



ISSN: 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

VOLUME 12 | NÚMERO 57 | JAN./MAR. 2021



The title 'CONJUNTURA AUSTRAL' is centered. Behind it is a decorative graphic consisting of several overlapping, wavy lines in shades of purple, blue, green, and yellow. To the right of the title, there are several small, stylized star or asterisk symbols of varying sizes.

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

ISSN 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

Foco e Escopo

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* recebe contribuições em fluxo contínuo, na forma de Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, escritos em português, inglês ou espanhol. Ela publica trimestralmente produções originais cuja temática se situe na grande área das Relações Internacionais, com ênfase em temas pertinentes aos países do Sul Global, tendo como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas das Relações Internacionais, especialmente as agendas de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

Nesse sentido, submissões que não sejam centradas em fenômenos internacionais ou transfronteiriços, definidos como pertencentes à agenda de estudos internacionais, são consideradas como fora do escopo da publicação.

Objetivo

O objetivo principal da *Conjuntura Austral* é publicar as mais recentes, inovadoras e relevantes contribuições no campo das Relações Internacionais, tendo como público alvo pesquisadores, especialistas, pós-graduandos e graduandos da área de Relações Internacionais. A *Conjuntura Austral* mantém um padrão de alta qualidade e os critérios primordiais para avaliar contribuições são a relevância e a qualidade científica dos trabalhos.

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* ressalta que as opiniões expressas nos artigos são de responsabilidade de seus(as) respectivos(as) autores(as).

Nossa História

A *Conjuntura Austral* foi criada em 2010, fruto de um ambicioso projeto de divulgar o conhecimento científico produzido pelo e sobre os países em desenvolvimento, que refletia não apenas a consolidação e a força da área de Relações Internacionais, mas também a realidade de transformação vivenciada pelas relações internacionais no período.

Ao completar cinco anos, a Revista passou por uma renovação, adotando uma nova identidade visual e um novo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando sua vocação para a divulgação de pesquisas sobre Ásia, África e América Latina – sem, contudo, afastar-se do diálogo com o Norte, pois é impossível pensar o Sul Global sem pensar o próprio Global. O símbolo do Cruzeiro do Sul, assim, permaneceu como sua marca referencial, significativa para os navegadores austrais desde a época dos descobrimentos da era moderna.

Ao longo de seus dez anos de existência, a *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicou mais de 320 artigos de cerca de 370 autores diferentes, contando para isso com a colaboração voluntária de mais de 450 pareceristas. Nesse período, a revista foi acessada por mais de 100.000 pessoas diferentes, em mais de 130 países.

Focus and Scope

Conjuntura Austral: Journal of the Global South receives contributions in a continuous flow, in the form of Scenario Analysis pieces, Research Articles, and Book Reviews, written in Portuguese, English or Spanish. It issues original scientific works whose theme falls within the broad area of International Relations, with an emphasis on topics relevant to the countries of the Global South. With Africa, Asia, and Latin America as the geographical area of coverage, its main focus is on the major themes of international relations, especially issues of security, diplomacy, and development.

Contributions that are not centered on international or cross-border phenomena, defined as belonging to the international studies agenda, are considered outside the scope of the publication.

Objective

The main objective of *Conjuntura Austral* is to publish the most recent, innovative, and relevant contributions in the field of International Relations. Its target audience is composed of researchers, specialists, graduate students, and undergraduate students in the field of International Relations. *Conjuntura Austral* maintains a high-quality standard whereby the relevance and scientific quality of the submissions are the primary criteria for evaluating contributions.

Conjuntura Austral: Journal of the Global South emphasizes that the opinions expressed in the articles are the sole responsibility of their respective authors.

Our History

Conjuntura Austral was created in 2010, as the result of an ambitious project to disseminate scientific knowledge produced by and about developing countries. It reflected not only the consolidation and strength of the International Relations area but also the reality of transformation experienced by international relations during this period.

On its fifth birthday, the Journal underwent a renovation, adopting a new visual identity and a new subtitle, *Journal of the Global South*. The Journal, therefore, reaffirmed its vocation for the dissemination of research on Asia, Africa, and Latin America – without, however, abandoning the dialogue with the North, since it is impossible to think of the Global South without thinking of the Global North. The Southern Cross constellation thus remained our reference symbol, extremely relevant to the southern sailors since the time of the discoveries in the modern era.

Throughout this decade, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* has published more than 320 articles by around 370 authors, with the voluntary collaboration of more than 450 reviewers. During this period, the journal articles were read by more than 100,000 different people, in more than 130 countries.

Enfoque y alcance

Conjuntura Austral: Journal of the Global South recibe contribuciones en un flujo continuo, en forma de Análisis de Coyuntura, Artículos de Investigación y Reseñas Bibliográficas, escritos en portugués, inglés o español. Publica producciones originales cuya temática se encuentre dentro del campo amplio de las Relaciones Internacionales, con énfasis en temas relevantes para los países del Sur Global, teniendo como área geográfica de cobertura a África, Asia y América Latina, en la perspectiva de los principales temas de las relaciones internacionales, especialmente las agendas de seguridad, diplomacia y desarrollo.

En este sentido, los artículos remitidos que no se centren en fenómenos internacionales o transfronterizos, definidos estos como parte de la agenda de los estudios internacionales, se consideran fuera del alcance de la publicación.

Objetivo

El objetivo principal de *Conjuntura Austral* es publicar las contribuciones más recientes, innovadoras y relevantes en el campo de las Relaciones Internacionales, teniendo como público objetivo a investigadores(as), especialistas y estudiantes de posgrado en el área de las Relaciones Internacionales. *Conjuntura Austral* mantiene un alto estándar de calidad, siendo la relevancia y la calidad científica de los artículos los criterios principales para evaluar las contribuciones.

Conjuntura Austral: Journal of the Global South enfatiza que las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad de sus respectivos(as) autores(as).

Nuestra Historia

Conjuntura Austral se creó en 2010, el resultado de un ambicioso proyecto para divulgar el conocimiento científico producido por y sobre los países en desarrollo, reflejando no solo la consolidación y la fuerza del campo de las Relaciones Internacionales, sino la realidad de la transformación experimentada por las relaciones internacionales en aquel período.

Tras cinco años de existencia, la Revista pasó por un proceso de renovación, adoptando una nueva identidad visual y un nuevo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando su vocación por la divulgación de investigaciones sobre Asia, África y América Latina – sin dejar, no obstante, de dialogar con el Norte, dado que es imposible pensar el Sur Global sin pensar en el Global mismo. El símbolo de la Cruz del Sur, por lo tanto, se ha mantenido como su marca de referencia, importante para los navegantes del sur desde la época de los descubrimientos de la era moderna.

A lo largo de sus diez años de existencia, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicó más de 320 artículos de unos 370 autores(as) diferentes y contó con la colaboración voluntaria de más de 450 revisores. Durante este período, la revista fue leída por más de 100.000 personas diferentes, en más de 130 países.

Equipe Editorial

Editor-chefe

André Luiz Reis da Silva *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editores Adjuntos

Guilherme Ziebell de Oliveira *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Sílvia Regina Ferabolli *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editor Assistente

Vinícius Henrique Mallmann *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editor de Revisão

José Oviedo Pérez *Ohio State University, Estados Unidos da América*

Assistentes Editoriais

Ana Vitória Bruxel Mendez *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Raquel de Holleben *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Comitê Editorial

André Moreira Cunha *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Camilo Lopez Burian *Universidad de la República, Uruguai*

Chris Landsberg *University of Johannesburg, África do Sul*

Eduardo Ernesto Filippi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Jing Cheng *Hubei University, China*

Paulo Wache *Universidade Joaquim Chissano, Moçambique*

Veronica Korber Gonçalves *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Contato:

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 3308-3150 | Fax: +55 51 3308-3963
Email: conjunturaaustral@ufrgs.br

Conselho Editorial

Aaron Schneider *Denver University, Estados Unidos da América*

Alejandro Simonoff *Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Alfredo Dombe *Instituto Superior de Relações Internacionais Venâncio de Moura, Moçambique*

Amado Luiz Cervo *Universidade de Brasília, Brasil*

Ana Flávia Barros Platiau *Universidade de Brasília, Brasil*

Anabela Busso *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Anselmo Otávio *Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil*

Carlos Arturi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Danny Zahreddine *Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil*

Deisy Ventura *Universidade de São Paulo, Brasil*

Deltlef Nolte *GIGA Hamburg, Alemanha*

Elodie Brum *Colégio de México, México*

Fabian Scholze Domingues *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Fabrizio Chagas Bastos *University of Melbourne, Austrália*

Germán Soprano *CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Gilberto Aranda Bustamante *Universidad de Chile, Chile*

Gladys Lechini *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Guilherme Casarões *Fundação Getúlio Vargas, Brasil*

Joseph Marques Webster *University Geneva, Suíça*

Lilia Ilikova *Kazan Federal University of Russia, Russia*

Marco Cepik *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Marcos Costa Lima *Universidade Federal de Pernambuco, Brasil*

Mohammad Jahirul Hoque Shahjalal *University of Science and Technology, Bangladesh*

Naif Bezwan *Mardin Artuklu University, Turquia*

Samuel Pinheiro Guimarães *Ministério das Relações Exteriores, Brasil*

Samuel Soares *Universidade Estadual Paulista, Brasil*

Sean W. Burges *Australian National Centre for Latin American Studies, Austrália*

Shiguenoli Miyamoto *Universidade Estadual de Campinas, Brasil*

Vijay Prashad *Tricontinental: Institute for Social Research, Índia*

Yetzy Urimar Villarroel *Universidad Simón Bolívar, Venezuela*

Zaad Mahmood *Presidency University Kolkata, Índia*

Apoio:



Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços:

Bases de dados:

- EBSCO Host
- Bibliografía Latinoamericana (BIBLAT)
- Citas Latinoamericanas em Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)
- Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)
- Sumários de Revistas Brasileiras
- EuroPub
- Scilit
- PKP Index
- Scientific Indexing Services
- Academia.edu
- Open Academic Journals Index (OAJI)

Diretórios/Repositórios:

- Google Scholar
- Directory of Open Access Journals (DOAJ)
- Directory of Open Access Scholarly Resources (ROAD)
- Latindex
- Ulrichs Web
- Journal Table of Contents
- Bielefeld Academic Search Engine (BASE)
- IFindr
- Timbó FOCO
- Land Portal
- Sherpa/Romeo
- Diadorim
- Journals for Free (J4F)
- OpenAire
- AuraAmelica
- Columbia International Affairs Online (CIAO)
- Semantic Scholar
- Dimensions

Portais:

- GIGA Information Centre
- European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH plus)
- LatinREV
- Portal de Periódicos CAPES
- Mirabel
- SmartCat
- Revistas de livre acesso (LivRe)
- Portal de Periódicos Científico UFRGS
- Oasis/IBICT
- Core
- Science Gate
- LA Referencia

Índices:

- Information Matrix for the Analysis of Journals (MIAR)
- Index Copernicus
- Advanced Sciences Index
- Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC)
- CiteFactor
- Root Indexing

Divulgadores:

- WorldCat
- Crossref
- Columbia University Libraries
- International Institute of Organized Research (I2OR)
- Catalogo Italiano dei Periodici (ANPI)
- Moravian-Silesian Research Library in Ostrava (MSVK)
- Research Bib

Volume. 12, Número. 57 (jan./mar. 2021)

ARTIGOS

- Os percalços da política externa norte-americana em direção à Ásia: uma análise realista neoclássica do Pivô para a Ásia no governo de Barack Obama (2009-2016) p.7
Alana Camoça Gonçalves de Oliveira
- Ordem Liberal Internacional e Grande Estratégia Americana (1991-2017): mudanças e continuidades p.23
Italo Barreto Poty
- MINUSTAH: A Aplicação do Smart Power Brasileiro nas Operações de Paz das Nações Unidas p.38
Josias Marcos de Resende Silva
- “O futuro não pertence aos globalistas”: Donald Trump e a instrumentalização política do nacionalismo. p.51
Thiago Godoy Gomes de Oliveira, Lucas Amaral Batista Leite
- Unveiling the causes of the lack of antinuclear movements in India during the Cold War p.68
João Paulo Nicolini Gabriel, André Luiz Cançado Motta
- Transformação das Forças Armadas da Colômbia no pós-conflito armado: mudanças no emprego doméstico e na atuação internacional p.81
João Estevam dos Santos Filho, Alexander Arciniegas Carreño
- Normas de submissão/ Submission standards/ Directrices para autores p.95**

Os percalços da política externa norte-americana em direção à Ásia: uma análise realista neoclássica do Pivô para a Ásia no governo de Barack Obama (2009-2016)

The mishaps of US foreign policy towards Asia: a neoclassical realist analysis of Asia Pivot under Barack Obama (2009-2016)

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.101607>

Alana Camoça Gonçalves de Oliveira

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, Brasil

alanacamoca@gmail.com  

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a política do Pivô para a Ásia durante o governo de Barack Obama (2008-2016) por meio do Realismo Neoclássico. Nesse sentido, o presente artigo analisa as percepções das lideranças com relação às ameaças ou oportunidades no Leste Asiático, bem como as pressões domésticas que influenciaram a construção, a implementação e a condução do pivô durante o governo Obama. O artigo também analisa como a política do pivô afetou a percepção de países do Leste Asiático em relação ao comprometimento norte-americano com a região. Do ponto de vista metodológico, o artigo segue o método qualitativo, baseando-se em fontes primárias e secundárias para embasar os argumentos da pesquisa. O artigo conclui que os problemas orçamentários nos EUA, a ascensão de lideranças discursivamente contrárias aos custos das ações de segurança dos EUA em outros países, bem como pontos relacionados com a balança de poder interna norte-americana, afetaram negativamente a política do pivô. Ao passo que tal política se desenvolveu, as dúvidas sobre se os EUA continuariam, teriam capacidade de e agiriam no Leste Asiático impactaram as percepções dos países na região, impulsionando processos de militarização e dilemas de segurança no tabuleiro asiático.

Palavras-chave: Pivô para a Ásia; Realismo Neoclássico; EUA; Segurança Internacional;

Abstract

The objective of this article is to analyse the "Asia Pivot" US policy during Barack Obama's government (2008-2016) through the lenses of Neoclassical Realism. With that in mind, this article analyses the leadership perceptions regarding threats and opportunities in East Asia, as well as domestic pressures that influenced the development, implementation and actions of the policy during the Obama administration. The article also analyses how the Asia Pivot policy affected the East Asian countries' perception regarding US commitment with the region. From the methodology point of view, the article follows a qualitative approach, based in primary and secondary sources as the base of the research arguments. The article concludes that US budget problems, the rise of new leaderships against US expenditure and security actions in other countries, as well as issues involving the US internal power balance, affected in a negative way the Pivot policy. As the policy developed, doubts regarding US willingness and capacity to act in East Asia affected the perception of countries in the region, fuelling militarization processes and security dilemmas in the Asian theater.

Keywords: Pivot to Asia; Neoclassical Realism; USA; International Security;

Recebido: 03 abril 2020
Aceito: 10 dezembro 2020

A autora contou com apoio financeiro do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) para realização da pesquisa que deu origem ao artigo.

Conflitos de interesse: A autora não reportou potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dela, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

“*In the Asia Pacific in the 21st century, the United States of America is all in*” afirmou o ex-presidente norte-americano Barack Obama (2009-2016) no dia 17 de novembro de 2011 em um discurso para o parlamento australiano. Tal discurso enfatizava sobre um redirecionamento da política externa dos EUA, ou ao menos um interesse por parte do governo norte-americano de agir de forma mais ativa na região do Ásia-Pacífico. Nos últimos anos, a Ásia se tornou um pólo dinâmico da economia mundial e um dos epicentros de tensionamentos e conflitos territoriais que vêm ocorrendo no Mar do Sul e no Mar do Leste da China. Diante desse cenário, novos/velhos dilemas de segurança passaram a influenciar as relações entre os países, o que impactou para que os EUA redimensionassem a sua política externa para a região. Tal política externa foi rotulada como “Pivô para a Ásia” ou “*strategic rebalance*”.

Em resumo, a reorientação estratégica deveria ser implementada por meio do fortalecimento de relações bilaterais com países aliados, inicialmente, com o interesse na construção de um relacionamento construtivo com a China, e por meio da cooperação multilateral. Quando falamos sobre tal política, não existe unanimidade entre os especialistas sobre a sua efetividade e sobre os seus efeitos positivos e/ou negativos (HAROLD, 2015; ROSS, 2012; FORD, 2017; KOLMAS; KOLMASOVA, 2019). De fato, as consequências das ações do pivô não são compreendidas da mesma forma nem mesmo entre especialistas e lideranças de nações asiáticas e nações europeias. Nas palavras de Green (2017, p.522, tradução nossa), “na Europa, oficiais temiam que o pivô fosse real, enquanto, na Ásia, eles estavam preocupados que não fosse”.

Além disso, questões sobre a efetividade, os efeitos e a durabilidade da política externa de Obama vem sendo tensionadas após a ascensão de Donald Trump ao poder em 2017. O atual presidente norte-americano desde a sua campanha presidencial de 2016 entoa discursos e blefes isolacionistas criticando o peso/custo das alianças para os EUA. Todavia, ao passo que tais discursos continuam, observa-se que o governo de Donald Trump tem também fortalecido suas relações com países da Ásia, sendo um exemplo a assinatura do *The Asia Reassurance Initiative Act* (Aria) em dezembro de 2018. Algumas iniciativas de Donald Trump que visam o fortalecimento de relações com países da região, bem como os interesses norte-americanos no Mar do Sul da China evocam sobre a continuidade ou até um fortalecimento da política externa dos EUA para Ásia durante o governo de Trump - exemplo, *Free and Open Indo-Pacific Strategy* (LIND, 2018; SLOAN, 2018).

As interpretações antagônicas sobre a política externa norte-americana para a Ásia em si e suas consequências fazem necessário um esforço de análise que retome às origens da formulação da política do Ásia Pivô. É necessário analisarmos os interesses, os objetivos e as visões que estavam em jogo no momento de tomada de decisão, na formulação e na implementação da política externa dos EUA no governo Obama. Somente a partir de tal ponto é possível traçar uma evolução sobre a política norte-americana para o tabuleiro asiático. Dessa maneira, o principal objetivo do presente artigo é recuperar o debate sobre a política externa dos EUA para a Ásia, analisando a política do pivô por meio da teoria realista neoclássica, com o intuito de compreender as ações tomadas e quais os efeitos dessas ações para o Ásia-Pacífico.

O artigo parte da seguinte pergunta de pesquisa: Quais os fatores (sistêmicos e domésticos) que influenciaram na condução e no desenvolvimento da política externa do pivô para a Ásia no governo de Barack Obama? O artigo parte da hipótese que apesar da política do pivô ser influenciada pela pressão sistêmica relacionada ao dinamismo e à ascensão da China, seus pressupostos, a forma que foi conduzida e a implementação da política foram também influenciadas por fatores domésticos. Os fatores domésticos, ou variáveis intervenientes, consideradas para o presente artigo são (i) as percepções de ameaça e oportunidades por parte das lideranças e das elites e (ii) a percepção por parte das lideranças e das elites em relação à capacidade de extração de recursos (a potência do estado em relação à sociedade).

Postula-se que tais influências impactaram na política, fazendo com que ela fosse descoordenada e duvidosa aos olhos de alguns países asiáticos. E consequentemente, a política de balanceamento gerou mais incertezas e intensificou dilemas de segurança na região. Para a condução da pesquisa, o artigo emprega uma metodologia qualitativa e analítica, alicerçada no uso de fontes primárias (Livros Brancos, documentos oficiais, discursos oficiais e etc.) e secundárias (artigos,

livros, notícias e outras produções bibliográficas acerca do tema). O artigo se divide em quatro partes para além da introdução e da conclusão. Primeiramente, o artigo apresenta o marco teórico que guia as análises sobre a política do Pivô para a Ásia. Em segundo lugar, o artigo apresenta o contexto do Leste Asiático no século XXI, com ênfase na ascensão da China e em suas relações com os EUA. Em terceiro lugar, o artigo debate sobre a política do Pivô, onde são feitas análises à luz do realismo neoclássico sobre sua formulação, implementação e efeitos. Por fim, o artigo debate sobre como os países da Ásia perceberam a política dos EUA e seus impactos na segurança regional.

Realismo Neoclássico como ferramenta de análise de política externa

O realismo neoclássico foi pela primeira vez introduzido no debate acadêmico pelo artigo de Gideon Rose “*Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy*” publicado na revista *World Politics* em 1998. Gideon Rose (1998) identificou um programa comum de pesquisa entre alguns estudos de realistas publicados na década de 1990, onde conjoinaram concepções do neorrealismo sobre a estrutura e a distribuição de poder no Sistema Internacional, da terceira imagem, com questões próximas do realismo clássico sobre variáveis da primeira e da segunda imagem das RIs (WALTZ, 1959) para analisar as políticas externas dos Estados no Sistema Internacional.

As análises neoclássicas, assim como as neorrealistas, partem da posição de um país no Sistema Internacional e, em particular, das suas capacidades relativas de poder material que constituem o parâmetro de seu próprio comportamento em nível internacional. Todavia, neoclássicos argumentam que raramente apenas os imperativos sistêmicos (variável independente) são as únicas forças que influenciam as ações dos países e seus tomadores de decisão. Afinal, as decisões estratégicas e a política externa dos Estados são feitas no nível doméstico por indivíduos que possuem crenças, personalidades, percepções e identidades, e que, ao mesmo tempo, sofrem com constrangimentos domésticos relacionados à própria estrutura do Estado. Isso faz necessário a criação de uma teoria multinível.

Logo, os realistas neoclássicos partem do princípio de que as condições estruturais são “causas permissivas ou ‘profundas’ de ações específicas: elas permitem que certas coisas aconteçam fornecendo oportunidades e restrições aos comportamentos dos atores” (Schweller, 1998, p.3, tradução nossa), o que possibilita a incorporação de variáveis de nível doméstico (variáveis intervenientes), para explicar o comportamento dos países e as suas políticas externas (variáveis dependentes) (ZAKARIA, 1998; CHRISTENSEN, 1996; ROSE, 1998).

Entretanto, enquanto existe certa homogeneidade entre os realistas neoclássicos que seguem os pressupostos do neorrealismo em que as variáveis sistêmicas são, principalmente, a polaridade e a distribuição de poder, as variáveis intervenientes são heterogêneas na literatura (RIPSMAN; LOBELL; TALIAFERRO, 2016). Para o presente artigo, as variáveis intervenientes consideradas são espelhadas na proposta de variáveis de Ilai Saltzman (2015) e, em parte, também mobilizadas por Ripsman, Taliaferro e Lobell (2016) e Christensen (1996) em suas categorizações. Nesse sentido, o artigo compreende como variáveis intervenientes (i) as percepções de ameaça e oportunidades por parte das lideranças e das elites e (ii) a percepção por parte das lideranças e das elites em relação à capacidade de extração de recursos (a potência do Estado em relação à sociedade).

No que tange à primeira, como argumenta Wohlforth (1993), se o poder influencia as relações internacionais, ele o faz por meio das percepções daqueles que agem em nome do Estado. Para o presente artigo, os indivíduos e as lideranças desse processo de decisão incluem o presidente ou primeiro-ministro, assim como os membros do gabinete, membros da alta burocracia (Inteligência, Departamento de Estado/Defesa), ministros e conselheiros. Como apontam Ripsman, Taliaferro e Lobell (2016), tais lideranças detêm informações privilegiadas sobre o sistema internacional para decidir como agir em relação aos constrangimentos, às ameaças e às oportunidades.

Todavia, em diversos momentos, para os países conseguirem promover mudanças em suas políticas ou ajustá-las é necessário o apoio da população. Como argumenta Saltzman (2015), a disponibilidade de recursos materiais não garante

que os governos tenham a capacidade de convertê-los em poder. Nesse sentido, a balança de poder interna influencia a formulação das políticas, sobretudo se considerarmos democracias que são mais vulneráveis aos problemas de legitimidade no que tange à opinião pública (SALTZMAN, 2015). Como argumenta Christensen (1996, p.11, tradução nossa) “sem um grau saudável de consenso por trás das estratégias de segurança, nenhum Estado pode aproveitar sua população e projetar o poder nacional no exterior”.

No caso dos EUA, objeto de análise do artigo, o sistema norte-americano de “*checks and balances*” em relação ao Executivo e ao Congresso dificulta a ação de algumas decisões de lideranças norte-americanas em momentos que estes necessitem modificar suas grandes estratégias e/ou redimensionar suas políticas externas, dada a influência do Congresso nos orçamentos do país¹. O nível de coesão política e social dentro de um Estado e o apoio da opinião pública para a implementação de uma política externa e/ou o apoio aos objetivos nacionais de segurança são alguns dos fatores que podem afetar a capacidade das lideranças “de extrair, mobilizar e aproveitar o poder da nação” (RIPSMAN; TALIAFERRO; LOBELL, 2016, p.71, tradução nossa).

A Geopolítica do Ásia-Pacífico no século XXI: as dinâmicas de poder, a ascensão da China e os EUA

Nas últimas décadas, a região do Leste Asiático atraiu a atenção de internacionalistas e especialistas econômicos, políticos e culturais devido ao fato da relevância que a região conquistou nos últimos anos. No século XXI os conflitos no teatro de segurança asiático estão sendo revisitados e novos/velhos dilemas de segurança vem sendo impulsionados em um contexto de rivalidades históricas. Do ponto de vista econômico, a dinamicidade do Leste Asiático que pode ser atribuída principalmente pelo crescimento econômico de países da região, sobretudo na década de 1990 e nos anos mais recentes com destaque ao crescente desenvolvimento chinês, está reorientando o eixo econômico mundial. A criação de instituições econômicas e financeiras, como o Banco de Desenvolvimento Asiático (AIIB), e os projetos de desenvolvimento infraestrutural na região, como exemplo da *Belt and Road Initiative* (BRI), são exemplos da centralidade da região na atual conjuntura.

Além disso, disputas territoriais vêm emergindo no século XXI, principalmente a partir de 2009, e escalonando a níveis alarmantes tanto no Mar do Sul, como no Mar do Leste da China. Para além das disputas territoriais, do ponto de vista político-estratégico, cabe ressaltar ainda: i) os continuados, apesar de oscilantes, tensionamentos relacionados com as ações da Coreia do Norte - seus blefes e testes militares -, ii) as transformações da política de segurança do Japão desde a era Koizumi (2001-2006) e de forma mais evidente durante o governo de Shinzo Abe (2012-2020), iii) a modernização das forças militares da China, bem como as instabilidades de movimentos nacionalistas em regiões dentro da China e iv) as próprias transformações políticas em Taiwan, na Coreia do Sul e nas Filipinas.

De fato, desde o final da Segunda Guerra Mundial o Leste Asiático foi uma região estratégica para os EUA. Logo no início da Guerra Fria, os conflitos na península coreana e os receios com relação à expansão do comunismo na Ásia impulsionaram sistemas de alianças dos EUA com países da região, como o caso dos tratados de segurança dos EUA com o Japão (1951 e modificado em 1960), Coreia do Sul (1953) e Filipinas (1951). Nesse sentido, os EUA consolidaram sua presença no teatro de segurança do Leste Asiático por meio de suas alianças e da manutenção de tropas em territórios de países aliados. Apesar de algumas oscilações durante a Guerra Fria e no pós-Guerra Fria, esta presença continua a ser fundamental para a estratégia norte-americana².

¹ Apesar do poder do Congresso norte-americano, nota-se que, em diversos momentos da história, alguns presidentes dos EUA agiram sem solicitar autorização ao legislativo. Como exemplo, podemos citar as ações de Harry Truman sobre a Guerra da Coreia (1951-1953), Ronald Reagan e o bombardeio à Líbia (1986) e a invasão à Granada (1983), George H. W. Bush e a invasão do Panamá (1989) e outras que foram tomadas por presidentes norte-americanos sem a solicitação da autorização ao legislativo.

² Nota-se que durante o governo de Donald Trump afirmações constantes sobre os custos das alianças dos EUA com países do mundo todo têm sido entoadas pela liderança. As demandas dos EUA são semelhantes em diversos teatros de segurança, onde o país demanda que os aliados arquem com os custos da aliança tanto do ponto de vista econômico como político. Além disso, Trump argumenta constantemente sobre a necessidade de tornar as alianças mais simétricas, o que tem afetado o comportamento, por exemplo, do Japão. O arquipélago vem transformando suas políticas de segurança,

Todavia, mesmo os EUA nunca tenham “saído” da região do Leste Asiático e que tal teatro de segurança tenha obtido ao longo dos anos notoriedade na agenda de política externa dos EUA, principalmente a partir do século XXI a política externa dos EUA concentrou esforços na região do Oriente Médio. Enquanto os EUA direcionaram seus esforços para as “guerras infinitas” no Oriente Médio, a Ásia foi vista como um espaço para promover relações estáveis com os países da região, inclusive com a China (ZHAO, 2015; CHRISTENSEN, 2015).

Cabe destacar o papel e a questão da China. Afinal, mesmo com a crise do Estreito de Taiwan em abril de 2001, os governos norte-americano e chinês buscaram construir relações amistosas - característica que pode ser explicada pelos próprios objetivos da política externa de Jiang Zemin e Hu Jintao (ZHAO, 2015). Segundo Christensen (2015), Bush optou por medidas conciliatórias com o gigante asiático, mesmo que restassem constantes dúvidas sobre se a China seria uma ameaça que requer contenção ou seria um país que precisava se engajar com a ordem internacional endossada pelos EUA.

Ao passo que se fortaleciam relações mais cooperativas entre os EUA e o Leste Asiático, o redimensionamento estratégico norte-americano para o Oriente Médio não trouxe efeitos positivos (GREEN, 2017). Em linhas gerais, a política externa do governo Bush trouxe consequências negativas para a economia norte-americana e para a legitimidade do país internacionalmente. Pontos estes que vão ser evidenciados nos governos posteriores. Inclusive, as críticas sobre a atuação dos EUA e as suas “guerras infinitas” e sem sentido são trazidas por autores como Mearsheimer (2019) e Walt (2019) para criticar a condução e os erros da estratégia de “*crusader*” e “*overextension*” que guiou a política externa do país no período.

A administração de Barack Obama (2009-2016) herdou os problemas financeiros da crise de 2008 e a criticada atuação norte-americana no Oriente Médio (Afeganistão e Iraque). Por esse motivo, perseguiu um caminho de desengajar os EUA desses conflitos.

Nos últimos 10 anos, alocamos recursos imensos para esses dois teatros [Afeganistão e Iraque]. Nos próximos 10 anos, precisamos ser inteligentes e sistemáticos sobre onde investimos tempo e energia, a fim de nos colocarmos na melhor posição para sustentar nossa liderança, proteger nossos interesses e promover nossos valores. Uma das tarefas mais importantes da política americana ao longo da próxima década será, portanto, garantir um investimento substancialmente maior – diplomático, econômico, estratégico e diverso – na região Ásia-Pacífico (CLINTON, 2011, tradução nossa).

Entretanto, o desengajamento de Obama não se consolidou por completo e no fim do seu mandato, críticas a respeito das decisões tomadas pela administração norte-americana ainda trazem consequências para os conflitos na região. No caso do Leste Asiático, a sua dinamicidade econômica, o contínuo crescimento chinês mesmo após a crise de 2008 e o reavivamento de disputas na região do Ásia-Pacífico concentradas, principalmente, no Mar do Sul e no Mar do Leste da China, foram (e continuam sendo) elementos decisivos no teatro de segurança do Leste Asiático.

A Política do Pivô para a Ásia: uma breve apresentação

Barack Obama assumiu o governo em 2009 herdando os legados das administrações anteriores, o que impactou na condução de sua política externa para o Leste Asiático. Inicialmente, a administração de Obama enfatizou discursivamente a diplomacia, o multilateralismo e o respeito à ordem internacional como pilares de sua política externa, visando distanciar-se do unilateralismo de Bush (PECEQUILO, 2010; BRANDS, 2017). De acordo com Brands (2017), Obama enfatizou a necessidade de injetar maior restrição, corte de custos e precisão no uso do poder militar dos EUA, de dobrar o compromisso diplomático com amigos e rivais e de “reequilibrar” a política americana geograficamente, à luz do surgimento da Ásia-Pacífico como o ponto central da geopolítica e da geoeconomia do século XXI.

sobretudo após a ascensão de Shinzo Abe em 2012 como primeiro-ministro e vem cedendo às pressões de Donald Trump. Nota-se que no caso da aliança entre EUA e Japão, tal comportamento onde os EUA demandam e o Japão cede o suficiente para agradar as lideranças norte-americanas são constantes na história das relações entre os países no pós-Segunda Guerra Mundial (LIND, 2018).

Em 2007, Obama escreveu um artigo à *Foreign Affairs*, intitulado “*Renewing American Leadership*”, onde propõe novos caminhos e faz menções sobre os desafios encontrados à política externa norte-americana. Em linhas gerais, pode-se argumentar que a política do pivô foi multidimensional, ou pelo menos tinha como objetivo ser, e se baseou, principalmente, em três princípios: (i) a economia, (ii) a segurança e (iii) a promoção da dignidade humana, sendo que o último deles foi logo esquecido pelos articuladores da política norte-americana. De acordo com o Relatório do Pentágono de 2012, intitulado “*Sustaining US Global Leadership: Priority to 21st century Defense*”, o governo norte-americano explicita a política de *rebalance* para o Ásia-Pacífico e afirma que:

Enquanto os EUA continuarão a contribuir militarmente para a segurança global, nós precisaremos necessariamente balancear em direção à região da Ásia-Pacífico. Nossas relações com aliados asiáticos e parceiros-chave são fundamentais para a futura estabilidade e crescimento da região. Vamos enfatizar nossas alianças existentes, que fornecem uma base vital para a segurança da Ásia-Pacífico. Também expandiremos nossas redes de cooperação com parceiros emergentes em toda a Ásia-Pacífico para garantir a capacidade coletiva e a capacidade de garantir interesses comuns (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2012, p. 2, tradução nossa).

Economicamente, o governo dos EUA buscou manter a diversificação dos laços econômicos na região, ao mesmo tempo promovendo políticas para diminuir o poder gravitacional econômico da China - o que se relaciona com o Trans Pacific Partnership (TPP). Afinal, desde 2010 a China já havia ultrapassado o Japão como a segunda maior economia do mundo e a capilaridade do poder econômico chinês vem aumentando nos últimos anos, seja por estratégias de internacionalização das empresas chinesas, investimento estrangeiro direto em países da Ásia ou o aumento das relações da China com países do mundo todo, sobretudo da África e da América Latina (OLIVEIRA, 2019).

Do ponto de vista da segurança, a política do pivô se consolidou de forma militar como resposta aos sucessivos tensionamentos marítimos da região que envolviam a China e às crescentes ameaças norte-coreanas (GREEN, 2017). Logo, a política tinha como pontos o fortalecimento de alianças e o estabelecimento de uma arquitetura econômica favorável à maior inserção norte-americana na região - que fosse capaz de aumentar os benefícios do comércio e do crescimento (CORDESMAN; HESS, 2013). Além disso, a política do pivô tinha o interesse de fortalecer as instituições regionais, tanto que os EUA também visaram modificar a estrutura institucional já existente na Ásia por meio da sua entrada na Cúpula do Leste Asiático (EAS), por exemplo (BRANDS, 2017; GREEN, 2017).

De fato, as ações iniciais de Obama com relação à China também sintetizavam aspectos de sua política externa que, inicialmente, priorizava o multilateralismo e o fortalecimento de relações construtivas com outros países do sistema internacional. A equipe da política externa de Obama defendeu um relacionamento mais próximo com a China. Henry Kissinger pediu que o relacionamento EUA-China fosse “levado a um novo nível” e Zbigniew Brzezinski defendeu o desenvolvimento de um G-2, um grupo de dois formado pela China e os EUA que poderia enfrentar a crise financeira internacional, enfrentar a mudança climática, limitar a proliferação de armas de destruição em massa e talvez até ajudar na resolução de conflitos regionais (ECONOMY; SEAGAL, 2009).

A política do pivô para a Ásia correspondia inicialmente aos interesses dos EUA de promover relações amistosas e cooperativas entre os países do ponto de vista econômico. Contudo, a estratégia do pivô logo se consolidou em um empreendimento mais proeminente no campo militar e de segurança. No geral, os objetivos da administração de Obama eram “reconstruir laços com nossos aliados na Europa e na Ásia e fortalecer nossas parcerias em todas as Américas e na África” (OBAMA, 2007, tradução nossa).

Considerando a política do pivô em um primeiro momento, exemplos da postura conciliatória norte-americana podem ser vistos em duas ações: quando Obama optou por não se encontrar com Dalai Lama – liderança espiritual do Tíbet – e quando tardou em ratificar o acordo sobre a venda de armas para Taiwan (CHRISTENSEN, 2015; ZHAO, 2015; OLIVEIRA, 2019). Em 2009, a China e os EUA assinaram uma declaração conjunta afirmando que “os dois lados concordaram que respeitar os interesses centrais dos países era de extrema importância para garantir o progresso das relações EUA-China”

(US-CHINA Joint Statement, 2009, tradução nossa). Entretanto, já em 2010 a postura mais conciliatória e acomodativa em relação à China começou a se transformar, na medida em que Obama visitou Dalai Lama em 2010, a administração dos EUA aprovou a venda de um pacote de armas para Taiwan e os EUA passaram a atuar mais ativamente na região do Mar do Sul e do Leste da China.

As relações com os EUA se aprofundaram com os países do Sudeste Asiático. Ainda em 2010, Robert Gates, então secretário de Defesa, e Hillary Clinton, então Secretária de Estado, visitaram países no Sudeste Asiático com o objetivo de aprofundar as relações, como foi o caso da aproximação dos EUA com o Vietnã. Há também o fortalecimento de relações com antigos aliados, como a Coreia do Sul, quando os EUA reafirmam compromissos defensivos, e como o Japão, quando o governo norte-americano declarou que as ilhas Senkaku/Diaoyu - que são disputadas pela China, Japão e Taiwan - estão sob proteção da aliança nipo-americana (OLIVEIRA, 2019).

Entre 2010 e 2012, os EUA realizaram exercícios navais com o Vietnã e fortaleceram relações com os países do Sudeste Asiático, sobretudo, com as Filipinas antes do governo de Rodrigo Duterte, priorizando a alocação de oficiais militares na região (GREEN, 2017; OLIVEIRA, 2019). Desde 2015, o governo norte-americano já conduziu mais de cinco operações para a livre navegação dos mares (*Freedom of Navigation Operations*) (OLIVEIRA, 2019). Como parte da estratégia, postulava-se que, até 2020, grande parte da frota marítima norte-americana estaria no Pacífico. Isso seria possível por meio da consolidação das estratégias de penetração do poder militar norte-americano com acordos militares, como o caso entre EUA e Austrália – com a alocação de cerca de 2500 oficiais norte-americanos em Darwin (CORDEMAN; HESS, 2013; GREEN, 2017; CHRISTENSEN, 2015).

Desde a implementação da política do pivô para a Ásia houve um comportamento dual dos EUA em relação à China. Por um lado, o país norte-americano reconheceu a China como uma potência e realizou diversos diálogos estratégicos e econômicos com o gigante asiático com o objetivo de engajá-la com a ordem; e por outro, a administração norte-americana “mostrou disposição para agir onde o comportamento da China violava os interesses dos EUA, o que causou instabilidade regional, e também trabalhou com seus aliados para engajar e balancear o crescente poder chinês” (ZHAO, 2015, p.79, tradução nossa). A grande questão é que a política do pivô teve efeitos diferenciados na Ásia e foi percebida de forma diferenciada pelos países do Leste Asiático. Afinal, a própria política externa dos EUA para a Ásia esteve repleta de incongruências e discursos contrastantes, como apresentaremos na próxima seção.

Do ponto de vista chinês, a estratégia de pivô para a Ásia recebeu críticas de diversos oficiais, da mídia e de parcela da opinião pública chinesa, enquanto que, em outras partes da Ásia, ela foi bem-vinda. Nesse caso, cabe destacar uma pesquisa de opinião realizada pelo *Center of Strategic International Studies* (CSIS) (2014) sobre as percepções de especialistas acerca do pivô para a Ásia e a pesquisa do *Pew Research Center* (2015) que apresenta pesquisas sobre como algumas nações asiáticas compreendem os aspectos militares (defensivos) do pivô e as própria articulação do TPP.

No relatório de 2014 do CSIS, cerca de 77% dos especialistas chineses desaprovavam a estratégia norte-americana do pivô, argumentando que esta seria muito confrontacional e pouco cooperativa. Entretanto, mais de 80% de especialistas de outros países da Ásia apoiavam as intenções de tal política (GREEN et al., 2014). Apesar do apoio, grande parte dos especialistas de outras nações asiáticas duvidavam sobre os recursos e tinham receios sobre a própria forma como a política vinha sendo implementada, diante dos constrangimentos orçamentários norte-americanos e das ações dos EUA em outros teatros de segurança³.

A pesquisa de opinião conduzida pelo *Pew Research Center* de 2015 também apresentou resultados semelhantes. De acordo com a pesquisa, quando questionados se a política dos EUA de direcionar/enviar mais recursos militares para a Ásia seria algo bom porque ajudaria a manter a paz na região ou seria negativo, tendo em vista que poderia levar a um conflito com a China, mais da metade dos entrevistados no Vietnã (71%), nas Filipinas (71%), no Japão (58%), na Índia

³ As falhas e custosas ações dos EUA no Oriente Médio, a crise da Ucrânia e a anexação da região da Crimeia pela Rússia, por exemplo, impactaram a imagem e o prestígio dos EUA internacionalmente, assim como geraram dúvidas sobre o seu comprometimento internacional.

(55%) e em outros países afirmaram que o compromisso dos EUA com a região seria benéfico para a promoção da estabilidade e manutenção da paz. Somente na Malásia a maior parte dos entrevistados (54%) compreendiam que a política do pivô era confrontacional e poderia instigar disputas e tensões na região. Separadamente, também foram conduzidas perguntas para cidadãos chineses sobre se os EUA aceitariam o aumento de poder chinês ou se estavam tentando prevenir para que a China se tornasse tão poderosa quanto os EUA. Nesse caso, 54% dos entrevistados compreendiam que os EUA estavam tentando prevenir o aumento de poder do gigante asiático. No que diz respeito às iniciativas norte-americanas do ponto de vista econômico, das nações entrevistadas (Vietnã, Peru, Chile, México, Japão, Austrália, Canadá, EUA e Malásia), todas compreendiam que seria algo principalmente benéfico (PEW RESEARCH CENTER, 2015).

Uma análise realista neoclássica do Pivô para a Ásia

A estratégia de *rebalance* do governo norte-americano continua moldando as dinâmicas regionais do Ásia-Pacífico e esse não é um processo estático, mas evolutivo, que enfrentou e ainda enfrenta problemas. Compreender o pivô, a sua continuidade e os seus problemas é algo que podemos acessar com uma análise realista neoclássica que envolve não só questões no nível sistêmico, como também variáveis intervenientes relacionadas às percepções de ameaça e de oportunidade e à capacidade de mobilização de recursos.

Como toda a análise realista neoclássica é preciso considerarmos inicialmente as pressões sistêmicas, levando em consideração a distribuição de poder e a polaridade do sistema. Como argumentam Brooks e Wohlforth (2016), os EUA continuam sendo a principal potência do sistema internacional, apesar dos problemas econômicos que vivenciaram com a crise de 2008 e em face a ascensão da China como grande potência. Dessa maneira, nas palavras dos autores, “a ascensão da China ao potencial emergente do nível de superpotência não altera essa realidade estrutural” e, portanto, o sistema internacional continua, mesmo com transformações no poder relativo e o crescimento chinês, unipolar (BROOKS; WOHLFORTH, 2016, tradução nossa).

Todavia, afirmar sobre a continuidade da unipolaridade ainda durante a administração Obama não significa dizer que deixaram de ocorrer transformações na balança de poder entre os países, sobretudo quando consideramos o nível regional, a continuidade dos investimentos chineses na modernização de suas forças militares⁴ e seu crescimento econômico internacionalmente - por meio da ampliação de parcerias com países do Sul Global, dos investimentos em inovação, da criação de instituições financeiras e de seus projetos infraestruturais como a BRI (ZHAO, 2015; NOGUEIRA; HENDLER, 2016).

De acordo com dados do Banco Mundial (2020), em 2010 a China superou o Japão como a segunda maior economia do mundo em termos nominais. Desde então, permanece nessa posição, diminuindo progressivamente o hiato em relação aos EUA. Todavia, ao levar em conta os diferentes padrões de vida nos países, a paridade do poder de compra (PPP), a economia chinesa é a maior do mundo desde 2014. Em termos militares, a China desde 2007 já se consolidou como o segundo país que mais gasta em defesa, superando potências tradicionais como França e Reino Unido em termos de gastos militares (SIPRI, 2019). Logo, a ascensão chinesa vem provocando transformações na distribuição de poder no sistema internacional e, do ponto de vista econômico, recentralizou parte da economia mundial em seu eixo gravitacional, impactando, inclusive, na dinamicidade econômica de países do Sudeste Asiático na década de 1990 e no século XXI (NOGUEIRA; HENDLER, 2016).

⁴ Nesse caso, na literatura apresenta-se debates que os EUA continuam superiores em relação à China no que diz respeito ao seu desenvolvimento militar (CHRISTENSEN, 2015; BROOKS; WOHLFORTH, 2016). Relatórios da *Rand Corporation* também apresentam que apesar da modernização chinesa, suas forças militares ainda não se equiparam às forças norte-americanas (HEGINBOTHAM, 2018).

Um relatório da *Rand Corporation* de 2018 realizou uma análise de diversos cenários de conflito entre EUA e China com relação à Taiwan e ao Mar do Sul da China (1996, 2003, 2020 e 2017), chegando a conclusão de que, a despeito da superioridade militar norte-americana, desde 2010 a China já pode impor empecilhos para a ação dos EUA em seu entorno regional próximo (HEGINBOTHAM, 2018). As regiões de conflito próximas ao *heartland* chinês impõem limitações geográficas para a capacidade de ação norte-americana. Assim, tal como o coração precisa bater mais forte para levar o sangue para os vasos capilares ou extremidades, quanto mais longe do “*beating heart*” dos EUA, mais difícil e custosa é a manutenção do seu poder em zonas geográficas afastadas - questão essa que se assemelha ao que Mearsheimer (2001) chama de “poder parador das águas”.

Cabe mencionar ainda que o governo norte-americano tem percebido a ascensão da China como uma ameaça e isso pode ser observado, para além das Estratégias Nacionais, em documentos do exército. Em setembro de 2009, por exemplo, a Marinha e a Força Aérea dos EUA assinaram um memorando confidencial para desenvolver um novo conceito operacional conjunto, denominado AirSea Battle (ASB). Os defensores do ASB frequentemente enfatizam as habilidades crescentes de adversários em potencial (China, Irã, Coreia do Norte, etc.) para negar/impedir/pressionar as forças dos EUA na sua capacidade de entrar ou operar em territórios marítimos adjacentes a esses países. As estratégias e ações A2/AD são vistas como especialmente cruciais para dissuadir ou combater intervenções de terceiros - por exemplo, esforços por parte dos militares dos EUA para ajudar Taiwan no caso de uma crise através do Estreito, ou Arábia Saudita e vizinhos no caso de ataques a navios no Golfo Pérsico (BITZINGER; RASKA, 2013).

No que tange às variáveis intervenientes (variáveis domésticas) deve-se considerar (i) as percepções de ameaça e oportunidades por parte das lideranças e das elites e (ii) a percepção por parte das lideranças e das elites em relação à capacidade de extração de recursos (a potência do estado em relação à sociedade). Em relação ao primeiro ponto, (i) como mencionado, o contexto tóxico do Oriente Médio e a ascensão de Barack Obama redirecionaram os interesses dos EUA para a Ásia devido ao dinamismo econômico da região e a própria ascensão da China. Nesse caso, houve uma evolução discursiva e prática das percepções das lideranças norte-americanas com relação ao contexto asiático, mesmo que em diversos momentos tenham ocorrido ações duvidosas e incongruências que misturavam discursos cooperativos e competitivos. Inicialmente, mesmo antes da oficialização da estratégia Pivô, tais práticas norteavam-se, principalmente, nas ideias de um redimensionamento construtivo e voltando para questões de direitos humanos, economia, segurança e outros - e em um segundo momento voltado, principalmente, para um menor engajamento e uma maior competição com a China - momento, inclusive, que torna mais evidente o aumento de dilemas de segurança na região.

Tal ponto e contraste pode ser observado nos dois documentos *National Security Strategy* (NSS), publicados em 2010 e 2015 durante o governo Obama. O NSS publicado em 2010 apresenta detalhes de como os EUA têm interesse em se aproximar dos países asiáticos por meio de alianças e da estruturação e fortalecimento de mecanismos multilaterais. Também no primeiro documento advoga-se para a continuação de uma relação construtiva, positiva e abrangente com a China e a “convida” para “assumir um papel de liderança responsável juntamente com os Estados Unidos e com a comunidade internacional” (NSS, 2010, p.43, tradução nossa). De fato, diferente do que Bush fez em seu mandato em relação ao Oriente Médio, Obama não estabeleceu diretamente para a Ásia um 'eixo do mal' quando redimensionou seus esforços para a Ásia, o que pode ser observado em seu artigo “*Renewing American Leadership*” publicado em 2007 que mencionamos anteriormente.

Um exemplo condizente com o argumento sobre a cooperação e a relação construtiva com a China pode ser visto também no discurso de Hillary Clinton em 2012, na Academia de Guerra Naval nos EUA. Na ocasião, a secretária de Estado afirmou que a China não é a URSS e que “nós não estamos à beira de uma nova Guerra Fria na Ásia. Apenas olhe para a expansão do comércio entre as nossas economias, as conexões entre nossos povos, as continuadas consultas entre nossos governos (...) a geopolítica hoje não pode sustentar um jogo de soma-zero” (CLINTON, 2012, tradução nossa).

A despeito disso e de ser possível observar esse caráter nos discursos por detrás da política de Obama para a Ásia, um dos efeitos do pivô foi justamente a suspeita (e posterior confirmação) chinesa de que o propósito real da política externa norte-americana fosse a contenção de sua ascensão e expansão de poder, como mencionado (ROSS, 2012; GREEN, 2017). Dessa maneira, as ações do pivô para a Ásia tiveram como efeito o afloramento de percepções de ameaça que foram se retroalimentando, impactando e influenciando para que se intensificassem dilemas de segurança e seus efeitos espirais. Dessa maneira, a própria atuação norte-americana no contexto asiático gerou instabilidade na região e aflorou, inclusive, as disputas e os tensionamentos entre os países, o que afetou as percepções e imagens das próprias lideranças do Leste Asiático. No caso da China, uma percepção confrontacionista da política dos EUA. No caso de outros países - como Japão, Vietnã e Filipinas -, percepções de um EUA que não teria capacidade de atuar ativamente no Leste Asiático diante de seus constrangimentos internos (OLIVEIRA, 2019).

O NSS de 2015, por sua vez, nos apresenta um cenário e discursos diferenciados a respeito da China quando comparado ao de 2010, muito provavelmente como consequência do aumento da insegurança na região do Leste Asiático, da contínua ascensão chinesa e da maior assertividade chinesa nos teatros marítimos do Sudeste e Nordeste Asiático a partir de 2009 e 2012-2013, respectivamente. Nesse sentido, também aumentaram dilemas de segurança na região devido à transformação de políticas de segurança no Japão, ao fortalecimento de cooperação militar dos EUA com países como Filipinas e Vietnã no Sudeste Asiático e ao aumento da assertividade marítima chinesa (SALTZMAN, 2015; OLIVEIRA; FERNANDES, 2019). No NSS de 2015 é possível observar algumas mudanças a respeito da China: apesar da cooperação e da busca pelo fortalecimento de uma relação construtiva ainda persistir, são evidentes as preocupações dos EUA com os escalonamentos de tensões territoriais na região (NSS, 2015). Não por acaso, diante dos elevados custos operacionais na manutenção de tropas em diversos teatros, os EUA têm buscado reduzir não somente sua presença no Oriente Médio, mas também na Europa. Isso pode ser observado principalmente durante o governo de Donald Trump com suas críticas aos aliados, mas principalmente em relação à OTAN.

No que tange à segunda variável interveniente, (ii) a percepção por parte das lideranças e das elites em relação à capacidade de extração de recursos (a potência do estado em relação à sociedade), nota-se que elas também tiveram efeito considerável na condução da política externa norte-americana para a Ásia do ponto de vista da balança de poder doméstica e em relação à capacidade de mobilização de recursos. Tanto no caso dos interesses norte-americanos de fortalecimento militar na Ásia, como para a negociação e implementação do TPP, houveram empecilhos domésticos devido às cisões internas dentro do Congresso e das percepções das elites em relação ao apoio da sociedade.

No que tange à defesa, cisões internas entre os republicanos e os democratas aumentaram, assim como cisões dentro de cada um dos partidos (BRANDS, 2017; GREEN, 2017). Devido aos continuados efeitos da crise econômica de 2008 nos EUA, os gastos expressivos em defesa em guerras infinitas no Oriente Médio e diante do problema do teto da dívida pública norte-americana, segundo Campbell (2016, p.296, tradução nossa), “um número crescente de conservadores fiscais tornou-se cada vez mais cético em relação ao orçamento da defesa, cortando-o e limitando o seu crescimento por meio da Lei de Controle Orçamentário (*Budget Control Act*) de 2011 e subsequente corte agressivo de gastos”.

Resumidamente, o acúmulo da dívida governamental dos EUA como grande consequência da crise de 2008 fez estourar a capacidade de endividamento do país e com isso, a crise trouxe a necessidade de ajustes na grande estratégia norte-americana. Em 2011, a dívida pública norte-americana alcançou US\$14,3 trilhões, sendo resultado, principalmente, da crise financeira e da atuação do governo nas seguintes agendas: socorro aos bancos e seus programas de incentivo, guerras, cortes de impostos da administração anterior e custos com políticas sociais. A crise do teto da dívida norte-americana em 2011 fez com que fosse assinado um projeto de lei no país intitulado *Budget Control Act of 2011*, onde foi

estabelecido um aumento da capacidade de endividamento dos EUA. Todavia, a crise continuou o que resultou na lei *No Budget, No Pay Act of 2013*, que suspendeu a aplicação do teto da dívida temporariamente⁵ (MASTERS, 2013).

Apesar dos cortes no governo Obama e dos problemas orçamentários, o Pentágono conseguiu manter o comprometimento com o Ásia-Pacífico, permanecendo com uma postura militar ativa na região. Contudo, Green (2017) argumenta que o Congresso norte-americano, sobretudo os democratas e o seu poder de veto, impactaram o orçamento do número de navios, tropas, etc., que deveriam ser usados para levar adiante a política mais robusta para a região⁶. Inclusive, a despeito da manutenção de tropas norte-americanas na Ásia, os gastos de defesa e as forças militares dos países foram reduzidos durante a administração de Obama, gerando críticas até a atualidade sobre tal ponto.

Com os contínuos efeitos da crise econômica nos EUA, a política do pivô foi adotada em um momento de enfraquecimento orçamentário, onde qualquer ação mais assertiva e robusta efetivamente para a Ásia fosse intangível. Esse ponto afetou a percepção dos países asiáticos aliados dos EUA com relação ao seu compromisso e a capacidade de mantê-lo. Isso, por sua vez, desencadeou em efeitos que estimularam a militarização e o balanceamento interno de países no Ásia-Pacífico, como exemplo do caso japonês, em relação à China (HUGHES, 2017; OLIVEIRA, 2019). Isso pode ser observado na própria linguagem dos livros de defesa do arquipélago nipônico entre 2011 e 2016 que expressou a necessidade de atenção sobre como os cortes orçamentários dos EUA de 2013 iriam impactar nas estratégias de defesa do país (OLIVEIRA, 2019).

Deve-se ressaltar ainda que os cortes orçamentários se tornaram visíveis na capacidade de Obama manter seu comprometimento com a Ásia quando ele cancelou a sua viagem para a Ásia e a sua presença no APEC (Cooperação Econômica do Ásia-Pacífico) e no EAS em 2013 (BRAND, 2017). Segundo Campbell (2016, p.299, tradução nossa), “as percepções de que os EUA não podem colocar a sua casa em ordem em prioridades básicas traz dúvidas recorrentes sobre a capacidade de permanência do poder dos EUA na Ásia”.

Para o presente artigo, também é importante ressaltarmos o apoio populacional em relação às ações internacionais dos EUA. Em 2012, um estudo conduzido pelo Programa de Consulta Pública em colaboração com o programa de orçamento para relações exteriores e de defesa do Stimson Center e com o Centro de Integridade Nacional Pública de Segurança (Center for Public Integrity National Security), realizou uma pesquisa de opinião sobre se os americanos estavam favoráveis aos cortes de defesa como forma de reduzir o déficit. A maioria dos respondentes afirmou que eram a favor do corte de gastos em defesa, sendo 67% dos republicanos e 90% dos democratas pesquisados (PUBLIC CONSULTATION PROGRAM, 2012). Em 2016, uma nova pesquisa foi realizada sobre o questionamento do interesse de Barack Obama em aumentar os gastos em defesa, onde os pesquisados identificados como democratas e independentes votaram majoritariamente a favor de um decréscimo nos gastos, enquanto eleitores republicanos votaram 50% a favor do decréscimo ou da manutenção do valor dos gastos e 48% votaram a favor do aumento.

Para a questão da opinião pública cabe ressaltar também a pesquisa de opinião do *Pew Research Center* realizada em 2015 direcionada para a política do Ásia Pacífico que apontou que os americanos estavam divididos sobre o comprometimento de recursos de defesa para a Ásia, onde 47% apoiavam e 43% se opunham (PEW RESEARCH CENTER, 2015). A pesquisa também apontou que existiam divisões partidárias substanciais sobre o envolvimento americano na

⁵ Ao passo que os EUA enfrentavam o problema da dívida, o governo começou a estabelecer novos tetos e a cortar gastos em diversas áreas. Isso gerou, e ainda gera, profunda discussão no Congresso diante dos interesses de grande parte dos membros do partido republicano, no que tange às questões de defesa, apoiarem o aumento dos gastos. Mais recentemente, já durante o governo de Donald Trump, em agosto de 2019 foi assinado o *Bipartisan Budget Act of 2019*, projeto que eleva os limites de orçamento da lei de 2011 para gastos em defesa e não-defesa, suspende o teto da dívida até 31 de julho de 2021 e estende os cortes em certos programas obrigatórios de 2027 a 2029 (DANIELS; HARRISON, 2019).

⁶ Referente a tal questão, um painel do Congresso norte-americano liderado por Bill Perry e Stephen Hadley, em 2010, aconselhou que, diante da crescente importância do Pacífico, o governo norte-americano comprasse e/ou desenvolvesse 350 navios. O Secretário de Defesa naquele ano, Bob Gates, propôs 300 navios. Entretanto, o Congresso cortou os gastos em defesa, o que possibilitou a capacidade de desenvolver e/ou comprar apenas 280 navios. No mesmo ano, Leo Panetta, sucessor de Bob Gates, escreveu, para as lideranças norte-americanas envolvidas em questões militares, que os cortes poderiam fazer com que a marinha norte-americana diminuísse para o seu menor tamanho desde 1915 (GREEN, 2017, p. 522). Nesse mesmo sentido, em 2014 e 2015, o Departamento de Defesa decidiu limitar o número de navios litorâneos de combate a serem produzidos, embarcações estas que eram consideradas importantes armas para contra-atacar as estratégias chinesas A2/AD.

Ásia. Os republicanos são menos favoráveis do que os democratas e os independentes de um possível acordo comercial (TPP), mas mais favoráveis aos compromissos militares americanos na região.

No que tange a defesa, as pesquisas são importantes para apresentar como os entrevistados estavam majoritariamente contrários ao seu aumento de gastos tanto em 2012 como em 2016. Os dados levantados também apontam uma divisão sobre o comprometimento de recursos para a região asiática. Apesar de tal ponto não esboçar, em relação ao pivô, uma completa crítica à ação do governo, demonstra que a capacidade de mobilização de recursos era relativamente limitada, tanto do ponto de vista populacional como do ponto de vista orçamentário.

No que diz respeito ao TPP, este evoluiu para o interesse de criar um contrapeso ao poder econômico chinês⁷, tanto que, no discurso de 2015 sobre o TPP, Obama afirmou que “quando mais de 95% de nossos clientes vivem fora de nossas fronteiras, nós não podemos deixar países como a China escrever as regras da economia global. Nós devemos escrever essas regras (...)” (OBAMA, 2015, tradução nossa). Das políticas econômicas e de segurança, podemos afirmar que a primeira sofreu os maiores impactos, visto que a própria estrutura do sistema político democrático e a crise econômica que afetou o país em 2008 ditaram a capacidade de articulação para levar adiante tal estratégia. Sindicatos de trabalhadores e democratas queriam evitar a repetição do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), que gerou a perda de empregos na área manufatureira e déficits comerciais.

Tanto no caso dos gastos em defesa, como no caso do TPP, a opinião pública foi um elemento de provável importância nas discussões políticas entre os partidos e as lideranças devido à balança de poder interno - o que pode ter afetado a formulação, a implementação e a manutenção do pivô. Afinal, ainda no início da implementação da política externa para a Ásia, ao mesmo tempo em que se percebia o poder econômico da China como um dos fatores para o desemprego nos EUA, havia um desgaste dos interesses da sociedade na atuação norte-americana no exterior (BADER, 2013).

As críticas com relação aos gastos orçamentários, os problemas financeiros norte-americanos e a herança no Oriente Médio faziam com que remanejar uma política para a Ásia mais assertiva e robusta fosse mais difícil no contexto da administração de Obama. Ao mesmo tempo em que essa tarefa não era simplória no início do governo de Barack Obama, no final dele se mostrou mais complexa. Afinal, a campanha e a vitória de Donald Trump nas eleições de 2016 esteve apoiada em discursos nacionalistas, isolacionistas, críticos às alianças dos EUA (ideias de *share-burden*) e ao TPP, por exemplo (SCHWELLER, 2018; SLOAN, 2018; LIND, 2018; OLIVEIRA, 2019).

Considerações Finais

A administração de Obama tentou reconciliar o interesse de preservar a hegemonia norte-americana em face da ascensão chinesa, de um endividamento nacional alto, de um público desgastado pelas “guerras infinitas” no Oriente Médio e de um apoio doméstico minguinte ou dividido em relação às ações dos EUA internacionalmente. Considerando a relevância que a Ásia tem conquistado nos últimos anos na agenda da política externa norte-americana, o presente artigo buscou analisá-la a partir de uma chave realista neoclássica, considerando as pressões sistêmicas (variável independente) e domésticas (variáveis intervenientes) que afetaram a formulação e a implementação do pivô (variável dependente) durante o governo de Barack Obama (2009-2016).

O artigo observou que apesar da política do pivô ser pressionada pelas transformações na distribuição de poder do Sistema Internacional diante da ascensão da China, deve-se considerar que seus pressupostos, a forma pela qual foi conduzida e a implementação da política foram também influenciadas por fatores domésticos. Tais fatores impactaram tanto a própria política, como a percepção dos países na Ásia a respeito dela e do comprometimento norte-americano com

7 Em 2015, Obama afirmou que “quando mais de 95% de nossos clientes vivem fora de nossas fronteiras, nós não podemos deixar países como a China escrever as regras da economia global. Nós devemos escrever essas regras (...)” (OBAMA, 2015, tradução nossa).

o tabuleiro asiático. Inclusive, como apresentado, a política intensificou dilemas de segurança na região durante a administração de Obama, por meio de percepções negativas da China em relação à política e de parceiros norte-americanos que duvidaram dela. Não por acaso, o próprio pivô, discursivamente, nasceu como uma política cooperativa e abrangente em relação à China e à Ásia como um todo. Todavia, com o decorrer de seu desenvolvimento, a política foi compreendida como confrontacionista pela China e, ao mesmo tempo, diante dos problemas domésticos nos EUA, dúvidas emergiram na Ásia sobre a concretização da política. Nesse sentido, para além de uma maior assertividade marítima chinesa nos teatros de segurança do Nordeste e do Sudeste Asiático, países como Japão e Vietnã, por exemplo, estimularam seu recrudescimento militar por meio de um balanceamento interno e externo.

Do ponto de vista doméstico, um dos principais resultados observados no artigo é que a política da Ásia Pivô sofreu com a capacidade de mobilização de recursos que impactou em sua assertividade e robustez. A população norte-americana estava dividida com relação à política, contrária aos gastos de defesa dos EUA no mundo e alguns grupos se mostraram críticos ao TPP. Nesse sentido, o artigo demonstrou como (i) as percepções de ameaça e oportunidades por parte das lideranças e das elites e (ii) a percepção por parte das lideranças e das elites em relação à capacidade de extração de recursos, afetaram a condução da política do pivô para a Ásia. De fato, apesar dos cortes orçamentários e das tensões internas, a política do pivô manteve seu direcionamento do ponto de vista da segurança para a Ásia, sendo o comprometimento com a segurança de seus aliados muito mais crítico e frágil na Europa do que no Ásia-Pacífico.

A política do pivô continua produzindo efeitos na região mesmo após o fim do governo de Barack Obama (2009-2016). Afinal, a política externa do presidente seguinte, Donald Trump (2017-2020), continuou direcionando esforços dos EUA para a região, apesar dos seus constantes blefes. Ainda precisam ser realizados estudos sobre a condução da política externa dos EUA durante o governo de Donald Trump, e sua estratégia de *Free and Open Indo-Pacific*, para compreender em que medida variáveis domésticas serviram como filtros para as ações dos EUA no Leste Asiático em um segundo momento. Também são necessárias análises de como a geopolítica do Leste Asiático tem se transformado no âmbito das alianças e desavenças entre os países da região durante e após o governo Trump.

Para isso é essencial considerar a evolução da política externa norte-americana para a Ásia e os desdobramentos dos dilemas de segurança na região, sobretudo quando tratamos sobre o ano de 2020, quando ocorrem: i) novas tensões entre China e Japão pelas ilhas Senkaku/Diaoyu, ii) crescentes trocas de acusações entre Donald Trump e o governo chinês, iii) reavivamento de conflitos fronteiriços entre China e Índia, iv) escalonamento de tensões no Mar do Sul da China, principalmente, entre Vietnã e China e v) aproximação dos EUA de Donald Trump com Taiwan, com a assinatura do *Taipei Act*⁸ e outros. Todas essas questões em um cenário de pandemia.

A política do Pivô é um elemento essencial para compreendermos o desenvolvimento da política externa dos EUA para a Ásia e deve-se considerar que os dilemas de segurança na região foram e continuam sendo impactados pela forma como a política de Obama foi conduzida. Ao passo que os efeitos ainda podem ser observados, o artigo demonstrou que para além de uma análise puramente em nível sistêmico, compreender as dinâmicas de balança de poder doméstico, nos permitem melhor entender o comportamento dos Estados e as suas consequências para a balança de poder no sistema internacional.

Referências

BADER, Jeffrey. **Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy**. Washington: Brookings Institution Press, 2013.

⁸ O Taipei Act fortalece o compromisso dos EUA com a proteção da posição internacional de Taiwan. Aprovada anteriormente por ambas as casas do Congresso com consentimento unânime, a lei é uma resposta à China. Em resumo, a lei incentiva o apoio ao reconhecimento diplomático de Taiwan, o fortalecimento de laços não oficiais com a ilha e o apoio na participação de Taiwan em organizações internacionais (Kuo, 2020).

BANCO MUNDIAL. **World Bank database**, 2020. Disponível em: <https://data.worldbank.org/> Acesso em 10 de janeiro de 2020.

BITZINGER, Richard A.; RASKA, Michael. **RSIS Policy Brief: The AirSea Battle Debate and the Future of Conflict in East Asia**. S. Rajaratnam School of International Studies, Graduate School of Nanyang Technological University, 2013. Disponível em: https://www.files.ethz.ch/isn/160037/RSIS_Air%20Sea%20Battle_190213%20v1_Print.pdf Acesso em 10 de setembro de 2020.

BRANDS, Hal; FEAVER, Peter. Stress-Testing American Grand Strategy. **Survival**, v. 58, n. 6, p. 93-120, 2016.

BRANDS, Hal. Barack Obama and the Dilemmas of American Grand Strategy. **The Washington Quarterly**, v. 39, n. 4, p. 101-125, 2017.

BROOKS, Stephen; WOHLFORTH, William. The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-First Century. China's Rise and the Fate of America's Global Position. **International Security**, v. 40, n. 3, p. 7-53 (online), 2016.

CAMPBELL, Kurt. **The Pivot**. The Future of American Statecraft in Asia. New York: Twelve Hachette Book Group. First Edition, 2016.

CHRISTENSEN, Thomas. **Useful Adversaries**: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996.

CHRISTENSEN, Thomas. **The China Challenge**. Shaping the Choices of a Rising Power. W. W. Norton & Company, Inc, 2015.

CLINTON, Hilary. America's Pacific Century. **Foreign Affairs**, 2011. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/> Acesso em 17 de outubro de 2018.

CLINTON, Hilary. Clinton: 'a strong America is welcoming new powers into an international system'. **Atlantic Council**, 2012. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/clinton-a-strong-america-is-welcoming-new-powers-into-an-international-system> Acesso em 10 de agosto de 2018.

CORDESMAN, Anthony H.; HESS, Ashley. The Evolving Military Balance in the Korean Peninsula and Northeast Asia. **Center for Strategic and International Studies**, 2013.

DANIELS, Samus; HARRISON, Todd. What Does the Bipartisan Budget Act of 2019 Mean for Defense? **CSIS**, 2019. Disponível em <https://www.csis.org/analysis/what-does-bipartisan-budget-act-2019-mean-defense> Acesso em 10 de junho de 2020.

ECONOMY, Elizabeth; SEGAL, Adam. The G-2 Mirage: Why the United States and China Are Not Ready to Upgrade Ties. **Foreign Affairs**, 2009. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/east-asia/2009-05-01/g-2-mirage> Acesso em 10 de setembro de 2020.

FORD, John. The Pivot to Asia Was Obama's Biggest Mistake. **The Diplomat**, 2017. Disponível em: <https://thediplomat.com/2017/01/the-pivot-to-asia-was-obamas-biggest-mistake/> Acesso em 12 de outubro de 2018.

GREEN, Michael J. **By More than Providence**: Grand Strategy and American Power in the Asia - Pacific Since 1783, NY: Columbia University Press, 2017.

GREEN, Michael J. et al. **Power and Order in Asia**. A Survey of Regional Expectations. CSIS Report. ROWMAN & LITTLEFIELD, 2014.

HAROLD, Scott W. **Is the Pivot Doomed?** The Resilience of America's Strategic 'Rebalance'. **The Washington Quarterly**, p.85-99, 2015.

HEGINBOTHAM, Eric. **The China-US Military Scorecard**: forces, geography, and the evolving balance of power, 1996-2017. California, Santa Mônica: Rand Corporation, 2018.

HUGHES, Christopher. Japan's Grand Strategic Shift. From the Yoshida Doctrine to an Abe Doctrine? In: TELLIS, Ashley et al. **Power, ideas, and military strategy in the Asia-Pacific**. p.73-105. Strategic Asia 2017-18, , 2017.

KOLMAS, Michal; KOLMASOVA, Sarka. A 'pivot' that never existed: America's Asian strategy under Obama and Trump. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 32, n. 1, 2019.

KUO, Mercy. Trump and the TAIPEI Act. **The Diplomat**, 2020. Disponível em: <https://thediplomat.com/2020/04/trump-and-the-taipei-act/>. Acesso em 10 de junho de 2020.

LIND, Jennifer. The Art of the Bluff: The US-Japan Alliance Under the Trump Administration: JERVIS, Robert. **Chaos in the Liberal Order**: The Trump Presidency and International Politics in the Twenty-First Century, 1st ed. Robert Jervis et al. New York, NY: Columbia University, 2018.

MASTERS, Jonathan. U.S. Debt Ceiling: Costs and Consequences. **Council of Foreign Relations**, 2019. Disponível em <https://www.cfr.org/backgrounder/us-debt-ceiling-costs-and-consequences> Acesso em 10 de junho de 2020.

- NSS. National Security Strategy. **The White House**, Washington, 2010. Disponível em: <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf> Acesso em 14 de abril de 2017.
- NSS. National Security Strategy. **The White House**, Washington, 2015. Disponível em: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf> Acesso em 15 de abril de 2017.
- OBAMA, Barack. Renewing American Leadership. Foreign Affairs, 2007. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2007-07-01/renewing-american-leadership> Acesso em 10 de janeiro de 2017.
- OBAMA, Barack. Remarks By President Obama to the Australian Parliament. **The White House**, 2011. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament> Acesso em 18 de janeiro de 2017.
- NOGUEIRA, Isabela; HENDLER, Bruno. O Sudeste Asiático entre Estados Unidos e China: “arquipélago de economias de mercado” ou palco da competição interestatal capitalista?. **Carta Internacional**, v.11, n.3, p. 199-222, 2016.
- OLIVEIRA, Alana. **Entre o Sol, a Águia e o Dragão**: dinâmicas de poder e segurança entre Japão, EUA e China no Leste Asiático e o estudo de caso das ilhas Senkaku/Diaoyu no século XXI. PhD Thesis, UFRJ, 2019.
- OLIVEIRA, Alana C. G; FERNANDES, Felipe G. C. O Raíar do Sol no Sudeste Asiático: A Projeção Japonesa no Mar do Sul da China e Seus Interesses Estratégicos. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 25, n. 2, 2019, p. 449-491.
- PECEQUILO, Cristina S. **A política externa dos Estados Unidos**. Rio Grande do Sul: UFRGS Editora, 2003.
- PECEQUILO, Cristina S. As Grandes Estratégias dos Estados Unidos (1989/2010). **Meridiano 47**, 2010. Disponível em: <http://www.ibri-rbpi.org/?p=2575> Acesso em 10 de janeiro de 2018.
- PEW RESEARCH CENTER. Global Publics Back U.S. on Fighting ISIS, but Are Critical of Post-9/11 Torture. **Pew Research Center**, 2015. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/global/2015/06/23/global-publics-back-u-s-on-fighting-isis-but-are-critical-of-post-911-torture/> Acesso em 10 de agosto de 2019.
- PUBLIC CONSULTATION PROGRAM. Majority of Americans are Willing to Make Defense Cuts, New Survey Finds. **Public Consultation.org**, 2012. Disponível em: <https://www.publicconsultation.org/federal-budget/majority-of-americans-are-willing-to-make-defense-cuts-new-survey-finds/> Acesso em 10 de janeiro de 2019.
- PUBLIC CONSULTATION PROGRAM. Americans Not Sold on Defense Increase. **Public Consultation.org**, 2016. Disponível em: <https://www.publicconsultation.org/defense-budget/americans-not-sold-on-defense-increase/> Acesso em 19 de janeiro de 2019.
- REUTERS. Senior Chinese diplomat says China, U.S. must avoid Cold War mentality. **Reuters**, 2018. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china/senior-chinese-diplomat-says-china-u-s-must-avoid-cold-war-mentality-idUSKCN1M607MA> Acesso em 5 de abril de 2019.
- RIPSMAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W.; LOBELL, Steven E. **Neoclassical Realist Theory of International Politics**. Oxford: Oxford University Press. 1st Edition, 2016.
- ROSE, Gideon. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. **World Politics**, v. 51, n. 1, p.145-177, 1998.
- ROSS, Robert. The Problem with the Pivot. **Foreign Affairs**, v. 91, n. 6, p. 70-82, 2012.
- SCHWELLER, Randall L. **Deadly Imbalances**: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest. NY: Columbia University Press, 1998.
- SCHWELLER, Randall L. Opposite but Compatible Nationalisms: A Neoclassical Realist Approach to the Future of US-China Relations. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 11, n. 1, p. 23-48, 2018.
- SLOAN, Stanley R. Donald Trump and NATO: Historic Alliance Meets A-historic President. In: JERVIS, Robert. **Chaos in the Liberal Order**: the Trump Presidency and International Politics in the 21st Century. New York, NY: Columbia University Press, 2018.
- US-CHINA JOINT STATEMENT. U.S.-China Joint Statement. **The White House**, 2009. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/realitycheck/the-press-office/us-china-joint-statement> Acesso em 14 de janeiro de 2018.
- WALTZ, Kenneth N. The New World Order. Millennium. **Journal of International Studies**, v. 22, n. 2, p.187-195, 1993.
- WALTZ, Kenneth N. Structural Realism after the Cold War. **International Security**, v. 25, n. 1, p. 5-41, 2000.
- WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.

WOHLFORTH, Williams C. The Stability of a Unipolar World. **International Security**, v. 24, n. 1, p. 5–41, 1999.

ZAKARIA, Fareed. **From Wealth to Power**: The Unusual Origins of America’s World Role, Princeton: Princeton University Press, 1998

ZHAO, Suisheng. China’s Power from a Chinese Perspective (I): A Developing Country versus a Great Power. In: CHUNG, Jae -ho. **Assessing China’s Power**. p.251-270, The Asan Institute, UK: Palgrave Macmillian, 2015.

Funções de colaboração exercidas	
Alana Camoça Gonçalves de Oliveira:	Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Obtenção de financiamento; Software; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a Taxonomia de Funções de Colaborador (CRediT)	

Ordem Liberal Internacional e Grande Estratégia Americana (1991-2017): mudanças e continuidades

Liberal International Order and American Grand (1991-2017): changes and continuities

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.105396>

Italo Barreto Poty

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

italopoty29@gmail.com  

Resumo

Este artigo tem o objetivo de caracterizar a grande estratégia dos Estados Unidos no período entre 1991 e 2017, verificando mudanças e continuidades na política externa americana, com ênfase na construção da ordem liberal internacional pós-Guerra Fria. A metodologia de pesquisa consiste na análise de conteúdo de fontes primárias, que são os documentos oficiais do governo americano intitulados em geral como *National Security Strategy*, desde o governo de George H. W. Bush até Donald Trump, a partir de um recorte específico de temas relativos à grande estratégia e à ordem liberal internacional, como a promoção de democracia, livre mercado e instituições multilaterais, com o suporte de bibliografia especializada. O resultado desta pesquisa é a caracterização da grande estratégia americana no período delimitado, em que foram observadas mudanças táticas na política externa, oscilando entre o multilateralismo e o unilateralismo, com o objetivo central de manutenção da posição hegemônica dos Estados Unidos.

Palavras-chave: Estados Unidos; Grande Estratégia; Ordem Liberal Internacional

Abstract

This article aims to characterize the American grand strategy between 1991 and 2017, verifying changes and continuities in the American foreign policy, with emphasis on the construction of the post Cold War liberal international order. The research methodology consists on the content analysis of primary sources, which are the American government's official documents entitled in general as *National Security Strategy*, since the George H. W. Bush administration until Donald Trump, taking a specific approach of topics relative to grand strategy and liberal international order, such as democracy promotion, free market and multilateral institutions, with support of specialized bibliography. Our result is the characterization of the American grand strategy, in which we can observe tactical changes in its foreign policy, oscillating between multilateralism and unilateralism, with the main target of keeping the hegemonic position of the United States.

Keywords: United States; Grand Strategy; Liberal International Order;

Recebido: 15 julho 2020
Aceito: 05 novembro 2020

O autor contou com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) para a realização da pesquisa.

Conflitos de interesse: O autor não reportou potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

Com a volta dos republicanos ao poder em 2017, sob a liderança de Donald Trump, a grande estratégia dos Estados Unidos se tornou objeto de muitas análises na área de Relações Internacionais, devido às mudanças que se observaram na política de externa americana e na sua apresentação oficial formalizada na *National Security Strategy* de 2017. Autores como Brands (2018), Posen (2018), Daalder e Lindsay (2018) e Fiori (2018) elaboraram, cada um a partir de uma perspectiva, análises sobre as mudanças promovidas por Trump e seus impactos na arquitetura da ordem internacional liberal liderada pelos Estados Unidos. De fato, pode-se observar uma série de alterações, porém isto significa que houve uma mudança geral na grande estratégia dos Estados Unidos? Para responder a esta questão, foi feita uma análise da grande estratégia americana desde o fim da Guerra Fria, com base na metodologia de análise de conteúdo de fontes primárias, que são os documentos oficiais intitulados em geral como *National Security Strategy*, desde George H. W. Bush até Donald Trump, a partir de um recorte específico de temas relativos à grande estratégia e à ordem liberal internacional, como a promoção de democracia, livre mercado e instituições multilaterais com o suporte de bibliografia especializada. A pergunta central que se quer responder é: qual é a grande estratégia americana entre 1991 e 2017? A resposta a esta pergunta é o resultado principal desta pesquisa: a caracterização desta variável, grande estratégia americana, em que se observam mudanças táticas na política externa, com o objetivo de manutenção da posição hegemônica dos Estados Unidos. Como se pretende demonstrar, as mudanças táticas estão relacionadas aos diferentes contextos em que elas se dão e há uma tendência dos governos democratas de atuar pela via do multilateralismo, enquanto as administrações republicanas têm uma tendência a ter o unilateralismo como tática, sendo o governo de George H. W. Bush uma exceção.

O artigo está dividido em cinco partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, serão abordados os temas da grande estratégia e da ordem liberal internacional do ponto de vista teórico, que são a base da análise feita neste artigo. Na segunda, será analisada a estratégia americana nos governos de George H. W. Bush e Bill Clinton, no período do pós-Guerra Fria, entre 1991 e 2000, que foram marcados pelo multilateralismo. Na terceira, será analisado o período de George W. Bush, marcado pela tendência ao unilateralismo e pela chamada guerra ao terror no Oriente Médio, entre 2001 e 2008. Na quarta seção, será analisada mudança que se deu com Barack Obama, com o rebalanceamento da política externa para Ásia e a ênfase no uso de táticas multilateralistas, como a *Trans-Pacific Partnership*. Por fim, será tratado o retorno ao unilateralismo com Donald Trump, na tentativa de conter o crescimento econômico, tecnológico e militar da China e o desafio que isso representa à hegemonia americana.

Grande Estratégia e Ordem Internacional

Desde o fim dos anos 1980, a Casa Branca tem a obrigação de apresentar ao congresso americano um documento no qual torna pública a grande estratégia dos Estados Unidos, o que foi determinado pela lei *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act*. A *National Security Strategy* (NSS), como em geral é intitulada – com algumas variações –, foi elaborada e divulgada quase anualmente nos governos de George H. W. Bush – em 1992 não foi publicada –, anualmente nos mandatos de Bill Clinton e a partir da administração de George W. Bush em diante, foi elaborada apenas uma NSS por mandato. De acordo com Snider (1995), estes documentos definem, de modo geral, as metas e objetivos dos Estados Unidos articulados com seus interesses em escala internacional, a partir de uma visão de grande estratégia. Como podemos definir então este termo?

Silove (2018) afirma que não há consenso sobre a definição do termo grande estratégia, havendo várias formas de defini-la sem que nenhuma delas tenha se estabelecido como dominante. Em sua análise sobre as diversas definições de grande estratégia, a autora chegou à conclusão de que há, basicamente, três significados mais gerais para os quais o uso do termo evoluiu. Primeiro, o termo se refere a um plano deliberado e detalhado criado por indivíduos. Segundo, seria um princípio organizador sustentado conscientemente por indivíduos para guiar suas decisões. Terceiro, a grande estratégia

seria um padrão de comportamento de um Estado ao longo do tempo. Silove (2018) argumenta que nenhuma das três definições é mais válida que a outra, mas que podem ser ferramentas úteis para os estudos de segurança. No presente artigo, as três definições sistematizadas pela autora podem nos ajudar a compreender a grande estratégia americana.

Brands (2014) define grande estratégia como a arquitetura intelectual que dá forma e estrutura à política externa de um país. Ou seja, quando um governo dispõe de uma grande estratégia, ele não apenas reage a eventos ou os resolve de modo aleatório, mas possui um conjunto coerente de ideias a respeito dos objetivos que o seu país quer alcançar no mundo e como proceder para atingi-los. Neste sentido, a grande estratégia demanda um entendimento do cenário internacional, a definição dos principais objetivos e interesses neste cenário e suas principais ameaças, além dos recursos necessários para lidar com desafios e oportunidades. Além disso, a grande estratégia tem um caráter de longo prazo. Layne (2006) argumenta que a estratégia americana desde o fim da 2ª Guerra Mundial é expansiva, tendo buscado a hegemonia em três áreas vistas como mais importantes no tabuleiro geopolítico global: a Europa Ocidental, o Golfo Pérsico e o Leste Asiático. A formação de uma grande estratégia, para o autor, resulta de fatores sistêmicos, especialmente a distribuição de poder no sistema, em conjunto com a dinâmica doméstica do país.

É importante diferenciarmos estratégia de tática, que é outro conceito que empregamos nesta pesquisa. Tomando como base o pensamento militar de Clausewitz (1989) [1832], enquanto a estratégia tem um caráter sistêmico e de longo prazo – se destina a alcançar a vitória na guerra como um todo – a tática tem um caráter de curto prazo, pois está relacionada às batalhas específicas que em conjunto compõem a guerra. Ou seja, são utilizadas diferentes táticas para alcançar os objetivos definidos por uma única estratégia. Adaptando este conceito para a Economia Política Internacional, um país se vale de táticas diferentes no curto ou médio prazo para alcançar a finalidade de longo prazo de sua grande estratégia.

O conceito de ordem, para Bull (1977), está relacionado ao papel central do poder nas Relações Internacionais, de tal forma que a balança de poder é o pilar mais importante da sociedade internacional. Sem que haja equilíbrio de poder e um entendimento entre as grandes potências sobre como conduzir suas relações, não há como se sustentar, na visão de Bull, elementos da ordem internacional como as organizações internacionais, a lei internacional e a existência de valores comuns – um grupo de Estados que compartilham destes elementos formam uma sociedade internacional. Para o autor, não se deve desprezar o papel das regras, normas e entendimentos compartilhados dos quais a sociedade internacional depende para existir: tais instituições, apesar de não determinarem as ações dos Estados, dão forma ao jogo político interestatal, à natureza e identidade dos atores, aos propósitos que justificam o uso da força e aos fatores que legitimam suas ações.

A ordem liberal internacional criada pelos Estados Unidos no pós-2ª Guerra é definida como híbrida por Ikenberry (2014), tendo como base três características. Primeiro, a balança de poder, devido à disputa com a União Soviética no pós-guerra, que gerou a necessidade de um arranjo militar e econômico com os outros países capitalistas para contrabalançar o poder do bloco liderado pelos soviéticos. Segundo, o comando, pois os Estados Unidos estabeleceram uma hierarquia de relações entre os países sob sua liderança, entre aliados, relações especiais e Estados-clientes. Por fim, a ordem foi baseada no consenso, sobretudo com as democracias ocidentais, com as quais se estabeleceu relações de benefício mútuo e cooperação institucional. Para Ikenberry, tais características dão maior legitimidade e durabilidade à ordem liberal, que deixou de depender exclusivamente do poder do *hegemon* para se sustentar. Esta visão é um contraponto à tese de Gilpin (1981), segundo a qual a ordem internacional é totalmente dependente do poder da potência hegemônica e que a mudança no sistema internacional se dá por meio de guerras hegemônicas, nas quais o vencedor define os termos da nova ordem internacional.

Como contraponto à visão de Ikenberry, podemos citar Mearsheimer (2019), define o ano de 1991 como marco inicial da ordem liberal internacional e não 1945, pois no pós-2ª Guerra a ordem não teria sido nem liberal, nem internacional: era realista, construída com base no equilíbrio de poder no contexto de disputa com a URSS; e não era

internacional, pois estava limitada ao conjunto de países do bloco capitalista em contraposição ao bloco liderado pelos soviéticos. Havia então, para Mearsheimer, duas *bounded orders* durante a Guerra Fria: uma liderada pelos americanos e outra pelos soviéticos. Com o fim da União Soviética e a ausência de outra grande potência a contrapor o poder americano, os anos 1990 foram caracterizados pela unipolaridade (KRAUTHAMMER, 1991) e pela adoção do conceito de “fim da história”, de Fukuyama (1992), por democratas e republicanos, o que levou os EUA a deixarem de lado a ideia de balanço de poder. Assim, foi posta em prática uma política externa liberal, que buscou converter os países não liberais em democracias liberais, com economias abertas e participantes das instituições multilaterais, a partir da premissa de que os valores liberais são universais. Entretanto, a hegemonia liberal, para Mearsheimer, traz em si o seguinte paradoxo: só pode ocorrer num sistema unipolar cujo *hegemon* seja liberal, ao mesmo tempo em que cria condições para que outros países se desenvolvam econômica e militarmente, tornando o sistema multipolar, o que acaba por inviabilizar a ordem liberal internacional, que entra em crise.

Pós-Guerra Fria (1991 e 2000): engajamento e contenção

No início dos anos 1990, com o fim da Guerra Fria, observou-se o processo de expansão da ordem liberal internacional para os países do antigo bloco liderado pela União Soviética. Tal política de expansão da ordem tinha como objetivo aproveitar o momento de unipolaridade para avançar a agenda hegemônica dos Estados Unidos, através do multilateralismo. Ainda antes do fim formal da URSS, a administração de George W. H. Bush já aplicava o conceito de cooperação para o Estado russo que emergiria com o fim da URSS. No National Security Strategy of the United States, publicado em 1991, na seção intitulada “futuro soviético”, o termo aparece diversas vezes:

Se as reformas obtiverem sucesso, os líderes soviéticos necessitam agir decisivamente para realizar uma mudança institucional. Quando convidados e quando for apropriado, ofereceremos nossa cooperação (...). Com antigos imperativos ideológicos cedendo lugar a um novo pragmatismo, áreas de cooperação se ampliaram (...). O apoio soviético no Conselho de Segurança da ONU às resoluções contra a agressão iraquiana foi uma importante contribuição para o esforço internacional. Temos esperança de que tal cooperação pode ser expandida.¹ (USA, 1991, p. 5, tradução nossa)

A importância da arquitetura de instituições multilaterais é enfatizada, como pode se observar na menção à importância do apoio soviético às resoluções contra o Iraque no Conselho de Segurança da ONU. Tal importância era dada no sentido de ressaltar o nível de legitimidade alcançado pela liderança americana, uma vez que a URSS apoiou a resolução, o que não significa que a ausência de apoio soviético impediria a ação dos EUA. Este é um ponto fundamental no NSS de 1991, de tal modo que é afirmado que os Estados Unidos devem: “fortalecer instituições internacionais como as Nações Unidas para torná-las mais efetivas na promoção da paz, da ordem internacional e do progresso político, econômico e social”² (USA, 1991, p. 9, tradução nossa). Outro ponto enfatizado é a necessidade de manutenção e fortalecimento da OTAN. Consta no documento de 1991 que a ameaça de conflito militar com a URSS àquela altura estava no nível mais baixo desde o fim da Segunda Guerra Mundial e que o Tratado de Forças Armadas Convencionais da Europa³ (FCE), caso cumprido, eliminaria a ameaça de um ataque massivo súbito contra OTAN. Não obstante, a continuidade da OTAN é

¹ No original: “If reforms succeed, Soviet leaders must move decisively to effect institutional change. When invited and where appropriate, we will offer our cooperation (...). With former ideological imperatives giving away to a new pragmatism, areas of cooperation have expanded (...). Soviet support in the UN Security Council for the resolutions against Iraqi aggression was an important contribution to the international effort. We are hopeful that such cooperation can be expanded”.

² No original: “strengthen international institutions like the United Nations to make them more effective in promoting peace, world order and political, economic and social progress”.

³ O Tratado FCE consistia num acordo para redução das forças armadas e equipamentos militares convencionais entre países dos blocos capitalista e socialista. Foi assinado em 1990 e entrou em vigor em 1992 (LACHOWSKI, 1997).

colocada como essencial: “É fundamental para a nova estrutura de paz que buscamos construir ao longo da Europa a manutenção da vitalidade da Aliança do Atlântico Norte – o pilar indispensável da cooperação transatlântica”⁴ (USA, 1991).

A democracia é um termo que aparece com muita frequência na National Security Strategy de 1991. É mencionado que se está observando o ressurgimento da democracia e da economia de mercado, citando-se como exemplos Nicarágua, Haiti e Panamá e que os países do continente africano devem aplicar os conceitos de democracia e livre mercado como forma de atingir o desenvolvimento (USA, 1991, p. 17). Neste sentido, é afirmado que os Estados Unidos têm como objetivo construir e manter relações políticas e cooperativas com países aliados e países amigáveis e que para atingir este objetivo eles devem “fortalecer e ampliar a comunidade de nações livres que compartilham um compromisso com a democracia e direito individual” (USA, 1991, p. 9, tradução nossa). A inclusão de mais países dentro da ordem liberal internacional liderada pelos Estados Unidos, seguindo o modelo político democrático e econômico liberal, teve como objetivo atender o interesse de aumentar a influência política e econômica americana.

Nos documentos produzidos durante a presidência de Bill Clinton⁵, o tema da cooperação e da inclusão de mais países nas instituições multilaterais da ordem liberal internacional avançou, com destaque para a ideia de promoção da democracia e das reformas econômicas liberalizantes. A Rússia é mencionada no documento publicado em 1996 como um país que foi ajudado pelos Estados Unidos em seu processo de democratização: “Para promover democracia, nós (...) fornecemos ajuda para uma Rússia em processo de democratização e outros novos Estados independentes da antiga União Soviética”⁶ (USA, 1996, p. 2, tradução nossa). Em relação às “novas democracias” do Leste Europeu, consta neste mesmo documento o objetivo de integração destes países com as organizações econômicas e de segurança da Europa, como a OTAN e a União Europeia (UE): “integração às organizações econômicas e de segurança da Europa, como a OTAN e a UE, ajudará a assegurar e preservar o progresso notável na instituição de reformas democráticas e de mercado que estas nações realizaram”⁷ (USA, 1996, p. 32, tradução nossa).

A Guerra da Bósnia em 1995 é destacada no documento de 1996 como um tragédia que poderia ser mais bem resolvida pela via da integração europeia e de suas instituições multilaterais, porém é dada maior ênfase à OTAN, aliança militar liderada pelos EUA:

Muitas instituições irão desempenhar um papel, incluindo a União Europeia, a União Europeia Ocidental, o Conselho da Europa, a Organização para Segurança e Cooperação na Europa e as Nações Unidas. Mas a OTAN, a maior aliança político-militar da história, deve ser central para este processo⁸ (USA, 1996, p. 37).

A ONU é mencionada diversas vezes no documento como um instrumento multilateral para resolver problemas que tem dimensão internacional, como combate ao crime organizado, terrorismo, tráfico de drogas, proliferação de armas de destruição em massa, preservação ambiental, questões marítimo-navais e intervenções militares. Os três objetivos principais destacados na NSS de 1996 são o aprimoramento das forças militares que devem estar preparadas para projeção de poder extra-regional, a recuperação da economia americana e a promoção da democracia no mundo (USA, 1996, p. i).

A partir de 1997, os Estados Unidos passaram a diminuir o nível de pressão política sobre a China em relação a Taiwan e ao Tibet, com a adaptação da estratégia Engagement and Enlargement da administração Clinton à realidade do crescimento das potências regionais, visando a engajá-las na ordem internacional liderada pelos EUA sob o discurso de

⁴ No original: “Basic to the new structure of peace we seek to build throughout Europe is the continued vitality of the North Atlantic Alliance — the indispensable foundation of transatlantic cooperation”.

⁵ Clinton divulgou uma NSS por ano, entre 1994 e 2001. Os princípios gerais relativos à grande estratégia e à ordem liberal, que selecionamos do NSS de 1996, se repetem em todos os documentos (USA, 1994, 1995, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001).

⁶ No original: “To promote democracy, we (...) provided aid to a democratizing Russia and other new independent states of the former Soviet Union”.

⁷ No original: “integration into European security and economic organizations, such as NATO and the EU, will help lock in and preserve the impressive progress in instituting democratic and market-economic reforms that these nations have made”.

⁸ No original: “Many institutions will play a role, including the European Union (EU), the Western European Union (WEU), the Council of Europe (CE), the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and the United Nations. But NATO, history’s greatest political-military alliance, must be central to that process”.

cooperação. Pecequillo (2013, p. 112) analisa que esta tática consiste na ideia de “engajar para conter” e “dividir para conquistar” as potências regionais, ao ter como objetivo incluí-las no sistema internacional conduzido pelos norte-americanos de modo a atender seus interesses estratégicos. O processo de expansão da OTAN que se iniciou neste contexto pode ser entendido com base nessa ideia. A Rússia, ao assinar em 1997 o Ato Fundador sobre as Relações, Colaboração e Segurança Mútua entre a Rússia e a OTAN, concordou que países do antigo bloco socialista, como Polônia, Hungria e República Tcheca, tornassem-se membros da aliança militar atlântica. Este acordo significou um avanço dos Estados Unidos em sua estratégia de enfraquecer a Rússia, pois admitia a expansão da OTAN para a antiga área de influência soviética. Em 1998, foi assinado o acordo Báltico-Estados Unidos, no qual se tratou sobre a entrada da Letônia, Estônia e Lituânia na OTAN e na União Europeia, o que na prática apertava o cerco sobre o Estado russo, pois assim, este seria impedido de continuar a usar os terminais petroleiros existentes nestas ex-repúblicas soviéticas, além de perder o acesso privilegiado ao Mar Báltico (MAZAT, 2013). Este processo de expansão de instituições multilaterais com a inclusão de mais países servia ao interesse de manter a posição de assimetria de poder em favor dos Estados Unidos.

Doutrina Bush (2001-2008): tendência ao unilateralismo

No início do primeiro mandato de George W. Bush, mantiveram-se os principais pilares das estratégias de segurança nacional anteriores no plano formal. A promoção da democracia e livre mercado pelo mundo são colocados como objetivos centrais que vem sendo alcançados desde o fim da Guerra Fria, passando uma ideia de aparente continuidade com as NSS anteriores: “Os Estados Unidos tem buscado fortalecer o sistema internacional do pós-Guerra Fria ao encorajar a democratização, a abertura econômica, o livre comércio e o desenvolvimento sustentável”⁹ (USA, 2001, p. 6, tradução nossa). É afirmado que, pela primeira vez na história, mais da metade do mundo vivia sob regimes democráticos e que a segurança nacional americana era diretamente beneficiária deste fato, pois Estados democráticos teriam, de acordo com o documento, menor propensão a entrar em guerra entre si e maior propensão à cooperação pela paz e pela segurança. A globalização comercial e financeira é colocada como um elemento fundamental para o mundo do século XXI, devido a sua expansão para países que abriram sua economia, e que o esforço americano para estender as reformas de mercado a antigos adversários e países neutros teria o efeito de aumentar a segurança dos Estados Unidos.

Entretanto, os neoconservadores, grupo do qual George W. Bush fazia parte, tinham uma visão de que o momento unipolar do pós-Guerra Fria deveria ser aproveitado para reforçar a posição hegemônica americana e não submeter o país a tratados e organizações internacionais que reduziam sua margem de manobra na busca pelos seus interesses nacionais. De acordo com Pecequillo (2011, p. 366),

para os republicanos, experimentava-se um falso retorno à normalidade, abdicando de sua posição de liderança em nome da fachada da cooperação. Segundo essa visão, não era o caso de abandonar o multilateralismo adotado desde 1945, mas adaptá-lo à nova realidade de poder do país no sistema: a de supremacia sem adversários.

Neste sentido, em menos de seis meses de governo Bush recusou a anuência ao Protocolo de Kyoto, argumentando que a redução da emissão de gases poluentes da forma que foi proposta era prejudicial às economias avançadas e lançou o projeto do sistema antimísseis na Europa sem consultar seus parceiros da OTAN e a Rússia, os quais colocavam críticas ao projeto, que poderia desestabilizar o equilíbrio de poder em vigor e causar uma corrida armamentista com a Rússia (PECEQUILLO, 2011, p. 372).

Após os ataques de 11 de setembro de 2001, o governo de George W. Bush passou a ser marcado pelo combate ao terrorismo. De acordo com Haar (2010), este evento foi um divisor de águas na política externa do presidente Bush, que

⁹ No original: “The United States has sought to strengthen the post-Cold War international system by encouraging democratization, open markets, free trade, and sustainable development”.

havia feito sua campanha presidencial propondo uma retração das intervenções militares americanas e uma política externa mais “modesta” em termos de interferência em assuntos externos, numa crítica ao presidente Clinton. A autora afirma que, a partir de então, Bush se tornou mais receptivo à agenda intervencionista dos neoconservadores. A retaliação aos ataques se deu por meio do fortalecimento e expansão da coalizão global antiterrorismo com base no apoio da comunidade internacional para legitimar e tornar mais efetivas as ações lideradas pelos Estados Unidos, o que significou uma guinada ao multilateralismo. Neste sentido, o governo Bush propôs uma estratégia multifacetada que congregava os campos militar, político, econômico e diplomático em uma aliança com outros países e organizações multilaterais.

Neste contexto, o discurso de cooperação com a Rússia chegou ao seu auge, chegando-se a afirmar, na *National Security Strategy of the United States*, publicada em 2002, que a Rússia e os EUA não eram mais adversários estratégicos: “Tendo nos deslocado da confrontação para a cooperação como marco da nossa relação com a Rússia, os resultados são evidentes: um fim ao equilíbrio de terror que nos dividia.”¹⁰ (USA, 2002, p. 13, tradução nossa). Além da Rússia, a China foi outra grande potência vista como competidora pela administração Bush com a qual se dialogou e cooperou no combate ao terrorismo. Tanto russos quanto chineses tinham um interesse pragmático neste tema, para além da coalizão global, pois a agenda de combate ao terrorismo daria maior possibilidade de intervencionismo em suas questões internas, como no caso da Rússia com a Chechênia e da China com seus movimentos de contestação internos (PECEQUILO, 2011, p. 387). Além disso, havia interesse de ambos os países em ter maior participação em organizações internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), com objetivos políticos e econômicos, a partir de sua cooperação com os Estados Unidos.

O retorno ao multilateralismo durou pouco, pois com a invasão do Iraque em 2003, sem aprovação do Conselho de Segurança da ONU, observou-se o retorno da tendência ao unilateralismo com mais força. A guerra ao terror acabou por se tornar a justificativa para a expansão do poder militar e da hegemonia americana. O discurso da segurança nacional passou a dar base ao unilateralismo, não pela visão geopolítica tradicional de preocupação com grandes potências, mas devido ao terrorismo que atingiu os Estados Unidos em seu território no 11 de setembro. Este fato novo acabou servindo como razão para objetivos já estabelecidos desde o início pelo governo Bush. De acordo com Daalder e Lindsay (2003, p. 79-80, tradução nossa):

Ainda, de vários modos, o 11 de Setembro confirmou muito do que Bush já acreditava: o mundo era um lugar perigoso. Terroristas empenhados em fazer o mal não seriam interrompidos por um sorriso e uma mão aberta, mas por uma determinação implacável e um punho cerrado. Acordos internacionais e instituições não poderiam proteger o povo americano; somente o poder militar americano poderia. Assim como outros países podem condenar a arrogância e o unilateralismo americanos, eles se aproximariam dos Estados Unidos em meio a crises, pois é um farol de esperança para todos os povos do mundo.¹¹

Na NSS de 2002 pode-se verificar essa visão unilateralista no uso do termo prevenção. É afirmado no documento que não é necessário que um país sofra um ataque antes que possa legitimamente tomar a iniciativa para um ataque preventivo contra forças que apresentam um perigo iminente de ataque (USA, 2002, p. 15). A justificativa apresentada é que o terrorismo não consiste em ataques convencionais, pois agem sem aviso prévio e podem se valer de armas de destruição em massa. Desse modo, a estratégia de Bush propõe uma revisão do conceito de ameaça iminente considerando estes aspectos. Na leitura de Brzezinski (2004, p. 36), o que estava sendo defendido era que os EUA poderiam se arrogar o direito de classificar um país como inimigo e atacá-lo antes de buscar um consenso internacional a respeito, justificando

¹⁰ No original: “Having moved from confrontation to cooperation as the hallmark of our relationship with Russia, the dividends are evident: an end to the balance of terror that divided us”.

¹¹ No original: “Still, in many ways September 11 confirmed much of what Bush already believed: The world was a dangerous place. Terrorists bent on doing harm were not stopped by a smile and an open hand, but by grim determination and a closed fist. International agreements and institutions could not protect the American people; only the might of the American military could. As much as other countries might decry America’s arrogance and unilateralism, they would rally around the United States during crises because it is a beacon of hope for all the world’s people.”

isso pelo senso de urgência da ameaça terrorista. Neste sentido, o conceito de prevenção coloca de lado a necessidade de uma base ampla de consenso diplomático internacional para legitimar a ação militar unilateral.

Com o grande crescimento econômico chinês observado na década de 2000, o governo americano estabeleceu em 2006, o Diálogo Estratégico e Econômico Estados Unidos-China (SED), com objetivo de reengajar a China no seu núcleo de poder, definindo como temas prioritários a questão da desvalorização cambial do Yuan, o acesso equilibrado a mercados e a proteção à propriedade intelectual. Em 2007, são incluídos na agenda temas ambientais, abertura do setor de serviços e do setor financeiro e em 2008 é firmada cooperação conjunta nos campos energético e ambiental, além da cooperação relativa à estabilidade macroeconômica global, em decorrência da Grande Crise Financeira de 2008.

Esta tendência ao unilateralismo do governo Bush pode ser considerada uma ruptura com os princípios que guiavam a grande estratégia americana anteriormente? Layne (2006, p. 1) considera que não, argumentando o seguinte:

Tome a resolução do governo para utilizar o poder preponderante americano para garantir que outros Estados não sejam capazes de obter a “esperança de ultrapassar ou equiparar o poder dos Estados Unidos”. Aqui a administração simplesmente reafirmou a política adotada pelas duas predecessoras imediatas.¹²

De fato, pode-se afirmar, concordando com Layne, que houve uma manutenção da estratégia americana de se manter como potência hegemônica do sistema internacional. Porém observamos que houve uma mudança tática da administração Bush em relação às antecessoras, que tinham como ênfase o multilateralismo para manutenção da ordem liberal internacional liderada pelos Estados Unidos.

Pivô Asiático: a estratégia de Barack Obama (2009-2016)

A partir de 2009, a administração de Barack Obama deu continuidade ao engajamento com a China que estava em andamento no governo de George W. Bush, buscando aprofundá-lo, por meio da mudança do SED, com a criação de mais grupos de negociação e objetivo de dar maior profundidade aos mesmos, passando a ter a sigla S&ED. Em 2011, foi lançada a estratégia *Pivot to Asia*, cujo objetivo era central era restabelecer os EUA como pivô asiático, confrontando a posição privilegiada chinesa na região. Nesse sentido, foram definidas como prioridades as relações com os países do Leste asiático, a revitalização do Japão e a aproximação com os países do Índico e Oceania, além da Índia e da Rússia, com objetivo de contenção político-militar-econômica da China. Além disso, foi proposta por Obama a entrada dos EUA no projeto *Transpacific Partnership* (TPP), com objetivo de competir com a China através do multilateralismo na Ásia pela via do livre-comércio (PECEQUILO, 2013). Deste modo, a estratégia do pivô asiático representou uma mudança do foco da política externa americana durante os mandatos de George W. Bush, que estava no Oriente Médio, com as guerras contra o Afeganistão e o Iraque, redirecionando-a para a Ásia, considerando o crescimento expressivo da China em termos econômicos e geopolíticos como maior ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos.

Na *National Security Strategy* (NSS) de 2010 foi afirmado que os Estados Unidos buscariam um papel mais forte na arquitetura multilateral da Ásia (incluindo, além do TPP, a ASEAN e a APEC) e o aprofundamento do engajamento com a China em campos prioritários como a não proliferação de armas de destruição em massa, o combate à mudança climática e a recuperação econômica, considerando o contexto de impactos da crise financeira de 2008. Tal engajamento é colocado sob a perspectiva americana de paz, segurança e prosperidade (USA, 2010). No NSS de 2015, partindo da mesma lógica, é explicitada uma visão mais assertiva sobre a competição com a China, porém dentro do padrão de normas e instituições internacionais: “Iremos gerenciar a competição a partir de uma posição de força, ao passo que insistiremos que a China

¹² No original: “Take the administration’s resolve to use America’s preponderant power to ensure that other states cannot entertain the ‘hope of surpassing, or equaling, the power of the United States’. Here the administration simply reaffirmed the policy adopted by its two immediate predecessors.”

defenda as regras e normas internacionais em questões que vão da segurança marítima ao comércio e direitos humanos”¹³ (USA, 2015, p. 24, tradução nossa).

No campo militar, durante as administrações de Obama, o Departamento de Defesa demonstrou a necessidade de conter o crescimento da projeção militar chinesa. De acordo com Brzezinski (2012), havia uma pressão crescente chinesa para que houvesse um recuo do poder americano na Ásia, ao mesmo tempo em que a China demonstrava aspirações expansionistas no seu entorno. O *Quadrennial Defense Review* (QDR) de 2010 expressa a necessidade de os Estados Unidos integrarem a China no sistema internacional por meio da cooperação no campo de defesa e segurança, considerando a possibilidade ou não disso acontecer como uma questão central para os interesses americanos. O principal aspecto levantado é a falta de clareza e transparência da China em relação à modernização de suas forças e aos seus objetivos de longo prazo. No QDR de 2014, esta preocupação se mantém em relação à questão da falta de clareza e, indo além, se afirma que cada vez mais a China busca conter as forças americanas utilizando abordagens A2/AD (anti-acesso e negação de área), aplicando tecnologias de controle cibernéticos e espaciais e desenvolvendo defesas aéreas sofisticadas que podem restringir acesso em águas e espaço aéreo fora dos limites de seu território. Padula (2018, p. 360-361) vê um avanço na estratégia de contenção da China entre o primeiro e o segundo mandatos de Obama:

(...) em 2010 é possível identificar um redirecionamento do foco da política externa e de segurança para a região da Ásia-Pacífico, no sentido de contrabalançar a ascensão chinesa. O governo passou a liderar a *Trans-Pacific Partnership* como a pedra angular de sua política na região, com o objetivo de gerar empregos e renda nos Estados Unidos. Isso transparece no documento *Defense Strategic Guidance* de 2012, que aponta o foco na região da Ásia-Pacífico, além do Oriente Médio. O *Quadrennial Defense Review* (QDR), de 2014, e o *National Security Strategy* (NSS), de 2015, consubstanciam o redirecionamento em direção à Ásia-Pacífico como prioridade geoestratégica visando contrabalançar o peso da China (...) (PADULA, 2018, p. 360-361).

Pode-se afirmar que a estratégia do governo Obama seguiu a lógica de “engajar para conter” (PECEQUILO, 2013), aplicada nos anos 1990 pela administração Clinton, porém adaptada ao cenário internacional do seu período de governo. Com a China ocupando a posição de segunda maior economia global, com níveis de crescimento do PIB bem mais altos que os dos Estados Unidos – mesmo considerando a desaceleração da economia chinesa pós-Crise de 2008 – e se projetando geoeconomicamente não só para o seu entorno geográfico, mas também para a América do Sul e para a África, a administração Obama buscou a contenção da China por meio do seu enquadramento na ordem liberal internacional. Assim, pela via do multilateralismo tentou-se aumentar a influência no entorno chinês através da tática de cooptação comercial e econômica com objetivo de criar um cenário de estrangulamento político, militar e econômico da China (PECEQUILO, 2013).

A estratégia de segurança nacional de Obama de 2015 segue a linha de defesa da arquitetura da ordem liberal internacional liderada pelos Estados Unidos:

Sustentado pela robusta liderança americana, este sistema tem nos servido bem por 70 anos, facilitando a cooperação internacional, o compartilhamento de responsabilidades e a prestação de contas. Isto nos levou ao fim da Guerra Fria e desencadeou uma onda de democratização. Reduziu barreiras para o comércio, expandiu livres mercados e permitiu avanços na dignidade humana e prosperidade.¹⁴ (USA, 2015, p. 23, tradução nossa)

Ao mesmo tempo, neste mesmo documento de 2015 já se pode observar, ao lado da ideia de cooperação, pontos de tensão entre os EUA e duas grandes potências no sistema interestatal, a China e a Rússia. Em relação à China, principal adversário econômico dos EUA no cenário global contemporâneo, é dito que se deseja sua ascensão e prosperidade, além

¹³ No original: “we will manage competition from a position of strength while insisting that China uphold international rules and norms on issues ranging from maritime security to trade and human rights”.

¹⁴ No original: “Sustained by robust American leadership, this system has served us well for 70 years, facilitating international cooperation, burden sharing, and accountability. It carried us through the Cold War and ushered in a wave of democratization. It reduced barriers to trade, expanded free markets, and enabled advances in human dignity and prosperity.”

de uma relação construtiva que seja benéfica para ambos. E que, mesmo reconhecendo que há competição, os Estados Unidos rejeitam a ideia de inevitabilidade de um confronto com a China. Ao passo que a ideia de cooperação é colocada para definir a relação sino-americana, o documento atesta a preocupação dos EUA com a modernização militar chinesa: “A extensão da nossa cooperação com a China é inédita, ao mesmo tempo em que nos mantemos alertas com a modernização militar chinesa e rejeitamos qualquer papel para intimidação na resolução de disputas territoriais.”¹⁵ (USA, 2015, p.i-ii, tradução nossa).

A Rússia passou a ser colocada mais explicitamente como ameaça na NSS de 2015, principalmente devido à sua atuação na crise da Ucrânia iniciada no fim de 2013. A maioria das menções à Rússia no documento estratégico de 2015 é crítica, referindo-se majoritariamente a “agressão à Ucrânia”, além de defender medidas para conter uma “possível” agressão russa à Europa. Mesmo assim, o documento tenta seguir o padrão de discurso de cooperação, conforme aparece no trecho a seguir: “Iremos impedir a agressão russa, nos manter alertas às suas capacidades estratégicas e ajudar nossos aliados e parceiros a resistir à coerção russa, se necessário. Ao mesmo tempo, iremos manter a porta aberta para uma maior colaboração com a Rússia (...)”.¹⁶ (USA, 2015, p. 25)

Unilateralismo de Trump: desafio à Ordem Liberal Internacional?

De acordo com Fiori (2018), a NSS de 2017 representa uma ruptura com a estratégia americana anterior. Os principais pontos destacados pelo autor neste sentido são o abandono do “velho projeto messiânico de conversão de todos os povos aos valores éticos ocidentais” (FIORI, 2018, p. 398), a afirmação que os Estados Unidos atuarão unicamente segundo o seu interesse nacional a partir de uma posição de força, abrindo mão de uma hegemonia ética e cultural, e optando pelo uso das armas para “impor seus interesses em todos os tabuleiros geopolíticos e geoeconômicos do mundo” (Idem, p. 399). Além dos meios convencionais, assumem o direito de utilizar sanções econômicas como instrumentos de guerra.

Na nova estratégia, a China e a Rússia são definidas como países que querem transformar o sistema internacional no sentido contrário aos valores e interesses dos Estados Unidos. A China teria como objetivo consolidar sua hegemonia regional na Ásia afastando os Estados Unidos da região e ampliando a influência do seu modelo econômico. A Rússia estaria buscando restabelecer as antigas esferas de influência no seu entorno, de modo a se projetar novamente como potência global. A visão estratégica do NSS de 2017 define explicitamente o poder como princípio norteador das relações internacionais: “Uma continuidade central na História é a disputa por poder. O tempo presente não é diferente” (USA, 2017, p. 25, tradução nossa). Outros adversários dos Estados Unidos citados no documento são o Irã e a Coreia do Norte, definidos como *rogue states*, além de organizações transnacionais terroristas, em particular grupos *jiihadistas*.

A administração Trump propôs uma mudança na lógica da política externa americana, defendendo a via do unilateralismo. Isso vem colocando em xeque o modelo de política externa dos Estados Unidos em vigência desde o fim da 2ª Guerra Mundial, que se baseou no engajamento e inclusão de seus rivais nas instituições internacionais e no comércio global. Na *National Security Strategy* de 2017, é afirmado que os Estados Unidos devem repensar a política externa aplicada no passado, pois a mesma teria propiciado que os EUA fossem desafiados por outros agentes do sistema internacional (USA, 2017). A China, em particular, é vista como a ameaça mais grave do ponto de vista militar e econômico.

¹⁵ No original: “The scope of our cooperation with China is unprecedented, even as we remain alert to China’s military modernization and reject any role for intimidation in resolving territorial disputes”.

¹⁶ No original: “We will deter Russian aggression, remain alert to its strategic capabilities, and help our allies and partners resist Russian coercion, if necessary. At the same time, we will keep the door open to greater collaboration with Russia”.

A China é apresentada explicitamente como uma ameaça à segurança nacional americana, podendo ser definida como a principal ameaça na percepção dos Estados Unidos¹⁷. Neste sentido, a China teria como objetivo deslocar os EUA da região Indo-Pacífica e expandir o alcance do seu modelo econômico liderado pelo Estado, de modo a reordenar a região ao seu favor. No NSS de 2017 são destacadas ameaças geopolíticas e geoeconômicas que ações chinesas representam no cenário internacional:

Embora os Estados Unidos busquem manter a cooperação com a China, a China está usando incentivos econômicos e sanções, seu poder de influência e ameaças militares implícitas para persuadir outros Estados a acatarem sua agenda política e de segurança. Os investimentos em infraestrutura e as estratégias comerciais da China reforçam suas aspirações geopolíticas. Seus esforços para construir e militarizar postos avançados no Mar do Sul da China põem em perigo o livre fluxo de comércio, ameaçam a soberania das outras nações e minam a estabilidade regional.¹⁸ (USA, 2017, p. 46)

Com relação à China, ao invés do engajamento, Trump adotou a tática de enfrentamento direto via guerra comercial bilateral e retirou os Estados Unidos do TPP, deixando de lado o multilateralismo. A corrida pela tecnologia 5G é um dos campos principais da disputa entre China e Estados Unidos, pois os avanços tecnológicos pioneiros de empresas chinesas como Huawei, ZTE e outras podem tornar a China o primeiro país a poder fornecer tal tecnologia em larga escala no mundo. O 5G – referência a 5ª geração – é a tecnologia de última geração de redes móveis de internet, que têm altíssima velocidade, baixa latência e alta taxa de transferência, e que tem o potencial de alavancar a economia do país que o dominar. Segundo Kania (2019), além da vantagem econômica, o potencial militar do 5G dá um peso geopolítico a esta corrida tecnológica, que as forças armadas e indústria bélica chinesas já vêm explorando. Houser (2019) argumenta que a guerra comercial iniciada por Trump teria como objetivo frustrar os planos chineses de liderança comercial e militar, que tem como um dos pilares principais os avanços de suas empresas na tecnologia 5G.

Além da guerra comercial, a administração Trump recorreu a instrumentos geopolíticos como a mudança do Comando Militar do Pacífico (USPACOM), com o objetivo de fortalecer a militarização a região do Indo-Pacífico, que passou a se chamar Comando Militar do Indo-Pacífico (USINDOPACOM), além de se observar aumento expressivo nos gastos militares. Neste ponto pode-se observar uma intensificação do que vinha sendo feito na política externa de Obama, que aumentou a presença militar americana no Indo-Pacífico

Neste sentido, pode-se observar o unilateralismo permeando os argumentos presentes na estratégia de Trump, como na ênfase dada à geopolítica e à competição por influência no mundo como dinâmica de funcionamento do sistema internacional:

Os Estados Unidos devem considerar o que é perene nos problemas que enfrentamos e o que é novo. As disputas por influência são atemporais. Elas têm existido em vários graus e níveis de intensidade por milênios. A geopolítica é a interação pela qual estas disputas se dão em todo o mundo. Nós enfrentamos ameaças simultâneas de diferentes atores através de múltiplas arenas – todas aceleradas pela tecnologia.¹⁹ (USA, 2017, p. 26)

Na NSS de 2017 se afirma que a política externa das últimas duas décadas deve ser repensada, pois se partiu do princípio de que o relacionamento dos Estados Unidos com seus rivais e a inclusão destes nas instituições e comércio internacionais os tornariam parceiros confiáveis, o que é considerado uma visão equivocada pela administração Trump.

¹⁷ Podemos afirmar que isto já era um fato durante a administração Obama. Contudo, dado que a tática empregada para conter a China estava centrada no engajamento via instituições multilaterais, não se definia explicitamente a China como ameaça à segurança americana. As administrações de Obama e Trump têm em comum a preocupação estratégica de conter a China, só que de formas diferentes.

¹⁸ No original: "Although the United States seeks to continue to cooperate with China, China is using economic inducements and penalties, influence operations, and implied military threats to persuade other states to heed its political and security agenda. China's infrastructure investments and trade strategies reinforce its geopolitical aspirations. Its efforts to build and militarize outposts in the South China Sea endanger the free flow of trade, threaten the sovereignty of other nations, and undermine regional stability".

¹⁹ No original: "The United States must consider what is enduring about the problems we face, and what is new. The contests over influence are timeless. They have existed in varying degrees and levels of intensity, for millennia. Geopolitics is the interplay of these contests across the globe. But some conditions are new, and have changed how these competitions are unfolding. We face simultaneous threats from different actors across multiple arenas – all accelerated by technology"

Deste ponto de vista, os adversários tomaram vantagem deste cenário de cooperação para crescerem econômica e militarmente de modo a desafiar o poder americano, como a Rússia e a China (USA, 2017).

Alguns autores apontam como a política externa dos Estados Unidos sob a liderança de Trump representa uma ruptura com os governos anteriores, como vimos na visão de Fiori (2018) no primeiro parágrafo desta seção. Daalder e Lindsay (2018) defendem a tese de que os Estados Unidos, com a visão proposta pelo governo Trump, estariam abdicando da liderança da ordem internacional liberal que eles mesmos criaram e que vem sendo benéfica para o país. Para os autores, a ordem internacional pós-1945, mesmo levando em conta suas falhas, foi um sucesso histórico, pois aumentou o alcance da democracia e direitos humanos em nível global e a liderança americana levou à derrota da União Soviética na Guerra Fria, o que teria sido seu maior triunfo geopolítico. As guerras que causaram instabilidade no Oriente Médio, o engajamento com países *free riders*, como a China, e a Grande Crise Financeira de 2008 trouxeram problemas para a liderança americana e levaram Obama a tentar recalibrar a política externa americana, o que, para os autores, teve seus méritos, porém não trouxe resultados rápidos.

Posen (2018) destaca que o caráter econômico liberal baseado em regras teria sido a base para o poder americano e reforçado sua legitimidade entre outros países. Isto teria prevenido que disputas econômicas escalassem para guerras comerciais que poderiam ser prejudiciais para todos os envolvidos, além de também ter prevenido conflitos militares. Posen afirma que tal ordem, com o governo Trump, está sob ameaça, pois o presidente considera que o sistema atual está baseado em vários “acordos ruins”, dos quais ele defende que os EUA devem sair, pois as economias de outros países se beneficiariam de tais acordos em detrimento dos Estados Unidos. De acordo com o autor, apesar de até agora Trump ter falhado em tornar a maioria de suas ideias realidade, algum efeito já pode ser observado: por exemplo, a visão da administração de Trump teria encorajado a China e outros países a se projetarem sobre seus vizinhos menores para obter lealdade econômica, anular acordos relativos à evasão de impostos e à mudança climática e levou grandes aliados dos EUA a negociarem acordos de livre comércio e de investimentos estrangeiros sem a participação americana.

De fato, a política externa de Trump apresenta várias diferenças em relação à de Obama, porém pode-se observar que o cerne da grande estratégia dos Estados Unidos desde 1945 permanece, que é se manter como potência extra-regional e manter a posição hegemônica. Pode-se compreender a mudança de Trump a partir da análise de Mearsheimer (2019), de que a política externa liberal pós-Guerra Fria acabou por criar condições para que a hegemonia americana fosse desafiada no contexto atual, de modo mais significativo pela China, dado seu desenvolvimento tecnológico, crescimento econômico e modernização militar, ameaçando ultrapassar os Estados Unidos nestes campos. Neste sentido, acreditamos que não está ocorrendo um abandono da liderança da ordem liberal, como propõem Daalder e Lindsay (2018), nem uma ruptura com a grande estratégia anterior, como propõe Fiori (2018). Mas sim que há uma mudança de tática que busca repactuar a relação com a China, de modo a manter a estratégia americana de manter a hegemonia no sistema internacional.

Considerações Finais

A ordem liberal internacional construída sob a liderança dos Estados Unidos em 1945 colocou o país norte-americano numa posição privilegiada no sistema internacional, que atingiu o auge nos anos 1990, após o fim da Guerra Fria, quando se observou o momento unipolar, conforme descrito por Krauthammer (1991). Neste contexto, os Estados Unidos mantiveram sua grande estratégia, porém adaptando-a a circunstância de não haver outra potência que desafiasse a sua posição no sistema. A expansão da ordem liberal alcançou os antigos rivais da Guerra Fria, que foram incluídos, cada um a sua maneira, no sistema liderado pelos Estados Unidos.

Neste sentido, pode-se notar oscilações táticas entre administrações democratas e republicanas, com certas diferenças devido a terem ocorrido em contextos internacionais distintos. As administrações de Clinton (1993-2000) e Obama (2009-2016) tiveram tendência a adotar a tática do multilateralismo para manter a liderança americana no

sistema, visando a incluir e enquadrar países que constituíssem potenciais ameaças aos Estados Unidos. Foi o caso da China, na segunda metade dos anos 1990, com as negociações para sua entrada na OMC, e na primeira metade da década de 2010, a tentativa de inclusão da China no TPP. Durante a administração Clinton, a China ainda era uma ameaça potencial e não estava no centro da política externa americana, mais focada na Rússia e na antiga zona de influência soviética; durante o governo Obama, o foco se deslocou do Oriente Médio para a China, que a esta altura já constituía uma ameaça de fato ao poder americano. Em ambos os casos, o princípio norteador da tática dos Estados Unidos foi o multilateralismo.

Nas administrações de George W. Bush e Donald Trump pode-se observar, por outro lado, uma tendência ao unilateralismo em suas políticas externas. Não se trata de uma ruptura com a ordem liberal internacional, mas de uma alteração tática considerada mais apropriada pelas administrações republicanas em cada contexto para atingir o objetivo da grande estratégia americana, que é manter a hegemonia no sistema internacional. Ou seja, a tendência é a atuação unilateral em certas situações, ao mesmo tempo em que os Estados Unidos se mantêm como líder da ordem que é baseada na arquitetura de instituições multilaterais construídas no pós-1945. Neste sentido, o governo de George W. Bush considerou que o momento unipolar deveria ser capitalizado para elevar os Estados Unidos a uma posição ainda mais forte no sistema, considerando as potenciais ameaças da China e da Rússia no fim dos anos 1990. Com o 11 de setembro, o foco foi deslocado para o Oriente Médio, adotando-se a tática unilateral da para garantir influência numa área estratégica para o mundo em termos de segurança energética.

No governo Trump o contexto internacional se alterou, com a China tendo alcançado um patamar de ameaça real à posição hegemônica americana, dadas as projeções de que a economia chinesa tenderia a ultrapassar a americana e a ameaça chinesa na competição pela fronteira tecnológica, como se observa com a tecnologia 5G, cuja liderança por enquanto é das empresas chinesas. Desses dois fatores derivam a modernização e aumento da capacidade de projeção de poder militar da China. Sendo assim, os Estados Unidos, desde 2017, mantiveram o foco da estratégia na contenção da China, só que sob uma tática unilateralista, retirando-se do TPP e adotando o protecionismo como instrumento geoeconômico ao dar início a uma guerra comercial com a China. Além disso, houve uma intensificação da presença militar dos EUA no Indo-Pacífico, numa continuidade do que já vinha ocorrendo nos governos de Obama. Portanto, pode-se verificar alterações táticas na política externa americana de acordo com o contexto desde o fim da Guerra Fria, ao mesmo tempo em que se mantém a grande estratégia de hegemonia dos Estados Unidos.

A essência da grande estratégia americana no período ora analisado, independente das oscilações que foram identificadas entre o multilateralismo e unilateralismo, reside na esfera do poder. Os Estados Unidos, como país que detém maiores capacidades econômicas, tecnológicas e bélicas em relação aos demais, tentou moldar o sistema de acordo com seus valores e com o objetivo de atender seus interesses, de modo a manter a grande assimetria de poder que se estabeleceu após o fim da Guerra Fria. Tanto o multilateralismo quanto o unilateralismo foram empregados para atingir este objetivo. É importante salientar que ambos não são excludentes entre si, havendo a maior tendência a um ou outro de acordo com a conjuntura internacional e com o grupo político que está no poder na Casa Branca. O multilateralismo nos remete a um sistema que teria maior teor democrático, no qual outros países com menos poder também pudessem ter seus interesses atendidos, o que confere maior legitimidade à liderança norte-americana. Entretanto, ele consiste de fato numa tática de inclusão subordinada dos outros países no sistema, através de instituições e acordos internacionais que visam a atender aos interesses econômicos e geopolíticos dos Estados Unidos em última instância, o que varia de acordo com o tempo e o espaço. O unilateralismo, por sua vez, serve para alcançar os mesmos objetivos de modo mais direto, passando por cima das instituições internacionais que foram criadas pela própria potência hegemônica, quando há fatores específicos de determinada conjuntura que vão contra os seus interesses. Independente das variações táticas em sua política externa, a grande estratégia americana permaneceu com seu objetivo de longo prazo de manter os Estados Unidos na posição de maior potência do sistema internacional.

Referências

- BRANDS, Hal. **American Grand Strategy in the Age of Trump**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2018.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. **Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power**. New York: Basic Books, 2012.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. **The Choice**. New York: Basic Books, 2004.
- BULL, Hedley. **The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics**. New York: Palgrave Macmillan, 4th Ed., 2012 [1977].
- CLAUSEWITZ, Carl Von. **On War**. Princeton: Princeton University Press, 1989 [1832].
- DAALDER, Ivo; LINDSAY, James. **America Unbound**. Washington: Brookings Institution, 2003.
- DAALDER, Ivo; LINDSAY, James. **The Empty Throne: America's Abdication of Global Leadership**. New York: Public Affairs, 2018.
- FIORI, José Luís (org.). **Sobre a Guerra**. Petrópolis: Editora Vozes, 2018.
- FUKUYAMA, Francis. **The End of History and the Last Man**. New York: The Free Press, 1992.
- GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. New York: Cambridge University Press, 1981.
- HAAR, Roberta. Explaining George W. Bush's Adoption of the Neoconservative Agenda after 9/11. **Politics & Policy**, v. 38, n. 5, 2010, p. 965-990. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1747-1346.2010.00265.x>. Acesso em 19/10/2020.
- HOUSER, Kimberly. The Innovation Winter is Coming: How the U.S.-China trade war endangers the world. **San Diego Law Review**, v. 57, n. 3, 2020. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3473902>. Acesso em 08/07/2020.
- IKENBERRY, G. John. **Power, Order, and Change in World Politics**. Cambridge: University Printing House, 2014.
- KANIA, Elsa. Why China's Military Wants to Beat the US to a Next-Gen Cell Network. **Defense One**, 2019. Disponível em: <https://www.defenseone.com/ideas/2019/01/why-chinas-military-wants-beat-us-next-gen-cell-network/154009/>. Acesso em 08/07/2020.
- KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment. **Foreign Affairs**, v. 70, n. 1, p. 23-33, 1991.
- LACHOWSKI, Zdzislaw. Conventional arms control. **SIPRI Yearbook 2001: Armaments, Disarmament and International Security**. SIPRI: Stockholm, 2001. Disponível em: <https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRIYB0108.pdf>. Acesso em 03/11/2020.
- LAYNE, Christopher. **The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present**. Ithaca: Cornell University Press, 2006.
- MAZAT, Numa. **Uma análise estrutural da vulnerabilidade externa econômica e geopolítica da Rússia**. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- MEARSHEIMER, John. **The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities**. New Haven: Yale University Press, 2018.
- MEARSHEIMER, John. Bound to Fail: the Rise and Fall of the Liberal International Order. **International Security**, v. 43, n. 4, p. 7-50, Spring 2019. Disponível em: https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/International%20Security_Bound%20to%20Fail.pdf. Acesso em 03/11/2020.
- PADULA, Raphael. A geopolítica estadunidense e a Eurásia. IN: FIORI, José Luís (org.) **Sobre a Guerra**. Petrópolis: Editora Vozes, p. 340-370, 2018.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa dos Estados Unidos: Continuidade ou mudança?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.
- POSEN, Adam. The Post-American World Economy: Globalization in the Trump Era. **Foreign Affairs**. March-April, 2018.
- SNIDER, Don M. **The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision**. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, 1995.
- SILOVE, Nina. Beyond the Buzzword: The Three Meanings of "Grand Strategy". **Security Studies**, 27:1, p. 27-5, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09636412.2017.1360073>. Acesso em 19/10/2020.
- UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy of the United States**, 1991. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.
- UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy of the United States**. The White House, 1993. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. The White House, 1994. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. The White House, 1995. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. The White House, 1996. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy For a New Century**. The White House, 1997. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy For a New Century**. The White House, 1998. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy For a New Century**. The White House, 2000. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy For a Global Age**. The White House, 2001. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **The National Security Strategy of the United States of America**. The White House, 2002. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **The National Security Strategy of the United States of America**. The White House, 2006. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy**. The White House, 2010. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy**. The White House, 2015. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy of the United States of America**. The White House, 2017. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

Funções de colaboração exercidas

Italo Barreto Poty:

Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Obtenção de financiamento; Software; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

MINUSTAH: A Aplicação do Smart Power Brasileiro nas Operações de Paz das Nações Unidas

MINUSTAH: The Application of the Brazilian Smart Power in United Nations Peace Operations

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.105925>

Josias Marcos de Resende Silva

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro, Brasil

dojosias@gmail.com  

Resumo

O Brasil vem buscando, desde o início do século XXI, se firmar como um ator de maior peso no cenário internacional. Com esse objetivo, o país aceitou o desafio de liderar militarmente a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). No país caribenho, as forças brasileiras tiveram que lidar com uma Guerra de Quarta Geração (4GW), que é o tipo de conflito mais comum desde o término da Guerra Fria. Para lidar com a 4GW, o Brasil adotou a estratégia do *smart power*, que combina o uso da força e com esforços diplomáticos. Dessa forma, este estudo analisa a aplicação do *smart power* brasileiro na MINUSTAH como um fator decisivo para a resolução do conflito haitiano. Após uma pesquisa bibliográfica e documental, foi possível verificar que o *smart power* brasileiro foi uma estratégia de sucesso no Haiti, lidando de forma efetiva com as ameaças não-estatais, estabilizando o país e reduzindo as mortes de civis decorrentes do conflito a um número bastante reduzido.

Palavras-chave: MINUSTAH; *Smart Power* Brasileiro; Guerra de Quarta Geração;

Abstract

Brazil has been attempting, since the beginning of the XXI century, to play a more relevant role in the international scenario. Based on this goal, the country accepted the challenge to be the military leadership in the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). In the Caribbean country, Brazilian forces had to deal with a Fourth Generation Warfare (4GW), the most common kind of conflict in place since the end of the Cold War. In order to deal with this 4GW, Brazil adopted the smart power strategy, which combines the use of force and diplomatic efforts. Thus, this paper analyses the application of Brazil's smart power in MINUSTAH as a decisive factor for the resolution of the Haitian conflict. After bibliographic and documental research, it was possible to verify that Brazil's smart power was a successful strategy in Haiti, effectively dealing with non-state threats, stabilizing the country, and reducing civilian deaths related to the conflict to a very reduced number.

Keywords: MINUSTAH; Brazil's Smart Power; Fourth Generation Warfare;

Recebido: 30 julho 2020

Aceito: 26 outubro 2020

Este trabalho está inserido no projeto de pesquisa "Mecanismos de Avaliação de Performance e a Contribuição Brasileira para as Operações de Paz no Âmbito das Nações Unidas no Século XXI" Edital - Portaria 236 (31/10/2018) do Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEX).

Conflitos de interesse: O autor não reportou potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

O Brasil é reconhecidamente um país de comportamento pacifista, tendo encerrado suas participações em guerras há cerca setenta e cinco anos, ao término da Segunda Guerra Mundial. Desde então, comprometido com a paz mundial, o país sul-americano contribuiu diversas vezes com tropas em operações internacionais da Organização das Nações Unidas (ONU), tendo liderado contingentes militares no Canal de Suez, nos anos 1950-60, e em Angola, nos anos 1990.

Em 2004, um conflito armado generalizado tomou conta do Haiti, resultando na renúncia e posterior fuga do presidente Jean-Bertrand Aristide do país (ONU, 2020b). Fruto de suas experiências anteriores e tradição em operações de paz, o Brasil recebeu o comando militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), que foi implementada pela ONU para estabilizar o país, apoiar o processo político haitiano e proteger os direitos humanos (ONU, 2004).

Como líder na MINUSTAH, o Brasil deparou-se no Haiti com uma situação diferente das anteriores, uma vez que o ambiente operacional apresentava novos desafios. Nesse sentido, a MINUSTAH encontrou no país caribenho uma guerra de quarta geração (4GW). Diferente das demais gerações, a 4GW traz características que exigem uma completa mudança na compreensão do campo de batalha da atualidade, bem como nos meios para a resolução de conflitos.

A maioria dos conflitos contemporâneos, que podem ser considerados como 4GW, deixou de ocorrer entre Estados nacionais e incorporou uma gama de atores não-estatais, sendo normalmente travados em Estados frágeis (RAMSBOTAM; WOODHOUSE; MIAL, 2011). Dessa forma, enquanto as operações de paz tradicionais do século XX normalmente ocorriam para garantir a implementação de acordos de paz decorrentes de conflitos interestatais, as missões mais recentes têm sido implementadas como uma forma de se estabilizar países devastados por guerras civis (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010). Essa nova conjuntura trouxe um enorme desafio à ONU, uma vez que a maior vítima da 4GW é a população civil.

É nesse contexto de resolução de conflitos de quarta geração que o Brasil emerge, baseado em uma nova postura frente à comunidade internacional no século XXI. Com participação-chave na MINUSTAH, o país sul-americano buscou ser reconhecido como ator internacional que dispõe de Forças Armadas com poder real de dissuasão. Essa combinação estratégica de esforços diplomáticos e força militar, visando maior projeção internacional, é conhecida como *smart power* (MUXAGATO, 2016).

Em 2017, após completar a transição democrática no Haiti com a eleição do presidente Jovenel Moise, a MINUSTAH foi encerrada. Em treze anos de missão, o contingente liderado pelo Brasil reduziu as ameaças não-estatais a níveis consideravelmente baixos, diminuindo a violência contra a população civil e possibilitando o sucesso militar da ONU no país caribenho (SILVA, 2018). Portanto, tendo por base o êxito obtido no contexto da MINUSTAH, a aplicação do *smart power* brasileiro foi um fator decisivo para a resolução do conflito haitiano?

O objetivo deste estudo é examinar a aplicação do *smart power* brasileiro na MINUSTAH como um fator decisivo para a resolução do conflito haitiano. Para isso, o artigo descreve inicialmente a guerra de quarta geração e as características desse novo tipo de conflito, no qual as ameaças não-estatais possuem papel de grande relevância. Em seguida, define o conceito *smart power*, explicando porque o Brasil o adotou em missões de paz do século XXI. Finalmente, essa pesquisa analisa a aplicação prática do *smart power* brasileiro na MINUSTAH, no período compreendido entre 2004 e 2017. Assim, este estudo se faz relevante uma vez que aborda um caso de sucesso na história das operações de paz da ONU, projetando o Brasil como liderança militar capaz de atuar no contexto de um conflito contemporâneo de quarta geração.

Nesta pesquisa utilizou-se a abordagem qualitativa. Por meio da pesquisa qualitativa, foi possível examinar a evolução dos conflitos a partir da idade moderna, chegando-se à atual guerra de quarta geração com suas principais características e ameaças. Essa abordagem permitiu também a compreensão do conceito de *smart power* como uma estratégia necessária neste novo campo de batalha. Além disso, a pesquisa qualitativa possibilitou a análise ampla da

participação brasileira na MINUSTAH, utilizando o *smart power* de forma a obter êxito contra as ameaças não-estatais presentes no conflito haitiano.

A coleta de dados ocorreu por meio da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental. Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica focou em livros de autores clássicos e contemporâneos que abordam o estudo da guerra e a resolução de conflitos; artigos científicos sobre o mesmo tema; e artigos científicos sobre a MINUSTAH e a participação brasileira. De uma forma complementar, a pesquisa documental buscou informações em sítios de internet oficiais da ONU e em sítios de internet de organizações não-governamentais que monitoram conflitos ao redor do mundo, com o objetivo de obter dados numéricos para embasar os resultados obtidos.

Com o intuito de diversificar a pesquisa e obter uma compreensão mais imparcial sobre o assunto, foram utilizadas fontes nos idiomas português, francês, espanhol e inglês. Com relação ao corte temporal, buscou-se delimitar essa pesquisa entre os anos de 2004 e 2017, correspondentes ao período de duração da MINUSTAH.

A teoria das Novas Guerras ou *New Wars* fornece um embasamento teórico para este trabalho. De acordo com Kaldor (2010), os conflitos contemporâneos são caracterizados pelo envolvimento de atores não-estatais, difícil distinção entre guerra (violência política) e crime (violência por interesses particulares), batalhas de baixa intensidade e alto índice de violência contra civis. De fato, destaca-se nos conflitos do século XXI a exagerada violência contra civis. Enquanto nas grandes guerras do século XX as vítimas civis correspondiam a apenas 20% do total, nos conflitos contemporâneos esse percentual chega a incríveis 80% (KALDOR, 1999). Nessa conjuntura, a teoria das Novas Guerras enfatiza que o sucesso na resolução de conflitos depende de uma operação de paz internacional robusta e multidimensional (compreendendo os componentes militar, policial e civil); uma liderança com uma excelente percepção da situação, capaz de identificar o centro de gravidade do conflito; e uma tropa com alto nível de treinamento e moralmente comprometida com os objetivos da missão (KALDOR, 2010).

A Evolução dos Conflitos e a Guerra de Quarta Geração

Em 1991, a Guerra do Golfo selou o fim dos conflitos da era industrial, que caracterizava as guerras de segunda e terceira gerações. Face à desintegração da União Soviética e ao término da Guerra Fria, a atuação dos Estados Unidos da América (EUA) nesse conflito armado demonstrou sua hegemonia militar, afirmando o país como potência virtualmente imbatível nos campos de batalha convencionais e como grande líder mundial (VISACRO, 2018).

No entanto, essa nova ordem mundial capitaneada pelos EUA como potência hegemônica e baseada em valores como paz, segurança, liberdade e Estado de direito, acabou não se concretizando nos anos seguintes (VISACRO, 2018). A violência perene nos conflitos africanos, materializada pela guerra civil da Somália e pelo genocídio em Ruanda nos anos 1990, bem como a ascensão do terrorismo transnacional após os ataques de 11 de setembro de 2001 erodiram a nova ordem mundial criada pelos EUA e contribuíram para uma guinada no caráter da guerra. Nesse sentido, a 4GW passou a ser predominante no século XXI.

Em termos gerais, na guerra de primeira geração (1GW) verificavam-se batalhas de homens emassados em linhas e colunas, com reduzido alcance das armas de fogo. Era a guerra da concentração de massas. Em seguida, a guerra de segunda geração (2GW) substituiu o emprego emassado de homens pelo poder de fogo concentrado. Nesse tipo de combate, fuzis, metralhadoras e o fogo indireto demonstravam toda a evolução de uma guerra que adentrava na era industrial. Finalmente, o advento dos veículos blindados permitiu o desenvolvimento de um conflito com grande mobilidade, caracterizando a guerra de terceira geração (3GW), ou guerra de manobra. Presente nos maiores conflitos convencionais do século XX, essa geração de guerra pode ser exemplificada pela conhecida *blitzkrieg* alemã (PHELAN, 2011).

Khan (2011) também descreve em detalhes as diferentes gerações de guerra que antecederam a 4GW, balizando a transição entre elas com momentos históricos. Segundo o autor, a 1GW teve seu período histórico compreendido entre

1648 (Paz de Vestfália) e 1860, com destaque para as guerras napoleônicas. A 2GW iniciou-se em 1860, já tendo incorporado os aprimoramentos trazidos pela Revolução Industrial, e terminou com a Primeira Guerra Mundial. Em seguida, a 3GW foi dominante entre a Segunda Guerra Mundial e o fim da Guerra Fria. Contudo, o autor afirma que, nos conflitos convencionais contemporâneos, a 3GW ainda é utilizada.

Portanto, o predomínio das guerras de primeira a terceira gerações ocorre no período que se estende de 1648 a 1991, também conhecido como “era Clausewitziana” para alguns autores (GRAY, 2006). A era mencionada remete-se a Clausewitz, renomado estrategista prussiano do século XIX e autor da Teoria da Guerra. Nessa teoria, Clausewitz explica que os conflitos armados ocorrem em função de uma “Trindade Paradoxal”, que em linhas gerais possui como elementos centrais o povo, o governo e as Forças Armadas (CLAUSEWITZ, 1984). Por meio de seu pensamento, Clausewitz influenciou as mais importantes lideranças militares a partir de meados do século XIX, fazendo-se atual até nos dias de hoje.

Nesse sentido, Echevarria (2005) salienta que a trindade clausewitziana continua válida no ambiente dos conflitos contemporâneos. Isso ocorre porque os elementos da trindade podem ser contextualizados também na atualidade. Dessa forma, o povo não seria necessariamente uma população nacional, podendo corresponder a qualquer grupo étnico ou parcela social. Por sua vez, o governo poderia ser compreendido como qualquer ator com uma identificação política, seja um Estado, um clã ou uma tribo. Finalmente, as Forças Armadas seriam, nos dias de hoje, todas as organizações ou grupos armados capazes de utilizar a força para atingir um objetivo. Logo, além de Forças Armadas nacionais, insurgentes, guerrilhas, gangues e outros grupos nefastos poderiam representar esse elemento da Trindade Paradoxal (ECHEVARRIA, 2005).

Protagonista nos conflitos pós-Guerra Fria, a 4GW apresenta características bastante distintas das demais gerações. Phelan (2011) identifica quatro ideias centrais que diferenciam a 4GW. Primeiro, o campo de batalha pode incluir não só as forças militares, mas toda a sociedade inimiga. Por essa razão, as ações militares demandam operações de pequenas frações empregadas de forma descentralizada e com a clara compreensão da intenção do comandante. Uma segunda ideia é a logística menos centralizada, tendo em vista a descentralização das operações. Outra ideia é a ênfase na agilidade e na capacidade de manobra. Assim, a massa perde a importância. Por fim, o objetivo principal passa a ser o colapso interno do inimigo ao invés de sua destruição física.

Simons (2011) complementa as características da 4GW, destacando que nesse tipo de conflito inexistente um campo de batalha definido, sendo muito sutil a separação entre combatentes e não-combatentes. Por esse motivo, a população civil acaba sendo a grande vítima da 4GW. Esse entendimento é importante para compreender que a vitória na 4GW depende, em grande parte, da perda de legitimidade do inimigo frente à população local, o que está condicionado à disseminação de ideias e informações. Logo, é necessário a correta compreensão da cultura, idioma e pensamento desse público, numa verdadeira batalha por corações e mentes.

Por fim, Visacro (2018) consolida os aspectos presentes nos conflitos contemporâneos, em consonância com os principais estudiosos do assunto. Entre esses aspectos se encontram a perda do monopólio estatal sobre a guerra; a mudança de enfoque da vanguarda do exército inimigo para o interior da própria sociedade oponente; os elevados custos para o Estado se contrapor às ameaças assimétricas; o emprego de forças de efetivos bem reduzidos e independentes (células), dotadas do máximo de liberdade de ação e iniciativa; e alvos de alto valor psicológico em detrimento de objetivos físicos. Logo, a 4GW se decide nos níveis operacional, estratégico, mental e moral, sendo que o uso do instrumento militar é igualmente importante antes, durante e após as batalhas.

O Brasil e o Conceito de Smart Power

A complexidade da 4GW exige uma abordagem diferente no que diz respeito à resolução dos conflitos contemporâneos. Fatores como a vasta gama de ameaças não-estatais, campo de batalha indefinido, busca da legitimidade

e a violência contra a população civil exigem uma mudança de atitude por parte de Estados e organizações internacionais como a ONU.

Essa necessidade afetou diretamente a política externa dos EUA na primeira década do século XXI, em especial no governo Barack Obama (2009-2015). Nesse sentido, os norte-americanos decidiram substituir o *hard power* do governo George W. Bush (2001-2008) pelo *smart power*, definido pela então Secretária de Estado Hillary Clinton como “o uso de todas as ferramentas disponíveis – diplomáticas, militares, políticas, legais e culturais – selecionando a ferramenta correta, ou a combinação de ferramentas, de acordo com cada situação” (ZWEIRI, 2010, p. 2).

Nesse contexto, o pensador neoliberalista de relações internacionais que influenciou significativamente a estratégia da administração Obama nos EUA foi Joseph Nye, primeiro a difundir os conceitos de *hard power*, *soft power* e *smart power*. De acordo com o autor, o *hard power* inclui instrumentos tangíveis geralmente associados ao uso da força e dinheiro. Por outro lado, o *soft power* compreende fatores intangíveis associados às instituições, valores, cultura e a legitimidade percebida das políticas. O *smart power*, por sua vez, seria a combinação inteligente de recursos presentes no *hard power* e no *soft power*, aplicado em diferentes contextos (NYE, 2012).

Bertonha (2009) examina as formas de poder descritas por Nye, complementando a definição dos conceitos. Assim, o autor ressalta que o *hard power* seria a capacidade de um país obter seus objetivos por meio da força bruta, da punição e da recompensa. Por isso, os instrumentos principais a serem aplicados seriam a força militar e a pressão econômica. Em oposição, o *soft power* seria a capacidade do país chegar aos seus objetivos através da persuasão e atração cultural, o que constituiria uma influência por meio de compromissos e ideias.

Antes mesmo do fim do governo de George W. Bush, Nossel (2004) defendia que a nova administração dos EUA deveria abandonar a ênfase no *hard power*, que teria caracterizado a era Bush, e iniciar uma nova era, a ser dominada pelo *smart power*. Segundo a autora, essa seria a chave para a recuperação do prestígio e da posição internacional dos Estados Unidos, dilapidados nos oito anos de governo Bush.

Embora seja um tema questionável, Santos e Teixeira (2015) afirmam que Obama negou-se a utilizar estratégias de imposição da democracia ou de troca de regime em Estados nacionais. Essa abordagem ficou explícita no esforço de sua administração para a transferência de responsabilidade aos governos nacionais do Iraque e do Afeganistão, países que estavam sendo ocupados por coalizões lideradas pelos EUA. Dessa maneira, Obama buscou dissociar a segurança nacional do uso da força por meio das intervenções militares coercitivas, aproximando-se da estratégia do *smart power*.

Na busca de um melhor posicionamento no sistema internacional e um ambicioso assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), Muxagato (2016) explica que o Brasil teve que reconsiderar o pacifismo absoluto nas últimas décadas. Nesse contexto, o país sul-americano tem por objetivo converter-se em uma potência militar regional, obtendo assim maior credibilidade internacional, particularmente no que diz respeito à segurança coletiva.

Muxagato (2016) afirma também que o país abandonou a postura puramente pacifista baseada no *soft power* com o propósito de aumentar seu perfil internacional, consolidando sua vontade de participar das tomadas de decisão a nível mundial com maior legitimidade. Nesse processo, o uso do poder coercitivo por meio da força passou a ser considerado como uma possibilidade, dentro de uma concepção de *smart power*.

A Estratégia Nacional de Defesa (END) corrobora a visão de Muxagato, ressaltando que o Exército Brasileiro deve ter a capacidade de projeção de poder por meio de operações de paz (BRASIL, 2008). Nessa mesma direção, a versão atualizada da Política Nacional de Defesa (PND) deixa claro esse interesse do Estado brasileiro, que busca incrementar sua influência nas decisões de questões globais por meio de operações internacionais sob os auspícios do CSNU (BRASIL, 2016). Dessa maneira, seria necessário que a força militar brasileira fosse robusta e convincente nas missões da ONU, projetando-se internacionalmente.

Por fim, é importante salientar que a Resolução 1542 (2004) criou a MINUSTAH sob o capítulo VII da Carta das Nações Unidas, o que permitia o uso da força para o cumprimento do mandato e para a proteção de civis (ONU, 2004).

Assim, a mudança do *soft power* para o *smart power* fez-se necessária como estratégia brasileira, usando a força de forma inteligente para ganhar credibilidade e peso no cenário internacional.

A Aplicação do Smart Power Brasileiro na MINUSTAH

Por décadas, a população haitiana havia sido vítima de grupos criminosos, assassinatos arbitrários e repressão. Isso ocorria porque todos os presidentes que estiveram no poder aliaram-se às milícias locais para dominar o país. Além disso, entre 1991 e 2004, as iniciativas da ONU em termos de operações de paz fracassaram no Haiti, causando grande ceticismo internacional quanto à resolução do conflito haitiano (DORN, 2009).

Nesse intervalo de tempo, as operações de paz da ONU implementadas no país foram a Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH), criada em 1993 e efetivamente desdobrada entre 1995 e 1996; a Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti (UNSMIH), ativa entre 1996 e 1997; a Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti (UNTMIH), com uma duração de três meses no ano de 1997; e a Missão da Polícia das Nações Unidas no Haiti (MIPONUH), a qual funcionou ativamente durante o período de 1997 a 2000 (ONU, 2020a). Apesar de todo o esforço despendido pela Organização das Nações Unidas, o Haiti continuou vivenciando uma situação extremamente caótica e conflituosa, típica da Guerra de Quarta Geração.

Nesse sentido, o ambiente operacional existente no país caribenho mescla fatores como a perda do monopólio estatal da força, o significativo envolvimento de atores não-estatais, a difícil distinção entre combatentes e não-combatentes e o alto índice de violência contra civis. Todos esses fatores, que já existiam durante o período da Guerra Fria, agravaram-se no final dos anos 1980 com a queda do ditador Jean-Claude Duvalier, também conhecido como *Baby Doc*. Nesse contexto, Wilentz (1991) descreve cenas brutais do cotidiano de Porto Príncipe, onde um grande quantidade de corpos era descartada diariamente nas ruas da cidade, bem como soldados cometiam atrocidades contra civis sem nenhuma punição.

Após anos de guerra entre facções paramilitares e criminosas, Lucchi (2010) salienta a situação de calamidade encontrada na capital haitiana no momento do desdobramento da MINUSTAH. Segundo o autor, a violência causada pelas gangues devastou a cidade de Porto Príncipe. Assassinatos, sequestros, detenções extrajudiciais e violência sexual contra mulheres tornaram-se comuns. Entre as vítimas, a mortalidade de jovens do sexo masculino entre 15 e 39 anos atingiu uma taxa alarmante de 1.109 por 100.000 habitantes por ano. Além disso, estima-se que 50% das jovens do sexo feminino que habitavam as favelas haitianas foram vítimas de estupro ou abuso sexual (LUCCHI, 2010).

Nesse período, a figura política mais importante do país foi Jean Bertrand-Aristide, primeiro presidente haitiano eleito democraticamente em 1990. Após haver sofrido um golpe de Estado em 1991, Aristide foi reconduzido à liderança do país pelos Estados Unidos em 1994 (WUCKER, 2004). Entretanto, seu retorno não foi suficiente para diminuir o caos no Haiti. Ao contrário, Aristide passou a contar com um grupo armado de mercenários conhecidos como *chimères* para intimidar e atacar grupos opositores (SMITH-CANOY, 2012).

Em 2004, a deflagração de um novo foco do conflito haitiano resultou em um segundo golpe de Estado contra Aristide. Iniciado em Gonaïves e liderado pelos *chimères*, até então aliados do presidente haitiano, o conflito expandiu-se para todo o país e passou a englobar todos os grupos armados de oposição a Aristide, incluindo a Frente Revolucionária para o Avanço e Progresso do Haiti (FRAPH), antigos membros do Exército Haitiano e ex-integrantes da Polícia Rural. Cercado em Porto Príncipe, a única alternativa deixada para o presidente foi renunciar e fugir do país (SMITH-CANOY, 2012). Imediatamente após a renúncia de Aristide, uma Força Multilateral Interina (MIF), liderada pelos EUA, foi estabelecida no Haiti com um curto mandato de transição para uma nova missão da ONU que seria estabelecida (CANADA, 2018).

Em fevereiro de 2004, como uma resposta ao colapso institucional ocasionado pela renúncia do presidente Aristide e com o objetivo de substituir as forças da MIF presentes no Haiti, o CSNU autorizou a criação da MINUSTAH. A missão foi implementada devido a uma forte pressão dos EUA e da França, que entenderam que a população civil necessitava ser protegida dos conflitos entre os apoiadores do ex-presidente e seus opositores. Dessa forma, a Resolução 1529 (2004) do CSNU determinava que os principais objetivos da MINUSTAH eram proteger os funcionários da ONU e a população civil; monitorar e reestruturar a Polícia Nacional Haitiana; auxiliar na desmobilização, desarmamento e reintegração de milícias armadas; e restaurar e manter o Estado de direito (BRACEY, 2011).

Durante o período em que esteve desdobrada, a MINUSTAH foi alvo de críticas por parte da comunidade internacional da população local. Destacam-se, entre os principais eventos que prejudicaram a imagem dos capacetes azuis no país caribenho, denúncias de abusos sexuais e a contaminação de habitantes locais por uma grave epidemia de cólera proveniente do sudeste asiático (FRANÇOIS, 2013).

No que tange aos crimes sexuais cometidos pelo contingente pertencente à MINUSTAH, Taft-Morales (2013) ressalta a gravidade de dois casos investigados nos anos de 2011 e 2012, os quais afetaram a credibilidade da missão. No primeiro caso, cinco capacetes azuis uruguaios abusaram sexualmente de um jovem haitiano de dezoito anos dentro de uma base da ONU. Como consequência, esses militares foram repatriados pela missão ao seu país, onde enfrentaram as acusações perante a justiça uruguaia. O segundo caso tratou do abuso de um adolescente de quatorze anos de idade por parte de três policiais paquistaneses, os quais foram condenados e sentenciados a um ano de prisão.

A epidemia de cólera, considerada a maior do mundo de acordo com os relatórios epidemiológicos, resultou em violentos protestos da população local contra a MINUSTAH. Devido à infraestrutura sanitária deficitária da base da ONU na cidade de Méyè, a bactéria trazida do sudeste asiático pelos capacetes azuis nepaleses contaminou um afluente do rio Artibonite, o qual constitui uma das poucas fontes de água doce utilizada por milhões de haitianos para hidratação, preparo de alimentos e higiene pessoal. Segundo os dados fornecidos pelo Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), em apenas um mês, quase 10.000 haitianos haviam sido contaminados, sendo que 643 pessoas perderam suas vidas em decorrência da cólera (AGBEDAHIN, 2019).

Por outro lado, a MINUSTAH simbolizou importantes conquistas no contexto das operações de paz. Bracey (2011) ressalta o papel de liderança exercido pelo Brasil à frente de um contingente majoritariamente sul-americano, fato inédito na história das Nações Unidas. No total, o efetivo militar da MINUSTAH chegou a ultrapassar 7.000 capacetes azuis, o que representou um número bastante significativo. O Brasil contribuiu todo o período com o *Force Commander*, comandante militar da missão, além de possuir o maior efetivo de capacetes azuis. A Argentina, o Chile e o Uruguai, importantes atores regionais, também foram relevantes contribuintes de tropas no Haiti. Logo, o autor destaca que o trabalho em conjunto permitiu o desenvolvimento de uma coordenação política e econômica mais próxima entre as nações sul-americanas.

Alsina Jr (2009) reforça o ponto de vista de Bracey, ressaltando a importância da aproximação do Brasil com os demais países sul-americanos. Nesse sentido, ele afirma que tal interação favorece o Complexo de Segurança Regional (CSR) da América do Sul, contribuindo para que o subcontinente continue entre as regiões menos violentas do mundo no que diz respeito a conflitos interestatais. Logo, o desempenho do país em operações de paz leva a uma melhoria da percepção da liderança militar brasileira no âmbito regional por parte dos Estados vizinhos. Visando a uma melhor eficiência dessa cooperação entre os países sul-americanos, o autor sugere também a formação de uma força de pronto emprego regional para atuação seletiva em missões de paz.

Quanto à sua natureza, a missão de paz no Haiti pode ser compreendida como uma operação com um mandato robusto, uma vez que permitia que suas tropas conduzissem ações de enfrentamento contra as ameaças não-estatais para estabilizar o país. Por definição, operações de paz robustas são baseadas no capítulo VII da Carta das Nações Unidas e compreendem o uso da força no nível tático com o consentimento da autoridade anfitriã e/ou das principais partes do conflito. É importante destacar que esse tipo de operação de paz não corresponde a uma missão de imposição da paz, uma

vez que essa última não requer o consentimento das principais partes do conflito, podendo ser realizada de forma coercitiva pelo CSNU. Além disso, a imposição da paz pressupõe o uso da força no nível estratégico, caracterizando uma intervenção militar internacional no país (ONU, 2008).

De uma forma geral, o robustecimento das operações de paz gerou profundas discussões entre os estudiosos sobre os reais benefícios do uso da força no processo de paz, bem como isso poderia afetar a imparcialidade da ONU frente aos diversos conflitos armados, prejudicando o êxito das missões. Para responder a esses questionamentos recorrentes, o Departamento de Operações de Paz (DPO) das Nações Unidas, por meio de sua doutrina Capstone, explica que o sucesso das operações está diretamente relacionado à percepção de legitimidade e credibilidade por parte da população local (ONU, 2008).

Nesse sentido, a legitimidade das operações de paz é obtida por meio da qualidade e da conduta de seus três componentes: militar, policial e civil. Assim, a demonstração de eficiência, competência e integridade impacta diretamente na legitimidade da missão como um todo (ONU, 2008). Por outro lado, a credibilidade de uma operação de paz corresponde à crença, aos olhos da comunidade internacional e da população local, na capacidade da missão cumprir seu mandato. Por essa razão, a neutralização das ameaças existentes torna-se um fator fundamental para o êxito das operações de paz contemporâneas (ONU, 2008).

Ciente de que o sucesso de operações de paz robustas depende de sua capacidade de cumprir o mandato atribuído pelo CSNU, a MINUSTAH não hesitou em fazer o uso da força necessária para proteger a população local contra as ameaças existentes no Haiti. Após haver pacificado as áreas mais violentas, o uso da força declinou, dando espaço à introdução de políticas para a reestruturação econômica e política do país anfitrião. Em 2010, o terremoto que atingiu o país alterou ainda mais o caráter da MINUSTAH, transformando-a em uma missão de apoio à ajuda humanitária (AGUILAR, 2015), na qual as ações não-cinéticas foram majoritárias.

No que diz respeito ao *soft power* brasileiro, Müller e Steinke (2018) afirmam que a sensibilidade cultural foi preponderante na atuação brasileira no âmbito da MINUSTAH. Primeira nação do Sul global a liderar uma operação de paz no Hemisfério Ocidental, o “*Brazilian Way of Peacekeeping*” foi marcado por uma constante interação da tropa com a população local. Com esse intuito, os soldados brasileiros se caracterizaram por buscar contato “olhos nos olhos” com os civis haitianos, bem como priorizaram o patrulhamento a pé ao invés de desfilarem em seus veículos blindados pelas ruas de Porto Príncipe.

Nesse mesmo sentido, Abdenur e Call (2017) definem o *Brazilian Way of Peacekeeping* como a tendência natural de aproximação dos brasileiros com as comunidades locais estrangeiras, bastante perceptível no ambiente das operações de paz. Segundo os autores, após conquistarem a violenta região de *Bel Air*, em 2006, os soldados brasileiros tiraram seus óculos escuros e desceram de seus veículos blindados, buscando caminhar pelas ruas e interagir com a população local. Essa atitude demonstrou um verdadeiro diferencial com relação às demais tropas da ONU, materializando com precisão esse comportamento próprio da tropa brasileira nas operações de paz.

Além disso, o contingente brasileiro fez largo uso de ações cívico-sociais (ACISO), as quais envolvem atividades como a distribuição de itens básicos de sobrevivência, o atendimento médico-odontológico e a disseminação de programas profiláticos. Com o propósito de manter a credibilidade da missão e a boa relação com a população haitiana, as ACISO eram utilizadas nos momentos que antecediam e que sucediam operações militares conduzidas pelos capacetes azuis, amenizando possíveis repercussões negativas (SHOJI, 2015).

Após o terremoto de 2010 que devastou o país e tirou a vida de centenas de milhares de haitianos, o apoio brasileiro à população local ganhou uma proporção ainda maior. Imediatamente após a catástrofe, soldados brasileiros foram empregados no socorro e atendimento às vítimas, na retirada de corpos dos escombros e na limpeza das vias de circulação de Porto Príncipe. A partir de então, o contingente brasileiro passou a ser empregado segundo o binômio ajuda humanitária-segurança, aliviando o sofrimento dos haitianos e auxiliando na reconstrução do país (VIEIRA NETO, 2017).

De uma forma mais ampla, Gomes (2016) argumenta que a própria formação do povo brasileiro, baseada na mistura de três povos diferentes (portugueses, ameríndios e africanos), facilitou sua interação com o povo haitiano. Dessa forma, o brasileiro é percebido como um povo pacífico, de natureza conciliatória e capaz de se integrar bem com populações de outros países. Além disso, no que concerne às operações de paz, a estratégia brasileira baseia-se primordialmente em atividades de cunho econômico e social, enfatizando que a estabilização pelo componente militar corresponde apenas a um passo incompleto na construção da paz duradoura em uma sociedade vulnerável.

No que se refere ao uso da força, pode-se dizer que a MINUSTAH foi a primeira missão da ONU a adaptar-se à nova realidade dos conflitos mundiais, em um contexto de 4GW, ao conduzir operações guiadas por um sistema eficiente de inteligência para derrotar as gangues de Porto Príncipe. Nesse sentido, Ucko e Berdal (2015) afirmam que a missão de paz no Haiti provou que, sob certas circunstâncias e com uma liderança e equipamentos eficientes, é possível conduzir operações coercitivas com efeitos decisivos no nível tático. No caso da MINUSTAH, dois fatores contribuíram sobremaneira para o sucesso do contingente militar: o trabalho da Célula de Inteligência, que possibilitou a identificação e a destruição da estrutura das células das gangues de Porto Príncipe; e o profissionalismo e qualidade das tropas brasileiras na missão, capazes de obter um bom desempenho nas ações de cunho militar e de desenvolver uma parceria produtiva com as equipes policiais haitianas.

No Haiti, os grupos armados mais poderosos encontravam-se em *Cité Soleil*, uma imensa favela de Porto Príncipe. Antes da intervenção brasileira, era possível escutar diariamente centenas de tiros. Cadáveres também eram muito comuns nas ruas da maior favela haitiana. Após fracassos iniciais na tentativa de assegurar a liberdade de movimento, a MINUSTAH resolveu inovar, adaptando-se à 4GW. É importante ressaltar que a mudança de atitude dos capacetes azuis brasileiros ocorreu sob a liderança do general Carlos Aberto dos Santos Cruz. Tendo exercido a função de *Force Commander* da MINUSTAH entre janeiro de 2007 e abril de 2009, Santos Cruz provou ser um comandante capaz de compreender o ambiente operacional da 4GW e o centro de gravidade do conflito haitiano, utilizando estratégias de estabilização modernas e adequadas à realidade do país caribenho. Nesse contexto, a tropa brasileira no Haiti passou a realizar operações militares agressivas e cirúrgicas, conduzidas majoritariamente durante o período noturno. Como resultado, a MINUSTAH conseguiu derrotar as milícias haitianas, tomando o controle de toda a capital e cidades do interior (DORN, 2009).

Nessas operações agressivas e cirúrgicas, Dorn (2009) ressalta que os princípios que guiaram os brasileiros foram o planejamento baseado em inteligência; o uso concentrado da força para se obter uma vantagem psicológica; a utilização do elemento surpresa e táticas diversionárias para criar confusão entre os criminosos armados; grande mobilidade; e o controle de danos colaterais. Durante o ano de 2007, todos os líderes de gangues e milícias haitianas foram capturados em ações bem-sucedidas como a Operação Casa Azul, na qual as tropas da ONU dominaram *Cité Soleil*, e a Operação *Jauru Sudamericana*, na qual a MINUSTAH tomou posse da Base Jamaica na favela de *Boston*. Dessa forma, a tropa liderada pelo Brasil encerrou a “era das gangues” no Haiti.

Um importante parâmetro para ser levado em consideração, e que reflete o impacto da MINUSTAH no Haiti, é a taxa de homicídios no país. Quando a missão da ONU foi implantada, no ano de 2004, o Haiti teve 21,8 homicídios para cada 100.000 habitantes (BANCO MUNDIAL, 2010). Ao término do período de maior confrontação com os grupos armados, em 2007, esse número havia caído drasticamente para 5,1 homicídios a cada 100.000 habitantes, mantendo-se relativamente estável até o terremoto de 2010 (STATISTA, 2020).

Ademais, durante todo o período da MINUSTAH, é possível verificar que a violência praticada por milícias haitianas contra civis diminuiu significativamente. No ano de 2004, 231 civis foram mortos em decorrência da guerra entre os grupos armados haitianos. Em 2005, esse número caiu para apenas 40. Entre 2006 e o 2017, com a prisão das principais lideranças criminosas, não foi registrado nenhum civil fatalmente ferido em decorrência direta da disputa entre grupos armados locais (UCPD, 2020). É importante ressaltar que, a partir do terremoto de 2010, a missão tomou um caráter humanitário, ajudando na reconstrução do país que foi duramente assolado nesse evento catastrófico.

Portanto, o Brasil realizou uma sólida demonstração de seu *smart power* no Haiti ao combinar o uso da força com o esforço diplomático, especialmente por meio de ações assistenciais e humanitárias. Em um contexto de 4GW, o país sul-americano soube utilizar seu poderio militar, junto a parceiros sul-americanos, derrotando as ameaças não-estatais. Simultaneamente, o contingente brasileiro buscou interagir e ganhar a confiança do povo haitiano por meio do *Brazilian Way of Peacekeeping*. Finalmente, na liderança militar da missão, o país dedicou os sete anos que se seguiram ao terremoto prestando assistência à população haitiana e ao país como um todo, encerrando com sucesso a MINUSTAH.

Considerações Finais

Tendo concluído a presente pesquisa, é possível verificar que a aplicação do *smart power* brasileiro foi certamente um fator decisivo para a resolução do conflito haitiano. Em um ambiente complexo, caracterizado por um conflito de quarta geração, o Brasil soube conduzir a MINUSTAH no sentido de derrotar as ameaças não-estatais sem perder a legitimidade. Dessa forma, a MINUSTAH foi capaz de estabilizar o Haiti e encerrar com êxito suas atividades no país.

A teoria das Novas Guerras foi de grande valia neste estudo para compreender a atuação brasileira na MINUSTAH. Para obter sucesso, o contingente liderado pelo Brasil precisou adaptar-se ao conflito de quarta geração, caracterizado por fatores como a presença de ameaças não-estatais, a difícil distinção entre conflito e criminalidade nas favelas haitianas, os embates de baixa intensidade e a alta violência contra civis. Além disso, a MINUSTAH trabalhou sob uma estrutura multidimensional contendo os componentes militar, policial e civil, foi conduzida por líderes dispostos a empregar a força e, mais importante, contou com uma tropa qualificada para o cumprimento da missão.

A compreensão dos conceitos de guerra de quarta geração e de *smart power* foram fundamentais para examinar o papel do Brasil no Haiti. De acordo com a 4GW, para vencer um conflito contemporâneo, é necessário ganhar corações e mentes da população local. Nessa conjuntura, na qual os civis são as maiores vítimas do conflito, o inimigo é derrotado quando ele perde sua legitimidade frente àquela população. Para atingir esse objetivo, o Brasil utilizou-se com habilidade do conceito de *smart power*, combinando a utilização de instrumentos presentes no *hard power*, como o uso incisivo da força, bem como recursos existentes no *soft power*, como ações assistenciais e a ajuda humanitária.

Essa combinação de instrumentos presentes no *smart power* brasileiro também contribuiu para que a MINUSTAH superasse óbices causados por seus próprios integrantes, os quais poderiam ter comprometido o resultado final da missão. Nesse contexto, denúncias de abusos sexuais contra a população local e a propagação de uma grave epidemia de cólera proveniente do Nepal constituíram os principais desafios à credibilidade dos capacetes azuis.

Como resultado, é possível concluir que a MINUSTAH desempenhou seu papel de forma satisfatória, reduzindo a níveis insignificantes o conflito haitiano. Liderada pelo contingente brasileiro, a tropa da ONU compreendeu o ambiente operacional em que se encontrava, conduzindo operações militares agressivas e cirúrgicas, de forma a obter credibilidade e legitimidade em suas ações. O número de vítimas em decorrência do conflito no Haiti caiu drasticamente entre 2004 e 2017, evidenciando o êxito da missão. Assim, pode-se afirmar que a MINUSTAH funcionou como uma oportunidade para que o Brasil flexibilizasse seu pacifismo absoluto e demonstrasse sua capacidade militar baseada no *smart power*, sendo reconhecido como um ator internacional relevante na resolução de conflitos internacionais.

Este estudo não esgota o conhecimento sobre a aplicação do *smart power* brasileiro no contexto de resolução de conflitos de quarta geração. Embora a MINUSTAH tenha se constituído em um caso de sucesso para o Brasil, foi também a única oportunidade recente em que o Brasil claramente fez uso dessa estratégia, aliando a projeção de poder militar brasileiro por meio da utilização força a esforços diplomáticos com foco em ações assistenciais e na ajuda humanitária. Portanto, estudos sobre a estratégia utilizada em futuros desdobramentos militares brasileiros em missões de paz da ONU poderão vir a complementar este artigo.

Referências

- ABDENUR, Adriana; CALL, Charles. A 'Brazilian Way'? Brazil's Approach to Peacebuilding. In: CALL, Charles, DE CONING, Cedric. *Rising Powers and Peacebuilding: Breaking the Mold? Rethinking Peace and Conflict Studies*. Cham: Springer Nature, 2017.
- AGBEDAHIN, K. The Haiti Cholera Outbreak and Peacekeeping Paradoxes. *Peace Review*. v. 31, n. 2, p. 190–198, 2019. DOI 10.1080/10402659.2019.1667568. Disponível em: <https://search.ebscohost.com.ezproxy1.apus.edu/login.aspx?direct=true&AuthType=ip&db=aph&AN=139683223&site=ehost-live&scope=site>. Acesso em: 27 setembro 2020.
- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. Operações de Paz: novos mandatos e suas implicações para os países contribuintes com tropas. *História e Cultura*. v. 4, n. 1, p. 254–276, 2015. Disponível em: Directory of Open Access Journals. Acesso em: 21 abril 2015.
- ALSINA JR, J. O Poder Militar como Instrumento da Política Externa Brasileira Contemporânea. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 52, n. 2, p. 173–191, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0034-73292009000200010&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 18 março 2020.
- BANCO MUNDIAL. **Homicide Rate Dataset**. 2010. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/EXTCPR/Resources/407739-1267651559887/Homicide_Rate_Dataset.pdf. Acesso em: 19 março 2020.
- BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D.; GRIFFIN S. 2010. **Understanding Peacekeeping**. 2 ed. Cambridge: Polity Press, 2010.
- BERTONHA, J. F. Hard, soft ou smart Power? Perspectivas para a nova política externa dos Estados Unidos. **Meridiano 47 - Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais**. v. 1, n. 104, p. 16–18, 2009. Disponível em: <http://search.ebscohost.com.ezproxy1.apus.edu/login.aspx?direct=true&AuthType=ip&db=tsh&AN=40400807&site=ehost-live&scope=site>. Acesso em: 11 março 2020.
- BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2008.
- BRASIL. **Política Nacional de defesa - Estratégia Nacional de Defesa (versão preliminar)**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016.
- BRACEY, Djuan. O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz da ONU: Os Casos do Timor Leste e Haiti. *Contexto Internacional* v. 33, n. 2, p. 315–331, 2011. Disponível em: <http://search.proquest.com/docview/1281851734?accountid=8289>. Acesso em: 21 abril 2015.
- CANADA. Multinational Interim Force. **Department of National Defense**. 2018. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/military-history/history-heritage/past-operations/caribbean/halo-i.html>. Acesso em 28 setembro 2020.
- CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra**. Londres: Oxford University Press, 1984.
- GRAY, Colin. **Strategy and History: essays on theory and practice**. London: Routledge, 2006.
- DORN, A. Walter. Intelligence - led Peacekeeping: The United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), 2006 - 07. *Intelligence & National Security*. v. 24, n. 6, p. 805–835, 2009. Disponível em: International Security & Counter Terrorism Reference Center, EBSCOhost. Acesso: 31 maio 2016.
- ECHEVARRIA, Antulio. Fourth-Generation War and other Myths. **Strategic Studies Institute**. Carlisle: US Army War College, 2005.
- FRANÇOIS, K. La grogne s'amplifie contre la MINUSTAH. *Relations*. n. 768, p. 5–6, 2013. Disponível em: <https://search.ebscohost.com.ezproxy1.apus.edu/login.aspx?direct=true&AuthType=ip&db=aph&AN=91546962&site=ehost-live&scope=site>. Acesso em: 27 setembro 2020.
- GOMES, Maíra. Analysing Interventionism Beyond Conventional Foreign Policy Rationales: the engagement of Brazil in the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). *Cambridge Review of International Affairs*. v. 29, n. 3, p. 852–859, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09557571.2016.1230587>. Acesso em: 14 julho 2020.
- KALDOR, Mary. Inconclusive Wars: Is Clausewitz Still Relevant in These Global Wars? *Global Policy*. v. 1, n. 3, 2010.
- KALDOR, Mary. **New and Old Wars: organized violence in a global era**. Cambridge: Polity Press, 1999.
- KHAN, M. A. The Fourth Generation Warfare. *Defence Journal*. v. 15, n. 5–6, p. 80–81, 2011. Disponível em: <http://search.ebscohost.com.ezproxy2.apus.edu/login.aspx?direct=true&AuthType=ip&db=aph&AN=82507660&site=ehost-live&scope=site>. Acesso em: 11 março 2020.
- LUCCHI, E. Between War and Peace: humanitarian assistance in violent urban settings. *Disasters*. v. 34, n. 4, p. 973–995, 2010. DOI 10.1111/j.1467-7717.2010.01178.x. Disponível em: <https://search.ebscohost.com.ezproxy1.apus.edu/login.aspx?direct=true&AuthType=ip&db=mdc&AN=20561336&site=ehost-live&scope=site>. Acesso em: 27 setembro 2020.

MÜLLER, Frank; STEINKE, Andrea. Criminalising Encounters: MINUSTAH as a laboratory for armed humanitarian pacification. **Global Crime**. v. 19, n. 3-4, p. 228-249, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17440572.2018.1498336>. Acesso: 14 julho 2020.

MUXAGATO, B. El Smart Power y la no Indiferencia como nuevos principios de la política exterior brasileña. **América Latina Hoy**. n. 72, p. 89-101, 2016. Disponível em: <https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/alh20167289101/15137>. Acesso em: 11 março 2020.

NOSSEL, S. Smart Power. **Foreign Affairs**. v. 83, n. 2, p. 131-142, 2004. DOI 10.2307/20033907. Disponível em: <http://search.ebscohost.com.ezproxy1.apus.edu/login.aspx?direct=true&AuthType=ip&db=tsh&AN=12364818&site=ehost-live&scope=site>. Acesso em: 11 março 2020.

NYE, Joseph. **O Futuro do Poder**. São Paulo: Benvirá, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Missão da Polícia das Nações Unidas no Haiti**. 2020a. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/mpionuh.htm>. Acesso em: 8 outubro 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti**. 2020b. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minustah>. Acesso em: 16 março 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Security Council Resolução 1542**. 2004. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CAC%20SRES%201542.pdf>. Acesso em: 16 março 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines**. New York: Department of Peace Operations, 2008.

PHELAN, P. Fourth Generation Warfare and its Challenges for the Military and Society. **Defence Studies**. v. 11, n. 1, p. 96-119, 2011. DOI: 10.1080/14702436.2011.553105. Disponível em: <http://web.b.ebscohost.com.ezproxy2.apus.edu/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=63b7b23f-4ebb-42f3-9fa3-fe75f19b37f7%40sessionmgr101>. Acesso em: 11 março 2020.

RAMSBOTHAM, O.; WOODHOUSE, T.; MIAL, Hugh. **Contemporary Conflict Resolution**. 3 ed. Cambridge: Polity Press, 2011.

SANTOS, M.; TEIXEIRA, U. Interests and Values in Obama's foreign Policy: Leading from Behind? **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 58, n. 2, p. 119-145, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v58n2/0034-7329-rbpi-58-02-00119.pdf>. Acesso em: 20 abril 2020.

SHOJI, Alexandre. Ação Cívico-Social: do mundo para o Brasil e do Brasil para o mundo. **Revista Verde Oliva**. n. 230, dezembro 2015. Brasília: Centro de Comunicação Social do Exército.

SILVA, Josias. Alternative Strategy to the Crisis in the Central African Republic: The Establishment of a Permanent African Peacekeeping Force. **Revista Brasileira de Estudos Africanos**. v. 3, n. 6, p. 9-22, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbea/article/view/86789/52362>. Acesso em: 10 julho 2020.

SIMONS, G. Fourth Generation Warfare and The Clash of Civilizations. **Journal of Islamic Studies**. v. 21, n. 3, p. 391-412, 2010. DOI 10.1093/jis/etq042. Disponível em: <http://search.ebscohost.com.ezproxy2.apus.edu/login.aspx?direct=true&AuthType=ip&db=aph&AN=54294488&site=ehost-live&scope=site>. Acesso em: 11 março 2020.

SMITH-CANNOY, H. Defending Democracy? Assessing the OAS's 2002 Diplomatic Intervention in Haiti. **Civil Wars**. v. 14, n. 3, p. 431-450, 2012. DOI 10.1080/13698249.2012.706953. Disponível em: <https://search.ebscohost.com.ezproxy1.apus.edu/login.aspx?direct=true&AuthType=ip&db=tsh&AN=79988172&site=ehost-live&scope=site>. Acesso em: 27 setembro 2020.

STATISTA. **Homicide Rate in Haiti from 2007 to 2016**. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/1040687/homicide-rate-haiti/>. Acesso em: 19 março 2020.

TAFT-MORALES, M. The United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). **Congressional Research Service: Report**. P. 10-11, 2013. Disponível em: <https://search.ebscohost.com.ezproxy1.apus.edu/login.aspx?direct=true&AuthType=ip&db=tsh&AN=88316246&site=ehost-live&scope=site>. Acesso em: 27 setembro 2020.

UCKO, David; BERDAL, Mats. The Use of Force in Peacekeeping Operations. **The Rusi Journal**. v. 160, n. 1, 2015. Disponível em: <http://www.tandfonline.com.ezproxy2.apus.edu/doi/abs/10.1080/03071847.2015.1016718#.VTbJU-bF-So>. Acesso em: 21 abril 2015.

UPSALLA CONFLICT DATA PROGRAM. **Haiti**. Disponível em: <https://ucdp.uu.se/country/482>. Acesso em 15 março 2020.

VIEIRA NETO, Floriano. Epopeia Militar Brasileira no Haiti. In: HAMANN, Eduarda; TEIXEIRA, Augusto. **A Participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-06-AE-MINUSTAH-PT.pdf>. Acesso em: 15 julho 2020.

VISACRO, Alessandro. **A Guerrana Era da Informação**. São Paulo: Editora Contexto, 2018.

WILENTZ, A. The Oppositionist. **New Republic**. v. 205, n. 18, p. 16–20, 1991. Disponível em: <https://search-ebscohost-com.ezproxy1.apus.edu/login.aspx?direct=true&AuthType=ip&db=aph &AN=12031553&site=ehost-live&scope=site>. Acesso em: 27 setembro 2020.

WUCKER, M. Haiti: So Many Missteps. **World Policy Journal**. v. 21, n. 1, p. 41–49, 2004. DOI 10.1215/07402775-2004-2007. Disponível em: <https://search-ebscohost-com.ezproxy1.apus.edu/login.aspx?direct=true&AuthType=ip&db=tsh&AN=14399250&site=ehost-live&scope=site>. Acesso em: 27 setembro 2020.

ZWEIRI, M.; AWWAD, R. Obama’s “Smart-Power” Strategy, One Year On: The Case of the Middle East. **DOMES: Digest of Middle East Studies**. v. 19, n. 1, p. 1–14, 2010. DOI 10.1111/j.1949-3606.2010.00001.x. Disponível em: <http://search.ebscohost.com.ezproxy1.apus.edu/login.aspx?direct=true&AuthType=ip&db=tsh&AN=64468768&site=ehost-live&scope=site>. Acesso em: 11 março 2020.3

Funções de colaboração exercidas

Josias Marcos de Resende Silva:

Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

“O futuro não pertence aos globalistas”: Donald Trump e a instrumentalização política do nacionalismo.

“The future does not belong to globalists”: Donald Trump and the political instrumentalization of nationalism.

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.106661>

Thiago Godoy Gomes de Oliveira

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, Brasil

thiagogodoy_oliveira@hotmail.com  

Lucas Amaral Batista Leite

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, Brasil

leite.ri@gmail.com  

Resumo

Após a eleição à presidência de Donald Trump em 2016 o debate internacional acerca do nacionalismo ganhou elevada importância. O elemento mais inédito no caso norte-americano corresponde ao fato de o principal agente globalizador, agora, colocar-se contra regimes internacionais dos quais liderou a construção. Este trabalho busca compreender como Trump buscou instrumentalizar e potencializar o sentimento nacionalista no país em seu favor. A pesquisa será realizada a partir da realização de um levantamento bibliográfico de caráter exploratório. Fará uso também da apuração e análise dados de opinião pública coletados por agências especializadas, como o *Pew Research Center* e *Gallup*, além de fontes primárias, como discursos proferidos por Trump. O apuramento dos dados, juntamente com a análise realizada, demonstra que o nacionalismo, historicamente identificado como um termo que carrega um significado negativo desde o pós-Segunda Guerra, ganha espaço na esfera doméstica e na política externa dos Estados Unidos. Nessa dinâmica, Trump busca explorar e potencializar sentimentos nacionalistas nas esferas econômica, cultural e étnica.

Palavras-chave: Nacionalismo; Donald Trump; Política Externa;

Abstract

After the election to the presidency of Donald Trump in 2016, the international debate about nationalism took on a greater importance. The most curious element in the North American case is that the main globalizing agent is now opposing international regimes of which he led the construction. This work seeks to understand how Trump, facing the country's political scenario, sought to instrumentalize and enhance the nationalist sentiment in the country in his favor. The research will be carried out by conducting a bibliographic and exploratory survey. It will use public opinion data collected by specialized agencies, such as *Pew Research Center* and *Gallup*, and primary sources, such as speeches, delivered by Trump. The collection of data, together with the analysis carried out, demonstrate that nationalism, historically identified as a term that carries a negative meaning since the post-World War II, gains more space in the domestic sphere and in the foreign policy of the United States. In this dynamic, Trump seeks to explore and enhance nationalist sentiments in the economic, cultural and ethnic spheres.

Keywords: Nationalism; Donald Trump; Foreign Policy;

Recebido: 20 agosto 2020
Aceito: 15 janeiro 2021

Conflitos de interesse: Os autores não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dela, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

Ao longo da última década um embate entre o “globalismo”¹ e o nacionalismo tomou forma, não somente nos Estados Unidos, mas em diversas nações. Comumente apontado como o marco inicial de um movimento anti-globalista internacional, o referendo pró-*Brexit* em 2016 no Reino Unido não obteve o mesmo efeito de contágio que as eleições presidenciais norte-americanas do mesmo ano, uma vez que, por representar o “líder do mundo livre”, seu grau de influência econômica, política e cultural é maior. Após a eleição de Donald Trump, discursos de teor nacionalista e de protecionismo econômico ganharam maior projeção global. Lideranças como a de Steve Bannon, junto de seu “Movimento”, alcançaram o *mainstream* internacional e influenciaram campanhas eleitorais na Europa e no Brasil – tendo em vista encontros ocorridos com a ala bolsonarista antes e após as eleições de 2018 no Brasil (BULLA; LEOPOLDO, 2019). Após passar o primeiro ano de seu mandato utilizando-se mais do termo “patriotismo”, Trump se autoproclamou como um nacionalista em um comício em Houston, Texas, em outubro de 2018: “Você sabe o que eu sou? Eu sou nacionalista, O.K. Eu sou nacionalista. Nacionalista! Usem essa palavra! Usem essa palavra!” (TRUMP, 2018 apud BAKER, 2018, tradução nossa²).

Este artigo busca compreender como Trump buscou instrumentalizar e potencializar o sentimento nacionalista no país em seu favor. Queremos também demonstrar como esse nacionalismo se manifesta, principalmente, na política externa norte-americana. A pesquisa será realizada a partir da realização de um levantamento bibliográfico e terá caráter exploratório, tendo como recorte temporal a campanha eleitoral de Trump de 2016 até o final de seu mandato. Será feita a apuração e análise dados de opinião pública coletados por agências especializadas, como o *Pew Research Center* e *Gallup*, e de falas e discursos proferidos pelo então presidente dos Estados Unidos. Primeiramente, serão abordados os conceitos de nacionalismo, para que, na segunda parte, possamos analisar a percepção popular acerca desses sentimentos e a forma com que Trump os utiliza na esfera de seu discurso político. Na terceira parte, será analisada a influência do nacionalismo na política externa contemporânea do país, realizando comparativos com os discursos e práticas do presidente. Este trabalho busca contribuir para uma elucidação dos distintos significados acerca do nacionalismo, sua inserção no imaginário coletivo norte-americano e como foi instrumentalizado politicamente pelo presidente. Ao final, será realizada uma breve conclusão acerca dos resultados apresentados e qual a sua significância para a política doméstica e externa dessa nação.

Sobre o nacionalismo

Conceituar o nacionalismo nos Estados Unidos apresenta-se como um desafio metodológico, uma vez que a experiência norte-americana diverge completamente da experiência europeia com o nacionalismo. Nesse sentido, esse trabalho parte das abordagens de Benedict Anderson, Ernest Gellner, Thongchai Winichakul e Eric Hobsbawm, uma vez que suas contribuições para os estudos do nacionalismo nos auxiliam a compreender suas dinâmicas contemporâneas. Na segunda parte serão introduzidas as tipologias de nacionalismo nos Estados Unidos.

Benedict Anderson (2008) classifica o nacionalismo não como uma força negativa ou positiva, mas sim como uma comunidade política imaginada. Logo, elementos de união entre indivíduos correspondem mais a aspectos socioculturais, como uma língua e valores em comum, do que o elo com o território que ocupam. As lápides e mausoléus de soldados desconhecidos exemplificam a conexão proveniente do nacionalismo apontada pelo autor, já que muitas dessas tumbas são preenchidas com restos mortais não identificados de soldados de mesma ou de diferentes nacionalidades ou estão vazias. No entanto, cada nação, com esse ritual cerimonial, clama a nacionalidade do soldado para si e, logo, para sua

¹ Compreendido de forma negativa pela extrema direita como uma ideologia que privilegia fóruns internacionais e instituições multilaterais em detrimento da independência e identidade de Estados-nação (MANNING, 2019).

² You know what I am? I'm a nationalist, O.K.? I'm a nationalist. Nationalist! Use that word! Use that word! (TRUMP, 2018 apud BAKER, 2018).

comunidade. A nação, segundo Anderson, é imaginada justamente pelo fato de a maioria de seus integrantes não se conhecerem, mas ainda existir a partir de um forte senso de fraternidade que precede as características em comum criadas ao longo dos tempos (p. 6-7).

Para Ernest Gellner (2015), a nação não é um fenômeno natural, mas algo necessário para unificar o Estado a uma cultura, sendo sua padronização uma necessidade do nacionalismo. Este surge a partir do reconhecimento de seus membros entre si enquanto compatriotas dotados de direitos e deveres comuns, não de quaisquer características pré-existentes compartilhadas. A nação, dessa forma, seria uma entidade artificialmente fabricada com base no reconhecimento mútuo entre seus membros. Thongchai Winichakul dá continuidade às premissas postuladas por Anderson e Gellner e insere a variável territorial. Para o autor, o nacionalismo depende da natureza finita da demarcação fronteiriça, que delimita o que faz parte da nação e os contornos da identidade nacional. O autor reconhece a importância que o território possui na produção de uma identidade coletiva e da soberania nacional, postulando que o território é uma construção artificial a partir da cartografia e de discursos geográficos (WINICHAKUL, 2015 apud FINKEL, 2016).

Assim como Anderson, Eric Hobsbawm (1991) afirma que qualquer grupo volumoso de indivíduos que tratam a si mesmos como uma nação devem ser reconhecidos como tal. Hobsbawm contribui para os estudos do nacionalismo por pontuar que o reconhecimento de laços, juntamente com uma identidade artificialmente fabricada ao longo do tempo, definem uma nação. Dentro dessa perspectiva, as nações não se consolidam com base em laços pré-existentes entre um grupo, elas são reflexo de determinado contexto social e econômico, modificando-se a partir desse contexto e da homogeneização de práticas. Por sua origem marxista, o autor aponta que o entendimento de uma nação deve se dar de baixo para cima, uma vez que demonstra que a ideologia nacional do *establishment* político (ou da classe dominante) não reflete a ideologia nacional da classe trabalhadora. Hobsbawm aponta que cada grupo e classe possui uma maneira pela qual caracteriza sua identidade nacional, sendo possível que a concepção acerca do que define uma nação mude de maneira gradual ou repentina (p. 159-170).

Por ser um fenômeno que encontra suas origens desde o século XVIII, diferentes tipologias foram empregadas para tentar explicar distintas manifestações do nacionalismo. Tendo como foco deste trabalho a experiência norte-americana, serão elucidados o nacionalismo étnico, cultural, econômico e o cívico, uma vez que são apresentados como os quatro componentes do nacionalismo norte-americano (MOTYL, 2000, p. 17-8). O nacionalismo étnico, segundo o sociólogo Anthony D. Smith, origina-se a partir da

[...]nação como uma comunidade de cultura e história, com um laço de solidariedade que se assemelha ao vínculo familiar. Aqui, um mito de ancestralidade comum substitui a residência em uma pátria histórica como critério de associação nacional; genealogia em vez de território define a nação étnica. Da mesma forma, as culturas vernáculas, notadamente a língua e os costumes, são mais valorizadas do que a igualdade legal e a mobilização popular do que a cidadania. Finalmente, no lugar de uma cultura de massa cívica, os nacionalismos étnicos exaltam a história nativa e uma cultura étnica mais circunscrita (HUTCHINSON; SMITH, 1994, p. 188).

O nacionalismo cultural, apesar de visar a preservação da identidade cultural de uma nação, não se prende a questões ancestrais ou raciais, mas a uma tradição histórico-cultural. Logo, a diversidade racial pode se fazer presente no nacionalismo cultural, tendo como exemplo contemporâneo sua presença no bloco da União Europeia, assim como na formação dos Estados Unidos (NIELSEN, 1999, p. 120-8). Por sua vez, o nacionalismo econômico prima pela defesa dos interesses econômicos de uma nação sob a perspectiva de ganhos absolutos em um jogo de soma-zero³, mesmo que isso signifique prejudicar até mesmo nações aliadas. Em um cenário de interdependência econômica e de fóruns econômicos internacionais, mesmo que em níveis desiguais, as nações presentes acabam obtendo benefícios nessa dinâmica. Frente ao

³ Preceito de uma situação na qual, se uma parte ganha determinada vantagem, a outra deve sofrer uma desvantagem equivalente (COLLINS, 2020).

nacionalismo econômico, a cooperação presente no liberalismo econômico estabelecida desde Bretton Woods⁴ perde importância para nações no qual esse tipo de nacionalismo se faz presente, gerando um cenário de competição e desconfiança (GLADDING, 2018).

Por fim, o nacionalismo cívico, também chamado de liberal, representa uma forma de nacionalismo que não se baseia na valorização da identidade a partir de aspectos culturais ou étnicos, mas sim nas instituições e princípios liberais da nação. A participação é, portanto, voluntária, uma vez que, somente com a internalização desses valores, seria possível tomar parte nela. Assim, diferentemente das outras modalidades, é uma forma de nacionalismo mais inclusivo que valoriza a liberdade, igualdade e os direitos individuais.

No que tange à história dos Estados Unidos, o nacionalismo cívico serviu de fonte de influência para a criação de um sistema representativo no país, uma vez que seus preceitos estão ligados à criação de instituições democráticas fortes (LIEVEN, 2012, p. 15-9). O sentimento de nacionalismo cívico é similar à ideia de patriotismo a partir de elementos como a liberdade, igualdade e justiça. Todavia, a diferença entre os dois conceitos reside na condição na qual o nacionalismo se manifesta: o sentimento de superioridade de uma nação perante outra. Por isso, o nacionalismo cívico alinha-se mais ao sentimento nacional nos Estados Unidos, uma vez que exemplos históricos como o *America is the number one* ou *America First* – que precede a campanha de Trump – denotam a superioridade nacional perante outros Estados (KOSTERMAN; FESCHBACH 1989, p. 271 apud BONIKOWSKI; DiMAGGIO, 2016, p. 4).

Há, contudo, uma certa recusa nacional em aproximar-se de qualquer tipo de nacionalismo, preferindo caracterizar o nacionalismo cívico como patriotismo. Isso se deve a duas razões: o excepcionalismo norte-americano e outros exemplos históricos de nacionalismo (FULLER, 2006, p. 2-4). O excepcionalismo justifica aspirações e manifestações nacionalistas como algo além do nacionalismo, como uma responsabilidade missionária do país com o mundo.

O excepcionalismo conota, portanto, um elemento de superioridade, uma qualidade intangível, mas claramente reconhecível, que podemos identificar em gênios e outras pessoas de extraordinário talento no nível individual, por exemplo, e que está enraizada no que às vezes é chamado de "gênio". "da organização política da América no nível coletivo (McCARTNEY, 2004, p. 403, tradução nossa⁵).

Por outro lado, as experiências históricas do país com o nacionalismo manifestaram-se no antagonismo com aspirações nacionais de colonizadores europeus, movimentos nacionais separatistas e racistas no período da Guerra Civil – os Confederados – e a ascensão do nazifascismo na Europa. Pela percepção negativa acerca do que é o sentimento nacionalista, devida em grande parte pelos movimentos nazifascistas no início do século XX, o nacionalismo, mesmo que presente ao longo da história do país no excepcionalismo norte-americano, não está inserido explicitamente no imaginário coletivo dos Estados Unidos como, por exemplo, o conceito de patriotismo (BONIKOWSKI; DiMAGGIO, 2016, p. 2-3).

O nacionalismo na esfera doméstica

No período de campanha à presidência, entre junho de 2015 e novembro de 2016, Trump realizou um total de 323 comícios pelo país, com presença estimada de 1,4 milhões de apoiadores. Mesmo após eleito, entre dezembro de 2016 e dezembro de 2019, Trump ainda realizou 79 comícios no país, sendo 8 em 2016 (os chamados victory rallies), 10 em 2017 (post-inauguration rallies), 40 em 2018 (midterm rallies) e 21 em 2019 (sendo seis do período de pré-campanha à reeleição e quinze no período das primárias). Diferentemente de seus antecessores, os comícios de Trump são realizados não

⁴ Sistema monetário internacional organizado por delegados de 44 nações em Bretton Woods, New Hampshire, em julho de 1944. Foi acordada a criação do Fundo Monetário Internacional, que veio a se tornar o Banco Mundial. O sistema de conversibilidade da moeda que emergiu de Bretton Woods durou até 1971 (FEDERAL RESERVE HISTORY, 2013).

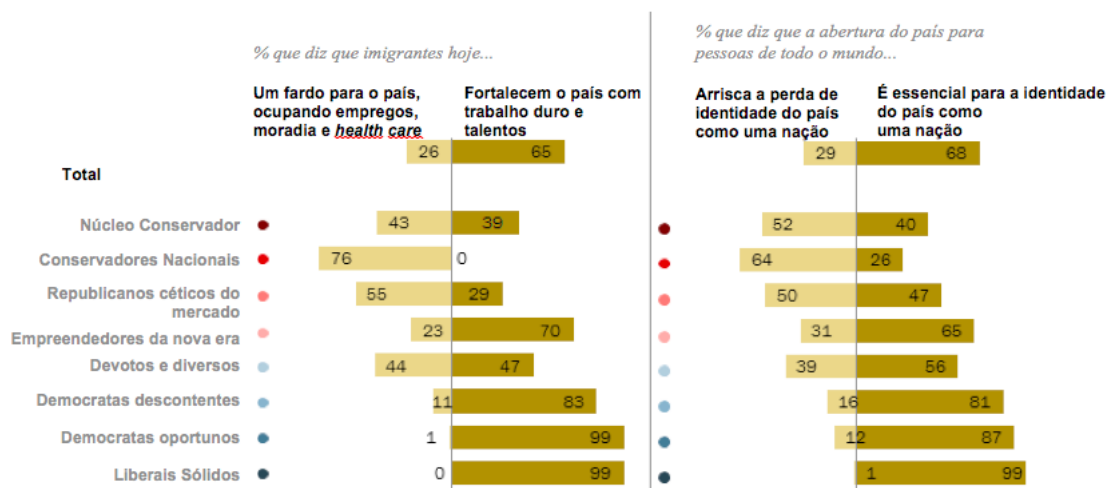
⁵ Exceptionalism, therefore, connotes an element of superiority, an intangible but clearly recognizable quality that we can identify in geniuses and other people of extraordinary talent on the individual level, for example, and that is rooted in what is sometimes referred to as the "genius" of America's political organization at the collective level (McCARTNEY, 2004, p. 403).

somente com a finalidade eleitoral-partidária ou de mobilização popular para uma política pública, mas também como uma forma de manter um contato contínuo com seu eleitorado pela esfera discursiva (BENDER, 2019).

A escolha em optarmos pelos comícios em detrimento de outras fontes de contato direto com o público, como o Twitter, justifica-se pelo fato de os comícios contínuos, além de serem inusitados, limitam o público quase que exclusivamente a apoiadores do presidente, sendo uma esfera na qual Trump dialoga e recebe um feedback imediato de seus próprios eleitores, apresentando-se como uma possibilidade de análise viável no que tange a identificação da instrumentalização do nacionalismo no país. Paralelamente, os pronunciamentos de Trump serão complementados com as percepções populares acerca de temas como o multiculturalismo, imigração, identidade nacional, relações raciais, dentre outros.

A Figura 1 elucida as percepções divididas dentro da sociedade norte-americana acerca do multiculturalismo. Apesar de haver uma visão majoritariamente positiva em relação ao papel de imigrantes no país e na construção da identidade norte-americana, mais da metade da parcela próxima de um espectro mais conservador observa imigrantes como ameaça à identidade nacional e como peso econômico, ao passo que, na parcela mais liberal, mais de metade observa a imigração de forma extremamente positiva. Ao abordar a questão do islamismo, 49% não consideram como sendo uma ameaça à segurança nacional, ao passo que 43% o fazem – sendo que desses, 79% do núcleo mais conservador do país reconhecem como uma grave ameaça (PEW RESEARCH CENTER, 2017b).

Imagem 1: Visões por inclinação ideológica acerca de imigrantes



Fonte: Adaptado pelos autores, com base em Pew Research Center (2017a).

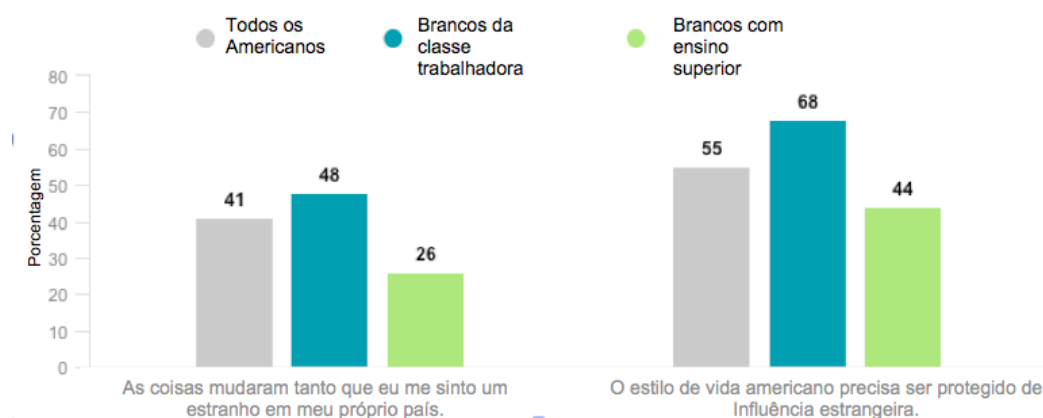
Nesse quesito Trump promove o reforço da imagem do imigrante como uma ameaça à segurança nacional do país, já que em comícios realizados entre fevereiro de 2017 e agosto de 2019, utilizou 219 vezes o termo “estrangeiro não naturalizado”, 189 vezes “criminoso”, 43 vezes que deveriam “dar o fora do país”, 34 vezes “animal”, 32 vezes “matador”, 31 vezes “predador” e 19 vezes relacionou imigrantes a “invasores” (BUCHHOLZ, 2019). Além disso, o combate violento ao imigrante é naturalizado de forma descontraída em seus comícios. Durante um comício realizado em 8 de maio de 2019 na região de Panhandle no estado da Flórida, enquanto falava sobre a necessidade de impedir que imigrantes hispânicos pudessem comprar armas no país, Trump foi interrompido pelo grito de um apoiador pedindo que atirassem nos imigrantes na fronteira. O comentário, seguido de uma risada de Trump e da plateia, foi respondido com um sorriso: “Só no Panhandle você pode se safar com essa afirmação... Apenas no Panhandle!” (TRUMP, 2019 apud DIAMOND, 2019, tradução nossa⁶).

⁶ That's only in the Panhandle you can get away with that statement... Only in the Panhandle! (TRUMP, 2019 apud DIAMOND, 2019).

Sentimentos nacionalistas originam-se de forma orgânica e não necessitam de uma organização ou liderança clara, mas, conseqüentemente, acabam gerando ou legitimando novas lideranças. Essas novas lideranças, dependendo do grau de radicalismo do nacionalismo em curso, podem realçar a valorização de tendências mais autoritárias. Segundo o Public Religion Research Institute (PRRI), há uma percepção na população de que, uma vez que o país aparentemente saiu dos eixos, é necessário um líder que quebre algumas regras para consertar a atual situação. No que tange à classe branca trabalhadora e branca com ensino superior, 60% e 32% aprovam, respectivamente, a percepção descrita acima. Mesmo com uma rejeição considerável da parcela branca com ensino superior (67%), há uma divisão quando abordada a população como um todo: 49% e 50% da população total concordam e discordam da afirmação, respectivamente. Logo, um flerte nacional com o autoritarismo destoa dos princípios patriotas de valorização das instituições e da liberdade, e demonstra uma perda de força da tradição do nacionalismo cívico (COX et al, 2017). Outro aspecto que evidencia tendências do nacionalismo cultural e étnico nos Estados Unidos estão presentes na Figura 2.

Em relação a essa “assertividade” esperada de um líder, Trump busca deslegitimar instituições democráticas no país, como nas ocasiões em que afirmou que não aceitaria resultados eleitorais desfavoráveis – o que veio a acontecer em 2020 – e que há um governo paralelo que busca minar a democracia, como disse em um comício no dia 6 de setembro de 2018 em Billings, Montana: “operadores não eleitos de um estado profundo que desafiam os eleitores para promoverem suas próprias agendas secretas são verdadeiramente uma ameaça à democracia” (TRUMP, 2019 apud WOLF, 2019, tradução nossa⁷). Além de atacar e deslegitimar opositores políticos, classificando os democratas como “o partido do crime” em um comício em Rochester, Minnesota (TRUMP, 2018 apud LAMBERT, 2018) e constantemente utilizando o termo “Hillary desonesta⁸” para se referir à sua oponente democrata à presidência em 2016, estimulando os cantos de “prenda ela!” de seus apoiadores, como ocorreu em um comício em Cincinnati, Ohio (TRUMP, 2016 apud FRAZIN, 2019).

Imagem 2: Expressão de protecionismo cultural nos Estados Unidos



Fonte: Adaptado pelos autores, com base em Cox et al (2017).

Apesar de os números serem mais expressivos em relação à parcela branca com menos escolaridade, no quadro geral da população norte-americana quase metade dos norte-americanos sentem-se “estranhos” na própria nação e mais da metade acha que o *american way of life* deve ser livre de influências externas. Somado à questão de protecionismo cultural⁹, 70% da população crê que falar o idioma local é um elemento crucial para ser um verdadeiro americano (PEW RESEARCH CENTER, 2017b), contudo, pouco mais da metade dos imigrantes (52,2%) possuem proficiência no inglês. Todavia, fatores religiosos são pouco significativos para a população total, justamente por apenas 32% julgarem ser

⁷ Unelected deep state operatives who defy the voters to push their own secret agendas are truly a threat to democracy (TRUMP, 2018 apud WOLF, 2019).

⁸ Crooked Hillary.

⁹ Entendido como o impulso de um grupo em preservar aspectos de sua cultura frente uma força externa ou doméstica que ameaça a condição de existência de sua cultura (BURRI, 2012, p. 182-3).

adeptos de religião cristã como elemento principal para ser um verdadeiro americano (PEW RESEARCH CENTER, 2019b), o que realça mais aspectos culturais do que religiosos.

Frente às mudanças demográficas em curso e temas específicos em relação à identidade do país, com base na inclinação partidária¹⁰, duas conclusões decorrem: há uma clara ansiedade de uma considerável parcela da população frente essas mudanças, uma vez que 58% apontam as relações raciais no país como ruins após a eleição de Trump (PEW RESEARCH CENTER, 2019b), além de um medo expressivo em relação a preservação de sua identidade, já que mais da metade de brancos, negros, latinos e asiáticos acreditam que existe uma discriminação contra seu grupo atualmente (HARVARD T. H. CHAN SCHOOL OF PUBLIC HEALTH; NPR, 2018, p. 4).

Trump busca explorar a questão identitária acerca de quem são os “reais americanos” no país, alienando opositores políticos como traidores dessa identidade ao mesmo tempo em que reforça, mesmo que de forma implícita, uma identidade majoritariamente branca. Em um comício em Minnesota em setembro de 2020, o presidente classificou a congressista democrata somali-americana, Ilhan Omar, como corrupta e desonesta, deixando claro que, mesmo servindo ao corpo político do país, ela não poderia tecer críticas à presidência “Então ela nos diz como administrar nosso país, você acredita? Como diabos Minnesota a elegeu? O que diabos há de errado com vocês? O que diabos aconteceu?” (TRUMP, 2020 apud LEVIN, 2020, tradução nossa¹¹). Nesse sentido, Trump concentra a identidade nacional em aspectos culturais e étnicos, distanciando o sentimento nacional de um nacionalismo cívico.

Nacionalismo e a política externa

Para que possamos explorar a política externa sob essa perspectiva é necessário resgatarmos o conceito do excepcionalismo norte. Outrossim, o nacionalismo em política externa dos Estados Unidos se materializa por meio de dois elementos: a religião civil americana, ou american civil religion, e o iluminismo. O primeiro permite que os americanos expressem seus sentimentos patrióticos em linguagem religiosa e vice-versa, imaginando que existe uma consistência fundamental entre suas preferências políticas e os imperativos teológicos de sua fé. Nesse sentido, implementam uma aura de aprovação e de providência divina em ações de política externa, sempre evocando uma confiança inabalável e um destino nacional providencial. Já seu caráter iluminista corresponde a uma aplicação dos conceitos europeus à nova experiência americana. Sendo os Estados Unidos uma tábula rasa, seria possível dar início ao “novo começo” proposto pela corrente iluminista europeia, propagando a liberdade individual e o progresso através da razão. A América seria a chance de um novo início livre das amarras europeias, sendo o ponto de partida para a proliferação da liberdade a partir do experimento norte-americano – que contribuiu para o caráter missionário do excepcionalismo (McCARTNEY, 2004, p. 404-6).

Com uma presença notória na formação histórica dos Estados Unidos, aspectos nacionalistas também sempre estiveram presentes na política externa do país. Colin Dueck (2019) aponta que o nacionalismo conservador é uma tradição forte na história da política exterior, sendo o Farewell Address de George Washington uma das principais evidências. No que tange à política externa, o documento de Washington aponta que o país deveria evitar alianças permanentes, preservando a capacidade de liberdade de ação, ou freedom of action. Esse elemento viria a se tornar um comportamento marcante na política externa até as duas grandes guerras mundiais no início do século XX, que resultaram na reformulação dessas diretrizes nas presidências de Woodrow Wilson e Franklin Roosevelt. Mesmo com uma participação mais ativa dos Estados Unidos no cenário internacional, o aspecto de freedom of action ainda continuou presente em diversos presidentes do Grand Old Party – como é chamado o Partido Republicano.

¹⁰ Com 84% dos democratas observando a imigração como um aspecto positivo, ao passo que 42% dos republicanos como algo negativo (PEW RESEARCH CENTER, 2017c)

¹¹ Then she tells us how to run our country, can you believe it? How the hell did Minnesota elect her? What the hell is wrong with you people? What the hell happened? (TRUMP, 2020, apud LEVIN, 2020).

Dessa forma, Dueck (2019) aponta que a atual política externa de Donald Trump não está, de certa maneira, destruindo tradições, mas sim restaurando com mais força uma tradição histórica. Nosso objetivo é identificar como a retomada dessa tradição se materializa em ações de política externa durante o governo de Donald Trump. Para tanto, será realizada uma exposição acerca da percepção popular em relação a temas de política exterior para que, posteriormente, seja realizada uma comparação com os discursos e ações empíricas tomadas pela administração Trump.

Um levantamento de maio de 2016 feito pelo Pew Research Center apontou que 46% dos entrevistados (sendo 76% republicanos e 26% democratas) concordam que o país é menos importante e poderoso do que há dez anos. Quando perguntados se o país é menos respeitado internacionalmente, 61% (sendo 71% republicanos e 59% democratas) deram uma resposta afirmativa (DOHERTY, 2016). Em outro levantamento realizado antes da posse de Trump, buscou-se mapear as principais ameaças exteriores de acordo com a sociedade norte-americana: para os republicanos, o ISIS (86% do total e 89% dos mais conservadores), o programa nuclear norte-coreano (66% do total e 67% dos mais conservadores), maior número de refugiados deixando o Iraque e a Síria (63% do total e 70% dos mais conservadores) e o poder da China (58% do total e 59% dos mais conservadores) representaram maiores ameaças para esse grupo do que para democratas. Nesse mesmo período, somente 41% dos republicanos consideravam a Rússia como uma séria ameaça, ao passo que 67% dos democratas a consideravam. Todavia, ambos possuem uma visão não favorável à figura do presidente russo, Vladimir Putin (PEW RESEARCH CENTER, 2017d).

Mais de um ano depois, outro levantamento do Pew Research, representado na Figura 4, traz uma atualização mais completa dessas tendências após a posse de Donald Trump. Dentre os entrevistados republicanos ou simpatizantes, as afirmações que pontuam mais que a parcela democrata correspondem a questões intimamente ligadas a aspectos nacionalistas: tomar medidas para proteger os EUA do terrorismo (84%), proteger os empregos de trabalhadores americanos (81%), manter a vantagem militar dos EUA sobre todas as outras nações (70%) e reduzir a imigração ilegal para os EUA (68%). Apesar de a primeira e a terceira afirmação corresponderem ao âmbito da segurança militar e estratégica, questões mais relacionadas ao protecionismo econômico no âmbito étnico e cultural se destacam nas outras duas afirmações.

Questões relacionadas ao fortalecimento militar e a promoção dos interesses econômicos dos Estados Unidos se destacam nas preferências republicanas, apontando para um protagonismo internacional da nação. Entretanto, esse protagonismo visa mais a manutenção do slogan *America first* do que de fato uma liderança ativa dos EUA. Há uma baixa adesão republicana quando analisadas questões relacionadas à promoção de valores (11%), promover e defender direitos humanos (20%) e auxiliar na melhoria do padrão de vida em outros países (12%). Desde 2013, vem havendo uma queda constante nos três tópicos, sendo que o último apresentou a menor porcentagem desde a década de noventa (PEW RESEARCH CENTER, 2018).

Somada à vontade de ter menores responsabilidades, a redução do déficit comercial com outros países, antes uma questão de baixa prioridade, representou para 54% dos republicanos um aspecto importante no último ano, estando este em crescimento constante desde 1997. Além disso, ao mesmo tempo em que 56% dos republicanos concordam que outras nações assumam os custos na manutenção da ordem mundial, 51% e 54% dos republicanos entrevistados defendem que os EUA devem, respectivamente, promover negócios e interesses nacionais afora e diminuir o déficit comercial com outros países. Em 1997 esses dois últimos aspectos representavam, respectivamente, 23% e 44% do total. Logo, há uma priorização do fortalecimento econômico e militar nacional com o intuito de resguardar os Estados Unidos de responsabilidades que não afetem seus nacionais (PEW RESEARCH CENTER, 2018).

Antes de adentrarmos os aspectos práticos devemos priorizar o âmbito discursivo da administração Trump, buscando compreender se suas falas correspondem aos anseios populares e, posteriormente, se estão em sintonia com suas práticas governamentais. Dessa maneira, em matéria de política externa, o discurso do *State of The Union* apresenta-se como uma métrica mais adequada acerca do caráter discursivo de uma administração, uma vez que, desde 1913, condensa

as prioridades que um presidente visa comunicar à população e, especialmente, ao congresso no decorrer de um ano. Todavia, como não há a realização de um State of The Union no primeiro ano de cada mandato, também será utilizado o primeiro discurso presidencial realizado para os congressistas em 28 de fevereiro de 2017. Comparado às administrações anteriores, Donald Trump foi um dos presidentes que menos fez menções às palavras “o mundo, o globo e nações” desde a década de 1990 (PETULLA, 2018):

Defendemos as fronteiras de outras nações, deixando nossas próprias fronteiras abertas para qualquer pessoa atravessar e para que as drogas entrem em uma taxa agora sem precedentes. E gastamos trilhões e trilhões de dólares no exterior, enquanto nossa infraestrutura em casa desmoronou muito [...]. No momento, as empresas americanas são tributadas com uma das taxas mais altas do mundo. [...] Meu trabalho não é representar o mundo. Meu trabalho é representar os Estados Unidos da América (TRUMP, 2017, tradução nossa¹²).

Trump demonstra que os Estados Unidos ainda representam a hegemonia internacional, mas que está disposto a fazer com que outras nações também paguem pela sua parte na manutenção da ordem global (PETULLA, 2019) – estando em acordo com 56% da parcela republicana no mesmo tópico. Além disso, utilizou *great* mais vezes do que qualquer presidente no final do último século e atualmente – somente perdendo para Reagan e, posteriormente, Nixon –, sendo uma alusão à grandeza histórica da nação e de seu povo. Todavia é o presidente que menos fez uso das palavras “terrorismo e segurança” em seus discursos, indo contra a grande importância desse tópico para a população norte-americana – uma vez que 72% e 84% da população total e dos republicanos, respectivamente, consideram proteger os EUA contra o terrorismo como a maior prioridade da política externa.

No que tange “imigração e imigrantes”, Trump, desde Woodrow Wilson em 1913, foi o presidente que, proporcionalmente, mais utilizou essas palavras em seus três pronunciamentos. Diferentemente de outros presidentes, o uso dessas palavras nos últimos três anos está mais associado aos custos econômicos, a segurança nacional e a proteção de empregos perante a imigração. Assim, transmite a ideia de que o sistema migratório nos EUA está ultrapassado e pouco meritocrático. Trump também foi o presidente que mais utilizou as palavras “muro” e “muros”, as associando à necessidade de proteção nacional na fronteira com o México, atendendo aos anseios de 68% e 41% dos eleitores republicanos a favor da redução da imigração ilegal e legal, respectivamente (PETULLA, 2019).

Em meio a alta importância dada à proteção de empregos do povo americano – segunda prioridade de política externa para a população –, Trump, curiosamente, é um dos presidentes que menos utilizou as palavras “emprego, a economia e trabalhos” em seus discursos. Diferentemente de outras instâncias há uma visão mais positiva acerca dos índices de emprego, mas, ao mesmo tempo, há associações feitas com empregos perdidos por conta da imigração ilegal. Em relação à infraestrutura nacional, Trump discorre sobre um cenário pouco positivo, abordando uma infraestrutura nacional em frangalhos cujos recursos seriam direcionados para outras nações. Destarte, mesmo sendo o presidente que mais aborda esse tema desde Wilson, Donald Trump ainda cita poucas vezes a questão da infraestrutura nacional em comparação à demanda popular sobre essa questão (PETULLA, 2019). Apresentados os aspectos subjetivos da administração Trump, podemos discorrer acerca das mudanças práticas em sua política externa.

Historicamente, os Estados Unidos sempre tiveram uma política migratória complexa. Ronald Reagan, ao mesmo tempo em que negava asilo político para imigrantes, assinou o Immigration Reform and Control Act (IRCA) em 1986, que garantia anistia para mais de três milhões de imigrantes sem documentos que já viviam no país. Uma maior militarização da fronteira norte-americana deu-se início na administração de Bill Clinton, com a Operation Gatekeeper que dificultava o acesso pela fronteira com cercas triplas e a utilização de alta tecnologia infravermelha com sensores de calor corporal.

¹² We've defended the borders of other nations while leaving our own borders wide open for anyone to cross and for drugs to pour in at a now unprecedented rate. And we've spent trillions and trillions of dollars overseas, while our infrastructure at home has so badly crumbled. [...] Right now, American companies are taxed at one of the highest rates anywhere in the world. [...] My job is not to represent the world. My job is to represent the United States of America (TRUMP, 2017).

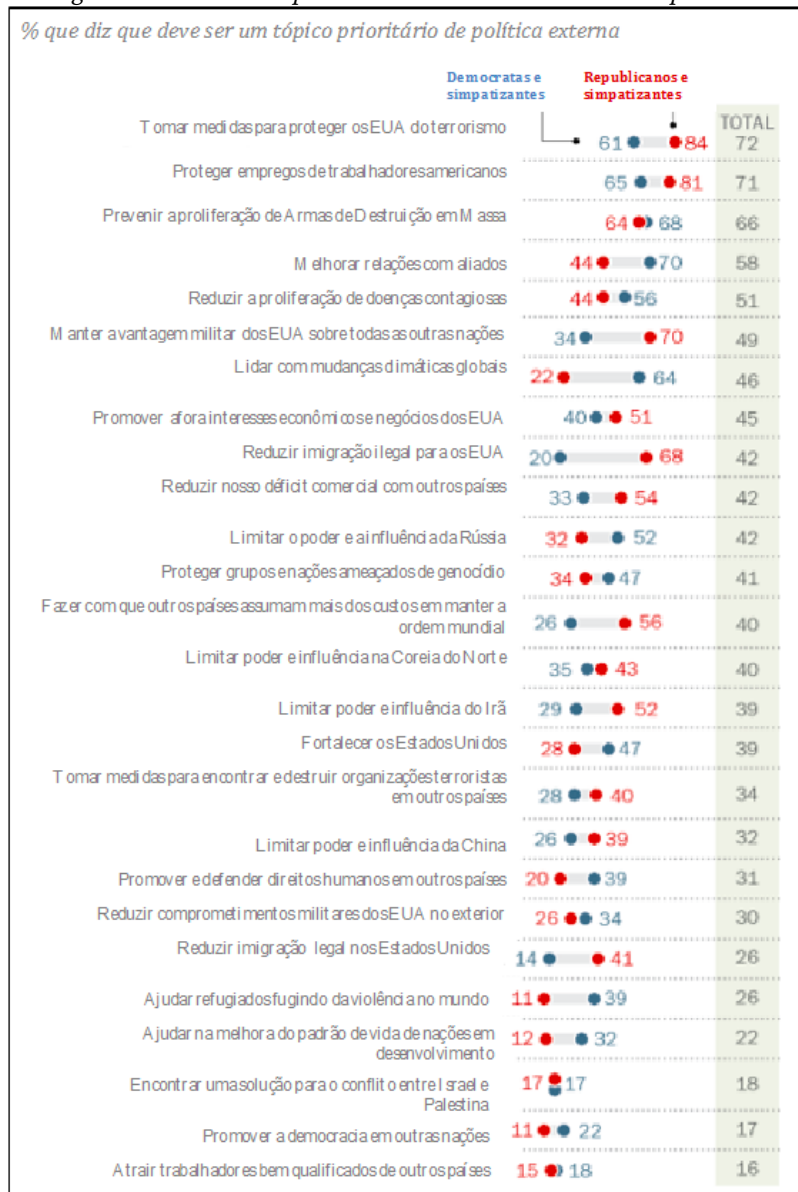
Logo, as duas administrações seguintes deram continuidade ao mesmo movimento. Na administração Bush criou-se o Immigration and Customs Enforcement em 2003, responsável por evitar crimes nas fronteiras, e teve, em 2006, a aprovação do Fence Act, que apontava para a criação de uma extensa cerca ao longo da fronteira ao sul do país. Apesar do Fence Act não ter sido financiado, contou com o apoio do então senador, Barack Obama (HING, 2019 apud PUBLIC RADIO INTERNATIONAL, 2019).

Enquanto presidente, Obama registrou recordes históricos nos números de deportações de imigrantes, contabilizando mais de 1 milhão de deportações em comparação com seu antecessor, que totalizaram 3.066.457 deportações em oito anos, além de dar início ao processo de detenção de famílias de imigrantes na fronteira. Até o momento, mesmo se observarmos os números de deportações por ano, Obama ainda detém o recorde de 383.307, seguido por Trump com 275.725 por ano (NOWRASTEH, 2019).

Apesar de seu discurso agressivo, as políticas migratórias recentes encontram respaldo em uma base criada e fortificada ao longo de mais de duas décadas. No âmbito da imigração legal, há a tentativa de implementar diretrizes que limitem a concessão de green cards, priorizando uma parcela de imigrantes em melhor situação econômica, fluentes em inglês e bem qualificados, que reduziria de 1 milhão para 638 mil o número de green cards concedidos por ano e limitaria a residência permanente para 50 mil refugiados por ano. Dentre medidas tomadas para limitar a possibilidade de imigração, vale destacar também o travel ban de 2017, que impossibilitou a entrada de imigrantes, refugiados, turistas ou trabalhadores vindos do Chade, Iêmen, Síria, Irã, Líbia, Venezuela, Coreia do Norte e da Somália. Além disso, houve a tentativa de eliminar o DACA, a solicitação de redução de fundos federais para as cidades santuários (que não cooperam com as políticas migratórias federais), o corte no número de agentes governamentais que conduzem entrevistas de apuramento no exterior e a intensificação do processo de triagem para refugiados, duplicando o número de indivíduos caracterizados como “alto risco” e estendendo ainda mais o processo de triagem (AMADEO, 2017).

Até o momento, o número de refugiados reassentados no país caiu de 97 mil para 28 mil (PEW RESEARCH CENTER, 2017e) e, posteriormente, para 22 mil em 2018; e o número de imigrantes muçulmanos caiu de 38 mil para 22 mil entre 2016 e 2017. Mesmo não sendo um *deporter in chief* como Obama foi, a atual administração despande claros esforços na redução de imigrantes legais e ilegais no país, mesmo que isso afete negativamente a composição da força de trabalho norte-americana (AMADEO, 2014).

No que tange à política comercial, há uma clara tentativa de corresponder às expectativas protecionistas da população do país. A saída do Tratado Trans Pacífico sob o pretexto de privilegiar a reativação da indústria nacional representa bem a migração para uma participação mais protecionista no comércio exterior. O atual impasse comercial com a China, o fim do NAFTA e a pendência da aprovação do USMCA – apresentado como um novo acordo que privilegiará a indústria automotiva nacional – também são justificados pela mesma motivação. Todavia, estudos demonstram que, mesmo aparentando protegerem a economia, a indústria e o trabalhador nacional, essas medidas podem acarretar, a longo prazo, em uma desaceleração da economia. Há desincentivo para empresas estrangeiras e dificuldade de reestruturação da produção industrial no país e no repasse de custos para o consumidor norte-americano, já que no caso da guerra comercial há uma elevação dos preços de importados (LOBOSCO, 2019; UNCTAD, 2019).

Imagem 3: Prioridades na política externa entre Democratas e Republicanos.

Fonte: Adaptado pelos autores, com base em Pew Research Center (2018).

O multilateralismo também se apresenta como uma distinção notória de Trump perante seus antecessores. A saída dos Estados Unidos da UNESCO e do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas correspondem às expectativas republicanas e conservadoras de não priorizar a promoção de direitos humanos em outras nações. Todavia, a saída de ambos os órgãos possui um denominador em comum: Israel. No âmbito da UNESCO, curiosamente, não é a primeira vez que os EUA deixam o órgão. Em 1984, durante o governo Reagan, a saída justificou-se pela adesão volumosa de novos membros, fazendo com que a influência norte-americana fosse perdida e que novas prioridades fossem criadas, distanciando-se dos objetivos de nações mais desenvolvidas e tornando a permanência na organização um estorvo (WAXMAN, 2017).

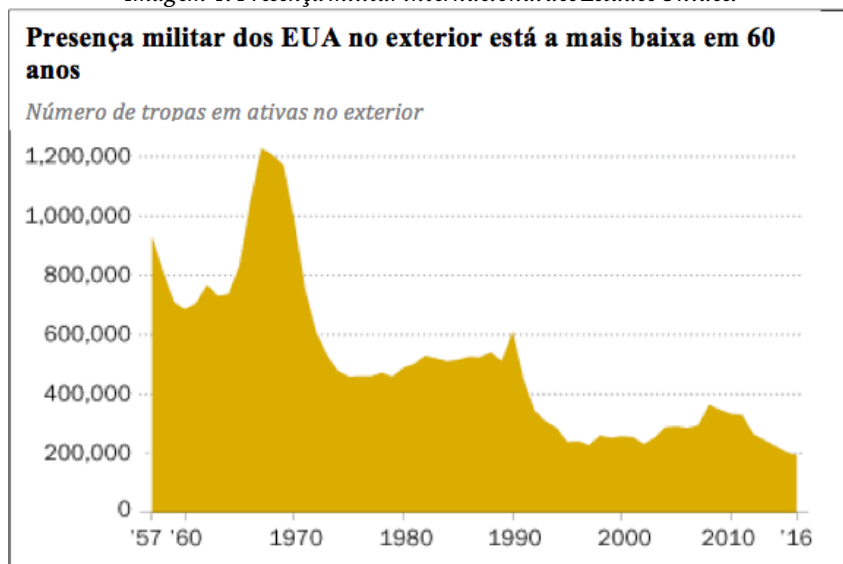
Após o retorno dos Estados Unidos em 2002 e uma comoção perante a situação do 11 de setembro do ano anterior, o trabalho da organização alinhou-se com a guerra ao terror do período ao auxiliar na reconstrução e preservação de monumentos históricos em zonas de conflito. O anúncio da saída em outubro de 2017 também remete a questões de perda de influência, e até mesmo de interesse, mas a justificativa apresentada corresponde ao viés negativo da UNESCO contra Israel, que teria se tornando uma organização extremamente politizada, contra a sociedade livre, o livre mercado, a imprensa livre e com um orçamento expansivo (WAXMAN, 2017).

Em relação ao Conselho de Direitos Humanos, a saída também fora justificada como um descontentamento com as constantes críticas feitas aos israelenses em relação ao conflito palestino no conselho. Além disso, somou-se a questão de que essas críticas vinham de nações que desrespeitavam constantemente direitos humanos em suas próprias nações e que ganhavam mais espaço e protagonismo, como a China, Venezuela, Arábia Saudita, Catar, Emirados Árabes Unidos, dentre outros. No pronunciamento acerca da decisão, a antiga Embaixadora dos Estados Unidos na ONU, Nikki Haley, argumentou que caso o Conselho de Direitos Humanos deve mudar suas diretrizes caso busque corresponder a uma organização na qual o país possa confiar para proteger e promover os direitos humanos. Caso a mudança não ocorra, os EUA deverão buscar o avanço dos direitos humanos fora do conselho (DWYER, 2018, tradução nossa). Em ambos os casos, duas conclusões decorrem: [1] mesmo reconhecendo a necessidade da reforma de organizações, os Estados Unidos atualmente opta por abandoná-las ao invés de ser o protagonista dessas mudanças e [2] há uma clara reaproximação de Israel – uma nação altamente nacionalista no âmbito doméstico e externo –, não somente justificada por essas atitudes, mas pela proximidade de Trump com o primeiro-ministro Benjamin Netanyahu e da mudança da embaixada americana para Jerusalém.

O distanciamento do multilateralismo continua na área de regimes internacionais, representado pela saída do Acordo de Paris e do acordo nuclear com o Irã em 2017, e o distanciamento de aliados históricos, no caso da União Europeia – ambas sendo questões que correspondem às expectativas de uma parcela expressiva da população e ao aspecto discursivo da administração. Seja como uma medida retaliativa em relação a administração Obama ou o cumprimento de uma promessa eleitoral, a saída desses dois acordos demonstra a tendência da administração em não adentrar regimes que resultem em compromissos que limitem suas ações e que deem vantagem a nações que, uma vez inimigos históricos, ainda devem ser tratadas como tal – sendo exemplos recentes o caso do Irã e a retração na retomada das relações com Cuba (HALTIWANGER, 2019). Consequentemente, as relações com a União Europeia são afetadas frente esse distanciamento do multilateralismo, e Trump, como demonstrou em atritos recorrentes com Mácron e Merkel, não se constrange em acenar para outros líderes “controversos”, como Jair Bolsonaro e Viktor Orbán da Hungria (PETTI, 2019)

O último aspecto prático que merece maior atenção corresponde a presença militar dos Estados Unidos no exterior. Trump, no decorrer de sua campanha, sempre fez críticas contundentes acerca de intervenções norte-americanas em outros Estados, como no caso do Iraque em 2003 e da Líbia em 2011, sinalizando uma política exterior mais contida e menos preocupada com questões de outras nações. Todavia, sua administração, ao mesmo tempo em que sinaliza para um isolamento, ainda aspira um papel ativo em questões de segurança internacional. Os dois ataques a bases militares do regime de Bashar al-Assad, em 2017 e 2018, a morte do líder do Estado Islâmico, Abu Bakr al-Baghdad, em uma operação militar em outubro de 2019 e o caso das disputas e tentativa de reconciliação com a Coreia do Norte, demonstram que os Estados Unidos ainda buscam se impor militarmente em aspectos ligados a segurança internacional. Todas essas questões podem ser justificadas como contenção de ameaças exteriores que podem, futuramente, afetar diretamente a segurança nacional (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2019). A retirada das tropas norte-americanas do norte da Síria, por mais que sinalize uma retração da atividade militar no exterior, corresponde mais a uma tendência nas últimas décadas do que a uma peculiaridade da administração atual, como demonstra a Figura 4.

Imagem 4: Presença militar internacional dos Estados Unidos.



Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Bialik (2017).

Ainda há sinais de ações pontuais dos Estados Unidos no cenário internacional, que busca justamente se eximir de compromissos formais. Nesse aspecto, Trump visa corresponder às expectativas de reduzir os comprometimentos militares ao criticar a utilidade da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), seus custos elevados e a baixa quantia gasta por outros Estados-membros e, consequentemente, ameaça retirar o país do bloco (BARNES; COOPER, 2019).

Logo, sua política externa destoa nitidamente em alguns aspectos quando comparado com outras administrações – menos acanhada em transmitir valores mais nacionalistas em suas ações. Diferentemente do aspecto doméstico, na esfera internacional o nacionalismo econômico se apresenta não mais como um último recurso de soluções de conflitos, mas como uma ferramenta mais importante do que o multilateralismo. Como abordado anteriormente, Trump, mais do que seus antecessores, almeja deter um *freedom of action* genuíno, colocando os interesses nacionais em primeiro lugar, sendo o nacionalismo econômico seu principal poder de barganha.

O mundo livre deve abraçar suas fundações nacionais. Não deve tentar apagá-las ou substituí-las [...]. Se você quiser liberdade, orgulhe-se do seu país. Se você quer democracia, mantenha sua soberania. E se você quer paz, ame sua nação. Líderes sábios sempre colocam o bem de seu próprio povo e de seu próprio país em primeiro lugar. O futuro não pertence aos globalistas. O futuro pertence aos patriotas (TRUMP, 2019, tradução nossa¹³).

Conclusão

Frente a flexibilização de fluxos transfronteiriços, identidades nacionais são alteradas e, em alguns casos, fortemente transformadas, podendo resultar na ascensão de sentimentos nacionalistas. Donald Trump não somente foi capaz de identificar a existência desses sentimentos nacionalistas, mas também de potencializá-los, e buscou fidelizar e alienar sua base de apoio. Nesse aspecto, a instrumentalização de elementos nacionalistas serve como uma ferramenta de capital político, uma vez que pode passar a “ditar as regras do jogo político”. Antigos aliados podem se transformar em inimigos, contradições podem ser solucionadas com base no apelo à elementos nacionais subjetivos e instituições podem ser minadas sob a justificativa de serem falhas e ineficientes.

¹³ The free world must embrace its national foundations. It must not attempt to erase them or replace them [...]. If you want freedom, take pride in your country. If you want democracy, hold on to your sovereignty. And if you want peace, love your nation. Wise leaders always put the good of their own people and their own country first. The future does not belong to globalists. The future belongs to patriots (TRUMP, 2019).

A derrota de Trump nas urnas em 2020, contudo, não desqualifica a força do sentimento nacionalista apresentado nesse trabalho, uma vez que, com a negação por parte do republicano em aceitar os resultados das urnas, sua base de apoiadores se mobilizou contra as próprias instituições do país, deslegitimando os resultados eleitorais, a decisão de juizados estaduais e a legitimidade do presidente eleito, Joe Biden. Com incentivo prévio de Trump, no dia 6 de dezembro de 2021, a invasão ao Capitólio representou o ápice da força dos sentimentos nacionalistas potencializados ao longo dos últimos quatro anos, justamente por apoiadores de Trump ao tentarem impedir a certificação da vitória de Biden por meio de uma tentativa golpista frustrada.

Não seria a primeira vez no século na qual o patriotismo norte-americano despontou para um nacionalismo mais ardente – os eventos do pós-11 de setembro são um exemplo recente. Contudo, a novidade corresponde aos aspectos nacionalistas que essa nova onda valoriza. No âmbito doméstico, está ligada a valorização maior de aspectos étnicos e culturais no que tange o sentimento nacional. No campo da política externa há um redirecionamento de algumas prioridades da atual administração e a potencialização de tendências anteriores. A securitização da imigração ganha uma nova roupagem com a administração Trump, unindo questões de segurança nacional, economia nacional e aspectos étnicos e culturais. Apesar de redirecionamentos na área comercial, ainda seria cedo afirmar que ocorreram mudanças drásticas no curso histórico da política comercial dos EUA. Destarte, a tendência que mais se destaca é o afastamento do multilateralismo e a aproximação de um bilateralismo pautado no nacionalismo econômico agressivo, mais direcionado contra oponentes, mas que, como visto, pode também ser utilizado contra antigos aliados.

Assim, por sua formação histórica, o nacionalismo e o patriotismo são elementos que devem ser levados em consideração na construção discursiva e prática da política exterior dos Estados Unidos. No caso da administração atual, a expressão no commitments define bem as dinâmicas de sua política externa em diversas áreas. Se na prática ela se origina por questões pragmáticas ou ideológicas, ou ambas, seria difícil afirmar com veemência, mas seu aspecto discursivo e a percepção popular claramente se justificam por questões relacionadas a um national pride mais agressivo e cultural. É justamente por isso que esse trabalho buscou também elucidar as diferenças entre nacionalismo e patriotismo, uma vez que são elementos que caminham juntos na história norte-americana e que, talvez por questões semânticas, o nacionalismo acaba por ser um termo “guarda-chuva” para patriotismo – o que deve ser evitado.

O caráter subjetivo está presente em toda e qualquer política exterior de uma nação, não sendo diferente no caso norte-americano, uma vez que, como a história nos demonstra, uma ação no exterior é construída e legitimada perante uma justificativa, plausível ou não. Donald Trump parece compreender esse aspecto subjetivo do discurso na esfera política, e praticou uma dinâmica de ação e reação com sua base de apoiadores na construção desse novo nacionalismo. Cabe observarmos se está o futuro, ou somente o período da administração de Trump, reservado aos nacionalistas.

Referências

AMADEO, Kimberly. Donald Trump on Immigration, Pros and Cons of His Policies. **The Balance**, [s. l.], 19 Sep. 2017. Disponível em: <https://www.thebalance.com/donald-trump-immigration-impact-on-economy-4151107>. Acesso em: 20 Nov. 2019.

AMADEO, Kimberly. What Is the North American Free Trade Agreement? **The Balance**, [s. l.], 28 Oct. 2014. Disponível em: <https://www.thebalance.com/nafta-definition-north-american-free-trade-agreement-3306147>. Acesso em: 22 Nov. 2019.

ANDERSON, BENEDICT. **Comunidades imaginadas**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, 336 p.

BAKER, Peter. ‘Use That Word!’: Trump Embraces the ‘Nationalist’ Label. **The New York Times**, [s. l.], 23 Oct. 2018. U.S. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/10/23/us/politics/nationalist-president-trump.html>. Acesso em: 20 Jun. 2019.

BARNES, Julian E; COOPER, Helene. Trump Discussed Pulling U.S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia. **The New York Times**, [s. l.], 15 Jan. 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/01/14/us/politics/nato-president-trump.html>. Acesso em: 24 Nov. 2019.

BENDER, MICHAEL. Trump's Rallies Aren't a Sideshow. They Are the Campaign. **The Wall Street Journal** [s. l.], 22, Oct. 2019. Disponível em: <<https://www.wsj.com/articles/trumps-rallies-arent-just-part-of-his-campaign-they-are-the-campaign-11571753199>> Acesso em: 7 Out. de 2020.

BIALIK, Kristen. **U.S. active-duty military presence overseas is at its smallest in decades**. [S. l.]: Pew Research Center, 2017. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/08/22/u-s-active-duty-military-presence-overseas-is-at-its-smallest-in-decades/>. Acesso em: 24 Nov. 2019.

BONIKOWSKI, Bart; DIMAGGIO, Paul. Varieties of American Popular Nationalism. **American Sociological Review**, [s. l.], v. 81, n. 5, p. 949–980, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0003122416663683>. Acesso em: 20 Nov. 2019.

BUCHHOLZ, Katharina. Infographic: How Trump Talks About Immigrants. **Statista Infographics**, [s. l.], 2019. Disponível em: <https://www.statista.com/chart/18977/trump-language-towards-immigration-rallies/>

BULLA, Beatriz; LEOPOLDO, Ricardo. Eduardo Bolsonaro se encontra com Steve Bannon em Nova Iorque. [S. l.] **Estadão**, 2019. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,eduardo-bolsonaro-se-encontra-com-steve-bannon-em-nova-york,70003022266>. Acesso em: 7 Out. 2019.

BURRI, Mira. Cultural Protectionism 2.0: Updating Cultural Policy Tools for the Digital Age. In: TRANSNATIONAL CULTURE IN THE INTERNET AGE. [S. l.]: Edward Elgar, 2012.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **Trump's Foreign Policy Moments** Council on Foreign Relations. [S. l.]: Council on Foreign Relations, 2000. Disponível em: <https://www.cfr.org/timeline/trumps-foreign-policy-moments>. Acesso em: 24 Jun. 2019.

COX, Daniel *et al.* **Beyond Economics: Fears of Cultural Displacement Pushed the White Working Class to Trump | PRRI/The Atlantic Report** PRRI. [S. l.]: PRRI/The Atlantic Report, 2019. Disponível em: <https://www.prrri.org/research/white-working-class-attitudes-economy-trade-immigration-election-donald-trump/>. Acesso em: 19 Jun. 2019.

DIAMOND, Jeremy. Trump jokes after rally attendee's suggestion to "shoot" migrants at the border. **CNN**, [s. l.], 9 May 2019. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2019/05/09/politics/donald-trump-rally-shoot-migrants/index.html>. Acesso em: 7 Out. 2020.

DOHERTY, Carol. Mixed verdict from public on America's global standing. **Pew Research Center**, [s. l.], 27 May 2018. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/05/27/mixed-verdict-from-public-on-americas-global-standing>. Acesso em: 4 Nov. 2019.

DUECK, Colin. What Is Conservative American Nationalism? **National Review**, [s. l.], 21 Oct. 2019. Disponível em: <https://www.nationalreview.com/2019/10/what-is-conservative-american-nationalism/>. Acesso em: 25 Nov. 2019.

DWYER, Colin. U.S. Announces Its Withdrawal From U.N. Human Rights Council. **NPR**, [s. l.], 19 Jun. 2018. Disponível em: <https://www.npr.org/2018/06/19/621435225/u-s-announces-its-withdrawal-from-u-n-s-human-rights-council>. Acesso em: 23 Nov. 2019.

FEDERAL RESERVE HISTORY. Creation of the Bretton Woods System. **Federal Reserve System**, [s. l.], 22 Nov. 2013. Disponível em: <<https://www.federalreservehistory.org/essays/bretton-woods-created>> Acesso em 14 Jan. 2021.

FINKEL, Matt. Theories of Nationalism: A Brief Comparison of Realist and Constructivist Ideas of the Nation. **Inquiries Journal**, [s. l.], v. 8, n. 10, 2016. Disponível em: <http://www.inquiriesjournal.com/articles/1460/theories-of-nationalism-a-brief-comparison-of-realist-and-constructivist-ideas-of-the-nation>. Acesso em: 5 Out. 2020.

FRAZIN, Rachel. "Lock her up" chant breaks out at Trump rally. **The Hill**, [s. l.], 1 Aug. 2019. Disponível em: <https://thehill.com/homenews/campaign/455874-lock-her-up-chant-breaks-out-at-trump-rally>. Acesso em: 7 Out. 2020.

FULLER, Graham. America's Uncomfortable Relationship With Nationalism. **The Stanley Foundation Policy Analysis Brief**, [s. l.], 2006. Disponível em: <https://stanleycenter.org/publications/americas-uncomfortable-relationship-with-nationalism/>. Acesso em: 26 Out. 2020.

GLADDING, Ian. Rise of Economic Nationalism and Its Implications | Faculty Forum. In: LEWIS UNIVERSITY FACULTY FORUM. 25 Apr. 2018. Disponível em: <https://www.lewisu.edu/experts/wordpress/index.php/rise-of-economic-nationalism-and-its-implications/>. Acesso em: 7 Out. 2020.

HALTIWANGER, John. The Iran nuclear deal: Here's what you need to know - Business Insider. **Business Insider**, [s. l.], 19 Sep. 2019. Disponível em: <https://www.businessinsider.com/iran-nuclear-deal-explained>. Acesso em: 23 Nov. 2019.

HARVARD T. H. CHAN SCHOOL OF PUBLIC HEALTH; NPR. **DISCRIMINATION IN AMERICA: FINAL SUMMARY**. [S. l.: s. n.], 2018. Disponível em: <https://cdn1.sph.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/94/2018/01/NPR-RWJF-HSPH-Discrimination-Final-Summary.pdf>. Acesso em: 21 Jun. 2019.

HOBBSAWM, ERIC. **Nações e Nacionalismo desde 1780**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra. 1991, 230 p.

HUTCHINSON, J.; SMITH, A. **Nationalism**. New York: Oxford University Press. 1994, 380 p.

JONES, Jeffrey M. In U.S., Record-Low 47% Extremely Proud to Be Americans. **Gallup**, [s. l.], 2 Jul. 2018. Disponível em: <https://news.gallup.com/poll/236420/record-low-extremely-proud-americans.aspx>. Acesso em: 8 Jun. 2019.

LAMBERT, Brian. Trump calls Democrats ‘party of crime’ during Minnesota rally. **MinnPost**, [s. l.], 5 Oct. 2018. Disponível em: <https://www.minnpost.com/glean/2018/10/trump-calls-democrats-party-of-crime-during-minnesota-rally/>. Acesso em: 26 Out. 2020.

LEVIN, Bess. Trump Goes Full White Supremacist at Minnesota Campaign Rally. **Vanity Fair**, [s. l.], 1 Oct. 2020. Disponível em: <https://www.vanityfair.com/news/2020/10/donald-trump-minnesota-racist>. Acesso em: 26 Out. 2020.

LIEVE, A. **America Right Or Wrong: An Anatomy of American Nationalism**. 2 ed. New York: Oxford University Press. 2012, 312 p.

LOBOSCO, Katie. Trump’s NAFTA replacement isn’t enough for striking auto workers. **CNN**, [s. l.], 17 Sep. 2019. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2019/09/17/politics/nafta-usmca-gm-strike/index.html>. Acesso em: 22 Nov. 2019.

MANNING, Robert A. Trump’s Globalism Is a Caricature of Multilateralism. **Foreign Policy**, [s. l.], 2019. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2019/10/02/trumps-globalism-is-a-caricature-of-multilateralism>. Acesso em: 7 Out. 2020.

MCCARTNEY, PAUL T. American Nationalism and U.S. Foreign Policy from September 11 to the Iraq War. **Political Science Quarterly**, [s. l.], v. 119, n. 3, p. 399–423, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/20202389>. Acesso em: 15 Out. 2020.

MOTYL, A. **Encyclopedia of Nationalism: Leader, Movements and Concepts**. Florida: Academic Press, v. 2, 2000, 621 p.

NIELSEN, K. **Cultural nationalism, neither ethnic nor civic**. The Philosophical Forum, Albany: State University of New York Press. 1999.

NOWRASTE, Alex. Deportation Rates in Historical Perspective. **Cato Institute**, [s. l.], 16 Sep. 2019. Disponível em: <https://www.cato.org/blog/deportation-rates-historical-perspective>. Acesso em: 22 Nov. 2019.

PETTI, Matthew. Trump Airs Nationalism and Globalism Grips at the UN. **The National Interest**, [s. l.], 2019. Disponível em: <https://nationalinterest.org/feature/trump-air-nationalism-and-globalism-grips-un-83171>. Acesso em: 23 Nov. 2019.

PETULLA, Sam. How Trump’s compares with 100 years of speeches. **CNN**, [s. l.], 6 Feb. 2019. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2018/01/30/politics/trump-state-of-the-union-in-history-100-years/index.html>. Acesso em: 20 Nov. 2019.

PEW RESEARCH CENTER. **4. Race, immigration and discrimination**. [S. l.]: Pew Research Center for the People and the Press, 2017c. Disponível em: <https://www.people-press.org/2017/10/05/4-race-immigration-and-discrimination/>. Acesso em: 20 Jun. 2019.

PEW RESEARCH CENTER. **Conflicting Partisan Priorities for U.S. Foreign Policy**. [S. l.]: Pew Research Center for the People and the Press, 2018. Disponível em: <https://www.people-press.org/2018/11/29/conflicting-partisan-priorities-for-u-s-foreign-policy/>. Acesso em: 7 Nov. 2019.

PEW RESEARCH CENTER. **Political typology: Race and discrimination, opinions about immigrants and Islam**. [S. l.]: Pew Research Center for the People and the Press, 2017a. Disponível em: <https://www.people-press.org/2017/10/24/6-race-and-discrimination-opinions-about-immigrants-and-islam/>. Acesso em: 4 Jun. 2019.

PEW RESEARCH CENTER. **Key findings on Americans’ views of race in 2019**. [S. l.]: Pew Research Center for the People and the Press, 2019. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/04/09/key-findings-on-americans-views-of-race-in-2019/>. Acesso em: 21 Jun. 2019.

PEW RESEARCH CENTER. **America Admits Fewer Refugees as Number Displaced Grows Globally**. [S. l.]: Pew Research Center for the People and the Press, 2017e. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/global/2017/10/12/u-s-resettles-fewer-refugees-even-as-global-number-of-displaced-people-grows/>. Acesso em: 22 Nov. 2019.

PEW RESEARCH CENTER. **The World Facing Trump: Public Sees ISIS, Cyberattacks, North Korea as Top Threats**. [S. l.]: Pew Research Center for the People and the Press, 2017d. Disponível em: <https://www.people-press.org/2017/01/12/the-world-facing-trump-public-sees-isis-cyberattacks-north-korea-as-top-threats/>. Acesso em: 5 Nov. 2019.

PEW RESEARCH CENTER. **How Countries Around the World View National Identity** **Pew Research Center’s Global Attitudes Project**. [S. l.]: Pew Research Center for the People and the Press, 2017b. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/global/2017/02/01/what-it-takes-to-truly-be-one-of-us/>. Acesso em: 20 Jun. 2019.

PUBLIC RADIO INTERNATIONAL. Trump's hard-line immigration policies build on the history of former US presidents. **Public Radio International**, [s. l.], 2019. Disponível em: <https://www.pri.org/stories/2019-07-12/trumps-hard-line-immigration-policies-build-history-former-us-presidents>. Acesso em: 22 Nov. 2019.

RENSHON, Stanley. Multiculturalism in the U.S.: Cultural Narcissism and the Politics of Recognition. **CIS**, [s. l.], Jun. 2017. Disponível em: <https://cis.org/Renshon/Multiculturalism-US-Cultural-Narcissism-and-Politics-Recognition>. Acesso em: 4 Jun. 2019.

SAAD, Lydia. **Americans Say Economy Is “Most Important Thing Going Well” Gallup**. [S. l.]: Gallup, 2018. Disponível em: <https://news.gallup.com/poll/237596/americans-say-economy-important-thing-going.aspx>. Acesso em: 20 Jun. 2019.

TRUMP, Donald. **Remarks by President Trump in Joint Address to Congress**. [S. l.]: The White House, 2017. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-joint-address-congress/>. Acesso em: 20 Nov. 2019.

TRUMP, Donald. **Remarks by President Trump to the 74th Session of the United Nations General Assembly**. [S. l.: s. n.], 2019. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-74th-session-united-nations-general-assembly/>. Acesso em: 24 Nov. 2019.

UNCTAD. Trade war leaves both US and China worse off. **United Nations Conference on Trade and Development**, [s. l.], 2019. Disponível em: <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2226>. Acesso em: 22 Nov. 2019.

US DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY. **Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA) Department of Homeland Security**, 23 jun. 2018. Disponível em: <https://www.dhs.gov/deferred-action-childhood-arrivals-daca>. Acesso em: 22 Nov. 2019.

WAXMAN, Olivia. The U.S. Has Left UNESCO Before. Here's Why. **Time**, [s. l.], 2017. Disponível em: <https://time.com/4980034/unesco-trump-us-leaving-history/>. Acesso em: 23 Nov. 2019.

WOLF, Zachary B. 9 ways Trump has shredded US institutions. **CNN**, [s. l.], 31 May 2019. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2019/05/31/politics/trump-shred-democratic-institutions/index.html>. Acesso em: 7 Out. 2020.

<i>Funções de colaboração exercidas</i>	
Thiago Godoy Gomes de Oliveira:	Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
Lucas Amaral Batista Leite:	Conceituação; Metodologia; Validação; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Supervisão; Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Unveiling the causes of the lack of antinuclear movements in India during the Cold War

Investigando as causas da falta de movimentos antinucleares na Índia durante a Guerra Fria

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.107249>

João Paulo Nicolini Gabriel

Federal University of Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil

joao_paulo_apd@hotmail.com



André Luiz Cançado Motta

Federal University of Goiás, Goiânia, Brasil

andrecanacadomotta@gmail.com



Abstract

This article aims to explain the lack of robust antinuclear movements in India during a period that ranges from the 1950s to the 1970s. Such movements arose throughout the world. During the 1960s, people rallied for this agenda in the United States, France, the United Kingdom, and even in New Zealand. India, conversely, tested a nuclear device in 1974, at the known Pokhran-I test (or "Smiling Buddha"), but did not face such grassroots uprisings. In this sense, this research design applied a deductive congruence analysis built on a bibliographical review. A case study on the Indian context tested previously elaborated the main hypotheses. It was inferred that this phenomenon was caused by four elements: (a) few possibilities to public participation; (b) scant available information on nuclear policy; (c) lack of a political schism between national elites and civil society on this topic; and at last (d) geopolitical dynamics.

Keywords: India; Social Movements; Nuclear Proliferation;

Resumo

Este artigo pretende explicar a falta de movimentos antinucleares robustos na Índia durante um período que vai desde os anos 1950 até aos anos 1970. Tais movimentos surgiram em todo o mundo. Durante os anos 60, as pessoas mobilizaram-se para esta agenda nos Estados Unidos, França, Reino Unido, e mesmo na Nova Zelândia. A Índia, por outro lado, testou seu dispositivo nuclear em 1974, no conhecido teste de Pokhran-I (ou "Smiling Buddha") mas não enfrentou uma contestação popular sobre tal matéria. Neste sentido, a presente pesquisa teve como objetivo aplicar uma análise de congruência dedutiva construída com base numa revisão bibliográfica. Um estudo de caso sobre o contexto indiano testou hipóteses previamente elaboradas. Foi inferido que este fenômeno foi causado por quatro elementos: (a) poucas possibilidades de participação pública; (b) pouca informação disponível sobre política nuclear; (c) falta de cisma político entre as elites nacionais e a sociedade civil sobre este tema; e, por fim, (d) dinâmica geopolítica.

Palavras-chave: Índia; Movimentos Sociais; Proliferação Nuclear;

Received: September 03, 2020

Accepted: Dezember 01, 2020

Conflicts of interest: The authors did not report potential conflicts of interests



This is an article published in open access and distribution under the terms of the [Creative Commons license for Non-Commercial Attribution Share-Alike 4.0 International \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) which allows its use, distribution and reproduction in any medium as well as its transformation and creations from it, as long as the original author and source are credited. Furthermore, the material cannot be used for commercial purposes, and if it is transformed, or used as a basis for other creations, these must be distributed under the same license as the original.

Introduction

International relations studies on nuclear proliferation usually address geopolitical dynamics. These analyses aim at providing a valid explanation as to why states pursue nuclear weapons. Such research designs revolved around disputes among states or elites' decisions on geopolitical issues. Atomic warheads were, indeed, revolutionary to security-related issues. Such a weapon enabled unprecedented possibilities to annihilated a given national rival (ARON, 1965; JERVIS, 1989; KISSINGER, 2017; MORGENTHAU, 2003). Not only did many states set up national policies to develop such a weapon during the Cold War, but also rules were set to curb their proliferation (GADDIS, 1992; 2006; KISSINGER, 2017). In this sense, nuclear weapons became a relevant aspect to international relations studies due to their military role (DEUDNEY, 2014; GADDIS, 1992; JERVIS, 1989; MEARSHEIMER, 1984; MORGENTHAU, 2003).

Hence the lion's share of studies scrutinizes either systemic-level dynamics that led nuclear proliferation (CARPES 2013; JERVIS, 1989; MORGENTHAU, 2003; WALTZ, 1981) or decision-making process related to very closed political-military elites (ALLISON, 1971; KISSINGER, 2019; PATTI, 2018). Once mainstream strands assumed that international politics was a field that understands states as units of analysis (IKENBERRY, 2011; MEARSHEIMER, 2001; WALTZ, 1979; WENDT, 1999), important nuclear proliferation-related topics are left unobserved. In the international relations scholarship, few studies scrutinized nuclear issues by different lenses (GILADY, 2018; HYMANS, 2006; PERKOVICH, 2001; LARSON; SHEVCHENKO, 2014). However, even these authors take into account mainly bureaucratic actors. Civil society had played, therefore, a marginal role in this context according to these assumptions.

If the analytical level of abstraction were reduced to social dynamics, some relevant issues could be addressed more appropriately. It could refine existing knowledge on nuclear proliferation. Some scholars, for example, scrutinized pacifist social movements against atomic warheads during the Cold War (CORTRIGHT, 2014; HARVEY, 2014; MEYER, 1999; NEHRING, 2013; ROCHON, 2014; WITTNER, 1998; 2009). These studies not only analyzed the repertoire and aims of these movements but also set some case studies to infer whether they were successful or not in their claims to national administrations. They assumed antinuclear movements as units of analysis to provide a satisfactory understanding of how contextual causal forces interacted with these actors. In this, these scholars provided a refined analysis of the role played by civil society in a topic considered an only-military-and-diplomatic elites' matter (CORTRIGHT, 2014).

These authors, nonetheless, addressed mainly antinuclear movements in the United States, New Zealand, and Western Europe during the 1950s and 1960s (BURKETT, 2010; MEYER, 1999; NEHRING, 2013; WITTNER, 1998). The nuclear agenda became a transnational issue that sparked not only social movements but also international networks among them (KIRCHHOF; MEYER, 2014). Civil society, hence, was a relevant actor in Cold War studies. Nuclear proliferation, for example, was a topic tackled by pacifist groups that organized rallies in 1968 (WITTNER, 1998). Many societies feared global annihilation once news reported disintegration of Pacific islands or the risks of exposition to radioactive elements (ABRAHAM, 2006; SURI, 2009; WITTNER, 1998). Studies on social movements in the late 1960s, describe the existence of antinuclear movements aimed to challenge governmental decisions on this topic. Hence this context also plays a role within geopolitical issues. Once these states engaged in nuclear policies, it is relevant to grasp how local societies coped with it.

However, nuclear policies were not restricted to the United States, New Zealand, and Western Europe. In 1968, for example, the United Nations opened the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) for signatures. The entry into force of this treaty was in 1970. This agreement was considered the most important global mechanism to inhibit the use of atomic energy sources for military purposes. It also empowered the International Atomic Energy Agency, established in 1957, to monitor signatory countries (LIMA, 2013; PAUL; SHANKAR, 2014; STUENKEL, 2010). In this sense, the NPT set legal and moral hurdles against atomic proliferation during a period when Third World countries were considering to go nuclear (SCHEINMAN, 1989).

India is a typical case of Third World country which had developed nuclear ambitions (ABRAHAM, 2014; CARPES, 2013; GABRIEL, 2019; PAUL, 2000; PERKOVICH, 2001). It performed an explosion of a nuclear device in 1974 (PATTI, 2018). Different from countries such as South Africa (ASUELIME; ADEKOYE, 2016), the local population, at least, acknowledged the national nuclear policy after this explosion. Furthermore, this country refused to join the NPT in order to sustain national nuclear ambitions.

The lack of robust antinuclear movements¹ there is still a conundrum. Although India hosted offices from transnational institutions and Gandhians organizations developed conventions in 1962 against nuclear proliferation, they were rickety events in comparison to their peers from the First World (WITTNER, 2009). This essay, hence, aims to find the reasoning behind the absence of consolidating antinuclear movements in India. It is crucial to evaluate both contextual and geopolitical causal drivers (TANNENWALD, 1999). In this sense, this research proceeds with a qualitative methodology based upon a case study of India during a given period: from the 1950s to the 1970s. These years represented a moment when several groups blossomed in the First World as well as New Delhi reasserted its interests on sustaining nuclear options (ABRAHAM, 2014; WITTNER, 1998).

Such research hinges on a deductive congruence analysis. Before addressing the Indian context, it is important to analyze the existing bibliography on antinuclear movements. Even if the lion's share of these studies revolved around different countries, knowing the contextual conditions that sparked these groups serves to the purpose of scrutinizing if India had similar aspects. Hence hypotheses are built by reviewing the literature on antinuclear movements. Then, these assumptions are assessed taking into account sources related to Indian social and geopolitical aspects.

This essay proceeds as follows: (i) a bibliographic review is employed to draw some hypotheses for the research question. Here, the aim is to understand which contextual variables allowed the development of such movements as well as which hampered their activities. This study hangs onto theoretical explanations of social movements and their political opportunities. (ii) A case study of the Indian social and diplomatic contexts. This step hinges on attempts to test previous hypotheses. Both primary and secondary sources were assessed to produce valid inferences. Furthermore, data from databases, such as V-Dem and Correlates of War, were also collected to triangulate sources with quantitative shreds of evidence. (iii) A report of the conclusion drawn following the theoretical interpretation of data collected. In this sense, this essay aims to provide some inferences to refine this topic on international relations literature. Such a study refines the existing understands of Indian foreign policy during the Cold War.

The literature on antinuclear movements

Methodological caveats

The analyzed period comprehends the 1950s to the 1970s. During these years, many pacifist movements arose. The existing literature considers such a relevant moment to scrutinize antinuclear movements (MEYER, 1993; NEHRING, 2013; WITTNER, 1998). Before evaluating these actors, it is crucial to bear in mind some methodological caveats once this is a qualitative study. Firstly, hypotheses were built by analyzing the following states: The United States, the United Kingdom, France, and New Zealand. The existing literature considers that in these countries robust antinuclear movements were sparked. That is, these are considered typical cases in terms of countries where such groups arose. Hence, these states were selected due to the considerable amount of data available. In this sense, contextual causal forces that either triggered or hampered these groups' ambitions were assessed to draw some hypotheses. This phase is a sort of road map to guide the in-depth investigation of India.

¹ This concept is operationalized as social agents that set a political agenda aimed to curb nuclear proliferation in a given country. The lack of robustness means that they did not enjoy success to persuade decisionmakers due to a restricted available repertoire of actions and contextual elements.

Secondly, these hypotheses not only took into consideration social movements' characteristics and repertoires but also assumed some contextual aspects. Such a methodological design relied on theoretical frameworks about both social movements and foreign policy. Once this study attempts to provide a valid explanation for the lack of consolidated antinuclear movements in India, these propositions were assessed in order to unveil the causes. This research design does not deal with the logic of counterfactual. That is, a given outcome occurs only if a variable manifested the same value both in India and in the First World. The ultimate aim here was to define a set of causal drivers taking into account both the theoretical explanations and data collected during the case study. This study did not seek to apply a quantitative analysis to measure the value of each manifested variable.

Hypotheses

Hypothesis 1	Antinuclear movements arose where civil society participation was robust, and the context of social movements engagement lies at the heart of this debate.
--------------	--

Source: Organized by the authors using different types of data.

During the 1960s, many groups stood for civil rights, environmental issues, anticolonial claims, and pacifist purposes (HOBBSAWN, 1995; MARWICK, 2011; SURI, 2009). This phenomenon was observed in several states. Such a historical period could be grasped as a political opportunity for changes because different streams allowed civil society groups to challenge historical instances in cultural, political, diplomatic, and economic terms (MARWICK, 2011; MEYER, 1993; TARROW, 1988). It created a remarkable juncture for civil society activism due to geopolitical and domestic political reasons (SURI, 2009). For example, Inglehart (1977) claimed that, in advanced industrial societies, it triggered several riots due to the Vietnam war, social issues, and military-led crisis. In this sense, universities, churches, labor unions, non-governmental organizations, and left-wing parties challenge national elites' decisions.

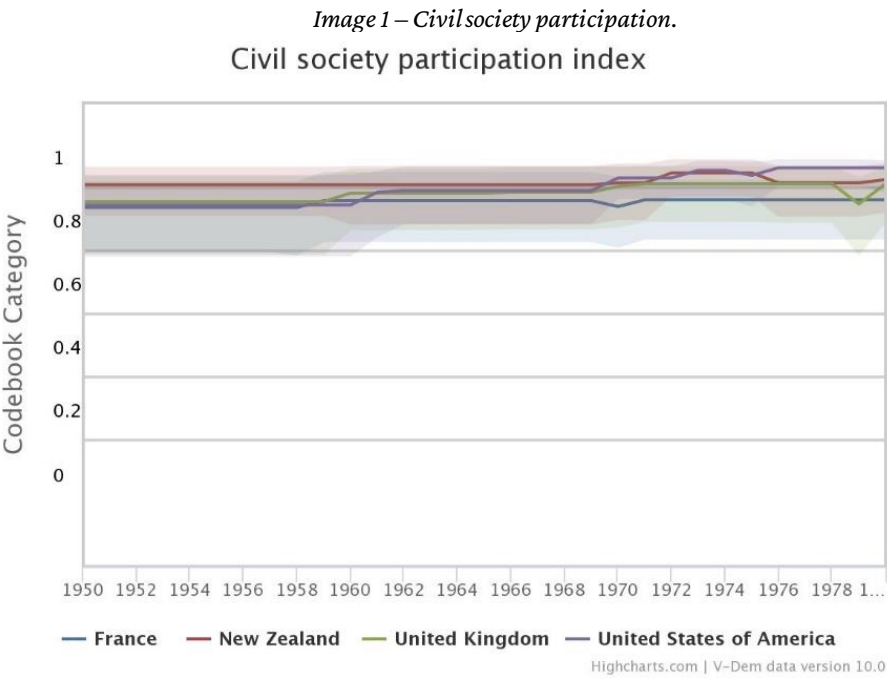
Despite repressive governmental responses, social movements assumed more assertive instances during the Cold War. Both in Washington, London, and Wellington, antinuclear movements coped with many hurdles. As such what had been done with other groups, national elites attempted not only to suppress their actions but also to spread throughout local citizens an awareness against them. They were linked to socialist movements. Hence these actors would be fifth-columnists who sought to disarray local defensive policies and political systems (NEHRING, 2013; WITTNER, 1998).

The pluralist analytical strand advocated this phenomenon occurred in countries where political institutions enabled such a competition between rival conceptions. These authors, in this sense, claimed social movements could be considered interest groups once they attempt to influence the policymaking process in such a democratic polity (MEYER, 1993; TRUMAN, 1951). The previous literature would have found more systematically antinuclear movements in states such as the United States and New Zealand because they held, at least officially, institutions that lure people to organize groups to demand political changes. Such a context did not take into consideration institutional hurdles imposed on some groups which rallied against national administrations. This idea revolves around the structural incentives to mobilization; that is, whether groups receive incentives or not to pursue their collective interests and ideals.

Furthermore, such a political context matter because antinuclear instances were not only by specific groups but also social movements that advocated for different issues also endorsed this campaign. Both in the United Kingdom and the United States, women's rights groups, and environmentalists stood for denuclearization (NEHRING, 2017; WITTNER, 1998). The Greenpeace and the Voice of Women were cases of movements that assumed antinuclear positions (WITTNER, 1998).

According to the V-Dem index of civil society participation, these four countries, where the previous literature found antinuclear movements, had been consolidating a culture of people involvement. On a scale from 0 (least active civil

society) to 1 (most active civil society), these countries scored considerable values during the analyzed period. This index is composed of multiple dimensions estimated from a Bayesian factor analysis of elements such as gender participation, national variables, the role played by civil society organizations in decisionmaking processes. Image 1 illustrates this context.



Sources: Generated by the authors using data from the Varieties of Democracy (V-DEM, 2020a).

Hypothesis 2	Antinuclear arose where people were aware of their state’s nuclear ambitions.
--------------	---

Source: Organized by the authors using different types of data.

Cold War was a period when people feared nuclear proliferation because of their awareness of how it could jeopardize their lives. In this sense, civil society played a relevant role to constrain decisionmakers in terms of escalating national military-related atomic programs. Such bottom-up pressure aimed to refrain states to build warheads by setting normative hurdles (TANNENWALD, 2005). In countries such as the United States and the United Kingdom, the local population was aware of national nuclear ambitions. These countries were among the most active members of nuclear states. Likewise, in New Zealand inhabitants attempted to curb nuclear proliferation taking into account that their states joined alliances with nuclear countries (WITTNER, 2009).

The international press reported their tests in the Pacific islands. The Cuban Missile Crisis, in 1962, scared several societies once the world was on the brink of a nuclear war between the United States and the Soviet Union (ALLISON, 1971; GADDIS, 2006). Likewise, people cast their minds back to the appalling scene observed in 1945 when Washington detonated two atomic bombs in Japan. Furthermore, disasters related to nuclear energy (e.g., Three Mile Island episode in 1979) enhanced popular pressures against atomic policies.

Therefore, awareness of people on nuclear issues is a crucial variable. States that joined military alliances during the Cold War suffered pressure from their societies. A “nuclear taboo” was normatively built once these warheads became a source of threat to global society (TANNENWALD, 2005).

In countries where people were aware of national nuclear policies, it would be easier for social movements not only to arise but also to share some knowledge with their peers from abroad. International advocacy organizations were

set. For example, the Campaign for Nuclear Disarmament (CND) was based, during the 1960s, in many states, such as the United Kingdom, Canada, Australia, and New Zealand (WITTNER, 1998). Once information about the risks of nuclear proliferation was spread throughout these states, these movements were able to strengthen their position. Their repertoires included: mass protests questioning military investments when some countries faced rampant social issues, petitions, lobbying, spreading the news on nuclear issues, and debating these subjects with scientists and politicians (NEHRING, 2013; WITTNER, 2009).

Hypothesis 3	Domestic politics and geopolitics interfere on antinuclear movements.
--------------	---

Source: Organized by the authors using different types of data.

Antinuclear movements were influenced by two contextual variables: (a) divergence perspectives of national administration foreign policy; and (b) geopolitical configurations. The existing literature claimed such aspects were crucial to understanding the configuration of these groups (MEYER, 1993; WITTNER, 1998).

In terms of foreign policy, antinuclear movements were more assertive when they stood against their national administration. If people opposed a national nuclear policy, these groups developed more activities to challenge this scenario. Such a civil society engagement is observed where people believe that their policymakers were not committed to nuclear disarmament. Tilly (2020) claimed, in this sense, that social movements assume naturally a conflictive instance towards the governmental bureaucracy. Hence these groups arose when local citizens did not agree with national nuclear policies.

Nevertheless, when administrations advocated for nuclear disarmament, these groups usually reduce their assertiveness (MEYER, 1993; WITTNER, 1998). In the United States and the United Kingdom, diplomatic measures towards setting some rules to ban atomic tests were grasped as achieved goals by these movements. For example, when Labor Parties were elected, during the scrutinized period, in London and Wellington, people assumed that these administrations were more prone to set reticent perspectives on nukes (CLEMENTS, 2015; WITTNER, 1998). Hence antinuclear agenda was set aside to congregate efforts in different areas such as contesting Vietnam War or human rights (WITTNER, 2009). The détente between Washington and Moscow was period when nuclear movements faded away because people believed that these superpowers would have assumed rational instances so a nuclear hecatomb would seem less reasonable (KISSINGER, 2017; WITTNER, 2009).

Such a geopolitical issue “closed a window of opportunity” in terms of moving forward in new regulations to nuclear technologies (MEYER, 1993). People became less anxious once Washington and Moscow refrained from their military-led competition during the 1970s. Likewise, the entry into force of the NPT was considered an important step towards nuclear disarmament. However, these dynamics did not achieve the aim entirely.

For the sake of the discussion, Article IX of the NPT was the most controversial aspect. It considered a nuclear state only countries that had manufactured and exploded their devices before January 1st, 1967 (PAUL; SHANKAR, 2014). Only five states (i.e., China, France, United Kingdom, the United States, and the Soviet Union) therefore were allowed to hold nuclear weapons, although they were encouraged to dismantle their arsenals by themselves (STUENKEL, 2010). Meanwhile, the rest of the world was completely denied to pursue this sort of armament. Also, the transference of nuclear material and technology-related became gradually more restricted. Instead of a non-proliferation milestone, Third World countries considered this a global acceptance of a hierarchy among states (BETTS, 1979; KAPUR, 1980; LARSON; SHEVCHENKO; 2014; PAUL, 2000).

Antinuclear movements occurred in states where the national elite was not able to lure people into the idea that nukes represent safeness, that here represent our hypotheses 4. An international relations’ strand called realism advocates that perceived threats from neighboring states or changes in the global balance of power spark atomic plans because the

world system is supposedly an anarchic structure where countries fight for their existence (KISSINGER, 2017; MEARSHEIMER, 2001; PAUL, 2000; WALTZ, 1979). Nuclear weapons, therefore, provided a deterrence strategy to states or were the *ultima ratio* to safeguard their national sovereignty (MARTIN, 2013). In this sense, this theoretical framework does not embody normative interests.

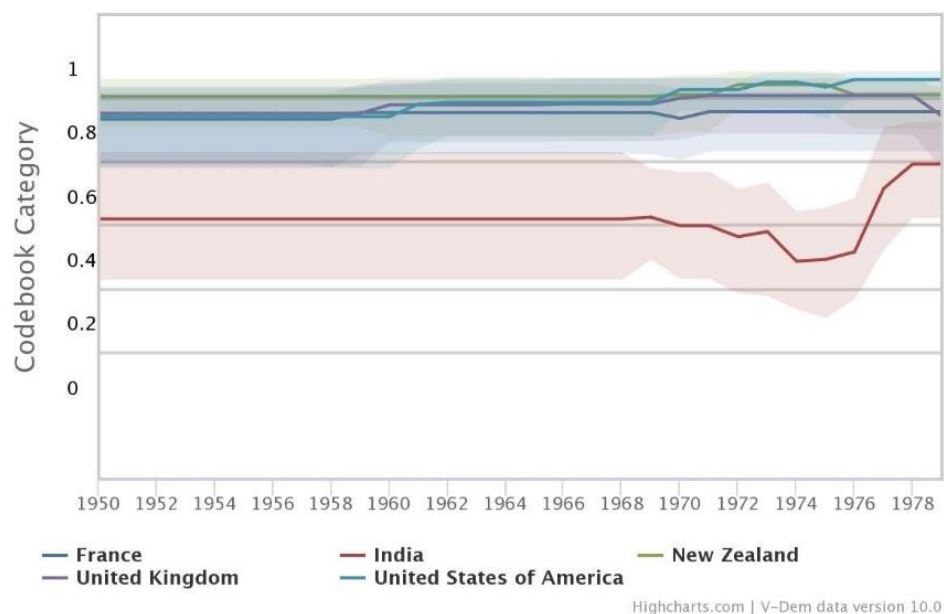
At this point, these movements had had rickety capabilities in some countries because elites would have persuaded the population by claiming geopolitical reasons. Elites' narrative employs cultural and historical issues to demonstrate to the people the reasoning behind nuclear policies. In countries where regional rivals went nuclear, reveals more difficult to spread awareness against atomic warheads. Even if the lion's share of people assumed pacifists' instances, international variables impact on their assumptions. Hence nukes became a matter of survival. This context revolved around the concept of perception of threat. It is operationalized as a causal driver that leads states to adopt measures to safeguard its sovereignty. That is, regional disputes usually constitute rivalry relationships in a sense that states have to improve their defensive strategies.

India and the antinuclear movements in the Cold War

The year of 1968 in India is not as documented as events that occurred in the advanced capitalist centers. Local cultural traditions motivated many western citizens to pursue different lifestyles (e.g., the Beatles traveled to India, in 1968, to study meditation). Local leaders inspired social movements around the world – for example, Mahatma Gandhi (NEHRING, 2016; SURI, 2009). Indeed, there were some social agitations during the analyzed period. New Delhi was requested to sustain its sovereignty. In 1961, Indian troops, for example, expelled Portuguese authorities out of Goa (MALONE, 2011). Since its independence in 1947 to 1968, India had already waged two wars against Pakistan (1947-1948/1965) and one with China in 1962 (PANT; JOSHI, 2016).

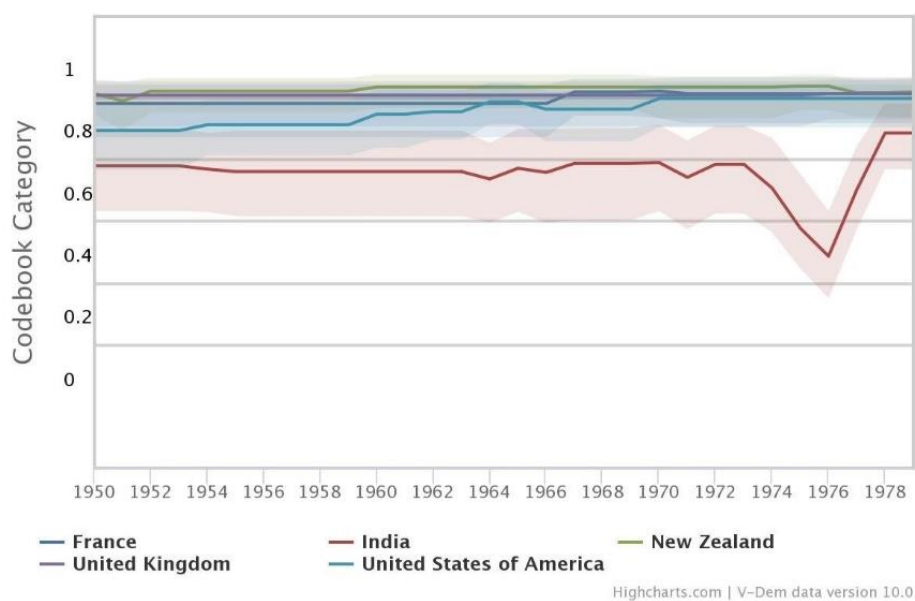
Social issues triggered some local rebellions against authorities. Inequalities were widespread throughout India. Unemployment, social exclusion of lower-caste communities, and land distribution were sources of agitation (MALONE, 2011). Political turmoil was spread across the nation once 1.7 million railway workers set a strike in 1974. A group called "J.P. Movement" paralyzed the Bihar state, requiring more efficient public policies (PERKOVICH, 2001). Communist Party of India and some scholars endorsed grassroots uprisings. Rural inhabitants, also, complained against some regional political dynamics. In this, the Naxalite organization was founded in 1967. This left-wing movement organized armed incursion against landlords, bureaucratic offices, and Indian rangers. It claimed to fight against unequal land distribution and governmental oppression in some regions such as West Bengal (BENDFELT, 2011; DASH, 2006; HARRIS, 2010).

However, non-proliferation issues were not among these claims (ABRAHAM, 2009). This essay, therefore, set an in-depth investigation to evaluate whether hypotheses elaborated have the inferential potential for explaining such a phenomenon. To the extent that Indian social engagement in public policies is debated, in comparison to the given countries compared, scored considerably lower values in the V-Dem index on social participation during decision-making processes. During the very end of the scrutinized period, Indian increased their score. Image 2 illustrates such a finding.

*Image 2 – India and Civil Society Participation.***Civil society participation index**

Sources: Generated by the authors using data from (V-DEM, 2020a).

It is important to triangulate these data with another V-Dem variable: core civil society. It revolves around how robust were grassroots organizations in terms of autonomy from the state. This measure shows whether local citizens could seize opportunities to pursue their political and civic goals (V-DEM, 2020b). Image 3 demonstrates that the Indian context was considered the less robust (closer to value 0) than other states assessed here.

*Image 3 – Core Civil Society.***Core Civil Society Index**

Source: Generated by the authors using data from (V-DEM, 2020b).

To the extent that the Indian context offered fewer incentives than other countries to social movements, the confidence on (hypothesis 1) was increased. Local citizens assumed more assertive actions towards social issues. Nuclear proliferation was not among the core of the protestors' agenda. Unlike advanced capitalist centers, this society had not attained a sense of economic and physical security that enables a claim for such a post-materialist subject (INGLEHART, 1977). In this sense, just the local elite could focus exclusively on this topic. Generally, people were fighting for better public policies to reduce poverty, famine, and amelioration of social conditions.

World Bank index on poverty headcount ration at US\$1.90 has evaluated India since 1977. At this moment, 61.6% of Indians faced such economic hardship. In the United States, the United Kingdom, and France these percentages revolved around 0.5% to 1% of the local population (WORLD BANK, 2020). Furthermore, Washington worsened this context when it restricted the supply of grains shipment for New Delhi related to the Food for Peace program in 1966 (MALONE, 2011). The White House responded to India's diplomatic instances against the Vietnam War. Such a geopolitical movement affected Indian amounts of available food once this state relied heavily on the United States foreign aid (MALONE, 2011).

On the hypothesis 2, the Ministry of External Affairs reduced public accountability on foreign affairs once they maintained a sort of monopoly on information (MALONE, 2011). During the Cold War, there were some debates in the Parliament on international issues. However, many data were classified. On nuclear issues, for example, Indian leaders (e.g., Jawaharlal Nehru and Indira Gandhi) preferred to restrict the decision to a close elite composed of bureaucratic officials and personal advisors (PERKOVICH, 2001; SINGH, 2019). Despite Indian demonstrated, in surveys done in 1958, reticence on the build of atomic bombs (WITTNER, 2009), indigenous antinuclear movements were not able to access sources of information once the government retained them. Furthermore, the nuclear policy was not discussed during electoral seasons so that it was marginalized at the expense of Pakistan- and China-related issues (PERKOVICH, 2001).

Likewise, Indian elites usually advocated against nuclear weapons. Gandhi was a worldwide known pacifist leader. Nehru considered that India played a moral role in leading pacifists discussing (FREY, 2009; SINGH, 2019; WITTNER, 2009). He strengthened Indian ties to global pacifist networks by endorsing institutions that organized the Pugwash Conferences on Science and World Affairs (KRAFT; NEHRING; SACHSE, 2018). Indira Gandhi described nukes eradication as a topic among New Delhi's foreign affairs priorities (GANDHI, 1972). Unlike Washington, London, Paris, or Wellington, New Delhi strongly assumed antinuclear diplomatic positions.

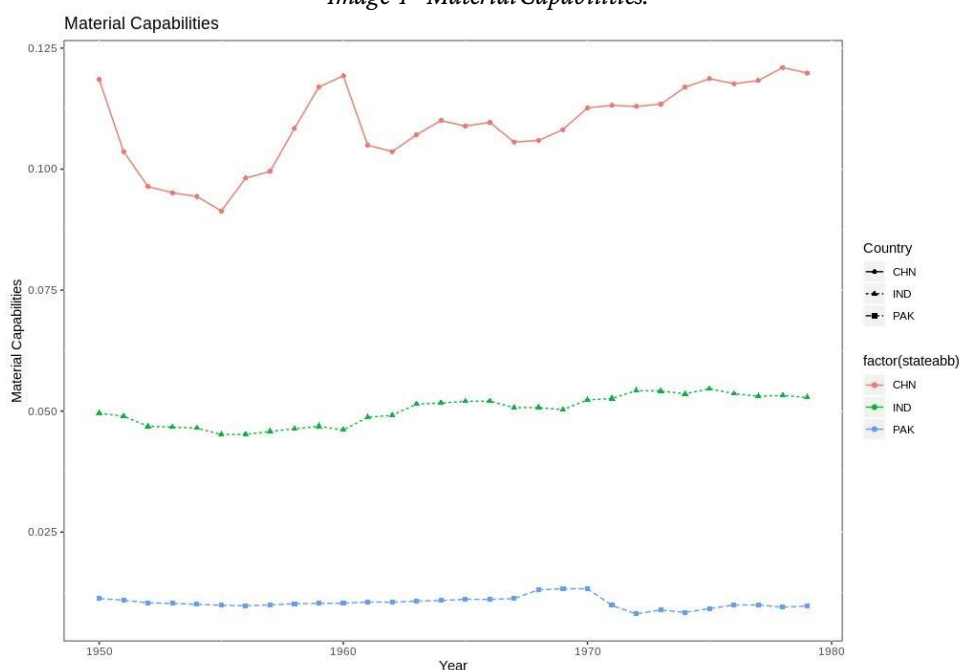
Likewise, India maintained a national nuclear policy. It was possible due to its ambiguous nature. Once the Indian elite advocated for atomic disarmament, it also sustained a Third World perspective. Whereas New Delhi developed a nuclear policy claim peaceful purposes, it also stated that great powers could not prevent such a national issue because their non-proliferation rules were colonial traps aimed to freeze global power (AYRES, 2017; MALONE, 2011; SINGH, 1998). Likewise, such a geopolitical context was seized by Indian elites to spread national awareness of national pride. Nuclear researches were related to technological development thereby, India supposedly needed to progress on this topic. As a Third World state, this country should have the same rights granted to great powers. This "one world" idea enabled this pragmatic strategy to pursue nuclear devices while advocating for peaceful issues (ABRAHAM, 2014; FREY, 2009; PANT, 2011). Pro-bomb lobbies were able to act without huge protests against their interests (PERKOVICH, 2001). Hence the confidence on (hypothesis 3) was also increased.

Finally, India faced geopolitical tensions with neighbors. China tested a nuclear device in 1964 (STUENKEL, 2010). International rules accepted the Chinese program in the NPT. In this sense, this New Delhi's geopolitical rival was able to manage a cutting-edge military-related technology. Once India waged regional wars due to territorial sovereignty, some authorities claimed a nuclear option should be left open (JOSHI; O'DONNELL, 2018; PANT, 2011; PERKOVICH, 2001). The realist hypothesis, in this sense, unveils a relevant aspect to explain this context. People were exposed to international threats from the neighborhood. Neither the United States, nor New Zealand, nor the United Kingdom faced such a context.

France, for example, set an independent foreign policy, during Charles De Gaulle's administration (1959-1969) to pursue pragmatic diplomatic ties with Washington and Moscow (GADDIS, 2006; HOBBSBAWN, 1995; KISSINGER, 2017).

Thus, India was exposed to a context of international rivalry. It was the only case analyzed to have waged war against regional powers – which, also, carried nuclear weapons. Leaving the nuclear option open could be also grasped as a defensive strategy. Correlates of War database demonstrated the dimensions of such a geopolitical competition in Asia during the Cold War. A variable called Composite Indicator of National Capability (CINC) takes into account six dimensions: total population, urban population, iron, and steel production, energy consumption, military expenditure and personnel (CORRELATES OF WAR, 2020). The closer to 0.125 a country scores, the stronger it is. Plotting the image 4 on South Asia illustrates this scenario of rising tension. China systematically scored values considerably higher than India.

Image 4– Material Capabilities.



Sources: Generated by the authors using data from Correlates of War (2020).

Conclusion

The analytical model proved efficient to unveil the causes of the lack of antinuclear movements in India during the scrutinized period. India presented both divergent social dynamics and geopolitical issues from the other countries analyzed by the lion's share of existing literature. This phenomenon, hence, hanged onto explanations from different levels of abstraction. On structural aspects, regional rivalries increased national perceptions of threat. Since principally China was threatening India at its regional security frame, in a cold war context, antinuclear movement engagement was changed into the narrative that nuclear development strengthening could be something positive to India. Concomitantly, New Delhi advocated for moral issues related to nuclear disarmament. In this sense, domestic issues similarly were affected once nuclear policies were cored into very few decisionmakers. It must be said that the period produced fewer opportunities to get access to information and documents about nuclear theme, something that could allow narratives approaching civil society from state data, as we argued, was not seen as a thing to be done by the political elite from India due to its ambiguous nature.

The scant amount of information available to civil society reduced accountability. In a society impoverished by a lasting colonial past, economic, and wartime crises, also, people have a penchant for claiming for materialistic issues (i.e.,

basic needs). The nuclear agenda, in this sense, was observed, more assertively, in countries such as France and the United Kingdom. Therefore, it was inferred that this phenomenon was caused by four elements: (a) few possibilities to public participation; (b) scant available information on nuclear policy; (c) lack of a political schism between national elites and civil society on this topic; and (d) geopolitical dynamics.

Referências

- ABRAHAM, Itty. **How India became territorial: Foreign policy, diaspora, geopolitics**. Stanford University Press, 2014.
- ABRAHAM, Itty. Introduction: Nuclear power and atomic publics. In: ABRAHAM, Itty. (Ed.), **South Asian Cultures of The Bomb Atomic Publics and the State in India and Pakistan**,. Bloomington, Indiana University Press, 2009.
- ABRAHAM, Itty. The ambivalence of nuclear histories. *Osiris*, v. 21, n. 1, p. 49-65, jan 2006.
- ALLISON, Graham. **Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis**. Boston: Little, Brown, 1971.
- ARON, Raymond. **The great debate: Theories of nuclear strategy**. Garden City: Anchor Books; Doubleday & Company, Inc., 1965.
- ASUELIME, Lucky E; ADEKOYE, Raquel A. **Nuclear Proliferation in South Africa: History and Politics**. Springer, 2016.
- AYRES, Alyssa. **Our time has come: How India is making its place in the world**. Oxford University Press, 2017.
- BENDFELDT, Lennart. **Naxalism: The Maoist Challenge to the Indian State-Democracy & Conflict**. Heinrich Böll Foundation. 2011.
- BETTS, Richard K. Incentives for Nuclear Weapons: India, Pakistan, Iran. *Asian Survey*, v. 19, n.11, p. 1053-1072, 1979. doi: <https://doi.org/10.2307/2643954>
- BURKETT, Jodi. Re-Defining British Morality: 'Britishness' and the Campaign for Nuclear Disarmament 1958-68. *Twentieth Century British History*, v. 21, n. 2, p. 184-205, 1 jun, 2010. doi: <https://doi.org/10.1093/tcbh/hwp057>
- CARPES, Mariana. When Words are not Enough: assessing the relationship between international commitments and the nuclear choices of Brazil, India and South Africa. *Third World Quarterly*, v. 34, n. 6, p. 1111-1126, 2013. doi: <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.802500>
- CLEMENTS, Kevin. **Back from the brink: The creation of a nuclear-free New Zealand**. Bridget Williams Books, 2015.
- CORRELATES OF WAR. **National Material Capabilities**, 2020. Available at <https://correlatesofwar.org/data-sets/national-material-capabilities>. Accessed at 31 ago. 2020.
- CORTRIGHT, David. Protest and politics: how peace movements shape history. **The handbook of global security policy**, p. 482-504, 2014. Doi: <https://doi.org/10.1002/9781118442975.ch27>
- DASH, Satya Prakash. **Naxal movement and state power: with special reference of Orissa**. Sarup & Sons, 2006.
- DEUDNEY, Daniel. Hegemony, nuclear weapons, and liberal hegemony. In: IKENBERRY, G. John. **Power, order, and change in world politics**. Cambridge University Press, p. 195-232, 2014. doi: 10.1017/CBO9781139680738.011
- FREY, Karsten. Guardians of the Nuclear Myth: Politics, Ideology, and India's Strategic Community. In: ITTY, Abraham (Eds). **South Asian Cultures of The Bomb Atomic Publics and the State in India and Pakistan**, Bloomington, Indiana University Press, 2009.
- GABRIEL, João Paulo Nicolini. **O lobby indo-americano no Congresso Americano e o Acordo Nuclear Civil de 2008**. (Mestrado em Relações Internacionais). - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais SanTiago Dantas, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2019.
- GADDIS, John Lewis. International relations theory and the end of the Cold War. **International security**, v. 17, n. 3, p. 5-58, 1992. doi: <https://doi.org/10.2307/2539129>
- GADDIS, John Lewis. **The Cold War: a new history**. Penguin, 2006.
- GANDHI, Indira. India's Foreign Policy'. **Foreign Affairs**, v. 51, n. 65, p. 65-77, 1972.
- GILADY, Lilach. **The price of prestige: Conspicuous consumption in international relations**. University of Chicago Press, 2018.
- HARRIS, John. **The Naxalite/Maoist movement in India: A review of recent literature**. Institute of South Asian Studies, 2010.

HARVEY, Kyle. **American anti-nuclear activism, 1975-1990: the challenge of peace**. Springer, 2014.

HYMANS, Jacques EC. Theories of nuclear proliferation: The state of the field. **Nonproliferation Review**, v. 13, n. 3, p. 455-465, 2006. doi: <https://doi.org/10.1080/10736700601071397>

IKENBERRY, G. John. **Liberal Leviathan: The origins, crisis, and transformation of the American world order**. Princeton University Press, 2011.

INGLEHART, Ronald. **The silent revolution: Changing values and political styles in advanced industrial society**. 1977.

JERVIS, Robert. **The meaning of the nuclear revolution: Statecraft and the prospect of Armageddon**. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

JOSHI, Yogesh; O'DONNELL, Frank. **India and nuclear Asia: forces, doctrine, and dangers**. Georgetown University Press, 2018.

KAPUR, Ashok. The nuclear spread: A third world view. **Third World Quarterly**, v. 2, n. 1, p. 59-75, 1980. doi: <https://doi.org/10.1080/01436598008419478>

KIRCHHOFF, Astrid Mignon; MEYER, Jan-Henrik. Global protest against nuclear power. Transfer and transnational exchange in the 1970s and 1980s. **Historical Social Research/Historische Sozialforschung**, p. 165-190, 2014.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. Pinheiros: Saraiva Educação SA, 2017.

KISSINGER, Henry. **Nuclear weapons and foreign policy**. Routledge, 2019.

KRAFT, A; NEHRING, H; SACHSE, C. The Pugwash Conferences and the Global Cold War: Scientists, Transnational Networks, and the Complexity of Nuclear Histories. **Journal of Cold War Studies**, v. 20, n. 1, p. 4-30, 1 abr. 2018.

LARSON, D. W; SHEVCHENKO, A. Managing Rising Powers: The Role of Status Concerns. In: LARSON, D. W; PAUL, T. V.; WOHLFORTH, W. C. (Eds). **Status in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. p. 33-57. doi: https://doi.org/10.1162/jcws_e_00799

LIMA, Maria Regina Soares. **The Political economy of brazilian foreign policy: nuclear energy, trade and Itaipu**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

MALONE, David. Does the Elephant Dance? Contemporary Indian Foreign Policy – By David Malone. **The Developing Economies**, v. 50, n. 2, p. 198-201, 2011.

MARTIN, Susan B. The continuing value of nuclear weapons: a structural realist analysis. **Contemporary Security Policy**, v. 34, n. 1, p. 174-194, 2013. doi: <https://doi.org/10.1080/13523260.2013.771042>

MARWICK, Arthur. **The sixties: cultural revolution in Britain, France, Italy, and the United States, c. 1958 -c. 1974**. A&C Black, 2011.

MEARSHEIMER, John J. Nuclear weapons and deterrence in Europe. **International Security**, v. 9, n. 3, p. 19-46, 1984. doi: <https://doi.org/10.2307/2538586>

MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great power politics**. WW Norton & Company, 2001.

MEYER, David S. How the Cold War was really won: The effects of the antinuclear movements of the 1980s. **How social movements matter**, p. 182-203, 1999.

MEYER, David S. Peace protest and policy: explaining the rise and decline of antinuclear movements in postwar America. **Policy Studies Journal**, v. 21, n. 1, p. 35-51, 1993. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1993.tb01452.x>

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações: a luta pela guerra e pela paz**. Brasília: Editora Universidade de Brasília/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

NEHRING, Holger. Peace Movements. In: BERGER, Stefan; NEHRING, Holger (Eds). **The History of Social Movements in Global Perspective: A Survey**. Springer, p. 485-513, 2017.

NEHRING, Holger. Peace Movements and Internationalism. **Moving the Social**, v. 55, p. 93-112, 2016. doi: 10.13154/mts.56.2016.93-112

NEHRING, Holger. **Politics of Security: British and West German Protest Movements and the Early Cold War 1945-1970**. Oxford University Press, 2013. doi: 10.1093/acprof:oso/9780199681228.001.0001

PANT, Harsh V. **The US-India nuclear pact: Policy, process, and great power politics**. Oxford University Press, 2011.

- PANT, Harsh V.; JOSHI, Y. **The US pivot and Indian foreign policy: Asia's evolving balance of power**. Springer, 2016.
- PAUL, Thazha Varkey et al. Power versus prudence: **Why nations forgo nuclear weapons**. McGill-Queen's Press-MQUP, 2000.
- PAUL, Thazha Varkey; SHANKAR, Manesh. Status accommodation through institutional means: India's rise and the global order. In: PAUL, Thazha V.; LARSON, Deborah Welch; WOHLFORTH, William C. (Ed.). **Status in world politics**. Cambridge University Press, p. 165-191, 2014.
- PATTI, Carlo. The forbidden cooperation: South Africa–Brazil nuclear relations at the turn of the 1970s. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 61, n. 2, 2018. doi: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201800206>
- PERKOVICH, George. **India's nuclear bomb: the impact on global proliferation**. University of California Press, 2001.
- ROCHON, Thomas R. **Mobilizing for peace: the antinuclear movements in Western Europe**. Princeton University Press, 2014.
- SCHEINMAN, Lawrence. The International Atomic Energy Agency and World nuclear order. **International Affairs**, v. 65, n. 3, p. 524–525, 1 jul. 1989. doi: <https://doi.org/10.1177/0270467688008004155>
- SINGH, Jaswant. Against nuclear apartheid. **Foreign affairs**, p. 41-52, 1998.
- SINGH, Swaran. **Power and Diplomacy: India's Foreign Policies During the Cold War**. Oxford University Press, 2019.
- STUENKEL, Oliver. Identidade, status e instituições internacionais: o caso do Brasil, da Índia e do tratado de não proliferação. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, p. 519-561, 2010. doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292010000200008>.
- SURI, Jeremi. **Power and protest: global revolution and the rise of détente**. Harvard University Press, Oxford University, 2009.
- TANNENWALD, Nina. Stigmatizing the bomb: Origins of the nuclear taboo. **International Security**, v. 29, n. 4, p. 5-49, 2005.
- TANNENWALD, Nina. The nuclear taboo: The United States and the normative basis of nuclear non-use. **International organization**, v. 53, n. 3, p. 433-468, 1999.
- TARROW, Sidney. National politics and collective action: Recent theory and research in Western Europe and the United States. **Annual Review of Sociology**, v. 14, n. 1, p. 421-440, 1988. doi: <https://doi.org/10.1146/annurev.so.14.080188.002225>
- TILLY, Charles. **Social Movements, 1768-2008**. Routledge, 2020.
- TRUMAN, David B. **The Governmental Process**. New York: Knopf, 1951.
- V-DEM. **Civil Core Civil Society**. Varieties of Democracy, 2020a. Available at <https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/>. Accessed in 12 jun. 2020.
- V-DEM. **Society participation index**. Varieties of Democracy, 2020b. Available at <https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/>. Accessed in 12 jun. 2020.
- WALTZ, Kenneth N. **Theory of international politics**. Waveland Press, 1979.
- WALTZ, Kenneth N. **The spread of nuclear weapons: More may be better: Introduction**. 1981.
- WENDT, Alexander. **Social theory of international politics**. Cambridge University Press, 1999.
- WITTNER, Lawrence S. **Confronting the bomb: A short history of the world nuclear disarmament movement**. Stanford University Press, 2009.
- WITTNER, Lawrence S. The Nuclear Threat Ignored: How and Why the Campaign Against the Bomb Disintegrated in the Late 1960 s. In: FINK, C.; GASSERT, P.; JUNKER, D. (Eds). 1968: **The World Transformed**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- WORLD BANK. **World Bank Open Data: Poverty**. Available at <https://data.worldbank.org/>. Accessed at 4 jul. 2020. 2020.

Authors' Contributor Roles

João Paulo Nicolini Gabriel:

Conceptualization; Methodology; Validation; Project Administration; Visualization; Formal Analysis; Resources; Investigation; Writing (Original Draft Preparation);

André Luiz Cançado Motta:

Validation; Visualization; Investigation; Writing (Review & Editing);

Information provided by the authors according to the [Taxonomy of author contributions \(CRediT\)](#)

Transformação das Forças Armadas da Colômbia no pós-conflito armado: mudanças no emprego doméstico e na atuação internacional

Colombian Armed Forces transformation in the post-armed conflict: changes in the domestic employment and the international actuation

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.108254>

João Estevam dos Santos Filho

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, Brasil

joaoestevam08@gmail.com  

Alexander Arciniegas Carreño

Facultad de Ciencias Políticas y Gobierno da Universidad Pontificia Bolivariana (UPB), Bucaramanga, Colômbia

arciniegascol@hotmail.com  

Resumo

Com o enfraquecimento estratégico das guerrilhas e o início dos diálogos de paz entre as FARC e o governo nacional, iniciou-se uma situação de pós-conflito armado, que tem sido acompanhada de uma transformação das Forças Armadas colombianas. O presente artigo se propõe a analisar esse processo iniciado em 2011 com o objetivo de identificar o novo papel que lhes tem sido delegado no contexto de pós-conflito que começou a assinatura dos Acordos de Paz de Havana em 2016. Trabalha-se com a hipótese de que esse processo tem, por um lado, consolidado as Forças Militares colombianas como instituição voltada para o cumprimento de tarefas subsidiárias e, por outro, contribuído para uma renovação da dependência militar em relação aos Estados Unidos, ainda que sobre bases diferentes daquelas observadas durante a vigência do Plano Colômbia. A metodologia utilizada consistiu em análise de dados coletados em bases internacionais, análise de documentos do governo colombiano e revisão de literatura sobre transformação militar. Conquanto esse processo envolva as três Forças Armadas (Exército, Marinha e Força Aérea), a primeira tem sido a mais impactada e, portanto, um maior foco da análise recairá sobre ela.

Palavras-chave: Transformação militar; Colômbia; Pós-Conflito;

Abstract

With the guerrilla's strategic weakening and the establishment of the peace dialogues between the FARC and the national government, it started a situation of post-armed conflict, which has been accompanied with the transformation of the Colombian armed forces. In this way, the present paper aims to analyze this initiated in 2011, with the objective of identifying the new role that has been delegated to the military in the context of post-conflict that started with the signing of the Havana Peace Accords in 2016. The hypothesis of the paper is that the process, in one hand, has been consolidating the Colombian armed forces as an institution turned to the accomplishment of subsidiary tasks and, in the other, it has contributed to a renewal of the military dependency with the USA, although with different bases in relation to those observed during the Plan Colombia time. The methodology employed in this research consisted of data analysis collected in international databases, analysis of documents from the Colombian government and literature review about military transformation. Despite this process involving the three armed forces (Army, Navy and Air Force), the first one has been more affected, which for this reason it will be more analyzed.

Keywords: Military Transformation; Colombia; Post-Conflict;

Recebido: 08 outubro 2020
Aceito: 20 janeiro 2021

O artigo foi produzido enquanto o primeiro autor recebia uma bolsa de mestrado da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

Conflitos de interesse: Os autores não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

Após mais de meio século de conflito armado, em 2016, o governo colombiano chegou a um acordo de paz com as Forças Armadas Revolucionária da Colômbia (FARC), começando um contexto de pós-conflito. Assim, as Forças Armadas da Colômbia tiveram que iniciar um processo de transformação militar que incluiria tanto uma renovação doutrinária, quanto uma mudança no emprego de seus efetivos. Conquanto seja um evento recente, iniciado em 2011, já mostra importantes resultados e define com clareza as tendências das instituições militares colombianas.

Nesse sentido, este artigo se propõe a analisar o processo de transformação militar por que tem passado as Forças Armadas colombianas a fim de identificar o novo papel que lhes tem sido delegado na situação de pós-conflito. Trabalha-se com a hipótese de que esse processo tem, por um lado, consolidado as Forças Militares colombianas como instituições voltadas para o cumprimento de tarefas subsidiárias e, por outro, contribuído para uma renovação da dependência militar em relação aos Estados Unidos (EUA), ainda que sobre bases diferentes daquelas observadas durante a vigência do Plano Colômbia.

Para a realização deste trabalho foram utilizados os seguintes métodos de pesquisa: revisão bibliográfica sobre transformação militar e papel das Forças Armadas na América Latina e da Colômbia. Foram analisados dados coletados em bases internacionais como a Base de Dados sobre Transferência de Armamentos e de Gasto Militar do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) e o *The Military Balance* do *International Institute for Strategic Studies* (IISS), assim como em relatórios de entidades públicas e privadas da Colômbia e dos EUA. Por fim, foram realizadas análises de documentos do Ministério da Defesa da Colômbia. O escopo temporal da pesquisa abrange o período de 2011 a 2019.

Para realizar essa análise, o período foi dividido em duas fases: 2011 a 2016 (fim do perfil contrainsurgente) e 2017 a 2019 (consolidação do perfil multimissão). Tendo como sabe essa divisão, será realizada uma análise discursiva dos principais documentos de defesa desse período, dos aspectos quantitativos (orçamento militar, variação do número de efetivos e aquisição de equipamentos), das mudanças organizacionais, das inovações doutrinárias, do tipo de emprego das Forças Armadas e de sua relação com o ambiente internacional (outros países e instituições externas).

Além desta introdução, o artigo contém mais quatro seções. Na próxima, é realizada uma discussão teórica sobre o conceito de transformação militar, tanto nos países desenvolvidos, quanto na América Latina, observando também os papéis das Forças Armadas dos países da região no pós-Guerra Fria e o papel dos EUA nesse processo. O objetivo dessa seção é identificar um conceito de transformação militar que auxilie na análise do caso colombiano. A terceira seção traz uma breve descrição da transformação ocorrida entre 1998 e 2010, a fim de identificar o ponto de partida para o processo atual. Na quarta, é feita uma descrição da transformação para o pós-conflito, considerando o conceito de força multimissão como o principal aspecto desse processo. Por fim, são feitas algumas considerações finais sobre os resultados obtidos ao longo da pesquisa.

Transformação militar no pós-Guerra Fria

O debate teórico sobre o conceito de transformação militar na literatura de Ciência Política e Relações Internacionais ganhou maior relevância a partir do período pós-Guerra Fria, sobretudo na década de 2000, quando se passou a analisar os processos iniciados nas Forças Armadas dos países desenvolvidos, sobretudo dos membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). As mudanças internas e externas que se seguiram à desintegração do bloco soviético na década de 1990 geraram a necessidade de adaptar as instituições militares para novos cenários de emprego. A emergência de novos tipos de guerras a partir de crises dos Estados periféricos nas décadas de 1990, definidos pela separação mais difusa entre civis e militares, enfrentamentos menos diretos e com fontes de financiamento ilegais, também requereu mudanças nas Forças Armadas dos países desenvolvidos (KALDOR, 2012).

Em seu trabalho sobre transformação militar nos países da OTAN e, principalmente, nos EUA, Sloan (2008) afirma que esse processo é resultado tanto do novo contexto de segurança internacional no pós-Guerra Fria quanto das mudanças tecnológicas promovidas pelo complexo industrial-militar norte-americano em conjunto com o Estado, sobretudo a partir da década de 1980. Essas inovações tecnológicas teriam resultado no que foi denominado "Revolução nos Assuntos Militares" (RMA, na sigla em inglês). Por sua vez, a autora define transformação militar como sendo um processo de aumentos descontínuos nas capacidades das Forças Armadas de um país para desempenhar novas funções sob novos parâmetros de atuação. Nesse sentido, envolveria três dimensões: tecnológica, doutrinária e organizacional.

A primeira estaria relacionada aos novos desenvolvimentos tecnológicos na área de defesa - sobretudo aqueles relacionados aos avanços na área de tecnologia da informação - que, iniciados principalmente nos EUA, propagaram-se para os demais países da OTAN. Por sua vez, a dimensão doutrinária teria como principais características: transição de exércitos de massa e pesados para mais leves e com possibilidade de serem empregados em missões expedicionárias; maior mobilidade no teatro de operações, a fim de agir de modo mais disperso, movimentando-se rapidamente e enfrentando situações instáveis e maior ênfase nas operações conjuntas. Por fim, a dimensão organizacional incluiria unidades menores, com efetivos mais qualificados, abandono do sistema de conscritos e maior utilização de militares profissionais (SLOAN, 2008).

Outros autores corroboram as ideias de Sloan (2008), ainda que ressaltando outros aspectos, como é o caso das análises de Manigart (2006) e de Dandeker (2006) sobre a construção de Forças Armadas mais flexíveis, de caráter mais "constabular", voltadas para o emprego em missões internacionais, sobretudo na periferia do sistema internacional. Também Terriff e Farrell (2001) apoiam essa concepção, afirmando que as mudanças militares no Ocidente envolveriam um maior foco em atuação nas crises dos países subdesenvolvidos e no desenvolvimento de tecnologias mais sofisticadas. Por sua vez, Moskos, Segal e Williams (2000) identificam um novo perfil de força dos países desenvolvidos do Ocidente, que eles denominam "Forças Armadas pós-modernas", caracterizadas por maior interpenetrabilidade entre as esferas civil e militar; maior foco em missões não militares no sentido tradicional; utilização das Forças Armadas em missões internacionais comandadas por entidades supranacionais e internacionalização dessas instituições militares.

Apesar do avanço teórico na definição de transformação militar nos países desenvolvidos, na América Latina, esse tema ainda não alcançou o mesmo grau de significância no período pós-Guerra Fria. Nesse sentido, os trabalhos de Villamizar (2003), Covarrubias (2004) e Alda Mejías (2019) têm buscado avançar na discussão. Os três corroboram a definição dada por Sloan (2008), ou seja, de que a transformação das Forças Armadas seria um processo caracterizado por mudanças de ordem doutrinária, organizacional e tecnológica, gerando novas capacidades a fim de desempenhar novas missões e, desse modo, adquirir novos papéis. Assim, neste trabalho, o conceito de transformação militar corresponde a essa definição.

Com essas mudanças, desde o final da Guerra Fria e com a volta dos regimes democráticos na região, as Forças Armadas dos países latino-americanos têm desempenhado um papel mais voltado para a garantia da estabilização doméstica. Hunter (1996) identifica cinco principais missões nas quais os militares seriam empregados: defesa convencional, voltada para a manutenção da integridade territorial; manutenção da paz internacional; segurança interna, incluindo contrainsurgência e combate ao narcotráfico; ação cívica e funções de desenvolvimento socioeconômico. De semelhante modo, Pion-Berlin (2016) identifica quatro missões das Forças Armadas latino-americanas no período democrático: defesa convencional, segurança interna (sobretudo voltada para o combate ao crime organizado transnacional), ajuda em desastres e execução de programas sociais.

Cabe ressaltar que a transformação militar, tanto nos países desenvolvidos quanto na América Latina, também possui uma dimensão internacional. Como foi visto, no caso dos primeiros, a eclosão de crises nas regiões periféricas do sistema internacional levou a uma busca pela criação de forças expedicionárias. Já na região latino-americana, essa dimensão internacional é encontrada tanto na incorporação das Forças Armadas a missões de paz sob comando da ONU,

quanto nas relações com os EUA, especialmente no que tange à adesão da agenda de segurança hemisférica promovida pelas instituições e fóruns multilaterais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Junta Interamericana de Defesa (JID) e as Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDA) (HERZ, 2002).

Durante a década de 1990, essa agenda de segurança promovida tanto pelas instituições norte-americanas, como o Departamento de Estado e o Departamento de Defesa - esse último principalmente por meio do Comando Sul (SOUTHCOM) -, quanto pelas hemisféricas, tem-se fundamentado sobretudo no conceito de segurança multidimensional, que tem sido incorporado pelas Forças Armadas dos países latino-americanos (SAINT-PIERRE, 2011). Em termos mais práticos, o foco dessa agenda tem sido o combate ao crime organizado (principalmente o narcotráfico), a imigração ilegal e os crimes ambientais, além da inclusão do combate a grupos considerados terroristas na região (HIRST, 2003; LOVEMAN, 2006). Os programas de assistência na área de segurança promovidos pelos EUA também têm se focado nas atividades de garantia da lei e da ordem e no combate ao narcotráfico desde a década de 1990 (AYERBE, 2009).

Tendo em vista essa revisão teórica e histórica sobre transformação militar em geral e especificamente na América Latina, esse trabalho baseia-se na definição desse conceito como sendo um processo holístico cujo objetivo é o de gerar um novo perfil nas Forças Armadas de um país através de três principais mudanças: modernização tecnológica, reestruturação organizativa e renovação doutrinária. Com base nessa definição é que será analisado o recente processo de transformação militar na Colômbia que levou à formação de um perfil multimissão, como se verá.

Transformação militar contrainsurgente (1998-2010)

A partir da década de 1990, o contexto de segurança da Colômbia foi determinado por três fatos: o fortalecimento estratégico das FARC e do ELN, a formação e o fortalecimento das Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC) e a expansão dos negócios ligados ao narcotráfico. Desses, o que mais preocupava o Estado colombiano era a atuação das guerrilhas, sobretudo das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e do Exército de Libertação Nacional (ELN). Essas duas guerrilhas surgiram em 1964, formadas principalmente por uma base camponesa e, no caso das FARC, por combatentes das guerrilhas do Partido Liberal colombiano¹. Apesar de suas ações desde esse período, foi só na década de 1990 que eles adquiriram maior relevância estratégica, dado o crescimento do número de seus combatentes, de suas unidades e de sua presença nacional (PÉCAUT, 2010).

Desse modo, entre 1995 e 1998, esse grupo havia infligido importantes golpes às Forças Públicas² - tendo iniciado a transição de uma guerra de guerrilhas para uma guerra de movimentos, ou seja, de uma fase definida por ações de pequeno porte para outra em que eram utilizadas unidades maiores e em choque frontal com o Exército (MARTÍNEZ ÁVILA, 2008). É importante mencionar que outro ator importante no conflito armado colombiano foi as AUC, a principal união de organizações paramilitares do país e que contribuíram com as forças estatais no combate aos grupos guerrilheiros. Entretanto, é importante frisar que seus membros estiveram envolvidos em massacres de comunidades camponesas, líderes sociais e tráfico de drogas; mas dada a sua relevância como "retaguarda estratégica" do Exército, o combate a esse grupo não foi tão intenso quando comparado com o caso das guerrilhas (STOKES, 2005).

Nesse momento, a política de segurança dos EUA para a região direcionava-se para o combate ao narcotráfico e ao crime organizado, principalmente na região andina. Assim, o governo norte-americano pressionou a administração Pastrana para que aceitasse sua proposta do Plano Colômbia³ - caracterizada pela ênfase no combate militarizado ao

¹ Esse partido utilizou grupos guerrilheiros para infligir derrotas sobre as forças do Partido Conservador durante o período de guerra civil vivido pelo país e que ficou conhecido como *La Violencia*, tendo sido caracterizado por enfrentamentos entre os dois partidos colombianos (VARGAS VELÁSQUEZ, 2012).

² Na Colômbia, as Forças Públicas é a denominação que se dá ao conjunto das forças sob o comando do Ministério da Defesa, ou seja, as três Forças Armadas e a Polícia Nacional.

³ Inicialmente, o Plano Colômbia foi proposto pelo governo de Andrés Pastrana como um pacote de ajuda ao desenvolvimento socioeconômico da Colômbia, para o qual a comunidade internacional contribuiria com aportes financeiros (ROJAS, 2014).

narcotráfico, contando com recursos financeiros e tecnológicos, além de assistência técnica e doutrinação para essas missões. Entretanto, a partir de 2003, com o governo Bush (2001-2009) nos EUA e Uribe (2002-2010) na Colômbia, o foco do programa passa a ser voltado também para o fortalecimento das Forças Armadas no combate aos grupos guerrilheiros, ainda que a maior parte dos recursos continuassem a ser destinados para o combate ao narcotráfico. Essa mudança se deu em grande parte pelo engajamento estadunidense na chamada "guerra ao terror" a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001 (ROJAS, 2014).

Assim, nesse contexto de ameaças dos grupos guerrilheiros ao Estado colombiano, a administração de Andrés Pastrana empreendeu um processo de transformação militar entre 1998⁴ e 2010 que foi largamente apoiado pelos dirigentes políticos dos EUA. Apesar das variações tanto das decisões tomadas pelos governantes colombianos quanto do tipo de auxílio oferecido pelos EUA, o foco desse processo foi o combate aos grupos guerrilheiros e, em menor medida, às AUC. Foram importadas aeronaves, principalmente helicópteros, com a finalidade de transportar tropas do Exército para os teatros de operação e de oferecer apoio aéreo aproximado às forças terrestres; além disso, o sistema de inteligência militar foi incrementado com apoio do Comando Sul dos EUA, que forneceu radares baseados em terra para as Forças Armadas colombianas e ajudou na criação do Centro de Inteligência Conjunta. Também verificou-se um aumento no número de efetivos das Forças Armadas, passando de 154.878 para 276.296 entre 1998 e 2010 (VARGAS VELÁSQUEZ, 2012; COLOMBIA, 2017).

Em termos organizacionais, as Forças Armadas colombianas passaram por um processo de reestruturação tanto no nível estratégico, quanto no operacional. No que tange ao primeiro caso, a estrutura de comando e controle do Estado-Maior foi reorganizada a partir de 2003 com base na doutrina da integração entre as forças. Desse modo, foram criados cinco Comandos Conjuntos, cada um responsável por uma área do país. Já no nível operacional, foram criadas e fortalecidas novas unidades, geralmente com números maiores de efetivos e com integração entre as três forças, como foi o caso da Força de Emprego Rápido e das forças-tarefas conjuntas. Também foram criadas unidades de combate ao narcotráfico, como a Força-Tarefa Conjunta do Sul e a Brigada Antinarcóticos, ambas contando com assessoria norte-americana (VARGAS VELÁSQUEZ, 2012). Por fim, esse processo contou com uma renovação doutrinária para o combate contrainsurgente. Foram incorporados os modelos de ação conjunta e de integração entre as forças, o que possibilitou maior êxito nas ações contra os grupos armados, bem como a doutrina de forças especiais, com apoio técnico de unidades do Exército dos EUA, que ajudaram a criar dois batalhões de forças especiais (PAGAN; MOYAR; GRIECO, 2014).

A partir de 2007, na segunda administração Uribe, com o enfraquecimento estratégico das FARC e do ELN, o Estado colombiano passou por um processo de mudança doutrinária, com a adoção da Ação Integral como eixo norteador das Forças Armadas para trabalharem em coordenação com outras instituições estatais nas áreas antes controladas pelos grupos armados. É importante mencionar que a doutrina de Ação Integral foi desenvolvida pela OTAN na década de 1990 para lidar com a situação de construção do pós-conflito em países saídos de confrontos armados internos, através de programas socioeconômicos voltados para o desenvolvimento das áreas afetadas pelo conflito (CASTILLO CASTAÑEDA; NIÑO GONZÁLEZ, 2015). Essa nova fase da transformação militar foi concretizada com a criação do Plano de Consolidação e contou com apoio financeiro e técnico do Comando Sul e da Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês). Esse seria o modelo doutrinário que passaria a ganhar cada vez mais relevância no processo de transformação seguinte (ROJAS, 2014).

Portanto, entre 1998 e 2010, as Forças Armadas da Colômbia passaram por um processo de transformação caracterizado, principalmente, por três resultados: modernização de seus armamentos e demais equipamentos militares; maior interoperabilidade entre as três forças, o que garantiu um aumento da mobilidade das forças terrestres pelo território nacional e uma renovação doutrinária para a atividade contrainsurgente. Por sua vez, esse processo esteve ligado,

⁴ Apesar de o Plano Colômbia ter se iniciado em 2000, a assistência militar estadunidense para o combate ao narcotráfico já havia se iniciado antes, desde meados da década de 1980 e sobretudo na de 1990 (LOVEMAN, 2006).

por um lado, à evolução da dinâmica do conflito armado interno, com o aumento da atividade guerrilheira durante a década de 1990 e início de 2000 e o fortalecimento estratégico pelo qual as FARC passaram e, por outro, à política de segurança dos EUA para a América Latina e, especificamente, para o país andino, que resultou na criação do Plano Colômbia, a fim de contribuir com os esforços de contrainsurgência das Forças Armadas. Entretanto, como se verá, as tendências identificadas no final desse período - ou seja, ênfase cada vez maior na doutrina de Ação Integral e no apoio das Forças Armadas a projetos de desenvolvimento socioeconômico em apoio a outras instituições civis - serão cada vez mais observadas no período seguinte.

Transformação militar no pós-conflito

Na década de 2010, um novo cenário de segurança na Colômbia passou a determinar o novo perfil que as Forças Armadas do país deveriam ter; por outro lado, as mudanças nas relações com os EUA também foram um importante fator na projeção internacional do país. Primeiramente, cabe mencionar que as FARC, após grande enfraquecimento estratégico, iniciaram diálogos de paz com o governo, que resultaram na assinatura dos Acordos de Havana em 2016. Esse fato marcou a desmobilização da principal guerrilha do país após mais de cinquenta anos de conflito armado. Por outro lado, o ELN (a segunda organização guerrilheira remanescente e com alguma capacidade de ação armada) iniciou um processo semelhante em 2017. Entretanto, esse grupo armado tem continuado a realizar confrontos com as forças estatais, o que resultou nas dificuldades ainda existentes para a continuação das negociações entre a guerrilha e o Governo Nacional⁵.

Além desses acontecimentos, o atual cenário de segurança do país é marcado pela consolidação de dois atores armados que têm gerado instabilidade para as estruturas estatais. Em primeiro lugar, após a desmobilização do grosso das FARC em 2017, verificou-se a atuação de dissidências da guerrilha, ou seja, unidades que não se sujeitaram aos Acordos de Havana. Por outro lado, tem sido observado um crescimento e fortalecimento das bandas criminais (BACRIM) em determinadas regiões urbanas e rurais do território colombiano. Dentre elas, destaca-se o chamado *Clan del Golfo*, a principal organização do país e atuante principalmente na região de Urabá, no departamento de Antioquia. Esses grupos têm atuado com uma estrutura herdada dos antigos grupos paramilitares, em termos de forma de organização (com utilização de pelotões de combatentes), domínio sobre rotas de narcotráfico e de aquisição de armamentos - e equipamentos de comunicação sofisticados - e de modo de atuação, ou seja, por meio do assassinato a líderes sociais e enfrentamento às forças policiais. Desse modo, apesar de sua desmobilização a partir de 2006, as AUC acabaram por influenciar no crescimento desses grupos armados (MASSÉ, 2015; ÁLVAREZ VANEGAS *et al.*, 2017).

Primeira fase (2011-2015): declínio do perfil contrainsurgente

Tendo em vista as mudanças no contexto securitário e a necessidade de revisar a estrutura criada no processo de transformação no período anterior, a partir de 2011, o Comando do Exército iniciou um processo de reorganização estrutural e de mudança de seu plano de guerra, com a finalidade de impor uma derrota final às FARC. Esse processo foi guiado principalmente pela Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade, que estabeleceu os eixos gerais da atuação das Forças Armadas no primeiro governo de Juan Manuel Santos (2010-2014). Segundo esse documento, o cenário de que deveriam partir as tomadas de decisões do governo colombiano era o de enfraquecimento das guerrilhas e o crescimento das BACRIM. Dentre os objetivos estratégicos propostos por esse documento, constavam: combate ao narcotráfico, desarticulação das organizações criminosas e aumento da cooperação em segurança com outros Estados,

⁵ Atualmente, essa dificuldade também se deve à eleição de Iván Duque para a presidência do país em 2018, uma vez que este possui vínculos com os setores políticos mais conservadores, que apoiaram a não assinatura do Acordo de Havana. Dentre eles, Duque tem estabelecido fortes ligações com Álvaro Uribe e com Marta Lucía Ramírez (sua atual vice-presidente).

principalmente no combate ao crime organizado transnacional. Com esse discurso, o governo Santos passava a dar maior ênfase ao conceito de segurança multidimensional⁶ (COLOMBIA, 2015).

Em termos quantitativos, observou-se um aumento no valor absoluto dos gastos em defesa e segurança, passando-se de US\$8,4 bilhões para US\$9,6 bilhões; entretanto, em termos de porcentagem do PIB, houve diminuição do orçamento, variando de 3,6% para 3,3% (SIPRI, 2020a; COLOMBIA, 2019). Por outro lado, verificou-se crescimento no número de efetivos das Forças Armadas entre 2011 e 2013, de 283.773 para 288.245; entretanto, a partir de 2014, esses números começam a cair, chegando a 247.290 em 2016 (COLOMBIA, 2017a). No referente às aquisições de equipamentos de defesa, observou-se maior diversificação, inclusive com a compra de armamentos voltados para defesa convencional, como veículos blindados, mísseis e embarcações; apesar disso, continuou-se a comprar aeronaves, sobretudo helicópteros, para uso no combate ao narcotráfico e aos grupos armados internos (SIPRI, 2020b).

Contudo, a transformação militar das Forças Armadas da Colômbia começou a dar-se principalmente nos aspectos organizacionais e doutrinários e sobretudo no Exército - onde foi iniciado esse processo. No início, essas mudanças focavam na reestruturação do sistema de comando e controle e no Estado-Maior da força e uma renovação da estratégia de confronto com as FARC. Com isso, em 2011, foi criado o Comitê de Revisão Estratégica e Inovação (CREI), iniciativa conjunta entre oficiais do Exército e da Polícia, sob a supervisão do Ministério da Defesa e do Comando Geral das Forças Militares; por meio dele, foi estabelecido o plano de campanha *Espada de Honor* e o plano de guerra de mesmo nome (COLOMBIA, 2013).

Em 2013, foi constituído o Comitê Estratégico de Desenho do Exército do Futuro (CEDEF), cujo objetivo era criar um modelo de força terrestre denominado pelos oficiais colombianos "exército do futuro", executando políticas de nível estratégico e em alinhamento com as áreas de missão do setor Defesa. Por meio desse comitê, o Comando do Exército começou a redesenhar a força, reestruturando-a e mudando seu emprego, o que acabou por definir um novo perfil de força, mais voltado para o combate às ameaças chamadas "multidimensionais". Também é importante ressaltar que tanto o governo norte-americano quanto a OTAN estiveram relacionados com o planejamento da transformação do Exército colombiano por meio da presença de técnicos do Exército dos EUA, do Comando Sul e da organização militar nas atividades do CEDEF (CIRO GÓMEZ; CORREA HENAO, 2014).

Em termos de reestruturação organizacional, esta passou a ser executada a partir de 2015, seguindo as diretrizes estabelecidas pelo CREI 5, que envolveu oficiais das três forças, da Polícia Nacional e do Comando Sul dos EUA. Com a evolução do cenário de segurança da Colômbia, foram criados planos de transformação para as três instituições militares, começando pela reorganização do Estado-Maior do Exército, tendo como base os padrões da OTAN e do Exército estadunidense, dividindo-o em duas grandes áreas funcionais: gerador de força (relacionado ao planejamento e apoio às tropas) e gerador de combate (ligado ao emprego estratégico e à condução operacional). O Estado-Maior também foi dividido em três Chefaturas: Planejamento e Políticas, Gerador de Força e de Operações. Além disso, foram criados comandos assessores (COLOMBIA, 2016a).

No nível operacional, continuou-se a criar unidades para combater as FARC, seguindo a linha de ação traçada pelo plano *Espada de Honor*. Foram formadas nove forças de tarefa conjunta, somando um total de 12 distribuídas pelo território nacional. Também foram criadas e fortalecidas unidades especializadas em missões subsidiárias, como a Brigada contra Mineração Ilegal, uma Brigada de Desminagem Humanitária, a Brigada Especial de Engenheiros Militares, a Brigada de Construções e os Batalhões Especiais Energéticos e Viais (COLOMBIA, 2016a).

No caso da Marinha, o processo de transformação foi desenhado tendo cinco eixos estratégicos: Defesa Nacional, Segurança Marítima e Fluvial Integral, Apoio ao Desenvolvimento Marítimo e Fluvial, Segurança Ambiental, Marítima e Fluvial e Projeção Internacional. Assim, ficou estabelecido que a linha de atuação da Marinha no pós - conflito seria baseada

⁶ Segundo Saint-Pierre (2011), esse termo está atrelado à agenda de segurança hemisférica proposta pelos EUA a partir do pós - Guerra Fria. Para o autor, tal conceito misturaria indiscriminadamente elementos de natureza diferente, de origens variadas, que requerem vários tipos de respostas e articuladas por diferentes agências estatais.

numa abordagem de segurança multidimensional. Já a "projeção internacional" incluía atividades de cooperação triangular com os EUA, fortalecimento para o combate ao crime organizado e atuação em operações de paz e assistência humanitária. Por sua vez, a transformação da Força Aérea envolveu a criação de três comandos centrais: de Operações Aéreas, de Apoio à Força e de Pessoal (COLOMBIA, 2016a).

Embora a transformação das Forças Armadas colombianas tenha se consolidado mais na segunda fase, já na primeira é possível observar algumas mudanças no emprego e nas missões executadas, como demonstra o plano *Espada de Honor*. Com base nele, as Forças Armadas da Colômbia atuaram de modo conjunto e em coordenação com a Polícia Nacional a fim de realizar uma ofensiva simultânea contra as FARC e o ELN. Para cumprir essas missões foram criadas estruturas para auxiliar as Forças Armadas, como o Centro de Fusão de Inteligência Regional, para fortalecimento e coordenação da inteligência nas operações e a Companhia de Ação Integral, com a finalidade de melhorar as relações com a população das áreas antes dominadas pelas guerrilhas. As Forças Armadas também continuaram a ser empregadas em missões de apoio a projetos de desenvolvimento socioeconômico, seguindo o modelo da doutrina de Ação Integral, como foi o caso da participação no programa *Fe en Colombia* (COLOMBIA, 2015a).

Cabe ressaltar que, nesse processo, o governo colombiano buscou manter sua proximidade com as Forças Armadas norte-americanas e acercar-se da OTAN. Nesse sentido, os governos de Santos e Obama assinaram o Plano de Ação EUA-Colômbia para Cooperação em Segurança Regional em 2012, segundo o qual o Comando Sul auxiliaria com apoio técnico e financeiro o treinamento de unidades de forças de segurança de outros países por militares e policiais colombianos - sobretudo na América Central e Caribe, áreas importantes para a política de segurança norte-americana na América Latina (ARRATIA SANDOVAL, 2016; TICKNER; MORALES, 2015).

Nesse sentido, entre 2013 e 2016, os técnicos colombianos treinaram mais de 11.000 efetivos de países como Panamá, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala e República Dominicana (BEITTEL, 2017). Em termos de aproximação com a OTAN, o governo colombiano buscou adequar-se a seus padrões de procedimento na reestruturação organizacional do Exército e em normas e procedimentos das Forças Armadas, com a implementação do programa de Construção de Integridade e Redução de Corrupção e a assinatura do Acordo sobre Cooperação e Segurança de Informação, firmado em 2013 (COLOMBIA, 2016a).

Segunda fase (2016-2019): consolidação do perfil multimirmissão

A assinatura dos Acordos de Paz de Havana em outubro de 2016 iniciou uma nova fase da transformação militar. Esse processo teve por base cinco documentos: no segundo mandato de Juan Manuel Santos, a Política de Defesa e Segurança Todos por um Novo País, o Plano Estratégico Militar 2030 (PEM 2030) e o Plano Estratégico do Setor Defesa e Segurança 2016-2018. No governo Duque, a Política de Segurança para a Legalidade, o Empreendimento e a Igualdade e o Plano Estratégico do Setor Defesa e Segurança 2018-2022.

De modo geral, os cinco documentos estabelecem os novos objetivos estratégicos e os tipos de missões para as Forças Armadas. Enfatizam o enfraquecimento das guerrilhas e a perspectiva de uma situação pós-conflito armado. Ao mesmo tempo falam do crescimento das BACRIM, das dissidências das FARC e das ações do ELN como principais fontes de ameaça à segurança nacional. Em termos de ação, é estabelecida uma gama de missões para as Forças Armadas, a fim de atuarem de modo conjunto, em coordenação com a Polícia e sincronizados com agências estatais civis. Essas ações variam de defesa convencional a proteção ambiental, passando pelo combate ao crime organizado e pela gestão de risco e atuação em desastres. Além disso, o governo Santos também buscou estimular uma nova "projeção internacional" das Forças Armadas do país, o que incluiria principalmente as relações triangulares⁷ com os EUA, a aproximação com a OTAN, a

⁷ Como ficará mais claro ao longo da seção, essas relações triangulares referem-se ao treinamento oferecido por oficiais colombianos a efetivos das forças de segurança principalmente de países da América Central e do Caribe com apoio de instituições norte-americanas, dentre as quais cabe destacar o Comando Sul.

atuação em missões de paz da ONU. Portanto, em termos de discurso oficial, vê-se uma continuação em relação aos objetivos traçados na fase anterior (COLOMBIA 2015b; 2015c; 2016b; 2018; 2019).

Quanto aos dados quantitativos, apesar do aumento no valor absoluto do orçamento militar, passando de US\$9,6 bilhões para US\$10,7 bilhões entre 2016 e 2019, quando avaliado em porcentagem do PIB, observa-se uma estabilidade, passando de 3,1% para 3,2% (SIPRI, 2020a). Já em termos de efetivos, apesar da queda entre 2013 e 2017, passando-se de 285.008 para 245.429, a partir do ano seguinte, esse número voltou a subir, chegando a 293.200 (COLOMBIA, 2017a; IISS, 2020). No referente aos equipamentos militares adquiridos, apesar de se ter continuado a adquirir aeronaves, principalmente helicópteros, também prosseguiu-se com a tendência já iniciada na fase anterior de diversificação das compras, inclusive com importação de armamentos voltados para defesa convencional, como embarcações marítimas e mísseis antitanque⁸ (SIPRI, 2020b).

Também nesta fase o processo de transformação militar demonstrou ser mais proeminente nos aspectos organizacionais e doutrinários. Assim, continuou-se a reestruturação do Estado-Maior do Exército, com a criação de um comando ligado à doutrina de Ação Integral e projetos de desenvolvimento socioeconômico e com a criação de unidades baseadas na separação já estabelecida na fase anterior entre um Estado-Maior gerador de força e outro gerador de combate. Na esfera operacional, foram desativadas as seis forças de tarefa conjunta que haviam sido criadas entre 2011 e 2013, sendo substituídas por Comandos Operativos de Estabilização e Consolidação, voltados à manutenção do controle estatal em áreas antes dominadas pelos grupos armados (PÉREZ, 2018).

Foi criada uma força de tarefa conjunta composta por 3.200 membros das Forças Armadas e da Polícia para combater o *Clan del Golfo*, a maior BACRIM do país, ao mesmo tempo em que foram ativados o Comando de Apoio a Operações Urbanas do Exército e um Batalhão de Forças Especiais Urbanas, para atuar em coordenação com a Polícia no combate ao crime organizado. Também cabe mencionar a criação dos Centros Estratégicos de Operações contra o Narcotráfico, responsáveis por empregar cerca de 15.000 efetivos na erradicação de cultivos ilícitos e 40.000 em programas de erradicação e interdição no resto do país (PELCASTRE, 2018). Portanto, tanto a nível estratégico, quanto operacional, as Forças Armadas da Colômbia - e sobretudo o Exército - concentraram-se em missões de combate a "ameaças multidimensionais", como o crime organizado transnacional.

Em termos de renovação doutrinária, a principal iniciativa veio do Exército, com a criação da doutrina Damasco em 2016. Esta estabelece as Operações Terrestres Unificadas (OTU) como principal conceito operacional da força, tendo como ideia central que esta "capture, retenha e explore a iniciativa, a qual se executa através da Ação Decisiva (ofensivas, defensivas, de estabilidade e de apoio da defesa à autoridade civil, ADAC), com o fim de criar as condições para uma resolução favorável do conflito" (COLOMBIA, 2016b, p. IX). Esse conceito também ressalta a necessidade de sincronização entre as Forças Armadas (missões conjuntas), com instituições estatais civis (missões coordenadas ou interagências) e com forças multinacionais. Cabe ressaltar que esse conceito foi elaborado pelo Exército dos EUA, constando no *Army Doctrine Publication 3-0, Unified Land Operation*, de 2011, tendo sido posteriormente adotado pelo Exército colombiano. Desse modo, a utilização de um conceito norte-americano também serve a um dos objetivos da nova doutrina, qual seja de alinhar seus procedimentos institucionais com os dos EUA e da OTAN (COLOMBIA, 2016b; ROJAS GUEVARA, 2017).

Essa nova doutrina também enfatiza o conceito de "força multimissão", entendida como capaz de adaptar-se a cenários distintos em teatros de operações diferentes. Assim, tanto o Exército quanto as demais forças já não teriam um caráter predominantemente voltado para o combate a grupos armados internos - como ocorreu na década passada -, mas sim para um leque variado de missões, que abrangeriam desde aquelas ligadas à defesa convencional até o auxílio de gestão de risco e de desastres - em coordenação com agências civis -, passando pelo emprego contra estruturas ligadas ao crime organizado e na proteção do meio-ambiente (CIRO GÓMEZ; CORREA HENAO, 2014; ROJAS GUEVARA, 2017).

⁸ Quanto a esse foco na defesa convencional, é importante lembrar que a segunda metade da década de 2010 foi marcada por tensões nas relações com a Venezuela (IISS, 2020).

Essa mudança de perfil de força tem sido demonstrada na execução do Plano Estratégico Militar de Estabilização e Consolidação *Victoria*, executado a partir de 2017, em substituição ao *Espada de honor* como plano estratégico e de campanha do Comando Geral das Forças Militares. Ao invés de ser voltado predominantemente para o combate às guerrilhas, como o antecessor, seu foco recai nas outras ameaças à segurança nacional, principalmente nas regiões que antes estavam sob domínio das guerrilhas. Nesse sentido, é entendido como um plano direcionado para o pós-conflito armado. Sua execução baseia-se no conceito de OTU e na ação conjunta entre as três Forças Armadas, na coordenação com a Polícia e na sincronização com as agências estatais civis - sendo esses os principais componentes do conceito de ação unificada do Estado (COLOMBIA, 2017b).

Sua implementação concentra-se em três eixos: controle institucional do território, por meio da garantia de segurança às populações residentes em áreas antes sob controle das FARC; fortalecimento institucional, com estabelecimento de outras instituições civis e, por fim, cooperação e desenvolvimento, ou seja, utilização das Forças Armadas em projetos de desenvolvimento socioeconômico, em missões humanitárias, de proteção ambiental e cooperação internacional, direcionadas pela doutrina de Ação Integral (COLOMBIA, 2017b). Nesse sentido, o plano *Victoria* representa a consolidação da doutrina de Ação Integral como principal eixo de atuação das Forças Armadas, ao mesmo tempo em que o conceito de força multimissão é usado para descrever o novo perfil das Forças Armadas da Colômbia.

Como resultado da revisão do plano *Victoria*, em 2018, foi lançado o plano *Victoria Plus*, voltado para combater principalmente os grupos ligados ao crime organizado - as BACRIM e as dissidências das FARC - e o ELN. Tendo como marco esse plano, tem sido elaborados alguns esforços operacionais para cumprir esses objetivos estratégicos: Operação *Agamenón II*, destinada a enfraquecer o *Clan del Golfo* e que, pela incapacidade das forças policiais em conseguirem lidar com essa BACRIM, foi necessária a atuação coordenada com as Forças Armadas; Operação *Relámpago Rojo*, cujo objetivo é combater as estruturas do ELN onde sua presença é maior; também tem sido realizada a operação *Escudo Democrático*, executada por meio de uma coordenação entre Forças Armadas (cerca de 2.300 efetivos) e a Polícia para a proteção de áreas urbanas (JIMÉNEZ MEJÍA, 2019).

Por fim, é importante considerar que a busca por uma projeção internacional como parceiro dos EUA e da OTAN continuou nessa fase, não apenas com a continuação de iniciativas anteriores, como o Plano de Ação EUA-Colômbia, mas também através da criação de novas iniciativas. Desse modo, em 2017, a Colômbia assinou um acordo com a OTAN em que era reconhecida como "parceiro global" da aliança. Com esta, tem-se desenvolvido também projetos de certificação de centro de desminagem humanitária do Exército colombiano e a coordenação em missões internacionais, que tem sido ajudada pela própria mudança nas doutrinas das três forças - elaboradas para terem maior integração com a organização, como no caso da Doutrina Damasco (COLOMBIA, 2016c).

Também tem-se buscado maior participação de tropas colombianas em missões comandadas pela ONU, com o governo colombiano tendo confirmado com a Secretaria Geral da organização a intenção de enviar até 5.000 efetivos em três anos. Ademais, vem sendo buscada uma maior aproximação com os países centro-americanos e caribenhos na área de segurança, com apoio norte-americano, como demonstrado com a participação na Conferência sobre Prosperidade e Segurança Centro-Americana - iniciativa conjunta entre EUA, México e os países da América Central (COLOMBIA, 2019).

Considerações finais

O presente trabalho buscou analisar a transformação das Forças Armadas colombianas que se deu a partir de 2011, limitando-se ao período que vai até 2019, a fim de compreender os principais sentidos desse processo. Foi usado o conceito de transformação militar elaborado por Sloan (2008) para analisar os casos dos países da OTAN e aplicado à América Latina por Villamizar (2003), Covarrubias (2004) e Alda (2019), entendido como um processo destinado a gerar capacidades para um novo papel para as Forças Armadas por meio de mudanças tecnológicas, organizacionais e

doutrinárias. O trabalho partiu da hipótese de que esse processo estaria, por um lado, especializando as forças colombianas em missões subsidiárias e, por outro, dando continuidade ao processo de dependência militar com relação aos EUA, ainda que de modo diferente em relação ao período anterior.

Os resultados obtidos indicam que a partir de 2011, o Estado implementou gradativamente um novo perfil nas Forças Armadas, denominado "multimissão". Nesse sentido, houve uma reestruturação organizacional na qual foram eliminadas algumas unidades criadas para o combate contrainsurgente e criadas outras destinadas a missões subsidiárias, como para ações contra o crime organizado e demais atividades ilícitas, bem como para apoio a projetos de desenvolvimento socioeconômico. Também foi realizada uma renovação doutrinária, com a criação da doutrina Damasco pelo Exército e com a adoção da doutrina de Ação Integral como um dos principais nortes para a atuação das três forças, como evidenciado tanto no plano *Espada de Honor*, quanto no *Victoria*. Já em termos de capacidades tecnológicas, não foi verificada uma mudança tão grande, o que poderá vir a mudar com a consolidação desse processo - e provavelmente devido à "nacionalização" de equipamentos adquiridos sob o marco do Plano Colômbia.

Dessa forma, o novo perfil apresentado pelas Forças Armadas colombianas tem sido marcadamente diferente em relação ao adotado durante a transformação anterior. Enquanto entre 1998 e 2010 foram desenvolvidas forças voltadas para a intensificação do combate contrainsurgente, por meio de uma modernização dos equipamentos militares, um aumento no número de efetivos, sobretudo aqueles que compunham a força terrestre e maior interoperabilidade entre as forças, tanto no nível estratégico quanto no operacional. Já o processo levado a cabo entre 2011 e 2019 (e ainda em vigor) tem sido caracterizado principalmente por uma reestruturação organizacional com menor ênfase no combate contrainsurgente e por uma renovação doutrinária destinada tanto a uma maior gama de ações subsidiárias internas quanto a uma maior projeção internacional, por meio da utilização do *know-how* adquirido durante o primeiro período.

Por sua vez, esse novo processo de transformação militar tem objetivo a criação de uma força multimissão, com foco principalmente no apoio à implementação de projetos de desenvolvimento socioeconômico em regiões antes marcadas pelo conflito com as guerrilhas e no apoio ao combate ao crime organizado. Quanto a isso, é importante analisar-se criticamente, uma vez que esse processo pode levar tanto a uma desprofissionalização das Forças Armadas, ao perpetuar seu papel análogo ao de corpos policiais ("policialização"), quanto a uma militarização da segurança pública (FERREYRA WACHHOLTZ; SAINT-PIERRE, 2019). Inclusive, essas têm sido as características predominantes em grande parte das Forças Armadas latino-americanas, que não correspondem à dicotomia comumente citada entre Defesa (ações de combate contra ameaças externas, sobretudo de caráter estatal) e Segurança (garantia da ordem interna contra grupos delinquentes ou outras ações de caráter interno) (SUCCI JUNIOR., 2020).

Por outro lado, tanto o processo de reestruturação organizacional, quanto de renovação doutrinária das Forças Armadas colombianas têm sido desenhados para uma projeção internacional do país que perpetue a dependência com relação aos EUA. Esta já não seria baseada fundamentalmente no aspecto tecnológico, como foi durante a vigência do Plano Colômbia, mas sim no doutrinário e técnico, buscando levar a expertise criada pelas relações com os EUA na década de 1990 e 2000 para os países da América Central e do Caribe. É nesse sentido que Tickner e Morales (2015) têm afirmado essa relação tem sido caracterizada como uma "cooperação dependente associada", que continua a servir primariamente aos interesses norte-americanos, sendo os da Colômbia acoplados a eles. Também essa dependência tem sido evidenciada na maior aproximação com a OTAN, tanto em termos doutrinários, quanto procedimentais. É importante mencionar que esse tipo de "projeção internacional" do país também é significativo para a manutenção de certa entrada de recursos das instituições norte-americanas e da aliança militar. Assim, a hipótese inicial tem sido corroborada pelos resultados da pesquisa.

Referências

- ALDA MEJÍAS, Sonia. Fuerzas armadas entrenadas para la defensa exterior, apoyando la lucha contra el crimen organizado: ¿qué cambios se requieren? ¿adaptación, modernización o transformación?. In: SAMPÓ, Carolina; ALDA, Sonia. **La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado**. Lima: Centro de Estudios Estratégicos, 2019, p. 35-62.
- ÁLVAREZ VANEGAS, Eduardo *et al.* **Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición**. Bogotá: Fundación Ideas Para La Paz, 2017.
- ARRATIA SANDOVAL, Esteban. From "failed state" to exporter of security?: Colombia and the diplomacy of security. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, Porto Alegre, v. 5, n. 10, p.148-172, 2016.
- AYERBE, Luís. **De Clinton a Obama : políticas dos Estados Unidos para a América Latina**. São Paulo: Unesp, 2009.
- BEITTEL, June. **Colombia: Background and U.S. Relations**. Washington, D.C.: Congress Research Service (CRS), 2017.
- CASTILLO CASTAÑEDA, Alberto; NIÑO GONZÁLEZ, César. La Doctrina de Acción Integral como política de seguridad en el posconflicto armado en Colombia. In: NIÑO, César Augusto (Comp.). **Perspectivas y prospectivas de la seguridad en Colombia**. Bogotá: Universidad Santo Tomás, 2015. p. 121-148.
- CIRO GÓMEZ, Andrés; CORREA HENAO, Magdalena. Transformación estructural del Ejército colombiano: Construcción de escenarios futuros. **Revista Científica General José María Córdova**, Bogotá, v. 12, n. 13, p.19-88, 2014.
- COLOMBIA. **Memorias al Congreso: 2012-2013**. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2013.
- COLOMBIA. **Memorias al Congreso: 2014-2015**. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2015a.
- COLOMBIA. **Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País**. Bogotá, 2015b.
- COLOMBIA. Comando General de las Fuerzas Militares. **Plano Estratégico Militar 2030**. Bogotá: Comando Geral das Forças Militares, 2015c.
- COLOMBIA. **Memorias al Congreso: 2015-2016**. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2016a.
- COLOMBIA. Ministerio de Defensa Nacional. **Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad 2016-2018: Guía de Planeamiento Estratégico**. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2016b.
- COLOMBIA. Ejército Nacional de Colombia. **Doctrina Damasco**. Bogotá: Ejército Nacional da Colômbia, 2016c.
- COLOMBIA. **Información de Criminalidad, resultados operacionales, afectación de las propias tropas y pie de fuerza**. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2017a.
- COLOMBIA. **Memórias ao Congresso: 2016-2017**. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2017b.
- COLOMBIA. Ministerio de Defensa Nacional. **Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad 2018-2022: Guía de Planeamiento Estratégico**. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2018.
- COLOMBIA. **Memórias ao Congresso: 2018-2019**. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2019.
- COVARRUBIAS, Jaime. New Threats and Defense Transformation: the case of Latin America. **Low Intensity Conflict & Law Enforcement**, [s.l.], v. 12, n. 3, p. 144-155, mar. 2004.
- DANDEKER, Christopher. Building Flexible Forces for the 21st Century: key challenges for the contemporary armed services. In: CAFORIO, Giuseppe. **Handbook of the Sociology of the Military**. New York: Springer, 2006. p. 405-416.
- HERZ, Monica. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 46, n. 16, p.85-104, 2002.
- HIRST, Monica. Seguridad regional en las Américas. In: GRABENDORFF, Wolf. **La seguridad regional en las Américas: Enfoques críticos y conceptos alternativos**. Bogotá: Cerec, 2003. p. 25-80.
- HUNTER, Wendy. **State and Soldier in Latin America: Redefining the Military's Role in Argentina, Brazil and Chile**. Washington, D.C: United States Institute Of Peace, 1996.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). **The Military Balance**. Londres: IISS, 2020.

JIMÉNEZ MEJÍA, Ricardo. **Victoria Plus, hoja de ruta del Ejército 2018**. 2019. Disponível em: https://publicacionesejercito.mil.co/recurso_user/revista_ejercito/Revista_194/victoria-plus- hoja-de-ruta-del-ejercito-2018.html. Acesso em: 22 set. 2020.

KALDOR, Mary. **New & Old Wars: Organized violence in a global era**. 3. ed. Malden: Polity Press, 2012.

LOVEMAN, Brian. U.S Security Policies in Latin America and the Andean Regional: 1990 -2006. In: LOVEMAN, Brian (Org.). **Addicted to Failure: U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2006. p. 1-52.

MASSÉ, Frédéric. Transformaciones recientes y perspectivas de las "Bacrim". In: VARGAS, Alejo Velásquez; GARCÍA, Viviana Pinzón. **Seguridad y defensa en la transición de la guerra a la paz reflexiones y perspectivas**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2015. p. 17-31.

MANIGART, Philippe. Restructuring of the Armed Forces. In: CAFORIO, Giuseppe (ed.). **Handbook of the Sociology of the Military**. New York: Springer, 2006. p. 324-343.

MARTÍNEZ ÁVILA, Ariel. **FARC: Dinámica Reciente de la Guerra**. Bogotá: Fundación Ideas Para La Paz, 2008.

MOSKOS, Charles C.; SEGAL, David R; WILLIAMS, John Allen. Armed Forces after the Cold War. In: MOSKOS, Charles C.; WILLIAMS, John Allen; SEGAL, David R. (Ed.). **The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2000. p. 1-13.

PAGAN, Hector; MOYAR, Mark; GRIEGO, Will. **Persistent Engagement in Colombia**. Florida: JSOU Press, 2014.

PÉCAUT, D.; BENEDETTI, I. C. **As FARC : uma guerrilha sem fins?** São Paulo: Paz E Terra, 2010.

PELCASTRE, Julieta. **Colombia Activates Strategic Operational Centers Against Narcotrafficking | Diálogo Americas**. 2018. Disponível em: <https://dialogo-americas.com/articles/colombia-activates-strategic-operational-centers-against-narcotrafficking/>.

PÉREZ, William. Transformación del Ejército: Garantía de futuro institucional. **Revista Experticia Militar**, Bogotá, v. 1, n. 1, p.12-19, 2018.

PION-BERLIN, David. **Military missions in democratic Latin America**. California: Palgrave Macmillan, 2016.

ROJAS, Diana. **El Plan Colombia: la intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)**. Bogotá: IEPRI, 2014.

ROJAS GUEVARA, Pedro. Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. **Revista Científica General José María Córdova**, v. 15, n. 19, p.95-119, 2017. Escuela Militar de Cadetes José María Córdova.

SAINT-PIERRE, Héctor. "Defesa" ou "segurança"? reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, [s. l.], v. 33, n. 2, p. 407-433, 2011. Acesso em: 18 set. 2020.

FERREYRA WACHHOLTZ, Matías; SAINT-PIERRE, Héctor. What is the purpose of "multipurpose forces"? The case of the Colombian armed forces in the "post-agreement." **Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED)**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 27-49, 2019.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **Military expenditure by country, in constant (2018)**. Solna: Stockholm International Peace Research Institute, 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/2xBeLDB>. Acesso em: 22 out. 2020.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **Transfers of major weapons: Deals with deliveries or orders made for 1998 to 2017**. Solna: Stockholm International Peace Research Institute, 2020b.

STOKES, Doug. **America's other war: Terrorizing Colombia**. Londres: Zed Books, 2004.

SLOAN, Elinor. **Military transformation and modern warfare: A reference handbook**. Westport: Praeger Security International, 2008.

SUCCI JUNIOR, D. P. O doméstico e o internacional como discurso normativo: a legitimação do uso da força. **Carta Internacional**, [S. l.], v. 15, n. 1, 2020.

TICKNER, Arlene; MORALES, Mateo. Cooperación dependiente asociada: Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos. **Colombia Internacional**, Bogotá, v. 1, n. 85, p.171-205, 2015.

TERRIFF, Terry; FARRELL, Theo. The Sources of Military Change. In: TERRIFF, Terry; FARRELL, Theo. **The sources of military change: culture, politics, technology**. Culture, politics, technology. New York: Lynne Rienner Publishers, 2001. p. 3-20.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. **Las Fuerzas Armadas en el Conflicto Colombiano: Antecedentes y Perspectivas**. Medellín: La Carreta Política, 2012.

VILLAMIZAR, Andrés. **Fuerzas Militares para la Guerra: La Agenda Pendiente de la Reforma Militar**. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2003.

Funções de colaboração exercidas	
João Estevam dos Santos Filho:	Conceituação; Metodologia; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Obtenção de financiamento; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
Alexander Arciniegas Carreño:	Conceituação; Metodologia; Validação; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Investigação; Supervisão; Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Diretrizes para autores

1. A revista *Conjuntura Austral* publica Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, nos idiomas português, inglês e espanhol;
2. A revista está dividida em quatro seções: Conjuntura (Análises de Conjuntura); Pesquisa (Artigos de Pesquisa); Leitura (Resenhas Bibliográficas) e Dossiê (Dossiês temáticos e Edições Especiais);
3. As contribuições devem ser originais e podem ter sido depositadas (de forma prévia ou simultânea à submissão para avaliação na revista) nos servidores de preprint considerados pela *Conjuntura Austral*;
 - 3.1 A revista aceita submissões de preprints depositados nos seguintes servidores:
 - [American Political Science Association](#)
 - [OSFPreprints](#)
 - [Preprints.org](#)
 - [SciELO Preprints](#)
 - 3.1.1. Caso decida realizar o depósito do manuscrito em servidor de preprint de maneira simultânea à submissão para a revista, os(as) autores(as) se comprometem a depositá-lo em um dos servidores considerados pela *Conjuntura Austral*;
 - 3.2 Os preprints submetidos à revista serão avaliados por três pareceristas, sendo ao menos um membro do Comitê Editorial e outros dois selecionados de forma *ad hoc* pelo Comitê Editorial;
 - 3.2.1. Caso solicitado, os nomes dos(as) pareceristas poderão ser, a critério do Comitê Editorial, informados aos(as) autores(as) do manuscrito;
 - 3.2.2. Em caso de aprovação dos preprints para publicação, os pareceres emitidos serão também publicados, acompanhados dos nomes dos(as) respectivos(as) avaliadores(as);
 - 3.3 Caso a contribuição esteja depositada em servidor de preprint, os(as) autores deverão informar o fato ao Comitê Editorial por meio do preenchimento do campo específico na Carta ao Comitê Editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento suplementar no momento da submissão do manuscrito;
4. Os manuscritos submetidos à revista devem respeitar critérios específicos de números mínimos e máximos de caracteres; nessa contabilização são incluídos título, resumo e palavras chave (no idioma original e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; não são incluídas as referências.
 - 4.1 Trabalhos que não estejam adequados aos tamanhos estabelecidos poderão, mediante solicitação e a partir da avaliação do Comitê Editorial, ser considerados para a publicação; o registro dessa solicitação, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados no momento da submissão, na seção "Comentários ao editor" no processo de submissão de artigos no sistema;
 - 4.2 Os artigos de Análise de Conjuntura devem conter entre 15 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços);
 - 4.2.1 As Análises de Conjuntura deverão ser textos científicos que analisem uma situação ou fato atual, buscando uma interpretação que localize tal situação em estruturas explicativas (teóricas ou históricas) mais amplas. Diferentemente de um texto jornalístico ou informativo, a análise de conjuntura internacional deverá procurar elementos explicativos mais amplos, fundamentados em bibliografia pertinente, correlacionando a questão abordada. As análises de conjuntura devem conseguir articular elementos conjunturais e estruturais de forma equilibrada, oferecendo uma explicação provisória ao problema internacional apontado.
 - 4.3 Os Artigos de Pesquisa devem conter entre 35 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços);
 - 4.3.1 Os artigos de pesquisa deverão ser trabalhos resultantes de pesquisa científica original. Podem ser resultados parciais de pesquisas mais amplas, mas que já podem ser divulgados como uma unidade encerrada. Devem ter originalidade, precisão conceitual, definição do problema, dos objetivos e tratamento correto dos dados, adotar e apresentar de forma clara metodologia adequada, ser referenciado em bibliografia pertinente, e apresentar seus resultados. O texto deve ser suficientemente claro para um público mais amplo. O uso de imagens e tabelas que não tenham sido produzidas para o artigo enfraquecem a submissão e devem ser evitadas.
 - 4.4 As Resenhas Bibliográficas devem conter entre 7 mil e 9 mil caracteres (espaços inclusive).
 - 4.4.1 As resenhas deverão ter caráter crítico e analítico, não devendo limitar-se à apresentação da obra em questão. Espera-se que o texto contribua não apenas para o conhecimento da obra (identificando de forma clara e objetiva tanto seu argumento central, quanto sua estrutura de sustentação), mas também para situá-la no campo de estudos de Relações Internacionais, apresentando elementos que demonstrem sua interlocução com outras obras e também sua atualidade e relevância;
5. Os dados sobre os(as) autor(as) (nome completo, titulação, ORCID iD, filiação institucional – com o nome da instituição por extenso – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista para todos os(as) autores(as);
 - 5.1 Essas informações deverão ser igualmente preenchidas na Carta ao Conselho editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento complementar no momento da submissão do manuscrito;
 - 5.2 Os manuscritos, especialmente aqueles que não estejam depositados em servidores de preprints, não devem conter qualquer informação dos(as) respectivos(as) autores(as);
6. O completo preenchimento, pelos(as) autores(as), do formulário de submissão do artigo no sistema da Revista é imprescindível; submissões com dados incompletos não serão encaminhadas para avaliação;
 - 6.1 O formulário de submissão do artigo deve ser obrigatoriamente preenchido também em inglês, o que é possível por meio da opção de troca de idioma disponível na parte superior do formulário (é necessário alterar o idioma no campo específico, no topo do formulário, e clicar no botão "submeter");
 - 6.2 A seção do formulário de submissão destinada ao URL deve ser preenchida com o link para o Currículo Lattes do(a) autor(a) – sempre que ele(a) tiver um;
 - 6.3 Todos(as) autores(as) devem ter seu ORCID iD informado no momento da submissão; caso o formulário informe que o ORCID id é inválido, tente retirar o "s" de "https" no endereço do ORCID iD; caso o problema persista, contate a equipe da *Conjuntura Austral*;

7. Não serão considerados para avaliação artigos com mais de três autores, salvo em casos considerados pertinentes pelo Comitê Editorial; o registro de solicitação para tanto, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados na seção "Comentários ao editor", no processo de submissão de artigos no sistema;
8. A titulação mínima para a submissão de manuscritos é Mestre(a);
- 8.1 Não serão aceitos trabalhos de graduandos(as), nem mesmo na condição de coautores(as);
- 8.2. Trabalhos de mestrands(as) só serão aceitos se acompanhados de outro(a) autor(a) com titulação maior;
9. No caso de resenhas bibliográficas, só serão aceitas contribuições de obras publicadas no máximo 24 meses antes da submissão do manuscrito;
- 9.1 Nas resenhas devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
- 9.2 As resenhas não passarão pelo processo de revisão duplo-cego por pares, sendo sua avaliação realizada por integrantes do Comitê Editorial da revista;
10. Todas as contribuições devem vir acompanhadas de:
- 10.1 Três palavras-chave no idioma original e em inglês, separadas por ponto-e-vírgula (;);
- 10.2 Título no idioma original e em inglês;
- 10.3 Resumo no idioma original e em inglês;
- 10.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;
11. No caso das contribuições em inglês, elas também devem apresentar:
- 11.1 Três palavras-chave em um segundo idioma (português ou espanhol), separadas por ponto-e-vírgula (;);
- 11.2 Título em um segundo idioma (português ou espanhol);
- 11.3 Resumo em um segundo idioma (português ou espanhol);
- 11.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;
12. Os títulos dos artigos devem ter no máximo 200 caracteres (espaços incluídos), e não devem ser inseridos totalmente em maiúsculas no momento da submissão no sistema;
13. Os resumos deverão ter entre 150 e 200 palavras, bem como apresentar, de forma clara e concisa, o tema, os objetivos, a metodologia utilizada e as conclusões do trabalho;
14. As contribuições deverão ser geradas por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e apresentada em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos; contribuições em qualquer outro formato não serão aceitas;
15. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas ou links;
- 15.1 Caso a nota de rodapé seja incluída no final da frase, ela deve ser inserida depois do ponto final.
16. O uso de imagens (fluxogramas, mapas, tabelas, gráficos e figuras) deve ser restrito ao essencial para a ilustração dos argumentos desenvolvidos no texto;
- 16.1 As tabelas, fluxogramas, gráficos e quadros devem ser produzidos no mesmo software de produção de textos utilizado na elaboração do manuscrito (ou em um software compatível), e devem ser incluídos no corpo do texto, com títulos, legendas e referências adequados, e não como imagens ou ao final do texto, como anexos;
- 16.2 A localização de mapas e imagens deve ser indicada de forma sequencial ([Figura 1], [Figura 2], etc.) no corpo do texto, acompanhada do título e das respectivas referências;
- 16.2.1 As imagens não devem ser incluídas no corpo do texto, e sim encaminhadas como documentos complementares, em formato .jpeg com resolução de ao menos 300 dpi;
- 16.2.2 No caso de imagens que não tenham sido produzidas pelo autor e que não tenham uma licença que permita sua livre reprodução, a submissão deve incluir, como documento complementar, uma autorização formal assinada pelo autor, editor e/ou detentor do copyright da imagem para seu uso e reprodução no artigo submetido à *Conjuntura Austral: journal of the Global South*.
17. As citações diretas devem seguir a norma ABNT 10520/2002: até três linhas no corpo do texto destacada por aspas; maior de três linhas com recuo de 4cm do lado esquerdo, espaçamento simples e fonte tamanho 10pt.
- 17.1 As citações diretas devem estar obrigatoriamente no mesmo idioma que o artigo; caso o texto original esteja em outro idioma, a tradução do trecho em questão deverá ser usada no corpo do texto, acompanhada da indicação de que a tradução foi feita pelos(as) autores(as) do manuscrito, e a versão original poderá ser introduzida como nota de rodapé;
18. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo.
- 18.1 No corpo do texto deve ser observado estritamente o sistema (AUTOR/A, data). Não serão aceitas referências bibliográficas completas em notas de rodapé.
19. As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, as referências devem ser inseridas obrigatoriamente no campo destinado a elas no momento da submissão no sistema. O formato utilizado pela Revista é:
- SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.
- SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome (Eds). Título do livro: subtítulo do livro. Cidade: Editora, Ano, cap.X, p. xx-xx.
- SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. Cidade do periódico, v.X, n.X, p. xx-xx, Ano. Disponível em: Link para o artigo. Acesso em dia mês ano.
- SOBRENOME, Nome. Título da tese acadêmica: subtítulo. Tese de Doutorado em (curso), Universidade, País, Ano, (nº de páginas)p.
- SOBRENOME, Nome. Título da notícia de jornal/revista. Nome do Jornal/revista. Cidade, dia mês. ano (da publicação da notícia). Disponível em: link para a notícia. Acesso em dia mês. ano.
20. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023:2018 e a NBR 10520:2002 da ABNT como referência;
- 20.1 Como forma de assegurar a conformidade com o estilo adotado pela revista, a Conjuntura Austral incentiva os(as) autores(as) a utilizarem a ferramenta [MyBib](#) para a elaboração da lista de referências;
- 20.1.1 O estilo de citação a ser utilizado é “*Universidade Federal do Rio Grande do Sul - SBUFRGS - ABNT (autoria completa) (Portuguese - Brazil)*”;

- 20.2 Em caso de dúvidas, os(as) autores(as) são aconselhados(as) a consultar a equipe da Conjuntura Austral antes da submissão dos manuscritos;
21. Os manuscritos submetidos à Conjuntura Austral não devem conter jargões, devendo ser escritos de forma clara e concisa. Linguagem não-discriminatória e científica são obrigatórias, e termos racistas, sexistas e/ou que expressem qualquer forma de preconceito não serão tolerados;
22. Termos e expressões em outro idioma que não o principal do artigo devem estar indicados em itálico;
23. Os conjuntos de dados usados para sustentar argumentos e conclusões de artigos devem, preferencialmente, estar disponíveis de forma integral e gratuita para os(as) leitores(as) da revista;
- 23.1 Os manuscritos submetidos devem citar e referenciar todos os dados, bases de dados, códigos de programas e outros materiais que tenham sido utilizados ou gerados na pesquisa;
24. Os artigos devem, obrigatoriamente, conter seções de introdução, de conclusão e de referências;
- 24.1 A fragmentação excessiva do restante do texto, com a inclusão de mais de duas subseções, deverá ser evitada;
- 24.2 Na seção de introdução dos manuscritos devem ser apresentados de forma clara e facilmente identificável o tema e o problema da pesquisa, além da metodologia utilizada;
- 24.3 Na seção de introdução e nas conclusões, quadros, tabelas ou figuras de qualquer natureza não são permitidos;
25. A Conjuntura Austral não publica mais de um artigo de um(a) mesmo(a) autor(a) em um intervalo menor do que doze meses; não serão aceitas submissões simultâneas de um(a) mesmo(a) autor(a);
26. Os(as) autores(as) deverão preencher a Carta ao Conselho Editorial, disponível neste [link](#), e incluí-la como documento complementar no momento da submissão do artigo;
27. Agradecimentos devem ser incluídos apenas em casos em que façam referência a apoio substancial recebido pelos(as) autores(as) no desenvolvimento da pesquisa que originou o artigo;
- 27.1. Os agradecimentos devem ser inseridos, pelos autores, no campo indicado na Carta ao Conselho Editorial;
- 27.2 Agradecimentos a auxílios ou financiamentos, bem como agradecimentos a colaborações de colegas e eventual menção à origem de um artigo (como, por exemplo, teses) devem ser indicados nesta seção;
- 27.3 Agradecimentos aos(as) pareceristas e dedicatórias não são permitidos;
- 27.4 Agradecimentos a indivíduos devem preceder agradecimentos a instituições ou agências;
28. Caso o manuscrito submetido seja aprovado para publicação, os(as) autores(as) se comprometem a fornecer, à Conjuntura Austral, materiais como comunicados de imprensa, entrevistas ou quaisquer outras informações solicitadas pelo Comitê Editorial;
29. A Conjuntura Austral: journal of Global South está aberta a propostas de dossiês temáticos ou edições especiais;
- 29.1 Um dossiê temático ou edição especial inclui, geralmente, entre 5 e 7 artigos que versem sobre um tema comum ou um mesmo conjunto de questões;
- 29.2. Propostas de dossiês temáticos e/ou edições especiais deverão ser enviadas para o e-mail da revista (conjunturaaustral@ufrgs.br), ter no máximo três autores(as), e ser acompanhadas das seguintes informações:
- 29.2.1. Nome(s), filiação por extenso, informações de contato, currículos resumidos dos(as) proponentes, bem como os link para seus Currículos Lattes (quando houver) e ORCIDid;
- 29.2.1.1 Ao menos um(a) dos(as) autores(as) deve ter título de doutor(a), e todos(as) devem ter ao menos título de mestre(a);
- 29.2.2 Proposta da edição especial ou dossiê, com no máximo 4.000 palavras de extensão (contabilizadas as notas e referências), contendo o título proposto para a edição especial, uma apresentação da temática da edição proposta e as justificativas da proposta;
- 29.2.3 Uma lista com os nomes, ORCIDid e contatos de ao menos 10 (dez) possíveis pareceristas a serem considerados para atuar na edição.
- 29.3. Em conjunto com o Comitê Editorial da Conjuntura Austral, os(as) proponentes do dossiê ou edição especial, na condição de Editores(as) Convidados(as), ficarão responsáveis por divulgar a edição e captar artigos para avaliação, bem como por supervisionar os processos de revisão por pares;
- 29.3.1 Aos(as) proponentes será facultado a elaboração de um Editorial para edição, o qual deverá ter caráter científico, sendo passível de citação acadêmica, e não se limitando à mera apresentação da edição;
- 29.4. As propostas aprovadas ficarão disponíveis no sistema da Revista Conjuntura Austral, como chamada especial, por no mínimo 60 dias, que é o prazo que todas as pessoas (seguindo as diretrizes da Revista) poderão enviar artigos, resenhas ou análises de conjuntura;
- 29.4.1 A Conjuntura Austral não publica números fechados ou completos, ficando, portanto, todos os dossiês temáticos e edições especiais abertos à submissão de trabalhos por todos(as) os pesquisadores(as) interessados.
- 29.5. Os trabalhos submetidos para essas edições deverão seguir as mesmas orientações das demais submissões, sendo incluídos apenas em uma seção diferente da revista, no momento da submissão, e serão submetidos ao mesmo processo de revisão cega por pares.
30. Somente serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com todas as diretrizes estabelecidas pela revista.

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 não está sendo avaliada para publicação por outra revista; se não for esse o caso, uma justificativa deve ser incluída no campo "Comentários ao editor";
2. Os arquivos para submissão foram gerados por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não ultrapassando 2MB); documentos em qualquer outro formato não serão aceitos.
3. URLs para as referências foram informadas sempre que necessário.
4. O texto está em espaço 1,5; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as tabelas foram geradas no processador de texto e estão inseridas no corpo do texto, não no final do documento, como anexos; as imagens tem seu espaço de inserção indicado no corpo do texto, em numeração sequencial entre colchetes ([Imagem 1], [Imagem 2], etc.) e serão incluídas como documentos suplementares.

5. O texto está plenamente de acordo com os padrões de estilo, requisitos bibliográficos e demais critérios e exigências descritos nas [Diretrizes para Autores](#), na seção Sobre a Revista.
6. No caso de manuscritos que não tenham sido depositados em servidores de preprint, a identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção "Propriedades" no software de processamento de texto, garantindo, desta forma, o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em [Assegurando a Avaliação Cega por Pares](#).
7. Caso os(as) autores(as) decidam depositar o manuscrito em um servidor de preprints de forma simultânea à submissão para avaliação na revista, estes se comprometem a depositá-lo em um dos servidores aceitos pela Conjuntura Austral;
8. Os(as) autores(as) asseguram que a existência de quaisquer conflitos de interesse de ordem financeira, comercial, política, acadêmica e/ou pessoal com relação ao manuscrito, bem como todo o apoio material e/ou financeiro recebido para o desenvolvimento deste trabalho, estão claramente informados no campo "Comentários ao Editor".
9. Os(as) autores(as) preencheram correta e integralmente a [Carta ao Comitê Editorial](#), que será encaminhada como documento complementar na submissão de seu manuscrito.
10. Os(as) autores(as) estão cientes e plenamente de acordo com as [Diretrizes de ética e de boas práticas editoriais](#) adotadas pela revista.

Declaração de direito autoral

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

- a. Autores(as) mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Internacional Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](#), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o(a) autor(a) e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.
- b. Autores(as) têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.
- c. Autores(as) têm permissão para publicar, nos repositórios considerados pela Conjuntura Austral, a versão preprint dos manuscritos submetidos à revista a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (Veja [O Efeito do Acesso Livre](#)).
- d. Autores(as) têm permissão e são incentivados(as) a publicar e distribuir online (em repositórios institucionais e/ou temáticos, em suas páginas pessoais, em redes ou mídias sociais, etc.) a versão posprint dos manuscritos (aceitos e publicados), sem qualquer período de embargo.
- e. A *Conjuntura Austral: journal of the Global South*, imbuída do espírito de garantir a proteção da produção acadêmica e científica regional em Acesso Aberto, é signatária da [Declaração do México sobre o uso da licença Creative Commons BY-NC-SA para garantir a proteção da produção acadêmica e científica em acesso aberto](#).