajenas al servicio”, siendo estas últimas sólo aquellas comprendidas en “actividades tácticas, técnicas y logísticas, así como administrativas y aquellas necesarias para el mantenimiento y funcionamiento cotidiano de las unidades, para lo que recibirían la educación e instrucción que se establezca en la reglamentación”. Asimismo el resguardo de los derechos de ciudadanía que asistían al soldado voluntario, no debía colisionar con el orden, jerarquía y disciplina militar en el cumplimiento de las misiones propias del servicio, ya que: “estarán obligados al cumplimiento estricto de las leyes y reglamentos militares vigentes y obedecerán las órdenes de sus superiores jerárquicos, que se impartirán conforme a las actividades propias del ámbito institucional específico donde se encuentren incorporados”. Y, al igual que el personal de cuadros de oficiales y suboficiales, el soldado voluntario debía “respetar el principio de neutralidad política de

las Fuerzas Armadas” y “se abstendrá de realizar actividades políticas o sindicales”, ejerciendo asimismo “el derecho a voto de acuerdo a lo que determine la Ley Nacional Electoral”. Es en estas cuestiones que los derechos de ciudadanía del soldado voluntario, como la de cualquier militar argentino, quedaban restringidos conforme a su estado militar, el cual fue delimitado –por el decreto 978 de 1995- desde que la tropa voluntaria se incorporaba al curso de admisión hasta que era dada de baja del servicio.

¿Quiénes podían ser soldados voluntarios? Debían ser ciudadanos argentinos nativos, por opción o naturalizados, varones o mujeres. Debían ser solteros, entre 18 y 24 años de edad o con autorización de sus padres o representante legal en caso de ser menores, cumpliendo las condiciones de educación (nivel primario completo) y aptitudes psicofísicas establecidas por reglamentación, así como los cursos y pruebas de ingreso requeridos por cada fuerza. No pudiendo postular personas con antecedentes penales o policiales. El decreto reglamentario 978 de 1995 precisó que los soldados voluntarios no podían tener hijos ni personas legalmente a cargo. Pero durante la gestión de la Ministra de Defensa Nilda Garré (de diciembre de 2005 a diciembre de 2010) se identificó como problemática esta restricción en el acceso a quien tuviera hijos u otras personas legalmente a cargo. Se entendía que dicha disposición discriminaba a las mujeres y/o negaba situaciones de hecho de hombres o mujeres con hijos. A tal efecto, el Decreto 1.647 del año 2006 derogó esas restricciones. Debe aclararse que la habilitación para la postulación de aquellos que tuvieran hijos o personas legalmente a cargo, no implicaba la admisión de personas casadas; de allí que sólo podían postular solteros.

También en relación con la exigencia de estudios aprobados, las directivas de incorporación de los soldados voluntarios enfatizaron el cumplimiento del requisito de los estudios secundarios completos, fundamentalmente, desde la sanción de la Ley 26.206 de Educación Nacional (2006) que definió ese nivel educativo como obligatorio. Pero en el proceso de aplicación el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas habilitaron una exigencia menor: poseer estudios primarios completos, asumiendo el compromiso de ofrecer condiciones a los soldados voluntarios para que completen sus estudios secundarios en el período de prestación militar.

¿Por cuánto tiempo podía desempeñarse un ciudadano como soldado voluntario? La reglamentación de la ley prescribió que tras la realización del curso de admisión (de unas ocho semanas de duración) serían dados de alta “en comisión”. Inicialmente firmaban un compromiso de desempeño por dos años durante los cuales revistan con el grado de voluntario segundo o equivalente. A su término era dado de baja, pudiendo renovarse el compromiso por un nuevo período en caso de estado de guerra o de conflicto inminente, o bien mediante su solicitud del postulante y la aprobación de la autoridad competente en la Fuerza. No obstante, la prestación del servicio voluntario caducaba indefectiblemente a los 28 años. Aquellos soldados voluntarios que deseaban incorporarse como personal de cuadros podían postular para realizar en la Escuela de Suboficiales del Ejército el curso de “cabos artículo 11”, es decir, de aquellos que provienen de la tropa, efectuando el Curso de Formación Elemental de cuatro meses.

¿Qué beneficios percibían los soldados voluntarios? La Ley definía que en el cumplimiento de sus tareas recibirían “capacitación, educación e instrucción para desempeñarse dentro del Sistema de Defensa Nacional” y una “retribución” establecida por el Poder Ejecutivo de la Nación. Más específicamente: a) una retribución mensual y cobertura asistencia; b) condiciones preferenciales y puntaje adicional para el ingreso a la administración pública nacional, el Poder Judicial y Legislativo Nacional, y la adquisición de viviendas en planes sociales; c) beneficios y ventajas reglamentadas para el ingreso a las fuerzas de seguridad, policiales y servicio penitenciario; d) certificación de capacitaciones laborales cuando hayan sido capacitados en oficios y tareas de aplicación civil; e) facilidades de ingreso a los institutos educativos militares; f) acreditación de los años de servicio como antigüedad a los fines de su jubilación. También se les asignaba obra social y seguro de vida obligatorio. El decreto 978 reglamentó que la retribución mensual percibida por el soldado voluntario se liquidaría desde su ingreso al curso de admisión hasta su baja del servicio, correspondiéndole un haber mensual, suplementos generales y particulares, compensaciones para los grados de voluntarios de segunda o de primera o equivalentes, conforme a la Ley de Personal Militar 19.101 y su reglamentación.

¿Cómo se distribuían las responsabilidades entre el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas en la gestión del sistema? La cantidad anual de soldados voluntarios a incorporar y el cupo para cada Fuerza Armada eran competencia del Presidente de la Nación a propuesta del Ministerio de Defensa; en tanto el planeamiento, dirección y coordinación del sistema sería responsabilidad de este Ministerio. Las Fuerzas Armadas eran responsables de la instrucción militar de los soldados, su capacitación en actividades tácticas, técnicas y administrativas del servicio. Las autoridades competentes podían requerir a organismos estatales nacionales, provinciales y municipales y a instituciones privadas informaciones de carácter estrictamente confidencial de los aspirantes a soldados voluntarios, exceptuando aquellas asociadas con “aspectos políticos, ideológicos o religiosos relativos a la legítima participación de los ciudadanos en asociaciones políticas, sindicales, estudiantiles y de culto”.

¿Por qué el sistema de conscripción obligatoria fue suspendido y no derogado en la Argentina? Porque la Ley definió que en caso de no cubrirse los cupos de soldados voluntarios el Poder Ejecutivo podía “convocar, en los términos establecidos por la ley 17.531 [de Servicio Militar], a los ciudadanos que en el año de la prestación cumplan 18 años de edad y por un período que no podrá exceder de un año”. Para ello se requería autorización del Congreso Nacional, en tanto que los ciudadanos convocados que debían prestar servicio militar en estas circunstancias tendrían los mismos derechos y obligaciones que los soldados voluntarios. Asimismo se especificó que los ciudadanos que “se consideren impedidos en razón de profesar profundas convicciones religiosas, filosóficas o morales, opuestas en toda circunstancia al uso personal de armas o a la integración de cuerpos militares”, debían cumplir con el “servicio social sustitutorio”.

¿En qué consistía este servicio social sustitutorio? Suponía la realización de “actividades de utilidad pública” tales como: a) protección y defensa civil; b) servicios sanitarios, educativos y sociales; c) conservación del medio ambiente, mejora del medio rural y protección de la naturaleza. La gestión de este servicio quedaría a cargo de los Ministerios nacionales con competencia en esas temáticas. Quienes lo efectuaran lo harían de modo exclusivo por el período de prestación, por ende, no podían “realizar actividad pública o privada alguna ajena al aludido servicio”, ni “ejercer actividad

política o sindical alguna sino fuera de las horas y lugares donde cumplan el referido servicio”. Como en el caso del servicio militar se prescribía que: “El ejercicio del derecho de huelga es incompatible con las obligaciones emergentes del mismo”. En caso de guerra o conflicto armado, esas tareas estarían directamente relacionadas con actividades de protección y defensa civil.

**Evolución cuantitativa de la tropa desde la década de 1970 e incorporación de los soldados voluntarios al Ejército Argentino en el siglo XXI**

El Teniente General Martín Balza, Comandante en Jefe del Ejército, presidió el 9 de mayo de 1995 en el Regimiento de Patricios en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la ceremonia en la cual se despidió a los últimos soldados conscriptos de la clase 1975 y se dio recibida a los miembros de la primera camada de soldados voluntarios. En la primera convocatoria postularon al Ejército 34.252 jóvenes e ingresaron 20.054 ¿Cuál había sido la evolución cuantitativa histórica del reclutamiento para la tropa del Ejército?

Cuadro 1. Cantidad Soldados Ejército Argentino entre 1973 y 2010.<sup>3</sup>

Año	Nº Soldados						
1973	59.664	1981	73.863	1991	Sin datos	2001	13.017
1974	64.327	1982	72.643	1992	9.924	2002	15.518
1975	68.205	1983	72.473	1993	13.413	2003	15.834

<sup>3</sup> Cuadro de elaboración propia construido con arreglo a información provista para el período 1973-1982 por Néstor Cruces (1993) sobre la base de datos del Estado Mayor General del Ejército publicados en el diario *La Nación* el 25/05/1992; e información del *Libro Blanco de la Defensa* de 2010 para los años 1983-2010, sobre base de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas. Cabe señalar que existe una diferencia de aproximadamente 10 mil soldados menos entre los datos consignados por Cruces respecto de los del *Libro Blanco*. Por tratarse de datos de una publicación oficial y más reciente nos hemos inclinado por esta última información para los años en que se disponen dos fuentes. Por último, en el año 1991 el Ministerio de Defensa no proveyó información para el *Libro Blanco*; en ese año Cruces contabiliza 9.789 soldados voluntarios.

1976	66.949	1984	72.886	1994	20.000	2004	14.790
1977	68.216	1985	61.589	1995	15.848	2005	15.956
1978	71.831	1986	36.358	1996	15.000	2006	15.371
1979	71.033	1987	25.328	1997	15.000	2007	14.709
1980	73.108	1988	29.000	1998	15.000	2008	15.017
		1989	29.060	1999	14.214	2009	18.946
		1990	29.060	2000	14.081	2010	17.418

Si comparamos los datos cuantitativos correspondientes a la evolución de la tropa desde el sistema de conscripción en la década de 1970 hasta 2010, considerando la incorporación de soldados voluntarios desde 1995, podemos constatar algunas tendencias:

1. Un incremento progresivo de la tropa –con algunas oscilaciones- desde un piso de 59.664 soldados conscriptos de 1973 hasta los 72.886 en 1984. Es un período en el cual el Ejército dispone de poder y una considerable autonomía en la decisión del reclutamiento de soldados conscriptos, tanto durante los gobiernos democráticos de los años 1973-1976 como en los gobiernos de facto del autodenominado “Proceso de reorganización nacional” de 1976-1983. Nótese que el reclutamiento de conscriptos en 1978 –año del conflicto con Chile- supuso un aumento significativo de 3.615 hombres respecto del año anterior; en cambio en 1982 –con la Guerra de Malvinas- se incorporaron 1.220 soldados conscriptos menos que en 1981, de allí que haya sido preciso convocar urgentemente la clase anteriormente reclutada y que había sido dada de baja.
2. Contrariamente, en los comienzos de la transición democrática se reconoce una tendencia a la disminución de la tropa, que fue contemporánea con la

depreciación del poder político y legitimidad social de las Fuerzas Armadas en el período de la post Guerra de Malvinas, comprendiendo una etapa de marcada retracción del número de soldados conscriptos desde un piso de 72.886 en 1984 a los 25.328 incorporados en 1987; un 34,75 por ciento menos.

3. Luego se observa una leve recuperación en los años 1988 a 1990, cuando se estabilizó el número de soldados conscriptos en unos 29.000 o 29.060. Los años 1987 a 1990 constituyen un período de crisis en el Ejército –y más ampliamente de la institucionalidad democrática- planteada por los denominados “levantamientos carapintada” ocurridos entre abril de 1987 y diciembre de 1990.
4. Se presenta seguidamente un recorte abrupto a unos 9.924 soldados conscriptos en 1992 y un leve repunte en los dos años siguientes con 13.413 y 20.000, respectivamente. Se estima que por entonces sólo un 7% de los jóvenes varones de la clase efectuaban el servicio militar obligatorio (contra los 2/3 de la clase que presupone los realizaban en las décadas pasadas).
5. Y, finalmente, la implementación del sistema de soldados voluntarios impuso una drástica reducción de la tropa del Ejército, comenzando en 1995 con una incorporación de 15.848, que permanece relativamente estable en esa cantidad hasta alcanzar un aumento con los 18.946 de 2009 y 17.418 de 2010. Es importante tener en cuenta cuando se considera el número total anual de soldados voluntarios que las altas y bajas producidas en la tropa bajo este sistema son importantes, toda vez que pueden solicitar sin restricciones la baja del servicio.

Analizando las relaciones proporcionales existentes en el tiempo al interior del Ejército entre el total de oficiales, suboficiales y soldados (conscriptos y voluntarios), es posible determinar cuál ha sido la configuración de la estructura orgánica de la Fuerza en las últimas tres décadas, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Cuadro N°2. Cantidad de Oficiales por Suboficiales y Cantidad de soldados por Suboficiales en el Ejército entre 1983 y 2010.<sup>4</sup>

Año	N° Suboficiales por Oficial	N° Soldados por Suboficial	Año	N° Suboficiales por Oficial	N° Soldados por Suboficial	Año	N° Suboficiales por Oficial	N° Soldados por Suboficial
1983	3,44	3,05	1991	3,91	Sin datos	2001	4,18	0,65
1984	4,16	2,55	1992	3,96	0,42	2002	4,02	0,73
1985	4,19	2,33	1993	4,08	0,57	2003	3,84	0,77
1986	3,94	1,48	1994	4,11	0,85	2004	3,96	0,69
1987	4,00	1,04	1995	4,06	0,72	2005	3,99	0,73
1988	3,83	1,27	1996	3,95	0,70	2006	3,91	0,73
1989	3,88	1,27	1997	3,91	0,73	2007	3,82	0,70
1990	3,86	1,23	1998	3,89	0,72	2008	3,77	0,72
			1999	4,42	0,71	2009	3,78	0,88
			2000	3,93	0,70	2010	3,59	0,84

Antes de conocer estos datos pensábamos que el Ejército Argentino había evolucionado de un diseño inicial en la década de 1970 propia de los ejércitos de masas del la segunda posguerra en el siglo XX a una configuración de una organización militar profesionalizada aunque distorsionada por la escases de soldados voluntarios. Sin embargo, si tomamos como referencia los 72.473 soldados conscriptos de 1983 (una cantidad elevada acorde con los aumentos producidos de forma casi sostenida desde 1973) y observamos la relación proporcional para ese año entre oficiales/suboficiales (3,44 suboficiales por oficial) y suboficiales/soldados (3,05 soldados por suboficial), constatamos que esa proporción está muy lejos la relación normal que expresada en las tradicionales organizaciones piramidales castrenses de masas de los países centrales y

<sup>4</sup> Cuadro de elaboración propia sobre la base de información del *Libro Blanco de la Defensa Argentina* de 2010.

periféricos del período posterior a 1945. Asimismo, resulta más que elocuente constatar la persistencia de una irracional tendencia a disponer de menos tropa que suboficiales desplegada durante todo el período de implementación del servicio militar voluntario. Tanto sea para constatar que las proporciones correspondientes al período del sistema de conscripción como a las de voluntarios no se adecuan con los parámetros de distribución razonable en las organizaciones de masas o profesionales contemporáneas, presentamos el siguiente cuadro comparativo de su distribución en los Ejércitos de la región suramericana:

Cuadro 3. Cantidad y relaciones cuantitativas entre oficiales/suboficiales/soldados en Argentina y otros países de América del Sur en 2010.<sup>5</sup>

	Nº Oficiales	Nº Suboficiales	Nº Soldados	Nº Suboficiales por Oficial	Nº de Soldados por Oficial	Nº de Soldados por Suboficial
Brasil	26.108	51.191	144.913	1,96	5,55	2,83
Bolivia	2.883	4.392	21.218	1,52	7,35	4,83
Chile	3.825	16.933	14.793	4,42	3,86	0,87
Colombia	8.927	31.544	186.073	3,53	20,84	5,89
Uruguay	1.587	1.943	12.579	1,22	7,92	6,47
Argentina	5.747	20.674	17.418	3,59	3,03	0,84

Una distribución normalizada de esas relaciones entre cantidad de oficiales/suboficiales / soldados en una organización militar terrestres contemporánea es aquella existente en la actualidad en los casos de Colombia (con Ejército muy operativo en el combate con la guerrilla y el narcotráfico) o los de Bolivia y Uruguay (Brasil en estos años se encuentra en proceso de recomposición de esa relación).

<sup>5</sup> Cuadro de elaboración propia con información del Libro Blanco de la Defensa Argentina (2010); en tanto que la de otros países fue extraída del *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe* 2010 de RESDAL.

El Ejército históricamente ha poseído una cantidad absoluta y relativa considerablemente superior de soldados conscriptos y soldados voluntarios respecto de la Armada y la Fuerza Aérea, disponiendo de alrededor de un 70% del total reclutado en 1973 con el sistema de conscripción y consolidándose en un 80% con el sistema de voluntarios implementado desde 1995.<sup>6</sup>

Cuadro 4. Porcentaje distribución de soldados entre las Fuerzas Armadas Argentinas y cantidades totales de conscriptos o voluntarios desde 1973 hasta 2010.<sup>7</sup>

Año	%Ejército	%Arma da	%Fuerz a Aérea	Cantidad total	Año	%Ejérci to	%Arm ada	%Fue rza Aérea	Cantida d total
1973	70,80	20,53	8,66	84.264	1992	66,95	20,90	12,14	14.823
1974	71,35	20,52	8,12	90.147	1993	74,18	18,92	6,89	18.081
1975	70,73	19,37	9,88	96.422	1994	79,18	14,21	5,89	25.035
1976	68,07	20,08	9,80	98.345	1995	73,50	22,41	4,07	21.559
1977	69,77	20,79	9,42	97.760	1996	74,51	22,12	3,37	20.131
1978	70,99	20,11	8,89	101.181	1997	76,47	17,91	5,60	19.613
1979	70,79	16,94	12,25	100.333	1998	81,62	12,15	6,21	18.377
1980	71,95	16,73	11,31	101.608	1999	80,11	11,83	8,04	17.742
1981	71,41	17,88	10,69	103.423	2000	79,13	12,82	8,03	17.793
1982	73,27	15,43	11,29	99.143	2001	79,05	13,56	7,38	17.352

<sup>6</sup> No es un tema que desarrollaremos en este trabajo, pero cabe destacar que la reducción absoluta de la cantidad de soldados y marineros por debajo de lo normal para la cobertura de las estructuras orgánicas de las Fuerzas Armadas, ha redundado en la asignación de tareas que debieran cumplir los soldados en los suboficiales subalternos.

<sup>7</sup> Cuadro de elaboración propia con arreglo a información provista para el período 1973-1982 por Néstor Cruces (1993) sobre la base de datos del Estado Mayor General del Ejército publicados en el diario *La Nación* el 25/05/1992; e información del *Libro Blanco de la Defensa* de 2010 para los años 1983-2010. Existen algunas diferencias entre la información provista por una y otra fuente, por ello, optamos por consignar desde 1983 exclusivamente los datos provistos por el *Libro Blanco de la Defensa Argentina* de 2010. Es importante señalar con relación a este cuadro que la Armada hasta 1994 disponía una importante cantidad de marineros voluntarios que no eran conscriptos, por ello no ha sido consignado el número total de conscriptos de esta Fuerza en ese período.

1983	71,93	17,64	10,42	100.754	2002	81,93	11,27	6,79	18.939
1984	81,19	9,52	9,28	89.768	2003	79,83	12,98	7,18	19.834
1985	83,14	7,40	9,45	74.072	2004	80,22	12,75	7,01	18.436
1986	74,53	10,89	14,57	48.781	2005	79,30	12,84	7,82	20.119
1987	68,21	14,96	16,82	37.132	2006	75,62	14,28	10,09	20.326
1988	71,13	14,38	12,48	40.767	2007	78,00	12,90	9,08	18.857
1989	65,78	19,83	14,37	44.172	2008	77,29	13,27	9,42	19.427
1990	69,51	18,31	12,17	41.806	2009	80,54	11,62	7,83	23.523
1991	-	-	-	-	2010	80,17	12,69	7,13	21.725

Como hemos mencionado anteriormente, no debe perderse de vista que con la suspensión del sistema de conscripción en 1994, las mujeres fueron habilitadas legalmente para integrarse como soldados voluntarios desde 1995. De acuerdo con datos del Ministerio de Defensa de 2007 había en las Fuerzas Armadas 18.313 soldados voluntarios: 14.831 (12.975 varones y 1.856 mujeres) en el Ejército, 1.747 (1.706 hombres y 41 mujeres) Armada y 1.735 Fuerza Aérea (1.302 hombres y 433 mujeres).<sup>8</sup> Esto determina una distribución de hombres y mujeres del 87,48% y 12,51%, del 97,65% y 2,34%, del 75,04% y 24,95%, respectivamente en cada una de esas Fuerzas. Asimismo, considerando sólo datos del Ejército para el año 2009, de los 6.074 soldados incorporados, 5.276 fueron varones (86,86%) y 748 mujeres (12,31%).<sup>9</sup> Teniendo en cuenta que ese año había 18.946 soldados en esa Fuerza, podemos determinar que se incorporó un 35% de nuevos soldados.

Ahora bien, considerando el total de la población masculina y femenina del país ¿Cuál ha sido la participación de ciudadanos en la prestación del servicio militar (obligatorio o voluntario) y cuántos han sido los ciudadanos incorporados como

<sup>8</sup> Información correspondiente a un *Resumen Ejecutivo* de 2007 del Ministerio de Defensa. Los datos que se consignan no coinciden con los citados en el *Libro Blanco de la Defensa Argentina* de 2010. Hay en total 544 soldados voluntarios menos (122 menos en Ejército, 185 menos en Fuerza Aérea y 687 más en la Armada).

<sup>9</sup> Ese año 2009 postularon al Ejército 9.038 varones y 2.711 mujeres. Esta información fue tomada del *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe* 2010 de RESDAL.

personal de cuadros de oficiales y suboficiales a las Fuerzas Armadas entre la década de 1980 y la primera del siglo XXI?<sup>10</sup>

Cuadro 5. Total población masculina y femenina de la Argentina e integrantes de las Fuerzas Armadas años 1980, 1991, 2001 y 2010.<sup>11</sup>

Año	Total población argentina	Total población masculina	Total población femenina	Total Soldados FFAA	Total Oficiales FFAA	Total Suboficiales FFAA	Total FFAA
1980	27.947.446	13.755.983	14.191.463	100.754	12.442	48.293	161.489
1991	32.615.528	15.937.980	16.677.548	101.608	11.588	45.514	158.710
2001	37.156.195	18.201.249	18.954.946	17.752	9.481	46.841	74.074
2010	40.518.951	19.846.671	20.672.280	21.725	10.673	48.391	80.789

La participación de los soldados conscriptos respecto de la población total argentina en los años 1980, 1991, 2001 y 2010 era, respectivamente, de un 0,36%, 0,31%, 0,04% y 0,05%. Si afinamos nuestro análisis y comparamos soldados conscriptos exclusivamente respecto de la población masculina para los años 1980 y 1991 -cuando no se había implementado el sistema de soldados voluntarios- reconoceremos un leve incremento del 0,73% y 0,63% que, sin embargo, no constituye

<sup>10</sup> Dicha apreciación ofrece elementos para comprender en este período histórico aquello que los estudios sobre Fuerzas Armadas y Sociedad y los de historia social de la guerra definen como el grado de militarización de una sociedad o de ciudadanos en armas. Procuraremos responder a esta cuestión, no obstante, entendiendo que esa militarización, en un sentido más amplio, también es el resultado del poder político que detentan las Fuerzas Armadas en un determinado período y sobre ciertos grupos políticos y sociales, así como sus capacidades institucionales y económicas como organizaciones estatales.

<sup>11</sup> Cuadro de elaboración propia con base a la información de las siguientes fuentes. La información de los censos de población argentina (total, masculina y femenina) ha sido tomada del Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC). [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar). Consultado en línea el 27 de febrero de 2014. En cuanto a la información sobre soldados, para el año 1980 nos hemos servido de datos provistos por Néstor Cruces (1993) y para oficiales, suboficiales y soldados recurrimos a los años 1983 (pues no contamos con información completa de 1980), 1990 (no se dispone información de conscriptos en 1991), 2001 y 2010 del *Libro Blanco de la Defensa Argentina* de 2010.

un indicador sustantivo de la incorporación y movilización en las organizaciones militares de los ciudadanos de 18 años.<sup>12</sup>

Asimismo la cantidad de ciudadanos incorporados en las Fuerzas Armadas como personal de cuadros o como soldados o marineros expresa niveles relativamente bajos de militarización de la población hasta la década de 1990 –de 0,57% en 1980 y 0,48% en 1991- e ínfimos en el siglo XXI –de 0,19% en 2001 y 0,19% en 2010. La comparación con otros países de América del Sur puede ser de interés para comprender el bajo peso específico de la población argentina incorporada a las Fuerzas Armadas en presente. Si tomamos como referencia el año 2010 la proporción de ciudadanos incorporados como oficiales, suboficiales o soldados en las Fuerzas Armadas respecto de la población total del Brasil es aproximadamente del 1,65%, Uruguay del 0,72%, Colombia del 0,56%, Venezuela del 0,39%, Bolivia del 0,37%, Chile del 0,35%, Ecuador 0,24% y Argentina posee la participación menor con 0,19% junto con Paraguay con 0,18%.<sup>13</sup>

### **Campañas de reclutamiento y proceso de incorporación de soldados voluntarios**

Actualmente el Ejército dispone de centros de reclutamiento en diferentes localidades del país: Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Campo de Mayo, Tandil y Bahía Blanca (Provincia de Buenos Aires), Córdoba (Córdoba), Salta (Salta), Paraná (Entre Ríos), Curuzú Cuatiá (Corrientes), Posadas (Misiones), Santa Rosa (La Pampa), Mendoza (Mendoza), Neuquén (Neuquén), Comodoro Rivadavia (Chubut) y Río Gallegos (Santa Cruz). En su mayoría los centros tienen su sede en un Comando de

---

<sup>12</sup> ¿Cuántos varones jóvenes de una clase realizaban el servicio militar obligatorio en los últimos años de su aplicación? Si tomamos como referencia la intervención del ex-Ministro de Defensa y diputado nacional por la Capital Federal, Antonio Erman González en el debate por la Ley de Servicio Militar Voluntario, una clase tenía por entonces unos 300.000 jóvenes, en consecuencia, en 1980 o en 1991 aproximadamente un tercio de esa población se incorporaba como conscriptos (Diario de Sesiones Cámara Diputados 14/09/94:2205). Comparando esta estimación con el número de ciudadanos de una clase reclutados en un año se puede suponer que el servicio militar obligatorio en las décadas de 1970 y 1980 estaba muy lejos de ser “universal”.

<sup>13</sup> Para el total de miembros de las Fuerzas Armadas de los países mencionados tomamos como referencia los datos provistos por el *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe 2010* de RESDAL.

Brigada o División y los Núcleos de Instrucción Básica para los soldados voluntarios funcionan en unidades militares operativas de las mismas.<sup>14</sup>

Una revisión de noticias publicadas en la prensa escrita y electrónica correspondiente a ciudades capitales y localidades del interior de las provincias de la Argentina, nos permitirá ofrecer una primera aproximación al modo en que el Ejército presenta las campañas de reclutamiento de soldados voluntarios y cómo opera su incorporación a la Fuerza.

En la ciudad de Saladillo en el centro de la provincia de Buenos Aires, un distrito municipal de fuerte perfil agropecuario y con una población de unos 26 mil habitantes, el Ejército difundió en los medios de prensa locales y a través de la Municipalidad la campaña de reclutamiento del año 2012 para incorporar soldados voluntarios en la unidad militar de la cercana ciudad de Azul:

“Se invita a inscribirse para el proceso de selección, a jóvenes de ambos sexos, entre 18 y 24 años, solteros con o sin hijos, argentinos nativos o por opción y con noveno año de EGB aprobado. El soldado percibe un sueldo mensual promedio que ronda los 4 mil pesos, cuenta con cobertura social, aportes jubilatorios y seguro de vida durante toda su incorporación. Dispone de alojamiento y alimentación, así como el adecuado entrenamiento físico y militar para el cumplimiento de sus actividades. Cuenta también con vacantes para participar en organizaciones militares de paz desplegadas en el marco de Naciones Unidas y continuar en el Ejército, desarrollando su vocación como futuro oficial o suboficial”.<sup>15</sup>

En tanto que en la ciudad bonaerense de Mar del Plata –con unos 660 mil habitantes- el Coronel Jefe de la Agrupación de Artillería Antiaérea 601 de esa localidad destacaba que los soldados voluntarios perciben “un haber mensual”, “si lo desean pueden vivir en la guarnición” y “cuentan con todos los beneficios que les corresponde a quienes trabajan en relación de dependencia”. En relación con las actividades en el servicio decía que “dependen de sus conocimientos y/o habilidades”,

---

<sup>14</sup> De acuerdo con datos del *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe 2010* de RESDAL correspondientes al Ejército en 2009, la distribución regional/provincial de los soldados voluntarios reclutados era la siguiente: Provincia de Buenos Aires 459, Región metropolitana 1.111, Entre Ríos 484, Santa Fe y Corrientes 404, Noreste 278, Noroeste 354, Cuyo 445, La Pampa 357, Neuquén y Río Negro 442, Chubut 271, San Cruz 720.

<sup>15</sup> [www.lasíntesis.com.ar](http://www.lasíntesis.com.ar) 23/03/2012. Consultado en línea el 22 de febrero de 2014.

“algunos cumplen tareas administrativas, otros realizan trabajos de albañilería, pintura, atención de vehículos y otras especialidades. Obviamente, hay un grupo que, al ser destinado a roles de combate, se ocupa de atender los sistemas de armas”. En cuanto a los postulantes que se encontraban realizando estudios de nivel secundario o terciario, señalaba que “si bien tienen que cumplir con un régimen horario, se les facilita la posibilidad que puedan cumplir su estudios”.<sup>16</sup>

Si nos alejamos de la pampeana provincia de Buenos Aires en dirección al territorio patagónico, en la localidad de Villa la Angostura en la provincia de Neuquén reconoceremos que la campaña de 2012 invocaba fines trascendentes –“amar y defender a la patria”- pero también beneficios personales para el soldado:

“[...] garantía de estabilidad laboral, cobertura médica para el titular y su grupo familiar y también la posibilidad de continuar la carrera militar como suboficial u oficial del Ejército. De acuerdo al rendimiento profesional se podrá integrar a las unidades destinadas a cumplir misiones internacionales de mantenimiento de paz, a cargo de Naciones Unidas, en países como Chipre y Haití”.<sup>17</sup>

En este caso se ofrecía explícitamente como un atractivo decisivo que el curso “de adaptación a la vida militar, voluntario y remunerado” era “sin costo para los participantes” y que los postulantes admitidos cumplirían con el servicio en una unidad militar cercana a sus lugares de residencia. Un Coronel a cargo del reclutamiento sistematizaba cuáles eran los beneficios:

“Los soldados voluntarios reciben una remuneración de entre 500 y 600 pesos, lo que representa un ingreso por demás tentador para personas que sólo pueden acreditar estudios primarios. Además, el Ejército satisface, en forma gratuita, todas sus necesidades en materia de alimentación, vivienda, indumentaria y salud. Las autoridades del Comando de Montaña VI destacan que los voluntarios gozan de todos los beneficios de un empleo regular: cobertura sanitaria y social y aportes previsionales. Los voluntarios tienen la posibilidad de elegir su destino –aunque esa elección está sujeta a las vacantes disponibles en cada caso- y, más allá de las actividades comunes que realizan todos los soldados –servicio de guardia, imaginaria y tareas de mantenimiento de instalaciones, vehículos y maquinaria-

---

<sup>16</sup> [www.lacapitalmdp.com](http://www.lacapitalmdp.com). 05/03/2009. Consultado en línea el 22 de febrero de 2014.

<sup>17</sup> [www.angosturainforma.com](http://www.angosturainforma.com) 10/09/2012. Consultado en línea el 22 de febrero de 2014.

tienen la posibilidad de capacitarse y especializarse en numerosos oficios según sus inclinaciones. Por supuesto, los soldados reciben instrucción militar básica común y, además, educación militar específica según en la unidad en la que presten servicios –infantería, caballería, artillería, ingenieros o comunicaciones [...] También pueden terminar sus estudios secundarios en el medio civil o en la órbita misma del Ejército [...] pueden casarse y las mujeres que quedan embarazadas, si ya superaron el curso de admisión, pueden permanecer en la Fuerza, que les brinda todos los cuidados necesarios”.<sup>18</sup>

¿Qué se ofrecía en definitiva a los soldados? Beneficios salariales, educativos, alimentarios y de indumentaria en el trabajo, previsionales, habitacionales, de salud y sociales para él, ella y su familia desde el momento de su incorporación, así como el aprendizaje de oficios que podían ser empleados en el medio civil y una contribución adicional para nada insignificante: la prestación del servicio en unidades militares en las localidades donde residen o en sus proximidades, a fin de no alejarse de sus familias. Además se ofrecían estímulos profesionales como poder desarrollar en el futuro la carrera militar como suboficiales y, eventualmente, su participación en misiones internacionales de paz y ayuda humanitaria.

Ahora bien, aún contando que estos estímulos y beneficios, la incorporación de soldados voluntarios no siempre encontraba suficientes jóvenes interesados como para cumplimentar los requerimientos de tropa. En la provincia de Salta, en el noroeste argentino, en junio de 2013 se publicó una nota en la prensa de la ciudad capital encabezada con el título: “Pedido urgente de postulantes a soldado voluntario”; las postulaciones no eran para cubrir plazas en esa provincia, sino en unidades militares de las lejanas provincias de Córdoba y Buenos Aires donde el reclutamiento de jóvenes encontraba dificultades.<sup>19</sup> Por su parte, Santiago del Estero –una provincial que al igual que otras de Noroeste y Noreste argentino poseía un desarrollo económico y social relativo menor que la región pampeana del centro del país- era una fuerte proveedora de soldados voluntarios para conformar la tropa de unidades de otras regiones. En la prensa

---

<sup>18</sup> [www.lmneuquen.com.ar](http://www.lmneuquen.com.ar) 30/03/2004. Consultado en línea el 22 de febrero de 2014.

<sup>19</sup> [www.informatesalta.com.ar](http://www.informatesalta.com.ar) 09/06/2013. Consultado en línea el 22 de febrero de 2014.

de esta provincia se publicó en 2005 una convocatoria sintética y contundente: “Ofrecen sueldo de 2.100 pesos. Incorporación soldados voluntarios al Ejército”.<sup>20</sup>

Las provincias del Noreste Argentino también aportaban contingentes de soldados voluntarios, con una fuerte presencia de jóvenes residentes en las localidades en que estaban asentados las unidades militares y/o sus comandos o en sus proximidades. Tal era el caso de la provincia de Corrientes, donde en la campaña de incorporación de 2013 se presentaron como postulantes en el Regimiento de Infantería 4 en la localidad de Monte Caseros “casi en su totalidad jóvenes de nuestra ciudad”. El testimonio del comandante de ese regimiento destacaba que el proceso de incorporaciones se efectuaba periódicamente durante el año para reemplazar vacantes producidas por solicitudes de baja de soldados en actividad o por postulación al cuadro del personal permanente del Ejército.<sup>21</sup>

En la provincia de Neuquén, al norte de la Patagonia, en 2012 se presentaban dificultades para encontrar postulantes en los períodos en que la bonanza económica local estimulaba entre jóvenes opciones de empleo en el ámbito civil.<sup>22</sup> El Coronel a cargo del reclutamiento explicaba que:

“Si bien muchos jóvenes llegan al Ejército siguiendo su vocación militar, la mayoría entiende el servicio voluntario como una posibilidad de trabajo. Con la crisis del empleo que vivió el país en los últimos años, el Ejército se convirtió en una interesante opción [...] Pero ahora el escenario ha cambiado. En la región han aumentado las posibilidades de trabajar en otros sectores del mercado y, en consecuencia, el abanico de alternativas es mayor; de manera que resulta lógico que caiga en alguna medida la demanda en el Ejército”.<sup>23</sup>

Un periodista le preguntó si esta tendencia estaba asociada a “razones de índole ideológica”; el militar le respondió que creía que “eso no incide, porque las personas que tienen una consideración muy negativa de las instituciones militares nunca, aún en

---

<sup>20</sup> [www.paginatres.com.ar](http://www.paginatres.com.ar) 22/08/2005. Consultado en línea el 22 de febrero de 2014.

<sup>21</sup> [www.diariobicentenario.com.ar](http://www.diariobicentenario.com.ar) 24/06/2013. Consultado en línea el 22 de febrero de 2014.

<sup>22</sup> [www.rionegro.com.ar](http://www.rionegro.com.ar) 20/05/2012. Consultado en línea el 22 de febrero de 2014.

<sup>23</sup> [www.lmneuquen.com.ar](http://www.lmneuquen.com.ar) 30/03/2004. Consultado en línea el 22 de febrero de 2014.

situaciones de necesidad laboral, considerarían la posibilidad de ingresar al Ejército”.<sup>24</sup> Por ello, el incremento o el descenso en las postulaciones para ingresar como soldados voluntario estaban estrechamente asociados con la evolución del mercado de trabajo, particularmente de sus configuraciones regionales y/o locales.

## **Conclusiones**

En este trabajo hemos querido analizar algunas dimensiones empíricas en torno del proceso que llevó a la Argentina a suspender en 1994 el sistema de conscripción obligatoria y pasar a otro basado en la figura del soldado voluntario.

Destacamos que si bien esa importante transformación en las Fuerzas Armadas y en sus relaciones más amplias con la dirigencia política y la sociedad civil asumieron en este país características específicas, se trató de un proceso inscripto en cambios de más amplia escala en las concepciones acerca de la defensa y de su instrumento militar en Occidente, abierto al menos desde que Estados Unidos propició el sistema de soldados voluntarios en la década de 1970. Dicho énfasis, creemos, permite comprender este proceso en la Argentina desde una perspectiva menos provinciana o menos exclusivamente anclada en sus dimensiones nacionales.

La sanción en 1994 de la Ley de Servicio Militar Voluntario expresó un amplio consenso político en favor de la suspensión del servicio militar obligatorio, y la respuesta a una demanda de importantes sectores de la sociedad civil contraria a la conscripción. Se asistió con ello a una histórica reformulación del concepto de ciudadanía y del soldado y de las relaciones entre las Fuerzas Armadas y la sociedad argentina.

Comprendiendo la evolución cuantitativa del reclutamiento de soldados en el Ejército en particular y en las tres Fuerzas Armadas Argentinas en general, determinamos no sólo algunas tendencias entre 1973 y 2010, sino también que la implementación del sistema de voluntarios reafirmó características ya presentes en las configuraciones de la década de 1970. Por un lado, la desproporción existente en el Ejército en las relaciones entre oficiales, suboficiales y soldados, que no se adecuan a

---

<sup>24</sup> [www.lmneuquen.com.ar](http://www.lmneuquen.com.ar) 30/03/2004. Consultado en línea el 22 de febrero de 2014.

los estándares normales de las fuerzas terrestres contemporáneas occidentales en virtud de la sobreabundancia de los primeros o la insuficiente representación de los últimos. Y, por otro, que el grado de militarización de la sociedad argentina considerado en forma exclusiva a partir de la cantidad de ciudadanos incorporados en las Fuerzas Armadas como soldados, suboficiales u oficiales es significativamente baja, si se la compara con otros países de la región suramericana.

Por último, en una revisión de las campañas de reclutamiento del Ejército destinadas a incorporar soldados voluntarios en los últimos diez años constatamos el fuerte énfasis colocado por el Ejército en la difusión de los beneficios salariales, previsionales, habitacionales, de salud, educativos, de estabilidad laboral y potencial proyección en una carrera militar que se ofrecen a los potenciales candidatos. También que los procesos de incorporación están marcadamente asociados con las tendencias de la demanda de empleo en el mercado de trabajo en los medios civiles a nivel regional y/o local, así como los períodos de permanencia de los soldados en la fuerza y la solicitud de bajas. En este sentido, se observa además que los centros de inscripción y los núcleos de instrucción básica captan las postulaciones de jóvenes varones y en menor medida mujeres principalmente de las ciudades donde se encuentran emplazados aquellos y de las localidades de sus alrededores en la misma provincia u otras vecinas.

### Referências

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (2007). **The All-Volunteer military: Issues and Performance**. Congress of the United States, Washington.

CORBACHO, A. (2004). **Reassessing the Fighting Performance of Conscript Soldiers during the Malvinas/Falklands War**. Universidad del CEMA, Buenos Aires.

COUNCIL OF EUROPE (2009). **Armed Forces and security services: What democratic controls?** Publishing Editions, Strasbourg.

CRUCES, N. (1993). **70 años para siete días**. Planeta, Buenos Aires.

DONADIO, M y TIBILETTI, P. (eds.) (2010). **Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe**. RESDAL, Buenos Aires.

INAL, T. (2013). **Looting and rape in wartime**. University of Pennsylvania Press, Philadelphia.

KARSTEN, P. (1998). **Motivating Soldiers: Morale or Mutiny**. Routledge, Florence.

KHULMANN, J. y CALLAGHAN, J. (2011). **Military and Society in 21<sup>st</sup> Century Europe: A comparative analysis**. Transaction Publishers, Piscataway.

MINISTERIO DE DEFENSA (2010). **Libro Blanco de la Defensa Argentina**. Buenos Aires.

RODRÍGUEZ MOLAS, R. (1983). **Debate nacional: El servicio militar obligatorio**; Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

STRACHAN, H. (ed.) (2000). **The British Army: Manpower and society into the Twenty-First Century**. Frank Cass Publishers, London.

### **Resumen**

En 1994 en la Argentina se aprobó la Ley 24.429 de Servicio Militar Voluntario que reemplazó el sistema de conscripción obligatoria creado en 1901. Su concepción e implementación produjo modificaciones significativas en la definición de las relaciones de los ciudadanos con la defensa nacional y en la organización de las Fuerzas Armadas.

### **Palabras clave**

Ejército Argentino; Servicio Militar Voluntario; Reclutamiento

### **Resumo**

Em 1994 na Argentina foi aprovada a Lei 24.429 de serviço militar voluntário que substituiu o sistema de conscrição obrigatória criado em 1901. Sua concepção e implementação produziram mudanças significativas na definição das relações dos cidadãos com a defesa nacional e na organização das Forças Armadas.

### **Palavras-chave**

Exército Argentino; Serviço Militar Voluntário; Recrutamento

### **Abstract**

In 1994 Argentina approved the Law 24.429 imposing the Voluntary Military Service which replaced the system of compulsory conscription created in 1901. This way to recruit troops produced significant changes in the relationship between citizens and national defense affairs including the organization of the Armed Forces.

### **Keywords**

Argentine Army; Voluntary Military Service; Recruitment



*Artigo Recebido em 5 de maio de 2014.  
Aprovado em 20 de junho de 2014.*

## **ALÉM DO ESPÍRITO DE XANGAI? AS POLÍTICAS EXTERNAS DA RÚSSIA E DA CHINA E O BALANCEAMENTO BRANDO**

Beyond the Shanghai Spirit? The foreign policies of  
Russia and China and soft balancing

*Diego Santos Vieira de Jesus<sup>1</sup>*

### **Introdução**

A Organização de Cooperação de Xangai tem sido tema de discussões acadêmicas, que, em geral, giram em torno das forças que explicam sua criação e desenvolvimento. Weitz (2003, p.57) aponta que os Estados membros da organização – China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão – buscaram intensificar a cooperação que levou à criação e ao desenvolvimento da organização a fim de combaterem grupos terroristas e separatistas que pudessem desestabilizar a Ásia Central. Tal argumento também é sustentado por Rumer (2002, p.61-62), que sinaliza que o interesse maior da Rússia na organização seria o combate à ameaça do radicalismo islâmico. Já Swanström (2004, p.45) argumenta que a Organização de Cooperação de Xangai teve como objetivo primordial a criação de confiança entre os membros e a prevenção de conflitos, cujo sucesso poderia ser atribuído a mudanças nas normas e nos interesses mútuos compartilhados. A organização teria sido responsável por reduções militares na região. Segundo Harris (2005, p.491-492), a organização seria uma estrutura em que Rússia e China estariam balanceando a influência uma da outra e monitorando o poder uma da outra a fim de impedir que uma se tornasse dominante.

---

<sup>1</sup> Doutor em Relações Internacionais e professor da Graduação e da Pós-Graduação lato sensu em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI / PUC-Rio) e da Graduação em Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro (ESPM-RJ). Email: dsvj@puc-rio.br

Para a China, a Organização de Cooperação de Xangai seria um veículo útil na ampliação de sua influência política na Ásia Central a partir da interação constante com as repúblicas centro-asiáticas, ao passo que a Rússia a via como um instrumento útil para monitorar as decisões chinesas.

Zhuangzhi (2004, p.611) argumenta que a Rússia e os Estados da Ásia Central buscaram intensificar a cooperação com a China num esforço de balanceamento do poder dos EUA. Pode-se criticar tal argumento, segundo Lukin (2004, p.34-35), pois os membros da organização mostraram-se interessados na cooperação econômica com os EUA, uma vez que precisam estar integrados num sistema econômico liderado pelos EUA a fim de conquistarem o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, o desenvolvimento de uma aliança contrária aos EUA não seria compatível com os interesses econômicos dos membros da organização. Entretanto, o fato de dependerem economicamente dos EUA não significa que tais Estados não possam desenvolver iniciativas de checagem do exercício do poder norte-americano na sua região e também fora dela. Ainda que as dificuldades da articulação de ações comuns sejam evidentes, a criação e o desenvolvimento de tal organização podem indicar que potências secundárias no sistema estejam começando a tomar medidas para reduzir uma distribuição de poder global que favoreça os EUA. Tais esforços não são de um tipo clássico de balanceamento bruto com a criação de alianças defensivas formais e o desenvolvimento de armas, uma vez que tal tipo de balanceamento pode ser custoso e arriscado. Eles assumem um perfil mais sutil, sendo destinados a constranger, limitar e obstruir ações norte-americanas. A hostilidade sino-russa à predominância dos EUA não conduziu a um esforço concertado de equilíbrio de poder em nível global, ainda que China e Rússia partilhem o objetivo de checagem dessa predominância (KAGAN, 2007).

Os objetivos do artigo são analisar os principais fatores que orientam as políticas externas da Rússia e da China na contemporaneidade e explicar por que ambas decidiram apoiar a criação e o desenvolvimento da Organização de Cooperação de Xangai. Argumento que uma das principais orientações da política externa da Rússia é a busca de contratos exclusivos para as exportações na área energética a preços altos,

além de acordos para o controle russo sobre dutos estratégicos e arranjos de investimento para companhias russas no exterior. Ademais, a Rússia se opôs a políticas ocidentais de democratização nos Estados pós-soviéticos e procurou desenvolver parcerias com líderes de Estados vizinhos estrategicamente importantes na construção de suas áreas de interesse. As principais orientações da política externa da China são a sobrevivência do regime comunista; a consolidação de territórios contestados sob o firme controle chinês e a prevenção de conflitos que criariam obstáculos na busca de modernização econômica. A política externa chinesa opera para uma participação mais ativa do Estado nas instituições internacionais, essencial para a manutenção do crescimento econômico robusto e importante para a estabilidade social e a legitimidade política do Partido Comunista Chinês. Ainda que a convergência de posições entre a China e a Rússia não seja total e que ambas pretendam garantir seus interesses próprios na Ásia Central, a principal força que explica a criação e o desenvolvimento da Organização de Cooperação de Xangai é a implementação de uma estratégia de balanceamento brando por ambas ao poder e à influência regionais e mundiais dos EUA quando ameacem seus objetivos. Porém, nem sempre tal balanceamento mostrou-se bem sucedido em face da dificuldade de Rússia e China em resolver seus problemas de ação coletiva.

Na seção seguinte, apresentarei a perspectiva de Pape (2005) acerca do balanceamento brando ao poder e à influência dos EUA. Nos dois itens seguintes, indicarei os principais elementos que orientam as políticas externas de Rússia e China, respectivamente. Antes de tecer as considerações finais, explicarei a criação e o desenvolvimento da Organização de Cooperação de Xangai.

### **O balanceamento brando ao poder e à influência dos EUA**

Uma das razões pelas quais não se observa um balanceamento tradicional do poder dos EUA é a sua reputação robusta por conta de suas intenções não-agressivas em relação às principais potências e Estados mais fracos além do seu hemisfério. Embora tenham lutado inúmeras guerras, os EUA em geral usaram seu poder para preservar a ordem política estabelecida nas principais regiões do mundo, buscando impedir que

outras potências dominassem em vez de os próprios EUA procurarem a dominação. Pape (2005) argumenta que algumas das principais potências já estão se engajando nos primeiros estágios de um comportamento de balanceamento contra os EUA. No curto prazo, muitas potências pouco provavelmente responderiam com medidas tradicionais de balanceamento bruto, como o incremento das capacidades militares, alianças para o empreendimento da guerra e as transferências de tecnologias militares para os oponentes dos EUA. A confrontação direta é altamente custosa para qualquer Estado específico e muito arriscada para múltiplos Estados operando juntos, pelo menos até que as principais potências estejam confiantes de que os membros de uma coalizão agirão em uníssono. Em vez disso, elas podem adotar estratégias de balanceamento brando, que se referem a ações que não desafiam diretamente o poder militar dos EUA, mas que usam instrumentos não-militares para atrasar, frustrar e minar políticas agressivas e unilaterais, com as instituições internacionais, o aparato econômico e os arranjos diplomáticos. Para o autor, o balanceamento brando poderá se tornar mais intenso se os EUA buscarem uma política de segurança nacional mais agressivamente unilateral. Ainda que o balanceamento brando seja incapaz de impedir que os EUA alcancem objetivos militares específicos no curto prazo, ele pode ampliar os custos do uso do poder, reduzir o número de Estados que poderão cooperar com as iniciativas militares futuras e mudar o equilíbrio de poder econômico (PAPE, 2005, p. 7-10).

Como um líder unipolar, os EUA estão mais seguros que quaisquer outros Estados no mundo, sendo capazes de determinar os resultados de grande parte das controvérsias internacionais, e têm oportunidades significativas de controlar os comportamentos internos e externos de Estados mais fracos no sistema. Porém, tal Estado não está imune à possibilidade de balanceamento por potências secundárias agindo de maneira concertada. Para escapar ao balanceamento, o Estado líder precisa ser mais forte que todas as potências secundárias agindo como membros de uma coalizão para o contrabalanceamento que busque conter o líder unipolar. Num mundo unipolar, o poder extraordinário do Estado líder é uma séria barreira às tentativas de se formar uma coalizão para o contrabalanceamento por dois motivos. Primeiramente, a coalizão teria que incluir a maioria ou possivelmente todas as potências secundárias. Em

segundo lugar, tal coalizão é de difícil coordenação. Como resultado, formar uma coalizão requereria a solução repentina de um difícil problema de ação coletiva no qual algumas potências deveriam confiar umas nas outras e a transferência de responsabilidade de uma para outra poderia ser prejudicial a todas (PAPE, 2005, p.11-12).

O balanceamento contra um líder unipolar não opera de acordo com as regras de outros sistemas de equilíbrio de poder. Em geral, os Estados podem lidar com um Estado expansionista por meio do balanceamento interno – rearmamento ou crescimento econômico acelerado para sustentar um possível rearmamento – ou do balanceamento externo – organização de alianças para contrabalanceamento. Contudo, contra um líder unipolar, o balanceamento interno não é uma opção viável porque nenhum aumento do aparato militar ou da força econômica por somente um Estado é adequado à tarefa. As tentativas de balanceamento interno por um Estado provavelmente conduziria a uma resposta dura por um líder unipolar. Caso fosse feita a opção pelo balanceamento externo, os Estados poderiam enfrentar sérias dificuldades na coordenação de seus esforços. Porém, caso tais Estados optassem pelo balanceamento brando, a questão principal para eles não seria se eles teriam o poder coletivo de conduzir tal balanceamento, mas se eles poderiam resolver seus problemas de ação coletiva e trabalhar juntos para formar uma coalizão para o balanceamento (PAPE, 2005, p.15-16).

As medidas de balanceamento brando não desafiam diretamente a predominância militar de um líder unipolar, mas podem retardar, complicar ou ampliar os custos de uso de tal poder. Instrumentos não-militares como as instituições internacionais, o aparato econômico e interpretações estritas do princípio de neutralidade podem ter um efeito real – ou mesmo indireto – sobre as iniciativas militares de um líder unipolar. Ademais, o balanceamento brando pode estabelecer uma base de cooperação para medidas de balanceamento bruto no futuro. No curto prazo, ele encoraja os Estados a buscar estratégias de balanceamento que são mais efetivas no desenvolvimento de convergência de expectativas do que na oposição do poder militar de um Estado líder. A construção da cooperação com instrumentos não-militares é um meio efetivo para esse fim. Na visão de Pape (2005, p.16-18), se o líder unipolar não

busca agressivamente políticas militares unilaterais, deverá haver pouco balanceamento de quaisquer tipos. Entretanto, se o líder unipolar busca políticas militares unilaterais agressivas que mudem a forma como grande parte das principais potências mundiais veem suas intenções, deve-se esperar primeiramente um balanceamento brando, e, se as políticas agressivas do líder unipolar não forem reduzidas, gradativamente os esforços de balanceamento podem se desenvolver na direção do balanceamento bruto.

Os mecanismos de balanceamento brando incluem a negação de acesso a territórios, a diplomacia enredante, o fortalecimento econômico e a indicação da determinação de se participar numa coalizão para o balanceamento. Quanto ao primeiro, Estados superiores podem se beneficiar do acesso ao território de partes terceiras como áreas de disponibilização de material para forças terrestres ou para trânsito para forças aéreas e navais. A negação de acesso a esse território pode reduzir as perspectivas do Estado superior à conquista da vitória, em especial pelo aumento de problemas logísticos para tal Estado. Já quanto à diplomacia enredante, os Estados podem usar instituições internacionais e manobras diplomáticas *ad hoc* para retardar um plano de um Estado líder para guerra e assim reduzir o elemento surpresa e dar ao lado mais fraco mais tempo para o preparo. Com relação ao fortalecimento econômico, uma forma de atingir efetivamente o balanceamento, pelo menos no longo prazo, seria alterar o poder econômico relativo em favor dos lados mais fracos. Uma forma de se fazer isso são os blocos comerciais regionais que estimulam o crescimento do comércio entre os membros e desviam comércio dos não-membros. Se o Estado superior pode ser excluído dos blocos mais importantes, suas taxas de crescimento podem sofrer com o tempo. Finalmente, se múltiplos Estados podem cooperar repetidamente em alguns dos tipos de medidas apresentados acima, eles podem gradualmente ampliar sua confiança na determinação dos outros de cooperar contra as ambições do líder unipolar. Assim, podem demonstrar determinação de forma a sinalizar seu compromisso de resistir a ambições futuras da potência líder (PAPE, 2005, p.36-37).

De forma distinta a Pape (2005), argumento que, ainda que os EUA adotem uma posição menos agressiva na política internacional, isso não necessariamente reduz a ocorrência de balanceamento brando ao seu poder. Isso se pode observar durante a

administração do presidente Barack Obama, que veio adotando uma grande estratégia de acomodação relacionada ao conceito de “poder inteligente”. Tal conceito denota a habilidade de combinação de recursos de poder bruto e poder brando dependendo de quais deles seriam mais decisivos numa dada situação e destaca a necessidade de um aparato militar forte, mas investe também pesadamente em alianças, parcerias e instituições de todos os níveis a fim de expandir a influência norte-americana e estabelecer a legitimidade das ações dos EUA (NYE JR., 2009). Entretanto, essa grande estratégia não atingiu plenamente os resultados almejados por tal administração em face da cooperação limitada por parte de outras grandes potências, economias emergentes e Estados hostis com os EUA. Para os propósitos desta pesquisa, pode-se indicar que o equilíbrio ideal entre os elementos de poderes bruto e brando imaginado com tal estratégia não é atingido com facilidade pelos EUA em face da maior complexidade dos desafios da política internacional contemporânea, de forma que outros atores como a Rússia e a China identificam a oportunidade de explorar taticamente tal dificuldade a fim de salvaguardar seus interesses em relação aos dos EUA e estenderem sua atuação político-econômica em áreas de interesse, como a Ásia Central.

### **A Rússia**

Desde o fim da década de 1990, a Rússia passou por algumas transformações domésticas e internacionais que sinalizavam seu fortalecimento enquanto grande potência. Após a crise de 1998, a economia russa apresentou crescimento, e o Estado contou com uma moeda relativamente estável. Ademais, o presidente Vladimir Putin colocou-se como um líder dinâmico e um interlocutor com lideranças norte-americanas e europeias. O Kremlin criou uma base forte na Duma, que aprovou legislação importante ao governo, e Putin conseguiu limitar o poder de governantes regionais com uma exigência de maior prestação de contas desses atores ao Kremlin por meio de mudanças na legislação, além de ter marginalizado a oposição política. Em termos das transformações externas, o Estado pôde ampliar suas relações com Estados ocidentais a partir de iniciativas como o estabelecimento do Conselho OTAN-Rússia e a adoção de uma postura crítica moderada em face da denúncia norte-americana do Tratado sobre

Sistemas Antimísseis Balísticos (ABM) e da entrada dos Estados bálticos na OTAN. Ademais, a Rússia se colocou como parceira dos EUA na guerra contra o terrorismo e trabalhou com tal Estado em outras iniciativas, como as conversações das seis partes com a Coreia do Norte, o combate à proliferação de armas de destruição em massa e a eliminação do Talibã no Afeganistão. Ao mesmo tempo, ela também pôde ser influente ao apoiar Estados que procuraram questionar ou minar políticas dos EUA, como ficou claro na venda de armas convencionais e tecnologia nuclear ao Irã. A presença da Rússia pôde dar a líderes na Eurásia opções político-diplomáticas que os tornaram menos suscetíveis à influência norte-americana (RUMER & WALLANDER, 2003/2004, p.61-63).

Cumpram também destacar o papel de liderança da Rússia no setor internacional de energia, no qual ela ocupa a posição de um dos maiores produtores de petróleo e de gás natural. A Europa compra volumes crescentes da Rússia. A energia desponta como um recurso de grande potência porque possibilita a riqueza que sustenta a economia, equilibra o orçamento, financia a defesa nacional e oferece a alavanca na negociação com vizinhos menores. Ademais, a presença russa em instituições internacionais ampliou o peso de seu governo nas questões mundiais. A Rússia ainda é o único Estado com quem os EUA negociam acordos para controle de armas nucleares. A participação no G8 e no G20 dá prestígio na comunidade internacional e no espaço pós-soviético. Ela ainda é um dos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e é dotada de poder de veto, de forma que a cooperação russa é necessária para qualquer esforço dos EUA de aprovar resoluções no CSNU, se os EUA decidirem buscar sanções internacionais para dissuadir Estados como a Coreia do Norte, o Irã ou a Síria. A Rússia veio, assim, desenvolvendo uma política externa mais pragmática, baseada numa perspectiva estratégica de custos e benefícios e no reconhecimento das limitações e das possibilidades de suas ações (RUMER & WALLANDER, 2003/2004, p.63-65).

Entretanto, Rumer & Wallander (2003/2004, p.65-68) argumentam que existe uma grande lacuna entre as aspirações russas e a habilidade da Rússia de ser um dos principais pilares do sistema internacional, pois nem o sucesso econômico recente nem

a liderança vigorosa foram suficientes para compensar as perdas que sofreu. A capacidade de projetar poder militar além da fronteira foi reduzida, e sua habilidade de defender sua integridade territorial e sua soberania foi testada em ocasiões como a guerra da Chechênia. O orçamento de defesa não cobre o que é necessário para recrutar, equipar e manter Forças Armadas modernas. A pesquisa e o desenvolvimento, o equipamento e o treinamento declinaram em face de necessidades mais urgentes, e denúncias de corrupção, roubo e abuso de poder por militares de alto escalão tornaram-se comuns. Torna-se difícil conceber como Forças Armadas pouco treinadas, mal-equipadas e indisciplinadas possam ser parceiros confiáveis em missões militares multinacionais no futuro. Diante disso, é improvável que a Rússia surja como membro de uma coalizão militar potencial hostil aos EUA. É mais provável que desenvolva iniciativas diplomáticas para contrabalançar institucionalmente o poder dos EUA, como na crise envolvendo a guerra do Iraque de 2003. Ademais, apesar do crescimento recente, a economia permanece dependente das exportações de petróleo, gás e outros materiais brutos. Recursos energéticos não são fontes confiáveis de estabilidade e prosperidade no longo prazo, pois os lucros do petróleo, embora tragam prosperidade no curto prazo, reduzem incentivos para modernização da indústria russa e para a introdução de reformas estruturais. Além disso, é questionável a medida em que a Rússia pode sustentar e ampliar sua produção energética, tendo em vista que muitas reservas são encontradas em regiões em que gastos e requerimentos tecnológicos são elevados. A manutenção e a ampliação da produção de petróleo também dependem dos preços globais.

Wallander (2007, p.107-109) argumenta que, apesar das dificuldades, a Rússia hoje procura desenvolver uma política externa mais proativa e estratégica. As negociações energéticas da Rússia com Estados como o Cazaquistão e o Turcomenistão resultaram em contratos exclusivos para as exportações russas na área energética a preços altos, além de acordos para o controle russo sobre dutos estratégicos e arranjos de investimento conjunto para companhias russas no exterior. Desde as Revoluções Coloridas na Geórgia, Ucrânia e Quirguistão em meados da década de 2000, Moscou se opôs a políticas de democratização ocidental nos Estados pós-soviéticos ao desenvolver

parcerias com líderes não-democráticos em Estados vizinhos estrategicamente importantes. Na Europa, Putin buscou a bilateralização das relações da Rússia com Estados-chave, principalmente Alemanha e França, minando a União Europeia como uma força unificada e eliminando qualquer vantagem que Estados europeus poderiam ter tido em insistir numa perspectiva multilateral nas suas relações político-estratégicas com a Rússia. Moscou utilizou sua importância no mercado global de energia para fraturar as políticas comerciais comuns da União Europeia, limitar as vontades de seus vizinhos de buscar relações políticas às quais a Rússia se opõe, criar a base para uma cooperação multifacetada com a China e desenvolver uma alavanca para a entrada russa na economia global como investidor e proprietário.

A natureza do sistema político-econômico autoritário consolidado durante os mandatos de Putin e o contexto da globalização são elementos-chave na explicação das políticas externa e de segurança da Rússia. Na estratégia de inserção internacional da Rússia, o Estado tem um papel central na administração da economia e da sociedade bem como na interação com o mundo externo. A Rússia está engajada com a economia internacional, mas em termos antitéticos ao liberalismo econômico: Moscou usa relações de poder para o benefício econômico e a alavanca econômica para benefício político e resiste à transparência nas suas relações comerciais domésticas e internacionais. Esse elemento acompanha a liderança de Putin e seu interesse nas ordens político-econômicas domésticas dos vizinhos pós-soviéticos. O Estado russo não é totalitário, mas não é uma democracia plenamente estabelecida, tendo em vista que condições para uma democracia – partidos políticos competitivos, mídia independente, eleições livres e justas e prestação de contas governamental – não apenas faltam, como foram sistematicamente desmanteladas. A Rússia é um sistema baseado na centralização, no controle e no domínio de uma elite, que se nutre da riqueza gerada não pela atividade econômica produtiva, mas pela manipulação política da atividade econômica. O autoritarismo patrimonialista é um sistema político baseado na manutenção do poder a fim de criar e distribuir benefícios, e a corrupção é fundamental para o funcionamento do poder político (WALLANDER, 2007, p.109-117).

Um dilema que se coloca para o Kremlin é o fato de que a lógica desse sistema político-econômico doméstico requer isolamento, mas a sustentação do poder requer a riqueza gerada pela participação na globalização, que poderia minar esse sistema. Para lidar com tal dilema, a Rússia busca a extensão do autoritarismo patrimonialista russo num mundo globalizado, em que possa comercializar e investir sem ser totalmente aberta e permeável ao seletivamente integrar redes de elites transnacionais no sistema econômico globalizado e replicar as relações de patronagem domésticas de poder, dependência e distribuição de benefícios, buscando ganhos em nível internacional e impedindo que os padrões transatlânticos de transparência e domínio da lei interfiram nas suas negociações comerciais. Com tal estrutura, não é surpreendente, por exemplo, que a Rússia retire forças militares do Cáucaso enquanto amplia a propriedade de dutos de gás por meio de projetos conjuntos com seus vizinhos pós-soviéticos. Cria-se uma estrutura baseada no controle estatal russo e em ganhos mútuos para as elites em acordos comerciais não-transparentes e relações de patronagem, a qual pode ser administrada por Moscou em cooperação com elites corruptas de Estados parceiros (WALLANDER, 2007, p.117-120).

Trenin (2007, p.95-97) coloca que, enquanto a URSS promovia um projeto global ideológico e político sustentado pelo poder militar, a Rússia se mostra mais preocupada com negócios, com uma política externa menos marcada pela ideologia e mais pelos interesses financeiros das elites do Estado. A geopolítica teria, assim, se tornado importante na medida em que afeta interesses econômicos, uma vez que seus líderes querem reconstruir a Rússia como uma grande potência com alcance global, organizada como uma supercorporação. A grande participação russa na área energética incomoda o Ocidente. Sustentados pelos altos preços do petróleo, os líderes russos demonstram autoconfiança, buscando maior participação política com propriedade e domínio de mercado e crendo que a dependência econômica leva à dependência política, o que resulta em privilégios. Na sua inserção internacional, a Rússia vai procurar se basear na linguagem universalista do direito internacional e nos valores morais, mas não será automaticamente ligada aos EUA e à União Europeia e buscará

explorar contradições entre as ações de Estados ocidentais e a sua retórica de defesa e princípios como a autodeterminação nacional, a democracia e os direitos humanos.

A Rússia vem explorando as vulnerabilidades da União Europeia em nível tático, capitalizando em torno das divisões internas do bloco e dialogando separadamente com seus membros. Baseada nos interesses nos negócios, a Rússia busca relações estáveis, sendo sujeitas a correções periódicas, e tenta reduzir o poder de membros da União Europeia críticos a ela, como a Polônia e os Estados bálticos. Ela procura assegurar interesses nos Bálcãs e no Leste Europeu, onde, mais do que implementar uma jogada nostálgica, ela toma uma decisão pragmática de explorar oportunidades num contexto em que a competição é relativamente fraca. Os russos vêem tais vizinhos como espaços econômicos em que continuam a exercer algumas vantagens sobre competidores terceiros. Por conta disso, na sua percepção, os alargamentos da União Europeia e da OTAN devem parar nas fronteiras da Comunidade dos Estados Independentes (CEI). Ademais, os oleodutos são essenciais para a política russa de expansão econômica, uma vez que sabe que a Europa precisa do petróleo e do gás russo. As relações com os EUA não se beneficiam da mesma interconexão econômica, e a inclinação ideológica dos EUA quanto à promoção da democracia e a suspeita do Kremlin quanto a tal promoção dificultam um engajamento de longo prazo. Washington e Moscou entraram em conflito mais direto na questão da influência dos EUA no espaço pós-soviético. A decisão do Kremlin de desafiar a participação ocidental em projetos de exploração de petróleo e de gás e seu apoio a rebeldes separatistas na Geórgia – nas regiões da Ossétia do Sul e da Abkhazia – e na Moldávia – na região da Transdnistria – exacerbaram tensões com Ocidente. Crises podem ocasionalmente surgir em torno de provocações ou erros de cálculo na Geórgia ou na Ucrânia ou da ampliação da hostilidade na Abkhazia e na Ossétia do Sul, que trariam a Rússia para o conflito e fariam com que Geórgia apelasse para os EUA e a Europa por proteção (TRENIN, 2007, p.98-103).

Segundo Trenin (2009), Putin dominou a agenda de política externa e centralizou sua formulação como elemento de fortalecimento do poder vertical, insulando a discussão sobre os princípios da política externa em relação às pressões

políticas. A centralização da formulação da decisão de política externa permitiu a Putin impor uma visão coerente do interesse nacional que não foi possível na época da administração de Boris Yeltsin em face da predominância dos interesses regionais e setoriais naquele momento. Embora Putin tenha que ter aceitado iniciativas ocidentais quando não tinha muita escolha, hoje adota linha dura com relação a questões como adesão de Geórgia e Ucrânia à OTAN pela sua posição mais forte. A ênfase de Putin na força e na unidade é destinada a conter o sentido de insegurança da Rússia ocasionado pelo colapso financeiro dos anos 1990, pela expansão da OTAN, pela ascensão do terrorismo e pelo unilateralismo agressivo dos EUA durante a administração Bush. Na política externa, Putin enfatiza a busca de construção de um mundo multipolar, que implica um mundo de Estados mais ou menos iguais, se não nas suas capacidades inerentes de poder, pelo menos na sua responsabilidade de preservação da ordem global.

Atualmente, não cabe mais falar na busca de supremacia por parte da Rússia, uma vez que a conquista de áreas de influência durante a Guerra Fria pela URSS era baseada na dominação ideológica e apoiada pela presença militar e pela disciplina dentro do bloco, que se tornava crível pelo uso periódico da força, e por um sistema fechado pautado na alocação centralizada de recursos econômicos. Porém, com o fim da Guerra Fria, empresas ocidentais de petróleo entraram na região do Mar Cáspio, e os EUA apoiaram a construção de múltiplos oleodutos partindo dessa região, de forma a ameaçar o monopólio russo sobre o trânsito do petróleo no Mar Cáspio; assim, a Rússia ampliou seu foco militar tradicional na geopolítica para incluir a geoeconomia, uma vez que a influência crescente do Ocidente agora se estendia até as fronteiras russas. Com a recuperação em relação à crise econômica do fim da década de 1990, a derrota de movimentos separatistas em seu território e os ganhos com o aumento dos preços no setor energético, Putin buscou promover a ideia de uma parceira estratégica entre os EUA e a Rússia particularmente após os atentados de 11 de setembro de 2001, mas colocou como preço para a cooperação o reconhecimento de Washington em relação à predominância da Rússia na CEI, cujo espaço deveria se tornar seguro para o ativismo empresarial russo. A Rússia substituíu as tentativas pouco profícuas de integração econômica com os vizinhos por um robusto expansionismo econômico. Por conta disso,

ela precisava proteger o espaço da CEI da expansão de alianças político-militares como a OTAN e criticava movimentos como as Revoluções Coloridas como conspirações lideradas pelo Ocidente a fim de reduzir a participação russa na vizinhança e expandir a dos EUA. Em vez de buscar novas áreas de influência como durante a Guerra Fria a URSS buscara, a Rússia vem buscando a construção de áreas de interesse, em que a ideologia foi substituída pelo pragmatismo (TRENIN, 2009).

### **A China**

O pensamento estratégico chinês foi menos global que o ocidental, preocupando-se em estabilizar a oposição doméstica e fortalecer a periferia imediata por meio da diplomacia calculada e de medidas defensivas contra a invasão. Hoje, toma espaço o pensamento embasado no receio de Pequim de que a diplomacia e a alta tecnologia norte-americana combinem-se para conter poder chinês ao explorar vulnerabilidades chinesas antes que a China as neutralize. Dentre as principais ameaças que ela identifica, cabe indicar a presença norte-americana na Península Coreana e no Japão. A China está determinada a reclamar espaço, influência e recursos perdidos há muito tempo num momento em que os recursos e interesses terrestres foram fixos e os marítimos permanecem indefinidos. O crescimento econômico é um meio para um fim político mais fundamental: a China planeja assimilar elementos ocidentais sem se tornar ocidentalizada e então utilizar sua força econômica recém-adquirida para redefinir o ambiente de segurança internacional para um mais de acordo com seus interesses de segurança.

Os principais objetivos chineses são a sobrevivência do regime comunista; a consolidação de territórios contestados sob o firme controle chinês e a prevenção de conflitos que ou não poderia vencer ou que impediriam suas campanhas na busca de modernização econômica e maior influência política. A sobrevivência do regime controlado pelo Partido Comunista Chinês é uma questão de segurança nacional e de política interna. Após os eventos da Praça da Paz Celestial, o fortalecimento do nacionalismo chinês foi desenvolvido a fim de desviar o questionamento de sua legitimidade e prevenir as prescrições ocidentais para a segurança internacional ao

defender o respeito mútuo pela não-interferência nos assuntos domésticos. Ademais, a China ganhou controle de Hong Kong e de Macau e reservou o direito de usar a força para restabelecer o controle de Taiwan se as tendências separatistas permanecerem. Entretanto, outras disputas permanecem não-resolvidas, como a das Ilhas Spratly – disputadas com Taiwan, Vietnã, Brunei, Malásia e Filipinas pelo fato de tais ilhas controlarem algumas das principais rotas de marinha mercante e terem amplas reservas de petróleo e de gás natural sob suas águas territoriais – e a das ilhas Diaoyutai / Senkaku, situação na qual a China disputa a soberania japonesa sobre a área rica em reservas de petróleo. Além disso, a China se mostra determinada a construir um poder nacional completo como uma estratégia de defesa dos interesses estatais, pretendendo assimilar alta tecnologia do exterior e desenvolver suas capacidades econômicas domesticamente. No Sudeste da Ásia, ela deseja expandir a relação com Estados da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), atenuando as preocupações sobre as intenções político-estratégicas chinesas na sub-região. A facilitação do acesso aos territórios desejados no Mar da China Meridional envolveria a aceitação de maior presença marítima chinesa na região pelos membros da ASEAN. No Nordeste da Ásia, a China aponta o desejo de estabilidade na Península Coreana, mais especificamente o desejo de evitar o conflito militar com os EUA em torno da Coreia do Norte. Além disso, demonstra receio quanto à maior assertividade estratégica do Japão. Além da maior colaboração estratégica com a Rússia na compra de armas, uma grande preocupação foi a influência de ameaças como grupos étnicos na Ásia Central; em face disso, a China assinou tratados de cooperação com grande parte de seus vizinhos (TOW, 2001, p.17-22). Cumpre destacar que os objetivos e os princípios da Organização de Cooperação de Xangai estão presentes no chamado “Espírito de Xangai”, que abarca características que, ao menos retoricamente, seriam partes essenciais da nova diplomacia chinesa, como o foco no fortalecimento da confiança e do benefício mútuos, da igualdade, do respeito à diversidade cultural e do desejo de desenvolvimento comum. Porém, a organização também adere a outros princípios como o não-alinhamento e a não-confrontação com outros Estados, que são importantes para a atuação internacional chinesa. O engajamento da China na Organização de Cooperação de Xangai é um bom

exemplo da “diplomacia da boa vizinhança” buscada pela China e evidencia como a China gradual e pacientemente desenvolve e expande o escopo de suas relações internacionais por meio de um processo de aprendizado (FEI, 2010, p.2).

A China mostra uma particular preocupação com a determinação dos EUA de exportar democracia e teme a exportação de armas convencionais para Taiwan, o desenvolvimento de defesas antimísseis para teatro de operações no Nordeste da Ásia – que pode neutralizar os sistemas de mísseis da China – e a retenção de forças norte-americanas no Japão e na Coreia do Sul para dissuadir a China e garantir a defesa de aliados. O Japão também é visto como um competidor pelo controle de territórios marítimos e o principal bloqueador do acesso chinês aos recursos energéticos do Mar da China Oriental e Meridional. As principais preocupações chinesas recaem sobre o potencial do Japão de transformar a infraestrutura de alta tecnologia numa capacidade militar considerável; a expansão das forças navais e aéreas japonesas; e a habilidade japonesa de combinar ambas as potencialidades a fim de conter a China, com ou sem aliados. A China vê que o Japão está abandonando rapidamente sua postura de autodefesa para a incorporação de níveis maiores de projeção de poder baseada no desdobramento de sistemas de armas em contingências regionais. Com a Rússia, os chineses vêm buscando desenvolver acordos sobre medidas bilaterais de construção de confiança, cobrindo questões como demarcação de fronteiras. Além disso, a proposta de aliança sino-russa pode operar como uma contramedida à expansão da influência estratégica dos EUA (TOW, 2001, p.22-33).

A China defende a perspectiva de um mundo multipolar, mas não necessariamente como sinônimo de multilateralismo conforme concebido pelos liberais, pois a China não permite a possibilidade de que a reciprocidade difusa realmente aconteça. Porém, contrariamente ao tradicional ceticismo em relação ao multilateralismo, a China vem abraçando alguns de seus componentes na Ásia, intensificando diálogos de segurança e solidificando laços econômicos para a conquista de maior estabilidade regional. Tal posição chinesa é orientada pela atenuação do relacionamento com vizinhos imediatos por meio de acordos de fronteira e medidas de construção de segurança; pela colaboração com a Rússia para conter posições dos EUA

relacionadas ao fortalecimento da paz e pela implementação de uma diplomacia regional destinada a definir um ambiente de segurança em que os sistemas de aliança dos EUA declinem em suas relevância e necessidade. Entretanto, a China vislumbra a realização de conflitos de pequena escala nas suas periferias e enfatiza a rápida projeção de forças, para a qual se mostra necessária a alta tecnologia. A estratégia exige o emprego de recursos chineses disponíveis para a mudança gradual do equilíbrio de poder em favor da China. A defesa de fronteiras abarca o enfrentamento de ameaças internas em áreas como Xinjiang e Tibet e possíveis conflitos armados contra invasores estrangeiros (TOW, 2001, p.32-41).

A China parece estar se tornando mais confortável com arranjos multilaterais, embora ainda não esteja desejando trazer questões fundamentais de segurança como Taiwan e reduções nucleares para tais fóruns. Ela veio gradativamente abraçando instituições, regras e normas como meios de promoção de seus interesses nacionais. Desde meados da década de 1990, ampliou o número e a profundidade de relações bilaterais, aderiu a vários acordos comerciais e na área de segurança e aprofundou sua participação em organizações multilaterais chave. Ao ampliar sua influência e refinar sua diplomacia, a China conseguiu proteger melhor seus próprios interesses, mesmo quando entraram em conflito com os EUA. Uma das transformações mais substantivas foi a expansão das relações bilaterais, que estabelecem diferentes níveis de parceria para facilitar a coordenação econômica e na área de segurança e lidar com o sistema norte-americano de alianças regionais. Abandonando sua aversão prévia às instituições multilaterais, os chineses desenvolvem a crença de que tais organizações poderiam permitir que o Estado promovesse seus interesses comerciais e de segurança e limitar as ações norte-americanas. Na segunda metade da década de 1990, é possível observar o maior engajamento chinês na cooperação com a ASEAN por meio do ASEAN +3 e ASEAN +1; a maior participação na Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC) e sua cooperação com vizinhos a fim de solucionar disputas territoriais, desmilitarizar fronteiras e ampliar a cooperação contraterrorismo e comércio regional. Ela também mostrou um maior engajamento no Conselho de Segurança das Nações Unidas e nas operações de manutenção da paz. Ela melhorou as relações com

antigos adversários – como a Índia – graças a acordos de construção de confiança e redução de tropas e à perspectiva mais pragmática para o gerenciamento de disputas territoriais fora do continente. A China também vem adotando um tom menos ofensivo com Taiwan, que pretende seduzir com oportunidades econômicas enquanto ainda aperfeiçoa ferramentas coercitivas (MEDEIROS & FRAVEL, 2003, p.23-28). Cabe lembrar, como ressalta Jesus (2013), que o desenvolvimento de instrumentos de cooperação e colaboração de baixas obrigação, precisão e delegação no âmbito do agrupamento BRICS – que defendeu uma arquitetura financeira e econômica multilateral reformada e mais democrática e o desenvolvimento de uma ordem mundial multipolar e equitativa – está relacionado à estrutura de preferências convergentes dos membros – dentre eles, China e Rússia – por maior agilidade na implementação de compromissos, maior flexibilidade para realização de escolhas políticas e maior independência em relação a partes terceiras.

As escolhas estratégicas da China estão destinadas a torná-la rica e forte e simultaneamente reduzir os receios internacionais com relação ao seu poder material crescente. A nova política externa chinesa sinaliza o potencial da globalização na transformação da política das grandes potências de um esforço por supremacia para uma forma mais cooperativa de concorrência interestatal, que amplia as perspectivas de ascensão pacífica chinesa. A busca chinesa de construção de uma ordem multipolar não pode ser equacionada a um balanceamento hostil aos EUA. Ela reflete a preferência por uma ordem internacional mais democrática, que enfatiza a gestão das relações interestatais sobre a redistribuição de poder. A China mostra-se menos preocupada com o poder dos EUA per se e mais com a forma como esse poder é exercido. Embora haja pressão para que China aquiesça a compromissos internacionais, o mundo globalizado oferece a ela oportunidades de expressar seu descontentamento, tomar medidas para defender seus interesses econômicos e definir seu papel de liderança na governança global, sem despertar o receio de que Pequim adotará intenções revisionistas. A política externa chinesa acomoda a globalização e trabalha para uma participação ativa nas instituições internacionais, essencial para a manutenção do crescimento econômico

robusto e importante para a estabilidade social e a legitimidade política do Partido Comunista Chinês (DENG & MOORE, 2004, p.117-130).

### **A Organização de Cooperação de Xangai**

A Organização de Cooperação de Xangai foi criada como um mecanismo de construção de confiança para solucionar disputas de fronteira. Ela ampliou sua visibilidade desde que, em meados da década de 2000, exigiu que os EUA definissem um programa para se retirar de bases militares na Ásia Central. Ao longo dos anos, as atividades da organização se ampliaram para incluir uma maior cooperação militar, a troca de informação e as medidas de contraterrorismo. A organização intensificou seu foco no Afeganistão e pôde desempenhar um papel maior nos esforços internacionais em tal Estado. Ao passo que ela se colocou como um obstáculo contra a presença dos EUA na Ásia Central, as divisões entre seus dois membros principais – Rússia e China – dificultam uma organização mais forte e unificada (SCHEINESON, 2009).

O mecanismo de diálogo que originou a organização – chamado os “Cinco de Xangai” e composto por China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão – foi formado em 1996 com o objetivo de desmilitarizar as fronteiras entre a China e os Estados da extinta URSS a partir de uma série de negociações sobre questões de fronteira e redução de tropas entre a China e a URSS iniciadas no fim da década de 1980. Em 1996, os cinco Estados assinaram um acordo sobre construção de confiança na área militar para as questões de fronteira, que foi seguido um ano depois por um acordo sobre reduções mútuas de forças armadas na área de fronteira. Uma vez que a maior parte das questões relacionadas à segurança de fronteiras estava resolvida e as medidas de diálogo e construção de confiança estavam estabelecidas, os “cinco de Xangai” começaram a se dedicar a outras preocupações imediatas que requeriam uma resolução coletiva entre os Estados, como o separatismo étnico, o extremismo religioso e o terrorismo (MCCLELLAN, 2013, p.4). Em 2001, o Uzbequistão aderiu à cooperação, o que abriu espaço para a criação da Organização de Cooperação de Xangai, proclamada no mesmo ano. Segundo a própria carta da Organização, assinada

em 2002, seus principais objetivos são o fortalecimento da confiança mútua e das relações de boa vizinhança entre os membros; a promoção de cooperação efetiva em assuntos políticos, comércio e economia, ciência e tecnologia, cultura, educação, energia, transporte, turismo e proteção ambiental; e a implementação de esforços conjuntos para a manutenção e a garantia da paz, da segurança e da estabilidade na região, num esforço conducente ao estabelecimento de uma ordem internacional política e econômica “nova, democrática, justa e racional” (SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION, 2002). A organização procura desenvolver suas políticas internas baseada nos princípios da confiança e do benefício mútuos, direitos iguais e consultas na direção do desenvolvimento comum, e suas relações externas são conduzidas de acordo com os princípios de não-alinhamento e abertura. Desde 1996, os chefes de Estado dos membros mantiveram encontros numa base regular a fim de redefinir e expandir a agenda dos “cinco de Xangai” de um foco mais limitado num regime de fronteiras para o abarcamento de uma agenda de segurança regional muito mais ampla. Além de contar com a carta – que entrou em vigor em 2004 –, tal instituição tomou o formato mais robusto de uma organização internacional, com sede em Pequim e um escritório antiterrorismo em Bishkek, e hoje conduz encontros regulares em vários níveis além dos chefes de Estado, como dos chefes de governo e dos ministros de Defesa e Relações Exteriores, por exemplo. Desde 2004, Estados como a Índia, a Mongólia e o Paquistão expressaram seu interesse em aderir à organização e receberam o status de observadores (OEST & TOFT, 2007). Posteriormente, o Irã e o Afeganistão também receberam tal status, o qual foi negado aos EUA em 2005.

Em vez de funcionar como um contraponto militar plenamente desenvolvido à OTAN, a Organização de Cooperação de Xangai opera como um fórum para a discussão de questões comerciais e de segurança, incluindo o contraterrorismo e o tráfico de drogas. Porém, a organização, caracterizada por divisões internas, enfrenta a assimetria fundamental entre China e Rússia com relação ao reconhecimento da autonomia dos Estados da Ásia Central para a tomada de decisões: enquanto a China as reconhece, a Rússia não. Isso ficou claro em 2008, quando os membros centro-asiáticos e a China se recusaram a apoiar incondicionalmente a Rússia no conflito com a Geórgia.

Apesar de tais diferenças, a Organização de Cooperação de Xangai buscou mais ativamente o desenvolvimento de programas conjuntos de segurança na contemporaneidade, inclusive exercícios militares, como um conduzido em 2007 descrito como uma simulação de uma missão para derrotar uma organização terrorista ou um levante no formato de uma Revolução Colorida. Ademais, como a Ásia Central é uma das áreas mais ricas em recursos energéticos, os membros da Organização buscaram maior cooperação na área energética. Putin chegou a sugerir a integração dos conceitos nacionais de energia dos Estados membros. Em 2007, os Estados membros concordaram em estabelecer um mercado unificado para as exportações de petróleo e de gás, enquanto simultaneamente promoveram o desenvolvimento regional a partir de acordos preferenciais na área energética. Entretanto, ainda não se produziu um corpo energético substantivo. A Rússia assegurou acordos com muitos de seus vizinhos na Ásia Central para construir dois gasodutos, e a diplomacia energética chinesa também seguiu numa direção bilateral. Os esforços competitivos de Rússia e de China para garantirem influência na região são um obstáculo potencial a uma cooperação energética mais robusta (SCHEINESON, 2009).

O Irã demonstrou interesse em aderir à Organização de Cooperação de Xangai, o que é coerente com sua política externa voltada para o leste e permitiria buscar relações mais próximas com Estados vitais aos seus interesses na Ásia Central e conquistar potenciais garantidores de sua segurança futura. Ademais, o extremismo religioso, o terrorismo e o tráfico de drogas no Afeganistão continuam a trazer ameaças para a região, dando aos Estados membros um interesse claro na estabilidade de tal Estado. Enquanto o envolvimento da Ásia Central na missão de paz liderada pela OTAN foi limitado, o presidente afegão Hamid Karzai defendeu uma maior participação da Organização nos esforços de reconstrução. A China se tornou um dos maiores investidores no Afeganistão. Porém, apesar de tais desenvolvimentos, um maior papel da Organização no Afeganistão é improvável, em grande parte por conta dos obstáculos inseridos pela Rússia, que inclui o Afeganistão numa zona em que propõe uma esfera exclusiva de interesse e na qual seu interesse primordial hoje é a retirada dos EUA. A aversão da Rússia à presença militar dos EUA na Ásia Central foi um dos fatores que

influenciaram a decisão de 2009 do presidente do Quirguistão Kurmanbek Bakiyev de fechar a base norte-americana em Manas. A Rússia está tentando ampliar sua autonomia ao fechar um ponto de abastecimento importante para o Afeganistão e se tornar mais essencial para o sucesso na eliminação do conflito afegão (SCHEINESON, 2009).

Além dos interesses estratégicos nas questões de segurança, os EUA têm interesse na Ásia Central nas questões relacionadas à energia e nos esforços de apoio às reformas democratizantes e liberalizantes. A Organização de Cooperação de Xangai pode complicar a habilidade dos EUA de garantir esses interesses, em especial porque, mesmo em face de suas diferenças, a Rússia e a China podem usar a organização para dificultar o acesso dos EUA aos vastos recursos energéticos da região. Além disso, a determinação da Organização para que os EUA retirassem as forças militares da região foi vista como um desafio explícito à presença militar dos EUA na Ásia Central. Os membros da Organização de Cooperação de Xangai mostram dificuldades em lidar com certas políticas dos EUA, particularmente seu apoio às reformas democráticas. As Revoluções Coloridas na Ucrânia, na Geórgia e no Quirguistão, que derrubaram líderes leais ao Kremlin, fizeram com que a Rússia visse a presença dos EUA nos Estados pós-soviéticos com muita suspeita, enquanto os chineses viam as forças norte-americanas ao longo de sua fronteira ocidental como parte da estratégia dos EUA para conter a China. Entretanto, é importante destacar que a oposição de membros da organização não é evidência de um sentimento anti-EUA generalizado, de forma que existe potencial para o desenvolvimento de relações construtivas com Estados membros individuais, uma vez que Estados do espaço pós-soviético não desejam ser controlados por qualquer outro Estado e a Rússia declarou o espaço pós-soviético uma área de interesse privilegiado (SCHEINESON, 2009).

Ao se examinar a atuação da Organização de Cooperação de Xangai, é possível perceber elementos que caracterizam a implementação de uma estratégia de balanceamento brando ao poder e à influência dos EUA por parte de Rússia e China, no perfil desenvolvido por Pape (2005), embora não se possa ignorar que tal balanceamento nem sempre foi bem-sucedido em face da dificuldade de Rússia e China de resolverem seus problemas de ação coletiva. No que diz respeito à negação de acesso

a territórios, pode-se dizer que os membros da organização criaram obstáculos ao acesso ao território e ao espaço aéreo na Ásia Central, considerado vital pelos EUA, no contexto da guerra contra o terror no Afeganistão para o lançamento de operações. Algumas semanas após os atentados de 11 de setembro de 2001, Putin comprometeu a Rússia na coalizão contra o terrorismo e ofereceu a Washington o direito de usar o espaço aéreo russo para voos humanitários como parte da participação da Rússia na coalizão global contra o terrorismo liderada pelos EUA. Além disso, não se opôs à presença das Forças Armadas dos EUA no Uzbequistão e no Tadjquistão. Porém, poucos anos depois, a posição russa foi revista quando os membros da Organização de Cooperação de Xangai emitiram uma declaração exigindo que os EUA definissem uma data para a retirada da região, uma vez que os objetivos originais de destruição das instalações de treinamento da rede terrorista al Qaeda e de remoção do regime talibã do poder no Afeganistão tinham sido alcançados. No que diz respeito à diplomacia enredante, a Organização de Cooperação de Xangai veio dando claras indicações de que poderia estar preparada para usá-la no futuro. Em 2005, os chefes de Estado defenderam um consenso mais amplo no Conselho de Segurança das Nações Unidas e a centralidade desse conselho na solução de questões de segurança internacional. Ainda que muitos dos membros da organização tenham adotado posições similares diante de eventos como a Guerra do Iraque em 2003, a busca de esforços coordenados dentro da organização ainda se mostra limitada. A construção de blocos para o fortalecimento econômico também pode ser apontada, tendo inclusive já sido mencionada nos documentos fundadores da organização, embora não fosse um elemento primordial da agenda dos “cinco de Xangai”. Em 2001, um foco no comércio regional e na cooperação econômica foi adicionado aos propósitos (OEST & TOFT, 2007). A China sempre teve uma visão positiva acerca da cooperação econômica com os demais membros da organização. Na visão chinesa, existem grandes benefícios no acesso preferencial aos mercados russos e centro-asiáticos e aos recursos naturais. Comparados à China, os demais membros da organização são ricos em recursos naturais, mas não em bens de consumo devido ao seu histórico como economias planejadas. Vender recursos naturais à China é um passo importante para seu fortalecimento econômico. O rápido

crescimento do PIB chinês oferece oportunidades para os demais membros da organização quanto a investimentos estrangeiros, troca de tecnologia e expansão de mercado, além de que o princípio de benefício mútuo da organização pode ser traduzido a partir da ajuda financeira da China. Em 2009, no contexto da crise econômico-financeira internacional, a China comprometeu-se a oferecer cerca de 10 bilhões de dólares para auxiliar os Estados membros a lidar com os efeitos da crise e a promover a segurança financeira e o desenvolvimento econômico regionais. Cabe também lembrar que, liderados pela China, os ministros da Economia da organização alcançaram acordo acerca do estabelecimento do Consórcio Interbancário e do Conselho Empresarial da Organização em 2005 (FEI, 2010, p.10-11).

As reservas de petróleo dos membros da Organização de Cooperação de Xangai e do Irã –Estado observador da organização – representam cerca de 20% do total mundial. As empresas de petróleo ocidentais consideram as reservas de petróleo na Ásia Central bastante atraentes, o que leva a mais investimento e cooperação. As reservas de gás da Rússia, dos Estados da Ásia Central – inclusive o Turcomenistão, que não é membro da organização – e do Irã excedem 50% das reservas mundiais conhecidas. O fato de que a organização têm alguns exportadores importantes de recursos energéticos – Rússia, Cazaquistão e Uzbequistão – bem como uma importadora de peso – a China – torna a energia um dos principais tópicos de cooperação. Os acordos na área energética são em geral feitos em bases bilaterais ou minilaterais entre os membros, mas a organização serve como uma plataforma conveniente para a conclusão de tais acordos. A Rússia mostrou-se bastante ativa na conclusão de acordos na área energética com os parceiros da organização. Em 2007, foi criado na organização o “Clube da Energia” com o objetivo de desenvolver um curso de ação conjunto para os membros da organização na área energética. Embora os acordos ainda sejam negociados em bases bilaterais ou minilaterais, a fundação estabelecida por tal clube é um passo na direção de uma política energética comum. Ele também pode ser visto como uma forma de dificultar o acesso dos Estados ocidentais aos recursos energéticos da região, o que pode ser percebido como uma ameaça à segurança energética dos EUA e de outros Estados ocidentais (HAAS, 2007, p.23-27).

A indicação da determinação dos membros da Organização de Cooperação de Xangai de participar numa coalizão para o balanceamento mais robusto merece uma análise ainda mais cuidadosa. É importante destacar que a decisão de criar a Organização de Cooperação de Xangai foi tomada com o pano de fundo de dois anos de aumento do ativismo militar dos EUA com implicações para a Eurásia e o equilíbrio nuclear estratégico. Os EUA tinham conduzido a OTAN a uma guerra nos Balcãs em 1999, campanha que tinha sido lançada sem a aprovação do Conselho de Segurança das Nações Unidas e contra as preferências expressas por China e Rússia. Em 2001, os EUA decidiram denunciar o ABM, que comprometia seus signatários a não desenvolver sistemas de defesas nacionais antimísseis. Cumpre lembrar que a Organização de Cooperação de Xangai produziu uma série de acordos políticos como um comunicado em apoio ao ABM – opondo-se ao programa de defesas antimísseis dos EUA – e declarando a Ásia Central uma zona livre de armas nucleares. Todos os membros apoiavam a Carta da ONU, bem como o princípio de não-interferência nos assuntos internos uns dos outros (MCCLELLAN, 2013, p.5).

Pouco depois da formação da organização, os EUA lançaram outra grande campanha militar perto das fronteiras dos Estados membros da organização em 2001, com o ataque ao Afeganistão após os atentados terroristas em Nova York e Washington. Assim, a organização foi mais desenvolvida e fortalecida em face de ações militares dos EUA com implicações negativas para os seus membros, em especial a Rússia e a China, cuja posição relativa de poder ficou sob pressão. Após 2003 – quando a coalizão liderada pelos EUA iniciou a Guerra do Iraque sem o apoio claro das Nações Unidas –, Rússia e China decidiram dar continuidade à decisão de fortalecer a Organização de Cooperação de Xangai ao desenvolverem detalhes da estrutura da organização. Novas atividades passaram a ser desenvolvidas, como o maior exercício militar conjunto da organização em 2005, até então o maior. A demonstração de força militar pela organização seguia a tensão internacional contínua em torno do arranjo pós-guerra no Iraque e do alargamento da OTAN em 2004. A decisão de se realizar um novo exercício militar foi tomada em face das tensões crescentes e das especulações de uma ação militar dos EUA contra o Irã devido ao status controverso do programa nuclear iraniano

em 2006 e 2007. Nem Rússia nem China apoiavam um Irã nuclearmente armado, mas se opunham à ação militar contra tal Estado. A decisão de se conduzirem exercícios militares sob os auspícios da Organização de Cooperação de Xangai – com os objetivos formais de reforçar as capacidades antiterror dos membros, intensificar a parceria e a cooperação entre eles em assuntos de defesa e garantir a segurança e a estabilidade na região – poderia ser vista como uma reação às políticas norte-americanas no exterior, em especial quando as ações dos EUA afetaram as vizinhanças dos membros da organização. O uso maciço de forças e equipamentos terrestres, aéreos e navais claramente demonstrou as capacidades dos membros da Organização de Cooperação de Xangai na condução de um moderno aparato de guerra convencional e exibiu o poder militar de tais Estados (OEST & TOFT, 2007; HAAS, 2007, p.20).

Com a diminuição das tensões militares e a criação de mais confiança mútua entre seus membros, novos patamares de institucionalização foram sendo atingidos pela Organização de Cooperação de Xangai, como fica claro com a criação de seu Secretariado e da Estrutura Regional Antiterrorismo em 2004. Até 2004, a organização lidava predominantemente com a segurança regional – em particular com o combate ao terrorismo, o extremismo e o separatismo – e a cooperação econômica. Gradualmente, ela ampliou seu foco puramente regional para a conquista de reconhecimento e cooperação internacional. A organização recebeu o status de observadora na ONU em 2004 e assinou um memorando de entendimento com a ASEAN e a CEI. Diante dos desdobramentos militares dos EUA na Ásia Central, políticas norte-americanas foram criticadas, e a retirada de tropas ocidentais da Ásia Central foi encorajada. A aceitação do Irã como observador e os exercícios militares ofensivos mostraram a maior determinação dos membros, ainda que a retórica antiocidental tenha sido evitada nos documentos oficiais da organização. Porém, tais documentos – em especial os da Cúpula de Xangai de 2006 – mencionaram que diferenças nos sistemas políticos e sociais, nos valores e nos modelos de desenvolvimento não deveriam servir de pretextos para a intervenção nos assuntos internos de outros Estados e que modelos de desenvolvimento não deveriam ser exportados. Os membros pretendiam continuar sua cooperação com o Ocidente, mas, principalmente ao lidar com assuntos da política de

segurança regional, eles rejeitavam a interferência externa, especialmente nos assuntos domésticos (HAAS, 2007, p.8-10). Eles sinalizavam que a cooperação permitiu uma plataforma para lidar com ameaças não-convencionais na região: além do terrorismo, do separatismo e do extremismo, os crimes transfronteiriços como o narcotráfico, a proliferação de armas e a migração ilegal colocaram ameaças à segurança e à estabilidade regionais, para os quais a organização poderia oferecer uma resposta decisiva (FEI, 2010, p.2-6).

Apesar das frequentes recusas de reconhecimento da natureza militar da Organização de Cooperação de Xangai e das diferenças entre seus membros na cooperação militar e de segurança, desenvolvimentos recentes mostram que a organização pode estar se movendo em outra direção. Os aspectos das atividades militares e políticas se combinaram de maneira mais intensa, como a realização da Cúpula de Bishkek em 2007 concomitantemente aos jogos de guerra da Missão de Paz 2007. A aplicação *de facto* da assistência militar entre os membros como um conceito na Missão de Paz 2007 e a relação intensificada com a aliança militar da Organização do Tratado de Segurança Coletiva da CEI – liderada pela Rússia – devem ser mencionadas. Os exercícios militares da Organização de Cooperação de Xangai tornaram-se cada vez mais ambiciosos, desenvolvendo-se de um nível bilateral e minilateral para o nível conjunto de toda a organização e incluindo não só contraterrorismo, mas também conotações de política de segurança externa (HAAS, 2007, p.14-15, 21).

Entretanto, as dificuldades que se colocam no caminho da consolidação da organização não podem ser subestimadas, uma vez que podem limitar sua operação como um instrumento de balanceamento brando do poder e da influência dos EUA nos níveis regional e mundial. As disputas entre os Estados da Ásia Central acerca de comida, água e recursos naturais permanecem, mesmo que o crescimento da China já tenha beneficiado seus parceiros na organização. Ademais, as lacunas nas relações da China e da Rússia com os Estados centro-asiáticos podem criar tensões significativas dentro da organização, uma vez que os interesses dos Estados maiores frequentemente infringem os interesses dos menores em autonomia e controle. O desejo dos Estados

centro-asiáticos de buscarem relações bilaterais com os EUA perturbam as ambições russas e chinesas de remover a influência e a presença dos EUA da Ásia Central. A determinação da Rússia de exercer influência no espaço pós-soviético – em alguns casos por meio da força – continua a fomentar desconfiança entre os membros da organização, enquanto as relações dos parceiros menores com a China vacilam entre necessidade econômica e desconfiança das intenções chinesas, como nas estipulações pela China de aquisição de seus produtos na oferta de empréstimos a tais Estados. Ademais, a organização tem feito pouco para moderar as divergências entre China e Rússia. Ambas têm perspectivas diametralmente opostas sobre algumas missões da Organização de Cooperação de Xangai. A China vê em diversos momentos a organização como um veículo para ampliar sua influência econômica na Ásia Central, enquanto a Rússia a vê como um mecanismo para preservar e ampliar seu status como uma potência dominante na Eurásia, em particular em face dos vastos recursos naturais dessa região. A China investe pesadamente em infraestrutura na área de energia e sistemas de transporte, além de buscar acordos bilaterais em face de sua necessidade cada vez maior de recursos energéticos. Como resultado, a China constantemente mina os esforços da Rússia de manter o controle sobre os Estados da Ásia Central e o mercado de energia. Os acordos comerciais entre a Rússia e a China também enfrentaram problemas. Em 2008, a China adquiriu caças russos, tendo o contrato sido cancelado após algumas entregas. Pouco depois, a China decidiu produzir e exportar sua própria versão dos caças, dando uma clara indicação de que o projeto russo tinha sido usado como a matriz para os caças produzidos pela China. Ambas também têm diferenças amplas acerca da expansão da organização e da inclusão de Estados observadores como a Índia e o Paquistão. A Rússia tem uma longa história de amizade com a Índia, que tinha uma rivalidade histórica com a China. Como o Paquistão e a China se aproximaram recentemente, as relações russo-paquistanesas não se intensificaram tanto (MCCLELLAN, 2013, p.13-15).

Os membros da Organização de Cooperação de Xangai discutiram no encontro em Bishkek em 2013 a estabilidade na Ásia Central após a retirada das forças da OTAN do Afeganistão, prevista para 2014. Além disso, reforçaram promessas de cooperação

mútua nas áreas de segurança, energia e desenvolvimento econômico. A declaração final do encontro focou na luta contra o terrorismo e o separatismo, na promoção do respeito pela soberania e no estímulo para a criação de um banco de desenvolvimento da organização. A Rússia e a China continuaram a usar a organização com o objetivo de atenderem a seus objetivos específicos: enquanto a Rússia buscou apoio para a sua solução para a crise na Síria, a China defendeu o banco de desenvolvimento da organização e mais parcerias para o investimento, buscando promover e defender seus acordos na área energética. A Rússia está ciente de que um banco de desenvolvimento da organização pode representar uma ameaça, uma vez que a China pode usá-lo para expandir sua influência política na Ásia Central ao forçar outros Estados a confiarem na sua força econômica, manifesta no banco e nos investimentos chineses. Entretanto, é evidente que, sem o consentimento da Rússia, um banco de desenvolvimento da organização não poderia ser desenvolvido na Ásia Central, marcada pela predominância da Rússia. As promessas de desenvolvimento econômico e de investimentos na organização podem ser limitadas pela rivalidade entre Rússia e China (KURMANOV, 2013).

### **Considerações finais**

Pode-se perceber que a relação russo-chinesa é parcialmente construída com base na percepção comum de que as normas e as regras do sistema internacional contemporâneo refletem interesses e valores dos EUA e do Ocidente e partilham o interesse comum em criar um sistema mais mutuamente conducente aos seus interesses (ARIS, 2009, p.463). Entretanto, as iniciativas desenvolvidas no escopo de tal relação enfrentam dificuldades. A Organização de Cooperação de Xangai, por exemplo, ainda enfrenta uma série de obstáculos que dificultam sua ação como um mecanismo mais efetivo de balanceamento brando ao poder dos EUA. Um dos principais problemas está relacionado à insuficiência de recursos disponíveis a essa organização para lidar com as várias necessidades de seus membros e a diversidade de suas políticas domésticas e externas, o que acaba fazendo com que acordos assinados não sejam implementados. Existe, assim, uma base pequena para que se possa ceder autoridade à Organização de

Cooperação de Xangai para implementar e garantir o cumprimento das decisões coletivas. Ademais, uma questão ainda pendente é o perfil de relacionamento da organização com outros mecanismos regionais, como a Organização do Tratado de Segurança Coletiva e a Comunidade Econômica da Eurásia. A Organização de Cooperação de Xangai não consegue capitalizar sobre suas vantagens e competitividade únicas em relação a essas organizações e enfrenta dificuldades ao desempenhar um papel de liderança no desenvolvimento regional. Uma pré-condição para a promoção da cooperação regional seria o fortalecimento da cooperação entre essas organizações (FEI, 2010, p.14).

A administração das relações dos seus membros com os EUA mostra-se um desafio cada vez maior. Para lidar com desafios na área de segurança, os membros da organização tomaram medidas importantes, como a indicação de Índia, Paquistão e Irã como Estados observadores – status esse negado aos EUA – e a determinação de que os EUA retirassem suas forças militares da Ásia Central. Os EUA destacaram que a decisão de se forçarem os norte-americanos a retirarem suas forças da Ásia Central foi formulada pela Rússia e pela China, que coagiram os membros menores a seguir tal decisão. Novos desafios emergem em especial nas relações entre os EUA e a Rússia como resultados do conflito entre a Rússia e a Geórgia em 2008 e, mais recentemente, da anexação da Crimeia pela Rússia em 2014. Como aponta Fei (2010, p.14-15), para fortalecer a Organização de Cooperação de Xangai, seria necessária uma maior coordenação das relações entre a China e a Rússia. Entretanto, como a Ásia Central é uma tradicional esfera de interesse russo, a Rússia não se mostra confortável em partilhar influência com a China. Por outro lado, ao cooperar com a China, a Rússia é capaz de balancear a influência norte-americana e ocidental na região. A Rússia defende assim uma cooperação militar mais forte na organização, ao passo que a China vem buscando desenvolver mais a cooperação econômica. As diferenças entre elas impedem que se caminhe para além do Espírito de Xangai e que a Organização de Cooperação de Xangai se torne um instrumento mais efetivo na implementação de um balanceamento brando ao poder dos EUA.

## Referências

ARIS, S. A new model of Asian regionalism: does the Shanghai Cooperation Organisation have more potential than ASEAN? **Cambridge Review of International Affairs**, v.22, n.3, p.451-467, set. 2009.

DENG, Y.; MOORE, T.G. China views globalization: toward a new great-power politics? **The Washington Quarterly**, v.27, n.3, p.117-136, verão 2004.

FEI, G. The Shanghai Cooperation Organization and China's New Diplomacy. **Discussion Papers in Diplomacy**, Netherlands Institute of International Relations, 2010.

HAAS, M.. **The Shanghai Cooperation Organisation: towards a full-grown security alliance?** Haia: Netherlands Institute of International Relations, 2007.

HARRIS, S. China's regional policies: how much hegemony? **Australian Journal of International Affairs**, v.59, n.4, p.481-492, 2005.

JESUS, D.S.V. De Nova York a Durban: o processo de institucionalização do BRICS. **Oikos**, v.12, n.1, p.32-62, 2013.

KAGAN, R. End of dreams, return of history. **Policy Review**, n.144, ago./set. 2007.

KURMANOV, B. Bilateral rivalry a stain on the Shanghai Cooperation Organisation. **East Asia Forum**, 25 outubro 2013. Disponível em: <<http://www.eastasiaforum.org/2013/10/25/bilateral-rivalry-a-stain-on-the-Shanghai-cooperation-organisation/>>. Acesso em: 13 abril 2014.

LUKIN, A. Shanghai Cooperation Organization: problems and prospects. **International Affairs**, v.50, n.3, p.31-40, 2004.

MANKOFF, J. Russia and the West: taking the longer view. **The Washington Quarterly**, v.30, n.2, p.123-135, primavera 2007.

MCCLELLAN, S.A. The Shanghai Cooperation Organization: Should the U.S. be Concerned? **Strategy Research Project**, United States Army College, 2013.

MEDEIROS, E.S.; FRAVEL, M.T. China's new diplomacy. **Foreign Affairs**, v.82, n.6, nov../dez.2003.

NYE JR., J.S. Get smart: combining hard and soft power. **Foreign Affairs**, jul./ago. 2009.

OEST, K.J.N.; TOFT, P. The Shanghai Cooperation Organization – a Threat or Opportunity for Europe? **Institut for Statskundskab Arbejdspapir**, 2007. Disponível em: <[http://polsci.ku.dk/arbejdspapirer/2007/ap\\_2007\\_01.pdf](http://polsci.ku.dk/arbejdspapirer/2007/ap_2007_01.pdf)>. Acesso em: 11 abril 2014.

RUMER, E.B.; WALLANDER, C.A. Russia: power in weakness? **The Washington Quarterly**, v.27, n.1, p.57-73, inverno 2003/2004.

SCHEINESON, Andrew. The Xangai Cooperation Organization. **CFR website**, 2009. Disponível em: <<http://www.cfr.org/china/Xangai-cooperation-organization/p10883>>. Acesso em: 10 abril 2014.

SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION. **Charter of the Shanghai Cooperation Organization**, 7 junho 2002. Disponível em: <<http://www.sectesco.org/EN123/show.asp?id=69>>. Acesso em: 11 abril 2014.

SWANSTRÖM. N. The prospects for multilateral conflict prevention and regional cooperation in Central Asia. **Central Asian Survey**, v.23, n.1, p.41-53, 2004.

RUMER, B. The Powers in Central Asia. **Survival**, v.44, n.3, p.57-68, set. 2002.

TOW, W.T. Great-power strategy I: China. In: \_\_\_\_\_. **Asia-Pacific strategic relations: seeking convergent security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p.12-43.

TRENIN, D. Russia redefines itself and its relations with the West. **The Washington Quarterly**, v.30, n.2, p.95-105, 2007.

TRENIN, D. Russia's Spheres of Interest, not Influence. **The Washington Quarterly**, v.32, n.4, p.3-22, 2009.

WALLANDER, C.A. Russian transimperialism and its implications. **The Washington Quarterly**, v.30, n.2, p.107-122, primavera 2007.

WEITZ, R. Why Russia and China have not formed an anti-American alliance. **Naval War College Review**, v.56, n.4, p.39-61, 2003.

ZHUANGZHI, S. New and Old Regionalism: The Shanghai Cooperation Organization and Sino-Central Asian Relations. **Review of International Affairs**, v.3, n.4, p.600-612, 2004.

### **Resumo**

Os objetivos do artigo são analisar os principais fatores que orientam as políticas externas da Rússia e da China na contemporaneidade e explicar por que ambas decidiram apoiar a criação e o desenvolvimento da Organização de Cooperação de Xangai. Argumenta-se que uma das principais orientações da política externa da Rússia é a busca de contratos exclusivos para as exportações na área energética a preços altos, além de acordos para o controle russo sobre dutos estratégicos e arranjos de investimento para companhias russas no exterior. Ademais, a Rússia se opôs a políticas ocidentais de democratização nos Estados pós-soviéticos e procurou desenvolver parcerias com líderes de Estados vizinhos estrategicamente importantes na construção de suas áreas de interesse. As principais orientações da política externa da China são a sobrevivência do regime comunista; a consolidação de territórios contestados sob o firme controle chinês e a prevenção de conflitos que criariam obstáculos na busca de modernização econômica. A política externa chinesa opera para uma participação mais ativa do Estado nas instituições internacionais, essencial para a manutenção do crescimento econômico robusto e importante para a estabilidade social e a legitimidade política do Partido Comunista Chinês. Ainda que a convergência de posições entre a China e a Rússia não seja total e que ambas pretendam garantir seus interesses próprios na Ásia Central, a principal força que explica a criação e o desenvolvimento da Organização de Cooperação de Xangai é a implementação de uma estratégia de balanceamento brando por ambas ao poder e à influência regionais e mundiais dos EUA quando ameacem seus objetivos. Porém, nem sempre tal balanceamento mostrou-se bem sucedido em face da dificuldade de Rússia e China em resolver seus problemas de ação coletiva.

### **Palavras-chave**

Rússia; China; Organização de Cooperação de Xangai; balanceamento brando

### **Abstract**

The objectives of this paper are to analyze the main factors driving the foreign policies of Russia and China in the contemporary world and explain why both decided to support the creation and development of the Shanghai Cooperation Organization. It is argued that one of the main guidelines of Russia's foreign policy is the search for contracts for energy exports with high prices, agreements for Russian control over strategic pipelines and investment arrangements for Russian companies abroad. Moreover, Russia opposed the Western policies of democratization in post-Soviet states and sought to develop partnerships with leading strategically important neighbors in the building of its areas of interest. The main guidelines of China's foreign policy are the survival of the communist regime; the consolidation of disputed territories firmly under Chinese control and the prevention of conflicts that would create obstacles in the pursuit of economic modernization. Chinese foreign policy operates to a more active state involvement in international institutions, essential for the maintenance of a robust

economic growth and important for social stability and the political legitimacy of the Chinese Communist Party. Although the convergence of views between China and Russia is not complete and that both wish to secure their own interests in Central Asia, the main force that explains the creation and development of the Shanghai Cooperation Organization is the implementation of a strategy of soft balancing by both states in relation to U.S. regional and global power and influence when they threaten Russian and Chinese goals. However, soft balancing did not always succeed in the light of the difficulty of Russia and China in solving their collective action problems.

**Keywords**

Russia; China; Shanghai Cooperation Organization; soft balancing

*Artigo recebido em 15 de abril de 2014.*

*Aprovado em 20 de junho de 2014.*

## **CONTROLLING ARAB SPRING: TUNISIAN AND JORDANIAN STRATEGIES AND THEIR RESULTS**

Controlando a primavera árabe: as estratégias tunisiana e jordaniana e seus resultados

*Alexandre Piffero Spohr<sup>1</sup>*

### **Introduction**

The present article aims to study the governmental strategies to control the popular uprisings that marked the year of 2011 in the Middle Eastern region. Its main concern will be considering the immediate state answer to the protests witnessed in the countries in that region and studying the impact of such answer on the regimes' stability. To better analyze the different patterns of interaction between the government and the people and the ways the former tries to control and undermine the latter's insurrection initiatives, this paper will focus on two different cases and try to point out the factors that influenced the outcomes witnessed. The comparison will be first centered in the mechanisms employed by the states and it will deal later with the possible reasons for their success or failure.

In the first section, the Tunisian case will be explored, mainly through a historical and political approach. The roots of instability, the fast growth of the unrest, the weak and unsuccessful state attempts to control the mobilization, and the overthrow of the President are the main points to be analyzed. After that, the Jordanian successful maintenance of stability will be discussed, pointing out elements that have played major

---

<sup>1</sup> Graduado em Relações Internacionais e mestrando em Ciência Política (UFRGS). Email: alexandre.spohr@gmail.com

roles in the undermining of the moderated protests in the kingdom. The reasons for the long-term stability of this monarchy will be the focus of the analysis.

The events covered in the case studies starts at the countries' independence and goes to the major demonstrations in 2010 and 2011. This choice was made so as to comprehend the creation of the countries' current state apparatus its consolidation and its answer to political challenges, especially the recent demonstrations. .This article aims to analyze how two Middle Eastern countries dealt with the Arab Spring and shed more light to the studies on the different effects of this phenomenon

### **The Tunisian Republic**

The territory that nowadays belongs to Tunisia was inhabited and dominated by different peoples throughout its history. The domination by Ottomans and the later French imperialism were the two last periods in which the Tunisian people was formally controlled by foreign forces. However, the regimes that followed the country's independence on March 20<sup>th</sup> 1956 were far different from the dream of freedom, which was witnessed in the Tunisian struggle against French domination and later against the Bey regime in 1957 (US DEPARTMENT OF STATE, 2012b).

Habib Bourguiba, who was the main leader of the Tunisian independence movement, ruled without focusing on the people's needs, and the stability of his 30-year presidency was based mainly on the initially good economic results that graced the whole Middle Eastern region until the 1970s and 1980s. The international crisis that started in 1973 and the policies adopted to solve its socioeconomic consequences were responsible for a wave of discontentment in most Middle Eastern countries, including Tunisia. In 1987 the prime-minister, Zine al-Abidine Ben Ali, seized the power after the former President was declared unfit to rule, in what was later called a "bloodless coup" (IHS JANE'S, 2009).

Ben Ali's government managed to control people's unrest and diminish its unfortunate socioeconomic conditions for some time. However, many of the bad political practices of the former President have been kept, such as fraudulent elections - in which Ben Ali never obtained less than 80% of the votes-, and repression of the

opposition (IHS JANE'S, 2009). The deterioration of work and social conditions in the country led to a new outbreak of protests at the end of 2010, started by the self-immolation of an unemployed young man. The proliferation of the protests finally led Ben Ali to flee Tunisia and seek asylum in Saudi Arabia on January 14<sup>th</sup> 2011.

The Tunisian constitution sets the bases for a Presidential republic, in which the President is the head of both state and government. Elections were being held every five years for the presidency, and the maximum number of terms, formerly three, was extinguished in 2004, allowing Ben Ali to reach his fifth term in 2009, before being toppled. The elections' results had been constantly accused of fraud by the opposition, and the discontentment with the regime only grew bigger, with an important factor being Ben Ali's dispute with the Islamist groups and the banishment of Islamist parties (US DEPARTMENT OF STATE, 2012b). The former President increased his unpopularity with Muslim groups by reinforcing the banishment of the hijab in public offices and by persecuting even moderated Islamic groups.

According to the rentier state<sup>2</sup> definition (Beblawi and Luciani, 1987), Tunisia cannot be classified at first glance as a rentier state, since its oil reserves are not extensive. However, the effects of the rise in oil prices, such as a greater flow of aid from oil-rich Arab countries, allowed Tunisia to maintain some rentier state practices. The maintenance of Ben Ali's rule, and previously Bourguiba's, relied strongly on neopatrimonialist practices. Ben Ali's government was marked by patronage and nepotism, which were used in order to ensure that the main political posts were filled by men -and sometimes women- of his trust and to pay for their loyalty to the regime. Therefore, his wife's and his own families were the main controllers of the political and business sectors in Tunisia (HIBOU; HULSEY, 2006).

A second element that contributed to the stability of the regime was the maintenance of certain levels of economic prosperity and stability, obtained by Ben

---

<sup>2</sup> A rentier state is a state that depends on rents which are externally obtained. Few individuals are involved in the economic activities that are responsible for the country's GDP and governmental budget. As taxes play a minor role in composing the governmental budget, the rulers enjoy a greater freedom of action, since the people is strongly dependent on subsidies and other kinds of aid provided by the central government (BEBLAWI, 1987, LUCIANI, 1987).

Ali's policies (BELLIN, 2004). These were successful in providing the middle class the encouragement not to turn against the government. Another important factor that contributed to the regime survival was the strong repression of the most different opposition elements. Ben Ali and his cabinet tried to control all aspects of civil society through security-motivated reasons. The alleged purpose of containing terrorism was used to condemn and dismantle opposition groups. Similar reasons were employed to pass a law in 1998 that turned the membership in all NGO mandatorily open. This law was used against the Tunisian Humans Rights League (LTDH), one of the main denouncers of the Human Rights violations performed by the old regime (IHS JANE'S, 2009).

The first governmental answer to the December 2010 protests was a strong repression through the military and the police. Censorship against national and foreign press was also intensified, reaching the internet and the virtual social networks, appointed by some as a facilitator of the opposition movement (KOPLOW, 2011). However, this strategy proved soon to be ineffective as the military refused to continue attacking the people, and the protests got stronger. Since the Tunisian military expenditures were traditionally very low, and its main officers were kept in a very distant position from the political decision-making center, this sector did not have any strong encouragement to defend the regime. Besides, Ben Ali also tried to keep the military weak as to reduce the threat it might represent to his rule (COOK, 2011).

With the protests' escalation, the government soon had to change its strategy, starting to make concessions and promises to the people. First, Ben Ali tried to increase the people's expectations towards his regime by promising more jobs and the release of political detainees, both promises being really vague in terms of their implementation. The failure of this attempt led him to deal with his regime, first pledging not to seek a sixth term, then promising earlier elections. Finally, his last measure was to sack all his ministers in an attempt to show his commitment to a new regime, turning against his main supporters (THE ECONOMIST, 2011). However, his rule was unsustainable and two days later he fled to Saudi Arabia.

The revolutionary process in Tunisia, beginning with the self-immolation in December 17<sup>th</sup>, reached its main result in four weeks, lasting until the elections were assured, and the maintenance of elements from Ben Ali's rule was avoided. The protests' strength was very impressive, as the Tunisian regime was seen as one of the most stable in the Middle East. However, some elements that might not have been usually verified to create that impression might explain the success of the "Jasmine Revolution". For example, the lack of religious legitimacy, being this element fiercely fought by Ben Ali and his party, turned it easy for the protesters to change from their normal passive position toward strong rebellious actions (KOPLOW, 2011). The failure of the Tunisian government's attempts to undermine the opposition was not witnessed in the Jordanian case, which will be examined in the following section.

### **The Hashemite Kingdom of Jordan**

After the Ottoman defeat in World War I, the former territory of its Empire was divided and put under the League of Nations mandate system. The mandate over the region that now belongs to the Hashemite Kingdom of Jordan was given to the United Kingdom, together with what now correspond to Israel, Gaza, Jerusalem and the West Bank. The mandate was by then called Palestine and Transjordan and lasted until 1922, when the UK divided the two regions, creating the Emirate of Transjordan, under the semiautonomous rule of the Hashemite Prince Abdullah. The Hashemites are a family which is originally from the Saudi Arabian region of Hejaz and which is believed to be Prophet Muhammad's direct descendent. The Prince's rule was successful in maintaining stability, allowing him to maintain his rule when in 1946 the British mandate over Transjordan was finished, creating the Hashemite Kingdom of Transjordan (US DEPARTMENT OF STATE, 2012a).

Through the 1946 Constitution, the former emirate became a constitutional monarchy, with constitutionally ensured great competences to the executive power. Jordan was on the Palestinian side in the defense of its sovereignty and throughout the wars against Israel. In 1949 the West Bank was put under the rule of Jordan, deepening one of the main issues in the Jordanian internal politics, the strong presence of

Palestinians and the consequent disputes between its two main social groups, East and West Bankers, for political influence and benefits (RATH, 1994). The kingdom's name was then changed in order to include the new people who were incorporated to the state, becoming the Hashemite Kingdom of Jordan, name that lasts until the present.

The opposition grew stronger with time, being the inclusion of West Bankers and other Palestinians held by many accountable for this phenomenon. This growth of pressure from the opposition, together with the assassination of King Abdullah in 1951 and the transfer of power to the palace group<sup>3</sup>, led to some changes in the political system, culminating in the adoption of a new Constitution on January 2<sup>nd</sup> 1952 (RATH, 1994). The 1952 Constitution<sup>4</sup> granted more power and important freedoms to the Jordanian people and established the current political system in Jordan (RATH, 1994, CIA, 2012a).

During King Hussein's reign, Abdullah's grandson, Jordan joined the other Arab countries in their fight against Israel and for the Palestine cause. During the Six-Days War in 1967, Jordan lost the control over the West Bank and its part of Jerusalem to Israel. However, the flow of Palestinian refugees only grew stronger (BRYNEN, 1992). The 1980s crisis also inflicted important effects on Jordan, which was forced to make some economic policy changes following the IMF encouraged program. The socioeconomic effects of these measures were just as catastrophic in Jordan as in Tunisia, and so, the deeply affected lower classes protested against their poor standards of living in what became known as the bread riots. These social movements were responded by the government with economic measures in order to improve its population's conditions. Even though the people claimed almost exclusively for better economic conditions, the government, in a cautionary move, promoted some kind of political liberalization with the king's compromise with the transfer of some

---

<sup>3</sup> The palace group was composed by traditional allies of the monarchy. During the period that followed the assassination of King Abdullah, his oldest son, Talal, was the official monarch, but the general climate in the kingdom was of uncertainty, granting influence to the palace group. This atmosphere was dissolved when Talal's son, Hussein, became King in 1953 (RATH, 1994).

<sup>4</sup> The Constitution of 1952 lasted until today, but was subject of many amendments (US DEPARTMENT OF STATE, 2012a).

competences to the other powers and with the concession of more independence to those (WIKTOROWICZ, 2000).

Hussein's reign was marked by an increasing alignment with Western forces, mainly the US, and, even though it was not so well received by some sectors of the population, the economic benefits that this relation allowed were important to ensure economic and, thus, political stability. His succession was marked by some dispute between his brother and his son, but the latter triumphed and managed to gain the support from the former's followers. King Abdullah II, who is still in power, kept many of his father's policies and promised to continue and deepen the economic and political opening process his father started (ANDONI, 2000).

The Jordanian political system gives the executive power the authority to sign and execute all laws. Even though the Parliament has the capacity of overriding his veto power in the law formulation process, if two thirds of both houses agree on that, the Parliament can be dissolved by the monarch (US DEPARTMENT OF STATE, 2012a). The main sources of legitimacy of the Jordanian King are based on its religious importance, since his family is claimed to be direct descendent from the Prophet himself, and the maintenance of economic stability. The main movements of opposition so far have focused on the improvement of social and economic conditions, but seldom treated political structural questions with greater strength. However, the Hashemite Kings have been implementing what was called "defensive democratization", at least since the riots of 1989, creating an overall atmosphere of good will from the monarch towards the not so strongly manifested aspirations of the people for more freedom (ROBINSON, 1998).

Nevertheless, the instruments of control of the social mobilization used by the monarchy are very strong. First of all, even though Jordan cannot be classified as a full rentier state, because of its scarce oil reserves, the normal practices of rentier states in the domestic level are extensively used in Jordan, also because of the effect of external aid from, initially, Arab countries and later also Western powers, turning Jordan into a

so-called induced allocative state<sup>5</sup> (BRYNEN, 1992). Therefore, social elements such as patronage and neopatrimonialism are strongly present in the Jordanian society. Much of the opposition to the regime has been so far co-opted into the government.

Besides the co-optation of challengers to its rule, the Jordanian political regime has also developed strong juridical systems to turn the organization of any kind of political opposition increasingly difficult. The Law of Public Meetings “stipulates that individuals must obtain permission to hold public meetings, defined as ‘any meeting called to discuss political affairs’” (WIKTOROWICZ, 2000, p. 50). Meanwhile, the Law of Societies and Social Organizations, besides establishing composition requirements for any social organization, requests all kinds of groupings to register in the ministry that tackles the affairs they allegedly discuss (WIKTOROWICZ, 2000). Through both laws, the government creates bureaucratic means of controlling the social mobilization in the country, imposing obstacles to a free civil society.

The Arab Spring protests were also present in Jordan, since the economic grievances other Arab countries’ populations face are also a problem in the kingdom. However, the protests in Jordan did not focus on the King or its regime, but rather blamed the Prime Minister, Samir al-Rifai, who was very unpopular among the Jordanians, for their grievances and called for new economic policies. The way politics are conducted in Jordan allows the citizens to criticize the government without criticizing the regime, nor the King, even though the latter is the real responsible for the measures taken and the real power-holder (DANIN, 2011).

The state response to the protests incurred seldom in physical violence. Even though very strong measures were taken, such as the dissolution of the Parliament, the King refused to allow violent crackdowns against his population, since he did not want to relate his reign to unnecessary extreme violence (YOM, 2011a). This can partly explain the reason why the protests do not focus on the end of monarchy. However, some authors believe that the people also fear that a change of focus towards the end of

---

<sup>5</sup> Allocative states are states that develop strategies that are similar to rentier states’, but whose resources to undertakes such measures come from rentier states, having, therefore, more trouble to sustain rentier policies (LUCIANI, 1987).

the monarchical system in Jordan might have led to a stronger and more violent attack against the protesters (FOREIGN POLICY, 2011).

The main strategy consisted in undermining the motivations for protesting, co-opting the main protesters and, more importantly, making concessions to the popular demands and promising policies to promote better life conditions. The position of Prime Minister was twice emptied in the 2011: first Samir Rifai and his whole cabinet were fired in February<sup>6</sup>; then, it was the turn of his successor, Marouf al-Bakhit, who did not manage to satisfy the popular demands and was also sacked in October (YOM, 2011b). Besides, each change of Prime Minister was followed by strong promises of new policies. First, the government committed to grant more subsidies and raises to civil salaries; then, it was promised that the ban on access to some websites from government offices would be ceased, and that the Law of Public Meetings would be softened. However, these pledges were not completely fulfilled (DUDLEY, 2011). The main concession to the protests was the adoption of amendments to the Constitution in August, granting more power and freedom to the judiciary (US DEPARTMENT OF STATE, 2012a). The protests have not set as a goal the end of Abdullah II's reign, and the government managed to keep them in a stable and not regime-threatening level.

### **Comparison**

The analysis of both cases allows us to highlight some of the elements of the two countries' history that can be useful in understanding their current situation. Their different trajectories were marked by some common characteristics that can be described as the main elements that define politics in the Middle East. The presence of autocratic regimes, patrimonialist and neopatrimonialist practices, strong governmental control over the society, and rentier-state policies are some of the features that can be used to include these two countries in the Middle Eastern state model. However, even though Middle Eastern countries present to some degree all these characteristics, their

---

<sup>6</sup> The practice of sacking the Prime Minister in moment of popular unrest has also been employed by Abdullah II's father, Hussein. Interestingly Rifai's father, Zeid, was object of this strategy in 1989, when he filled the same post, and the riots resulting from the change in oil prices emerged (YOM, 2011b).

political scenarios are very different, and these distinctions probably play an important role in the definition of the outcomes to the social movements witnessed in the region.

As stated above, even though the state legitimacy sources and strategies to maintain their rule strong are very different, their ways of tackling the 2011 uprisings were very similar. The reasons for that, however, are different: while Tunisia had to give up from violently responding to the protests because of the military refusal to keep on fighting their compatriots, Jordan avoided an aggressive crackdown of the manifestations so as not to encourage an image of a violent repressive state. Therefore, both regimes relied intensively on promises of better conditions and on symbolic gestures towards these promises, like sacking government officials and rescheduling elections for earlier periods. Both governments deployed cooptation strategies in order to take the main leaders of the opposition movements out of the streets. However, the Jordanian historical deployment of such strategies was very important in the use of this maneuver against the new movement, while the Tunisian inexperience in this sense contributed to the failure of his cooptation attempts.

The reasons for the similarities in the strategies to put an end to the protests probably are influenced by the social and political backgrounds of the two countries, mainly the neopatrimonialist and rentier state practices and the authoritarianism of both regimes. However, some important motivations for the adoptions of such measures were caused, as explained above, by different factors in each case. This is probably one of the reasons why the results of the deployment of those strategies were so different in each case.

When thinking about the reasons why the results of such strategies were so different from one country to the other, many factors have to be considered, and a scale of importance cannot be easily established. First of all, the sources of legitimacy of the regimes have to be analyzed. The Jordanian King has a strong source of legitimacy on its historical claim of being descendent of the Prophet. Together with the permission of Islamist organizations, in levels that cannot pose a threat to regime, this element leads to a very strong belief on the monarch's right to rule, and very few Jordanians dare to challenge this right. Similar phenomena are witnessed in the other Arab monarchies,

which have all resisted to the Arab Spring (SADIKI, 2012). Meanwhile, the Tunisian former President's strong struggle against the Islamist elements in its society has been responsible for a lack of this source of legitimacy in his regime. Therefore, when the situation in Tunisia deteriorated the people had no reason not to blame the President himself for the poor conduction of the country's economy and then demand a new government.

King Abdullah II and his father have, at least since the riots of 1989, tried to maintain a good image of their reigns and a general idea of a long gradual process of democratization among their people. The long standing "defensive democratization" has been a Jordanian monarchy's strong characteristic (ROBINSON, 1998). This policy, however, never prevented the King from privileging his main supporters and from co-opting the main opposition elements. Meanwhile, Ben Ali focused on concentrating all the main political positions within his circle of trust and weakening all elements seen as threats to his rule. This practice was also responsible for the fast change of sides witnessed in the military sector and its previous weak results in the crackdown of protests.

Nevertheless, the promotion of a good image among the people towards the Jordanian monarch shall not be viewed as a simple gesture of good will, but as part of a bigger strategy. It shall also be mentioned that just like Tunisia, Jordan also had laws that tried to prevent civil society to be independent and to act towards popular goals. The main difference between the two states in this sense is just the formalization and the effectiveness of their policies.

Jordan and Tunisia presented autocratic political systems, and their decision-making capacities were concentrated in one individual, the Jordanian King and the Tunisian President. Despite that the different power structure in these countries granted Jordan a scapegoat strategy that did not work in the Tunisian case. Both rulers dismissed major officials to try to please the protesters and to encourage them to believe in the good will of their governors towards change and to make them leave the streets. However, the Jordanian system was a lot more effective in this way, as the existence of a Prime Minister, which is changed in determinate situations, allows the regime to

change same faces in the government without really changing its policies, even giving the population the false idea that they have the power of determining their rulers, as the protests were responsible for two changes of Prime Ministers within eight months. The same cannot be said about Tunisia, where the presidential attempt to change his cabinet was only a step towards his own resignation. Being the President the main public figure with no other figure with comparable power or public exposure, there was no one to be blamed for all the problems that shadowed Tunisia's future.

After analyzing these variables, one can assume that the main difference between the two cases relies on the image they disseminate among their people, thus the legitimacy they can attribute to their own rule. This element is determined by all the other aspects discussed above and is probably one of the main causes for the different results of the two cases. Even though both countries deployed similar strategies to control the demonstrations, just Amman was able to survive the Arab Spring. There the claims of the opposition against the rulers was successfully tackled, and the ruler keeps increasing its sources of strength by broadcasting an image of good will toward the political liberalization process.

## **Conclusion**

By analyzing the two Arab countries, Tunisia and Jordan, one can sure learn about the interaction between government and society that are witnessed in the Middle East. Those two cases are representative of some of the main differences among the Arab countries, even though, like all comparative politics paper, this one could not elucidate all the aspects that define politics in those countries. However, the comparison between a monarchy and a republic is very important to better understand the distinct results of the 2011 protests over the different regimes in this region. Even though the monarchical system does not ensure stability to a ruler, it has proven to be helpful in the regime struggle to maintain itself. We should not, however, undermine the importance of granting legitimacy to its rule and the maintenance of an image among the people of good will from the ruler. We cannot say that those are the reasons for the diametrical results in Tunisia and Jordan, but they sure played an important role.

Nevertheless, we shall not completely discard the possibility of changes in the Jordanian political scenario, even though the current conditions do not suggest it. The protests there have been twice responsible for the change of Prime Minister, and new policies keep being promised by the state. However, it is not believed that the political situation will be improved so soon. The monarch still holds the power of changing the government as he sees fit. The current Prime Minister, Abdullah Ensour, does not have the power to change the system and sure will be fired if the monarch sees it as a necessary measure to ensure the regime continuance (YOM, 2011b, BRAND, 2011). Meanwhile, in Tunisia the results of the protests have pointed towards a more free and democratic direction. The new elections held in October 2011 witnessed the victory of Moncef Marzouki, one the oppositionists who were exiled during Ben Ali's presidency. The new government is marked by the inclusion of groups, which were formerly prohibited of taking part in the political processes (KENNER, 2011). This sure is an optimistic sign for the future. However, Tunisia still has to deal with the poor economic conditions that were responsible for the beginning of the protests, and the maintenance of its stability still has to be assured. In 2013 new challenges to the democratic process established in Tunis arose, as clashes between different social groups have been reported, leaving the future of Tunisia's regime uncertain, while 2014 has started with the approval of a new Constitution for the country (ZELIN, 2013, BBC, 2014).

### Referências

ANDONI, L. King Abdallah: In His Father's Footsteps? **Journal of Palestine Studies**, 29. 2000. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2676457>>. Acesso em:: 19 de março 2012.

BBC. **Tunisia assembly passes new constitution**. 2014. Disponível: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-25908340>>. Acesso em: 10 de fevereiro 2014.

BELLIN, E. The Political-Economic Conundrum: The Affinity of Political and Economic Reform in the Middle East and North Africa, **Carnegie Papers**, 53. 2004.

Disponível em: <<http://www.mafhoum.com/press7/216E11.pdf>>. Acesso em: 19 de março 2012.

BEBLAWI, H. The Rentier State in the Arab World. In: BEBLAWI, H.; LUCIANI, G. **The Rentier State**. London: Croom Helm, 1987. p. 49-62

BOUNENNI, B. The limits of silencing Tunisia. **Foreign Policy**. 12 janeiro 2011. Disponível em: <[http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/01/12/the\\_limits\\_of\\_silencing\\_tunisia](http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/01/12/the_limits_of_silencing_tunisia)>. Acesso em: 19 de março 2012.

BRAND, L. A. Why Jordan isn't Tunisia. **Foreign Policy**. 18 janeiro 2011. Disponível em: <[http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/01/18/why\\_jordan\\_isn\\_t\\_tunisia](http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/01/18/why_jordan_isn_t_tunisia)>. Acesso em: 19 de março 2012.

BRYNEN, R. Economic Crisis and Post-Rentier Democratization in the Arab World: The Case of Jordan. **Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique**, 25. 1992. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3228950>>. Acesso em: 19 de março 2012.

CIA. **The World Factbook**: Jordan. 2012. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/jo.html>>. Acesso em: 19 de março 2012.

CIA. **The World Factbook**: Tunisia. 2012b. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ts.html>>. Acesso em: 19 de março 2012.

COOK, S. A. The calculations of Tunisia's military. **Foreign Policy**. 20 jan. 2011. Disponível em: <[http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/01/20/the\\_calculations\\_of\\_tunisias\\_military](http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/01/20/the_calculations_of_tunisias_military)>. Acesso em: 19 de março 2012.

DANIN, R. M. Why Jordan Is Not a Regional Domino. **Council on Foreign Relations**. 1 fevereiro 2011. Disponível em: <[http://www.cfr.org/jordan/why-jordan-not-regional-domino/p23962?cid=rss-middleeast-why\\_jordan\\_is\\_not\\_a\\_regional\\_d-020111&utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=feed&utm\\_campaign=Feed%3A+region%2Fmiddle\\_east+\(CFR.org+-+Regions+-+Middle+East\)](http://www.cfr.org/jordan/why-jordan-not-regional-domino/p23962?cid=rss-middleeast-why_jordan_is_not_a_regional_d-020111&utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+region%2Fmiddle_east+(CFR.org+-+Regions+-+Middle+East))>. Acesso em: 19 de março 2012.

DUDLEY, D. Roil, Jordan? **Foreign Policy**. 28 fevereiro 2011. Disponível em: <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/02/28/roil\\_jordan](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/02/28/roil_jordan)>. Acesso em: 19 de março 2012.

FOREIGN POLICY. **The Next Tunisias**. 19 janeiro 2011. Disponível em: <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/01/18/the\\_next\\_tunisias?page=0,4](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/01/18/the_next_tunisias?page=0,4)>. Acesso em: 19 de março 2012.

HIBOU, B.; HULSEY, J. Domination & Control in Tunisia: Economic Levers for the Exercise of Authoritarian Power. **Review of African Political Economy**, 33. 2006. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4007159>>. Acesso em: 19 de março 2012.

IHS JANE'S. **Country profile Tunisia**. Englewood: HIS Jane's, 2009.

KENNER, D. Meet the new President of Tunisia. **Foreign Policy**. 16 novembro 2011. Disponível em: <[http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/11/15/meet\\_the\\_new\\_President\\_of\\_tunisia](http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/11/15/meet_the_new_President_of_tunisia)>. Acesso em: 19 de março 2012.

KOPLow, M. Why Tunisia's Revolution Is Islamist-Free. **Foreign Policy**. 14 janeiro 2011. Disponível em: <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/01/14/why\\_tunisias\\_revolution\\_is\\_islamist\\_free](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/01/14/why_tunisias_revolution_is_islamist_free)>. Acesso em: 19 de março 2012.

LUCIANI, G. Allocation vs. Production States: A Theoretical Framework. In: BEBLAWI, H.; LUCIANI, G. **The Rentier State**. London: Croom Helm, 1987. p. 63-82.

RATH, K. The Process of Democratization in Jordan. **Middle Eastern Studies**, 30. 1994. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4283656>>. Acesso em: 19 de março 2012.

ROBINSON, G. E. Defensive Democratization in Jordan. **International Journal of Middle East Studies**, 30. 1998. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/164267>>. Acesso em: 19 de março 2012.

SADIKI, L. Jordan's Arab spring: To 'spring' or not to 'spring'?. **Al Jazeera**. 25 fevereiro 2012. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/02/2012217141945258425.html>>. Acesso em: 19 de março 2012.

THE ECONOMIST. **No sign of an end**. 13 janeiro 2011. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/17902933>>. Acesso em: 19 de março 2012.

TRAUMANN, A. P. No meio do fogo cruzado: a participação no conflito Irã/Iraque. **Revista Litteris**, Rio de Janeiro, n. 7, 2011. Disponível em: <[http://revistaliter.dominiotemporario.com/doc/Artigo-\\_Guerra\\_Ira-Iraque\\_Patrick.pdf](http://revistaliter.dominiotemporario.com/doc/Artigo-_Guerra_Ira-Iraque_Patrick.pdf)>. Acesso em: 27 de agosto de 2013.

US DEPARTMENT OF STATE. **Background Note:** Jordan. 2012a. Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3464.htm>>. Acesso em: 20 Mar. de 2012.

\_\_\_\_\_. **Background Note:** Tunisia. 2012b. Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5439.htm>>. Acesso em: 17 Março de 2012.

WIKTOROWICZ, Q. Civil Society as Social Control: State Power in Jordan. **Comparative Politics**, 33. 2000. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/422423>>. Acesso em: 19 de março 2012.

YOM, S. L. Don't forget about Jordan: a regime caught between contagion and consent. **Foreign Policy**. 2 fevereiro 2011a. Disponível em: <[http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/02/02/don\\_t\\_forget\\_about\\_jordan\\_a\\_regime\\_caught\\_between\\_contagion\\_and\\_consent](http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/02/02/don_t_forget_about_jordan_a_regime_caught_between_contagion_and_consent)>. Acesso em: 19 de março 2012.

\_\_\_\_\_. Jordan's fictional reforms. **Foreign Policy**. 9 novembro 2011. Disponível em: <[http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/11/09/jordans\\_fictional\\_reforms](http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/11/09/jordans_fictional_reforms)>. Acesso em: 19 de março 2012.

ZELIN, A. Y. Tunisia's Post-Revolution Blues: Stagnation and Stalemate Where the Arab Spring Began. **Foreign Affairs**. 6 março 2013. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/features/letters-from/tunisias-post-revolution-blues>>. Acesso em: 6 de setembro de 2013.

### **Abstract**

In the year of 2011 a strong movement for change was witnessed in the Middle Eastern region. The strategies adopted by Tunisian and Jordan governments to control demonstrations and the results of these strategies are the subject of this paper. By studying both countries' history and political system, it will seek to explain how they employed similar strategies. By analyzing the effects of such strategies and the political background they were deployed in, it aims to point out reasons for the different outcomes witnessed.

### **Keywords**

Arab Spring; Tunisia; Jordan

**Resumo**

O ano de 2011 testemunhou um forte movimento por mudança na região do Oriente Médio. As estratégias adotadas por Tunísia e Jordânia para controlar os protestos e os resultados que tais estratégias alcançaram são o objeto deste artigo. Ao estudar a história e o sistema político dos dois países, buscar-se-á explicar a adoção de estratégias similares. Ao analisar os efeitos dessas estratégias e o pano de fundo em que elas foram desenvolvidas, tem-se por objetivo elencar razões para a obtenção de resultados tão distintos.

**Palavras-chave**

Primavera Árabe; Tunísia, Jordânia

*Artigo recebido em 24 de fevereiro de 2014.  
Aprovado em 22 de junho de 2014.*

## **A RELAÇÃO ENTRE AS FORÇAS DE AUTODEFESA JAPONESAS E A ASEAN**

The relationship between the Japanese Self Defense  
Forces and the ASEAN

*Aline Chianca Dantas<sup>1</sup>*  
*Alexandre César Cunha Leite<sup>2</sup>*

### **Introdução**

Este estudo visa a analisar a relação entre o desenvolvimento da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e a ampliação da atuação das Forças de Autodefesa Japonesas (FAD), buscando verificar a intensidade e as dimensões desse processo interativo.

Nesse sentido, para o desenvolvimento da discussão é relevante compreender que as FAD surgiram com caráter defensivo e voltadas para os limites fronteiriços japoneses; todavia, desde a década de 1990, vêm atuando em operações de manutenção de paz, de ajuda humanitária e de auxílio a desastres, mesmo diante de questionamentos internos provocados pelas raízes históricas e pelo conteúdo do artigo 9º da Constituição japonesa<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba, Graduada em Direito (UEPB) e em Relações Internacionais (UEPB). Professora da Graduação em Relações Internacionais da UEPB. Advogada. Pesquisadora do Grupo de Estudos em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPQ). Email: alinechiancadantas@gmail.com

<sup>2</sup> Economista, Mestre em Economia Política (PUC/SP), Pós-Graduado em Relações Internacionais (PUCMINAS) e Doutor em Ciências Sociais/Relações Internacionais (PUC/SP). Professor Adjunto da Universidade Estadual da Paraíba. Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPQ) e Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Potências Médias (GPPM/PUCMINAS/CNPQ). Email: alexccleite@gmail.com

<sup>3</sup> O artigo 9º da Constituição Japonesa torna os aspectos militares da segurança nacional japonesa enrijecidos, tendo em vista que impossibilita o uso da força para fins bélicos. Aos poucos, foi feita uma releitura do artigo revelando a possibilidade do Japão exercer sua autodefesa, mas o texto constitucional

A ASEAN, por sua vez, possui uma estrutura atualmente bastante aprimorada, voltada para os aspectos políticos, econômicos, sociais e de segurança regional; no entanto, os países membros possuem problemas históricos nos mais diversos setores institucionais, sem descartar os problemas estruturais internos relativos a cada uma das nações constituintes.

Nesses termos, este trabalho analisa, em um primeiro momento, a visão do Japão referente à ASEAN, ressaltando o papel da ASEAN +3, do Fórum Regional da ASEAN (ARF) e da ajuda externa japonesa para os países da ASEAN, conectando-a com os fatores de segurança, o papel das FAD no Sudeste Asiático e os reflexos dessa ação para a ASEAN. Esse último ponto recebe atenção especial em sua análise por se constituir foco do trabalho. Assim, verifica-se a participação das FAD em operações de manutenção de paz na região, bem como, em missões de ajuda humanitária, de ajuda a desastres, antipirataria e antiterrorismo.

No segundo momento, busca-se verificar a percepção dos países da ASEAN da relação com o Japão e as Forças de Autodefesa Japonesas para, por fim, chegar ao ponto crucial do trabalho que é visualizar a relação entre a ASEAN e as FAD.

Portanto, esse artigo tem como base uma metodologia qualitativa, pautada numa revisão bibliográfica e numa pesquisa exploratória, a fim de analisar em que parâmetros essa interação entre as Forças de Autodefesa Japonesas e a ASEAN estabelece-se, se está baseada em interesses principalmente japoneses ou verdadeiramente numa relação de mão dupla. O interesse desse trabalho justifica-se pela aproximação do Japão com os países do Sudeste Asiático, especialmente através da atuação em operações de paz, como é o caso de Camboja, e pelo crescimento da ASEAN no contexto internacional.

---

continua intacto e gera muitas discussões sobre a inconstitucionalidade da manutenção e crescimento das Forças de Autodefesa Japonesas, especialmente com a saída dessas forças para o espaço internacional. Art. 9º da Constituição Japonesa: “Aspirando sinceramente a uma paz internacional baseada na justiça e na ordem, o povo japonês renuncia para sempre à guerra como direito soberano da nação e à ameaça ou ao uso da força como meio de solução das disputas internacionais. Com objetivo de cumprir o parágrafo precedente, não se manterão no futuro forças terrestres, navais e aeronáuticas, nem qualquer outro potencial bélico. O direito de beligerância do Estado não será reconhecido.” Disponível em: <[http://web-japan.org/factsheet/es/pdf/es09\\_constitution.pdf](http://web-japan.org/factsheet/es/pdf/es09_constitution.pdf)> Acesso em: 09 abr. 2013.

### **Visão Japonesa da Associação das Nações do Sudeste Asiático**

Segundo Masashi (2003), o Japão sempre considerou o Sudeste Asiático como uma região estrategicamente importante, por ser um local de passagem do petróleo japonês, um ambiente propício para o comércio, uma área dotada de recursos naturais, adequada para o balanceamento com a China e, ainda, um espaço fundamental para a difusão dos assuntos não tradicionais de segurança, como é o caso da segurança humana. Contudo, a relação Japão - ASEAN vem sendo fortalecida a partir de 1997 (SUDO, 2009), devido à crise asiática, às mudanças na visão de segurança japonesa e à presença mais robusta da China e da Coreia do Norte na região.

Assim, o Japão visualiza ter um papel político, enquanto estabilizador regional e de assistência econômica na região, tendo em vista os problemas étnicos, religiosos, sociais e políticos pelos quais passam os países do Sudeste Asiático. No tocante à esfera de segurança, observa-se a relevante atuação da Agência de Defesa Japonesa na promoção de trocas de inteligência em segurança com os países da ASEAN, a cooperação entre a Guarda Costeira Japonesa e a ASEAN no combate à pirataria e ainda o aumento dos níveis de contatos militares entre o Japão e a ASEAN, proporcionando a construção de uma confiança mútua. (MASASHI, 2003).

Dessa forma, em termos de segurança, é pertinente pensar que o Japão está se utilizando de alguns instrumentos principais para o aprimoramento da interação com a ASEAN, quais sejam: a ASEAN +3 <sup>4</sup>, o Fórum Regional da ASEAN (ARF) <sup>5</sup>, a ajuda externa japonesa e a atuação das FAD no Sudeste Asiático.

Quanto à ASEAN +3, observa-se a sua relevância no sentido de proporcionar maior integração regional do Leste Asiático, podendo encorajar medidas colaborativas e multilaterais entre os países da região, inclusive no que tange às questões de segurança (PARK, 2006). Ainda é válido pontuar o papel da China dentro desse fórum, proporcionando um espaço de debates em nível multilateral e garantindo, de certa forma, um equilíbrio de poder entre Japão e China.

---

<sup>4</sup> ASEAN+3: ASEAN, China, Japão e Coréia do Sul.

<sup>5</sup> ASEAN Regional Forum - ARF.

Já o Fórum Regional da ASEAN (ARF) é um importante elemento dentro da ASEAN no sentido de possibilitar o desenvolvimento de uma diplomacia preventiva de conflitos, através de conferências que primam pelo diálogo. Assim, a participação de grandes potências nesse fórum tem o atributo de possibilitar a manutenção da estabilidade regional. O ARF, contudo, possui limitações, já que é composto por um grupo diversificado de Estados e por um denominador comum muito baixo (LEIFER, 1998).

Apesar dessas dificuldades, o ARF é fundamental para o Japão no sentido de buscar seus interesses na região e, ao mesmo tempo, evitar grandes mudanças na sua política de defesa. Ademais, o ARF consegue amenizar as rivalidades existentes entre EUA e China e se constitui em um modelo de segurança regional da ASEAN baseado no comprometimento para a reconciliação; o que é um fator importante para o Japão, tendo em vista o seu passado militar (LEIFER, 1998). Além disso, como será discutido mais à frente, esse elemento de reconciliação promovido pela ASEAN é primordial para a entrada das FAD na região do Sudeste Asiático.

Assim, a ASEAN funciona como um instrumento de segurança cooperativa e vem atraindo o Japão justamente por permitir a manutenção de relações bilaterais, servir como um ambiente propulsor dos interesses regionais e ainda possibilitar o diálogo multilateral de segurança (LEIFER, 1998).

No que tange à assistência oficial ao desenvolvimento (ODA) fornecida pelo Japão aos países da ASEAN, o Japão vem se preocupando em interligar essa ajuda com as questões de segurança regional, visto que, se a ajuda for orientada de maneira estratégica, pode servir como uma ferramenta fundamental para a definição da infraestrutura de defesa japonesa (JIMBO, 2012). Para exemplificar como essa estratégia está sendo desenvolvida é interessante ressaltar que o Japão forneceu navios de patrulha para as Filipinas através da ODA (JIMBO, 2012). Ainda, cabe acrescentar que, como aponta Rowan (2005), os países do Sudeste Asiático são os grandes receptores da ODA japonesa, o que ressalta a importância estratégica desse tipo de ação para as pretensões japonesas de maior participação e integração na região.

Portanto, conforme preceitua Jimbo (2012), o Japão pode estar sendo um ator relevante na construção da capacidade de segurança da ASEAN e pelos elementos vistos acima constata-se haver um interesse por parte da ASEAN em abrir caminho para o Japão, buscando se fortalecer e manter a estabilidade regional. Ao mesmo tempo, observa-se que o Japão necessita dos países do Sudeste Asiático em virtude dos valores estratégicos que possuem e da preocupação com a segurança doméstica japonesa e da região asiática.

### **As Forças de Autodefesa Japonesas como elementos da relação Japão-ASEAN**

Em virtude das FAD serem o objeto principal na análise da relação entre Japão e ASEAN em termos de segurança, a discussão é feita em um tópico a parte. Dessa maneira, nota-se que as FAD vêm atuando no Sudeste Asiático através de operações de tipo *peacekeeping*, de ajuda humanitária, de ajuda a desastres e em operações contra a pirataria. Ainda, uma importante atividade que vem sendo desempenhada pelas FAD e outras forças dos países da ASEAN são os exercícios militares multilaterais, que têm o condão de contribuir para a maior transparência e confiança das estruturas de segurança estatais (HALL, 2008; JIMBO, 2012).

A maior atuação das FAD no cenário internacional faz parte de um interesse japonês de participação mais ativa no âmbito externo, conforme se pode depreender do discurso do Ministro das Relações Exteriores do Japão Seiji Maehara (2011):

A comunidade internacional está sendo desafiada por um grande número de problemas, como questões ambientais e o terrorismo. A competição por recurso e energia também está se intensificando. *O Japão precisa responder a essas mudanças de forma flexível e ativa* a fim de alcançar um maior desenvolvimento.

Quanto às operações de tipo *peacekeeping*, as grandes participações das FAD no Sudeste Asiático foram: Camboja de 1992 a 1993 e Timor Leste em 2002 (KATAHARA, 2004). O apoio financeiro a esta última atuação das FAD ocorreu por

solicitação dos países membros da ASEAN, refletindo o papel que o Japão vem tendo dentro do cenário do Sudeste Asiático e da ASEAN (SUDO, 2009).

No que se refere a Camboja, segundo Katahara (2004), o Japão teve um papel ativo na operação, trabalhando não apenas associado aos EUA, mas diretamente com grupos de Camboja, a China e os países da ASEAN. Dessa forma, essas duas participações japonesas em operações de manutenção de paz mostram o interesse japonês em atividades pacíficas no meio internacional e, especialmente, na Ásia, além da emergência do internacionalismo por parte das FAD.

Contudo, a atuação do Japão em operações de manutenção de paz sofre críticas internas e externas, devido ao caráter de autodefesa, ao qual as FAD, em tese, estão restritas. No entanto, através da atuação japonesa em operações de manutenção de paz e das propagandas promovidas internamente, as FAD vêm tendo um reconhecimento e maior aceitação no âmbito interno e externo ao Japão (KURASHINA, 2005).

Dessa forma, o envolvimento em operações de *peacekeeping* pelos japoneses, conforme explicita Hall (2008), proporciona trocas entre militares, exercícios conjuntos, diálogos, construção de confiança dentro ASEAN, através de investimentos em segurança regional e compromisso em deixar para trás o passado militarista.

Já no que se refere aos exercícios militares, é pertinente referendar que muitos deles são organizados pelas forças dos EUA presentes no Japão (MASASHI, 2003), o que contribui para o equilíbrio regional; mas, por outro lado, torna o Estado japonês ainda mais dependente dos EUA. Todavia, Jimbo (2012) argumenta que o Japão está mais engajado em promover exercícios militares coletivos e treinamentos no Sudeste Asiático, podendo-se pensar em uma atuação mais independente do Japão na região.

No tocante à assistência humanitária internacional, há um componente civil separado das FAD, as quais atuam apenas em desastres de larga escala e, segundo Hall (2008), possuem pouca experiência em operações de ajuda a desastres e em trabalhos com organizações humanitárias civis. Ademais, existe ainda outro problema que reside no fato de as FAD terem caráter militar e isso tornar mais sensível o envio dessas tropas para operações humanitárias (HALL, 2008).

A Indonésia é um exemplo pertinente a ser citado enquanto receptora de ajuda humanitária proporcionada pelo Japão a países membros da ASEAN. A atuação das FAD foi intensa e ocorreu entre 2004 e 2005. Foram enviados 1570 soldados para Aceh (Indonésia) sendo que as forças japonesas só se pronunciaram sobre a retirada gradual após anúncio do governo da Indonésia no sentido de que isso ocorresse (HALL, 2008).

O caso da Indonésia é bastante relevante porque não havia no país legislação nem procedimentos internos para a aceitação da ajuda humanitária internacional; logo medidas *ad hoc* tiveram que ser tomadas. Além disso, não havia nenhum padrão de procedimento operacional para lidar com a presença estrangeira na região. A participação das FAD proporcionou à Indonésia ajuda material, transporte e assistência médica (HALL, 2008). Essa atuação japonesa parece coadunar-se com os interesses do Japão de internacionalização das FAD através do discurso de contribuição humana e de inserção pacífica no ambiente asiático (KATAHARA, 2004; HALL, 2008).

No que tange à ajuda a desastres, essa vem se tornando uma constante no cotidiano das FAD tanto na esfera interna quanto externa ao Japão e tem uma característica interessante que é promover a desconexão com o caráter militar das FAD, permitindo sua maior aceitação e legitimidade (FRUHSTUCK e BEN ARI *apud* HALL, 2008). O problema das FAD nesse tipo de operação é que essas forças são estruturadas de acordo com comandos geográficos e possuem padrões rígidos de operações, dificultando a atuação nessas atividades. Assim, faz-se *mister* treinamentos mais específicos e engajamentos civil-militares para o aprimoramento da participação das FAD nesses tipos de operações (HALL, 2008).

Visualiza-se, portanto, o papel do Japão enquanto estabilizador do Sudeste Asiático, a importância da inserção do Japão na região através das FAD, a repercussão para a legitimidade das FAD e para a imagem do Estado japonês. Ademais, as FAD estariam funcionando como elemento integrador do Japão à ASEAN, além de servir como fator de reconciliação do Japão com a região em virtude do passado militar japonês. Corroborando com o exposto, Jimbo (2012) afirma que o Japão tem sido um participante ativo na parceria do Pacífico, um assistente humanitário e civil comprometido no Sudeste Asiático.

Conforme Jimbo (2012), o Ministro da Defesa Japonês pretende embarcar em um programa de assistência para construção da capacidade de segurança dos países da ASEAN nas esferas de assistência humanitária, ajuda a desastres e operações antipirataria, permitindo pensar que a atuação japonesa na ASEAN não parte apenas do interesse japonês, mas de múltiplos interesses dos países do Sudeste Asiático, além dos EUA, por ser um contrapeso à participação chinesa.

Ademais, o autor supracitado ainda pontua que Japão também tem sido um sustentáculo da capacidade de segurança da ASEAN através da ajuda externa ao desenvolvimento e, caso esta seja bem associada às FAD e à Guarda Costeira do Japão, tende a funcionar como um forte instrumento estratégico japonês e, especialmente, pode ampliar a importância japonesa na segurança marítima da região.

Conforme Katahara (2004), muitos japoneses veem a participação do Japão em operações de *peacekeeping* como uma projeção dos valores pacifistas do país, sendo assim, reforça-se ainda mais o que foi apontado acima, pois esse interesse japonês estaria sendo propagado dentro dos países membros da ASEAN e, conseqüentemente, no ambiente asiático.

Dessa forma, vê-se o interesse japonês de expansão de suas Forças de Autodefesa para o ambiente do Sudeste Asiático e os possíveis interesses que permeiam esse fato, levando ao próximo tópico que debate como os membros da ASEAN veem hoje o Estado japonês e suas forças.

### **Percepção da ASEAN em relação ao Estado japonês e às Forças de Autodefesa Japonesas**

Segundo Masashi (2003), a mudança na forma como o Sudeste Asiático passou a ver a expansão da segurança japonesa é primordial para reforçar os laços de cooperação entre o Japão e o Sudeste Asiático. Como já analisado acima na visão japonesa, também há interesses por parte dos países da ASEAN na manutenção da relação com o Japão, pois existem pontos de congruência, a saber: (i) a reforma do Conselho de Segurança da

ONU; (ii) preocupações com paz e segurança, (iii) a assistência oficial ao desenvolvimento, dentre outros (MASASHI, 2003).

Um fato importante de ser ressaltado é que, embora haja essa aproximação de interesses, existe uma distinção na forma de ver a relação com os EUA; pois, enquanto a ASEAN tem uma percepção crítica dos EUA, o Japão mantém uma forte aliança com a nação estadunidense. No entanto, vale ressaltar que essa aliança nipo-estadunidense tem contribuído para a estabilidade do Sudeste Asiático (MASASHI, 2003).

A ASEAN e seus preceitos de diálogo e segurança cooperativa coadunam-se com o interesse do grupo na manutenção do vínculo com o Japão. Assim, para a ASEAN, também é pertinente manter o Fórum Regional da ASEAN, a ASEAN+3, as trocas econômicas e as relações da área de segurança com o Japão.

Como ressaltava Jimbo (2012), o jogo de balança de poder marítimo na região do Sudeste Asiático é um convite para países externos à ASEAN, como o Japão, tendo em vista que são forças importantes para a manutenção do equilíbrio regional. Assim, conforme delineia o autor supracitado, o Japão estaria promovendo a capacidade de defesa da ASEAN.

Para complementar a percepção da ASEAN frente ao Estado japonês é interessante apresentar dados de uma pesquisa de opinião autorizada pelo Ministro das Relações Exteriores do Japão (conduzida em 2008 pelo TNS Singapore - um grande grupo de consultoria), em torno da opinião de seis países da ASEAN (Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnã) em relação ao Japão<sup>6</sup>.

No tocante aos atos do Japão durante a 2ª Guerra Mundial, mais de 50% dos entrevistados em todos os países acreditam que o Japão fez coisas ruins, mas que ele não é um problema atualmente, então, os fatores históricos não vêm influenciando negativamente na relação entre ASEAN e Japão.

Outra discussão fundamental a ser ressaltada é sobre os pontos nos quais os países da ASEAN mais acreditam que o Japão tem contribuição na região e os três

---

<sup>6</sup> Essa pesquisa pode ser encontrada no sítio eletrônico do Ministério das Relações Exteriores do Japão (MOFA). Disponível em: < <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/survey/qa0803.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2012.

primeiros apontados foram em ordem: a assistência oficial ao desenvolvimento, a promoção de acordos e investimentos privados e as operações de *peacekeeping*. Essa pergunta é primordial para o presente trabalho, já que corrobora com a análise que se faz a respeito da importância das FAD no ambiente do Sudeste Asiático para os próprios países da região e não apenas para o Japão.

Além disso, o fato de a assistência oficial ao desenvolvimento estar se voltando para as questões de segurança, como já analisado acima, é relevante para mostrar o papel que o Japão vem tendo dentro dos países da ASEAN no que concerne à questão da segurança e não apenas no que tange à esfera econômica. Cabe explicitar que as outras respostas para o questionamento acima, na ordem decrescente, foram: proteção do ambiente global, trocas culturais, ações antiterroristas e aumento da presença militar para manter paz e segurança na região. Isso reforça o papel do Japão na região em relação à questão de segurança.

Outro momento da pesquisa revela que o Japão, em geral, é visto pelos países da ASEAN pesquisados como tendo um papel muito ou razoavelmente ativo na região e é considerado o segundo parceiro mais importante do Sudeste Asiático, com 28% dos votos, enquanto a China a primeira colocada teve 30% dos votos, uma diferença de porcentagem pequena frente ao Japão, ainda mais se for observado que alguns países consideram mais o Japão e outros mais a China.

Outro ponto fundamental da pesquisa demonstra quais os principais elementos utilizados pelo Japão com o intuito de proteger sua segurança nacional e a ordem decrescente de escolhas foi a seguinte: através da manutenção de relações amistosas com outros países e sua capacidade de autodefesa limitada (36%), a aliança com os EUA e a manutenção da capacidade de autodefesa limitada (20%), mantendo uma postura neutra com China, EUA e Rússia e mantendo uma capacidade militar limitada (16%), utilizando sua própria força e capacidade militar (15%) e, por fim, através da completa dependência dos EUA sem manter nenhuma capacidade militar própria (4%).

Para ratificar a pesquisa acima, Pushpanathan (2011), representante da ASEAN+3, em um artigo encontrado na página oficial da ASEAN, revela o interesse do grupo em um engajamento ativo com o Japão, ressaltando a importância da assistência

oficial ao desenvolvimento fornecida pelo Japão, das relações econômicas e da construção de confiança para aprimoramento da segurança do Sudeste Asiático.

Ademais, o autor acima ressalta a relevância da formalização do Tratado de Amizade e Cooperação entre Japão e ASEAN, o qual, conforme Sudo (2009), é um código de conduta visando regular as relações entre o Japão e os demais países do Sudeste Asiático, além de funcionar como um instrumento diplomático para a promoção da paz e estabilidade na região.

Por conseguinte, observa-se que a ASEAN tem interesse na entrada do Japão na região do Sudeste Asiático e que o país vem tendo um papel importante, especialmente na esfera de segurança e na econômica. Assim, como aponta outra parte da pesquisa, o Japão, em geral, é visto pelos países da ASEAN como um amigo confiável ou, pelo menos, confiável com restrições.

Nesse sentido, apesar das desconfianças que permeiam o ambiente asiático, a ASEAN aceita a atuação do Japão e das FAD na região do Sudeste Asiático, em virtude do que o país tem para oferecer e pelo próprio papel que ocupa no sistema internacional, embora os processos de negociação do grupo não necessariamente passem pela figura do Estado japonês. Diante disso, passa-se a refletir sobre a relação entre ASEAN e FAD, verificando qual o nível de interação entre ambos.

### **ASEAN E FAD: relação de mão única ou dupla?**

Busca-se, nesse tópico, verificar em que dimensões e intensidade a relação entre as FAD e a ASEAN acontece, se essa relação realmente parte dos interesses de ambos ou muito mais das preocupações japonesas na região asiática, ou seja, se essa interação é um jogo de mão única ou dupla.

Percebe-se, então, que a ASEAN, juntamente com toda a estrutura regional asiática, tem considerável impacto sobre o Japão, a ponto de levar o país a se preocupar com os crimes de guerra cometidos no passado, com a difusão de sua imagem pacífica e isso está diretamente associado com a nova atuação do Japão no meio internacional através das FAD.

Assim, a atuação das FAD internacionalmente possui forte influência da estrutura do sistema internacional, com pressão dos EUA e as preocupações com a segurança regional. É relevante citar que a crise asiática de 1997 foi um momento de maior preocupação do Japão com o cenário regional e conseqüentemente com a ASEAN. Dessa forma, a relevância que a ASEAN tem hoje no âmbito regional é imprescindível para o interesse japonês de fortalecimento dos laços com o grupo, especialmente como forma de contenção da China e de desenvolver certa autonomia frente aos EUA.

No entanto, pode-se perceber que o que está ocorrendo na prática é um jogo de mútua influência entre ASEAN, Japão e FAD. Esse fato constata-se quando se observa o papel que o Japão vem desempenhando na construção do setor de segurança do Sudeste Asiático, a importância das FAD nesse sentido e, ao mesmo tempo, a relevância da ASEAN, como ambiente político, social, econômico e de segurança, na qual o Japão pode atuar e ainda enviar suas FAD. Dessa maneira, é nítida a forma como as FAD estão se legitimando na região, no meio internacional e no próprio Japão e a atuação dessas forças no âmbito da ASEAN é um forte instrumento para isso.

Por conseguinte, o que se percebe na relação Japão, FAD e ASEAN é que está havendo um processo de mútua interação entre esses atores. Desse modo, pode-se dizer que a relação estabelecida entre Japão e ASEAN é de mão dupla, na qual os referidos atores beneficiam-se, apesar das desconfianças serem sempre uma constante nas relações asiáticas.

### **Considerações finais**

Diante de tudo que foi apresentado até então, conclui-se com a percepção de que as FAD veem crescendo no âmbito regional e internacional e o ambiente do Sudeste Asiático, especialmente através da ASEAN, tem sido um espaço importante nesse sentido.

O mais interessante é que essa estratégia de inserção das FAD de maneira pacífica no ambiente internacional vem contribuindo para a imagem positiva do Estado

japonês e das FAD e, ao mesmo tempo, pode estar possibilitando a remilitarização do Japão, por meio do fortalecimento das FAD.

No entanto, essa remilitarização não necessariamente implica numa mudança do caráter pacífico do Japão, especialmente por todos os contornos da segurança regional asiática, mas está ligada a uma atuação japonesa mais ativa e independente na esfera internacional.

Por outro lado, é imprescindível citar que a ASEAN possui diversos interesses particulares na entrada do Japão no Sudeste Asiático, especialmente, como se pôde perceber, no desenvolvimento do setor de segurança da região e, por isso, a facilidade que o grupo possibilita ao ingresso das FAD na região.

Dessa maneira, como já analisado, está ocorrendo um jogo de mútua influência entre ASEAN, Japão e FAD, refletindo numa cooperação com laços fortes e com caráter relevante para a segurança regional. Nesse sentido, discussões em torno do papel da China e dos EUA nessa balança de poder são bastante relevantes para se pensar no futuro da relação Japão-ASEAN.

## Referências

HALL, Rosalie Arcala. Civil-military cooperation in international disaster response: the Japanese Self Defense Forces' deployment in Aceh, Indonesia. In: **The Korean Journal of Defense Analysis**, Vol. 20, Nº 4, Dez. 2008, pp. 383-400.

JAPÃO. **Constituição Japonesa**. Disponível em: <[http://web-japan.org/factsheet/es/pdf/es09\\_constitution.pdf](http://web-japan.org/factsheet/es/pdf/es09_constitution.pdf)> Acesso em: 09 abr. 2013.

JIMBO, Ken. Japan should build ASEAN's security capacity. In: **The Association of Japanese Institutes of Strategic Studies**, Nº 150, 30 maio 2012.

KATAHARA, Eiichi. Japan as a civilian peacekeeper. In: **Forces for good: Cosmopolitan militaries in the twenty-first century**. E: Lorraine Elliot e Graeme Cheeseman. Manchester e New York: Manchester University Press, 2004.

KURASHINA, Yuko. **Peacekeeping participation and identity changes in the Japan Self Defense Forces: Military Service as "Dirty Work"**. 2005. Disponível em: <<http://drum.lib.umd.edu/bitstream/1903/2967/1/umi-umd-2760.pdf>> Acesso em: 01 jun. 2012.

LEIFER, Michael. The ASEAN Regional Forum. A Model for Cooperative Security in the Middle East? In: **Working Paper**, N° 1998/1, Mar. 1998.

MAEHARA, Seiji. Discurso sobre política externa do Ministro das Relações Exteriores à **177ª Sessão da Assembléia Legislativa do Japão – DIETA**, 24 jan. 2011. Disponível em: <[http://www.br.emb-japan.go.jp/177\\_sessao\\_dieta.html](http://www.br.emb-japan.go.jp/177_sessao_dieta.html)> Acesso em: 20 jul. 2012.

MASASHI, Nishihara. **Japan's Political and Security Relations with ASEAN**, 2003. Disponível em: <[http://www.jcie.org/researchpdfs/ASEAN/asean\\_nishihara.pdf](http://www.jcie.org/researchpdfs/ASEAN/asean_nishihara.pdf)> Acesso em: 15 jul. 2012.

*MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO JAPÃO*. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/survey/qa0803.pdf>> Acesso em: 10 jul. 2012.

PARK, Chang-Gun. Japan's Collaborative Role in the Institutionalization of ASEAN + 3: Toward an East Asian Integration Regime. In: **Asian Perspective**, Vol. 30, N° 2, 2006, pp. 147-177.

PUSHPANATHAN, S. **Injecting a New Momentum into ASEAN-Japan Ties**. 2011. Disponível em: <<http://www.aseansec.org/15504.htm>> Acesso em: 13 jul. 2012.

ROWAN, Joshua P. The US-Japan Security Alliance, ASEAN, and the South China Sea Dispute. In: **Asian Survey**, Vol. 45, 3ª Ed., 2005, pp. 414-436.

SUDO, Sueo. Japan's ASEAN Policy: Reactive or Proactive in the Face of a Rising China in East Asia? In: **Asian Perspective**, Vol.33, N°1, 2009, pp. 137-158.

### **Resumo**

Este estudo objetiva discutir a relação entre a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e a atuação das Forças de Autodefesa japonesas (FAD). Assim, por meio de uma pesquisa bibliográfica sobre o tema, reflete-se sobre as dimensões e a intensidade dessa interação, verificando se há um processo de trocas mútuas.

### **Palavras-chave**

ASEAN; Forças de Autodefesa Japonesas; Segurança Nacional Japonesa.

**Abstract**

This study aims to discuss the relationship between the Association of the Southeast Asian Nations (ASEAN) and the performance of the Japanese Self Defense Forces (SDF). Thus, through a literature review on the theme, we reflect on the dimensions and the intensity of that interaction, checking if there is a process of mutual exchange.

**Keywords**

ASEAN; Japanese Self Defense Forces; Japanese National Security

*Artigo recebido em 01 de junho de 2014.*

*Aprovado em 20 de junho de 2014.*

## **A POLÍTICA EXTERNA DE DILMA ROUSSEFF: CONTENÇÃO NA CONTINUIDADE**

Foreign policy of the Dilma Rousseff administration:  
restraint and continuity

*João Marcelo Conte Cornetet<sup>1</sup>*

### **Introdução**

O presente trabalho pretende realizar análise comparativa entre as políticas externas dos governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff. Abrange-se o primeiro mandato da atual presidente, compreendendo o período de 2003 a 2014. O método comparativo é adotado por ser o de maior poder explicativo dentre as opções metodológicas disponíveis na Ciência Política (GONZÁLEZ, 2008). Após explicarmos o marco teórico, baseado na obra de Hermann (1990), analisamos as políticas externas de Lula da Silva e de Dilma Rousseff, dando seguimento com a explicação dos fatores causadores de mudanças e de continuidades.

Trabalhamos com duas hipóteses: uma sobre as mudanças entre as políticas externas estudadas; outra, sobre as causas dessas mudanças. Consideramos que o atual governo segue com os mesmos objetivos na esfera internacional mantidos pelo anterior – incluindo a obtenção de desenvolvimento por meio da diversificação de parceiros comerciais e a afirmação do Brasil como líder regional –, mas a diplomacia de Dilma busca esses objetivos com menos ativismo e com mais limitações externas.

Dessa forma, a mudança principal consistiria em uma contenção dos esforços da

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciência Política, mestre em Ciência Política e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Email: [jmcornetet@gmail.com](mailto:jmcornetet@gmail.com). O presente trabalho foi baseado na pesquisa de mestrado do autor, orientada pelo prof. Dr. Rodrigo González. A pesquisa contou com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

diplomacia brasileira. A hipótese secundária, sobre a causa dessa mudança, consiste na de que a contenção realizada pelo governo atual foi causada, principalmente, pelo perfil administrativo da nova presidente e pela conjuntura internacional, marcada por uma crise econômica persistente e por instabilidade política em algumas regiões, o que constrange a ação do Brasil.

Por abranger o governo atual – que adentra, presentemente, o seu último ano –, o trabalho enfrenta as dificuldades de analisar um mandato inconcluso e sujeito a novas variações. Na metade de 2013, por exemplo, a substituição do ministro das relações exteriores pareceu sinalizar mudanças importantes. Apesar dessa limitação, a proximidade do fim deste mandato presidencial propicia a produção de análises sobre sua política externa, mesmo porque o atual ano, por ser de eleições, tende a ser caracterizado por maior ênfase governamental na política interna<sup>2</sup>.

Para realizar a análise, lançou-se mão da teoria desenvolvida por Hermann (1990), além de ideias mais recentes de outras obras do campo da Análise de Política Externa (APE)<sup>3</sup>. Hermann analisa os fatores que determinam a política externa dos países – na visão do autor, a ação dos líderes, a ação de componentes da burocracia, a conjuntura internacional e a estrutura política doméstica. De maneira semelhante à que Vigevani e Cepaluni (2007) realizaram seu estudo de comparação das políticas externas de Fernando Henrique Cardoso e de Lula por meio do modelo de Hermann, buscamos comparar as de Lula e de Dilma Rousseff.

Acerca da metodologia, no âmbito da análise das políticas externas de Lula e de Dilma, são considerados dados empíricos para a obtenção de uma explicação menos subjetiva do objeto. São estudados, por exemplo, os números e as distribuições das

---

<sup>2</sup> Segundo observam Oliveira e Onuki (2010), isso se explicaria porque assuntos de política externa têm pouca influência no resultado de eleições de países latino-americanos.

<sup>3</sup> A APE é uma subdisciplina das Relações Internacionais cujos estudos partem do pressuposto de que não só a estrutura internacional determina a ação diplomática, mas também fatores internos, sendo a política externa produto de interações em múltiplos níveis. Surgiu como crítica ao realismo nas Relações Internacionais, que pressupunha que o âmbito doméstico, por trás da política externa dos países, poderia ser abstraído. A obra de Putnan (1988) é interessante por ser uma das primeiras a propor a política externa como produto de jogos dois níveis. Ver *The changing politics of foreign policy* (HILL, 2002); *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation* (NEACK, HEY e HANEY, 1995); *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory* (HUDSON, 2007) e *The new foreign policy: power seeking in a globalized era* (NEACK, 2008).

viagens internacionais com agenda bilateral dos mandatários, os dados referentes ao corpo diplomático e as iniciativas da política externa brasileira durante o período estudado. O trabalho insere-se em uma tradição já consolidada de estudos de política externa brasileira que considera a importância explicativa das viagens internacionais no âmbito da diplomacia presidencial. O trabalho de Ribas e de Faria (2011) consiste em uma das principais obras dessa linha. A comparação das iniciativas de política externa, por sua vez, busca revelar outros aspectos importantes do nosso objeto.

O trabalho se divide em cinco partes. Após a introdução, apresenta-se o modelo de Hermann, explicando-se como pretendemos operacionalizá-lo. Na terceira parte, são analisadas as políticas externas dos governos sem tela. Na quarta, são analisadas as variáveis independentes que, segundo o modelo de Hermann, podem ter influenciado a política externa desses governos. Busca-se explicar as continuidades e as mudanças promovidas pelo governo atual. Verificando-se o teste das hipóteses, na conclusão, desenvolve-se análise ampla dos achados do trabalho, enfatizando-se a “contenção na continuidade” que caracteriza a política externa nacional e indicando a importância de novas pesquisas sobre a política externa brasileira contemporânea.

### **Mudança de política externa: referencial teórico**

O marco teórico deste artigo encontra-se no texto *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*, de Charles Hermann (1990). A obra de Hermann propõe classificações para as causas das mudanças de política externa e para as mudanças em si. Cabe nota sobre o recurso ao artigo *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação* de Vigevani e Cepaluni (2007). Esses autores buscaram explicar as mudanças em política externa do governo de Cardoso para o governo de Lula da Silva a partir do modelo de Hermann; o presente trabalho busca, dessa forma, cumprir proposta análoga à deles, atualizando-a de forma a compreender o período recente.

Segundo Hermann, a política externa é o comportamento de um governo com relação a outros governos e entidades além de sua jurisdição. Partindo dessa abordagem, o modelo categoriza os agentes primários de mudança. As causas para as mudanças são

classificadas conforme os agentes responsáveis. Têm-se, assim, mudanças geradas por condução de líderes, por reivindicação de burocratas, por reestruturações domésticas e por choques externos (Figura 1). Essas causas geram mudanças de diferentes extensões, quais sejam:

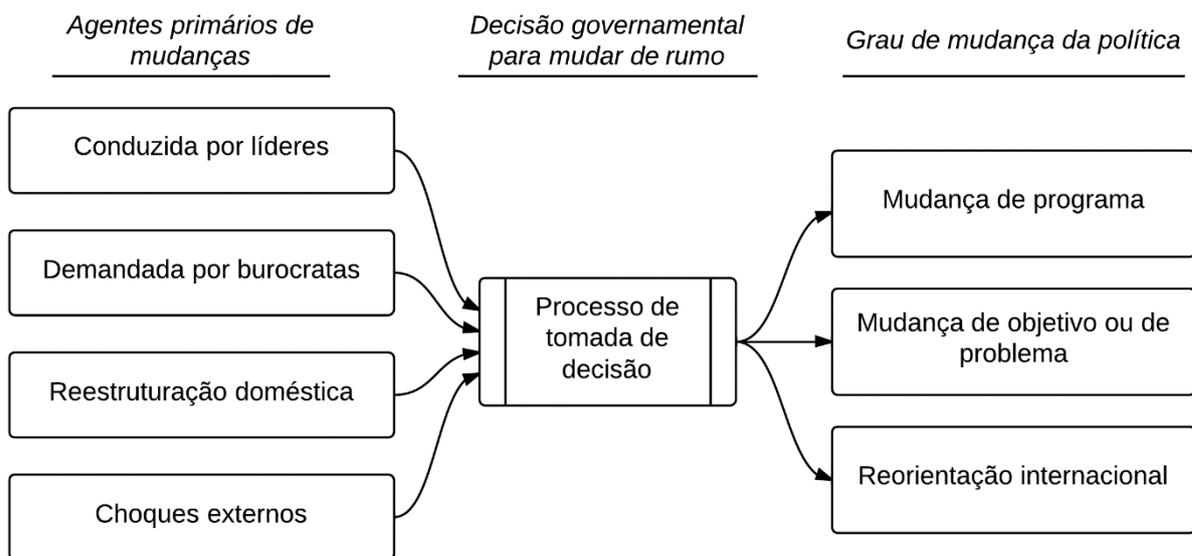
- a) Ajustes: mudanças de ênfase em determinada política. Realiza-se as mesmas ações, com os mesmos propósitos, mas com menor intensidade. São mantidos os objetivos e os meios iniciais;
- b) Mudança de programa: mantém-se dado objetivo, porém o mesmo é buscado através de outro meio;
- c) Modificações de objetivos ou de problema: abandono de determinado objetivo<sup>4</sup>;
- d) Alterações fundamentais: compreende mudanças profundas (e raras), ocorrendo total reorientação internacional do país. Talvez o melhor exemplo de alteração fundamental seja o do Japão após a IIGM. Essas reorientações se dão, normalmente, após mudança interna de regime.

---

<sup>4</sup> Bons exemplos dessas categorias podem ser identificados na Guerra do Vietnã, conforme apresentou Hermann. Em um primeiro momento, após a saída da França, gerou-se, nos Estados Unidos, o objetivo de manter o sul independente e aliado a si. Para atingir esse objetivo, em primeiro momento, o governo, em Washington, enviou alguns militares para treinamento das tropas do Sul. Aos poucos, os resultados insatisfatórios geraram mudança na política, com aumento do número de militares enviados (nível de mudança “ajuste”). Com a entrada de militares americanos no conflito propriamente dito, tem-se a mudança de programa (segundo nível), com meios diferentes (participação direta) para manutenção de mesmo objetivo. A mudança de objetivo (terceiro nível) se deu com o custo cada vez mais inviável de se manter o Vietnã do Sul independente e aliado, quando se abandonou essa meta, retirando-se as tropas.

As informações mencionadas até aqui são sintetizadas por Hermann no seguinte quadro:

**Figura 1- O papel de mediação de processos de tomada de decisão entre agentes de mudança e graus de mudanças de políticas**



**Fonte: Elaborado pelo autor a partir de HERMANN (1990, p. 13).**

Coube, para operacionalizar o modelo apresentado acima, a utilização de bibliografia contemporânea de APE e, em menor grau, a apropriação do enfoque de Vigevani e Cepaluni (2007). Evocamos algumas teorias de médio-alcance explicadas nas obras de Hill (2002) e de Neack (2008) para buscar a operacionalização dos conceitos de Hermann, buscando desenvolver explicação do objeto formada sobre base

empírica. Para analisar as mudanças entre pessoas humanas em posições de influência da política externa, por exemplo, baseamo-nos na ideia de código operacional, encontrada em Neack (2008), não abordada por Hermann.

A evocação das teorias de médio-alcance busca suprir o que identificamos como insuficiências metodológicas no trabalho de Vigevani e Cepaluni. A seleção que promovem dos dados para explicar as políticas externas dos governos analisados, por exemplo, é feita a partir de critério não exposto. Esse procedimento reduz, parcialmente, a credibilidade das conclusões, na medida em que, em princípio, não se tem garantia de que os dados não foram selecionados de forma discricional a fim de validar as hipóteses, deixando-se de lado os dados que as invalidariam.

### **Políticas externas de Lula e de Dilma Rousseff**

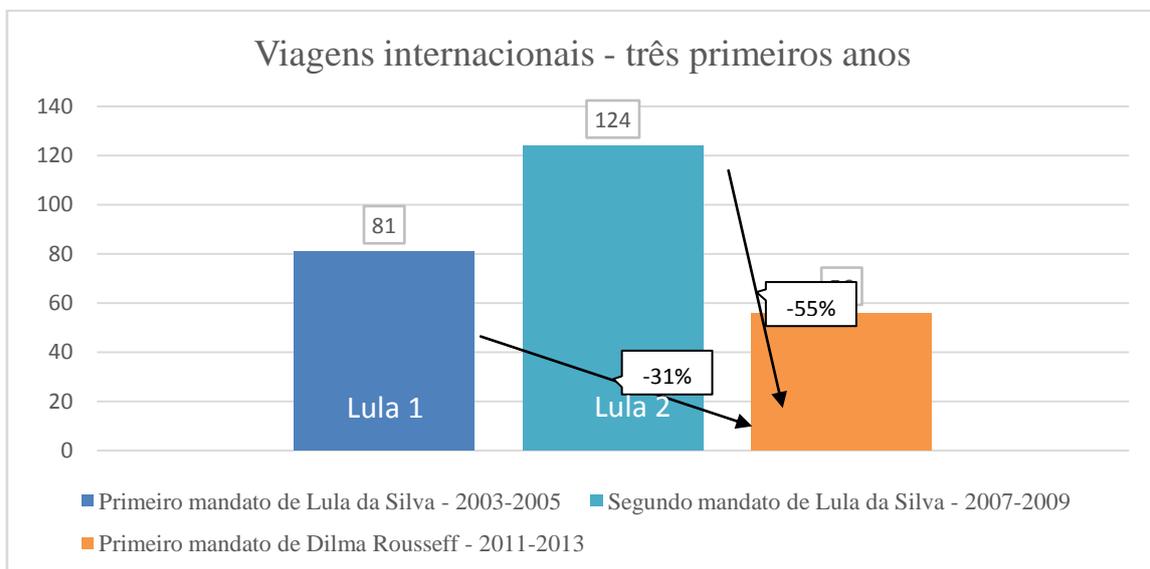
Para avaliar as políticas externas dos governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff com base empírica, avaliaremos o número e a distribuição das viagens internacionais com agenda bilateral desses mandatários, além das iniciativas da política externa brasileira durante seus governos e de dados relativos à expansão do corpo diplomático. Por fim, realizaremos análise dos dados coletados. No próximo capítulo, buscaremos explicar as causas das mudanças e das continuidades constatadas.

### **Viagens internacionais e diplomacia presidencial**

São comuns as análises de política externa que abordam a diplomacia presidencial, definida por Danese (1999, p. 51) como a “condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições ex-officio, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo”. Nesses estudos, os números e os destinos das viagens presidenciais internacionais são considerados, recorrentemente, indicadores de características da política externa promovida pelo mandatário. O trabalho de Ribas e de Faria (2011), por exemplo, realizou comparação das políticas externas de Cardoso e de Lula por meio dessa metodologia. Baseando-nos nesse estudo e em outros publicados, analisamos as viagens internacionais já realizadas pela presidente Rousseff.

Primeiramente, podemos avaliar o número de viagens internacionais realizadas desde o início do mandato presidencial, em 2011, até a atualidade, fins de 2013. Comparando-se esse total com os totais dos três primeiros anos de cada mandato do governo de Lula, obtemos gráfico que demonstra pequena redução no número de viagens internacionais no período decorrido do governo de Rousseff (FIGURA 1). Com relação ao primeiro mandato de Lula da Silva, a atual redução no número de viagens internacionais foi de aproximadamente 31%; com relação ao segundo, a redução foi mais substancial, atingindo cerca de 55%. Cabe lembrar que as viagens internacionais presidenciais tendem a ser reduzidas no quarto ano de cada mandato (BRASIL, 2011, p. 11) – processo explicado, provavelmente, pelo tempo dedicado às campanhas de eleitorais –, o que qualifica nossos dados como indicadores gerais da política externa presidencial de cada mandato.

**Figura 2 - Viagens internacionais presidenciais dos três primeiros anos dos últimos três mandatos**



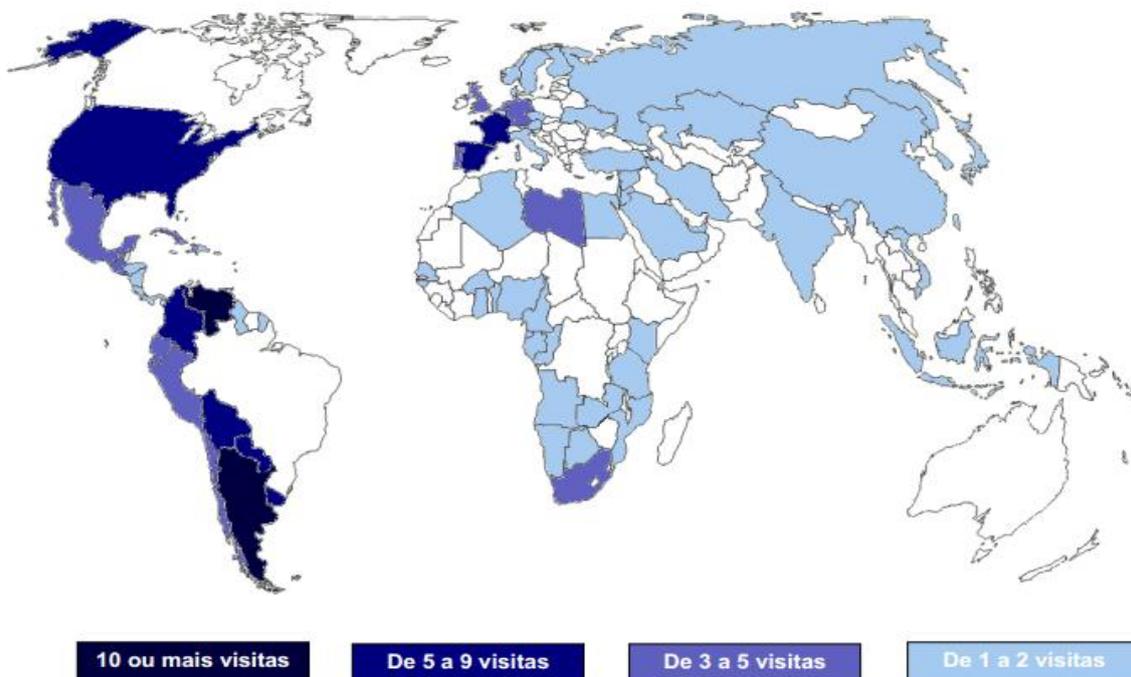
**Fonte: criado pelo autor com base em dados de BRASIL (2011 e 2013).**

Outra análise interessante a ser feita com base nos dados de viagens internacionais diz respeito aos principais destinos por país e por continente, que podem

revelar características de enfoque internacional do governo por área geográfica. Para tanto, utilizamos a mesma metodologia utilizada pelo Itamaraty no relatório sobre as viagens de Lula (BRASIL, 2011), considerando viagem ao país aquela que compreende agenda bilateral com autoridades locais. Viagens para aberturas da Assembleia Geral da ONU em Nova Iorque, por exemplo, não contam como viagem aos Estados Unidos se não houver agenda com autoridades americanas, sendo classificadas como de tipo “multilaterais”.

Verifica-se que, durante o governo de Lula da Silva, países do norte da África e do Oriente foram visitados bilateralmente tanto ou mais do que, por exemplo, a China, processo que não tem ocorrido atualmente (FIGURA 3).

**Figura 3 - Países e territórios visitados bilateralmente pelo presidente Lula (2002-2010)**



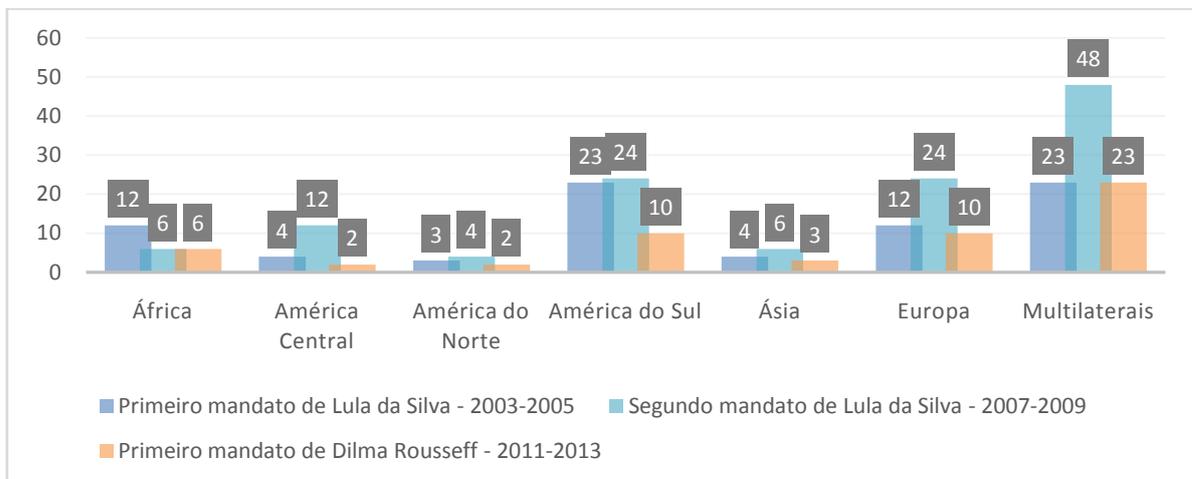
**Fonte: BRASIL (2011).**

Os dados de viagens da presidente Rousseff por país até a atualidade permitem algumas conclusões preliminares importantes. Verifica-se priorização dos países do



seus mandatos. A América Central também não parece ter sido tão priorizada (Gráfico 1/Figura 4).

**Gráfico 1 - Viagens internacionais presidenciais dos três primeiros anos dos últimos três mandatos**



**Fonte: criado pelo autor com base em dados de BRASIL (2011 e 2013).**

## Ações e iniciativas do Brasil

Outra maneira de avaliar a política externa de um país consiste na consideração de suas principais ações de política externa. Cabe destacar que, durante o governo de Lula da Silva, o Brasil tornou-se mais respeitado internacionalmente, o que decorrendo crescimento econômico substancial – possibilitado pela criação de mercado interno e pelo aumento do preço internacional de *commodities* produzidas nacionalmente – e da redução da pobreza e da desigualdade de renda internas. Retomou-se o desenvolvimentismo na política externa, enfatizando-se a importância da cooperação sul-sul. No âmbito externo, o país pautou-se pela não indiferença, pela não intervenção e, especialmente, pela disposição em assumir novas responsabilidades (LESSA, 2010).

O governo de Rousseff tem enfatizado, em seu discurso, a continuidade com relação ao governo anterior. Por um lado, verifica-se que iniciativas realizadas no governo de Lula da Silva, como reuniões de cúpula e agrupamentos com fins específicos, não foram descontinuadas; por outro, o empreendedorismo da política

externa “ativa e ativa” de Lula e de Amorim perdeu espaço. As iniciativas do Brasil são, hodiernamente, ora mais “reativas” do que “ativas” – como no caso da suspensão do Paraguai e da demissão de Patriota –, ora mais focadas no âmbito das ideias do que da ação prática – como nos discursos inovadores da presidente no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (TABELA 1).

**Tabela 1 - Iniciativas comparadas dos governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff**

Principais iniciativas	Primeiro mandato de Lula da Silva (2003-2006)	Segundo mandato de Lula da Silva (2007-2010)	Primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)
Triênio inicial	G20 Comercial (2003) IBAS (2003) Comando da MINUSTAH (2004) G4 (2004) Cúpula ASPA (2005) Cúpula ASA(2006)	Cúpula Brasil-UE (2007) BRIC (2008) CALC (2008) BASIC (2009) Participação na crise de Honduras (2009)	Responsabilidade ao proteger (2011) Suspensão do Paraguai e adesão da Venezuela ao Mercosul (2012) Substituição de Patriota (2013) Regulação multilateral da internet (2013)
Quarto ano		Acordo de Teerã (2010) CELAC (2010) Cúpula Brasil-CARICOM (2010)	Tempo futuro

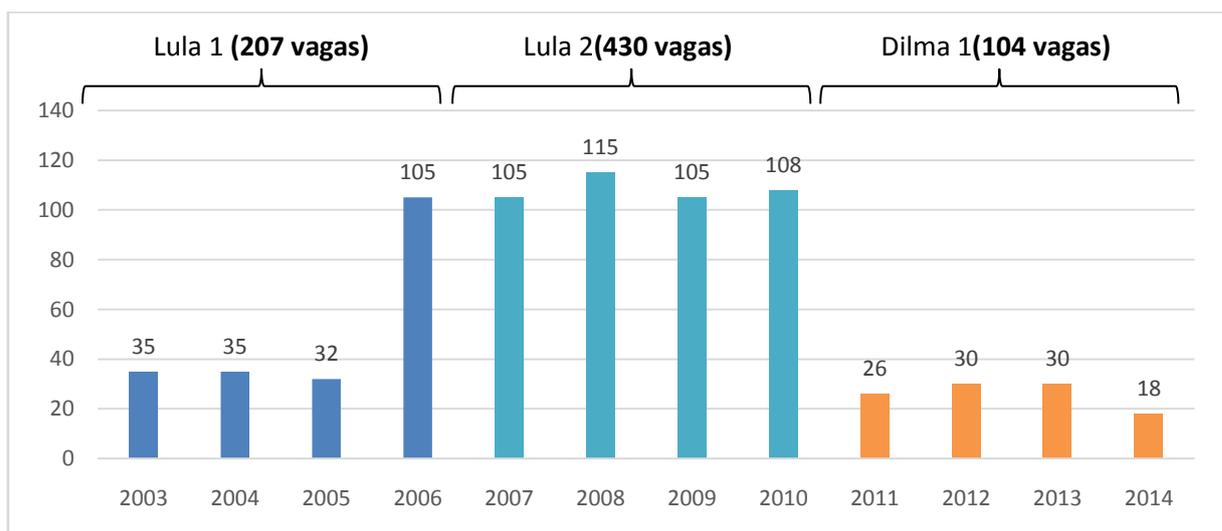
**Fonte: elaborada pelo autor com base em BRASIL (2013).**

#### **Postos no exterior e vagas no Itamaraty**

Durante o governo de Lula, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil foi fortalecido por meio do aumento do número de postos diplomáticos brasileiros no exterior, em especial no Sul Global, e por meio do aumento do corpo diplomático

brasileiro (VISENTINI e SILVA, 2010)<sup>5</sup>. No governo de Rousseff, por outro lado, os dados de vagas para a diplomacia apontam para uma contenção dessa política estatal, condizendo com os demais dados, que refletem menor assertividade da política externa brasileira. Enquanto no primeiro e no segundo mandatos de Lula foram ofertadas 207 e 423 vagas respectivamente, no primeiro mandato de Dilma, foram ofertadas 110 vagas, reduzindo a oferta em 47% com relação ao período 2003-2006 e em 74% com relação ao período 2007-2010 (Gráfico 2).

**Gráfico 2 - Vagas ofertadas no Instituto Rio Branco**



**Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de CESPE UNB (2014).**

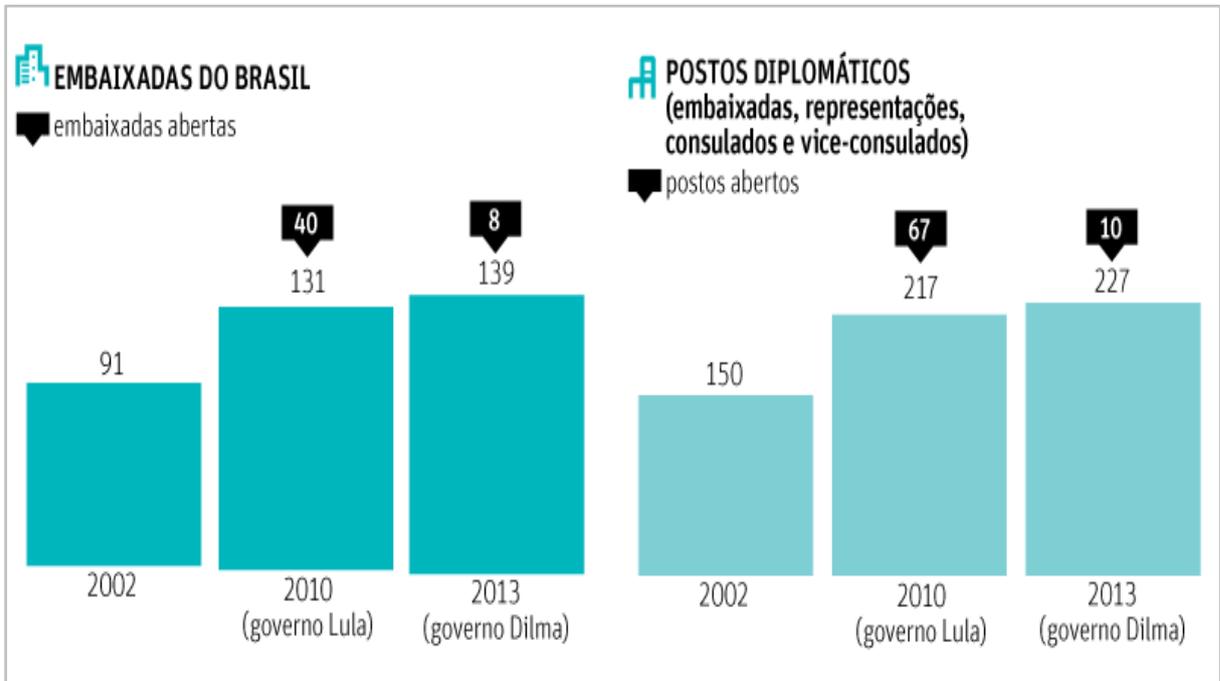
Embora novas pesquisas sejam necessárias para testar a hipótese de que a redução de vagas indica contenção no âmbito da política externa, alguns autores já defendem essa ideia (STUENKEL, 2014).

Sobre as representações brasileiras no exterior, o crescimento anual de embaixadas foi de 5 durante o governo de Lula e tem sido de 3,42 durante o de Dilma, segundo nossos cálculos, feitos a partir dos dados da Figura 5, que compreendem o mandato da atual presidente até abril de 2013. Com cálculos análogos, observamos que

<sup>5</sup> Sobre a importância de um número grande de diplomatas qualificados para a inserção internacional de potências emergentes, ver Stuenkel (2012).

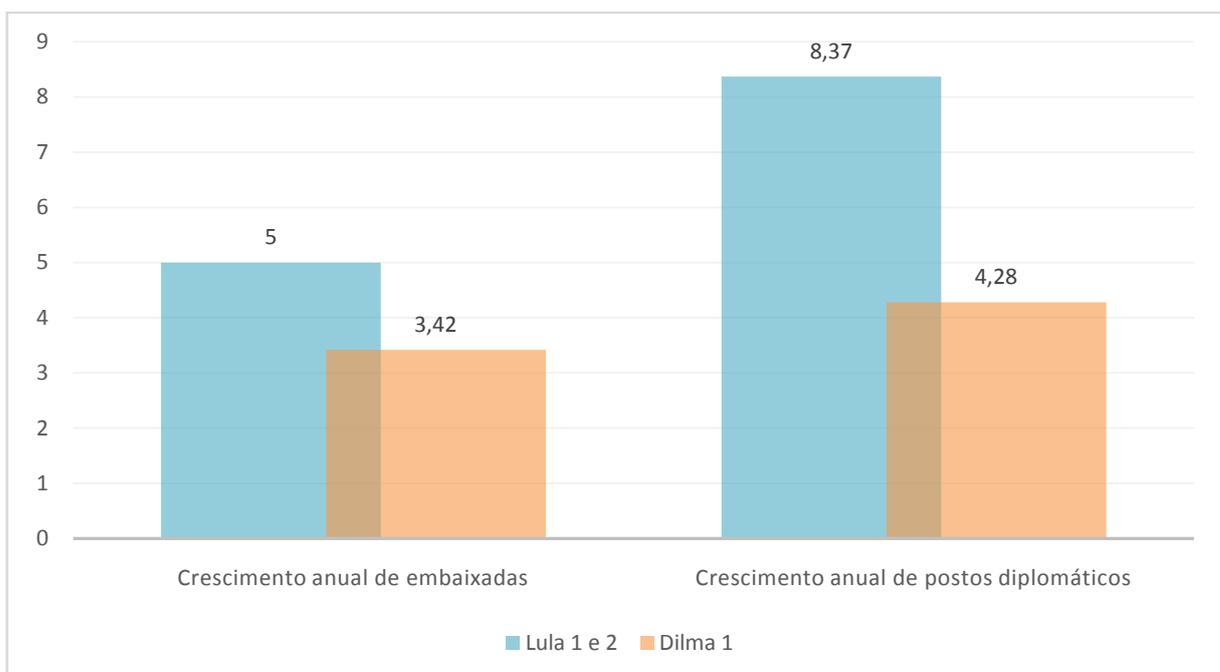
o crescimento anual de postos diplomáticos brasileiros no exterior (incluindo embaixadas, consulados e outros) foi de 8,37 durante o governo de Lula e tem sido de 4,28 durante o de Dilma (Gráfico 3).

**Figura 5 - Dados sobre representações brasileiras no exterior**



Fonte: FLECK (2013).

**Gráfico 3 - Crescimento anual de representações brasileiras no exterior**



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de FLECK (2013).

Segundo Stuenkel (2014, p. tradução livre),

"Enquanto Lula abriu diversas embaixadas no continente africano, há informações de que Rousseff considera fechar diversas delas - uma decisão que enviaria um sinal desastroso à comunidade internacional (...). Um efeito imediato é de que a embaixada brasileira em Cabul que Lula havia encaminhado jamais abriu. Como consequência, o Brasil depende de informações de outros países e não pode participar seriamente da discussão sobre o futuro do Afeganistão. Reduzindo sua rede diplomática, o Brasil corre o risco de ser excluído de debates cruciais sobre diversos assuntos importantes - e sua demanda pela reforma de instituições internacionais pode não ser levada à sério"<sup>6</sup>.

### **Contenção na continuidade da política externa brasileira**

Os dados coletados e analisados permitem algumas constatações. Primeiramente, a redução no número de viagens internacionais indicam uma menos ênfase da presidente Dilma Rousseff à diplomacia presidencial, podendo corroborar a hipótese de alguns autores de que a atual presidente enfatiza a política interna em detrimento da externa (CASARÕES, 2013; STUENKEL, 2014; VISENTINI, 2013). Segundo Visentini (2013),

“Os setores de defesa externa, de segurança interna e de inteligência (que possuem importante interface com a diplomacia) têm sido negligenciados, inclusive pelo governo atual [...]. Assim, o governo de Dilma Rousseff demonstra relativa descontinuidade em relação ao de Lula. Sua diplomacia evidencia sinais de retrocesso”.

É importante a ressalva de que Dilma tem viajado, efetivamente, menos do que Lula, mas que isso é mais claro quando se compara com o segundo mandato de Lula (-

---

<sup>6</sup>While Lula opened countless embassies on the African continent, rumors are now rife that Rousseff considers closing several of them - a move that would send a disastrous signal to the global community (...). An immediate effect is that Brazil's embassy in Kabul which Lula had envisioned (...) never opened. As a consequence, Brazil must rely on other countries' briefings and cannot seriously participate in the discussion about Afghanistan's future. Reducing its diplomatic network, Brazil risks being cut off from crucial debates about many major international issues - and its calls for reforming international institutions will ring hollow.

55%) do que com o primeiro (-31%). Em geral, menos preocupados com sua reeleição, líderes podem viajar mais e desenvolver mais ações de política externa em seu segundo mandato do que no primeiro, quando costumam enfatizar mais a política interna. Dessa forma, haveria uma possibilidade de um protagonismo internacional maior de Dilma a partir de 2015, verificando-se sua reeleição.

No que diz respeito às regiões visitadas, permanece o enfoque do governo de Lula de priorização da América do Sul e de atenção à África, embora tenha ocorrido redução nas viagens a países sul-americanos, com exceção da Argentina. O impasse do asilo do senador boliviano Pinto Molina na embaixada brasileira e a prisão de torcedores brasileiros na Bolívia podem ser responsáveis pela incoerência de visitas da presidente a esse vizinho até a atualidade, colaborando para a redução do total de viagens à América do Sul.

Sobre o mundo Árabe, que compreende países do Norte da África e do Oriente Médio, houve incoerência de visitas da mandatária brasileira, diferenciando-se fortemente do padrão do governo de Lula. É provável que essa mudança seja explicada pela onda revolucionária que atingiu a região a partir de 2011, ano da posse de Rousseff. Houve mudanças de regime na Tunísia e no Egito, guerras civis na Líbia e na Síria e grandes protestos em outros países. Além de o cenário ser instável para o estabelecimento de parcerias, uma vez que os atores importantes hoje podem ser alterados no futuro, a presidente parece ter interesse menor em questões de segurança internacional. Explicaremos melhores os determinantes da política externa no próximo capítulo.

Sobre a desaceleração na aproximação entre o Brasil e o Irã, refletida na incoerência de visitas do Brasil ao país persa e do mandatário iraniano ao Brasil, contrastando com o padrão durante o governo de Lula, não conseguimos desenvolver explicação sólida até o momento. Alguns veículos midiáticos apontam para uma ênfase maior a direitos humanos por parte da presidente, que se recusaria a dialogar com líderes autocráticos. As relações Brasil-Irã precisam ser investigadas de maneira mais aprofunda para que se verifique se houve arrefecimento e qual sua razão.

Quando analisamos o empreendedorismo internacional do Brasil refletido em suas iniciativas, constatamos uma grande redução do ativismo brasileiro a partir do governo de Dilma. Como vimos, as iniciativas de política externa perderam em inovação e em ativismo, tornando-se mais subjetivas, focadas em mudanças de longo prazo que talvez não ocorram, como a substituição do conceito de responsabilidade de proteger e a instauração de um marco civil multilateral de controle da internet.

Por fim, as vagas no Ministério das Relações Exteriores têm sido reduzidas bruscamente. Comparando com o primeiro mandato de Lula, as vagas ofertadas no atual mandato caíram pela metade; comparando com o segundo mandato de Lula, caíram para um quarto. Embora o governo tenha passado lei autorizando a criação de novas vagas, essas jamais foram materializadas, revelando entrava burocrático facilmente contornável se houvesse vontade política efetiva nesse investimento na inserção internacional do Brasil.

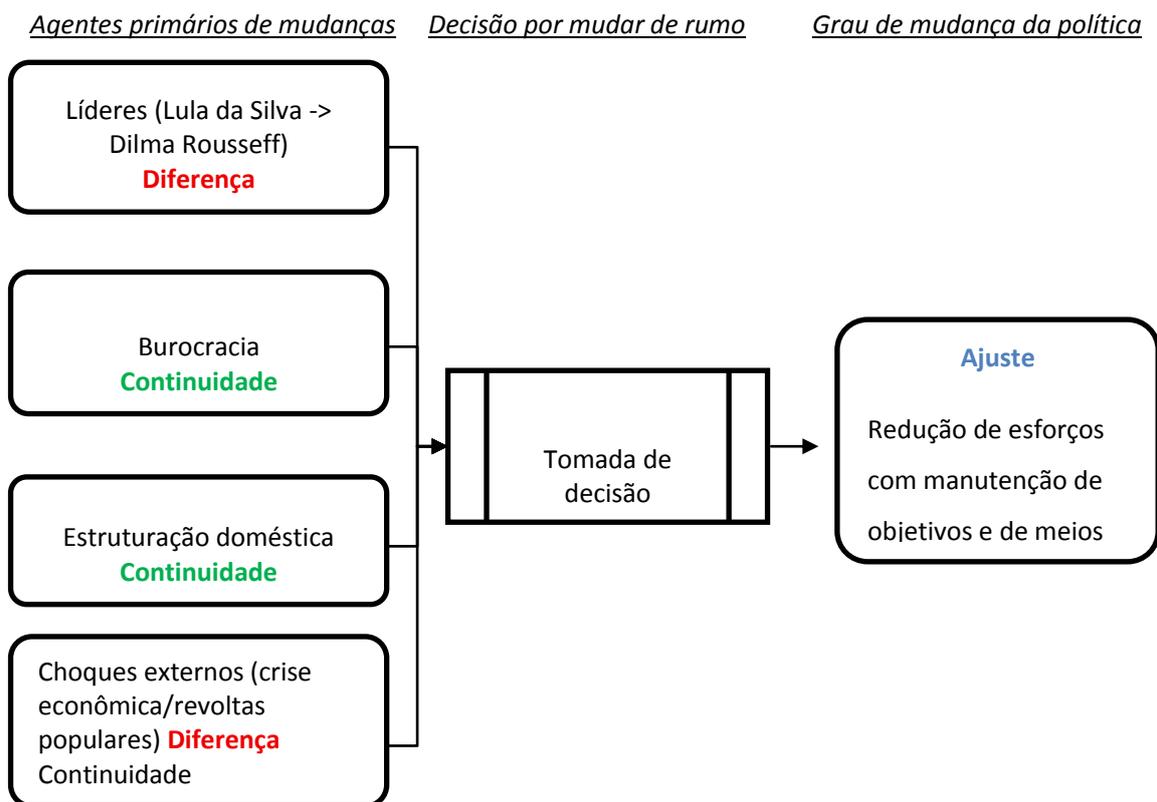
Considerando a tipificação das mudanças em política externa proposta por Hermann (Figura 1), podemos considerar que houve um ajuste – uma mudança de ênfases em um dado programa de política externa, sem que se modificassem seus objetivos –, consistindo esse ajuste em uma contenção. Se a diplomacia brasileira continua buscando a autonomia como meio de garantir o desenvolvimento nacional e a consolidação do país como polo em um mundo crescentemente multipolar (objetivos), e se a forma como busca essas metas se mantêm as mesmas, buscando a autonomia pela diversificação (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007), com a afirmação da liderança regional e com a ação em foros multilaterais (meios), a ênfase nesse programa é menor: há menos viagens presidenciais, há iniciativas menos numerosas e mais tímidas e há formação menor de novos diplomatas e de novos postos diplomáticos.

### **Causas de mudanças implementadas no governo de Dilma Rousseff**

Na parte anterior, analisamos as políticas externas de Lula e de Dilma de forma comparativa, e identificamos que o atual governo realiza uma contenção na continuidade. Nesta parte, vamos buscar explicar os determinantes dessa mudança. Para

contextualizar o desenvolvimento do trabalho, incluímos, no quadro abaixo, os principais fatores de mudança entre os governos abordados:

**Figura 6 – Causas de mudanças entre os governos Lula e Dilma**



**Fonte: elaborada pelo autor a partir de Hermann (1990), de Vigevani e Cepaluni (2007) e dos dados da pesquisa**

A ordem como os agentes serão apresentados não significa hierarquia entre os mesmos. Em determinada conjuntura, demandas advindas de setores da burocracia podem ocasionar mudanças maiores do que a mudança de líderes, por exemplo. Feita a ressalva, iniciemos com a análise dos líderes, comparando os líderes Lula da Silva e Dilma Rousseff.

## Líderes

Segundo Valerie Hudson (2007, p. 3), "o terreno do tomador de decisão humano nos conduz a uma ênfase de teoria voltada ao agente [em detrimento das teorias tradicionais estruturalistas de Relações Internacionais], isso sendo uma característica da Análise de Política Externa". Segundo Laura Neack (2008, p. 50, ênfase nosso), "como líderes definem situações que os confrontam tem bastante a ver com suas características pessoais, incluindo **passado social e educacional, experiências anteriores, ambições e visão de mundo.**".

Buscando estimar o passado social e educacional e as experiências anteriores de Lula da Silva e de Dilma Rousseff, realizaremos análise fatural dessas suas características, comparando-as. Para desenvolver suas visões de mundo, utilizaremos a teoria de médio alcance de código operacional<sup>7</sup>, conceito que se tornou conhecido pelo trabalho de Alexander George (1989). A ideia de código operacional vem sendo usada em análises de relevante poder explicativo, como a de Karawan (1994) sobre política externa do Egito, desenvolvida a partir do código operacional de Sadat. Neack define o código operacional como um mapa cognitivo (2008, p. 60, tradução livre):

Se nós, como analistas, conseguirmos mapear as crenças operantes de um líder que estejamos estudando, buscando [...] a visão de mundo do líder, podemos usar esse mapa para explicar por que certas políticas são elaboradas e certas ações são tomadas.<sup>8</sup>

Para apurar o passado social e educacional e as experiências anteriores de Lula e de Dilma, analisamos geração, experiência política, origem socioeconômica, histórico eleitoral e formação acadêmica (Tabela2).

---

<sup>7</sup> Ver Walker et al. (1999).

<sup>8</sup> *If we as analysts can map out the operating beliefs of a leader we are studying, looking for the analogies and other pronouncements that demonstrate the leader's worldview, we can use this "map" to explain why certain policies were made and certain actions taken. A cognitive map that details both the normative beliefs held by an individual and his or her behavioral beliefs is called an operational code.*

**Tabela 12 – Tabela Comparativa – Lula da Silva e Dilma Rouseff**

*Luís Inácio Lula da Silva*

*Dilma Vana Rousseff*

*Observação*

<i>Geração (período em que foram educados)</i>	Nasce em 1945, ingressa na política em 1968.	Nasce em 1947, ingressa na política em 1964.	Semelhança
<i>Experiência política</i>	Inicia como líder sindicalista, funda o PT.	Inicia como militante, participa de grupos de guerrilha, funda o PDT e ocupa cargos executivos até 2010.	Diferença
<i>Origem socioeconômica</i>	Classe baixa: sétimo de oito filhos de um casal de lavradores analfabetos, começou a trabalhar aos 14 anos.	Classe média-alta: filha de empresário e advogado.	Diferença
<i>Histórico eleitoral</i>	Candidata-se a diversos cargos desde a fundação do PT em 1980.	Candidata-se à presidência da República em 2010.	Diferença
<i>Partido</i>	Partido dos Trabalhadores	Partido dos Trabalhadores	Semelhança
<i>Formação acadêmica</i>	Conclui ensino fundamental e curso técnico de torneiro mecânico.	Forma-se em Ciências Econômicas na UFRGS, inicia cursos de Mestrado e de Doutorado na Unicamp, sem concluir.	Diferença

**Fonte: elaborada pelo autor a partir de Bourne (2009) e de Brasil (2012).**

Sobre a diferença de gênero, a ideia de que homens seriam, naturalmente, mais agressivos do que mulheres tem sido superada (CARREIRAS, 2009; MCKELVEY, 2007). A influência do gênero na política externa é, contudo, um campo de estudos novo – em especial, no Brasil –, com muito a ser explorado (BANDEIRA, 2012)<sup>9</sup>.

Em suma, foram verificadas mais diferenças entre os perfis de Lula e de Dilma do que semelhanças. Embora tenham nascido na década de 1940 e ingressado na

<sup>9</sup>Alves, Pinto e Jordão(2012) destacam o papel de Dilma Rousseff e das mulheres nas eleições de 2010.

política na de 1960, no contexto da ascensão de um governo autoritário, são oriundos de situações diferentes: Lula era pobre, sem formação educacional extensa e trabalhava desde a infância; Dilma era de classe média e teve formação acadêmica importante. Além disso, desenvolveram trajetórias diversas: Lula tornou-se líder sindical e grevista, candidatando-se diversas vezes, enquanto Dilma participou de guerrilhas contrárias à ditadura e, após ter sido presa e torturada, passou a assumir cargos executivos, participado das campanhas de terceiros.

Se considerarmos a avaliação de Neack (2008) de que o passado social e educacional, as experiências anteriores, as ambições e a visão de mundo dos líderes definem a forma como tomam decisões, avaliando o quadro acima, observamos que Lula e Dilma possuem perfis bastante diversos. Dilma se destacou em papéis majoritariamente administrativos, sobretudo após ter deixado a militância, após sua prisão, enquanto Lula projetou-se como líder desde sua juventude até a presidência. Isso poderia imprimir, à administração de Lula, cunho mais carismático, enquanto a de Dilma teria viés mais técnico e pragmático.

Pelos motivos apresentados, consideramos a mudança de líderes de Lula da Silva para Dilma Rousseff como um fator de ruptura com potencial de interferir na política externa (Figura 6). Apesar disso, há um fator pouco explorado que aproxima Lula e Dilma: a influência daquele sobre esta. Dessa forma, algumas das possíveis consequências da mudança entre líderes com passados diferentes podem ser minimizadas pela aproximação intensa ocorrida entre ambos a partir da década de 2000, quando passaram a trabalhar junto. Nada obstante, consideramos essa mudança um fator de ruptura, causador, dentre outros efeitos, da redução do ritmo de viagens internacionais anteriormente (Figura 2).

### **Burocracia**

Para esta seção, o modelo de Hermann indica duas questões importantes. Primeiro, a burocracia é normalmente elemento de conservadorismo, realizando forças contrárias às mudanças (HERMANN, 1990, p. 11). Segundo, as demandas por mudança advindas da burocracia são geradas quando um indivíduo ou grupo, inseridos naquele

extrato burocrático, logra mobilizar o grupo em direção relativamente nova. Cabe a nota de que, no Brasil, a distinção entre o político e o burocrático é mais cinza do que em outros países. Optamos por seguir a orientação de Vigevani e Cepaluni (2007) nesta seção.

Vigevani e Cepaluni (2007) indicaram, para o governo Lula, três figuras centrais, inseridas no âmbito burocrático, que poderiam influenciar a política externa: Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia; respectivamente, Ministro das Relações Exteriores, secretário-geral das Relações Exteriores do MRE e Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais. O entendimento dos autores parece apropriado, o que se verifica pelo número de vezes que Amorim, Guimarães e Garcia são citados em estudos da área, como na edição *Emerging Brazil Under Lula* da Revista Brasileira de Política Internacional, lançada em 2010.

Nossa análise indica que não houve mudança geral, no âmbito burocrático, uma vez que os potenciais formuladores de política externa do governo de Lula foram mantidos, em geral, no de Dilma (Figura 7). Verificamos que:

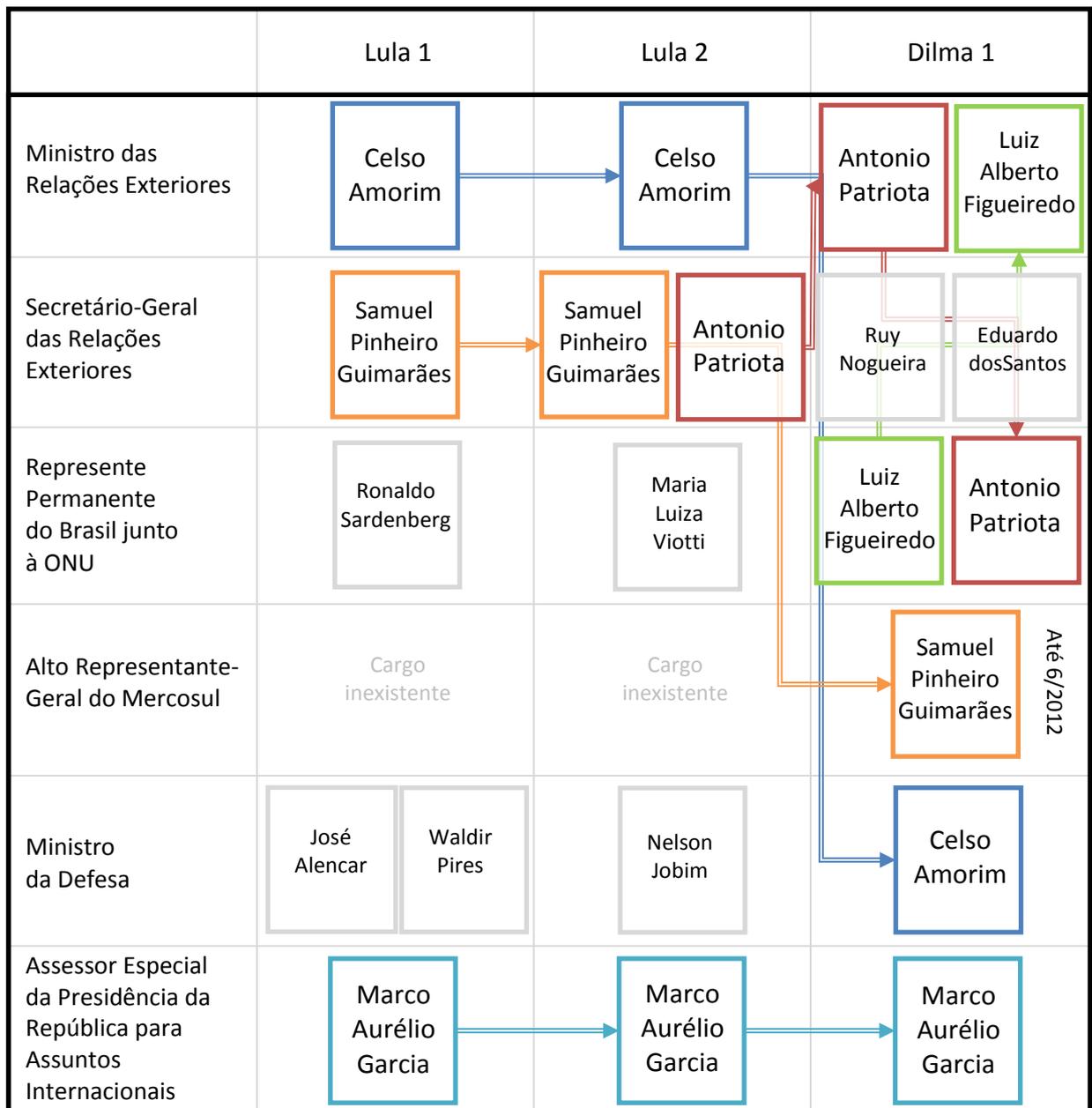
- a) Patriota assumiu posições de grande destaque, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, durante o governo Lula<sup>10</sup>;
- b) Figueiredo e Patriota possuem perfis não muito destoantes e trocaram de função em 2013 tão somente, sendo que ambas as funções envolvidas são importantes para a formulação da política externa;
- c) Guimarães foi mantido no governo Dilma, sendo apontado como Alto Representante-Geral do Mercosul, cargo que inexistia até sua nomeação. Abandona o cargo após a crise da deposição Fernando Lugo;
- d) Garcia manteve-se Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais por Dilma;

---

<sup>10</sup> Patriota foi Secretário de Planejamento Diplomático do Ministério das Relações Exteriores, em 2003; Chefe de Gabinete do Ministro das Relações Exteriores, em 2004; Subsecretário-Geral Político do Ministério das Relações Exteriores, de 2005 a 2007; Embaixador do Brasil em Washington, de 2007 a 2009; Secretário-Geral das Relações Exteriores, de outubro de 2009 a dezembro de 2010 (BRASIL, 2012).

e) Amorim foi alocado ao Ministério da Defesa, continuando a participar de negociações internacionais importantes para o país.

**Figura 7 - Potenciais formuladores da política externa**



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de Brasil (2014).

### Reestruturação doméstica

Segundo Hermann (1990, p. 12, tradução livre, destaque nosso),

“Reestruturação doméstica se refere aos segmentos politicamente relevantes da sociedade cujo suporte um regime necessita para governar e à possibilidade de que esse segmento da sociedade se torne um agente de mudança.”

Propomos que não houve reestruturação doméstica radical entre os períodos 2003-2010 e 2011-2012. Houve uma ampliação da coligação formada para enfrentar as eleições: o PMDB, maior partido do Brasil em número de filiados (TSE, 2012), aliou-se ao PT nas eleições presidenciais pela primeira vez. Essa mudança poderia indicar aumento no número de atores influentes no governo de Dilma, ou uma reestruturação doméstica; porém, efetivamente, o PMDB participara dos governos de Lula, que negociou seu ingresso após suas eleições – se houve aumento da importância desse partido no governo, esse aumento não foi radical.

Boito Jr. e Berringer (2013) realizam análise completa sobre a estruturação política doméstica brasileira durante os governos de Lula e Dilma. Segundo os autores,

A vitória da candidatura Lula da Silva na eleição presidencial de 2002 representou modificações importantes na política brasileira, modificações que se consolidaram no decorrer dos dois governos Lula da Silva (2003-2010) e do atual governo Dilma Rousseff. Ocorreu, em primeiro lugar, uma mudança no interior do bloco no poder. A grande burguesia interna brasileira, fração da classe capitalista que mantém uma base própria de acumulação de capital e disputa posições com o capital financeiro internacional, ascendeu politicamente em prejuízo dos interesses desse capital internacional e de seus aliados internos. Em segundo lugar, essa mudança esteve e está vinculada a uma mudança mais ampla na política nacional. Isso porque a ascensão da grande burguesia interna só foi possível graças à constituição de uma frente política que reúne, além dessa fração burguesa, os principais setores das classes populares. O grande capital financeiro internacional e seus aliados internos, cujos interesses tinham guiado a ação do Estado brasileiro nos governos Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1993-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foram deslocados da situação de hegemonia incontestada que usufruíram na década de 1990 e passaram para o terreno da oposição ao governo. Essas mudanças políticas

repercutiram na política econômica, na política social e na política externa do Estado brasileiro.(BOITO JR. e BERRINGER, 2013).

Para os fins da nossa análise, que busca identificar mudanças e continuidades entre os dois últimos presidentes, tem importância o fato de que o cenário que os autores identificaram – de ascensão da burguesia interna brasileira – consolidou-se no governo de Lula e manteve-se no de Dilma. Considerando o período limitado de tempo, talvez insuficiente para a ocorrência de uma reestruturação doméstica conforme definida por Hermann (1990), consideramos esse um fator de continuidade a influenciar a política externa dos governos estudados (Figura 6).

Por outro lado, no âmbito da conjuntura interna, merece atenção de estudos posteriores dois fenômenos com potencial de influência na política governamental: as manifestações de junho de 2013 e a organização de grandes eventos esportivos no Brasil, em 2014 e em 2016. Esses fenômenos estão relacionados, já que os altos gastos com os eventos esportivos estão entre as causas da revolta popular (BRASIL, 2013), e, juntos, podem ter forçado uma atenção especial do governo com a política interna.

### **Choques externos**

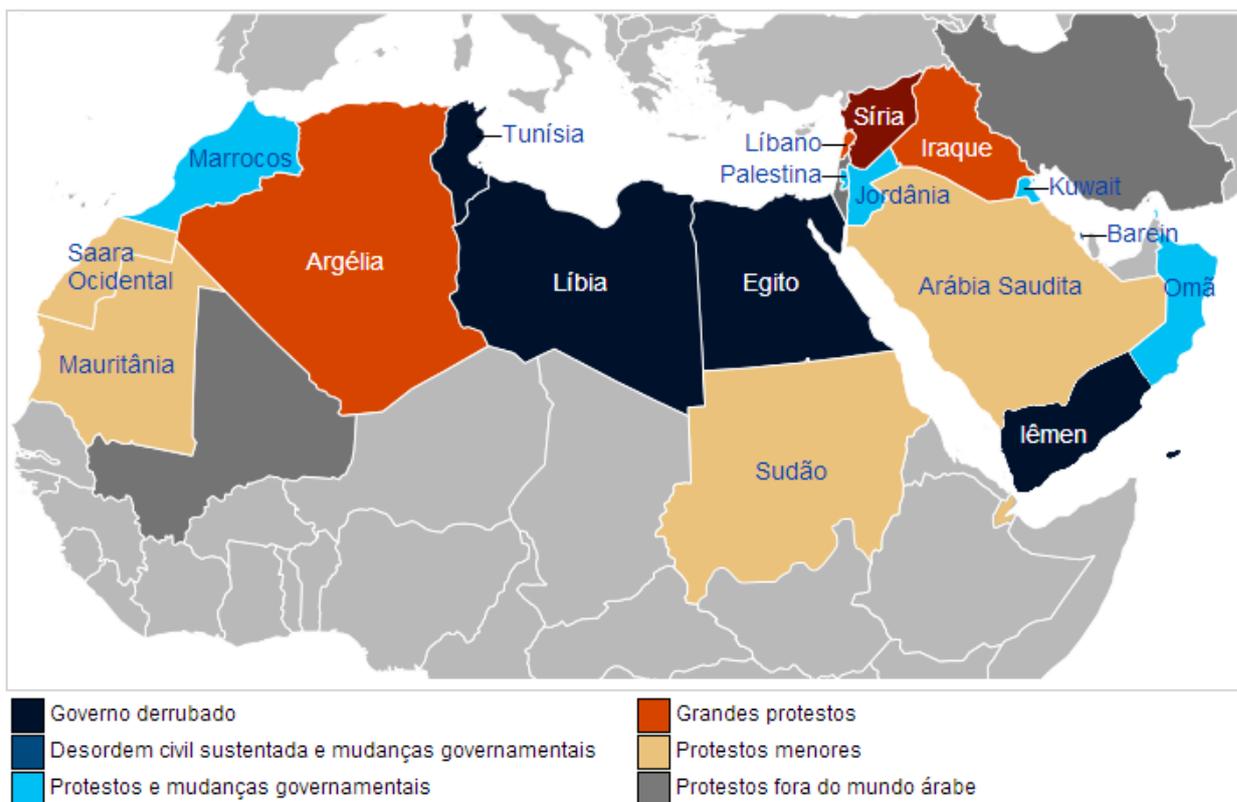
Segundo Hermann (1990, p. 12), “choques externos são fontes de mudança de política externa que resultam de eventos externos dramáticos. [...] São grandes eventos em termos de visibilidade e impacto imediato. Não podem ser ignorados, e podem causar grandes mudanças de política externa”.

Para o governo Lula, Vigevani e Cepaluni(2007) identificaram o desandar das negociações da Rodada Doha e os atentados ao *World Trade Center* como choques externos determinantes. Para o governo Dilma, identificamos as revoltas árabes, a permanência da crise econômica mundial e as revelações de espionagem da *National Security Agency* como choques importantes nesse âmbito.

As revoltas árabes, iniciadas na Tunísia em período coincidente com o início do governo de Dilma, complicaram a continuidade política externa brasileira para a África e Oriente Médio. A alta volatilidade na região implica a incerteza sobre a continuidade

de determinados regimes, o que dificulta a identificação de parcerias com potencial de crescimento na região (Figura 8). Assim, a política ativa para o Oriente Médio do governo Lula, que propôs a Cúpula América do Sul-Países Árabes em 2003 (BRASIL, 2012) e que mediou a assinatura do Acordo de Teerã em 2010, pode passar por mudança implicada por choque externo.

**Figura 8 - A "Primavera Árabe"**



**Fonte: WIKIMEDIA (2014).**

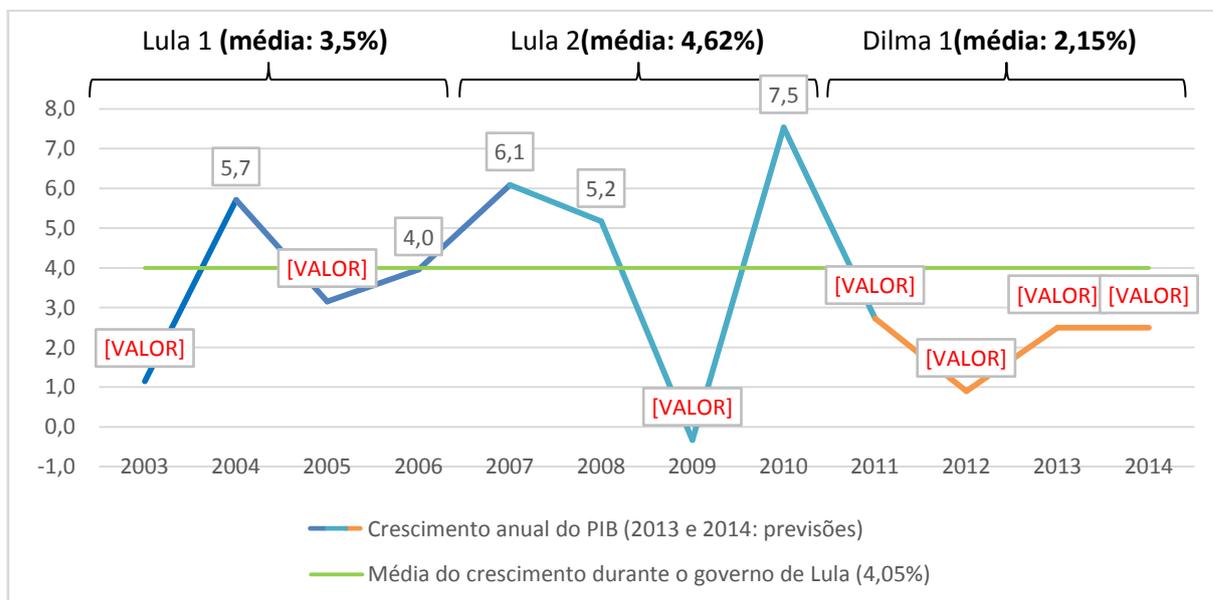
Dilma Rousseff ainda não visitou nenhum dos países apresentados na Figura 8; durante sua presidência, por sua vez, Lula visitou, com agenda bilateral, Argélia, Arábia Saudita, Egito, Irã, Israel, Jordânia, Líbano, Palestina e Síria, além da Líbia de Muammar Gaddafi, visitada três vezes pelo ex-presidente.

Além da instabilidade da região, pesa o desinteresse da atual presidente por temas de segurança internacional, considerado um terreno de ousadia para ação externa

do Brasil, um país emergente. Se o governo anterior considerava importante esse tipo de envolvimento, associando-o à ascensão do Brasil em um mundo crescentemente multilateral, o atual governo prefere não arcar com os custos de uma projeção menos convencional.

Acerca do segundo choque, a continuidade da crise mundial, cujos efeitos começam a atingir o Brasil com maior intensidade, incentivam posição mais demandante da PEB para garantir o desenvolvimento, um de seus principais objetivos, e limitam a margem de ação do Brasil no exterior, uma vez que se tem menos a oferecer em negociações. O crescimento brasileiro, que fora 7,5% em 2010, reduziu-se para 2,7% em 2010 e 0,9% em 2012. Durante todo o governo de Dilma, o crescimento econômico tem sido inferior à média do crescimento durante o governo de Lula (4,05%), o que é agravado pela falta de perspectiva de melhoria em curto prazo (Gráfico 4).

**Gráfico 4 - Crescimento do PIB brasileiro**



**Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Banco Mundial (2012).**

A perspectiva de continuidade do crescimento tímido ocasionou uma série de políticas de incentivo à economia, no plano interno, incluindo redução de juros e de

impostos, políticas expansionistas as quais precisaram ser revistas em 2013, quando houve temor de que a inflação superasse a metade Conselho Monetário Nacional. Esse choque externo da crise econômica levou a política externa brasileira atuar criticamente em relação a países desenvolvidos cujas ações agravavam a situação econômica do país, como no caso da onda emissionista norte-americana, encerrada apenas recentemente, que prejudica a competitividade dos produtos de países emergentes. Além disso, a complicação da situação econômica nacional poder ter levado o Brasil a ser menor proativo e propositivo internacionalmente, uma vez que se reduziram os recursos para ações desse gênero.

Por fim, ocorreu outro choque externo com resultados na política externa nacional: a revelação de espionagem realizada pela americana *National Security Agency*, que envolviam, entre outras transgressões, a interceptação de comunicações da presidente Dilma Rousseff e de empresas estatais brasileiras. Divulgadas por Edward Snowden, essas informações levaram a presidente Rousseff a adiar viagem de nível de Estado aos Estados Unidos, além de articular, com a Alemanha, no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas, resolução condenando a espionagem, e de marcar uma conferência internacional, a ser realizada em 2014, para discutir propostas de um marco multilateral civil de controle da internet.

Os efeitos desse choque externo possam ser avaliados somente com uma maior distância do mesmo, uma vez que existe a possibilidade de uma normalização vindoura das relações – mesmo porque a presidente não cancelou a visita, tendo a adiado tão somente. Dessa forma, ainda não se pode considerar se haverá influência duradoura ou não na política externa brasileira. Por ora, pode-se considerar que o episódio consistiu em um típico choque externo de Hermann, tendo alterado, *ceteris paribus*, a ação externa do Brasil.

### **Considerações finais**

O objetivo deste trabalho consistiu no de analisar a política externa do governo de Lula da Silva e de Dilma Rousseff de maneira comparada. Alçamos mão, para tanto, de uma teoria consagrada de análise de política externa: a que Charles Hermann

desenvolveu sobre mudanças em política externa. Explicamos os elementos que Hermann identificou como possíveis determinantes da política externa de um país, e analisamos o caso do Brasil entre 2003 e o início de 2014. Retomando, desenvolveram-se duas hipóteses: uma com relação a mudanças entre as políticas externas de Lula e de Dilma, outra com relação às causas dessa mudança.

A primeira hipótese consistia na da que houve uma contenção na continuidade da política externa brasileira: embora tenha mantido a continuidade no que tange à busca dos objetivos nacionais de autonomia e de desenvolvimento, se tornou menos propositiva e menos ousada. Para testar essa hipótese, estudou-se uma série de indicadores. Descobriu-se que, comparando-o com o governo de Lula, durante o governo de Dilma, houve menos viagens presidenciais – cerca de 30% a menos se compararmos com o primeiro mandato de Lula, cerca de 50% a menos se compararmos com o segundo –, as iniciativas de política externa foram menos numerosas e mais tímidas, a formação de novos diplomatas caiu – para cerca da metade da do primeiro mandato de Lula e cerca de um quarto da do segundo –, e desacelerou-se o estabelecimento de novos postos diplomáticos. Esses indicadores revelaram, dessa forma, a contenção da política externa, ocorrendo a verificação da primeira hipótese.

Dentre as categorias propostas por Hermann, a contenção consistiria em uma forma de ajuste – nesse caso, em um ajuste negativo. Segundo o autor, o ajuste consistiria em um aumento ou em uma redução de esforços, mantendo-se os mesmos meios e os mesmos objetivos. Efetivamente, os objetivos de desenvolvimento nacional e de consolidação do Brasil como potência regional em um mundo crescentemente multipolar foram mantidos, e a estratégia de diversificação de parcerias comerciais e de ênfase na cooperação sul-sul manteve-se como meio para alcançar esses objetivos, mas os esforços despendidos foram menores, caracterizando-se o ajuste no sentido da contenção na continuidade.

A segunda hipótese na relacionada às causas dessa mudança, e consistia na de que o perfil da presidente e que os choques externos que enfrentou seriam os principais determinantes da contenção. Com base no modelo de Hermann (1990), buscou-se identificar todos os determinantes de mudanças em política externa, analisando,

especificamente, o caso do Brasil recente. Foram encontrados dois fatores de continuidade e dois fatores de mudança.

Os fatores de continuidade consistiram na inexistência de novas demandas burocráticas (*bureocrat advocacy*) e na inocorrência de reestruturação doméstica. Sobre a continuidade na burocracia, diversos nomes foram mantidos em pastas importantes, como Amorim, Garcia e Guimarães, entre outros. Antonio Patriota, por exemplo, foi Secretário-Geral das relações exteriores no final do governo de Lula, e a mudança de Patriota para Figueiredo não parece ter provocado grandes mudanças, mesmo porque Patriota continuou com cargo relevante na formulação da política externa.

Sobre a reestruturação doméstica, acreditamos que não tenha havido tempo hábil, de um governo para o outro, para grandes mudanças nas forças políticas que influenciam na política estatal. Além do tempo reduzido, o mesmo partido esteve no poder, com alianças governamentais não tão diversas. Apesar disso, destacamos a importância de novas pesquisas que avaliem o papel das manifestações de 2012 e dos eventos esportivos de 2014 e de 2016 na política externa, uma vez que tais fenômenos políticos nacionais podem ter provocado maior atenção do governo ao âmbito interno.

Dentre os fatores de mudança, verifica-se a diferença entre os perfis dos líderes Lula e Dilma. A tomada de decisão de líderes é influenciada, segundo Laura Neack (2008, p. 50), por “suas características pessoais, incluindo passado social e educacional, experiências anteriores, ambições e visão de mundo”. As trajetórias diversas de Lula e de Dilma podem imprimir à política externa marcas próprias. Enquanto Lula consolidou-se como líder político a partir de seu carisma, Dilma destacou-se na administração pública por sua capacidade técnica e gestora, tendo se candidatado apenas em 2010. Essas e outras diferenças entre os dois presidentes parecem consistir no principal fator a influenciar a contenção da política externa atual.

Além disso, os choques externos das revoltas árabes e do agravamento da crise financeira internacional têm provocado, igualmente, mudanças na política externa, reduzindo a margem de ação do Brasil no Mundo Árabe e em negociações de ordem multilateral em geral. As revelações de espionagem por parte da *National Security Agency*, por sua vez, forçaram ações demandantes do Brasil com relação aos Estados

Unidos, sendo necessário maior distanciamento para que possamos avaliar se o alcance dessa crise será duradouro. De qualquer forma, evidencia-se que o cenário externo, durante o governo de Dilma, é bem menos propício ao ativismo de países como o Brasil do que foi durante o governo de Lula.

Um tema de óbvia preocupação para pesquisas posteriores é o de análises da política externa de Dilma conforme se desenvolve o último ano de seu primeiro mandato e, verificando-se sua reeleição, os próximos anos do mandato vindouro. Considerando os importantes choques recentes, como o das revelações de espionagem norte-americana e de mudança de ministro após a crise do senador Pinto Molina, fica evidente a possibilidade de que, em um curto período, ocorram mudanças de relevo na política externa do país. Dessa forma, são importantes trabalhos posteriores que analisem o ano de 2014 em si.

Verificada a contenção da política externa do país, trabalhos futuros poderiam, igualmente, investigar seus efeitos para os objetivos nacionais de desenvolvimento. Conforme apontam Casarões (2013) e Stuenkel (2014), essas mudanças podem consistir em um retrocesso não apenas para o Brasil, como também para a comunidade internacional, uma vez que o sobrepeso de países ricos na política internacional, em um mundo crescentemente multipolar, gera cenário propício para soluções insustentáveis, como tem se verificado no caso da crise na Síria, cujas negociações de paz não tem despertado o interesse brasileiro, em claro contraste com a postura participativa do governo de Lula. A paralisia do Conselho de Segurança, nesse caso, evidencia a necessidade de sua reforma, com a maior participação de emergentes como o Brasil, que parece ter reduzido seu interesse no tema.

Outro tema relevante para pesquisas posteriores diz respeito à empiria no âmbito da Análise de Política Externa e do estudo da Política Externa Brasileira. Como dissemos, os estudos de política externa brasileira têm sido, tradicionalmente, influenciados pela História, sendo marcados por uma tradição acadêmica francesa. Enquanto a Análise de Política Externa foi desenvolvida, nos Estados Unidos, no âmbito da Ciência Política, tem sido realizada, naquele país, de maneira empírica e científica, há muito a avançar, nesse terreno, no Brasil. Justamente pela tradição de

empíria metodológica caracterizar poucos trabalhos brasileiros – com exceção de poucas obras, como a de Amorim Neto (2007) –, novos trabalhos nesse âmbito têm grande potencial de agregar ao estudo de Relações Internacionais no Brasil. Não pretendemos, porém, de forma alguma, negar a importância dos trabalhos de abordagem mais historiográfica, que fundaram o estudo da Política Externa Brasileira e contribuíram enormemente no campo.

Considerando os indicadores do modelo de Hermann que apresentamos, as mudanças futuras serão oriundas de demanda do líder, de demandas burocráticas, de alterações na conjuntura doméstica e de choques externos. Mantendo-se a líder, Dilma Rousseff, e sua perspectiva de não-priorização da política externa, as mudanças teriam de se originar dos demais agentes. Uma forma por meio da qual isso poderia ocorrer seria pela pressão da sociedade civil e do Ministério das Relações Exteriores pelo reestabelecimento de uma política externa ativa. A proximidade dos debates que antecederão as eleições presidenciais, junto à pressão crescente das manifestações civis no país, abrem a oportunidade de mudança desse cenário: a administração futura pode entender que a inserção internacional ativa, por parte do Brasil, é de grande importância para a manutenção da autonomia do país e para a continuidade do projeto de desenvolvimento com inclusão social que se implementa internamente.

## Referências

ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. **Mulheres nas eleições 2010**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Ciência Política, 2012. 518 p.

AMORIM NETO, O. De **Dutra a Lula**: a condução e os determinantes da política externa brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2007. 216 páginas p.

BANCO MUNDIAL. **World Development Indicators**, Washington, DC, 2012. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 26 Julho 2012.

BANDEIRA, M. D. **Perspectivas de Análises da Política Externa Brasileira sobre Gênero**. Associação Brasileira de Relações Internacionais. Brasília: ABRI. 2012.

BOITO JR., A.; BERRINGER, T. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, set. 2013. ISSN 0104-4478. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000300004>>. Acesso em: 15 Dez 2013.

BOURNE, R. **Lula of Brazil: the story so far**. Berkeley: University of California Press, 2009. 304 p. ISBN 9780520261556.

BRASIL. Balanço de Política Externa 2003/2010. **Ministério das Relações Exteriores**, 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 16 Out. 2013.

BRASIL. Visitas internacionais do Presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo - 2003 a 2010. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, p. 64, 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/visitas-internacionais-do-presidente-lula-e-visitas-ao-brasil-de-chefes-de-estado-e-de-chefes-de-governo-2003-a-2010/view>>. Acesso em: 12 Out. 2013.

BRASIL. Cúpula América do Sul-Países Árabes - ASPA. **Ministério das Relações Exteriores**, 10 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/cupula-america-do-sul-paises-arabes-aspa>>.

BRASIL. Currículos de autoridades - Embaixador Antonio de Aguiar Patriota. **Ministério das Relações Exteriores do Brasil**, 07 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/curriculos/ministro-das-relacoes-exteriores/view>>.

BRASIL. **Os Presidentes e a República**: Deodoro da Fonseca a Dilma Rousseff. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2012. 231 p. ISBN 9788560207381.

BRASIL. Diplomacia Pública. **Ministério das Relações Exteriores**, 2013. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa>>. Acesso em: 15 Dez 2013.

BRASIL. O Cidadão e as manifestações populares. **Data Senado**, 2013. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/noticias/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado-Pesquisa-O\\_Cidadao\\_e\\_as\\_manifestacoes\\_populares\\_v2.pdf](http://www.senado.gov.br/noticias/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado-Pesquisa-O_Cidadao_e_as_manifestacoes_populares_v2.pdf)>. Acesso em: 17 Fev. 2014.

BRASIL. Relatórios da Secretaria de Imprensa. **Portal do Planalto**, 2013. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/relatorio-da-sip>>. Acesso em: 12 Out. 2013.

BRASIL. **Ministério das Relações Exteriores**, 2014. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em: 8 Fev. 2014.

BRITANNICA. Luiz Inácio Lula da Silva; Dilma Rousseff. **Britannica Academic Edition**, 2012. Disponível em: <<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/861479/Luiz-Inacio-Lula-da-Silva>; <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/861479/Dilma-Rousseff>>. Acesso em: 9 Dez 2012.

CARREIRAS, H. O olhar dos homens: resistência e cumplicidade nas respostas masculinas à integração de mulheres nas Forças Armadas. In: MATHIAS, S. K. **Sob o signo de Atena: gênero na diplomacia e nas Forças Armadas**. São Paulo: UNESP, 2009. p. 169-190.

CARVALHO, L. M. As armas e os varões: A educação política e sentimental de Dilma Rousseff. **Piauí**, São Paulo, n. 48, Abril 2009. Disponível em: <<http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-31/vultos-da-republica/as-armas-e-os-varoes>>. Acesso em: 15 Dez 2013.

CARVALHO, M. I. Resenha de The Changing Politics of Foreign Policy. **Contexto Internacional**, 26, n. 2, 2004. 431-443.

CASARÕES, G. Uma política externa à altura do Brasil. **O Estado**, São Paulo, 9 Set. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,uma-politica-externa--a-altura-do-brasil-,1072775,0.htm>>. Acesso em: 15 Dez. 2013.

CERVO, A. L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, Dezembro 2003. ISSN 0034-7329.

CESPE UNB. **Concursos e Seleções. Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília**, 2014. Disponível em: <<http://www.cespe.unb.br/concursos/>>. Acesso em: 7 Fev. 2014.

DANESE, S. Diplomacia Presidencial. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 1999.  
EBC. Brasil sediará conferência mundial sobre governança da internet em 2014. **Empresa Brasil de Comunicação**, 2013. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/internacional/2013/10/brasil-sediara-conferencia-mundial-sobre-governanca-da-internet-em>>. Acesso em: 16 Out. 2013.

FARIA, C. A. P. **O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários**. Anais do II Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Rio de Janeiro: [s.n.]. 2009. p. 30.

FIGUEIRA, A. R. **Introdução à Análise de Política Externa**. 1ª. ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2011. 208 p.

FLECK, I. Após expansão sob Lula, Dilma segura vagas na diplomacia. **Folha de São Paulo**, 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/04/1256995-apos-expansao-sob-lula-dilma-segura-vagas-na-diplomacia.shtml>>. Acesso em: 07 Fev. 2014.

FOLHA DE SÃO PAULO. Afastado, diplomata que trouxe senador boliviano faz ameaça. **Folha.com**, 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/08/1332523-afastado-diplomata-que-trouxe-senador-boliviano-faz-ameaca.shtml>>. Acesso em: 12 out. 2013.

GEORGE, A. The ‘Operational Code’: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-making. **American Foreign Policy: Theoretical Essays**, 1989. 486.

GONZÁLEZ, R. S. O Método Comparativo e a Ciência Política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, 2, n. 1, Janeiro-Junho 2008. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/repam/article/view/1464/1097>>. Acesso em: 22 Out 2013.

HERMANN, C. Epilogue: Reflections on Foreign Policy Theory Building. In: AL., N. E. **Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1995.

HERMANN, C. F. (Ed.). **When Things Go Wrong: Foreign Policy Decision Making under Adverse Feedback (Foreign Policy Analysis)**. London: Routledge, 2011. 208 p. ISBN 0415895294.

HERMANN, C. F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, 34, n. 1, Março 1990. 3-21.

HERMANN, C. F.; KEGLEY, C. W.; ROSENAU, J. N. (Eds.). **New Directions in the Study of Foreign Policy**. New York: HarperCollins Publishers, 1987. 450 p. ISBN 004327093X.

HILL, C. **The changing politics of foreign policy**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2002. 376 p.

HOUAISS, I. A. **Dicionário Houaiss aa língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

HUDSON, V. **Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations.** Foreign Policy Analysis, Oxford, 2005. 1-30.

HUDSON, V. M. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory.** Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2007. 229 p.

KARAWAN, I. A. Sadat and the Egyptian-Israeli Peace Revisited. **International Journal of Middle East Studies**, 2, 1994. 249–66.

LAFER, C. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro.** 2ª. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.

LESSA, A. C. Parcerias estratégicas do Brasil: um balanço da era Lula (2003 - 2010), Brasília, v. 53, p. 115-131, 2010. ISSN 0034-7329. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000300007>>. Acesso em: 13 Fev 2014.

MCKELVEY, T. **One of the Guys: Women as Aggressors and Torturers.** Berkeley: Seal Pres, 2007.

MIELNICZUK, F. BRICS in the Contemporary World: changing identities, converging interests. **Third World Quarterly (Print)**, Londres, 34, 2013. 1075-1090.

MOROSINI, F.; CORNETET, J. M. Governo de Dilma Rousseff e negociações comerciais multilaterais: retração sem desistência. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, Agosto-Setembro 2013. 4-10. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/40408>>. Acesso em: 27 Out. 2013.

NEACK, L. **The new foreign policy: power seeking in a globalized era.** 2ª. ed. Lanham: New millennium books in international studies, 2008.

NEACK, L.; HEY, J. A. K.; HANEY, P. J. **Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation.** Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1995. 166 p. ISBN ISBN-10: 0130605751.

NYE, J. S. J. **Soft Power: the means to success in world politics.** New York: BBS Public Affairs, 2004.

OLIVEIRA, A. J.; ONUKI, J. Eleições, partidos políticos e política externa no Brasil. **Revista Política Hoje**, 19, n. 1, 2010. 144-185.

PATRIOTA, A. Entrevista concedida pelo ministro Antonio Patriota à revista Veja, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/continuar-nao-e-repetir-veja-09-01-2011>>. Acesso em: 16 Set. 2013.

PECEQUILO, C. S. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 136-153, 2008. ISSN 0034-7329.

PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, 42, n. 3, 1988. 231-252.

RBPI. Emerging Brazil Under Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, n. 53, dez. 2010.

RIBAS, L. D.; FARIA, C. A. A **política externa vista da janela do avião**: a diplomacia presidencial nos governos FHC e Lula. Anais do III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP e PUC/SP). São Paulo: [s.n.]. 2011.

SANTOS, T. F. S. A. Separando o jurídico do político: a responsabilidade do Brasil na crise hondurenha. **Meridiano 47** (UnB), Brasília, 2009. 31-32.

SILVA, A. L. R. D. As transformações matriciais da política externa brasileira recente (2000-2010). **Meridiano 47** (UnB), Brasília, 120, 2010. 1-10.

STUENKEL, O. De quantos diplomatas uma potência emergente precisa? **Post-Western World**, 2012. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2012/11/06/de-quantos-diplomatas-uma-potencia-emergente-precisa/>>. Acesso em: 7 Fev. 2014.

STUENKEL, O. Brazilian foreign policy: Game over? **Post Western World**, 2014. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2014/01/28/brazilian-foreign-policy/>>. Acesso em: 6 Fev. 2014.

STUENKEL, O. Is Brazil abandoning its global ambitions? **Post-Western World**, 2014. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2014/02/15/brazil-abandoning-ambitions/>>. Acesso em: 17 Fev. 2014.

STUENKEL, O. Munich Security Conference: Brazil's No-Show. **Post Western World**, 2014. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2014/02/02/international-security-conference/>>. Acesso em: 6 Fev. 2014.

TSE. Estatísticas de Filiados. **Tribunal Superior Eleitoral**, 10 Outubro 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas/filiados>>.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, 29, n. 2, 2007. 273-335.

VISENTINI, P. Itamaraty: crise na política externa ou disputa interna? **Jornal da Universidade**, Porto Alegre, n. 165, Nov. 2013. 10. Disponível em: <[http://issuu.com/jornaldauniversidade/docs/ju\\_165\\_-\\_novembro\\_2013/10](http://issuu.com/jornaldauniversidade/docs/ju_165_-_novembro_2013/10)>. Acesso em: 3 Março 2014.

ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2006. p. 159-193.

VISENTINI, P. G. F.; SILVA, A. L. R. O Brasil e o multilateralismo econômico, político e ambiental: o governo Lula, Brasília, v. 53, p. 54-72, 2010. ISSN 0034-7329. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000300004>>. Acesso em: 13 Fev 2014.

WALKER, S.; SHAFER, M.; YOUNG, M. D. Presidential Operational Codes and Foreign Policy Conflicts in the Post-Cold War World. **Journal of Conflict Resolution**, 1999. 613.

WIKIMEDIA. **Wikimedia Commons**, 2014. Disponível em: <<http://commons.wikimedia.org/>>. Acesso em: 9 Fev. 2014.

### **Resumo**

Buscando-se comparar a política externa do governo de Dilma Rousseff com a do governo de Lula, trabalhamos com a hipótese de que houve continuidade, embora ocorra contenção de esforços – contenção causada pelo perfil da atual presidente, menos tendente a abordar assuntos internacionais, e pela conjuntura internacional de crise, que restringe a margem de ação externa do Brasil. Para verificar essa proposição, comparam-se as características da política externa dos governos de Lula e de Dilma por meio da avaliação de indicadores selecionados, contrapondo os dados às perspectivas já disponíveis de analistas da área. Para compreender o que causou as mudanças constatadas, utiliza-se o modelo de análise de política externa de Hermann, que prevê o estudo dos perfis dos líderes, das conjunturas internacionais durante cada período e de outros fatores capazes de influenciar a política externa do país. A conclusão aponta para a verificação da hipótese e para a importância da continuidade do estudo.

### **Palavras-Chave**

Política Externa; Análise de Política Externa; Política Externa Brasileira; Governo de Lula da Silva; Governo de Dilma Rousseff.

### **Abstract**

Attempting to compare the foreign policy of Dilma Rousseff's presidency with that of Lula's presidency, we develop the hypothesis that there has been continuity, although a certain restraint of efforts is observable – restraint caused by the characteristics of the current president, less willing to approach international affairs, and by the international context of economic crisis, that restrain the margin of action available for Brazil. To verify this proposition, characteristics of the foreign policy of both governments are compared through the evaluation of selected variables, comparing gathered data to already available perspectives from area analysts. To explain the identified changes, we use the model of foreign policy analysis developed by Hermann, which considers the profile of leaders, the international conjuncture during each period and other variables capable of influencing the national foreign policy. The conclusion stresses the verification of the hypothesis and the importance of new researches on the theme.

**Keywords**

Foreign Policy; Foreign Policy Analysis; Brazilian Foreign Policy; Government of Lula da Silva; Government of Dilma Rousseff.

*Artigo recebido em 03 de março de 2014.*

*Aprovado em 20 de junho de 2014.*

**MUDANÇAS NA NATUREZA DA RELAÇÃO  
BRASIL ESTADOS UNIDOS DURANTE E APÓS A  
SEGUNDA GUERRA MUNDIAL<sup>1</sup>**

*Cíntia Vieira Souto<sup>2</sup>*

Em 2012, a FUNAG publicou a íntegra da tese de doutorado de Gerson Moura, **Relações Exteriores do Brasil: 1939-1950**. Mudanças na natureza da relação Brasil Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial, defendida há trinta anos, em 1982, no University College of London. É amplamente conhecido o trabalho do autor, **Autonomia na Dependência**, de 1980, que introduziu nos estudos históricos e de política externa as expressões “barganha nacionalista” e “equilíbrio pragmático”. Agora, diante da tese de Moura, percebemos o seminal texto de 1980 como introdução a um estudo maior.

Os três primeiros capítulos de **Relações Exteriores do Brasil: 1939-1950** são uma versão ampliada de **Autonomia na Dependência**. No capítulo I, Introdução, Moura discorre a respeito das mudanças na América Latina e no Brasil na década de 1930. Na América Latina, ocorria o declínio da influência britânica e o crescimento da influência alemã e norte-americana, que prestes a constituírem sistemas de poder antagônicos, disputavam espaços na região. Os Estados Unidos com a política de Boa Vizinhança de Roosevelt subordinava questões econômicas às questões políticas estratégicas. O objetivo estadunidense era garantir a colaboração política e o alinhamento dos países

---

<sup>1</sup> MOURA, Gerson. **Relações Exteriores do Brasil: 1939-1950**. Mudanças na natureza da relação Brasil Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial. Brasília: FUNAG, 2012.

<sup>2</sup> Doutoranda do PPGEEI-UFRGS. Professora da FAPA-RS. Email: cintia.souto@gmail.com.

latino-americanos à liderança norte-americana. Isso explica, por exemplo, a tolerância do governo Roosevelt com o comércio compensado com a Alemanha acertado a partir de 1936. O governo norte-americano firmara um acordo de comércio com o Brasil em 1935 e houve pressão para que o comércio com a Alemanha fosse encerrado. Todavia, essas pressões assumiam mais a forma de recomendações do que de pressões efetivas. A partir de 1938, com um cenário de guerra se avizinando, a Boa Vizinhança passou a incluir objetivos militares. Com a eclosão da guerra e a com a possibilidade de um ataque alemão a partir do norte da África, Washington necessitava de bases militares no território brasileiro, especialmente no Nordeste.

A Alemanha, além das facilidades do comércio compensado, exercia importante influência política e ideológica por meio de diversos canais: embaixadas, consulados, escolas, clubes, etc., aproveitando o expressivo contingente de população de origem alemã no Brasil. Sem falar no prestígio que o regime nazista desfrutava junto a setores da sociedade e do Exército, inclusive membros do alto escalão.

No Brasil, o período em questão é de consolidação do Estado Novo. A partir de 1937, duas questões ocupavam o governo Vargas: a necessidade de investimentos para a construção de uma indústria siderúrgica e a modernização das Forças Armadas. Nos círculos decisórios havia grande divisão ideológica com partidários do livre comércio versus comércio compensado, liberais versus nacionalistas, “pró-Eixo” versus “pró-Estados Unidos”. O Ministério das Relações Exteriores era organizado em moldes liberais mais tradicionais e era, de forma geral, alinhado com posições norte-americanas e britânicas. Osvaldo Aranha, Chanceler entre 1938 e 1944, era um dos principais entusiastas dos interesses norte-americanos. Já o Ministro do Exército, Eurico Gaspar Dutra e o Chefe do Estado Maior, Pedro Aurélio de Góis Monteiro, eram admiradores do Eixo. Essas divisões permitiram que Getúlio Vargas assumisse um papel privilegiado, como uma espécie de árbitro, explorando as oportunidades criadas pela concorrência dos dois sistemas de poder em ascensão. “Em geral, a melhor maneira de descrever a política externa do Brasil na década de 1930 é como uma oscilação entre uma grande potência e a outra em termos comerciais, políticos e militares. Esta política de equilíbrio pragmático entre a Alemanha e os Estados Unidos produziu uma série de

benefícios comerciais e aumentou o poder de barganha do Brasil nos anos vindouros” (MOURA, 2012, p. 51).

No capítulo II, Anos de Neutralidade (1939-1941), Gerson Moura descreve o período no qual o Brasil obteve os maiores ganhos com o equilíbrio pragmático. O governo brasileiro manteve as suas metas estratégicas - industrialização do país e reequipamento das forças armadas - apesar as consequências econômicas, sociais e políticas acarretadas pelo início da guerra na Europa. O comércio com a Alemanha cessou em 1940 com o bloqueio naval britânico. Mas o declínio do comércio não significou a perda do prestígio político do *Reich* no Brasil. Aliás, um dos efeitos do bloqueio foi uma onda de sentimentos antibritânicos nos círculos militares brasileiros. Vargas adotou uma posição de neutralidade em relação à guerra, tentando manter o equilíbrio. A partir de 1940, os Estados Unidos lançou uma ofensiva econômica, política e cultural sobre a América Latina, sendo que o Brasil era um dos principais alvos. Uma das principais medidas foi a criação do Birô do Coordenador de Assuntos Interamericanos (OCIAA – *Office of the Coordinator of Inter-American Affairs*) em 16 de agosto de 1940, sob a liderança de Nelson Rockefeller. O OCIAA era subordinado ao Conselho de Defesa Nacional e tinha objetivo expresso de eliminar a influência do Eixo na América Latina através de ações econômicas, culturais, de saúde, etc. Entre agosto e setembro de 1940, foi fechado em Washington o acordo para a construção de Volta Redonda. Os recursos seriam fornecidos pelo *Eximbank* e a assistência técnica providenciada por empresas privadas estadunidenses.

O ponto mais complexo da colaboração Brasil Estados Unidos foi o militar. Isso se explica, em parte, pela simpatia que parte do Exército Brasileiro tinha pelo Eixo, inclusive no primeiro escalão do governo. Em 1941, as relações entre os dois países tinham melhorado em todos os níveis, com exceção do militar. Os americanos desejavam uma “colaboração passiva” dos militares brasileiros, com a cessão de bases e aeroportos que seriam operados por militares norte-americanos. Esperava-se que os exércitos dos aliados subordinados se ocupassem da manutenção da ordem interna, enquanto o exército estadunidense defenderia o continente. Os militares brasileiros não

aceitaram esse papel e impuseram toda a sorte de obstáculos ao projeto da grande potência.

O capítulo III, Da Neutralidade à Guerra (janeiro a agosto de 1942), enfoca os oito meses nos quais o Brasil abandonou o equilíbrio pragmático e embarcou em uma sólida aliança com os Estados Unidos. Na Conferência do Rio em Janeiro de 1942, o Brasil rompeu relações com o Eixo. Entre fevereiro e março, o ministro da Fazenda Souza Costa esteve em Washington quando foram assinados com o governo dos Estados Unidos acordos militares e econômicos. Em maio, um acordo secreto político-militar criou duas comissões militares mistas para planejar a defesa do território brasileiro. Finalmente, em agosto, após o afundamento de cinco navios mercantes nacionais, o Brasil declarou guerra à Alemanha e à Itália.

Na Conferência do Rio, o governo norte-americano buscava a unanimidade na ruptura com o Eixo. A Argentina e o Chile se opuseram. O Chile temia ataques japoneses à sua costa, ao passo que o governo argentino dependia de um equilíbrio doméstico delicado, com influências nacionalistas nas forças armadas obstaculizando qualquer aproximação aos aliados.

Os acordos militares resolveram em parte os dois impasses do ano anterior: a questão do fornecimento de armamento requisitado pelos militares brasileiros e a questão da defesa do Nordeste. Moura destaca que “a resistência interna – particularmente militar – ao alinhamento com os Estados Unidos constituiu um elemento importante das negociações, já que a estratégia estadunidense necessitava da colaboração militar brasileira. O governo brasileiro usou a resistência dos militares como moeda de troca, podendo assim garantir que as forças armadas brasileiras então fossem as mais bem equipadas da América Latina” (MOURA, 2012, p. 117-118).

No capítulo IV, Os anos da guerra (agosto de 1942-1945), o autor apresenta a formação e o engajamento de uma Força Expedicionária Brasileira (FEB) no teatro de guerra europeu, como um desdobramento do equilíbrio pragmático. A FEB, que não era desejada nem pelo governo norte-americano, nem pelo britânico, foi um projeto desenhado para fortalecer as forças armadas brasileiras e dar ao Brasil uma posição de destaque na América Latina como “aliado especial” dos Estados Unidos.

O governo Vargas percebeu claramente a perda de importância estratégica do Brasil com a invasão do norte da África pelos aliados em novembro de 1942. Roosevelt contornava as demandas brasileiras com lisonjas, como o encontro com Vargas em Natal, em janeiro de 1943, no retorno da Conferência de Casablanca. Foi nesse momento que os militares passaram a insistir na participação direta na guerra. A moeda de troca foi a garantia de manutenção das bases militares no Norte e no Nordeste sob controle norte-americano no pós-guerra. Em 5 de maio de 1943, foi decidido o envio da FEB para o exterior. A força com 25 mil homens lutou na Itália entre julho de 1944 e fevereiro de 1945. Chegou o período no qual a capacidade brasileira de extrair benefícios do seu alinhamento aos Estados Unidos declinou.

O capítulo V, Os anos pós-guerra (1946-1950), trata das mudanças que o pós-guerra, o início da guerra fria, o fim do Estado Novo e a redemocratização trouxeram às relações Brasil-Estados Unidos. Moura mostra que apesar das mudanças na política externa não terem sido expressivas – Dutra fora ministro de Vargas e o seu Ministro das Relações Exteriores era João Neves da Fontoura, amigo do presidente deposto – a implementação dessa política foi bastante diversa. O alinhamento com Estados Unidos de Vargas era um instrumento da política externa brasileira, ao passo que com Dutra esse alinhamento se tornou o objetivo desta política tanto em termos bilaterais, quanto multilaterais. Um bom exemplo foi o embate na ONU entre Osvaldo Aranha, chefe da delegação brasileira, e Raul Fernandes, Ministro das Relações Exteriores a partir de 1946. Aranha, da escola “varguista” percebia a possibilidade de jogar com as brechas nas discordâncias das grandes potências, ao passo que Fernandes considerava dever da delegação brasileira votar sempre com os Estados Unidos.

No plano ideológico observa-se a linguagem do pan-americanismo, que fora tão eficiente no período da guerra, adaptar-se à guerra fria. Agora era o “mundo livre” em oposição à “cortina de ferro”, a “civilização cristã ocidental” em oposição ao “comunismo ateu”. O Brasil de Dutra se considerava representante desse mundo livre na América Latina, julgando que isso lhe traria vantagens junto ao governo norte-americano.

A riqueza de informações levantadas em fontes brasileiras, norte-americanas e britânicas, aliada ao rigor analítico, fazem da tese de Gerson Moura leitura obrigatória para todos os estudiosos de política externa brasileira. O autor destaca na introdução e na conclusão que sua preocupação principal era estudar as condições que permitem a um aliado subordinado, num dado sistema de poder, exercer alguma capacidade de ação independente. Ele acerta ao mostrar, no período estudado, as limitações e as possibilidades, apontando-as e analisando-as.

A leitura do texto será mais produtiva ainda, se feita em conjunto com **Autonomia na Dependência**. Um ponto interessante é que no texto de 1980 Moura se preocupa muito mais em esclarecer os conceitos e a hipótese com os quais trabalha. Isso está explícito nos dois primeiros capítulos do livro. Em **Relações Exteriores do Brasil: 1939-1950** essas questões teóricas estão diluídas no texto, o que faz de **Autonomia** um trabalho mais didático. Contudo, somente na tese, Moura teve espaço para discutir a enorme quantidade de fontes de que dispunha. Valoriza muito o trabalho a discussão das fontes britânicas. A Inglaterra via, quase como um observador externo, a aproximação entre Brasil e Estados Unidos, se posicionando sempre no sentido de diminuir o declínio de sua própria influência. É muito interessante ter acesso às observações dos diplomatas britânicos que, em muitas situações, tinham maior clareza em relação ao que estava ocorrendo do que os norte-americanos e brasileiros.

Na apresentação, Letícia Pinheiro destaca que Gerson Moura fez sua pesquisa na época do pragmatismo responsável de Ernesto Geisel e do universalismo de João Figueiredo, período no qual se buscavam explicações para o comportamento autônomo do Brasil no contexto da détente e da crise internacional da época. Certamente esse foi um dos motivos de seu interesse pelo período da guerra e do pós-guerra, a busca da autonomia num período igualmente difícil. Assim, **Relações Exteriores do Brasil: 1939-1950** é também um estudo sobre o Brasil das décadas de 1970 e 1980.

*Resenha recebida em 05 de junho de 2014.*

*Aprovada em 20 de junho de 2014.*

## NORMAS DE SUBMISSÃO / Submission Standards

### Diretrizes para Autores

1. A revista **CONJUNTURA AUSTRAL** publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em **três seções: Conjuntura; Pesquisa e Leitura** (resenhas)
3. Os artigos de análise de conjuntura devem conter entre 8 mil e 12 mil caracteres (incluindo espaços) e os artigos de pesquisa devem conter cerca de 25 mil caracteres, as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 3 mil caracteres (espaços inclusive);
4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
6. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
7. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
8. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
9. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
10. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês; Título em inglês; Resumo em português e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras.
11. Todas as submissões devem ser feitas através do site da revista : [www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral](http://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral).

### Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao Editor".
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (desde que não ultrapassem 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista, no site [www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral](http://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral).
6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, caso submetido para avaliação por pares (ex.: artigos), conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

### Author Guidelines

1. The journal **CONJUNTURA AUSTRAL** publishes articles and book reviews;
2. The journal is divided in **three sections: Conjuncture (Conjuntura), Research (Pesquisa) and Review (Leitura)**;
3. The conjuncture analysis articles must contain a minimum of 8 thousand and a maximum of 12 thousand characters (spaces included) and the research articles must contain around 25 thousand characters; the book reviews must contain around 3 thousand characters (spaces included);
4. The footnotes should be strictly of a substantive and complementary nature;
5. The bibliography must follow the rules of the Chicago system (Author, date), specifying the used literature at the end of the text;
6. Contributions must be original and can be submitted in Portuguese, English or Spanish;
7. Contributions must contain the full name of the author, their titles and institutional affiliation;
8. Publications of undergraduate students are accepted, as long as in partnership with an advisor professor, which will appear as the main author of the work;
9. Book reviews must contain the complete data and the ISBN of the analyzed work;
10. Contributions must be accompanied of: 3 key-words in Portuguese and 3 key-words in English; Title in English; Abstract in Portuguese, Abstract in English, both with up to 50 words.
11. All the submissions should be made through the website: [www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral](http://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral).

### Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. Contributions must be original, and shall not have been submitted for publication in another journal; otherwise, it must be justified in "Comments to the Editor".
2. Submitted files must be in Microsoft Word, OpenOffice or RTF (as long as their size is up to 2MB) format.
3. URLs must be informed in the references when necessary.
4. The text must be single-spaced; Times New Roman typeface 12 pt must be used for the body of the text; italic is to be used instead of underline (except in URL addresses); Figures and Tables must be embedded in the text.
5. The text must follow *patterns of style* and *bibliographical* requirements described in Authors Guidelines Author Guidelines, in the section "About the Journal", on the website: [www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral](http://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral).

The identification of authorship of the work must be removed from the file and the Properties option in Word, thus ensuring the confidentiality criteria of the journal, if it is to be subjected to peer review (i.e. articles), accordingly with available instructions in "Ensuring Blind Peer Review".

## INDEXADORES

Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais (Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services):

- Latindex
- Google Scholar
- Portal de Periódicos UFRGS
- Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)