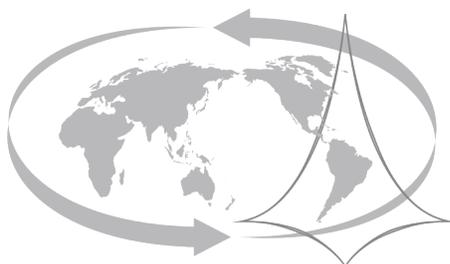


ISSN 2238-6262 / e-ISSN 2238-6912

AUSTRAL

Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
Brazilian Journal of Strategy & International Relations



Porto Alegre, v.4, n.8 | Jul./Dez. 2015



Austral	Porto Alegre	v.4, n.8	p. 1-229	Jul./Dez. 2015
---------	--------------	----------	----------	----------------

Sobre a Revista

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais é um veículo essencialmente acadêmico, ligado ao o Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) e ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Seu foco plural busca contribuir para o debate da ordem política e econômica internacional a partir da perspectiva dos países em desenvolvimento.

A revista publica artigos originais e críticas a livros que estejam relacionados à vasta área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse em assuntos relacionados a países em desenvolvimento e à Cooperação Sul-Sul – seus problemas securitários; os desenvolvimentos políticos, econômicos e diplomáticos dos países emergentes; e suas relações para com as potências tradicionais – em inglês, português ou espanhol. O público-alvo da revista consiste em pesquisadores, especialistas e estudantes de pós-graduação em Relações Internacionais.

A revista tentará, através de sua política de publicação, assegurar que cada volume tenha ao menos um autor de cada um dos grandes continentes do Sul (Ásia, América Latina e África), de modo a estimular o debate e a difusão de conhecimento produzido nessas regiões. Todas as contribuições serão submetidas a uma avaliação científica.

Indexadores

Livre! | Latindex | ISN-ETH | Journal TOCs | Sumário de Revistas Brasileiras
Beardsley Library Journals | Directory of Open Access Journals
Columbia International Affairs Online | Scopus

Este trabalho foi apoiado pelo
Programa de Apoio à Edição de Periódicos (PAEP) - UFRGS



**Programa de apoio à
Edição de Periódicos**

Equipe Editorial | *Editorial Team*

Editor | *Editor*

Paulo Visentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Editor Adjunto | *Deputy Editor*

Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Conselho Editorial | *Editorial Board*

Celso Amorim (Ministério das Relações Exteriores / NERINT, Brasil)

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

Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)

Eduardo Migon (Escola de Comando e Estado-maior do Exército, Brasil)

Érico Esteves Duarte (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Fábio Morosini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Immanuel Wallerstein (Yale University, EUA)

Marcelo Milan (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Ruchita Beri (Institute for Defence Studies and Analyses, Índia)

Assistentes de Edição | *Edition Assistants*

Vitória Gonzalez Rodriguez (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Isadora Caminha Coutinho (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Conselho Consultivo | *Consultative Board*

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)

Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)

Analúcia Danilevicz Pereira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

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

Antônio Carlos Lessa (Universidade de Brasília, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)

Beatriz Bissio (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)

Bertrand Badie (Sciences Po, França)

Boris F. Martynov (Russian Academy of Sciences, Rússia)

Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)

Cristina Pecequillo (Universidade Federal de São Paulo, Brasil)

Diego Pautasso (ESPM-Sul / Unisinos, Brasil)

Henry Kam Kah (University of Buea, Camarões)

Ilter Turan (Istanbul Bilgi University, Turquia)

José Ariosa Pérez (Universidad de la Habana, Cuba)

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

Liu Youfa (China Institute of International Studies, China)

Lotfi Kaabi (Institut Tunisien des Études Stratégiques, Tunísia)

Lucas Kerr de Oliveira (Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil)

Luiz Rogério Goldoni (Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil)

Mamoudou Gazibo (Université de Montréal, Canadá)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)

Maria Regina Soares de Lima (IESP, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Países Baixos)

Monica Hirst (Universidad Torcuato di Tella, Argentina)

Nikolai Mikhailov (Russkiy Mir Foundation, Rússia)

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



© Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais - UFRGS

Capa e Diagramação: Tiago Oliveira Baldasso

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais está disponível online em www.seer.ufrgs.br/austral

Contato

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Ciências Econômicas
Av. João Pessoa, 52 sala 33-A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro
Porto Alegre/RS - Brasil
Fone: +55 51 3308.3963 | Fax: +55 51 3308.3963
E-mail: austral@ufrgs.br

www.seer.ufrgs.br/Austral

Cataloging-in-Publication (CIP)

Austral : Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais = Brazilian Journal of Strategy & International Relations / Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas.
- v. 4, n. 8 (Jul./Dez. 2015). - Porto Alegre: NERINT/PPGEEI/FCE/UFRGS, 2012-

Semestral.

ISSN 2238-6262. e-ISSN 2238-6912

1. Political Science. 2. International Relations.
3. International Politics. 4. Diplomacy. 5. Developing Countries.

CDU 327

Biblioteca Gládis Wiebelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

Sumário

Editorial: Terceiro Mundo ou Sul Global? <i>Paulo Fagundes Visentini</i>	7
Os Estados Unidos, a América Latina e o Mundo do Século XXI: forjando um novo espaço geopolítico <i>Severino Cabral</i>	9
Bandung, Não Alinhados e mídia: o papel da revista “Cadernos do Terceiro Mundo” no diálogo Sul-Sul <i>Beatriz Bissio</i>	21
Multilateralismo e a ONU na política externa da África do Sul <i>Chris Landsberg</i>	43
Cabo Verde: geopolítica e projeção de um pequeno Estado insular na África Ocidental <i>João Paulo Madeira</i>	59
Terrorismo na história da África Ocidental: uma avaliação do Século XXI <i>Walter Gam Nkwi</i>	80
El islamismo radical en Argelia: evolución y situación actual <i>Yoslán Silverio González</i>	102
Modernização militar na RPC: mudança doutrinária e implementação prática <i>Thiago Malafaia</i>	130
China e Vietnã no Mar do Sul da China: disputas e questões estratégicas <i>Talita Pinotti</i>	163
Teoria das Organizações e operações de manutenção da paz complexas: notas a partir da MINUSTAH <i>João Marcelo Dalla Costa</i>	184
El lugar del combate a la corrupción en la agenda del Mercosur (2003-2015) <i>Rogério Gesta Leal, Leonardo Granato</i>	201

Parceiros	221
Normas de Submissão / Números Anteriores	224

*A responsabilidade do conteúdo dos artigos é de seus respectivos autores.
The responsibility for the content of the articles is of their respective authors.*

Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262 | v.4, n.8, Jul./Dez. 2015

EDITORIAL: TERCEIRO MUNDO OU SUL GLOBAL?

Paulo Fagundes Visentini¹

Com o fim do sistema bipolar, o *mainstream* acadêmico das Relações Internacionais considerou que o conceito de Terceiro Mundo não possuía mais consistência teórica ou operacional, uma vez que os países do Segundo Mundo (socialistas) estavam se convertendo em “Democracias de Mercado”. A expressão Terceiro Mundo fora cunhada pelo demógrafo francês Alfred Sauvy, em 1952, como uma analogia com o Terceiro Estado (povo sem privilégios) da época da Revolução Francesa.

O Terceiro Mundo abarcava nações muito distintas, mas que possuíam em comum o fato de haverem constituído a periferia colonial ou semicolonial. Além de elementos objetivos como população jovem e em expansão e abundantes recursos naturais, seu limitado nível de desenvolvimento apontava para potencial expansão econômica e a articulação de organizações políticas como o Movimento dos Países Não Alinhados. Havia a busca do desenvolvimento, a ideologia anticolonialista e neutralista, além da rejeição à adesão a blocos militares e à política de grande potência.

Mais do que criar um modismo teórico, a introdução do conceito de Sul Global representou uma estratégia de despolitizar o significado do terceiro-mundismo. O Sul Global não se define por uma agenda positiva, mas negativa, pois, afinal, o Norte também não é Global? Assim, segundo o novo conceito não há sentido para a existência do Grupo dos 77 ou do Movimento dos Não Alinhados. Todos os Estados do Sul se diluiriam na globalização, sendo que as maiores nações gozariam do *status* de “mercados emergentes”.

Todavia, processo de desenvolvimento desigual e combinado, que faz parte da essência do sistema capitalista mundial, seguiu agindo. E, logo, surgiram iniciativas como o Fórum de Diálogo IBAS, a diplomacia autonomista

¹ Editor, Professor Titular de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenador do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT). E-mail: paulovi@ufrgs.br

e desenvolvimentista dos BRICS (com Rússia e China formando um Novo Segundo Mundo) e outras coalizões de geometria variável. O Movimento dos Não Alinhados seguiu existindo (e crescendo) e os 60 anos da Conferência de Bandung demonstraram a importância e a continuidade do terceiro-mundismo.

Daí as constantes críticas a qualquer referência aos movimentos ligados à Cooperação Sul-Sul, ao BRICS e ao mínimo questionamento das regras internacionais definidas pelas grandes potências do Atlântico Norte. Há uma crise e a globalização, para persistir como sistema, necessita evitar qualquer desvio de conduta dos demais Estados, por menor que seja. Políticos, militares, diplomatas, jornalistas e acadêmicos se defrontam com essa situação fomentada pela “comunidade internacional” (potências que falam em nome dos demais).

Apesar da negação da importância das regiões que integram o Terceiro Mundo/Sul Global, o que se observa nelas é uma disputa estratégica cada vez mais acirrada, que em edição anterior denominamos “Guerra Econômica”. Na América Latina os regimes progressistas surgidos nesse século se encontram sob forte pressão de potências e organismos internacionais. A África se tornou um campo de disputa entre governos e companhias euro-norte-americanas, por um lado, e os chineses e demais membros do BRICS, por outro. No Oriente Médio, os conflitos armados atingiram a dimensão de uma guerra generalizada, enquanto na Ásia ocorre a tentativa de formar blocos políticos, militares e econômicos.

Assim, essa edição da Revista Austral é dedicada a tais regiões, inclusive com um artigo da Professora Beatriz Bissio, que foi uma das editoras dos famosos Cadernos do Terceiro Mundo. Ele é muito relevante para que as novas gerações de estudiosos internacionalistas tenham conhecimento da concretude, atividades e complexidades de iniciativas terceiro-mundistas consagradas pela ONU, tais como a Nova Ordem Econômica Internacional e a Nova Ordem Informativa Internacional.

Agradecemos o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa da UFRGS, através do Programa de apoio à Editoração de Periódicos (PAEP) para tradução, edição e impressão, bem como a toda equipe que trabalhou na edição e tradução, em particular às Assistentes de Edição Vitória Gonzalez e Isadora Coutinho, e ao *designer* Tiago Oliveira Baldasso. Agradecemos também à professora Cristiana Soreanu Pecequilo pela revisão da versão em inglês.

OS ESTADOS UNIDOS, A AMÉRICA LATINA E O MUNDO DO SÉCULO XXI: FORJANDO UM NOVO ESPAÇO GEOPOLÍTICO

Severino Cabral¹

A fim de aumentar a eficiência, seja na vida pessoal ou corporativa, temos de reconhecer as necessidades coincidentes de escolher o longo prazo e de nos confirmar-mos ao curto. (Mahan 1990)

Las dos Americas, las dos razas, los dos espíritus frente a frente y en pugna constante, dentro de un mundo nuevo: tal es la vida internacional americana. Al norte, una Republica industrial, poderosa, rica, pletorica y em pleno triunfo internacional; al sur, veinte estados em formación, retardatários, desiguales, y turbulentos, agotados por la anarquia y minados por la discórdia. (Malagrida 1919)

Em torno do Mediterrâneo americano e dentro do continente para o mundo da América Latina. Se a palavra “América” sugere similaridade, a palavra “Latina” deve sublinhar a diferença. A outra América é esperada para ser de alguma forma vivida como a nossa própria, porque é uma parte deste hemisfério, mas as diferenças reais entre os anglo-saxões e as seções latinas do Novo Mundo superam as semelhanças sugeridas pelo termo comum americana. (Spykman 1942)

(...) o Brasil está abrindo a Amazónia, com a sua estrada de milhares de quilómetros que o atravessará de lés a lés e ligará o Atlântico ao Pacífico e rasgará as suas fronteiras com as Guianas, a Venezuela, a Colômbia, o Peru e a Bolívia, pondo pela primeira vez a possibilidade de realização daquela Panibéria que andou, ao que parece, nos sonhos de Alexandre de

¹ Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Diretor-Presidente e professor-pesquisador do Instituto Brasileiro de Estudos de China Asia-Pacífico (IBECAP). Email: sbcabral@uol.com.br

Gusmão(...). (Silva 2009)

Devemos aproveitar a oportunidade para desenvolver-nos; e a chave está no desenvolvimento econômico. (Xiaoping 1994)

Atualmente, o povo chinês está lutando por concretizar o sonho chinês do grande rejuvenescimento da nação chinesa, enquanto os povos da América Latina e Caribe também estão se esforçando pela materialização do sonho latino-americano e caribenho, que é união, colaboração, desenvolvimento e revitalização. Espero que os nossos sonhos adicionem brilho e força um ao outro e se concretizem juntos. (Jinping 2014b)

A Relação Estados Unidos e Cuba e a Conjuntura Internacional Pós-Guerra Fria

Ao findar o ano de 2014, o mundo foi surpreendido pelo anúncio do restabelecimento de relações entre os Estados Unidos da América e Cuba e da abertura do diálogo entre os presidentes Raul Castro e Barack Obama. Um acontecimento histórico e portador de futuro pelo que sinaliza para os dois países, para toda América Latina e para o mundo da segunda década do século XXI.

Desde o início da década de sessenta que o advento da revolução cubana, liderada pelos irmãos Castro e por Che Guevara, fez com que Cuba e EUA viessem a interromper suas relações e protagonizassem uma das mais graves confrontações da Guerra Fria: em 1962, a séria crise provocada pelos foguetes instalados em Cuba, levou a URSS e os EUA à beira da guerra nuclear.

O conflito entre Cuba e Estados Unidos se inseriu no duplo contexto dos eixos Leste-Oeste e Norte-Sul, pois, a revolução cubana, ao proclamar-se socialista, havia se introduzido no interior do confronto entre os dois sistemas políticos e ideológicos que dividiam a cena internacional: o sistema socialista, liderado pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e o sistema capitalista, liderado mundialmente pelos Estados Unidos da América. Mas, por outro lado, o fato de Cuba pertencer ao conjunto dos países latino-americanos a inseriu necessariamente no campo dos países em desenvolvimento, ela que já havia sido uma das fundadoras do movimento dos países não alinhados. Essa tríplice inserção fez de Cuba, portanto, uma peça importante do jogo político internacional ao longo de toda a Guerra Fria.

O fator cubano e sua revolução influenciaram o desenvolvimento político da América Latina desde então. A Conferência da Organização dos Estados Americanos (OEA), realizada em Punta del Este, em janeiro de 1962,

por convocação expressa do governo norte-americano, teve como resultado o afastamento de Cuba do sistema interamericano. É de notar como significativo o fato de que os três maiores países da região latino-americana (Argentina, Brasil e México) se abstiveram ou, no caso do México, se opuseram à medida de exclusão radical de um país membro da comunidade ibérica de nações (no caso, Cuba) por conta do regime marxista-leninista cubano haver sido considerado oposto ao regime democrático liberal predominante.

Congelada por longo tempo, a questão cubana começou a mudar quando da Cúpula dos Chefes de Estado dos Países Ibéricos em Guadalajara/México, em 1982, que contou com a participação de Espanha e Portugal, e onde Cuba voltou a se inserir no conjunto de países latino-americanos. Com o fim da Guerra Fria esperava-se solução para a situação cubana com o fim do bloqueio e sua reentrada na comunidade latino-americana, mas tal não se deu: a continuidade da política de segregação de Cuba dos demais países da região tornou-se um motivo de fricção entre o bloco latino e os norte-americanos.

Antecedentes Históricos da Relação dos Estados Unidos com os Estados Latino-Americanos

A relação dos países da América Latina com os Estados Unidos da América tem uma já longa história que data dos começos da colonização e povoamento do Novo Mundo.

O sucesso da “Reconquista” dos reinos cristãos da península ibérica deu lugar à formação dos dois reinos de Espanha e Portugal. E eles iniciaram o ciclo das navegações e dos descobrimentos. A partir da viagem de Colombo se inaugura a história do hemisfério ocidental. História que será protagonizada em seu começo por Espanha e Portugal, tendo como marco o Tratado de Tordesilhas. Esse acordo, que sucedeu a bula papal *Inter Cetera*, dividiu o mundo no sentido Norte e Sul, em duas metades, cabendo à Espanha quase a totalidade das terras do Novo Mundo e a Portugal o domínio do Atlântico e do Índico. O começo da ocupação das terras do Novo Mundo se dá por volta de 1500, na esteira das grandes navegações que abriram as rotas oceânicas do mundo com o contorno do Cabo ao sul da África por Vasco da Gama, e a chegada às Índias pelos portugueses; enquanto, sob a bandeira hispânica, Fernão de Magalhães encetava a circunavegação pelo extremo sul da América.

Logo que foram ocupadas, as novas terras da América despertaram a cobiça e o interesse de Inglaterra e França, que passaram a disputar com Espanha e Portugal as riquezas do Novo Mundo. Mais adiante, as Províncias Uni-

das se separariam do Império Espanhol e a Holanda entraria também a lutar pela posse desse território e suas imensas riquezas. Já no segundo século de existência da colonização das novas terras, veio a se firmar, ao norte das Américas, a presença inglesa: com os puritanos da Nova Inglaterra e as colônias de Carta do Sul do subcontinente norte-americano. Com este acontecimento se inicia a ocupação do hemisfério ocidental, bem como a sua verdadeira divisão em três partes: a América Hispânica, a América Portuguesa e a América Inglesa (Travassos 1947).

As revoluções inglesa, norte-americana e francesa deram fim ao mundo feudal e criaram condições de emergência de uma nova sociedade urbano-industrial, baseada na ciência moderna e no maquinismo. O impacto gerado pela revolução na economia repercutiu na redistribuição de poder nessas sociedades e decretou o fim da monarquia absoluta, ao introduzir a forma liberal – dominante nos países que se industrializaram. As revoluções alteraram também o sistema de poder gerado por Tordesilhas, criando, em substituição a ele, outro, baseado na concentração e centralização pelas potências europeias do chamado “Euromundo”. A extensão da revolução urbana e industrial se expande para o Novo Mundo com as independências das antigas colônias (transmutadas em Repúblicas) seguindo o modelo norte-americano, com a única exceção do Brasil que, elevado a Reino Unido de Portugal e Algarves, manteve durante quase todo o século dezanove a forma monárquica de governo.

Ao longo do século dezanove, o processo de industrialização desencadeado pela Inglaterra, que se baseia pela primeira vez na história na preponderância do maquinismo sobre a força do homem ou do animal, fez com que a produtividade do trabalho se elevasse, tornando o comércio da manufatura a forma mais elevada da criação da riqueza. Esse processo se concentrou na Inglaterra; logo, a colônia inglesa da América, tornada independente da metrópole, iniciaria o ciclo de construção industrial daquela que seria a maior potência do século XX.

Ao final do *Ottocento* as antigas colônias europeias da América eram politicamente independentes, mas subordinadas economicamente aos mecanismos financeiros e tecnológicos criados pelos países industrializados. Puderam escapar ao destino dos países africanos e asiáticos de serem colônias das potências europeias, mas não puderam escapar da dependência aos capitais e às técnicas dos países que se preparavam para entrar na sua segunda grande revolução. Por isso que, ao final do século dezanove, a concertação político-estratégica entre os países latino-americanos se desenvolveu na resposta ao desafio de confrontar o seu nível de desenvolvimento industrial com a grande potência norte-americana. Situação que se vê agravada pelo fato de que os

Estados Unidos fazem a guerra contra a Espanha, se apoderam do Caribe, e o transformam no seu Mediterrâneo. Inaugurando, assim, ao início do século vinte, sua nova posição no mundo: como grande potência, capaz de intervir na Europa, África, Ásia, tanto quanto no hemisfério ocidental.

Hoje e Amanhã na Relação dos Estados Unidos com Cuba e América Latina

A surpreendente reaproximação entre Cuba e Estados Unidos, após meses de conversações secretas que mobilizaram até mesmo o Papa Francisco, produziu forte impacto na opinião pública mundial e trouxe a expectativa de que um dos resquícios da Guerra Fria finalmente sofresse solução de continuidade, e a chamada “Pérola do Caribe” retornasse ao convívio da comunidade latino-americana e se reintegrasse à estrutura do sistema interamericano.

Em toda a região latino-americana a repercussão positiva foi, porém, moderada, por certa desconfiança quanto à real natureza da nova política norte-americana para Cuba. Para muitos analistas e observadores, a nova posição do governo norte-americano deve ser situada no âmbito da grande estratégia anunciada desde a época da candidatura presidencial do então Senador Barack Obama, como sendo uma “New Strategy for a New World”. À época (15 de julho de 2008), assim definia Obama os objetivos a serem perseguidos por sua futura presidência:

Como presidente, vou prosseguir uma estratégia de segurança nacional forte, inteligente e com princípios - que reconhece que temos interesses não apenas em Bagdá, mas em Kandahar e Karachi, em Tóquio e Londres, em Pequim e Berlim. Vou me concentrar esta estratégia em cinco metas essenciais para tornar a América mais segura: o fim da guerra no Iraque de forma responsável; terminar a luta contra a Al Qaeda e os talibãs; garantir a segurança de todos materiais e as armas nucleares de terroristas e rogue states; alcançar a verdadeira segurança energética; e reconstruir nossas alianças para enfrentar os desafios do século XXI. (Obama 2008)

Como preconizava estabelecer um novo paradigma para lidar com a dependência energética, o futuro presidente Obama acenava com 150 bilhões de dólares para por fim ao que chamou de a tirania do petróleo em nosso tempo. Nas suas palavras:

Uma das armas mais perigosas do mundo de hoje é o preço do petróleo. Nós enviamos cerca de US \$ 700 milhões ao dia para nações instáveis ou

hostis em troca de seu petróleo. Ele paga para bombas terroristas saírem de Bagdá e Beirute. Financia petro-diplomacia em Caracas e madrassas radicais de Carachi a Cartum. Ele tira poder de manobra da América e o desloca para ditadores. (Obama 2008)

Quanto a estabelecer novas alianças para enfrentar os desafios do século XXI, Obama apresentava pouco mais do que a renovação do acordo de cooperação com a Europa e o reforço de sua parceria com Japão, Coréia do Sul, Austrália e Índia. De certo modo a sua proposta não colidia de todo com a estratégia esboçada pela senhora Condoleezza Rice para o segundo mandato de George Bush Jr., de uma diplomacia inovadora, com vistas a gerar um quadro de poder mundial que incluísse os novos países emergentes da cena internacional (Kissinger 2011 e 2014).

No entanto, ao caminhar hoje para o final do segundo mandato, o Presidente Obama encontra-se preso às dificuldades internas da política doméstica, com um Congresso de maioria republicana hostil ao seu governo democrata. Nessa situação em que o seu governo continua limitado aos problemas do mercado mundial do combustível fóssil e o das energias renováveis, como também muito longe de estabilizar o Médio Oriente, Obama tem se voltado para a região latino-americana, tendo promovido a criação da Aliança do Pacífico envolvendo México, Colômbia, Peru e Chile. Com essa manobra, que complementa a Parceria Trans-Pacífico (*Trans-Pacific Partnership – TPP*), os Estados Unidos pensam conter uma influência chinesa no hemisfério ocidental. Para tal, introduzem-se entre os países latino-americanos e caribenhos, sobretudo no subcontinente sul-americano, onde enfrentam resistências, em maior ou menor grau, do Brasil, da Argentina e da Venezuela.

O efeito pretendido com essa dupla manobra parece ser o de gerar um novo cenário e traçar novas estratégias para a manutenção da presença e da liderança norte-americana no hemisfério ocidental. Na verdade, o efeito real buscado por essa manobra se opõe, ou se contrapõe, aos vários organismos coletivos construídos recentemente pelos países latino-americanos como Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e Comunidade dos Estados Latino-Americanos e do Caribe (CELAC).

Para os que analisam a situação não é nada fácil romper a blindagem que se construiu em torno dessa questão chave do desenvolvimento da América Latina e Caribe. Esse desenvolvimento, no entanto, é vital para o sucesso da região e também da economia mundial assolada pela vasta crise financeira iniciada em 2008 e que se encontra ainda em curso, limitando o comércio e constringendo as economias tanto dos países industrializados como dos paí-

ses em desenvolvimento (Cabral 2004).

A questão cubana se insere, portanto, neste movimento mais geral de integração regional e de cooperação entre os países da América Central e do Sul. Nela se encontram o México, a Venezuela, gigantes petrolíferos e, mais ao Sul, o Brasil, que vem de se tornar um mega poder energético graças à descoberta de imensas jazidas de petróleo e gás na sua plataforma continental na zona do chamado “Pré-Sal”. Claramente, ao observador estratégico, se ergue um polo meridional de poder ao sul dos Estados Unidos da América com significativa projeção de crescimento ao longo das próximas décadas.

É nesse contexto que se pode compreender o esforço do governo norte-americano para dar início a uma nova fase do relacionamento com a América Latina e Caribe. Depois da era do “speak softly and carry a big stick” de Theodore Roosevelt e da “política de boa vizinhança” de Franklin Roosevelt, tivemos a confrontação Leste-Oeste representada por Cuba e as guerrilhas em toda América Latina enfrentando os exércitos e as forças especiais dos regimes latino-americanos. Essa era culmina com a dissolução da URSS, que deu fim ao quase meio século de conflito Leste-Oeste.

O fim da Guerra Fria, porém, não eliminou a política de poder nem o diferencial, em termos de poder nacional, existente entre países grandes e pequenos no interior do sistema internacional. A realidade do poder mundial desde sempre privilegia as grandes potências em relação ao exercício da autonomia e da soberania. O dado geoestratégico relevante no mundo global é que a distribuição do poder – seja ele econômico, científico, técnico e/ou político-estratégico – sofre hoje um deslocamento maior do que no passado e praticamente redesenha o mapa do poder mundial. E o fato assinalável é o da emergência na franja meridional do planeta de nova sede do poder global. Neste contexto pode-se perceber *in crescendo*, nas duas faces do planeta, importantes modificações de espaço e posicionamento (Brzezinski 1997, 2004, 2007 e 2012; Huntington 1996; Gruzinski 2004).

Na face asiática, de influência estrutural do mundo síncico e indo-persa, começou a ser construído o “Silk Road Economic Belt” e a “21st Century Maritime Silk Road”. São dois esteios que deverão sustentar a economia global pelos próximos decênios. Mas, do outro lado do hemisfério ocidental, a integração da América do Sul com o cone austral africano – interligando o Pacífico ao Atlântico Sul e ao Índico e assim formando o “Grande Oceano” – quando ocorrer estabelecerá novo patamar de elevação do comércio e das finanças globais (Jinping 2014 and 2014b).

Neste novo conjunto que se projeta para os próximos anos e décadas, o observador nutrido de informação histórica pode e deve concluir que uma emergência estrutural está a se constituir, a partir do retorno, por via do pro-

cesso da globalização, ao mundo Ibérico, o qual reuniu a rota ocidental do Índico e do Pacífico, sob a dual monarquia de Felipe II, Rei de Espanha, que era também Felipe I, Rei de Portugal.

Essa a razão por que há um retorno aos estudos da Geopolítica e da Geoestratégia clássicas. Elas formam um conjunto de disciplinas teórico-práticas de grande relevância para a compreensão do sistema de poder mundial hoje. Num clássico texto da Geopolítica, de autoria de Sir Halford Mackinder, “The Round World and the Winning of the Peace”, publicado durante o desenrolar da Segunda Guerra, na revista *Foreign Affairs* (July 1943), por exemplo, encontra-se uma particular proposta conceitual de uma nova ordem mundial multipolar:

O quarto dos meus conceitos abraça em ambos os lados do Atlântico Sul, as chuvosas florestas tropicais da América do Sul e África. Se estes foram subjugados à agricultura e habitados com a presente densidade de Java tropical, eles podem sustentar mil milhões de pessoas, sempre, desde que a medicina tenha tornado os trópicos tão produtivos de energia humana como as zonas temperadas. Em quinto lugar, e, por último, mil milhões de pessoas da antiga civilização oriental habitam as terras de monção da Índia e da China. Eles devem crescer em prosperidade semelhante aos anos em que a Alemanha e o Japão foram trazidos de volta à civilização. Eles, então, equilibrarão essas outras mil milhões que vivem entre o Missouri e o Yensei. Um globo equilibrada de seres humanos. E feliz, porque equilibrado e, portanto, livre. (Mackinder 1943)

Esta plataforma geopolítica de uma ordem global delineada por Mackinder, antes mesmo do final da Segunda Guerra, na qual novos poderes emergem, abaixo da linha equatorial, desempenha ainda hoje em dia um papel decisivo, exponencial, na luta pelo domínio do chamado mercado mundial. A analisá-la, no detalhe, não se pode deixar de pensar que as especulações sobre a realidade do poder no mundo, tanto marítimo quanto terrestre – que absorveu as mentes de Alfred Mahan, Halford Mackinder e Nicholas Spykman (principais construtores da geopolítica anglo-americana) – estavam solidamente fincadas na estrutura das rotas oceânicas do planeta abertas pelos descobridores ibéricos no começo dos tempos modernos (Mahan 1990; Mackinder 1943 e 2000; Spykman 1944).

Essa é a razão pela qual a estratégia da liderança norte-americana de controle do Pacífico e do hemisfério ocidental – “Aliança do Pacífico” e a “Parceria Trans-Pacífico” – seja construída na perspectiva de responder ao processo de integração sul-americano e latino-americano. Nela se inscreve, precisamente, a manobra de recuperação do Mediterrâneo americano, no qual a

famosa ilha do Caribe tem uma posição estratégica.

No momento, pois, em que o extraordinário desenvolvimento da China põe em questão o controle monopolista do comércio mundial exercido pelos “contestadores de Tordesilhas”, parece claro que o advento de um novo “protagonismo” por parte dos descendentes dos “herdeiros de Tordesilhas” – os filhos luso-hispânicos da Ibéria ensolarada – venha a ser visto, preemptivamente, como ameaça à hegemonia do poder global norte-americano (Costa 2005).

Pode-se concluir o exame da situação da reaproximação dos Estados Unidos com Cuba com a percepção de que o problema cubano não é uma questão de interesse bilateral, ou que afete apenas a comunidade centro-americana, mas sim de toda a América – e de todo o mundo.

Considerações Finais

A “questão cubana”, essencialmente compreendida a sua inserção na problemática da Latino-América (sua relação geopolítica, geohistórica e geoestratégica com a Anglo-América), nos propõe o exercício de uma análise da conjuntura internacional a partir da emergência dos novos centros de poder mundial e da construção de uma nova ordem mundial do século XXI.

Ao estudar a lógica estrutural básica do sistema internacional contemporâneo – seus mecanismos, dispositivos e móveis – podemos detectar o que chamamos de “determinantes” dos complexos processos em curso, que dão forma ao sistema mundial de poder. São os seguintes, com seus delineamentos essenciais:

O primeiro deles aponta para uma época nova da economia mundial, a era da “globalização”, que está remodelando todo o sistema e gerando grandes estruturas políticas capazes de sobreviver ao desafio do presente e construir o futuro: os “megaestados”. São poucas as unidades políticas ativas que detêm espaço territorial, estoque populacional e recursos naturais para pretender ocupar essa posição. Por isso os processos de integração em curso no mundo estão a criar novos gigantes, dos quais o mais expressivo é a criação da União Europeia. Mas talvez o mais significativo para a ordem mundial em gestação no século XXI seja realmente a integração sul-americana. Tendo como área nuclear o Brasil, a integração sul-americana se aproxima do cone austral africano, antecipando o que será no futuro o polo meridional do poder global (Cabral 2004 e 2013).

O segundo determinante torna progressivamente aparente uma nova ordem mundial multipolar que se constrói no próprio movimento de criação

do mundo dos megaestados do século XXI (Maisonneuve 2005). A ordem multipolar, portanto, se criará a partir da emergência de novos centros de poder mundial. A irrupção desses novos centros se apresenta hoje, sobretudo, na construção de novos institutos de poder financeiro, científico e técnico. A mais consistente e sintomática forma dessa nova fase do mundo global tem nos BRICS sua manifestação maior.

A terceira e visível determinação do processo em curso da globalização resulta do processo de modernização e inserção da China no sistema econômico mundial. Sistema que foi criado pela revolução industrial e urbana baseada na ciência e na tecnologia, e universalizado a partir do século dezanove, quando unificou o mercado e o sistema financeiro mundial sob a tutela anglo-americana. A China, por seu tamanho, “escala” e grau de produtividade alcançada, tornou-se o gigante da nova época, e seu entorno geográfico (Ásia-Pacífico) é hoje o centro de gravidade de toda economia global (Kissinger 2011 e 2014).

O quarto determinante é a onda que o mundo assiste desde meados do século passado com a ressurgência e insurgência do mundo islâmico arábico, Indo-Persa e Turco. Um fenômeno global, em si mesmo um fator relevante da cena internacional do começo do terceiro milênio, mas também um dos desafios principais no caminho da construção da ordem mundial multipolar do século XXI (Murawiec 2000, 2002, 2003 e 2008).

O quinto e já referido determinante é a emergência do mundo latino – tendo o Brasil como Estado central, por seu tamanho e peso estrutural – que reunirá toda a América do Sul, mais o cone austral da África, e se situará como futuro megaestado e uma sede meridional de poder global. Trata-se da recriação da União Ibérica sobre novas bases, configurando verdadeira “Panregião”, genialmente descrita por Agostinho da Silva (2009) como uma “Panibéria”. Levando em conta tais questões se pode antecipar que Cuba e a região do Caribe serão certamente um ponto de fricção entre a comunidade latino-americana e os seus vizinhos do norte até que as imensas transformações em curso na economia e na política mundial venham a determinar uma nova ordem mundial multipolar - quiçá! - capaz de absorver os choques de uma antiga e sempre renovada rivalidade entre as duas Américas.

REFERÊNCIAS

- Brzezinski, Zbigniew. 1997. *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books.
- _____. 2004. *The Choice: Global Domination or Global Leadership*. New York:

- Basic Books.
- _____. 2007. *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*. New York: Basic Books.
- _____. 2012. *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*. New York: Basic Books.
- Cabral, Severino. 2004. *Brasil megaestado: uma nova ordem mundial multipolar*. Rio de Janeiro: Faperj/Contraponto.
- _____. 2013. *China: uma visão brasileira*. Macau: IIM/IBECAP.
- Costa, Darc. 2005. *Estrategia nacional: La cooperación Sudamericana como camino para la inserción internacional de la región*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Gruzinski, Serge. 2004. *Les quatre parties du monde: histoire d'une mondialisation*. Paris: Editions de La Martinière.
- Huntington, Samuel. 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Shuster.
- Jinping, Xi. 2014. *A Governança da China*. Beijing: Edições em Línguas Estrangeiras.
- _____. 2014b. "Criar uma comunidade de destino comum para avançar juntos." Discurso endereçado aos chefes de Estado e Governo da CELAC – Comunidade dos Estados Latino Americanos e do Caribe em Brasília (DF) em 17 de julho.
- Kissinger, Henry. 2011. *On China*. London: Allen Lane.
- _____. 2014. *World Order*. New York: Penguin Press
- Mackinder, Halford. 2000. *Democratic Ideals and reality: a Study in the Politics of Reconstruction (and others essays)*. Washington, D.C.: National Defense University Press.
- _____. 1943. "The Round World and the Winning of the Peace." *Foreign Affairs* July 1943.
- Mahan, Alfred Thayer. 1900. *The Problem of Asia: its effect upon international politics*. Boston: Little & Brown, Cia.
- Maisonneuve, Eric de La. 2005. *Stratégie, crise et chaos*. Paris: Economica.
- Malagrida, Carlo Badia. 1919. *El Factor Geografico en la Política Sudamericana*. Madrid: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.
- Murawiec, Laurent. 2000. *La guerre au XXIe siècle*. Paris: Odile Jacob.
- _____. 2002. *L'Esprit des Nations: cultures et géopolitique*. Paris: Odile Jacob.
- _____. 2003. *La guerre d'après*. Paris: Albin Michel.

- _____. 2008. *The Mind of Jihad*. New York: Cambridge University Press.
- Obama, Barack. 2008. "Obama's Remarks on Iraq and Afghanistan." *New York Times*, 15 de julho.
- Silva, Agostinho da. 2009. *Comunidade Luso-Brasileira e outros ensaios (Organização e prefácio de Henryk Siewierski)*. Brasília: FUNAG.
- Spykman, Nicholas John. 1942. *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*. New York: Harcourt Brace & World.
- _____. 1944. *The Geography of the Peace*. New York: Harcourt Brace & World.
- Travassos, Mario. 1947. *Projeção Continental do Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional (Brasileira).
- Xiaoping, Deng. 1994. *Textos Escogidos Tomo III*. Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras.

RESUMO

O artigo visa analisar a relações dos Estados Unidos e Cuba considerando a conjuntura internacional pós-Guerra Fria, caracterizada pela ascensão da ordem multipolar, pela maior inserção chinesa e pela emergência do mundo latino e outros agentes regionais relevantes em uma época nova da economia mundial.

PALAVRAS-CHAVE

América Latina; Pós Guerra Fria; Estados Unidos da América.

*Recebido em 27 de agosto de 2015.
Aprovado em 03 de fevereiro de 2016.*

BANDUNG, NÃO ALINHADOS E MÍDIA: O PAPEL DA REVISTA “CADERNOS DO TERCEIRO MUNDO” NO DIÁLOGO SUL-SUL

Beatriz Bissio¹

Introdução

Fundada em 1974, na Argentina, e relançada posteriormente no México (1976), em Portugal e África (1978), e também no Brasil (1980), a revista “Cadernos do Terceiro Mundo” desenvolveu mais de trinta anos de intensa atividade jornalística, cobrindo a temática internacional a partir da ótica de cientistas políticos, jornalistas e lideranças dos países do Sul.

O ineditismo de sua proposta editorial e a abrangência de sua cobertura fez com que ela se tornasse referência obrigatória, por décadas, para estudos políticos, históricos e de relações internacionais nos meios acadêmicos do Terceiro Mundo e nos movimentos sociais, sindicatos, organizações não governamentais humanitárias, grupos de direitos humanos, ecologistas e foros internacionais de diversa índole. Seus jornalistas entrevistaram lideranças do porte de Nelson Mandela, Fidel Castro, Rigoberta Menchú, Omar Torrijos, Velasco Alvarado, Yasser Arafat, Muammar Khadafi, Saddam Hussein, Samora Machel, Agostinho Neto, Julius Nyerere, Sean MacBride, entre outros. Por ter circulado em espanhol, português e inglês na América Latina, África, Oriente Médio e parte da Ásia, ela desempenhou um papel *sui generis* de promotora do diálogo Sul-Sul.

Uma Experiência Pioneira, Inspirada na Proposta da NOII

A revista “Cadernos do Terceiro Mundo” nasceu como consequência direta do exílio de milhares de lideranças políticas e sindicais, de profissionais

¹ Professora Adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IFCS/UFRJ. Email: bbissio@gmail.com

liberais, jornalistas, estudantes e militantes de variadas ideologias e origens, provocado pelo ciclo das ditaduras latino-americanas das décadas de 60, 70 e 80 do século passado. Mas também é herdeira da experiência acumulada pelo Movimento dos Países Não Alinhados, que nos anos 70 e muito particularmente a partir dos debates da IV Reunião de Cúpula, realizada em Argel em 1973, lançou duas ideias de enorme impacto e de extraordinário significado: a necessidade de implementar uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) e uma Nova Ordem Informativa Internacional (NOII). Iremos nos deter nestas duas propostas um pouco mais adiante, mas assinale-se, por enquanto, que com a primeira iniciativa o Movimento aspirava (talvez ingenuamente, como os fatos posteriores sugerem) a redesenhar a economia mundial, elevando os preços das matérias-primas, das quais no seio dos Não Alinhados figuravam os principais produtores. A meta era estabelecer uma relação mais equitativa com o valor “de mercado” dos produtos industrializados. Na brecha formada pela queda persistente dos preços das *commodities* e a simultânea elevação dos produtos industrializados, cuja fabricação era muito incipiente no Terceiro Mundo, encontrava-se - na análise dos dirigentes dos países periféricos - a explicação de uma das causas do subdesenvolvimento herdado da etapa colonial, recém superada na maioria deles. Portanto, mudar essa equação era uma necessidade *sine qua non* para superar ou ao menos minimizar a dependência das ex metrópoles, ainda muito forte. Com a segunda proposta, de uma Nova Ordem Informativa Internacional, os Países Não Alinhados visavam contribuir ao debate e oferecer alternativas ao progressivo processo de monopolização da mídia internacional. Apesar de esse processo ter se agravado nas primeiras décadas do século 21, nos anos 70 do século passado já era evidente que a grande mídia estava, quase sem exceções, estreitamente ligada ao capital financeiro e era controlada pelos mesmos segmentos de poder dos quais dependiam as economias da maior parte nas nações periféricas. Portanto, democratizar e equilibrar o fluxo informativo também fazia parte das questões tidas como estratégicas para viabilizar o desenvolvimento.

Naqueles anos, na América do Sul, as ditaduras militares de direita tinham colocado na ilegalidade e lotado as prisões com militantes das forças progressistas - políticas, sociais, sindicais -, e desta forma, mesmo que momentaneamente, estava sufocada a resistência popular, armada ou não. No mesmo período, a América Central vivia um dramático processo revolucionário, chamado de “insurgente” nas manchetes dos meios de comunicação regional. Na Nicarágua, a Frente Sandinista enfrentava a longeva ditadura de Somoza a um custo social elevadíssimo, e na Guatemala e em El Salvador a repressão à luta popular contra as respectivas ditaduras – uma resistência apresentada como “guerra civil” pela mídia – mergulhava essas pequenas

nações no período mais violento do século 20, cujo doloroso legado foram duzentos mil mortos, na Guatemala, e oitenta mil mortos e “desaparecidos” em El Salvador.

Nesse contexto dramático foi fundada a revista, em setembro de 1974, em Buenos Aires. A pequena equipe dos fundadores estava constituída pelos jornalistas Pablo Piacentini e Julia Constenla, argentinos, Neiva Moreira, brasileiro, e por mim, então uma jovem exilada uruguaia, que iniciava seus passos na profissão, tendo tido o privilégio de conviver e muito aprender com esses e outros grandes mestres da arte da comunicação.

A Argentina vivia o breve período de governo de María Estela Martínez – “Isabelita - a viúva de Juan Domingo Perón, morto em 1 de julho desse ano. Nomeada por Perón para acompanhá-lo na fórmula presidencial, “Isabelita” não tinha nem experiência nem carisma político e a sua fraqueza permitiu ao então Ministro de Ação Social e secretário privado de Perón, José López Rega, aumentar sua influência direta no governo; aos poucos, não havia decisão que não passasse por seu crivo. O país vivia um clima de confronto permanente entre as forças progressistas, que perdiam poder desde a morte Perón, e as forças mais retrógradas, apoiadas por López Rega, que se organizavam em torno de um núcleo duro militar. O golpe de Estado ainda demoraria pouco mais de um ano para acontecer, mas os grupos paramilitares, particularmente a Aliança Anticomunista Argentina, a “Tríplice A”, já agiam na impunidade. Começava a etapa que ficou depois tristemente conhecida como a dos “desaparecidos” políticos, que também foi de sequestros e assassinatos quase diários de figuras políticas progressistas de destaque, argentinas e estrangeiras, como foi o caso do sequestro e morte dos dirigentes uruguaioi Héctor Gutiérrez Ruiz e Zelmar Michelini e do ex presidente da Bolívia, general Juan José Torres.

A jornalista Julia “Chiquita” Constenla, importante escritora e jornalista argentina, falecida em 2011 aos 83 anos, tinha no seu currículo, entre outros trabalhos, as biografias do romancista e ensaísta Ernesto Sábato, Prêmio Cervantes de Literatura e da mãe de Ernesto “Che” Guevara, de quem acabou tornando-se amiga. Ela era a responsável pela Editora La Línea, fundada por Federico “Fico” Vogelius, e acolheu o projeto da revista *Terceiro Mundo*², acalentado por Neiva Moreira junto com outro grande jornalista argentino, Pablo Piacentini. Nos anos 60, Piacentini tinha sido um dos fundadores da agência de notícias InterPress Service (IPS), junto com o jornalista ítalo-argentino Roberto Savio e tinha sido secretário de imprensa no governo do Presidente

2 A revista foi lançada em Buenos Aires com o nome “Tercer Mundo” (Terceiro Mundo). Foi no México, em 1976, ao ser relançada, que por ter uma outra publicação com o mesmo nome passou a se chamar “Cadernos do Terceiro Mundo”.

Héctor Cámpora (1973), e na altura editava a seção internacional do jornal argentino “Notícias”. Neiva Moreira, exilado pela ditadura brasileira em 1964, quando caçaram os seus direitos já no Ato Institucional Número 1, junto com Leonel Brizola, Miguel Arraes e outros dirigentes, tinha uma longa e reconhecida carreira de jornalista no Brasil, que o catapultara para a vida política. Tinha exercido vários mandatos como deputado estadual e depois como deputado federal, pelo estado do Maranhão, e foi o secretário-geral da Frente Parlamentar Nacionalista, na gestão do presidente João Goulart.

O fato de a revista ter sido lançada pela editora La Línea fez com que a equipe de “Tercer Mundo” partilhasse o mesmo “teto”, digamos assim, que Eduardo Galeano, com a sua revista “Crisis”, também editada por La Línea. Galeano era um grande amigo do Neiva, que antes desse período na Argentina tinha vivido nove anos exilado no Uruguai, onde eu eu o conheci. Galeano e Neiva Moreira tinham trabalhado juntos, com outros jornalistas, no semanário “El Oriental” (isso porque o nome oficial do Uruguai é “República Oriental do Uruguai”). Essa publicação, vinculada ao Partido Socialista, alcançou uma importante circulação no Uruguai, antes da ditadura, graças ao empenho de sonhadores e quixotescos militantes que não só nada recebiam pelo trabalho de editar o semanário como financiavam do próprio bolso, em grande medida, essa publicação.

Os encontros com Galeano – e também com Eric Nepomuceno, que era seu colaborador – permitiam uma fecunda troca de pontos de vista a respeito dos difíceis momentos que estavam vivendo nossos países e das perspectivas futuras. Desse convívio também costumava participar o escritor uruguaio Mário Benedetti, exilado como nós, e acolhido por Julia Costenla na mesma editora. Benedetti dirigia a coleção “Esta América”, dedicada a lançar livros de temas latino-americanos. Benedetti e Galeano passaram a ser colaboradores de *Cadernos do Terceiro Mundo*, particularmente Galeano, que mesmo tendo se tornado um escritor reconhecido em todo o mundo, não abandonou completamente o jornalismo.

O lançamento da revista em setembro de 1974 foi um acontecimento político importante em Buenos Aires; a pesar de só terem circulado nove edições antes da total inviabilidade de continuar com o projeto na Argentina, Tercer Mundo alcançou rapidamente um grande sucesso, já que em torno de sua proposta editorial reuniram-se nomes significativos do jornalismo e das forças políticas progressistas argentinas, do resto do continente e do Terceiro Mundo. Essa convergência, num projeto editorial inovador, já ficava explícita nas páginas das primeiras edições, que apresentavam artigos assinados por nomes de destaque, como o dirigente socialista boliviano Marcelo Quiroga Santa Cruz, posteriormente assassinado pela ditadura de García Meza;

do intelectual egípcio Anuar Abdel-Malek, do escritor palestino Ibrahim Abu Lughod, do jornalista afro-francês Jack Bourderie, dos jornalistas brasileiros Josué Guimarães e Paulo Schilling, do economista argentino Carlos Ábalo, do jornalista australiano Wilfed Burchett, o primeiro correspondente estrangeiro a entrar na cidade de Hiroshima após o bombardeio dos Estados Unidos³, por citar somente alguns dos colaboradores da publicação desde a primeira hora.

Mas, como era de se esperar, esse conteúdo chamou a atenção dos setores paramilitares e fascistas argentinos. Em pouco tempo o nome de Pablo Piacentini, que figurava como diretor da revista, passou a constar nas listas de condenados a morte pela Tríplice A. Pouco depois, a sede de *La Línea*, sofreu um atentado que funcionou como uma advertência: a situação estava se tornando insustentável para todos aqueles que procuravam um jornalismo alternativo. Neiva e eu recebemos uma madrugada uma “visita” de três homens encapuçados e fortemente armados que nos deram 24 horas para abandonar o país. Estávamos vivendo os primeiros momentos da longa etapa de perseguições, tortura e morte – um período hoje bastante bem documentado - que acabou levando à saída da Argentina de todos os fundadores da “Tercer Mundo” e à dispersão da equipe editorial inicial.

Quando o general Videla da o golpe de Estado, na Argentina, em 1976, da revista “Cadernos do Terceiro Mundo”, da revista “Crisis” e da Editora “La Línea” nada restava em Buenos Aires. Julia Constenla asilou-se com a família na Itália. Neiva Moreira e eu fomos para o Peru, assim como Pablo Piacentini, Gregório Selser e Horácio Verbitski, os dois últimos também colaboradores da revista e grandes jornalistas. E vários escritores e jornalistas, figuras reconhecidas da esquerda que conosco tinham colaborado, engrossavam as listas dos “desaparecidos”, entre eles Haroldo Conti, Luis Guagnini⁴ e Rodolfo Walsh; muitos outros tinham saído da Argentina e se asilado em diferentes países.

3 Wilfred Burchet chegou sozinho a Hiroshima, em 2 de setembro de 1945, tendo a possibilidade de desmentir a versão oficial e denunciar os efeitos da radiação nuclear resultante da bomba atômica. Quem se interessar pela reportagem de sua autoria pode acessar: http://assets.cambridge.org/9780521718264/excerpt/9780521718264_excerpt.pdf

4 Luis Guagnini foi assassinado em Buenos Aires com 33 anos, depois de ter sido sequestrado com a mulher, liberada dos dias depois, em dezembro de 1977. Aparentemente, ele ficou preso, torturado, por algum tempo. Tudo indica que teria sido um dos presos políticos que, drogados, foram jogados no mar pelos militares argentinos, como denunciou no seu célebre livro “O voo”, Horacio Verbitsky, hoje um dos mais importantes pesquisadores do tema das violações aos direitos humanos durante a ditadura argentina.

Uma nova dispersão da nossa equipe ocorreu depois da queda do governo de Velasco Alvarado, no Peru, em 1976. Novamente com prazo para abandonar o país, agora sob as ordens do general Morales Bermúdez, nós partimos para o México e Pablo Piacentini, para Itália, onde, como já foi referido, já estava “Chiquita” Constenla.

Em 1976, a revista foi relançada no México. Desde então, com altos e baixos e enfrentando diferentes percalços, resistiu até o ano de 2005. No México, ampliou a equipe de colaboradores, a tiragem e a circulação, lançando duas novas edições, a primeira em inglês, em 1977, fundamentalmente para o público dos Estados Unidos – mas também para chegar aos leitores da África, do Oriente Médio e da Ásia, através de assinaturas – e mais tarde, em 1978, a segunda, em português, com sede em Lisboa, para atender preferencialmente o público das jovens nações africanas de língua portuguesa. Esse foi o momento áureo da revista: circulava em três línguas e atingia um público de quatro continentes, América (de norte a sul), Europa, África e Ásia, seja através de distribuição comercial, em bancas e livrarias, seja através de assinaturas (a maior parte do público em língua inglesa).

O legado triste desse período foram os vários colaboradores assassinados em diferentes partes do mundo e aqueles que, na Argentina, passaram a engrossar a lista dos desaparecidos. O nosso colaborador Malcolm Caldwell, jornalista britânico, pesquisador do School of Oriental and African Studies da Universidade de Londres, marxista, autor de numerosa obra sobre as lutas de libertação da Ásia, onde morou por longos anos, foi assassinado em dezembro de 1978 em Phnom Penh, país que visitava com assiduidade desde 1975, quando fez parte do primeiro grupo de jornalistas ocidentais a visitar Camboja, chamada Kampuchea na altura, depois da toma do poder pelo Khmer Vermelho. Na época se disse que o assassinato ocorrera por ordem de Pol Pot, governante do país, pouco depois de ambos terem tido um encontro, em 1978.

O Contexto Internacional

Enquanto na década dos anos 70, a América do Sul mergulhava no período ditatorial mais duro, com a resistência armada e política subjugada, e a América Central vivia o auge da luta armada na Guatemala, Nicarágua e El Salvador, na África e na Ásia faziam-se sentir com força as consequências do chamado “processo de descolonização”, que começara no pós II Guerra e ainda fervilhava. Num cenário de Guerra Fria entre as duas superpotências, os países afro-asiáticos esforçavam-se por estruturar-se como uma força com

personalidade própria, independente dos dois blocos, mesmo quando muitos deles mantinham um relativo alto grau de dependência de uma ou da outra superpotência – no plano econômico ou político, tecnológico, militar, ou em todos eles ao mesmo tempo.

O ponto de partida desse movimento foi a Conferência de Bandung (na Indonésia), realizada entre 18 e 24 de abril de 1955, com a presença de 23 países asiáticos e seis africanos. Imbuídos do ideal de criar um espaço próprio – seria apropriado chamá-lo de uma comunidade imaginada? - no mundo bipolar da época, os povos representados em Bandung levantavam a bandeira da promoção da coexistência pacífica, rejeitando a participação em qualquer pacto militar. A partir da traumática experiência colonial, eles defendiam, também, a não intervenção e a não interferência nos assuntos internos dos demais países, consagrando os princípios de respeito à soberania e à integridade territorial de todas as nações, com a defesa dos direitos humanos como valor fundamental.

Bandung tinha um antecedente, a Conferência de Colombo, realizada um ano antes, em abril de 1954, com representantes de Indonésia, Birmânia (atual Myanmar), Índia, Paquistão e do país anfitrião, Ceilão, hoje Sri Lanka. Apesar de a Segunda Guerra Mundial ter terminado em 1945, a realidade de grande parte do mundo era de conflito, já que o cenário de pós guerra passou a ser dominado pelas tensões entre as superpotências e pela luta contra o colonialismo. A guerra da Indochina era um dos mais cruentos exemplos dessa angustiante realidade. Enquanto a citada Conferência de Colombo estava reunida, desenrolava-se, no Vietnã, a batalha de Dien Bien Phu, e em Genebra começavam as negociações de paz que conduziram ao armistício de julho desse ano entre a França e a Indochina, medida que viria a adotar como solução militar provisória a demarcação do Paralelo 17, dividindo o Vietnã em dois, o Vietnã do Norte e o Vietnã do Sul, com previsão de realização de eleições em 1956 para definir o destino do país. Na verdade, as propostas de Genebra não eram atingíveis e o conflito derivou na chamada “guerra do Vietnã”, cujo principal protagonista, do lado ocidental, já não foi a França mas os Estados Unidos.

A necessidade de se estabelecer uma frente comum para defender a autodeterminação e a paz – num momento em que, como já citado, além das diferentes batalhas em prol da independência vivia-se o desafio maior da possibilidade de uma guerra nuclear entre as superpotências - levou os participantes da Conferência de Colombo de 1954 a aprovar a proposta de convocar uma reunião ampla, afro-asiática, para o ano seguinte, na cidade indonésia de Bandung. O tom da Conferência de 1955 foi dado logo pelo chefe de Estado anfitrião, presidente Sukarno, da Indonésia, na sua fala durante a sessão de

abertura do evento.

Todos nós, estou certo, estamos unidos por coisas mais importantes do que aquelas que superficialmente nos dividem. Estamos unidos por uma repulsa comum ao colonialismo sob qualquer forma que ele se apresentar. Estamos unidos por uma repulsa comum ao racismo. E estamos unidos por uma determinação comum de preservar e estabilizar a paz no mundo... Falando em termos relativos, todos os que estamos reunidos aqui somos vizinhos. Praticamente todos estamos unidos pela experiência comum do colonialismo. Muitos de nós temos a mesma religião. Muitos de nós temos as mesmas raízes culturais. Muitos de nós, as assim chamadas nações subdesenvolvidas, temos problemas econômicos similares, de modo que cada um pode aproveitar a experiência do outro e ajudar. E, eu penso que devo dizer que todos partilhamos os ideais comuns de independência nacional e liberdade. (Institute of Pacific Relations 1955)

Apesar de Sukarno ter se empenhado em colocar a ênfase nos aspectos que uniam os participantes, naquele cenário dominado pelas divisões político-ideológicas da guerra fria não era tarefa fácil manter uma posição de independência em relação às superpotências. Havia, sem dúvida, entre os presentes um sentimento de rejeição ao colonialismo e, em particular, ao imperialismo. Mas se fosse colocada a questão de definir o que as diferentes delegações entendiam por imperialismo possivelmente teriam ficado em evidência nuances interpretativas, quando não explicações de tudo contraditórias. Por isso é interessante resgatar um dado significativo e pouco lembrado: a razão da escolha do dia 18 de abril para a abertura da Conferência. Coube também a Sukarno, na sua fala inicial, fornecer a explicação:

A luta contra o colonialismo tem sido longa; vocês sabem que hoje é o aniversário de uma data importante dessa história? Pois bem, em 18 de abril de 1775, Paul Revere⁵ deslocou-se à meia-noite através das áreas rurais de Nova Inglaterra para anunciar a aproximação das tropas britânicas e informar sobre o início da guerra de Independência Americana, a primeira das guerras anti-coloniais da história. (Institute of Pacific Relations 1955)

A referência aos Estados Unidos como o primeiro protagonista da

5 Paul Revere é lembrado como um dos protagonistas da guerra de independência dos Estados Unidos. Suas “*corridas noturnas*” são consideradas um símbolo de patriotismo. Essas corridas noturnas começaram em 18 de abril de 1775, quando Revere saiu denunciando a iminente chegada de tropas britânicas, na véspera de batalhas que deram início à guerra de independência. Ele fazia parte de uma rede de inteligência estabelecida em Boston para controlar os movimentos das forças britânicas. Seu gesto foi immortalizado no poema “Paul Revere's Ride”, de Henry Wadsworth Longfellow (1860)

luta contra o colonialismo não era aleatória. Fazia-se necessário deixar claro que a posição anti-imperialista dos presentes não os impedia de separar o povo dos Estados Unidos, que tinha escrito uma bela página da história da Humanidade, de um governo que, naquele momento, para muitos deles, representava uma ameaça às suas aspirações de liberdade e autodeterminação. E era, também, uma concessão a pressões de alguns governos, como os das Filipinas, Paquistão e Tailândia, convidados à Conferência, que em setembro de 1954 tinham assinado com os Estados Unidos, França e Grã-Bretanha o acordo que deu origem à Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO, na sigla inglesa).⁶

Por muitos motivos, a Conferência de Bandung é considerada um marco na história das relações internacionais do século 20, mas a posição relevante do evento, propositalmente realizado fora do âmbito geográfico ocidental, deve-se, sem dúvida, ao fato de ele ter consagrado a emergência do Movimento dos Países Não Alinhados e do Terceiro Mundo. Bandung é, sem dúvida, o ponto de partida desse movimento; entre os principais pontos de sua agenda constava a meta de estruturar uma força política do Terceiro Mundo, capaz de promover a cooperação política, econômica e cultural. Essa aliança era vista como estratégica para superar o trágico legado do período colonial que as independências não tinham conseguido deixar para trás, já que através de formas por vezes sutis, perdurava o neocolonialismo.

A convocatória e a própria idealização da Conferência coubera a dois dos mais importantes líderes das nações asiáticas que pouco antes tinham conquistado a independência, Ahmed Sukarno, da Indonésia, e Jawaharlal Nehru, da Índia, com apoio dos dirigentes de Paquistão, Birmânia e Sri Lanka (ex Ceilão), justamente os países que participaram da Conferência de Colombo, um ano antes, e aprovaram a proposta. Além da presença de outros líderes já citados, cabe destacar entre as proeminentes figuras presentes em Bandung a Ho Chi Minh, primeiro ministro do Vietnã, e o representante do Congresso dos EUA, o afro-americano Adam Clayton Powell, de Harlem. A participação de um congressista afro-americano era altamente significativa. Em 1954 tinha sido declarada ilegal pela Suprema Corte dos EUA a segregação escolar, mas a total revogação das chamadas *Leis de Jim Crow* – um conjunto de leis estabelecidas pelos estados sulistas, em vigor desde as últimas décadas do

6 A SEATO fazia parte da Doutrina Truman que visava assinar tratados de defesa coletiva com países aliados para criar uma espécie de “cinturão protetor” dos interesses norte-americanos diante da “ameaça comunista”. Fundada inicialmente em setembro de 1954, em Manila, a SEATO passou a ter existência formal em 19 de fevereiro de 1955, após reunião realizada em Bangkok, Tailândia, onde também passou a funcionar a sede da instituição. A SEATO foi dissolvida em 1977, depois que a maioria dos membros perderam interesse em continuar a participar do tratado.

século 19, que exigiam instalações separadas para brancos e negros nos locais públicos, incluindo o transporte - ainda estava longe de ser uma realidade para os afrodescendentes dos Estados Unidos. Esse conjunto de leis só viria a ser completamente revogado em 1964, após um longo e doloroso processo de lutas sociais.

Princípios para a Defesa da Paz

A Declaração Final de Bandung, obtida através de consenso, fazia um chamado às superpotências a suspender os testes nucleares e definia os chamados “Dez princípios em prol da paz”, que nortearam toda a atuação posterior dessas nações e foram incorporados pelo Movimento Não Alinhado. Eles estavam alicerçados nos “Cinco princípios da Coexistência Pacífica” definidos na declaração assinada em 1954 pela Índia e pela China, com a presença de Myanmar, para superar o seu contencioso, e colocavam a ênfase na defesa da soberania, na não agressão e não interferência em assuntos internos de outros países e na defesa da paz.

Eis os Dez Princípios de Bandung:

Quadro 1: Os Dez Princípios da Coexistência de Bandung

1. Respeito aos direitos humanos fundamentais, de acordo com os fins e princípios da Carta das Nações Unidas;
2. Respeito à soberania e à integridade territorial de todas as nações;
3. Reconhecimento da igualdade de todas as raças e a igualdade de todas as nações, grandes e pequenas;
4. Não-intervenção e não-ingerência nos assuntos internos dos outros países;
5. Respeito ao direito de cada nação de defender-se individual e coletivamente conforme a Carta das Nações Unidas;
6. Rejeição do recurso aos acordos de defesa coletiva destinados a servir os interesses particulares das Grandes Potências, sejam quais sejam elas;
7. Abstenção de atos ou de ameaças de agressão ou do emprego da força contra a integridade territorial ou a independência política de um país;
8. Solução de todos os conflitos por meios pacíficos, tais como a negociação ou a conciliação, a arbitragem, ou o recurso perante os tribunais, assim como outros meios pacíficos que possam adotar os países interessados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas;

Fonte: Guitard 1962.

Quadro 1: Os Dez Princípios da Coexistência de Bandung

9. Fomento dos interesses mútuos e da cooperação;
10. Respeito da justiça e das obrigações internacionais.

Fonte: Guitard 1962.

Esses *Dez Princípios* e o conteúdo geral do Comunicado Final não só esboçavam um plano de ação diplomática como deixavam clara a vontade dos países afro-asiáticos de fazer ouvir a sua voz pronunciando-se nitidamente em favor da negociação e da saída diplomática para os conflitos e na condenação *a priori* do uso da força pelas potências que sempre tiveram tradição intervencionista. O líder e poeta senegalês, Léopold Senghor, um dos impulsionadores da “negritude” e lutador pela independência do continente africano, definiu assim o evento: “Bandung foi a expressão, a escala do planeta, da tomada de consciência dos povos de cor da sua eminente dignidade. Era a morte do complexo de inferioridade”. (Guitard 1962)

Além do passo importante na direção de uma agenda própria, a principal conquista política da Conferência de Bandung foi o fato de apresentar uma nova forma de compreensão do momento histórico e da geopolítica, rejeitando a divisão de cunho ideológico entre Leste e Oeste e apresentando, como alternativa, o conceito da brecha Norte-Sul. Ou seja, a divisão do mundo que importava ressaltar era aquela que separava os países ricos e industrializados dos países pobres, subdesenvolvidos, exportadores de *commodities*.

Surge o Movimento Não Alinhado

Dois importantes líderes dos jovens Estados da Ásia e da África, Gamal Abdel Nasser, do Egito, e Jawaharlal Nehru, da Índia, inspirados na experiência de Bandung, decidiram dar sequência às determinações da conferência e iniciaram uma série de articulações e negociações. A eles se unira um terceiro líder, que apesar de pertencer ao continente europeu, estava identificado com todos os postulados levantados em Bandung: Josip Broz Tito, da Iugoslávia. Em 1956, reunidos em Brione (Suíça), Nasser, Nehru e Tito emitiram um pedido formal às superpotências para por fim à guerra fria e dar início à distensão e consolidaram os princípios que conduziram à formação de um movimento cujo ambicioso objetivo central era a adoção de uma posição de independência em relação aos dois blocos, capitalista e socialista.

Nos anos seguintes, mudanças significativas viriam a ocorrer, a partir

dos avanços no processo de libertação. Em 1960, dezessete países da Ásia e da África que tinham conquistado a independência foram admitidos como membros plenos da ONU durante a realização da XV Assembleia Geral da organização. Surgia uma nova correlação de forças no seio do mais importante organismo mundial, alterando qualitativamente o cenário, em favor dos países subdesenvolvidos. O seguinte passo foi a convocatória para a Conferência de Cúpula de chefes de Estado realizada na cidade de Belgrado (Iugoslávia), de 1 a 6 de setembro de 1961. Seis anos depois da Conferência de Bandung, essa reunião viria a lançar formalmente os alicerces do Movimento Não Alinhado, que nascia com uma representatividade ampla, já que novos países tinham conquistado a independência no período. Estiveram representados em Belgrado 28 países, dos quais 25 eram membros plenos e três tinham estatuto de observadores; entre os membros plenos só havia um país latino-americano, Cuba, cuja revolução triunfara dois anos antes. A autodeterminação dos povos, a rejeição aos pactos militares multilaterais, a condenação ao *apartheid*, a luta contra o imperialismo em todas suas manifestações, a não intervenção nos assuntos internos dos Estados, o fortalecimento da ONU, foram temas estratégicos na atuação do Movimento Não Alinhado desde a sua fundação em Belgrado.

Em maio de 1963, o avanço das lutas de libertação permitiu que 31 países do continente africano se unissem para fundar a Organização da Unidade Africana (OUA), que passou a brindar a forte apoio ao não alinhamento. A II Conferência de Cúpula dos Não Alinhados foi realizada no Cairo, de 5 a 10 de Outubro de 1964, num momento em que o movimento já contava com 47 membros plenos, dez observadores e 30 representantes de movimentos de libertação. A declaração final insistiu na necessidade de assegurar “*a paz e a colaboração internacionais*”, reiterando o apoio à luta contra o colonialismo, o racismo e o *apartheid*. Nos anos seguintes, o Movimento Não Alinhado foi submetido a duras provas. As tensões entre as superpotências expressavam-se, quase exclusivamente, em conflitos nos países da periferia, a maioria deles, membros do Movimento Não Alinhado. Isso tinha um motivo: se houvesse um confronto direto entre Estados Unidos e a União Soviética, o mundo ficaria à beira de uma conflagração nuclear. Daí o esforço para evitar esse cenário. Hoje é reconhecido o fato de que, ao contrário do que foi afirmado por muitos pesquisadores durante décadas, a Guerra Fria foi travada, prioritariamente, não em solo europeu, mas no Terceiro Mundo.

A guerra de Vietnã e as várias guerras árabe-israelenses são exemplos representativos desse cenário, assim como também podem ser contabilizadas entre as suas consequências a sangrenta derrocada de Sukarno, na Indonésia, pelo general Suharto, que custou a vida de quase um milhão de pessoas,

e o golpe de estado no Irã que colocou no poder, com apoio da CIA, o xá Muhammad Reza Pahlavi, depois da destituição do primeiro ministro nacionalista Muhammad Mossadegh, que ousara nacionalizar o petróleo. Na América Latina também foram derrocados numerosos governos progressistas – a nômima é ampla e inclui desde Jacobo Árbenz, na Guatemala, que enfrentou a United Fruit e foi derrocado em 1954, a João Goulart, no Brasil, em 1964, e Salvador Allende, em 1973 – com a justificativa da luta contra o comunismo.

Na reunião do Cairo em 1964, foram definidas recomendações econômicas, aconselhando os estados membros a procurar caminhos próprios para o desenvolvimento. Já se falava nos documentos da necessidade de uma mudança na economia mundial para se atingir o que começou a ser chamado de “uma nova e justa ordem econômica”.

As circunstâncias no Oriente Médio, com a Guerra dos Seis Dias, de 1967, e a crise na Indochina, entre outros motivos, fizeram com que entre a Conferência de Cúpula do Cairo e a seguinte se passassem seis anos. (As reuniões do Movimento de nível de chefes de Estado costumam ser realizadas, até hoje, de três em três anos). Nesse intervalo houve três reuniões, uma em outubro de 1966, em Nova Délhi, Índia, entre os presidentes da República Árabe Unida, Gamal Abdel Nasser, da Iugoslávia, Josip Broz Tito, e a primeira ministra da Índia, Indira Gandhi, chamada por isso de “Conferência Tripartite”. A outra foi realizada em Belgrado, de 8 a 12 de julho de 1969, com caráter consultivo. Participaram representantes dos governos dos Países Não Alinhados, na altura, 44 países membros e sete observadores. Nela não só foram reafirmados os princípios do não alinhamento como exigiu-se a retirada de todas as forças estrangeiras do Vietnã, formulou-se um apoio explícito “ao povo árabe da Palestina” e exigiu-se a “retirada de Israel de todos os territórios árabes ocupados depois da guerra de junho de 1967”. Também foi defendido o direito da República Popular China a ingressar na ONU. No plano econômico, houve uma referência clara à necessidade de se adotarem medidas “que possibilitem um maior acesso dos países desenvolvidos aos mercados e ao financiamento ao desenvolvimento”.

A Terceira Conferência de Cúpula dos Países Não Alinhados reuniu-se em Lusaka, Zâmbia, de 8 a 10 de setembro de 1970, com participação de 54 membros plenos. No fim do evento foi aprovada a “Declaração de Lusaka sobre Paz, Independência, Desenvolvimento, Cooperação e Democratização das Relações Internacionais”. Esse documento e também a “Declaração de Lusaka sobre Não Alinhamento e Progresso Econômico” mostravam que os temas econômicos tinham recebido um tratamento prioritário nos debates, fato que diferenciava esse encontro dos anteriores. A partir de Lusaka, os debates do Movimento Não Alinhado terão sempre dois focos: um político e outro

econômico. Na declaração que aborda os temas econômicos, se afirma que “a brecha entre os países pobres e os países desenvolvidos tem se aprofundado” e que “devem ser intensificados os esforços para concretizar urgentemente mudanças estruturais na economia mundial”. Amadurecidos por uma experiência de mais de uma década transcorrida desde Bandung, os chefes de Estado começavam a mostrar a sua compreensão da importância dos fatores econômicos para se atingir os objetivos traçados pelos Não Alinhados.

A IV Conferência de Cúpula do movimento, realizada entre 5 e 9 de setembro de 1973, em Argel, é considerada uma das mais importantes. Os motivos são vários, entre eles, o grande comparecimento: 75 países membros de pleno direito; da América Latina, a Argentina e o Peru participavam pela primeira vez e o Chile socialista liderado por Salvador Allende, que seria derrocado dois dias depois do término da Conferência, também esteve representado. Estavam presentes, ainda, oito países observadores, três convidados, Áustria, Finlândia e Suécia, e doze movimentos de libertação. Entre estes últimos cabe destacar a presença do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), do Partido Africano pela Libertação da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), da Organização Popular da África Sul Ocidental (SWAPO, da Namíbia) e da Organização pela Libertação da Palestina (OLP).

Mas, como já vimos, a Conferência de Argel também foi importante pelos temas tratados. A declaração final aponta para uma deterioração, desde 1970, da situação internacional, caracterizada por “tensões nas áreas periféricas, em função da deterioração das condições econômicas nos países subdesenvolvidos”. Aliás, nessa IV Conferência houve uma aproximação explícita entre as posições tradicionais do Não Alinhamento e as do campo socialista; Cuba teve um papel de destaque nas articulações que levaram o Movimento a adotar uma postura mais aberta em relação ao bloque socialista. De fato, Fidel Castro, no seu discurso, defendeu essa posição, recolhida no “Programa de Ação para a Cooperação Econômica”, um dos documentos aprovados em Argel. “Os Países Não Alinhados impulsionarão a cooperação científica e técnica com os países socialistas, em particular mediante a assinatura de convênios intergovernamentais, e através da criação, se necessário, de organismos mistos”, afirma esse programa de ação.

O documento aprovado na IV Conferência de Cúpula se debruça, principalmente, na análise do cenário internacional. Entre “as principais causas da desigualdade, que aumenta de forma permanente e aflige o mundo subdesenvolvido”, a declaração cita “vários métodos de dominação econômica e de exploração neocolonial”. E responsabiliza as velhas potências coloniais pela desigualdade, já que (elas) “continuam no controle dos recursos natu-

rais, apesar do sucesso alcançado no terreno da independência e da soberania política”. O documento também denuncia “as transnacionais e a sua função monopolista nos planos comercial, financeiro e industrial”. O cenário exige, afirmam os Não Alinhados, a elaboração de políticas que conduzam ao “estabelecimento de um novo tipo de relações econômicas internacionais”.

As definições adotadas em Argel, ratificadas e ampliadas em Colombo, capital de Sri Lanka, onde foi realizada, em 1976, a V Conferência dos Não Alinhados, mostram que nos anos setenta, no auge de sua atuação, o movimento passou a definir estratégias de luta no terreno da economia, com a bandeira da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) e no plano das comunicações, também com uma meta audaciosa: a implantação de uma Nova Ordem Informativa Internacional (NOII). Essas propostas eram fruto de estudos realizados em diferentes espaços e com variadas metodologias, que confirmavam um diagnóstico dramático: a superação do subdesenvolvimento não seria possível sem a implementação de mudanças profundas nas regras de jogo da economia internacional e nos fluxos informativos. Enquanto os preços das matérias-primas, principal fonte de divisas da maioria dos membros dos Não Alinhados, estiverem depreciados e os produtos manufaturados, pelo contrário, atingissem preços cada vez mais elevados, as desigualdades no desenvolvimento entre os países centrais e a periferia tenderiam a se aprofundar. Por outro lado, a concentração dos grandes meios de comunicação e as desigualdades sociais e tecnológicas entre o mundo desenvolvido e subdesenvolvido exigiam uma mudança no sistema informativo. Isto é, se se mantivesse o desequilíbrio em relação à produção e circulação de informação no mundo, com absoluta predominância do controle pelos países centrais, e se a informação continuasse a ser tratada como uma mercadoria, sem reconhecer o seu papel estratégico nas relações internacionais, permaneceriam, sob novas roupagens, as formas tradicionais de dominação colonial.

A proposta da Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (NOMIC) também chamada Nova Ordem Informativa Internacional (NOII), e aquela que é o seu complemento indispensável, a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), causaram grande impacto na agenda internacional. Parte desse impacto pode ser avaliado pelo fato de a Nova Ordem Informativa Internacional ter sido incorporada, em 1978, aos programas da UNESCO (sigla inglesa da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) e incluída na pauta da Assembleia Geral da ONU. (Matterlart 2001).

Esse primeiro passo da UNESCO foi complementado, posteriormente, com a designação de uma Comissão Internacional para Estudos dos Problemas da Comunicação, presidida pelo irlandês Sean MacBride, fundador da Anistia Internacional, prêmio Nobel e prêmio Lênin da Paz. Essa Comissão

estava formada por 16 integrantes, de todos os continentes, mas com uma expressiva maioria de representantes do Terceiro Mundo. Entre eles havia dois latino-americanos, o escritor colombiano Gabriel Garcia Márquez e o diplomata chileno Juan Somavia. O resultado do árduo trabalho da Comissão foi um documento intitulado “Um Mundo e Muitas Vozes”, mais conhecido como Relatório MacBride, publicado pela UNESCO em 1980.⁷ Por primeira vez uma agência da ONU reconhecia a existência de desequilíbrios nos fluxos informativos e elaborava um documento com propostas para a democratização no terreno da informação. De forma correta, o documento colocava o fato de a geração e a distribuição da informação que circula no mundo estar concentrada em quatro agências de notícias como a principal razão da existência de desequilíbrios na comunicação entre os países centrais e os países periféricos. Dessas agências, duas são europeias, a francesa France Presse (AFP) e a britânica Reuters (hoje Thompson-Reuters), e duas são norte-americanas, a Associated Press (AP) e a United Press International (UPI).

Demais está dizer que a ousadia de colocar as agências transnacionais de notícias, estreitamente vinculadas aos grandes capitais financeiros, como “vilãs” suscitou fortes ataques de parte da mídia dos países capitalistas ocidentais. Desses ataques se fizeram eco muitos dos mais importantes jornais comerciais dos países do Terceiro Mundo. O diagnóstico e as propostas apresentados pela Comissão MacBride foram acusados de tendenciosos e de “ameaças” à liberdade de imprensa e ao livre fluxo informativo. (Mattelart 2001).

O Relatório MacBride definiu onze princípios para a consolidação de uma Nova Ordem Informativa Internacional, a começar pelo fim dos desequilíbrios e desigualdades que caracterizam a situação vigente. Para se obter essa meta, a comissão de especialistas propunha a eliminação dos efeitos negativos de determinados monopólios, públicos ou privados, e da excessiva concentração de poder; definia também, a necessidade da remoção dos obstáculos internos e externos para o livre fluxo e a mais ampla e equilibrada disseminação das informações e ideias, e o respeito à pluralidade de fontes e canais de informação; defendia a liberdade de imprensa e de informação e a liberdade para os jornalistas e para todos os profissionais dos meios de comunicação, mas fazia uma ressalva: “a liberdade é inseparável da responsabilidade”. A comissão propunha, ainda, a preparação dos países em desenvolvimento para que pudessem melhorar a informação em suas próprias nações, “sobretudo no que diz respeito à aquisição de equipamentos próprios” e capacitação de pessoal, com recuperação da infraestrutura, “além de tornarem os meios de

7 Existe uma versão em português: UNESCO. Um mundo de muitas vozes (Relatório MacBride). Rio de Janeiro: FGV, 1983.

informação e de comunicação sintonizados com suas próprias aspirações e necessidades”. Exaltava a necessidade de um compromisso sincero dos países desenvolvidos para ajudar os demais a alcançar esses objetivos; o respeito à identidade cultural de cada povo e ao direito de cada nação para informar o público internacional sobre seus interesses, aspirações e respectivos valores sociais e culturais; e, finalmente, defendia o “respeito aos direitos de todos os povos para participar de intercâmbios de informação, baseando-se na igualdade, justiça, benefícios mútuos e respeito aos direitos da coletividade, assim como dos grupos étnicos e sociais, para que possam ter acesso às fontes de informação e participar ativamente dos fluxos de comunicação”.

Lembremos que no final dos anos 70 e início dos 80 os dois países que ditavam as regras do capitalismo mundial eram os Estados Unidos, governado por Ronald Reagan, e a Grã-Bretanha, sob a liderança de Margaret Thatcher, dois dirigentes ligados estreitamente à imposição do modelo neoliberal. Com a alegação de que a UNESCO estava “excessivamente politizada”, esses dois países decidiram sair da agência da ONU e, ao fazê-lo, deixaram de realizar os seus aportes, provocando uma queda de 30% do orçamento. Sem apoio de dois dos mais importantes financiadores, essa agência não conseguiu implementar as resoluções da Comissão presidida por Sean MacBride, e em função da penúria econômica, entrou em um longo período de ostracismo.

Passados mais de 30 anos do diagnóstico realizado pela Comissão de especialistas, muitas das suas formulações continuam vigentes. Muitos especialistas consideram que as modernas tecnologias da comunicação abrem a possibilidade de reavaliar e atualizar o documento elaborado pela Comissão MacBride. (Masmoudi 2005). A última reunião de Cúpula dos Países Não Alinhados, realizada em Teerã, em agosto de 2012, retomou o tema das comunicações e definiu o propósito de revigorar a agência de notícias do Movimento dos Países Não Alinhados⁸.

A correlação de forças naquele momento histórico não favorecia esse tipo de alternativa e, em grande medida, os objetivos dos Não Alinhados se viram frustrados ou foram sendo progressivamente abandonados, com a consequente perda de protagonismo e de peso político do Movimento no cenário internacional.

8 O Movimento Não Alinhado é atualmente a segunda maior organização internacional do mundo, depois das Nações Unidas. Com 120 membros plenos e 17 membros observadores, inclui a maior parte dos países e governos do mundo. Cerca de dois terços dos estados-membros da ONU são membros plenos do MNA. A União Africana, a Organização de Solidariedade do Povo Afro-Asiático, a Commonwealth de Nações, o Movimento Independentista Nacional Hostosiano, a Frente de Libertação Socialista Nacional Kanak, a Liga Árabe, a Organização de Cooperação Islâmica, o South Center, as Nações Unidas e o Conselho Mundial da Paz também são observadores.

Um Grão de Areia Faz Diferença no Deserto

Vimos já que o lançamento, em 1974, em Buenos Aires, da revista “Cadernos do Terceiro Mundo”, esteve inserido na multiplicidade de iniciativas que foram levadas adiante, em diferentes partes do mundo, para contribuir ao desafio lançado em Argel pelo Movimento Não Alinhado de democratizar os fluxos informativos. Mas, o que podia fazer diante do poder dos grandes conglomerados de mídia uma revista, lançada por jornalistas independentes, sem uma grande estrutura nem importantes capitais por trás? Pode parecer empreendimento quixotesco... e o era! Mas, o projeto estava aliçado na convicção do grupo fundador e de numerosos colaboradores que a ele somaram-se ao longo dos anos, de que um grão de areia faz diferença no deserto... A iniciativa podia e devia servir de exemplo para incentivar outras, múltiplas, que juntas, tronar-se-iam uma mudança significativa no panorama informativo.

Presente em Argel, onde fez a cobertura da IV Conferência dos Não Alinhados, o jornalista Neiva Moreira tinha voltado para América Latina convencido da importância de dar a conhecer à opinião pública latino-americana, tão alheia a esses temas, o debate suscitado no evento e todas as suas implicações. Em Argel, ele tinha estabelecido importantes contatos com os movimentos de libertação africanos, com lideranças dos países independentes da Ásia e da África, com jornalistas e comunicadores de todo o Terceiro Mundo, lá presentes, e com eles já comentara que regressaria com a “missão” de reunir um grupo de jornalistas latino-americanos que aceitassem o desafio de lançar uma publicação inteiramente dedicada à temática internacional, com foco no Terceiro Mundo. E foi isso o que ele propôs a vários colegas: a fundação de uma revista que tratasse dos temas discutidos desde Bandung e que informasse sobre os principais eventos do terceiro Mundo a partir dos próprios protagonistas. Teve a sorte de encontrar em Pablo Piacentini um colega que já tinha, inclusive, dado um passo nesse sentido, ao fundar a agência InterPress Service, e com uma colega como Julia Constenla, que a partir de sua Editora já trabalhava com metas muito afinadas a essa, com Eduardo Galeano e Mário Benedetti. O resultado foi essa publicação, pioneira no nosso continente, que circulou de 1974 a 2006, com edições em espanhol, português e inglês.

A história da revista **Cadernos do Terceiro Mundo** mostra o quanto ela esteve intimamente ligada ao debate suscitado pelo Movimento Não Alinhado em torno do tema dos fluxos informativos. A grande rede que ela conseguiu reunir, de jornalistas, comunicadores, pensadores, militantes, líderes políticos, sindicais, educadores, estudantes, diplomatas, permitiu que ela se mantivesse, na contracorrente, durante mais de três décadas. Os desafios foram

muitos e por vezes parecia impossível superá-los, como demonstra o fato de ela ter sido fundada e refundada em várias partes do mundo. Mas, através de suas páginas formaram-se muitas gerações, principalmente de latino-americanos, mas também de africanos, fundamentalmente dos países de língua portuguesa, e até mesmo europeus e estadunidenses, cujas universidades foram assíduas compradoras e assinantes da publicação.

Por ter estado presente em locais tão distantes entre si, com a mesma mensagem editorial, ela transformou-se num verdadeiro instrumento da comunicação Sul-Sul, em um momento em que não existiam as tecnologias que hoje encurtam as distâncias no espaço e no tempo.

As dificuldades se traduziam tanto na hora de produzir as reportagens exclusivas, que foram a marca registrada da publicação, quanto na hora de distribuí-la, para colocá-la ao alcance dos leitores. Mesmo assim, as páginas de Cadernos do Terceiro Mundo retrataram a guerra de libertação de Angola, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e colocaram em destaque as entrevistas de seus líderes. Mostraram as consequências da longa guerra de Vietnã, que se irradiou para toda a Indochina; retrataram a luta do povo palestino para conquistar o seu Estado e com ele, reconquistar a sua dignidade; matérias especiais foram dedicadas à luta do povo saharai, à luta contra o *apartheid*, na África do Sul, à luta de libertação na Namíbia, no Zimbábue, à resistência à ditadura de Mobutu, ao tema do petróleo; os repórteres e enviados especiais cobriram a guerra do Líbano, a guerra do Golfo, todas as reuniões de cúpula do Movimento Não Alinhado; foi exaustiva a cobertura da resistência dos povos da América do Sul contra as ditaduras, da luta dos nicaraguenses contra Somoza, da Revolução Cubana. As mais variadas questões foram analisadas por especialistas, entre elas o tema da dívida externa, por exemplo, da reforma agrária, muitas delas levantadas de forma pioneira pela equipe editorial, como aconteceu com a agenda ambiental, o tema dos transgênicos, a luta pelo respeito à pluralidade sexual, o tema do direito das comunidades indígenas às suas terras e em favor da preservação cultural de todos os povos aborígenes, etc.

Além disso, a publicação foi uma espécie de escola informal de comunicação, pois na sede do Brasil recebeu estagiários de vários países do Terceiro Mundo, principalmente dos países lusófonos, que passavam no Rio de Janeiro algumas semanas – ou até alguns meses - aprimorando os seus conhecimentos e a prática de um jornalismo investigativo, sempre apoiado em pesquisas e em bibliografia adequada. Os membros da equipe editorial também eram permanentemente convidados para palestras, seminários, cursos de reciclagem de jornalistas em vários países.

A Fase Final

O neoliberalismo que tomou conta dos nossos países no final do século 20, transformando a economia e as relações políticas a um elevado custo social, afetou profundamente o mercado editorial latino-americano e Cadernos do Terceiro Mundo não foi exceção. A crise que acabou por forçar o seu fechamento instalou-se no fim dos anos 90 e em 2006 a revista foi forçada a deixar de circular por absoluta inviabilidade financeira. Nos anos anteriores tinha havido um grande aumento nos custos de produção e os esforços por manter a publicação circulando foram traduzindo-se em dívidas crescentes.

O fôlego para continuar por algum tempo veio da muito fiel legião de assinantes – muitos dos quais até hoje referem-se com carinho à importância que “Cadernos do Terceiro Mundo” teve na sua formação – e a convênios assinados com as secretarias de Educação dos Estados do Rio de Janeiro, de Pernambuco e do Rio Grande do Sul. Essas assinaturas eram destinadas às escolas públicas e às bibliotecas estaduais e municipais. A revista foi sempre muito apreciada pelos professores para o trabalho em sala de aula. Essas assinaturas constituíram um considerável apoio financeiro, pois cada professor era também um divulgador, e isto gerou um movimento interessante, que engrossou o número de novos assinantes, como foi o caso de muitos pais que acompanhavam o trabalho dos filhos, com a revista, nas escolas públicas.

Com altos e baixos, perdendo a periodicidade, cortando despesas, foi possível continuar por um tempo. Mas, sob os aires neoliberais, a revista era vista por muitos como um “dinossauro”, ancorado em bandeiras ultrapassadas, como ultrapassado estaria o próprio Terceiro Mundo. A defesa do papel do Estado, por exemplo, era totalmente incompatível com as novas posições políticas e com os postulados econômicos dos que teriam tido o poder de mudar a nossa situação. A cada nova edição, como bola de neve, as dívidas aumentavam; a situação foi ficando insustentável.

Para resistir mesmo diante dos desafios do momento teria sido necessário contar com publicidade, algo que nunca foi fácil para uma publicação como Cadernos do Terceiro Mundo. Somente a receita das assinaturas, apesar de muito numerosas, não permitia equilibrar as finanças. Porém, nessa altura, ninguém se dispôs a ajudar com publicidade, nem as empresas oficiais, nem as empresas privadas, nem o governo. Resulta no mínimo curioso que uma experiência editorial que tinha resistido durante todo o ciclo das ditaduras latino-americanas, chegasse ao fim no momento em que o Brasil, país no qual tinha a sua sede desde o ano de 1980, estava sendo governado por um partido de plataforma progressista, o PT, e cujo Presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, homem de origem humilde, tinha forjado a sua liderança ao calor

das lutas sindicais. Um tema para refletir, sem dúvida!

Atualmente, a crescente concentração da mídia em grandes conglomerados vinculados ao mundo das finanças, a nível nacional e internacional, torna-se um desafio tão ou mais importante do que nas décadas em que o Movimento dos Países Não Alinhados levantou a bandeira da Nova Ordem Informativa Internacional. Os povos da América do Sul, que no começo do século 21, através das urnas, mostraram a sua vontade de promover uma renovação na vida política e social, hoje constataam as enormes dificuldades de aprofundar esse processo sem contar com meios de comunicação democráticos e plurais, comprometidos com os processos de mudança.

REFERÊNCIAS

- Amorim, Celso. 2013. *Breves Narrativas Diplomáticas*. São Paulo: Benvirá.
- Castells, M. 2004. "Internet, Sociedade e Rede." In *Por uma Outra Comunicação*, organizado por Dênis de Moraes. Rio de Janeiro: Record.
- Guimarães, Samuel Pinheiro. 2002. *Quinhentos anos de Periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Guitard, Odette. 1962. *Bandung y el despertar de los pueblos coloniales*. Buenos Aires: EDUDEBA.
- Hobsbawm, Eric. 1995. *A era dos Extremos. O Breve Século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Institute of Pacific Relations. 1955. *Selected Documents of the Bandung Conference*. New York.
- Lee, Cristopher J. 2011. *Making a World After Empire. The Bandung Movement and its Political Alternatives*. Athens: Ohio University Press.
- Martínez Carreras, J.U. 1987. *Historia de la descolonización 1919-1986. Las independencias de Asia y África*. Madrid: Editoriales Istmo.
- Masmoudi, Mustapha. 2005. "Rehabilitación de la Comisión MacBride: 25 años después." *XXV Aniversario del Informe MacBride: Comunicación internacional y políticas de Comunicación. Cuadernos del CAC 21*. http://www.portalcomunicacion.com/informe_macbride/esp/articles_det.asp?id_content=1&id_article=3
- Mattelart, Armand. 2001. *Comunicação-Mundo. História das ideias e das estratégias*. Petrópolis: Vozes.
- _____. 2005. "Una nueva lectura del Informe MacBride." *XXV Aniversario del Informe MacBride: Comunicación Internacional y Políticas de Co-*

- municación. Cuadernos del CAC* 21. http://www.portalcomunicacion.com/informe_macbride/esp/articles_m_det.asp?id_content=27&id_article=15
- _____. 2006. “Mundialização, Cultura e Diversidade.” *Revista Famecos* 31.
- Melo, José Marques. 2005. “A participação latino-americana nas teses sobre a democratização da comunicação: revisitando MacBride e a NOMIC.” *Eptic* VII (6).
- _____. 2008. “MacBride, a NOMIC e a Participação Latino-Americana na Concepção de Teses sobre a Democratização da Comunicação.” *Logos* 28: *Globalização e Comunicação Internacional*.
- Mesa, Roberto. 1993. “La Conferencia de Bandung.” *Cuadernos del Mundo Actual* 26.
- Poerner, Arthur José. 1985. “A ONU Chega à Idade da Razão.” *Cadernos do Terceiro Mundo* 8 (83).
- Remo, Roberto. 1984. “Acender uma Vela.” *Cadernos do Terceiro Mundo* 7 (70).
- See, Seng Tang. 2008. *Bandung Revisited: The Legacy of the 1955 Asia-african Conference for International Order*. Acharya.
- UNESCO. 1983. *Um Mundo de Muitas Vozes (Relatório MacBride)*. Rio de Janeiro: FGV.

RESUMO

O artigo retrata a história da revista Cadernos do Terceiro Mundo desde sua ascensão até o momento de encerramento, analisando o período histórico, o movimento dos Não Alinhados e sua proposta de Nova Ordem Econômica Internacional e de Nova Ordem Informativa Internacional, bem como as condições políticas que causaram a extinção da revista.

PALAVRAS-CHAVE

Mídia; Diálogo Sul-Sul; Movimento Não Alinhado; Comunicação.

Recebido em 10 de novembro de 2015.

Aprovado em 03 de fevereiro de 2016.

MULTILATERALISMO E A ONU NA POLÍTICA EXTERNA DA ÁFRICA DO SUL

Chris Landsberg¹

Introdução

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi estabelecida em Dumbarton Oaks, San Francisco, setenta anos atrás com a promessa de trazer paz para o mundo e de salvar “sucessivas gerações do flagelo da guerra”. Depois de tantos anos, a ONU ainda reflete a ordem mundial de 1945, permanecendo distante das realidades globais do século XXI. A África do Sul, um país que fora objeto de medidas de ostracismo pelo organismo mundial por quase meio século devido a suas políticas de Apartheid, tornou-se uma grande defensora da reforma da ONU (Geldenhuis 1984). De fato, assim que Jan Smuts tornou-se um apoiador do preâmbulo da Carta da ONU, encontrou-se em uma complicada situação por causa das políticas racistas promulgadas e defendidas por si e seu governo (Geldenhuis 1984). Em uma reviravolta extraordinária dos eventos históricos, a África do Sul pós-Apartheid fez do multilateralismo um princípio central de sua política externa, avançando esta estratégia sob as bandeiras da “transformação da governança global” durante os anos Mbeki e “ativa participação no sistema global de governança” durante o período Zuma. Como um país localizado no Sul, os novos governos da África do Sul fizeram ousados esforços para garantir que sua voz fosse ouvida, e que, da mesma forma, sua atuação fosse sentida.

Na Defesa do Multilateralismo

A África do Sul se tornou uma proponente do multilateralismo e da

¹ Cátedra de Pesquisa Nacional da África do Sul: Diplomacia Africana e Política Externa; Associado: Escola de Diplomacia, University of Johannesburg. Email: clandsberg@uj.ac.za

diplomacia multilateral. Isto é importante dado que o multilateralismo apresenta uma plataforma e espaço para que países em desenvolvimento tenham voz e representação. Kishan Rana descreveu a diplomacia multilateral como “diplomacia através de conferências com a participação de três ou mais Estados” (Rana 2004, 20). É frequentemente, mas nem sempre, limitada a questões temáticas, por exemplo degradação ambiental e aquecimento global, controle de armas ou regimes internacionais (Rana 2004). De acordo com Vladimir Petrovsky, “a diplomacia multilateral é muitas vezes considerada um tipo de superestrutura sobre a diplomacia bilateral. Eu acho”. Ele segue afirmando: “há dois lados da mesma moeda e nenhum exclui o outro... Negociações multilaterais, apesar de consumirem muito tempo, são uma salvaguarda muito eficaz contra tensões hegemônicas e similares” (Petrovski 1998). Na era pós-Guerra Fria, o multilateralismo é caracterizado por agendas mais complexas de conferências e negociações com maior número de tópicos, e o crescente envolvimento de especialistas, grupos de cidadãos e ONGs. A diplomacia multilateral está tentando se adaptar ao complexo ambiente e condições do pós-Guerra Fria, mas as mudanças estão acontecendo em um ritmo muito lento (Petrovski 1998). Há, de fato, uma necessidade de rever as regras e procedimentos do multilateralismo de modo a torná-lo mais eficaz.

Todos os governos pós-Apartheid têm apoiado a diplomacia multilateral como uma estratégia e um *modus operandi* por trás dos esforços diplomáticos. Carlsnaes e Nel nos lembram que “uma dimensão central do papel normativo da África do Sul tem sido a sua promoção de um multilateralismo baseado em regras como a forma institucional apropriada para a condução de assuntos internacionais ao que Mandela chamou ‘um mundo interdependente’” (2006, 21). Os autores vão além ao argumentar que “o compromisso com o multilateralismo serviu à África do Sul e a seus aliados para desenvolver e revitalizar de maneira combinada conversações sobre o comércio mundial, desenvolver iniciativas conjuntas para a reforma das instituições financeiras globais, promover controles de armamentos globais e medidas humanitárias, e fortalecer instituições emergentes de direito penal internacional, tais como o Tribunal Penal Internacional” (Carlsnaes e Nel 2006). Pretória acreditava que sua transição pacífica e sua credibilidade internacional lhe garantia “capacidade de agregar votos e influenciar em fóruns multilaterais” (Department of Foreign Affairs 1996, 16). Ela estava comprometida com uma política de “diplomacia multilateral” e alegava que suas “políticas e práticas, e sua abordagem baseada em princípios coerentes, concediam a ela especial autoridade moral para defender a necessidade de democratização, boa governança e maior efetividade das instituições internacionais, regionais e sub-regionais” (Department of Foreign Affairs 2005, 20). Nesse contexto, o governo tem

ênfatisado continuamente “(...) seu compromisso com o multilateralismo, e neste contexto, o papel preeminente da ONU nos assuntos globais” (Department of Foreign Affairs 2005, 20).

O multilateralismo não era apenas um fim em si mesmo para a África do Sul; era um meio para um fim. Ele era visto como um importante instrumento internacional para ajudar a resolver problemas globais. Em 2005, o governo Mbeki foi categórico: “a África do Sul, na condução das suas relações internacionais, age de uma forma que respeite o direito internacional e promove o multilateralismo como meio de buscar o consenso nos assuntos do mundo” (Department of Foreign Affairs 2005, 5). Quando a África do Sul se juntou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) pela primeira vez em 2007, o então ministro dos Negócios Estrangeiros, Dr. Nkosazana Dlamini-Zuma, opinou: “fazemos isso conscientes e convencidos de que o sistema multilateral de governança global permanece como a única esperança para os desafios que a humanidade enfrenta hoje”². Pelo menos em termos de política declarada, o governo liderado por Jacob Zuma continuou com a posição dos dois governos antecessores. Em fevereiro de 2012, o Ministro das Relações Internacionais e Cooperação, Maite Nkoana-Mashabane, afirmou que “a África do Sul está empenhada em... reformar as instituições multilaterais que compõem o sistema de governança global” (DIRCO 2012). No centro das estratégias multilaterais da República estão esforços para avançar os interesses da África e dos países em desenvolvimento. Fóruns multilaterais foram considerados plataformas onde a África do Sul poderia reforçar a voz e a participação dos africanos e de países do Sul.

Com o multilateralismo no centro de sua diplomacia desde 1994, a África do Sul há muito tem defendido a ideia de que a ONU e a Carta da ONU deveriam ser colocadas no centro da governança global, enquanto persegue a estratégia de uma ordem econômica e política transparente e baseada em regras. O governo de Thabo Mbeki (1999-2008) persistentemente apostava na “importância do multilateralismo e na necessidade urgente de revitalizar e reformar a ONU” (Department of Foreign Affairs 2005, 16).

Em março de 2012, no seu Documento de Discussão da Política de Relações Internacionais, o Congresso Nacional Africano (CNA), partido do governo, afirmou que “continuará a trabalhar com outras forças progressistas globalmente para promover transformações internacionais em direção ao multilateralismo e contra o crescente unilateralismo”³. Era do ponto de vista

2 Citado em DIRCO, IGD e SAIIA. *South Africa in the UN Security Council 2011-2012: A Report on the Government-Civil Society Strategy Dialogue*. Pretoria, novembro de 2010.

3 Congresso Nacional Africano (CNA), Relações Internacionais, Documento de Discussão Política, Joanesburgo, março de 2012.

do governo de Zuma que as potências ocidentais, nominalmente os EUA, a Grã-Bretanha e a França, tendiam a usar a ONU, incluindo o Conselho de Segurança, como instrumentos para servir a seus interesses (Landsberg 2010, 242).

Apresentando o Quadro ONU-África do Sul

A estratégia preferida de multilateralismo da África do Sul era trabalhar através da ONU e fóruns como o G77 + China, o Movimento dos Não Alinhados (MNA), o Grupo da África no seio da ONU, e outros Estados que partilham da mesma posição, com o objetivo de defender a santidade da Carta das Nações Unidas e a observância de suas regras, especialmente no trato de conflitos. Ela tem implementado as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em relação a várias questões, incluindo operações de apoio à paz e de combate ao terrorismo.

Desde que sediou a Conferência Mundial Contra o Racismo em 2001, o país centrou-se no estabelecimento e operacionalização do Conselho de Direitos Humanos da ONU como uma agência com recursos e autoridade para fazer avançar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, promovendo os direitos das mulheres ao fazer campanha na ONU por ações tangíveis em relação à Declaração e Programa de Ação de Pequim.

Duas outras estratégias para a ONU foram, em primeiro lugar, elevar a importância de questões de desenvolvimento e pobreza e afastar-se da ênfase em “paz e segurança” como definido pelo ocidente; e, em segundo lugar, desafiar o domínio do ocidente nas Relações Internacionais e abordar as desigualdades na economia política global. Nesse sentido, a estratégia sul-africana foi impulsionada por uma busca tanto por justiça e representação quanto por voz para o Sul em desenvolvimento. Dar uma voz maior aos países do Sul em desenvolvimento tem sido, de fato, uma grande *raison d'être* que sustentam esses movimentos multilaterais.

O governo Mbeki colocou a ONU e sua reforma no centro de sua diplomacia. Um documento de política externa de 2005 afirmou que “é claro que apenas através de uma ONU reformada as ameaças e os desafios do século XXI poderão ser coletivamente enfrentados. Para a África do Sul”, o documento continuava, “o multilateralismo não é uma opção, mas a única forma de trazer desenvolvimento e, assim, a paz duradoura” (Department of Foreign Affairs 2005, 7). Tal governo tinha a visão crítica de que “a abordagem unilateral para os problemas globais levou à erosão do multilateralismo das Nações Unidas e ao enfraquecimento dos tratados internacionais e do

direito internacional” (Department of Foreign Affairs 2005, 7).

A África do Sul também se considerava como uma representante e “porta-voz” da África dentro da ONU e de outros órgãos multilaterais. Em 2002 e 2003, por exemplo, a África do Sul fez, com sucesso, campanha para que a Assembleia Geral da ONU endossasse a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (da sigla em inglês, NEPAD) para que fosse adotado “como o quadro político ao redor do qual a comunidade internacional – incluindo o sistema ONU – deveria concentrar seus esforços para o desenvolvimento africano”, e estabeleceu modalidades de apoio da ONU ao NEPAD⁴.

Em um discurso na Universidade de Limpopo, em 12 de março de 2012, o Vice-Ministro de Relações Internacionais e Cooperação, Ebrahim Ebrahim, fez uma ligação entre a reforma da ONU e os interesses da África. O Vice-Ministro lembrou que “o Conselho de Segurança dedica a maior parte de seu tempo e energia incidindo sobre questões de paz e segurança no continente africano. Mais de 70% das deliberações do Conselho de Segurança estão centradas em torno de situações de conflito na África” (Ebrahim 2012). Como um “Estado âncora” na África, a África do Sul via-se como uma porta-voz africana, sentindo-se obrigada a clamar pela representatividade africana nos órgãos da ONU, inclusive no Conselho de Segurança.

Democratizando a ONU

A África do Sul tem sido ativa nos assuntos da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), a qual considera uma plataforma ideal para ajudar a moldar uma agenda progressista e sensível às necessidades dos países pobres e marginalizados, e tem devidamente a defendido como apropriada para um engajamento político e econômico mais amplo.

O governo Mandela aspirava se tornar um cidadão global responsável ao promover a não-proliferação de armas nucleares e o controle de armamentos, desde que o exemplar papel em erradicar as armas de destruição em massa caracteriza sua política externa (Landsberg 2010). A república pós-Apartheid rapidamente aderiu à Convenção sobre Armas Nocivas de 1995, entrou para o Grupo de Fornecedores Nucleares, e forneceu informação de seu próprio comércio de armamentos para o Registro de Armas Convencionais das Nações Unidas. Também fez contribuições substanciais para a Revisão e Extensão da Conferência do Tratado de Não-Proliferação (TNP) em 1995, uma vez que ajudou a moldar o meio termo para uma “Coalizão de uma Nova Agenda” entre os blocos nuclear e não nuclear. Seu papel permitiu a prorrogação indefinida

4 Nações Unidas, A/Res/57/2; A/Res/57/7; e A/Res/57/300; citadas em Landsberg 2009

do tratado sem votação, e ajudou a facilitar um amplo consenso ao lembrar ambos os blocos de suas obrigações. O seu papel na conferência ajudou a estabelecer-se como um ator honesto neste complexo terreno (Landsberg e Masiza 1996).

A participação da África do Sul na conferência de extensão nuclear de 1995 tem sido aclamada como um dos seus mais importantes avanços na política externa e na diplomacia. Depois de 1999, o governo Thabo Mbeki continuou com esse importante tema na diplomacia. A África do Sul, por conseguinte, recusou-se a adotar uma perspectiva limitada em relação a não-proliferação nuclear, e desafiou a ideia de que apenas os chamados Estados nucleares teriam o direito de desenvolver programas nucleares. Estados sem armas nucleares, segundo sua política, também deveriam ter o direito de desenvolver programas nucleares civis. Como membro do Conselho de Governadores da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), a África do Sul ativamente tentou moldar as discussões referentes às questões nucleares. No que diz respeito à controvérsia de longa data envolvendo o programa nuclear iraniano, por exemplo, a posição da África do Sul era de que uma abordagem confrontacionista precisava ser evitada a todo custo, e que uma solução inclusiva e abrangente deveria ser buscada. Esse comprometimento com a não confrontação e não violência, e a resolução pacífica de disputas, tem sido um princípio fundamental da política externa pós-Apartheid. Pretoria-Tshwane era a favor de uma postura equilibrada em favor tanto dos direitos dos membros do Tratado de Não Proliferação (TNP) em relação à tecnologia nuclear para fins pacíficos, quanto da necessidade internacional de se construir confiança e promover o uso pacífico da energia nuclear. Em vez de adotar uma atitude linha dura frente ao Irã ou qualquer outro ator, a política apresentava uma postura pró-negociações, encorajando-os a desistir de programas de armas nucleares, enquanto apoiava suas posições a favor de programas nucleares pacíficos.

Ao priorizar a importância do multilateralismo e a necessidade urgente de revitalizar e reformar a ONU, Pretoria-Tshwane estava em uma posição de “consistentemente [clamar] por uma representação mais equitativa da África e outras regiões em desenvolvimento e pela adoção de regras e procedimentos mais justos e transparentes” (Department of Foreign Affairs 2005, 16). A ideia da África do Sul como porta-voz dos subdesenvolvidos e prejudicados emerge novamente.

Apoio pela Arquitetura de Direitos Humanos da ONU

A África do Sul tem contribuído para o estabelecimento e operacio-

nalização do Conselho de Direitos Humanos da ONU, com o desafio de que as instituições da ONU encarregadas de avançar a Declaração Universal dos Direitos Humanos estavam sangrando sob a pressão da agenda de securitização da ONU e dos Direitos Humanos por parte dos Estados mais poderosos, como os EUA (Scanlon 2006). A África do Sul se juntou às campanhas do G77 + China para a substituição da Comissão de Direitos Humanos por um órgão efetivo, imparcial e dotado de recursos que fosse ser um subsidiário integral da Assembleia Geral da ONU. Isso levou à criação do Conselho de Direitos Humanos pela Resolução 60/251 da Assembleia Geral. Durante a Conferência do Milênio +5, a África do Sul, juntamente com outros países como Botswana e Ilhas Maurício, encorajou os membros da ONU a apoiar a adoção do “conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P)” (Mwanasali 2006). Precedendo a isso, já no ano de 2000, a África do Sul foi fundamental para incentivar a União Africana (UA) a adotar seu próprio regime de responsabilidade de proteger, chamado “da não-interferência à não-indiferença”. (Landsberg 2010b, 438). Sob a bandeira desta nova doutrina, o continente permitiria a interferência e a intervenção nos assuntos de Estados africanos, de modo a erradicar as violações flagrantes de Direitos Humanos, genocídios, instabilidades dentro de países que poderiam ameaçar a estabilidade regional mais ampla da África, e mudanças inconstitucionais de governo (Akokpari e Zimble 2008; Mwanasali 2006). Embora apoiando o R2P, a África do Sul mostrou-se farta de tal princípio ser usado e abusado por potências ocidentais para fins egoístas de política externa, e como uma ferramenta para acertar as contas com os governos com os quais tinham diferenças. Foi esse tipo de ceticismo que levou às discussões sobre a visita da África do Sul ao Presidente sudanês al-Bashir e fez com que o CNA implorasse ao governo que considerasse se retirar do Tribunal Penal Internacional (Masters e Landsberg 2015).

Relacionado ao debate sobre o R2P, o Conselho de Direitos Humanos é responsável pela observância e pelo respeito aos Direitos Humanos mundialmente, e é visto pela África do Sul como o responsável primário para tratar de violações globais de Direitos Humanos, e não o CSNU – uma visão que baseou sua decisão em relação aos tópicos de Mianmar (Landsberg 2010b). Em segundo lugar, a sua escolha foi reforçada pela decisão dos países da ASEAN de que Mianmar não constituía uma ameaça para sua região e destacou que tomariam as sugestões de organismos sub-regionais sobre questões que afetam seus Estados-membros. A África do Sul não cederia para uma posição baseada em valores em relação às questões apresentadas ao CSNU e veementemente resistiu às tentativas das grandes potências no Conselho para colocar na agenda assuntos que pertenciam aos outros órgãos da ONU. De fato, a África do Sul buscou desautorizar o uso de agendas alheias como instrumentos para

aprofundar suas ambições próprias de política externa. Mas essa postura forte veio com um preço, uma vez que criou a percepção de que a África do Sul estava apenas pregando verbalmente seu comprometimento em defender os Direitos Humanos. Seu comportamento de votações causou grande consternação, com muitos críticos vendo o país como inconsistente com os exemplares princípios de sua Constituição e de sua política externa.

Buscando a Reforma do Conselho de Segurança da ONU

O compromisso com a democratização das instituições de governança global, principalmente a ONU, encontrou forte apoio de um Sul global emergente na ONU e do antigo Secretário Geral, Koffi Annan. Este último trabalhou para criar um consenso sobre a reforma do Conselho de Segurança durante o seu mandato, e cujo relatório de 2005 sublinhou a necessidade da ONU promover a representatividade nos níveis de tomada de decisão e uma distribuição equitativa do poder dentro do sistema das Nações Unidas de maneira geral. O país - que uma vez foi receptor de sanções e outras medidas punitivas por parte da ONU e de ampla comunidade internacional por sustentar um regime de dominação de minoria branca, o Apartheid, por conta do que foi chamado um “crime contra a humanidade” e uma “ameaça à paz e segurança internacional” - é agora um grande entusiasta da transformação desse organismo mundial. A África do Sul apoiou a posição de Annan e um documento estratégico de política externa de 2005 ressaltou que “a África do Sul ativamente participa em debates sobre a reforma da ONU, particularmente a reforma do CSNU, a fim de tornar a ONU mais eficaz para lidar com novos desafios, bem como para torná-la mais transparente, democrática e sensível às necessidades da África e do Sul” (Department of Foreign Affairs 2005, 21). Aqui, novamente, verifica-se que a África do Sul não só se vê como uma defensora do multilateralismo, mas também das necessidades e dos interesses da África.

Os registros demonstram que a África do Sul contribuiu imensamente para a evolução desse debate, contribuindo assim para desenvolver uma posição comum já em 2007, após três anos de zelosa consulta com Estados africanos. A Declaração de Harare daquele ano informou a posição posterior sobre a representação africana no Conselho de Segurança, o chamado Consenso de Ezulwini, que invocou à África a insistir em dois assentos permanentes com poder de veto e cinco assentos não permanentes (Landsberg 2005). Esta posição, entretanto, não conseguiu angariar apoio durante a Cúpula da ONU em setembro de 2005 e causou um impasse no processo de reforma. O fracasso da África do Sul para mover a África de sua posição “tudo ou nada” para

uma de construção de coalizões globais será marcado como uma grande falha estratégica em sua busca pela democratização das instituições de governança global. O ex-presidente sul-africano, Thabo Mbeki, afirmou que “a ONU, em que o Conselho de Segurança é dominado por cinco membros permanentes, precisa ser reformada” (BBC News 2004). Em 2014 e 2015, o Presidente Zuma aproveitou a ocasião de seu discurso para a Assembleia Geral da ONU para abertamente solicitar a apreciação da reforma do Conselho de Segurança da ONU.

Em fevereiro de 2010, a Cúpula da UA realizada em Adis Abeba endossou a candidatura da África do Sul para um assento não permanente no CSNU para o período de 2011-2012. A Ministra de Relações Internacionais e Cooperação prometeu que a África do Sul “seria guiada por seu compromisso com o fortalecimento do sistema multilateral e seu apoio a uma abordagem multilateral às questões de paz e segurança internacional” (The Diplomat 2010). Ela ainda observou que o país iria “promover a Agenda Africana e [...] contribuir para alcançar a paz e a estabilidade no continente e em todas as regiões do mundo” (The Diplomat 2010). Em fevereiro de 2012, a Ministra reiterou que

A África do Sul tem estado ativamente envolvida e apoiando todos os aspectos do processo de reforma. [...] No entanto, mais do que nunca, o mundo está precisando de uma reforma global do CSNU que envolva um Conselho expandido tanto na categoria de membros permanentes quanto de não permanentes, e com métodos de trabalho melhorados. (DIRCO 2012)

Em concordância com o Consenso de Ezulwini, a África do Sul procurou desempenhar o papel de “voz” para aqueles sem poder de fala quando a Ministra afirmou que, “em consonância com o princípio da representação equitativa, a África, que compõe uma percentagem considerável do total de membros da ONU, deve ser representada na categoria de membros permanentes do CSNU” (DIRCO 2012).

No discurso de 2012 do Vice-Ministro de Relações Internacionais e Cooperação, foi mencionado o fato de que “[...] a África é um enorme continente que possui 54 Estados membros, representando mais de um bilhão de pessoas” (Ebrahim 2012). Ainda, queixou-se o Vice-Ministro Ebrahim Ebrahim (2012) que “[...] nem um único país africano é membro permanente do Conselho de Segurança da ONU”. O Presidente Zuma também opinou sobre o debate durante uma Cúpula de Debate sobre o Conselho de Segurança, em 12 de janeiro de 2012. De acordo com o Presidente: “o fracasso da representação, com caráter permanente, de uma parte tão grande do globo em um órgão importante como o Conselho de Segurança da ONU aponta para a necessida-

de e a urgência de uma reforma do CSNU para que ele possa se tornar mais representativo e legítimo” (Ebrahim 2012).

A África do Sul no Conselho de Segurança

O primeiro ano da África do Sul no mandato de dois anos como membro não permanente do CSNU, de janeiro de 2007 a dezembro de 2008, mostrou que, a despeito dos atuais desequilíbrios de poder globais, “empreendedores normativos” (ou seja, Estados que atuam de forma exemplar e previsível de acordo com as expectativas sobre comportamentos desejáveis) podem realizar uma contribuição significativa, ainda que limitada, à causa da ONU e do multilateralismo de modo geral. A África do Sul também teve um segundo mandato como membro não permanente em 2011-2012. Utilizando a oportunidade para contribuir diretamente com a manutenção e promoção da paz e segurança internacional, ela trouxe ao Conselho um compromisso em reforçar a integridade da ONU e seus órgãos e colocar a África e o Sul global no centro de sua agenda.

Para ser eficaz no Conselho, um membro requer a capacidade de compreender e lidar com a complexa agenda e calcular como responder ao poder desproporcional dos Cinco Permanentes (P5) – China, França, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos – e sua vontade de usar esse poder para avançar questões de interesse próprio. A África do Sul estava preocupada com a capacidade do P5 de se arrogar o direito de definir as ameaças à paz internacional, bem como sua resposta. Isso produziu tensões entre a África do Sul e alguns deles sobre o que era considerado abuso de poder.

Siphamandla Zondi argumentou que, “[...] a necessária coalizão da África do Sul com membros de mesma opinião e com seis outros membros não permanentes - que também eram membros do Movimento dos Não-Alinhados (República do Congo, Gana, Indonésia, Panamá, Peru e Catar) - reconstituiu o âmbito dos Não-Alinhados no Conselho de Segurança para desenvolver posições unificadas sobre questões importantes antes do próprio Conselho e para proteger os interesses dos países em desenvolvimento”⁵. Sem o privilégio dos poderes de veto, as posições unificadas desses Estados afetam os resultados das principais decisões do Conselho. A África do Sul atuou como porta-voz e defensora do grupo, e habilmente utilizou sua posição como presidente do grupo G77+ China em 2007 para basear sua autoridade moral, e, principalmente, para apostar com veemência na reforma da ONU e de ou-

5 Citado em DIRCO, IGD e SAIIA. *South Africa in the UN Security Council 2011-2012: A Report on the Government-Civil Society Strategy Dialogue*. Pretoria, novembro de 2010.

tros órgãos multilaterais.

Uma Perspectiva sobre as Posturas de Votação

As posições consistentes da África do Sul sobre Mianmar, Zimbábue, Irã, Líbia, Costa do Marfim e, atualmente, Síria, foram consideradas pelos representantes como grandes sucessos nas câmaras das Nações Unidas; mas uma deficiente diplomacia pública levou a críticas na arena pública. Nos últimos tempos, também tem sido difícil de conciliar as diferentes posições do país ao passo em que ele se parece contraditório por natureza. Como é exemplificado pelo recente acordo entre o partido no poder do país e o Hamas (em vez de todos os intervenientes no conflito Israel-Palestina), a comunicação continua a ser uma fraqueza em sua condução das Relações Internacionais e em sua posição no Conselho de Segurança: em cada ocasião em que o seu voto foi controverso, o governo falhou em antecipar a mudança em sua guerra retórica de palavras das câmaras da ONU para a mídia influente. Ele subestimou o poder da mídia e dos mecanismos de comunicações. Para reverter essa situação, o Departamento de Relações Internacionais e Cooperação deve ser consideravelmente fortalecido. Ele é muitas vezes fraco em articular os imperativos de política externa do país sob circunstâncias normais, o que dirá então em questões complexas relativas à sua aplicação às Relações Internacionais.

A ONU e a Construção da Paz (*peacebuilding*)

Parcialmente baseado pela própria e extraordinária transformação política da África do Sul e sua diplomacia de paz para a África, o país colocou de maneira firme o desenvolvimento pós-conflitos coordenado e estruturado na agenda do Sul global e, subseqüentemente, na da ONU. Deve ser lembrado que Pretoria desempenhou um papel fundamental para ajudar a negociar o Quadro Político para Reconstrução Pós-Conflitos da UA, de junho de 2005 (Landsberg 2009). No contexto da Comissão de Construção da Paz, a África do Sul destacou a necessidade de perspectivas de longo-prazo que apoiem países emergindo de conflitos a fim de prevenir recaídas. Igualmente importante é a necessidade de colocá-los no caminho para a recuperação, desenvolvimento e autossuficiência, para a qual a decisão da Cúpula da ONU em 2005 de estabelecer a Comissão de Construção de Paz foi um grande marco. A África do Sul defendeu o ponto de vista que a Comissão de Construção de Paz seria uma importante interface entre o Conselho de Segurança e o Conselho

Econômico, Social e Cultural (ECOSOC, em inglês), e que seu mandato fosse aberto o suficiente para que permitisse a participação de qualquer país que pudesse efetivamente contribuir para seu trabalho (Landsberg 2009).

A Interface da ONU com Organizações Regionais

A África do Sul tem adotado uma relação de trabalho estreita e estruturada entre a ONU e organizações regionais, nos termos do Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, e tem ajudado a redefinir a interface ONU-UA em favor do desenvolvimento e da paz africanos. Ela tem argumentado com sucesso que a capacidade da ONU para cumprir suas responsabilidades políticas e de desenvolvimento depende da cooperação com organizações regionais para que aproveite da experiência longa delas. Isso tem encorajado a ONU a trabalhar e apoiar iniciativas regionais onde exista sinergia com programas e objetivos das Nações Unidas, e onde organizações regionais podem ajudar esse órgão mundial. De modo geral, a ideia é garantir que a expansão do CSNU não prejudique a autossuficiência regional. Um equilíbrio também é necessário entre trabalhar através das organizações regionais e evitar sobrecarregá-las.

Um dos principais objetivos da África do Sul, em conjunto com a UA, foi o de criar sinergia entre o Conselho de Segurança da ONU e outras organizações regionais, em particular o Conselho de Paz e Segurança da UA (CPSUA), tendo em vista a prevenção de conflitos na África. Como o ex-Ministro Dlamini Zuma afirmou: “[...] a África do Sul vai se esforçar em conjunto com a UA para criar sinergia entre o trabalho do CPSUA e o CSNU com vistas a prevenir a eclosão de violência e conflitos no continente”⁶. Pretoria vigorosamente perseguiu esse objetivo e durante o segundo mandato de sua presidência um debate especial foi realizado, presidido por Mbeki e com a presença de chefes de governo partes do Conselho de Segurança, do Conselho de Paz e Segurança da União Africana (CSPUA) e líderes africanos que eram membros não permanentes. O resultado foi a adoção da Resolução 1809, que saudou o papel da UA em trazer paz e estabilidade ao continente e, assim, manifestando apoio ao trabalho desse organismo.

Em parte por causa da agitação da África do Sul, o Conselho manifestou determinação em reforçar a relação entre a ONU e organizações regionais de acordo com o Capítulo VIII. Neste sentido, salientou-se que esforços comuns e coordenados empreendidos pela ONU e pelas organizações regionais,

6 Citado em DIRCO, IGD e SAIIA. *South Africa in the UN Security Council 2011-2012: A Report on the Government-Civil Society Strategy Dialogue*. Pretoria, novembro de 2010.

em particular a UA, deveriam ser baseados em capacidades complementares e fazer pleno uso de suas experiências.

A África do Sul convocou uma reunião conjunta do Conselho de Paz e Segurança da UA e o CSNU a nível de embaixadores, em abril de 2008, para explorar formas de maximizar a relação de cooperação entre eles nas esferas de prevenção, gestão e resolução de conflitos. Este encontro foi um sinal visível da vontade dos dois órgãos de trabalhar em conjunto para os interesses da paz e segurança internacional, com base na lógica das vantagens comparativas. Em 2012, mais uma vez, durante a segunda passagem da África do Sul pelo CSNU como membro não permanente, o país destacou que, “de acordo com as provisões do Capítulo VIII da Carta da ONU”, havia a necessidade de uma “base comum” entre o CSNU e o CSPUA (DIRCO 2011).

África do Sul e a Governança Ambiental Global

A ratificação da África do Sul de acordos ambientais multilaterais e o fato de ter sido sede da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (WSSD, em inglês) em 2003, e novamente da Cúpula COP 17 em 2012, reforçaram sua reputação como um ator fundamental na governança ambiental global, fazendo campanha pelo fortalecimento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a Comissão da ONU para Desenvolvimento Sustentável, e o Centro Ambiental Global dirigido pelo Banco Mundial (GEF, em inglês) – todas estruturas fundamentais no sistema ambiental global. Durante a Cúpula do Milênio + 5, em 2005, a África do Sul e outros países em desenvolvimento clamaram pelo desenvolvimento de um mais inclusivo Acordo Internacional para Mudança Climática para além da expiração do Protocolo de Quioto. Tais países apoiaram a ideia da criação de uma Organização Ambiental da ONU, bem como o estabelecimento de um Fundo de Proteção Ambiental e Assistência a Desastres Ambientais (Landsberg 2009). A África do Sul tem destacado a importância de se ter eficiência e efetividade, e a necessidade do Banco Mundial e outras instituições, bem como as potências industrializadas, cumprirem suas obrigações para com o Sul e com o mundo em desenvolvimento.

A África do Sul é um dos quatro únicos países em desenvolvimento que doam para o fundo GEF, uma posição que usou para fazer avançar a Agenda Africana e a Agenda do Sul e promover uma maior coordenação e cooperação entre o PNUMA e agências relacionadas. Na Comissão da ONU para Desenvolvimento Sustentável, a África do Sul tem sido ativa – especialmente quando a presidiu, em 2004 – no desenvolvimento de mecanismos

para criar sinergicamente vários planos de ações, incluindo o Rio, WSSD, COP 16 e COP 17. Pretória tem reconhecido a necessidade de criar estratégias de desenvolvimento sustentável, incluindo um quadro político integrado para harmonizar políticas industriais e governança ambiental, e também desenvolvendo ligações significativas entre as dimensões ambientais, econômicas e sociais.

Conclusão

A África do Sul tem sido uma ávida apoiadora da reforma da ONU durante as duas últimas décadas. Em questões de conflito e ameaças a paz e segurança internacional, os governos sul-africanos pós-Apartheid têm incitado as potências médias e os países do Sul a ajudar a desafiar as potências dominantes. Nisso consideramos não apenas as potências ocidentais, mas também outros países dominantes como Rússia e China. O país está determinado a impedir o abuso da Carta pelos Estados para seus objetivos próprios de política externa e está preocupado com o poder que alguns países detêm sobre a ONU, simplesmente por contribuírem com a maior parte do seu orçamento.

O país não apenas buscou reformar o CSNU, a AGNU e o ECOSOC, mas também fortalecer a capacidade da burocracia da ONU. Durante o período de 2005 a 2007, garantiu apoio dos membros do G77 + China e outros a resoluções da AGNU para aumentar a representatividade dos países em desenvolvimento para o Secretariado da ONU, melhorar o acesso dos fornecedores entre eles no sistema de compras da ONU, aperfeiçoar a prestação de contas do Secretariado, separar fundos para a remodelação da sede da ONU, e fornecer recursos adicionais para a expansão do corpo de funcionários do Secretariado. Pretória buscou defender a integridade da ONU e do multilateralismo ao assegurar sua posição financeira e demandando a países desenvolvidos e em desenvolvimento para igualmente cumprirem suas obrigações.

A reforma da ONU parece ser um projeto mais lento, tedioso e de longo prazo do que a África do Sul muitas vezes costuma apresentar. Mas essa não é uma razão suficiente para que a República descanse sobre seus louros. A África do Sul deve continuar a bater o tambor da transformação, mas deve fazê-lo em parceria com outros, salientando o engajamento multilateral em prol da transformação multilateral.

REFERÊNCIAS

Akokpari, John, e Daniel Shea Zimble, eds. 2008. *Africa's Human Rights Ar-*

chitecture. Jacana.

- BBC News. 2004. *Mbeki seeks urgent UN reform*. 19 de agosto. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3580338.stm>
- Carlsnaes, Walter, e Philip Nel. 2006. "Introduction." In *In Full Flight, South African Foreign Policy After Apartheid*, editado por Walter Carlsnaes e Philip Nel. Mirrand: Institute for Global Dialogue.
- Department of Foreign Affairs. 1996. *Foreign Policy Workshop*. Pretoria, 9-10 de setembro.
- _____. 2005. "A Strategic Appraisal of South Africa's Foreign Policy in Advancing the Agenda of Africa and the South." *Draft Discussion paper*. Policy Research and Analysis Unit, Heads of Missions Conference, Cape Town, fevereiro.
- DIRCO. 2011. "South Africa Chaired the African Union Peace and Security Council for the Month of May 2011." *Media statement*. 8 de junho. <http://www.dirco.gov.za/docs/2011/aupsc0608.html>
- _____. 2012. "Minister Nkoana-Mashabane advocates for reform of global governance institutions at G20 Ministerial meeting in Mexico." *Media Statement*. 20 de fevereiro. <http://www.dirco.gov.za/docs/2012/g200221.html>
- Ebrahim, I Ebrahim. 2012. "South Africa and the United Nations Security Council: Promoting the African Agenda." *Speech by Deputy Minister of International Relations and Co-operation*. University of Limpopo, Turfloop, 12 de março.
- Geldenhuis, Deon. 1984. *The Diplomacy of Isolation, South African Foreign Policy Making*. Johannesburg: MacMillan.
- Landsberg, Chris, e Zondi Masiza, 1996. *Fission for compliments? South Africa and the 1995 Extension of Nuclear Non-proliferation*. Centre for Policy Studies, International Relations Series.
- Landsberg, Chris. 2005. "The UN High-level Reports and Implications for Africa." *Security Dialogue* 36 (3).
- _____. 2009. "Africa's stake in UN reform." In *From Global Apartheid to Global Village: Africa and the United Nations*, editado por Adekeye Adebajo. UKZN Press.
- _____. 2010. *The Diplomacy of Transformation: South African Foreign Policy and Statecraft*. London: MacMillan.
- _____. 2010b. "Pax-South Africana and the Responsibility to Protect." *Global Responsibility to Protect journal* 2 (4).
- Masters, Lesley, e Chris Landsberg. 2015. "Al-Bashir and the Crisis in South

Africa's Foreign Policy: Problems and Prospects." *Conference Report*. Johannesburg Institute of Advanced Study and SARChI Chair: African Diplomacy and Foreign Policy. Johannesburg, 22 de julho.

Mwanasali, Musifiky. 2006. "Africa's Responsibility to Protect." In *A Dialogue of the Deaf, Essays on Africa and the United Nations*, editado por Adekeye Adebajo e Helen Scanlon. Fanele: Jacana Media.

Petrovski, Vladimir. 1998. *Diplomacy as an Instrument of Good Governance*. <http://www.diplomacy.edu/resources/general/diplomacy-instrument-good-governance>

Rana, Kishan. 2004. *The 21st Century Ambassador – Plenipotentiary to Chief Executive*. DiploFoundation

Scanlon, Helen. 2006. "The UN Human Rights Council: From Rights to Responsibility?" In *A Dialogue of the Deaf, Essays on Africa and the United Nations*, editado por Adekeye Adebajo e Helen Scanlon. Fanele: Jacana Media.

The Diplomat. 2010. *A Seat at the UN Security Council*.

RESUMO

A África do Sul pós-Apartheid seguiu uma postura pró-multilateral no mundo - considerando instituições multilaterais como instrumentos cruciais para reforçar sua recém-descoberta imagem de defensora das causas africanas e do sul da África. Desafiar a hegemonia e a dominação das potências ocidentais em particular, os países poderosos em geral, estava no cerne das estratégias multilaterais da África do Sul. Primordial para todos os compromissos multilaterais estava o respeito ao direito internacional e a centralidade das Nações Unidas (ONU), enfatizando a promoção dos direitos humanos, o alívio da dívida externa, paz e estabilidade, um sistema global de comércio equitativo e o desenvolvimento sustentável. Também como prioridade estava a reforma da ONU e as instituições de governança global, incluindo o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

PALAVRAS-CHAVE

Pós-Apartheid; África do Sul; Multilateralismo.

Recebido em 10 de novembro de 2015.

Aprovado em 03 de fevereiro de 2016.

Traduzido por Willian Moraes Roberto

CABO VERDE: GEOPOLÍTICA E PROJEÇÃO DE UM PEQUENO ESTADO INSULAR NA ÁFRICA OCIDENTAL

João Paulo Madeira¹

Introdução

Um grupo de investigadores procura compreender a geopolítica de Cabo Verde no contexto internacional, particularmente na região da África Ocidental. Duarte (2004), Tolentino (2007), Fernandes (2008), Rocha (2008), Gomes (2009) e Costa (2011) realçam a importância de Cabo Verde como pequeno Estado insular e aprofundam o estudo da relação deste país com os demais Estados da África Ocidental nomeadamente: Benim, Burkina Faso, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo. Estes autores versam sobre os mecanismos e processos de integração regional de Cabo Verde na Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). A dimensão territorial (4033 km²) e populacional (500.000 habitantes) do arquipélago, a sua fisionomia e a relevância nas tomadas de decisão a nível mundial coloca Cabo Verde na categoria dos pequenos Estados e, ao mesmo tempo, dos pequenos Estados insulares (Shlapentokh 2012). Desde a independência em 1975, o país, além de insular e periférico, depara-se com enormes desafios no plano regional e internacional. A assinatura do Tratado Constitutivo para a integração de Cabo Verde no âmbito da CEDEAO aconteceu em 1977, apenas dois anos após a sua independência (Reis 2008). O arquipélago encontra-se inserido numa região com aproximadamente duzentos e sessenta e dois milhões de habitantes e é aquela que apresenta a menor dimensão territorial e

1 Doutor em Ciências Sociais (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa – ISCSP-UL). Professor auxiliar no Departamento de Ciências Sociais e Humanas (DCSH) – Universidade de Cabo Verde (Uni-CV). Investigador do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP-ISCSP-UL) e do Laboratório de Pesquisa em Ciências Sociais (LPCS-Uni-CV). Email: joao.madeira@docente.unicv.edu.cv

populacional em relação à massa continental da CEDEAO (Rocha 2008).

Tem-se vindo a questionar a integração de Cabo Verde na CEDEAO, especialmente no que se refere aos benefícios e desafios que esta integração poderia trazer para o arquipélago. Os debates centram-se essencialmente nas questões políticas e económicas e no aprofundamento da paz e da segurança na região. Estes debates reacenderam em Maio de 2015 com a candidatura à presidência do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) por parte da Ministra cabo-verdiana das Finanças e do Planeamento, Cristina Duarte que, apesar da derrota, conseguiu angariar um importante apoio por parte dos eleitores não-continentais em relação aos seus concorrentes diretos. Contudo, alega-se que um dos fatores fundamentais para a derrota esteja intrinsecamente relacionado com a fraca participação de Cabo Verde no contexto africano. Desta forma, partimos do pressuposto central de que Cabo Verde necessita de se centrar na geopolítica da África Ocidental de modo a que os seus interesses de natureza socioeconómica possam ser efetivamente realizados. É igualmente importante para a sua projeção regional e internacional perceber que, apesar da sua insularidade e reduzida dimensão territorial, Cabo Verde tem-se afirmado como um Estado modelo em relação aos seus congéneres africanos, pelo facto de este país cultivar os princípios de democracia e de boa governação.

A geopolítica como método de interpretação da dinâmica dos fenómenos políticos na sua realidade espacial (Castro 1961; Gallois 1990) permite que os pequenos Estados insulares como Cabo Verde possam efetivamente apostar numa visão de desenvolvimento que privilegia, acima de tudo, a segurança, a paz e a defesa do território nacional. Cabo Verde, pela sua realidade geográfica, necessita de se promover no contexto da África Ocidental e procurar, através da sua posição geoestratégica, um estatuto especial, como se tem propalado nos últimos anos. Alguns investigadores como Taglioni (2003), Bouchard (2004) e Baldacchino (2007) apontam e afirmam que existem impactos económicos significativos resultantes da insularidade dos pequenos Estados.

Cabo Verde deve aproveitar esta tendência e reafirmar uma geopolítica de notoriedade na África Ocidental, revertendo as fragilidades que normalmente são apontadas aos pequenos Estados insulares como a dimensão territorial que não ultrapassa os 5.000 km² e a dimensão populacional que não excede os 0,5 milhões. Existe todo um esforço desenvolvido por parte de decisores políticos e parceiros no sentido de potenciar e projetar o arquipélago no plano internacional, procurando ganhar cada vez mais relevância e notoriedade numa região abalada por fenómenos como o terrorismo, a ameaça à paz, à segurança e à estabilidade com especial realce para a ameaça do Estado

islâmico.

Procuramos neste artigo reflectir sobre algumas questões centrais tais como: se Cabo Verde deverá em função da sua posição geoestratégica no Atlântico, apesar da crise financeira internacional, apostar no continente e nas suas respectivas economias emergentes no sentido de potenciar o desenvolvimento socioeconómico; se o arquipélago deverá apostar em novos sectores, transformando-os numa plataforma de prestação de serviços e fornecedor de mão-de-obra especializada e, desta forma, reforçar a sua integração regional. Se sim, que aspectos devem prevalecer no reforço da geopolítica deste pequeno Estado insular no continente africano?

Para responder estas questões, nos ancoramos no método qualitativo, nomeadamente na abordagem interpretativa e na revisão da literatura. Cremos que existe uma necessidade urgente em analisar e interpretar para posteriormente explicar e compreender a configuração da geopolítica de Cabo Verde no contexto da África Ocidental numa conjuntura internacional abalada pela crise económica e financeira. Da iminência com a questão da originalidade em tratar a problemática da geopolítica de Cabo Verde na região da África Ocidental, consideramos que o presente artigo constitui um valor acrescentado para este campo de estudo. Num contexto onde se verifica uma necessidade urgente de se aprofundar o estudo a respeito da geopolítica cabo-verdiana na África Ocidental, torna-se imprescindível analisar um conjunto de aspectos sociais, geográficos, políticos e económicos que moldam o campo da geopolítica. Devido à sua insularidade, Cabo Verde necessita de apostar numa geopolítica que confere uma estabilidade e proteção perante as vulnerabilidades do seu território. A segurança do arquipélago deve ser uma das prioridades nacionais no atual sistema abalado pela instabilidade vivida nesta sub-região. Cabo Verde precisa aproveitar a imagem de país estável a nível económico, político e social no continente africano, que tem vindo a conquistar desde a independência, para a sua projeção.

A Geopolítica e os Pequenos Estados

A geopolítica tem vindo a afirmar-se como uma disciplina científica que combina factores geográficos com os fenómenos políticos. O termo geopolítica foi utilizado pela primeira vez pelo cientista político sueco Rudolf Kjellén que se apoiou na obra *Politische Geographie* (Geografia Política) (1897) de Friedrich Ratzel, para defender uma visão organicista da geografia, em que o Estado se assemelha a um organismo biológico em constante expansão. Ou seja, os Estados obedecem “ao categórico imperativo de expandir seu espaço,

seja por colonização, amalgamação ou conquista” (Costa 2008, 57). Embora a geopolítica tenha como objetivo mostrar que os processos e as diretrizes políticas não têm sentido fora dos seus respectivos quadros geográficos como, por exemplo, o território, a localização, os recursos naturais e o contingente populacional, o certo é que acaba por se caracterizar como um método que interpreta os fenómenos políticos na sua realidade espacial (Castro 1961). O processo de afirmação de geopolítica enquanto ciência não se apresenta tarefa fácil, uma vez que são apontados contra ela os factos e as justificações invocadas para as campanhas de expansão do regime nazi entre 1933-1945, que culminaram em verdadeiras tragédias para a humanidade. Desse modo, a geopolítica transformou-se numa ciência bastante criticada por influência das obras de Karl Haushofer, da *Escola Geopolítica de Munique* e da revista *Zeitschrift für Geopolitik* criada em 1924 (Mello 1999). Actualmente a geopolítica tem vindo a ganhar notoriedade entre especialistas de diferentes áreas desde políticos, investigadores, jornalistas, mas, sobretudo, analistas de política internacional que frequentemente usam o termo. Isso está relacionado com a influência de três fatores principais: o primeiro é que o discurso da geopolítica lida constantemente com questões de poder e de conflito no cenário internacional que atrai para a opinião pública uma especial atenção; o segundo deve-se ao facto de que a geopolítica parece explicar de forma coerente os fenómenos internacionais mais complexos, criando esquemas de análise e de interpretação, conferindo-lhes consistência na explicação de como um acontecimento que ocorre, pode influenciar ou ser influenciado por um processo muito mais vasto à escala mundial; o terceiro diz respeito aquilo que frequentemente se assemelha a uma espécie de discurso profético, uma vez que a geopolítica aponta e prevê a evolução mundial numa determinada direção ou sentido (Ó Tuathail 2006).

A geopolítica caracteriza-se por ser um campo de estudo autónomo que procura compreender de que forma a geografia interfere no comportamento político dos Estados e das sociedades. A geopolítica se diferencia da geografia política que apresenta uma visão sincrónica da realidade, enquanto isso, a geopolítica tenta apresentar uma visão diacrónica, fornecendo-lhe, simultaneamente significado, sentido e perspectiva (Nogueira 2011). Não se trata de uma simples concentração da geografia política, mas refere-se às disputas de poder no cenário internacional. É importante aqui perceber o conceito de poder para se compreender a concepção de geopolítica, na medida em que os Estados (detentores de espaços vitais) procuram, por intermédio dos meios materiais e políticos disponíveis impor a hegemonia no plano internacional. A geopolítica “abarca o conflito e a transformação, a evolução e a revolução, o ataque e a defesa, a dinâmica dos espaços terrestres e as forças políticas que

lutam nestes (espaços) para sobreviver” (Weigert 1943, 24).

Da infinidade de abordagens teórico-conceituais e de escolas de pensamento, sobretudo a partir da *Escola de Geopolítica Inglesa* fundada por Halford Mackinder, da *Escola Alemã* criada por Friedrich Ratzel, da *Escola Francesa de Geopolítica* constituída por Vidal de La Blanche e da *Escola Norte-americana de Geopolítica* instituída por Alfred Mahan, torna-se necessário ressaltar duas correntes teóricas fundamentais para se compreender o conceito de geopolítica. A primeira diz respeito à *teoria do Estado orgânico* que emerge a partir do darwinismo social e tem como principais teóricos Friedrich Ratzel e Rudolf Kjellen; a segunda corrente denominada *geoestratégia* baseia-se mais em fatos geográficos e políticos e tem como principais fundadores Alfred Mahan e Halford Mackinder (Céliériér 1969; Glassner 1993).

A primeira corrente *teoria do Estado orgânico* tem como principal precursor Friedrich Ratzel, tendo sido fortemente influenciada pelas descobertas de Charles Darwin e, por conseguinte, pela *teoria do darwinismo social*. O alemão Friedrich Ratzel, professor de Geografia em Leipzig, formado em biologia e química, na sua obra *Geografia Política* (1896) utilizou metáforas da biologia para compreender o Estado enquanto um organismo vivo. Neste sentido, Ratzel debruça-se acerca dos fundamentos que governam as relações entre o espaço geográfico (a terra) e os Estados, considerando que todas as atividades da sociedade e do Estado deveriam ser vistas sob o prisma dos seus verdadeiros fundamentos que se encontram na superfície da terra na perspectiva de que estes dependem diretamente do solo em que vivem (Weigert 1943). Rudolf Kjellen que foi discípulo de Ratzel segue a perspectiva do seu mestre, considerando na sua obra *O Estado como Manifestação da Vida* (1916) que a “geopolítica é o estudo do Estado como organismo geográfico, isto é, como fenómeno localizado em certo espaço da Terra, logo do Estado como país, como território, como região ou, mais caracteristicamente, como domínio político” (Santos 1993, 7). Kjellen realça a crescente necessidade de garantir espaços que seriam vitais para a sobrevivência dos Estados, ocasionando uma crescente competição entre eles, sendo que os maiores e os mais fortes teriam mais probabilidades de sobreviver, pelo fato de alargarem os seus poderes sobre os menores. A idéia central de Kjellen é a de que sobreviveriam apenas os Estados poderosos (Glassner 1993). Os Estados, para garantir a sua própria sobrevivência, necessitariam de espaço num processo crescente para que pudessem garantir e expandir as suas fronteiras, sendo, por vezes, necessário, recorrer ao fenómeno da guerra contra outros Estados.

A segunda corrente “geoestratégia” privilegia a análise do sistema de Estados, procurando encontrar modelos de comportamento que se adequam a este sistema com o objetivo de formular as melhores estratégias para as suas

ações. Alfred Mahan, almirante norte-americano, um dos mais importantes precursores desta corrente, desenvolveu a *Teoria do Poder Marítimo* tendo fornecido recomendações específicas para a política externa do seu país. Mahan considera que os EUA deveriam traçar como estratégia de sobrevivência, a hegemonia e o controle sobre o seu continente no sentido de impedir a expansão do Japão no Extremo Oriente e centrar-se, a médio prazo, nas questões marítimas (Glassner 1993). Deste modo, a *Teoria do Poder Marítimo* de Mahan “tornou-se a bíblia dos defensores do destino manifesto estadunidense e dos partidários da política de expansão do poderio naval norte-americano” (Mello 1999, 15). Halford Mackinder, geógrafo, outro importante teórico desta corrente, desenvolveu a teoria do poder terrestre, alertando para a importância de uma “região pivot” entre a Rússia e a Alemanha denominada de “coração continental” que seria o centro vital da Eurásia (massa terrestre que forma em conjunto a Europa e Ásia). Para Mackinder “quem governar a Europa de Leste, comanda o Heartland; quem governa o Heartland comanda a Ilha Mundo e quem governa a Ilha Mundo, controla o Mundo” (Glassner 1993, 226). Ou seja, quem conseguir dominar o “coração continental” dominará o “mundo”, visto ser uma região com inacessibilidade ao mar, protegida de eventuais ataques militares de potências marítimas.

Levando em consideração estas perspectivas é de realçar que a geopolítica está intrinsecamente relacionada com as configurações do poder geográfico dos Estados no cenário internacional. Cremos que quanto maior for o domínio geográfico de um Estado, apetrechado de condições materiais (poder militar e económico), maior é a sua influência no contexto internacional. Cremos ainda que os Estados precisam dispor de capacidades materiais e políticas para criar estratégias marítimas e territoriais com o objetivo de consubstanciar o poder a nível local, regional ou mundial. Poderemos aqui colocar a seguinte questão: como é que estas dimensões se aplicam aos pequenos Estados e nomeadamente aos insulares? Os pequenos Estados têm sido objeto de estudo pelas diferentes áreas do conhecimento, na medida em que evoluem no âmbito das relações internacionais nestas últimas décadas (Keohane 1969; Allouche 1994; Nye 2004; Neumann e Gstöhl 2006; Carlsnaes 2007; Gaspar 2007; Nunes 2007).

Contudo, não existe consenso quanto à definição de pequenos Estados (Henrikson 2001; Maass 2009). Existe um substancial desacordo sobre qual o tipo de critérios, quantificáveis ou qualitativos, que são mais adequados e capazes para caracterizar os pequenos Estados (Maass 2009). Poder-se-ão tratar do mesmo modo os recursos materiais, militares e científicos, do espaço territorial, do peso demográfico e dos factores institucionais, políticos e morais? Mensurar os três últimos fatores constitui uma tarefa bastante com-

plexa. Por exemplo, a União Soviética era uma grande potência, mas entrou em declínio na década de 90 do século XX e a Suíça por sua vez é um pequeno Estado, mas que demonstrou ser um Estado forte no centro da Europa pela posição político-diplomática assumida (Gaspar 2007). Neste quadro, a “diferença entre as grandes potências e os pequenos Estados deve ser feita, sobretudo, em função do meio geográfico e dos recursos humanos e materiais disponíveis” (Gaspar 2007, 114). A definição de pequeno Estado varia com base nos critérios que a entidade utiliza, os quais podem ser qualitativos (características físicas e geográficas) ou quantitativos (territorial, demográfico e económico) (Tolentino 2007). Porém, levando em consideração a heterogeneidade dos pequenos Estados, aplicar uma definição precisa e rigorosa poderia criar inúmeras exceções (Hey 2003).

Numa abordagem mais clássica, um pequeno Estado apresenta tipicamente um território exíguo, uma população relativamente pouco numerosa e recursos medíocres (Aron 1970). A questão da dimensão é tomada como o principal critério para definir um pequeno Estado, embora não seja consensual como determinante. Por exemplo, Fox (2006) considera que critérios como a dimensão não são mensuráveis. De facto, o autor procurou centrar a sua análise no aspecto da diplomacia. Assim, acreditamos que, para caracterizar um Estado quanto à sua dimensão, deve levar-se em consideração tanto aspectos quantitativos como qualitativos (Gaspar 2007; Tolentino 2007; Maass 2009). Pois, há que se aplicar uma definição que evite especificações rígidas e excludentes em vez de uma definição global (Vital 1971). A Organização das Nações Unidas, por exemplo, chega a utilizar alguns critérios como uma população inferior a 2,5 milhões de habitantes, a soberania política e a área inferior a 5.000 Km², para caracterizar a dimensão de um Estado (Tolentino, 2007). Desta forma, um Estado pequeno, na perspectiva das Nações Unidas é, de facto, um Estado com identidades extremamente pequenas no que se refere a fatores como áreas geográficas, população, recursos humanos e económicos, sendo a pequenez um critério de comparação e não um critério absoluto (Rapoport, Muteba e Therattil 1971).

Os pequenos Estados, neste caso os insulares, apresentam critérios diferentes segundo as Nações Unidas: população inferior a 1,5 milhão de habitantes, soberania política ou autonomia reconhecida pelas Nações Unidas e área inferior a 5.000 Km² (Tolentino 2007). Aliados a estes critérios estão outros factores como: isolamento, vulnerabilidade a desastres naturais, escassez de recursos naturais, excessiva dependência do comércio internacional, falta de economia de escala e altos custos de infraestruturas de transporte e administração (Tolentino 2007). É nesta categoria que Cabo Verde se enquadra, como objeto do nosso estudo: apresenta falta de recursos, exiguidade territo-

rial, extrema dependência de relações exteriores e de parcerias de cooperação estratégica. Perante esta realidade, Cabo Verde precisa de criar alternativas para fazer face à sua pequenez e insularidade. As alternativas passam necessariamente pelo reforço de integração regional e sub-regional, procurando a médio e longo prazo a estabilidade e a sustentabilidade económica. Isto só será possível dando uma atenção primordial à geopolítica, pelo menos no contexto da África Ocidental, e na perspectiva de uma projeção internacional.

A África Ocidental: a CEDEAO

De acordo com o Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais – Divisão de Estatísticas das Nações Unidas – a África Ocidental, onde estão inseridos geograficamente os países da CEDEAO é formada por um grupo de dezesseis países, oito francófonos (Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Guiné Conarki, Mali, Niger, Senegal e Togo), um árabe (Mauritânia), cinco anglófonos (Gâmbia, Gana, Libéria, Nigéria e Serra Leoa) e dois países lusófonos (Cabo Verde e Guiné-Bissau) (Boahen 2010; Uzoigwe 2010):

Figura 1: Mapa Ilustrativo da África Ocidental



Fonte: <http://www.nationsonline.org/oneworld/map/west-africa-map.htm>

Como ilustra a figura (1) aqui apresentada, esta região do continente africano divide-se em duas sub-regiões: a do Sahel, que se estende da Mau-

ritânia ao Níger, incluindo Cabo Verde, Senegal, Gâmbia; e a costeira, que abrange os países da Guiné-Bissau até à Nigéria. A África Ocidental, palco da colonização europeia, é uma das regiões mais importantes na África Subsaariana, formada por vários países com culturas e características díspares. Nesta região surgiram vários impérios africanos (Gana, Mali e Songai), que tiveram no passado um importante peso no comércio transaariano (Adetula 2004). Após a partilha de África (1884-1885) o território ocidental da mesma serviu ainda como região chave no processo da descolonização africana (Diop 1987; Visentini 2007), produzindo importantes líderes e intelectuais que se opuseram firmemente ao regime colonial (Suret-Canale e Boahen 2010).

O processo de partilha de África, na conhecida Conferência de Berlim que foi organizada pelo então chanceler alemão Otto von Bismark entre 19 de Novembro de 1884 e 26 de Fevereiro de 1885 e que aclamava a corrida das grandes potências europeias à África, representou para o continente, e sobretudo para a África Ocidental uma era de novas configurações geográficas e territoriais (Uzoigwe 2010; Visentini 2011). Tal processo desencadeou conflitos territoriais e identitários e guerras civis na região (Diop 2000; Ki-Zerbo 2010; Visentini 2007) fruto das rivalidades de grandes potências ocidentais (Ribeiro 2007), que disputavam territórios, recursos naturais e, acima de tudo, a mão-de-obra africana. Deste modo, Visentini (2007, 115) considera que:

As rivalidades entre os distintos grupos haviam sido estimuladas pelos colonizadores como forma de dominação, e deixaram uma herança trágica, expressa no problema da minoria e o ‘tribalismo’, além do antagonismo entre assimilados à cultura europeia e não assimilados. Muito das futuras guerras civis resultariam, sobretudo, da distorção de determinadas estruturas africanas tradicionais pelos colonizadores. Ou seja, era o resultado não de um ‘tribalismo tradicional’ mas de sua apropriação pela modernidade europeia.

Não obstante, dada à complexidade deste processo, os países desta região africana criaram varias organizações e instituições regionais com o objetivo de projetar o desenvolvimento socioeconómico que não se afigura fácil. Por exemplo, criaram em 28 de Maio de 1975, através do Tratado de Lagos, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) que representa um agrupamento regional de Estados, cujo objetivo central é estabelecer uma união aduaneira e um mercado comum. A comunidade, de forma mais abrangente, procura promover o comércio regional, a cooperação e o desenvolvimento, entre países como: Benin, Burquina-Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo.

Em razão da complexidade do continente africano, sobretudo da região da África Ocidental, a criação da CEDEAO foi determinada a partir de duas ideias fundamentais, a saber: [i] Criar, por meio de cooperação dos pequenos Estados da região, uma frente comum para a luta contra a opressão e dominação de forças internacionais; [ii] Estabelecer uma economia robusta e viável com o objetivo primordial de erradicar a pobreza, em virtude da pequena dimensão dos mercados nacionais e do insucesso dos planos de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas para a África durante as décadas de sessenta e setenta (Fernandes 2011). Os objetivos da CEDEAO visam: a promoção, a cooperação e a integração em todos os âmbitos económicos com a finalidade de elevar o nível de vida dos seus habitantes; manter e aumentar a estabilidade económica; reforçar as relações entre os países membros; contribuir de uma forma geral para o desenvolvimento do continente; harmonizar e coordenar as políticas nacionais; criar um mercado comum, cujo desígnio é o da liberalização dos intercâmbios comerciais; estabelecer uma tarifa e uma política comercial comum; eliminar os obstáculos da livre circulação de pessoas, bens e serviços e, por último, mas não menos importante, a criação de uma União Africana (UEMOA 2006; Fernandes 2007; Gomes 2009).

Embora a grande preocupação da CEDEAO seja o fator económico, outros fatores passaram a fazer parte das prioridades da comunidade como a política, a paz e a segurança na região. Como exemplo, temos os encontros dos chefes dos Estados-membros que acabaram por aprovar em 1978 o Protocolo de Não-Agressão e em 1981 o Protocolo de Assistência a Defesa Conjunta (De La Veja 2007). O surgimento da CEDEAO deveu-se à insistência por parte da Nigéria com o objectivo de contornar os conflitos na região, nomeadamente os golpes de Estado no Togo (Janeiro de 1963 e Janeiro de 1967), Congo-Brazaville (Agosto de 1963, Agosto e Setembro de 1968), Daomé (Outubro de 1963, Dezembro de 1965 e Dezembro de 1969), Gabão (Fevereiro de 1964), República Centro Africana (Janeiro de 1965), Alto Volta, actualmente Burkina-Faso (Janeiro de 1965), Argélia (Junho de 1965), Congo-Kinshasa (Novembro de 1965), Gana (Fevereiro de 1966), Nigéria (Janeiro de 1966), Burundi (Novembro de 1966), Togo (Janeiro de 1967), Serra Leoa (Março de 1967 e Abril de 1968), Mali (Novembro de 1968), Sudão (Maio de 1969), Líbia (Setembro de 1969), Somália (Outubro de 1969), Lesoto (Janeiro 1970). Estes golpes de Estado levaram a Nigéria a convencer os seus vizinhos regionais da necessidade e importância da criação de uma entidade regional comum.

A Nigéria, com o apoio de outros países, sobretudo de países como o Togo, Gana e Níger, acolheu a tarefa de fomentar a integração regional e, em 1975 convenceu os países desta região nomeadamente Benin, Burkina-Faso, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mauritânia,

Níger, Senegal, Serra Leoa e Togo a fazerem parte da CEDEAO, assinando o referido Tratado Constitutivo. Esta particularidade fez com que a Nigéria tenha adquirido notoriedade como potência hegemónica na região e, de forma estratégica, conduziu a sua geopolítica em África. Além deste país, existem outros que tem sido objeto de investigação científica neste espaço geográfico como é o caso de Cabo Verde, devido às suas particularidades geográficas e territoriais e a sua presumível importância nesta região, num contexto onde a segurança, a paz e o desenvolvimento têm sido preocupações constantes dos países africanos, perante os impactos negativos da globalização como o narcotráfico e o terrorismo.

Cabo Verde na CEDEAO: a projeção de um pequeno Estado insular

Cabo Verde é um pequeno Estado insular situado no meio do Oceano Atlântico entre a África, a Europa e as Américas. Composto por aproximadamente 500.000 habitantes residentes, o arquipélago é constituído por dez ilhas e vários ilhéus:

Figura 2: Posição geográfica de Cabo Verde



Fonte: <http://www.nationsonline.org/oneworld/map/cape-verde-map2.htm>

De acordo com a figura (2) aqui apresentada, as dez ilhas de origem vulcânica encontram-se divididas em duas regiões: a do Sotavento constituída pelas ilhas de Maio (269 Km²), Santiago (991 Km²), Fogo (476 Km²) e Brava (64 Km²); e os ilhéus, Santa Maria, Grande, Luís Carneiro e de Cima; e a do

Barlavento constituída pelas ilhas de Santo Antão (779 Km²), São Vicente (227 Km²), Santa Luzia (35 Km², desabitada), São Nicolau (343 Km²), Sal (216 Km²) e Boa Vista (620 Km²); e os ilhéus Boi, Pássaros, Branco e Raso, Rabo de Junco, Curral de Dado, Fragata, Chano e Baluarte (Gomes, 2008). Com uma superfície total de terra emersa de 4033 km², Cabo Verde encontra-se aproximadamente a 500 km da costa ocidental africana ao largo do Senegal, entre os paralelos 17^{ffl} 12' e 14^{ffl} 48' de latitude Norte e os meridianos 22^{ffl} 41' e 25^{ffl} 22' de longitude Oeste de Greenwich (Teixeira e Barbosa 1958).

A independência em 5 de Julho de 1975 simbolizou para o arquipélago de Cabo Verde uma nova era de conquistas internas e externas reconhecidas pelas organizações e instituições internacionais. O recém-criado Estado de Cabo Verde ganha estatuto de membro pleno de direito na comunidade internacional e assumiu diversos compromissos no sentido de promover o desenvolvimento social e económico e garantir acima de tudo a sua integridade territorial. Dos principais organismos internacionais dos quais Cabo Verde é membro destacam-se: a Organização da Nações Unidas (ONU), a União Africana (UA); a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Grupo dos 77 (G-77) e Organização Mundial do Comércio (OMC). Cabo Verde torna-se membro da CEDEAO no dia 16 de Março de 1977, dois anos após a independência. A comunidade é constituída por vários países de diferentes dimensões geográficas e territoriais que procuram neste âmbito o desenvolvimento da região e a sua respectiva projeção internacional. Cabo Verde é o único Estado insular da massa continental da CEDEAO e, por esta razão, tem procurado à luz do artigo 68^{ffl} do Tratado de Abuja, tentar fazer valer os seus interesses para adquirir um estatuto especial entre os países da comunidade. Neste quadro, Cabo Verde busca, desde a sua independência, obter benefícios palpáveis como a assistência e ajuda ao desenvolvimento, fazendo parte de espaços multilaterais.

O caso particular de Cabo Verde contraria a ideia de Tonra (2003) que é a de que existe a tentativa dos pequenos Estados de se aproveitar das suas posições dentro das organizações internacionais para viabilizar a expressão de uma nova identidade internacional. Esta identidade seria marcada, sobretudo, pela ideia de que as potências estariam no mesmo patamar que os pequenos Estados. O arquipélago de Cabo Verde, consciente da sua dimensão geográfica e escassez de recursos naturais, económicos e militares, sobrevive, não se igualando às potências mundiais, mas na perspectiva de ser útil no mundo através de uma geopolítica que, apesar de privilegiar a expansão da plataforma continental (de 200 até 350 milhas náuticas), procura, principalmente, cultivar a unidade nacional internamente com repercussão no cultivo do diálogo e

da paz no plano internacional.

Pela sua posição geoestratégica, Cabo Verde tem sido colocado na rota dos debates e preocupações com a segurança internacional e no combate das redes de narcotráfico e do terrorismo internacional, em particular, com a iminente ameaça do Estado Islâmico. Ademais, o arquipélago pode desempenhar um importante papel na ligação da CEDEAO com o mundo, particularmente com a União Europeia, China, EUA e Brasil. A nosso ver, é exigido a Cabo Verde no âmbito da Parceria Especial com União Europeia assinada em Novembro de 2007, a salvaguarda da sua vocação de servir como ponte entre os continentes obtendo, desse modo, importantes dividendos. Acrescenta-se ainda a importância da posição geoestratégica de Cabo Verde e que interessa sobremaneira a União Europeia, pois, existe a tentativa no âmbito desta relação bilateral de que Cabo Verde esteja mais presente no continente africano através de uma melhor integração regional.

Porém, este processo tem suscitado diversas controvérsias. Uns defendem a *não integração* devido aos problemas que o continente tem vindo a enfrentar, outros defendem que deverá haver uma maior integração nesta região. A CEDEAO “apesar da vontade política dos líderes dos seus Estados Membros, tornou-se uma organização pouco articulada e incapaz – financeira e politicamente – de poder corresponder às solicitações do pormenorizado programa de integração que foi formatando” (Rosa 2007, 8). Costa (2011) considera que o projecto de integração regional na CEDEAO é condenado ao fracasso, pelo fato de a comunidade carecer de um *déficit* de institucionalização.

A adesão de Cabo Verde a “instituições de natureza da CEDEAO fez-se de forma voluntarista, mais por crença mítica africanista do que em resultado de uma avaliação realista, sustentada por dados de viabilidade objetivos” (Reis 2008, 84). Para aqueles que defendem a integração na CEDEAO, o argumento central é o de que Cabo Verde poderá tirar grandes benefícios, uma vez que, entre 2005 e 2007 se fizeram reformas no seio da comunidade, dotando esta organização de uma maior credibilidade e eficácia (Rocha 2010). Fernandes (2008) acredita que no que se refere à livre circulação de pessoas na região, esta permite uma maior consciência global sobre a necessidade de mão-de-obra e, conseqüentemente, sobre o reforço de humanização nas agendas políticas e de maior intervenção nas questões humanitárias e de protecção dos seres humanos. A livre circulação “pode funcionar como ideal de subversão de uma globalização de mão-de-obra única” (Fernandes 2008, 64). Duarte (2004, 119) reconhece ser profícuo para a economia cabo-verdiana a integração regional, alertando que dada à dimensão territorial do arquipélago:

A economia cabo-verdiana terá de se inserir num mercado regional vas-

to, permitindo ao país enfrentar com sucesso os conflitos latentes e permanentes entre a pequenez do mercado nacional e a dimensão ótima de produção e entre estes e a distância económica, potenciar a sua posição geoestratégica de placa giratória de comércio internacional.

O debate sobre a integração regional reacendeu-se em Maio de 2015 com a candidatura da Ministra cabo-verdiana das Finanças e do Planeamento, Cristina Duarte à presidência do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) que, perante o contexto da África Ocidental, conseguiu angariar um fraco apoio, acumulando 10,27% dos votos. Seu concorrente direto, Akinwumi Adesina da Nigéria, Ministro da Agricultura e Desenvolvimento Rural, conseguiu vencer as eleições com mais de 59% dos votos. Um dos fatores alegado para a derrota de Ministra Cristina Duarte está relacionado com as variáveis de natureza *geopolítica* que jogaram a favor do candidato da Nigéria. Esta questão levantou em Cabo Verde uma onda de críticas em relação à integração do arquipélago em África, acreditando que o país não tem sabido aproveitar a sua relação com o continente e que é preciso apostar numa geopolítica que o valorizasse. A geopolítica de Cabo Verde deveria centrar-se, sobretudo na sua posição geoestratégica no Atlântico, com referência na sua defesa e segurança, face às ameaças do narcotráfico e do terrorismo.

O Ministério das Relações Exteriores (MIREX) de Cabo Verde tem procurado, junto dos seus parceiros estratégicos, desenvolver uma intensa atividade em relação à África. Notamos, por exemplo, que Cabo Verde tem poucas representações diplomáticas (embaixadas) em África (Senegal, Etiópia e Angola) em países que poderiam ser estratégicos para o seu desenvolvimento. Ademais, é de se questionar também a falta de representações diplomáticas efetivas na União Africana ou na CEDEAO. Brito (2015), que foi o diretor de campanha de Cristina Duarte, considera que há falta de vontade política e falta ainda compreender a realidade do continente africano, ou seja, faltou uma política de integração de Cabo Verde em África. O autor (que não é a favor da criação de embaixadas) considera que é preciso que haja uma maior ligação entre a diplomacia e o sistema económico cabo-verdiano, seja por meio das Câmaras de Comércio, seja por meio da Cabo Verde Investimentos.

Cremos, corroborando com outras reflexões que se têm feito sobre a matéria, que a geopolítica de Cabo Verde na África Ocidental e, de uma forma mais abrangente no continente, tem sido deveras modesta, na qual se pode verificar uma desconexão entre a prática governamental e a retórica dos dirigentes políticos. Para que haja uma maior abertura ao continente africano, acreditamos que Cabo Verde deve investir numa geopolítica que assenta em seis pilares fundamentais: [i] Na sua posição geoestratégica no Atlântico que tem ajudado na projeção internacional; [ii] Em fazer face às ameaças dos

fenómenos mundiais como o terrorismo e o narcotráfico, na ideia de servir como uma zona tampão para regredir estas tendências, mobilizando recursos internacionais para o desenvolvimento do país; [iii] Em continuar a lutar para o alargamento da plataforma continental, aproveitando o espaço geográfico cedido para dinamizar a economia nacional; [iv] Na aposta em sectores da tecnologia, comunicações e governação electrónica, transformando-se numa plataforma de prestação de serviços e num fornecedor de mão-de-obra especializada na CEDEAO, procurando reforçar a sua integração regional; [v] Em internacionalizar as empresas com forte investimento no sector, ou seja, criando consórcios capazes de concorrer com outras empresas que se encontram instaladas na região e [vi] Na utilização da imagem de boa governação e modelo de democracia em África para mobilizar recursos para o desenvolvimento de Cabo Verde e, ao mesmo tempo, prestando uma espécie de “consultoria” aos países da região.

Estas iniciativas devem ser postas em prática num quadro de concertação entre Cabo Verde e outros Estados, reconhecendo as suas limitações de um pequeno Estado insular com poucos recursos e que prima pela mobilização de ajudas para o desenvolvimento, cultiva a paz e a segurança internacional. Fazer face às potências africanas (com maiores recursos económicos e militares) não seria uma solução viável para a geopolítica de Cabo Verde no continente. Porém, é preciso apostar numa projeção internacional e regional que possa trazer vantagens para o arquipélago no plano de ajuda e cooperação. Acreditamos que a geopolítica de Cabo Verde não deve passar pela conquista material do espaço geográfico no âmbito da CEDEAO. Mas, acima de tudo, pela conquista imaterial, ou seja, Cabo Verde ser reconhecido como um país modelo que pode oferecer vantagens para os países da região.

Notas Finais e Recomendações Geoestratégicas

A geopolítica de Cabo Verde na região da África Ocidental deve estar assente nas suas possibilidades e, sobretudo, na ousadia de criar e produzir dinâmicas de desenvolvimento que contribuam para a sua credibilização na região. Todo o percurso do arquipélago, desde a independência, tem sido acompanhado de desafios para o desenvolvimento, numa perspectiva de conciliar a sua posição geoestratégica no Atlântico e uma imagem modelo no continente africano. O aprofundamento da geopolítica cabo-verdiana na região da África Ocidental passa necessariamente pelo conhecimento aprofundado da realidade desta região, contudo ciente da sua condição de pequeno Estado insular.

O panorama da hierarquia entre os Estados no mundo é complexo e constitui uma tarefa difícil identificar como definir a dimensão dos Estados a partir de algumas características, principalmente aquelas que não são mensuráveis. Porém, pelos elementos identificados e analisados, consideramos Cabo Verde como um pequeno Estado insular que precisa, mediante estas características, criar mecanismos, para fazer face às ameaças de fenómenos que põem em causa a segurança do arquipélago aliando as regiões da sua inserção geográfica. Não é por acaso que Cabo Verde tem vindo a estreitar relações com outras potências como os EUA, a UE, a China e o Brasil. Não obstante, a credibilidade do arquipélago pode residir numa maior integração regional e se beneficiar dos mecanismos da região da sua inserção geográfica, mediante estratégias de uma geopolítica que coloque em realce também o lado da diplomacia e a imagem de um país coeso que prima pelos princípios de paz e da segurança coletiva.

Consideremos que a estratégia da geopolítica de Cabo Verde não passa por isolar-se em um mundo exclusivamente seu, mas, sobretudo, passa pela necessidade de estar inserido numa região que lhe permita estabilidade e proteção perante a vulnerabilidade do seu território. O contexto da segurança do arquipélago precisa de estar aliado às suas referências históricas, geográficas, políticas e económicas que permitam combinar fatores internos e externos. O atual sistema, abalado pelas mudanças, fruto também da própria globalização permite, de alguma forma, o alargamento do campo de ação dos pequenos Estados, principalmente daqueles em que o território parece vulnerável face aos fenómenos contundentes como o narcotráfico e o terrorismo. Este campo de ação assenta na contribuição dos pequenos Estados para a paz e, de fato, é “hoje, como ao longo da história, a sua característica e a sua função mais dominantes” (Almeida 2012, 425).

Podemos seguramente afirmar que é aquilo que tem vindo a acontecer com Cabo Verde que é apoiado pelos grandes blocos regionais no sentido de poder contribuir para se fazer face a estes fenómenos e que de certa forma, tem vindo a ser o veículo para impedir alguns conflitos na África Ocidental. Se assim é, Cabo Verde precisa de aproveitar esta imagem para a sua projeção na região para uma geopolítica que tenha na sua base a paz e a boa governação. Na verdade, a contribuição do arquipélago não deve limitar-se a uma concentração egoísta de esforços para defender os seus interesses nacionais, mas sim “de uma participação ativa na definição de uma ética mundial” (Políbio 2012, 425). Diríamos sim, que, mais do que uma ética mundial, Cabo Verde deve primar acima de tudo por uma ética regional. Este campo necessita de uma reflexão profunda e científica. Seria aqui importante encorajar os demais investigadores a explorarem outras perspectivas e potencialidades no que se

refere à geopolítica cabo-verdiana, evidentemente não excluindo os trabalhos desenvolvidos até então. Porém, alertamos para a fraca produção científica em Cabo Verde, particularmente na área da geopolítica africana. Perante esta realidade, procuramos, nesta investigação, aliar à literatura científica um conjunto de pesquisas efectuadas por investigadores estrangeiros que se debruçam sobre outras realidades.

REFERÊNCIAS

- Adetula, V. A. 2004. “Regional Integration in Africa: Prospect for Closer Cooperation Between West, East and Southern Africa.” Artigo apresentado no encontro da IDASA/FREDSKORPSET Research Exchange Programme-Governance and Democracy, Johannesburg, África do Sul, 2-4 de maio.
- Allouche, B. 1994. *La médiation des petits États: rétrospective et perspective, Études Internationales*. www.erudit.org
- Almeida, P. V. 2012. *Do Poder do Pequeno Estado: Enquadramento Geopolítico da Hierarquia das Potências*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Aron, R. 1970. *Paix et Guerre entre les Nations*. Paris: Calmann-Lévy.
- Baldacchino, G. 2007. *A World of Islands: An Island Studies Reader*. Charlotte-town: Institute of Island Studies.
- Boahen, A. 2010. “A África diante do Desafio Colonial.” In *História Geral da África VII: África sob a Dominação Colonial, 1880-1935*, organizado por A. Boahen. Brasília: UNESCO.
- Bouchard C. 2004. *Les Petits États et Territoires Insulaires*. Saint-Denis: Observatoire du Développement de la Réunion.
- Carlsnaes, W. 2007. “How should we Study the Foreign Policies of Small European States.” *Nação e Defesa* 118: 7-20.
- Castro, J. 1961. *Geopolítica da Fome*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Céliériér, P. 1969. *Géopolitique et Géostratégie*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Commonwealth Secretariat 1997. *A Future for Small States: Overcoming Vulnerability*. London: Commonwealth Secretariat.
- Costa, S. 2011. “A Política Externa Cabo-Verdiana na Encruzilhada Atlântica: Entre a África, a Europa e as Américas.” In *Seminário sobre Ciências Sociais e Desenvolvimento em África*, organizado por Évora, I., e Frias, S. Lisboa: CEsa-ISEG.

- Costa, W. M. 2008. *Geografia Política e Geopolítica da Fome*. São Paulo: EDUSP.
- De La Veja, L. 2007. *Actores Regionales y Subregionales en África Subsahariana: Socios y Líneas de Trabajo Potenciales para la Cooperación Española*. Madrid: Fundación Carolina.
- Diop, C. A. 1987. *L'Afrique Noire Précoloniale*. Paris: Présence Africaine.
- Duarte, J. A. 2004. "As Relações Externas de Cabo Verde na África Ocidental e os Quadros Regionais de Cooperação da União Européia." *Estratégia: Revista de Estudos Internacionais* 20: 117-126.
- Fernandes, G. 2008. "Cabo Verde e CEDEAO: Uma Questão Identitária." In *Os Estados-Nações e o Desafio da Integração Regional da África do Oeste: Caso de Cabo Verde*, organizado por Iva C., e Cláudio F. Praia: Gráfica da Praia.
- Fernandes, J. O. 2007. *A Integração Económica como Estratégia de Desenvolvimento do Continente Africano: Proposta de fusão entre a Comunidade Económica Dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA)*. Florianópolis: Santa Catarina.
- Fernandes, L. N. 2011. "Economia Política da Integração Regional na África Ocidental: A União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) como Estratégia de Desenvolvimento Regional." Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Fox, A. B. 2006. "The Power of Small States: Diplomacy in World War II." In *Small States in International Relations*, editado por Ingebritsen, C. et al. Washington: University of Washington Press.
- Gallois, P. M. 1990. *Géopolitique: Les voies de la Puissance*. Paris: Plon.
- Gaspar, C. 2007. "Portugal, os Pequenos Estados e a União Européia." *Nação e Defesa* 118: 107-145.
- Glassner, M. I. 1993. *Political Geography*. New York: John Wiley & Sons.
- Gomes, B. M. 2008. *Estudo das Potencialidades dos Recursos Hidro-Agrícolas da Bacia Hidrográfica de Paúl*. São Jorge dos Órgãos: Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário – Santiago.
- Gomes, J. 2009. *A Inserção de Cabo Verde na CEDEAO: O Comércio e as Migrações*. Porto: Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto.
- Henrikson, A. K. 2001. "A Coming 'Magnesian' Age? Small States, the Global System and the International Community." *Geopolitics* 6 (3): 49-86.
- Hey, J. A. 2003. *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*. London: Lynne Rienner Publishers.

- Keohane, R. 1969. "Lilliputians Dilemmas: Small States in International Politics." *International Organization* 23 (2): 291-310.
- Ki-Zerbo, J. 2010. *Metodologia e Pré-história da África: História Geral da África I*. Brasília: UNESCO.
- Maass, M. 2009. "The Elusive Definition of the Small State." *International Politics* 46 (1): 65-83.
- Mello, L. I. A. 1999. *Quem tem Medo da Geopolítica?* São Paulo: Hucitec; EDUSP.
- Montezinho, Jorge. 2015. "Relação Cabo Verde/África: 'Falta vontade política e falta compreender a realidade do continente'." *Expresso das Ilhas*, June 15. <http://www.expressodasilhas.sapo.cv/exclusivo/item/44760-re-lacao-cabo-verde-africa-falta-vontade-politica-e-falta-compreender-a-realidade-do-continente>
- Neumann, I. B., e Gstöhl, S. 2006. "Lilliputians in Gulliver's World." In *Small States in International Relations*, editado por Ingebritsen, C. et al. Washington: University of Washington Press.
- Nogueira, J. M. 2011. *O Método Geopolítico Alargado: Persistências e Contingências em Portugal e no Mundo*. Lisboa: IESM.
- Nunes, I. F. 2007. "Estratégias de Participação Externa dos Pequenos e Médios Estados Europeus." *Nação e Defesa* 118: 21-67.
- Nye, J. 2004. *Soft Power: the Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs Books.
- Ó Tuathail, G., Dalby, S., e Routledge, P. 2006. *The Geopolitics Reader*. London: Routledge.
- Rapoport, J., Muteba, E., e Therattil, J. 1971. *Small States & Territories: Status and Problems*. New York: Arno Press.
- Reis, J. A. 2008. "As Políticas Públicas de Cabo Verde no âmbito da Integração na CEDEAO e da Estratégia Global de Desenvolvimento." In *Os Estados-Nações e o desafio da integração regional da África do Oeste: Caso de Cabo Verde*, organizado por Iva C., e Cláudio F. Praia: Gráfica da Praia,
- Ribeiro, L. D. 2007. "Da Conquista Européia à Descolonização." In *Breve História da África*, organizado por Visentini, P. F., Ribeiro, L. D., e Pereira, A. D. Porto Alegre: Leitura XXI.
- Rocha, J. L. 2008. "Dimensão Económica da Integração Regional: CEDEAO e o Caso de Cabo Verde." In *Os Estados-Nações e o Desafio da Integração Regional da África do Oeste: Caso de Cabo Verde*, organizado por Iva C., e Cláudio F. Praia: Gráfica da Praia.

- _____. 2010. “Cinco Questões para perceber a Parceria Especial Cabo Verde-União Europeia.” Acesso em setembro de 2011. www.mirex.gov.cv
- Rosa, M. A. 2007. “Cabo Verde e a CEDEAO.” Acesso em Maio de 2007. www.didinho.org
- Santos, M. 1993. *O Espaço do Cidadão*. São Paulo: Nobel.
- Shlapentokh, D. 2012. “The Role of Small States in the Post-Cold War Era: The Case of Belarus.” Carlisle, PA, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. www.strategicstudiesinstitute.army.mil
- Suret-Canale, J., e Boahen, A. 2010. “África Ocidental.” In *História Geral da África VIII: África do Século VII ao XI*, organizado por El Fasi, M. Brasília: UNESCO.
- Taglioni, F. 2003. *Recherches sur les Petits Espaces Insulaires et sur leurs Organisation Régionales*. Paris: Université Paris IV.
- Teixeira, A., e Barbosa, L. 1958. *A Agricultura do Arquipélago de Cabo Verde*. Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar.
- Tolentino, A. C. 2007. *Universidade e Transformação Social nos Pequenos Estados em Desenvolvimento: O caso de Cabo Verde*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Tonra, B. 2003. “Constructing the Common Foreign and Security Policy: The Utility of a Cognitive Approach.” *Journal of Common Market Studies* 41(4): 731-756.
- Uzoigwe, G. 2010. “Partilha Européia e a Conquista da África: Apanhado Geral”. In *História Geral da África VII: África sob a Dominação Colonial, 1880-1935*, organizado por Boahen, A. Brasília: UNESCO.
- Visentini, P. F. 2007. “África Independente e a Guerra Fria.” In *Breve História da África*, organizado por Visentini, P. F., Ribeiro, L. D., e Pereira, A. D. Porto Alegre: Leitura XXI.
- _____. 2011. *A África na Política Internacional: O Sistema Interafricano e a sua Inserção Mundial*. Curitiba: Juruá.
- Vital, D. 1971. *The Survival of Small States: Studies in Small/Great Power Conflict*. London: Oxford University Press.
- Weigert, H. W. 1943. *Geopolítica: Generales y Geógrafos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- West African Economic and Monetary Union. 2006. *Regional Economic Program (REP) 2006-2010: Summary Report*. (s.l): West African Economic and Monetary Union.

RESUMO

O artigo procura compreender a geopolítica de Cabo Verde no contexto da África Ocidental e a sua projeção enquanto pequeno Estado insular. A perspectiva central é a de que Cabo Verde precisa de (re) aproveitar de forma pragmática a região da costa ocidental africana para a sua projeção regional. Procuramos através do método qualitativo, que envolve uma abordagem interpretativa e de revisão da literatura, abordar os fenômenos internacionais que configuram a geopolítica cabo-verdiana na África Ocidental.

PALAVRAS-CHAVE

Cabo Verde; Geopolítica; Pequeno Estado; Pequeno Estado Insular; África Ocidental.

*Recebido em 13 de outubro de 2015.
Aprovado em 03 de fevereiro de 2016.*

TERRORISMO NA HISTÓRIA DA ÁFRICA OCIDENTAL: UMA AVALIAÇÃO DO SÉCULO XXI

Walter Gam Nkwi¹

Introdução: antecedentes históricos e conceituais

O termo terrorismo tem recebido atenção crescente e exagerada, particularmente após os ataques de 11 de Setembro aos Estados Unidos da América. Desde então, houve diversos ataques a vários governos, países e embaixadas estrangeiras, sequestro de aviões, de estrangeiros ou trabalhadores ocidentais, tráfico de drogas e abdução de vítimas da prostituição em quase todas as partes do mundo. Não obstante, o que constitui o terrorismo em termos de definição é tão variado quanto as diferentes perspectivas defendidas por vários estudiosos com antecedentes divergentes (Bolaji 2010; Hoffman 1998; Hutchinson e O'Mallery 2007; Wardlaw 1982; Warren 2012; Toros 2008). Este problema surge, então, pois não é exato o que o terrorismo de fato é e de acordo com que perspectiva. O que uma pessoa considera como terrorismo não será visto como terror sob outra perspectiva. O debate quanto ao que constitui o terrorismo atingiu os corredores do Conselho de Segurança da ONU em 2013. Em seu discurso de abertura, o Secretário Geral da ONU, Ban Ki-moon, afirmou *inter alia* “(...) conexões oportunistas entre terroristas e grupos do crime organizado transnacionais garantem um fluxo constante de pessoas, dinheiro, armas e bens ilícitos entre fronteiras, permitindo que tais grupos sobrevivam e se proliferem (...)” (Omuoha 2013).

O Secretário Geral da ONU estava definindo terrorismo em relação ao crime organizado transnacional, que tem ocupado muito dos estudos na África Ocidental. Tráfico de drogas e prostituição, por exemplo, foram considerados pelos estudiosos como crime organizado transnacional na África

1 Doutor em História Social/Antropologia Social pela Universiteit Leiden, Holanda. Departamento de História, University of Buea, Camarões. E-mail: nkwi.walters@ubuea.cm

Ocidental. Em relação às drogas, a literatura afirma que drogas como cocaína, cannabis e marijuana atingiram áreas tão distantes quanto a América Latina por meio da África Ocidental, para então serem levadas de volta à Europa (Akyeampong 2005; Brown 2013; Champin 2011; De Andres 2008; Einstein 2012; Grassley 2012; Harrigan 2012; Hebab-Brown 2010; Limoncelli 2006; Wyler e Cook 2009). Outros estudiosos desenvolveram pesquisas profundas sobre a prostituição como crime organizado transnacional na África colonial e pós-colonial (ver Abderrahmane 2012; Aderinto 2007; Aderinto 2012; Barrera 1996; Brown-Taylor 2002; Gilfoyle 1999; White 1990). Com todos estes eventos ocorrendo na África Ocidental, não é exagero afirmar que a região tem sido centro das atividades ilegais na África.

Embora o terrorismo tenha recebido múltiplos significados (Williamson 2009; Schmid 2011; Hoffman 1998; Hoffman 2006; Novotny 2007), é relevante fornecer uma definição que será adaptada neste artigo. De acordo com o artigo 3 da Convenção sobre a Prevenção e Combate do Terrorismo (1999) da extinta Organização da Unidade Africana, hoje conhecida como União Africana (UA), o terrorismo é definido como:

a) qualquer ato que seja uma violação às leis criminais do Estado e que ameace a vida, a integridade física ou a liberdade de, ou cause ferimentos graves ou morte de, qualquer pessoa, número ou grupo de pessoas ou que cause ou possa causar dano à propriedade pública ou privada, recursos naturais, heranças culturais ou ambientais e é calculado para ou tem intenção de: (i) intimidar, causar medo, forçar, coagir ou induzir qualquer governo, organismo ou instituição, o público geral ou qualquer segmento deste, a fazer ou abster-se de fazer qualquer ato ou a adotar ou abandonar uma posição particular ou a agir de acordo com certos princípios; ou (ii) interromper qualquer serviço público, o fornecimento de qualquer serviço essencial à população ou criar uma emergência pública, ou (iii) criar insurreição generalizada em um Estado. b) qualquer promoção, financiamento, contribuição, auxílio, encorajamento, incitamento, tentativa, ameaça, conspiração, ou organização com qualquer pessoa, com o intento de cometer qualquer ato referido no parágrafo (a) (i) a (iii). (OUA 1999)

Parece-me que podemos adaptar favoravelmente tal definição e contexto para entender o terrorismo na África Ocidental como *longue duree* ao invés de situá-lo somente no período contemporâneo. De tal forma, neste artigo considero a definição acima como autêntica e relevante. Estudiosos e pesquisadores contemporâneos e/ou recentes trataram o terrorismo focando apenas no que tem acontecido recentemente e a literatura é repleta nesta abordagem. Por outro lado, Omuoha (2013) opina que o terrorismo na África Ocidental não é algo novo, o que considero deveras inspirador para este arti-

go. Foi somente após 2001, quando os Estados Unidos foram atacados, que a África Ocidental tornou-se tema corrente quando o assunto é terrorismo. Este assumiu dimensões nacionais e transnacionais ao mesmo tempo que a academia tornava-se interessada no assunto. Apesar do terrorismo já atingir a sub-região, ainda em 2006 se questionava se o fenômeno era real ou imaginado na área (Obi 2006).

Real ou imaginado, o terrorismo recebeu mais credibilidade quando seus apologistas afirmaram:

(...) Não há dúvida, portanto, de que organizações terroristas internacionais tenham presença na África Ocidental e que têm utilizado a sub-região como uma base operacional sem levar adiante qualquer ataque terrorista de grande porte ou significância internacional... A ausência de um grande ataque a qualquer alvo internacional localizado na África Ocidental pode, de tal forma, denotar táticas para isolar seus esconderijos dos olhos curiosos da comunidade internacional a fim de sustentar suas atividades (Yoroms 2007, 27)

Yoroms entendeu a questão, e esta precisa de alguma racionalização. O primeiro ponto relevante é o fato de que o terrorismo é real na África Ocidental, apesar dos terroristas nunca terem usado a sub-região para realizar qualquer atividade significativa fora do continente. Portanto, a África Ocidental parece ter sido apenas um local onde os terroristas se escondem e lançam ataques dentro do continente. O fato de Yoroms afirmar que não houve atividades terroristas significativas a partir da África Ocidental que atingiram proporções internacionais levanta debates e, de acordo com este artigo, tal insinuação poderia ser simplista e reducionista se nós não considerássemos as raízes históricas mais profundas do terrorismo, bem como a definição proposta pela UA que este artigo usa como base. Um inquérito mais cuidadoso das atividades terroristas sugere que se este se limitar aos períodos e acontecimentos recentes, então nós estamos perdendo o ponto. Neste artigo, eu me baseio no bem organizado e embasado texto do historiador cultural David C. Rapoport, que analisa quatro ondas de terrorismo. Ele define uma onda como “um ciclo de atividades em um período de tempo determinado com fases de expansão e contração” (Rapoport 2004, 47) Em seguida, o autor define a “Onda Anarquista” como o primeiro movimento terrorista com atividade global, para então discutir a “Onda Anti-Colonial”, a “Onda da Nova Esquerda” e, finalmente, a “Onda Religiosa”. Suas discussões de cada período podem auxiliar no entendimento das motivações de grupos que dão origem a, bem como perpetuam, a atividade terrorista. Apesar de não escrever exclusivamente sobre a África Ocidental, seu modelo pode ser muito útil para a compreensão da

história do terrorismo nesta região.

Este artigo de tal forma examina a região da África Ocidental como uma cidadela do terrorismo organizado no século XXI. A África Ocidental tem sido um tópico frequente na academia e por um longo período. Recentemente, atividades terroristas como a al-Qaeda no Mahgreb Islâmico (AQIM), Boko Haram no Norte da Nigéria, Seleka e anti-Balaka na República Centro-Africana e Janjaweed do Sudão do Sul atraíram as atenções internacionais. A região também sofreu ataques da comunidade internacional e de redes criminosas que usam a sub-região como um lócus global para distribuição, fornecimento e intensa produção de drogas ilícitas e tráfico de pessoas, especialmente crianças (Brown 2013, 1-23). Uma vez chamada de “A Cova dos Homens Brancos”, até a descoberta do quinino na década de 1880, os africanos ocidentais eram conhecidos como “rachadores de madeira” e “tiradores de água” (Nkrumah 1963, IX; Allman 1991, 6). Isso geralmente manteve o continente atrasado em relação ao estágio civilizacional do resto do mundo, conforme era suposto.

Muito foco foi dado à África Ocidental como uma zona de terrorismo organizado (Nkwi 2015; Ellis 1996; Curtin 1969; Lovejoy 1982; Manning 1990). Contudo, tal foco é dado por historiadores mais contemporâneos, antropólogos e cientistas políticos. A zona como uma região de trânsito foi palco de três grandes crimes. Estes incluem o tráfico de escravos, o comércio legítimo, prostituição e drogas. Isto não foi abordado adequadamente pelos pesquisadores. A zona referida como África Ocidental neste artigo inclui a Mauritânia, Benin, Burkina Faso, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Nigéria, Senegal, Serra-Leoa e Togo.

Ao falar sobre a África Ocidental em 2012, o então Secretário das Nações Unidas, Kofi Annan afirmou:

Durante a última década, a África Ocidental passou por um progresso encorajador; conflitos violentos que arruinaram a região por muitos anos foram terminados. Há avanços consideráveis em desenvolvimento, saúde e educação. Crescimento econômico é acelerado. Práticas democráticas, apesar de ainda não serem a norma em toda a região, estão se consolidando. Contudo, é preciso agir agora, antes que o controle das redes criminosas ligadas ao tráfico de drogas ilícitas se torne maior e estrangule o desenvolvimento político e econômico da África Ocidental. (Annan 2012)

Colocando-se sob contexto, pode-se questionar se o discurso do então Secretário das Nações Unidas podia de fato ser levado a sério, dado o fato de que muitos conflitos aconteciam na região. Ele enfatizou o tráfico de drogas ilícitas, mas deixou de fora a parte histórica que foi marcada pela prostituição, tráfico de escravos e até mesmo o que era chamada de comércio legítimo.

Visto isso, o ponto é que a região foi palco, em tempo e espaço, para atos terroristas de todos os tipos, o que precisa ser propriamente abordado pelos historiadores.

Este artigo questiona quais foram as mudanças e continuidades nas atividades terroristas na África Ocidental? Quais foram as ramificações? Quem são os *key players*? O que explica o fato da região ser propícia às atividades terroristas? Quais as implicações na região e quais esforços foram tomados por organizações para eliminar o terrorismo? A fim de atingir estes objetivos, o artigo começará por examinar o período do tráfico de escravos transatlântico como o começo do terrorismo na região.

A escravidão na África é um domínio muito amplo, que não pode ser capturado em um único artigo. Contudo, é suficiente afirmar que o tráfico de escravos ocorria entre as sociedades da África Ocidental muito antes do tráfico transatlântico. Em termos de dimensão, longevidade e quantidade de escravos procurados no continente, contudo, o tráfico transatlântico foi superior. Uma vez que um africano era capturado e perdia sua liberdade, tornava-se um escravo. A literatura sobre o tráfico transatlântico é consolidada (Manning 1990; Austen e Derrick 1999; Northrup 1994; Klein 1993, Iliffe 1995). Geralmente, era a busca por escravos da África para as Américas. Contudo, apesar da literatura ser densa, é ainda necessário examinar o tráfico de escravos como o início do terrorismo na África Ocidental. Em um período de trezentos anos, mais de vinte milhões de africanos foram retirados de suas aldeias e enviados através do Atlântico para trabalhar nas plantações (Curtin 1969). As potências europeias, que incluíam a Grã-Bretanha, França, Espanha e Portugal, faziam o comércio. Seguindo a definição de terrorismo dada pela UA e adotada aqui, não há outra forma de enxergar tal fato se não como terrorismo ou de ver a África Ocidental de outra forma que não vítima. Indiscutivelmente, e com poucas exceções, os compradores europeus compravam cativos africanos nas costas da África, e a transação entre estes e os africanos não era mais do que uma forma de comércio. Pode-se afirmar, também, que um cativo era frequentemente vendido e revendido, conforme fazia seu caminho do interior para o porto da embarcação (Rodney 1974). A um nível geral, o processo pelo qual os escravos eram obtidos na África, mais amplamente, e na África Ocidental, especificamente, não era comércio de forma alguma. Era feito por meio de guerras, fraudes, banditismo e sequestros (Rodney 1974). Quando se tenta medir as ramificações do tráfico transatlântico no continente africano, é essencial e relevante dar-se conta que o que se mede é o efeito líquido do terrorismo social e/ou violência social, ao invés de comércio em qualquer sentido normal da palavra.

Um olhar mais próximo sobre o terrorismo social orquestrado pelas

potências europeias na África Ocidental revela o número de africanos que foram sequestrados e enviados à América. O número exato de pessoas sequestradas à América nunca foi esclarecido, de forma que de longa data é objeto de especulação nos discursos (Manning 1995; Eltis 1983, 1987; Eltis e Walvin 1981; Eltis e Jennings 1989; Inikori 1992; Curtin 1969). Estimativas variavam dos cinco milhões para até centenas de milhões. Enquanto os números permanecem objeto de especulação, é relevante para nós concluir que recursos humanos foram sequestrados e adaptados por mais de três séculos. Isto marcou o começo do terrorismo social na África Ocidental. Os escravos eram capturados, sequestrados, condenados e completamente privados de liberdade. Os primórdios da Revolução Industrial levaram a um declínio do tráfico transatlântico. Apesar de alguns acadêmicos (Iliffe 1995; Eltis 1987; Curtin 1969; Fage 1969) terem argumentado que a diminuição se deu pois o tráfico era maligno, o consenso geral que explica o fim do tráfico é de que a revolução industrial, que teve início na Inglaterra, proporcionou a relevância das máquinas em realizar o mesmo trabalho que os humanos e de forma mais rápida. O trabalho escravo tornou-se, então, redundante. As mesmas potências europeias que estavam no centro do tráfico de escravos introduziram o comércio legítimo, em que a África Ocidental se tornou novamente vítima. Iliffe (1995, 148) afirma que, durante este período, o comércio externo da África Ocidental expandiu-se dramaticamente e que o comércio com a França e a Inglaterra aumentou em seis ou sete vezes entre 1820 e 1850, enquanto que as importações de algodão europeu aumentaram em até 50 vezes. Ele em seguida afirma que os efeitos de tal comércio não devem ser exagerados, visto que o valor médio per capita do comércio externo da África Ocidental durante os anos de 1860 era de apenas um quadragésimo do inglês ou francês.

Os anos politicamente estáveis após a independência logo conheceriam seu crepúsculo. Durante o período pós colônia e mais recentemente, houve um ressurgimento do terrorismo na África Ocidental, especialmente no setor de Sahel. Isto envolveu atores diferentes daqueles dos períodos pré-colonial e colonial, mas o que permaneceu foi o ato em si. Quase a totalidade da África Ocidental adquiriu “independência de bandeira” até os fins dos anos 1960 e vivenciou certa estabilidade política, que foi interrompida pela guerra fratricida na Nigéria. Os anos 1980 foram anos negros para a África Ocidental em vários domínios. Foram anos de declínio econômico, em que os países da África Ocidental encontraram-se em dificuldades financeiras devido à recessão econômica mundial. Estes países foram forçados a pedir empréstimos ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e por isso tiveram de submeter-se à liberalização econômica em nome do Plano de Ajuste Estrutural. Consequen-

temente, o Plano de Ajuste Estrutural (PAE) requeria cortes profundos nas despesas públicas e na liberação de funcionários públicos. Reduções drásticas nos orçamentos públicos deixaram muitas pessoas em dificuldades financeiras severas (Ellis 2009, 13). Somado a isso, muitos dos desempregados clamavam por suas raízes religiosas clássicas. Nesta direção, a maioria dos grupos terroristas que possuía ligações com o Maghreb e a África Norte Árabe criaram seus próprios grupos. A nova leva de grupos terroristas era formada pela população jovem local da África Ocidental. Portanto, estes grupos na sub-região podiam facilmente fraternizar com aquelas no Norte e Leste da África. Os atores ou *key players* haviam mudado. A próxima seção examina a emergência dos grupos terroristas no século XXI.

A Emergência de Grupos Terroristas no Século XXI

Grupos terroristas na África Ocidental são muitos e possuem um grande objetivo central. Estes incluem: Boko Haram, que opera principalmente na parte Norte da Nigéria e de Camarões, no Níger, Chade e na ponta Norte da República Centro Africana; AQIM, que age no Norte do Mali e na Mauritânia; o Movimento para Unidade e Jihad na África Ocidental (MUJAO) e o Janjawee no Sudão do Sul. Estes grupos terroristas têm como objetivo central afastar a civilização ocidental. Assim, sua principal agenda é trazer de volta o Islã clássico que existiu na região desde o século X. Como argumento em outros trabalhos, (Nkwi 2013), a meta deles é atingir este objetivo atacando instalações ocidentais, sequestrando turistas ocidentais, bombardeando embaixadas ocidentais e atacando aqueles que se colocam em seu caminho.

Sua ligação com o Islã clássico requer maior esclarecimento. Por Islã clássico, quero dizer o Islão que foi estabelecido na África Ocidental bem antes dos jihads de Usman Dan Fodio. A história pré-colonial da África Ocidental nos ensina que já em 1066 A.C o Islã estava bem implantado na região. Também nos ensina que os Impérios do Sudão Ocidental sobreviveram através do Islã (Ajayi e Espie 1969). A Islamização do Norte da Nigéria no início do século XIX se deu por meio das guerras religiosas que na verdade foram apenas políticas. Usman Dan Fodio, que liderou tais guerras, acabou por erguer o famoso Califado Sokoto que ocupou a larga área do Sahel estendendo-se de Sokoto, através por Yola até Adamawa (Ajayi e Crowder 1971). Uma análise mais de perto dos grupos terroristas atuais sugere que a maioria de seus líderes ainda acha relevante estimular o Islão clássico nestas áreas. Portanto, seu objetivo é acabar com a ocidentalização devido à forte crença de que essa adulterou o Islão clássico. Se isto é correto ou não permanece uma questão conjectural.

Há uma variedade de literatura sobre o Boko Haram. O grupo afirma que surgiu para purificar o Islão, conforme os jihads de Usman Dan Fodio no século XIX. Desde o começo do século XXI, quando as atividades do Boko Haram tornaram-se mais visíveis na Nigéria, pesquisadores, acadêmicos, jornalistas e outros passaram a ter um forte interesse no grupo e suas conclusões foram tão variadas quanto suas metodologias e antecedentes. Loimeier (2012) fornece um antecedente histórico dando atenção ao movimento de reformas no Islão, o Yan Izala. Os últimos (2007, 2009 e 2011) tentaram fornecer uma explicação histórica. Outros definiram e defenderam que o Boko Haram é um grupo terrorista (ver Popoola 2012, 43-66; Omitola 2012; Onapajo 2012, 337-357; Musa 2012; Soyinka 2012; Ojo 2011, 45-62; Maiangwa *et al.* 2012, 40-57; Barrett 2012, 719-736; Bagaji 2012, 33-41). Não obstante, outros fizeram a questão, o que é o Boko Haram (Rogers 2012; Adibe 2012; Adesoji 2010; Akokegh 2012; Cook 2011; Mantzikos 2010). Ainda, houve quem se concentrasse em examinar os atuais acontecimentos a cerca do Boko Haram e a violência no sul da Nigéria. Watts (2009) oferece um nexos entre os eventos no norte e no delta rico em petróleo do Sudeste da Nigéria, enquanto que Walker (2012) oferece uma conexão interessante entre o Boko Haram real e o imaginado. Onuoha 2010; Ifeka 2010; Danjibo 2009; Adesoji 2010 são outros acadêmicos que pertencem a esta escola. Ainda, outros tentaram descrever o Boko Haram como tendo relações com o al-Shabab na Somália (Cook 2011; Akokegh 2012, 46-55). Alguns dos trabalhos permanecerem no máximo projetos limitados em escopo. Eu pesquisei as ramificações do Boko Haram na África Central e Ocidental de uma perspectiva histórica e contemporânea (Nkwi 2013).

Como demonstrei em outro trabalho (Nkwi 2013), as origens históricas do Boko Haram têm sido analisadas por muitas escolas (Pham 2011; Pham 2012; Elkaim 2012; Marchal 2012; Rogers 2012; Aghedo e Osumah 2012; Musa 2013). É desnecessário repetir aqui as raízes históricas do grupo, mas sim examinar suas atividades como grupo terrorista na África Ocidental. Boko Haram começou como um grupo terrorista nacional com suas primeiras atividades terroristas, deveras insignificantes, em 2010. Em dezembro daquele ano, o grupo atacou a prisão Bauchi, onde permitiu que os prisioneiros escapassem, e lançou ataques a Abuja. Entre 22 de abril e dezembro de 2011, dez ataques foram realizados na maior parte do norte e centro da Nigéria. Assim também ocorreu entre 5-6 de janeiro e 11 de outubro de 2012 (Nkwi 2013).

O próximo grupo terrorista foi o AQIM, que focou suas atividades principalmente no Norte do Mali. Este grupo é derivado do braço nigeriano do Grupo Salafista para Pregação e Combate (GSPC). É amplamente defendido que este grupo fez sua primeira aparição no norte do Mali em 2003. De lá, fra-

ternizou com a população local através de casamentos e da proteção de rotas contrabandistas, além da pregação do Islã clássico. O nome AQIM foi usado pela primeira vez em 2007, mas suas origens podem ser traçadas sem dúvida à Argélia em 1992. Onuoha (2013, 85) afirma que o grupo era um filiado ao Exército Islâmico de Salvação (EIS). AQIM forneceu auxílio a outros grupos terroristas menores na sub-região providenciando logística. Foi responsável por operações memoráveis na Mauritânia desde 2005, sequestrando e assassinando turistas ocidentais, trabalhadores pagos da ONU e até mesmo soldados mauritanos. Em 2009, AQIM admitiu estar por trás do sequestro e assassinato de um cidadão norte-americano na capital da Mauritânia, Nouakchott. Desde então tornou-se uma ameaça aos cidadãos ocidentais. Por exemplo, um cidadão francês no sudoeste do Mali, perto da fronteira com a Mauritânia foi sequestrado em 2012. Para fortalecer ainda mais as atividades do AQIM na Mauritânia, um suicida bombardeou quartéis militares em 2010 e atacou uma base militar em Bassiknou no sudeste da Mauritânia em 2011.

Eventos políticos andaram lado a lado, e muitas vezes trabalhando em conjunto com, o terrorismo nos países da África Ocidental. O Mali novamente é um caso a se apontar. Em 2011, o extinto governo de Ahmadou Toumani foi derrubado por um golpe pelo Capitão Amadou Sanogo em 22 de março de 2012. Um vácuo foi criado, que foi preenchido pelo Movimento Nacional Tuareg para a Liberação de Azauade (MNLA), o qual foi apoiado por forças islâmicas junto de AQIM e MUJAO. MUJAO definiu seus objetivos que consistiam principalmente em espalhar o Islã pela África Ocidental e conectou suas ideologias filosóficas a ícones islâmicos como Osama Bin Laden e o clérigo Talibã Mullar Omar. O que chamava atenção era o fato de colocar maior ênfase nos líderes do Islã do século XVIII como Usman dan Fodio, Cheikh Ahmadou e el Hadj Umar (Okpi 2013, 2-3). Após definir seus objetivos, MUJAO partiu para tomar dois terços do país. O grupo tornou-se ativo no Mali e suas operações ultrapassaram as fronteiras do país ao norte, onde levou adiante ataques a Konna. Seu *modus operandi* alcançou pontos como Argélia onde, em abril de 2012, abduziu sete diplomatas argelinos em Gao, Mali, e no mês seguinte atacaram a base *Gendamerie Nationale* em Tamanrasset, Argélia. As atividades terroristas não têm ocorrido *ad infinitum*. Organizações internacionais e regionais tentaram combater tais grupos terroristas. Nossa atenção se volta para isto.

Combatendo o Terrorismo na África Ocidental

As atividades de grupos terroristas na África Ocidental encontram forte resistência de organizações internacionais e de governos dos países que eram por elas ameaçados. As organizações internacionais incluem: Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), que foi responsável por uma das maiores contribuições nesta direção. Há também a Comissão da Bacia do Lago Chade.

CEDEAO: a história

Esta seção foca na CEDEAO, uma das maiores organizações regionais, que se originou das antigas colônias britânicas e francesas na África Ocidental. Uma das características que distingue o ambiente político da África decorre de seus vários e prolongados conflitos políticos, e da permanência de tentativas de resolver o terrorismo para que a segurança, paz e desenvolvimento possam ser estabelecidos na região. Tais conflitos não operam isoladamente, de modo que seus efeitos transbordam, o que faz sempre imperativo que as organizações nacionais e transnacionais busquem maneiras e meios de conter as atividades.

Para os leitores que não sejam familiares com a política da África Ocidental no período pós-independência e com blocos econômicos, será relevante recapitular uma breve história da CEDEAO. A CEDEAO foi formada em 28 de maio de 1975 em Lagos, Nigéria. Haia quinze membros inicialmente, que incluíam, entre outros: Benin, Costa do Marfim, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Burkina Faso, Libéria, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa, São Tomé e Príncipe. Cabo Verde posteriormente juntou-se ao grupo, tornando-se o décimo sexto membro. O principal objetivo para a organização era estabelecer e promover o desenvolvimento da região através da cooperação econômica, social e cultural. O quartel general da CEDEAO é em Lagos, enquanto que a base é em Lomé, a capital do Togo (Onuoha 2013, 85).

A organização tem as seguintes metas: eliminar impostos sobre as importações de países membros; remover restrições quantitativas e administrativas no comércio entre países membros; estabelecer tarifas externas comuns; remover restrições ao movimento livre de capital, pessoas, e serviços entre os membros; harmonizar as políticas agrônômicas e promover projetos comuns; harmonizar as políticas econômicas, sociais e culturais; criar um fundo para cooperação, compensação e desenvolvimento e estimular uma política comum, e o desenvolvimento de sistemas de transporte, comunicação, energia e infraestrutura. Estes objetivos não permaneceram estáticos. Foram constantemente revisados pelos Estados membros. Durante a crise que afetou a Libéria e Serra Leoa nos anos 1990, a organização incorporou mais um a

seus objetivos, que incluía intervir em países membros durante períodos de conflito e crise (Ellis 2009). Foi também durante tais crises que a CEDEAO formou um setor militar, conhecido como ECOMOG. Isto porque os países da CEDEAO sentiram os efeitos da guerra civil em um grau muito maior que os países fora da região. Em resposta tanto à instabilidade regional quanto ao grande fluxo de refugiados, CEDEAO criou o Grupo de Monitoramento da Paz (ECOMOG – ECOWAS Monitoring Group), uma força cujo objetivo era solucionar o conflito, restaurando a ordem e estabelecendo um governo democraticamente eleito (O’Neill 1993). A força da ECOMOG foi o primeiro corpo sub-regional africano de *peacekeeping* a intervir em outro Estado. A CEDEAO, desde a crise do Boko Haram, intervém em diversas maneiras para terminar com a insurgência e conceder à Nigéria a estabilidade merecida.

Condenação e Resolução em Encontros sobre Atividades Terroristas

Em um espectro mais amplo, a CEDEAO adaptou diversos mecanismos, bem como instrumentos. Alguns destes instrumentos objetivavam a supressão coletiva destes desafios, e incluem o protocolo de Não-Agressão e o de Assistência Mútua em Defesa, que entraram em vigor em 1978 e 1981, respectivamente. Em 1999, a CEDEAO também adotou o Protocolo Relacionado ao Mecanismo para Prevenção, Gestão, Resolução, *Peacekeeping* e Segurança de Conflitos (Bolaji 2010; CEDEAO 2013). Isto foi feito a fim de atingir maior eficácia na abordagem da organização às atividades terroristas na região. Depois de três anos (2011), a CEDEAO adotou o Protocolo sobre Democracia e Boa Governança para garantir o desenvolvimento da lei e a consolidação da democracia (Onuoha 2013, 107). O que pareceu de fato crucial, recentemente, foi a adoção pela CEDEAO da Declaração Política e Posição Comum contra o Terrorismo. Tal declaração providenciou uma Estratégia Contra-Terrorismo regional e um Plano de Implementação para auxiliar os Estados-membros a combater o terrorismo. Além disso, tal estratégia também visava suavizar o progresso da implementação de instrumentos regionais, continentais e internacionais de combate ao terrorismo. Proporcionava uma estrutura operacional comum para ações de amplo alcance na comunidade para prevenir e exterminar qualquer ato relacionado ao terrorismo (Onuoha 2013, 108; Bolaji 2010).

CEDEAO esforçou-se para conseguir controlar algumas atividades terroristas, especialmente o Boko Haram. Em uma quarta-feira, 24 de fevereiro de 2014, durante as atividades do Boko Haram em universidades, o grupo atacou e matou cerca de 50 estudantes na Universidade do Governo Federal

Buni Yadi, no estado Yobe (Forest 2012; Act 2011). A CEDEAO rapidamente reuniu-se em Abuja, a capital federal da Nigéria, e através de sua comissão, condenou fortemente o ataque pelo grupo terrorista armado. Ademais, em nome das Instituições da Comunidade, o Presidente da Comissão, Sua Excelência Désiré Kadré Ouédraogo mostrou profunda preocupação e expressou suas sinceras condolências ao Presidente da Nigéria, Sua Excelência Presidente Dr. Goodluck Ebele Jonathan, ao Governo e ao Povo da Nigéria, bem como às famílias enlutadas (Forest 2011).

A CEDEAO montou uma comissão temporária conhecida como Comissão Abuja. A primeira coisa que a comissão fez foi assegurar ao Governo e ao bom povo da Nigéria que a comunidade inteira permanecia solidamente com eles naquele momento de luto e de esforços coletivos para livrar o país e a região do terrorismo, um verme perigoso que não havia poupado nenhuma parte do globo (Nkwi 2013). Além disso, afirmou que o último ataque terrorista havia sido um alerta, não apenas para as autoridades nigerianas, mas para todo Estado-membro, bem como para a comunidade de cidadãos, para que permanecessem vigilantes e, mais importante, para cooperarem com todas as agências relevantes na batalha contra o terrorismo, não somente na Nigéria, mas em toda África Ocidental. A Comissão também reafirmou seu compromisso e determinação em colaborar com todos os Estados-membros e seus parceiros na luta para tornar a região livre do terrorismo, e promover o ambiente necessário para a paz e a segurança em direção do objetivo maior da integração regional e desenvolvimento, portanto mantendo os Estados dentro dos limites da estabilidade política. Os membros da CEDEAO encontram-se ainda na Costa do Marfim, em junho, para reafirmar seu compromisso e responsabilidade em manter a Nigéria estável e fora do caos do Boko Haram (Nkwi 2013).

Assim, em Yamoussoukro, na Costa do Marfim, a CEDEAO incitou os Estados-membros e a comunidade internacional a assistir à Nigéria em seus esforços para combater o Boko Haram. Os líderes do bloco de quinze países condenaram fortemente a agressão terrorista perpetrada pela seita, e direcionaram a Comissão da CEDEAO a participar nos esforços para conter a agressão terrorista (Bolaji 2010, 207-222). Os membros da CEDEAO também lembraram a si mesmos que o Boko Haram, que significava “educação ocidental é pecado” na língua Hausa local, havia matado 1.200 desde 2009, quando lançou sua campanha mais violenta impondo a lei Islâmica da Shariá no norte predominantemente muçulmano, entre outros objetivos (Musa 2013, 234-260). Os ataques de terror pela seita continuaram, apesar dos esforços do governo nigeriano, incluindo o envio de tropas à região afetada e a imposição de estado de emergência nas regiões mais atingidas. O mês ante-

rior foi de ataques a igrejas no norte do estado de Kaduna, o que por sua vez desencadeou ataques em represália por cristãos, e levantou o espectro de uma guerra religiosa no Estado mais populoso da África, dividido quase igualmente entre muçulmanos e cristãos.

O Comitê dos Chefes do Estado-Maior de Defesa se Pronuncia

O Comitê dos Chefes do Estado-Maior de Defesa (em inglês, CCDS) da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental não estava inativo. Os Estados-membros se encontraram em Abuja de 18 a 19 de junho de 2013, com a insurgência do Boko Haram no nordeste da Nigéria dominando a agenda e as discussões (Yoroms 2007). A seita Boko Haram, desde o assassinato de seu líder sob custódia da polícia, tem detonado explosivos em diversos locais, incluindo o quartel-general e o prédio da ONU em Abuja. O Chefe do Estado-Maior de Defesa, Marechal das Forças Aéreas Oluseyi Petinrin afirmou que a reunião tornou-se necessária devido ao recrudescimento nos atos de terror em alguns países, incluindo a Nigéria. A reunião visava proferir soluções duradouras para os ataques terroristas e crimes relacionados. Ele afirmou que ameaças à segurança nacional e à paz regional na África Ocidental eram profundamente enraizadas em fatores sociais, políticos e econômicos. “Partindo disso, nossas deliberações irão tentar vigorosamente tratar de questões securitárias, a fim de não apenas reverter consequências negativas de tais ameaças, mas também promover prospecções de desenvolvimento socioeconômico e político.” (Igbe e Ndahi 2014, 2160). Ele disse que chefes navais de todos os países-membros estavam presentes na reunião para deliberar o aumento na pirataria no Golfo da Guiné, assim como a proliferação de armas de pequeno porte na região. O Comissário para Assuntos Políticos e de Paz da CEDEAO, Mahamane Toure, afirmou que a reunião receberia relatórios dos Chefes de Defesa da Nigéria e do Níger sobre o desenvolvimento relacionado à ameaça direta aos Estados-membros da região do Sahel-Sahara devido aos ataques renovados do AQIM e Boko Haram e aos impactos da crise na Líbia na região (Igbe e Ndahi 2014). Os membros da Comissão da Bacia do Lago Chade não foram lentos no processo.

A Comissão da Bacia do Lago Chade e o Terrorismo

Em paralelo direto à CEDEAO está a Comissão da Bacia do Lago Chade. A menos que assim citado, toda a informação obtida aqui como antecedente do Lago Chade foi retirada de Mahamadou (2007, 28). Em termos de escopo e potencial financeiro, a Comissão não é páreo para a CEDEAO. Entretanto, será relevante ter uma ideia sobre a curta história da Comissão da Bacia do Lago Chade antes de explicar seu papel na crise do Boko Haram. Comissão da Bacia do Lago Chade (CBLC, em inglês LCBC e francês CBLT) é uma organização intergovernamental dos países próximos do Lago Chade, que coordena ações que podem afetar as águas do lago. O secretariado da organização localiza-se em N'Djamena, Chade. A CBLC é a mais antiga organização africana para rios ou bacias lacustres. Em seu documento de fundação (a Convenção e Estatutos relacionados ao Desenvolvimento da Bacia do Chade), as partes se comprometem ao uso compartilhado dos recursos naturais da bacia. A Comissão é um membro da Rede Internacional das Organismos de Bacias (RIOB).

A filiação e financiamento são muito relevantes para nós. Hidrologicamente, a Bacia do Chade (da qual nem toda alimenta o Lago Chade) inclui oito países, que seguem em ordem decrescente de área: Chade, Níger, República Centro Africana, Nigéria, Sudão, Argélia e Líbia. Entre estes países, Camarões, Níger, Nigéria e Chade (os quatro países contem diretamente partes do Lago Chade em seu território) assinaram a Convenção de Fort Lamy (hoje N'Djamena) em 22 de maio de 1964, a qual criou Comissão da Bacia do Lago Chade. A República Centro Africana entrou no grupo em 1996, e a Líbia em 2008. Sudão foi admitido em julho de 2000, mas possui status de observador porque não ratificou a convenção fundadora. Argélia não participou.

As atividades da comissão são muitas e variadas. As atividades estão enquadradas no Planejamento Estratégico da CBLC, que coordena as atividades locais entre os Estados-membros. A CBLC controla as regiões hidroativas na Bacia do Chade chamada de *Bacia Convencional*. A Bacia inicial consistia em aproximadamente 427,500 km² da área total da Bacia do Chade em 1964. A definição diz que excluía a maioria da depressão terminal que consistia em deserto, que fornecia pouca ou nenhuma contribuição hidrológica efetiva para a Bacia. Isto foi subsequentemente expandido para incluir caminhos de água adicionais no norte da Nigéria, sul do Chade e Repúblicas do Norte, com uma área total de 967,000 km² (Carvenka 1969). Uma das áreas mais populares na qual a Bacia do Lago Chade havia combatido o terrorismo na sub-região está sob o Boko Haram.

A Bacia do Lago Chade e Boko Haram

Falando no fórum da organização, em 30 de abril de 2012, o Presidente do Chade, Idriss Deby imediatamente propôs montar uma força tarefa para combater o movimento Islâmico extremista, Boko Haram. O presidente fez a proposta em Libreville, Gabão, de abrir uma reunião anual da Comissão da Bacia do Lago Chade (CBLC) (Nkwi, 2013) “Agora é o tempo de agir, e nós devemos decidir hoje”, disse o Presidente. A CBLC foi criada para monitorar a conservação do Lago Chade e sua bacia, e é composta por 16 países, incluindo a Nigéria. “Nossa bacia”, disse Deby, “está exposta à insegurança por causa da ameaça permanente do Boko Haram. Se não os erradicarmos, não seremos capazes de salvar nosso Lago Chade.” (Mc Elroy 2013). Entre aqueles presidentes que assinaram a ideia, estava François Bozize, Presidente da República Centro Africana, que ofereceu fornecer tropas para o contingente multinacional.

Com todas as reuniões e comissões voltadas para conter o Boko Haram, ainda é de se questionar por que não foi alcançado muito para acabar com a insurgência. Talvez com diferentes culturas e tradições de passados coloniais, estas organizações divirjam entre como acham que poderiam resolver o problema. CEDEAO, por exemplo, é um bloco que conta com países de antecedentes francófonos, anglófilos e lusófonos. A Comissão do Lago Chade é outra que conta com membros tão distantes quanto do Maghreb. Isso sugere que não muito podia ser feito. Acima de tudo, disputas internas da maioria desses países têm sido também um obstáculo, que não lhes permitam traduzir eficazmente o sua retórica em ações concretas. Há pouca convicção de que países como Mali ou a República Centro Africana fossem intervir na Nigéria, quando ambos são países com problemas internos. Intervir nas questões internacionais de outros Estados requer recursos financeiros e, na maioria do tempo, a maior parte dos Estados-membros não está disposta a votar por orçamentos para tais efeitos. A abdução de meninas adolescentes em um internato estava para ser um dos eventos que testariam a comunidade internacional em monitorar o Boko Haram e, também, de trazer o grupo para os holofotes da comunidade internacional. Mas em que medida foi bem sucedida a condenação internacional do ato para manter o Boko Haram sob controle? A Nigéria propriamente não tornou a situação melhor. O governo nigeriano opôs-se a qualquer potência regional interferindo em suas políticas internas para conter o Boko Harm. A oposição do governo à interferência de potências regionais apenas incentivou um aumento nas atrocidades do Boko Haram. Quando a situação tornou-se tão crítica com o Boko Haram atacando os vizinhos do país, a Nigéria concordou com uma Força Tarefa Conjunta Multinacional (FTCM) (Theroux-Benoni 2015). Após a autorização da União Africana, a FTCM foi requisitada pelos Estados membros da Comissão da Ba-

cia do Lago Chade (CBLC) – Camarões, Chade, Níger e Nigéria, assim como por um Estado não-membro, Benin, após uma reunião ministerial em 20 de janeiro de 2015 em Niamey, Níger. A conferência planejada para desenvolver os conceitos operacionais da FTCM ocorreu em Yaoundé, Camarões, na semana de 5 a 7 de fevereiro (Theroux-Benoni 2015). No início de setembro de 2015, a FTCM entrou em operação. Ainda é muito cedo, contudo, para julgar a extensão de seu sucesso.

Conclusão

O terrorismo não é um fenômeno novo na África Ocidental. Suas raízes são mais profundas do que a literatura retratou. Pesquisadores e acadêmicos concentraram-se no terrorismo no período contemporâneo. Por período contemporâneo, quero dizer o período desde 2001, no qual o World Trade Center foi bombardeado nos Estados Unidos. Desde então, não há ganhos em se afirmar que a atividade terrorista aumentou exponencialmente na África Ocidental. A civilização ocidental passou a abominar estes grupos terroristas.

Este artigo refletiu a maneira convencional pela qual o terrorismo foi tratado na extensa literatura, e buscou romper com o convencional ao defender que, para um melhor entendimento do terrorismo na região, é preciso uma perspectiva histórica mais profunda. Ainda, acrescentou substancialmente, ao argumentar que a África Ocidental não é só um bastião de atividades terroristas, mas também foi vítima do terrorismo desde os dias do tráfico de escravos. Para alcançar isto, esta pesquisa defendeu que para uma compreensão mais complexa e profunda do terrorismo, é necessária uma perspectiva histórica completa, e portanto, mudanças e continuidades que ocorreram na região em tempo e espaço precisam ser galvanizadas e conclusões significativas feitas. O artigo mostrou, ademais, como organizações tentaram combater o terrorismo. Não importa a maneira que olhássemos as atividades terroristas na região, não há dúvidas que trouxeram um impacto muito negativo aos esforços desenvolvimentistas na região.

REFERÊNCIAS

- Abderrahmane, Abdelkader. 2012. *Drug Trafficking and the Crisis in Mali*. Pretoria South Africa: Institute for Security Studies.
- Aderinto, Saheed. 2007. "The Girls in Moral Danger: Child Prostitution and Sexuality in Colonial Lagos, Nigeria, 1930s-1950." *Journal of Humanities and Social Sciences* 1 (2): 1-22.

- _____. 2010. "Sexualised Nationalism: Lagos and the politics of illicit sexuality in Colonial Nigeria, 1918-1958." Tese de Doutorado, University of Texas.
- _____. 2012. "Of Gender, Race, and Class: The Politics of Prostitution in Colonial Lagos, Nigeria, 1923-1958." *Frontiers: A Journal of Women's Studies* 33 (3): 71-92.
- Adesoji, A. 2010. "The Boko Haram Uprising and Islamic Revivalism in Nigeria." *Africa Spectrum* 45 (2): 95-108.
- _____. 2011. "Between Maitatsine and Boko Haram: Islamic Fundamentalism and the Response of the Nigerian State." *Africa Today* 57 (4): 98-119.
- Adibe, J. 2012. "Boko Haram: One Sect, Conflicting Narratives." *African Renaissance* 9 (1): 47-64.
- Aghedo, I. e Osumah, O. 2012. "The Boko Haram Uprising: How Should Nigeria Respond?" *Third World Quarterly* 33 (21): 853-69.
- Ajayi, A de Jacob Francis, e Espie, I. 1969. *A Thousand years of West African History*. Ibadan, History: Ibadan University Press.
- Ajayi, A de Jacob Francis, e Michael Crowder. 1971. *History of West Africa Vol.1*. London: Oxford University Press.
- Akokegh, A. F. 2012. "Boko Haran: A 21st Century Challenge in Nigeria." *European Scientific Journal* 8 (21): 46-55.
- Akyeampong, Emmanuel. 2005. "Diaspora and Drug Trafficking in West Africa: A case Study of Ghana." *African Affairs* 104 (416): 431-443.
- Allman, Jean Marie. 1991 "Hewers of Wood, Carriers of Water: Islam, Class, and Politics on the Eve of Ghana's Independence." *African Studies Review* 34/2: 234-300.
- Annan, Kofi. 2012. *Save West Africa from the Drugs Barons*. Janeiro. <http://www.kofiannanfoundation.org/in-the-news/save-west-africa-from-the-drugs-barons/>
- Austen, R.A., e Derrick, J. 1999. *Middlemen of the Cameroons Rivers: The Douala and their Hinterlands, c.1600-c.1960*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bagaji, A. S. Y. 2012. "Boko Haram and the Recurring Bomb Attacks in Nigeria: Attempt to Impose." *Cross-Cultural Communication* 8 (1): 33-41.
- Barrera, Giulia. 1996. *Dangerous Liaisons: Colonial Concubinage in Eritrea, 1890-1941*. Evanston: Program of African Studies, Northwestern University.

- Barrett, R. 2012. "Terrorism Finance: Preventing the Financing of Terrorism." *Case Western Reserve Journal of International Law* 44 (3): 719-36.
- Bolaji, K. 2010. "Preventing Terrorism in West Africa: Good Governance or Collective Security?" *Journal of Sustainable Development in Africa* 12 (1): 207-222.
- Brown, David E. 2013. *The Challenge of Drug Trafficking to the Democratic Governance and Human Security in West Africa*. Carlisle: US Army War College Press.
- Brown-Taylor, J. 2002. *More than one chance: Young people involved in prostitution speak out*. London: ECPAT.
- Champin, Christoph. 2011. "Le Continent Afrique Toujours prise par les trafiquants de Cocaine selon: Organ International de control de stupefiants." RFI Blog Afrique Drogue.
- Cook, D. 2011. "Boko Haram: A Prognosis." James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University.
- Curtin, Philip. 1969. *The Atlantic Slave Trade: a Census*. Madison, CA: University of Wisconsin Press.
- Danjibo, N.D. 2009. "Islamic Fundamentalism and Sectarian Violence: The Maitatsine and Boko Haram Crises in Northern Nigeria." In *Proceedings of the 2009 IFRA Nigeria Conference in Zaria*, editado por Clément Boutillier.
- De Andres, Amado Philip. 2008. "West Africa Under Attack: Drugs Organized Crime and Terrorism as the New Threats to Global Security." Madrid: Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI)
- Einstein, Dianne. 2012. "Drug Trafficking in West Africa." Washington DC: Senate Caucus on International Narcotics Control.
- Elkaim, Z. 2012. *Boko Haram: The Rise, Success and Continued Efficacy of Insurgency in Nigeria*. ICT Working paper Series.
- Eltis, D. 1983. "Free and coerced transatlantic migrations: some comparisons." *American Historical Review* 88 (2): 251-280.
- _____. 1987. *Economic Growth and the Ending of the Transatlantic Slave Trade*. New York: Oxford.
- Eltis, D., e James Walvin. 1981. *The Abolition of the Atlantic Slave Trade*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Eltis, D., e Lawrence C. Jennings. 1989. "Trade between western Africa and the Atlantic world in the pre-colonial era." *American Historical Review* 93 (4): 936-59.

- Ellis, S. 2009. "West Africa's International Drug Trade." *African Affairs* 108 (43): 171-196.
- Fage, J.D. 1969. "Slavery and Slave Trade in the Context of West African History." *The Journal of African History* 10 (3): 393-404.
- Gilfoyle, T. J. 1999. "Prostitutes in History: From Parables of Pornography to Metaphors of Modernity." *American Historical Review* 104: 117-141.
- Grassley, C. 2012. "Drug Trafficking in West Africa." Washington DC: Senate Caucus on International Narcotics Control.
- Harrigan, T. 2012. "Countering Narcotics Threats in West Africa." Statement for the Record. Washington, DC: Senate Caucus on International Narcotics Control.
- Hebab-Brown, V. 2010. "The West African Drug in Context of the Regions Illicit Economies and Poor Governance." Apresentação para Conferência on Drug Trafficking in West Africa. Arlington, VA.
- Hoffman, B. 1998. *Inside Terrorism*. New York: Colombia University Press.
- _____. 2006. *Inside terrorism*. Edition 2. Columbia: Columbia University Press.
- Ifeka, C. 2010. "War on Terror: Africom, the Kleptocratic State and Under-Class Militancy in West African-Nigeria." *Concerned Africa Scholars* 85.
- Igbe, I-O., e Inusa Ndahi. 2014. "Boko Haram enjoys foreign support-Army." *National Mirror*.
- Iliffe, J. 1995. *Africans: The History of a Continent*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Inikori, J.E. 1992 "Africa in World History: the export slave trade from Africa and the emergence of the Atlantic economic order." In *General History of Africa, Vol. V: Africa from the Sixteenth to the Eighteenth Century*, editado por B.A. Ogot. Heinemann/California/UNESCO: University of California Press
- Klein, M.A., ed. 1993. *Breaking the Chains: Slavery, Bondage and Emancipation in Modern Africa and Asia*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Last, M. 1977. *The Sokoto Caliphate*. London: Longman
- _____. 2007. "Muslims and Christians in Nigeria: An Economy of Political Panic." *The Round Table* 96 (392): 605-616.
- _____. 2009. "The Pattern of Dissent: *Boko Haram* in Nigeria 2009." *Annual Review of Islam in Africa* 10: 7-11.
- _____. 2011. "Northern Nigerian Militancy: Who and What are Boko Ha-

- rem." *African Arguments* July 15.
- Limoncelli, Stephanie A. 2006. "The Politics of Humanitarianism: States, Reformers and the International Movement to combat the traffic in Women, 1875-1960." Tese de Doutorado, University of California.
- Lloyd, P.C. 1967. *African in Social Change: Changing Traditional Societies in the Modern World*. London: Penguin Books.
- Maiangwa, B., Ufo Okeke Uzodike, Ayo Whetho, e Hakeem Onapajo. 2012. "Baptism by Fire: Boko Haram and the reign of Terror in Nigeria." *Africa Today* 59 (2): 40-57.
- Mann, K. 2007. *Slavery and the Birth of an African City, Lagos, 1760-1900*. Bloomington/Indianapolis: Indiana University Press.
- Mantzikos, I. 2010. "The Absence of the State in Northern Nigeria: The Case of Boko Haram." *African Renaissance* 7 (1): 57-62.
- Musa, A. O. 2012. "Socio-Economic Incentives: NewMedia and the Boko Haram Campaign of Violence in Northern Nigeria." *Journal of African Media Studies* 4 (1).
- Mveng, E. 1985. *Histoire du Cameroun* Yaounde. Cameroon: CEPER.
- Nkrumah, Kwame. 1963. *Africa Must Unite*, New York: Frederick A. Praeger.
- Nkwi, W.G. 2013. "One finger dip in palm oil soils the others: The activities and consequences of Boko Haram in Central and West Africa (Cameroon, Niger and Chad)." *African Journal for the Prevention and Combating Terrorism* 4 (1): 41-63.
- . 2013. "Too much to carry: The perception and ramifications of Boko Haram's Activities on Cameroon." *Conflict Studies Quarterly* 5: 67-87.
- O'Regan, P. 2010. "Cocaine and Instability in Africa: Lessons from Latin America and the Caribbean." *Africa Security Brief*. Washington DC: Africa Center for Security Studies.
- Obi, C. 2006. "Terrorism in West Africa: real, emerging or imagine threats." *Africa Security Review* 15 (3): 87-101.
- Ojo, E. O. 2010. "Boko Haram: Nigeria's extra-Judicial State." *Journal of Sustainable Development in Africa* 12 (2): 45-62.
- Okpi, A. 2013. "The rising West African *al-Qaeda*." *The Punch* 26 May.
- Omitola, B. 2012. "Terrorism and the Nigerian Federation: The Challenges of Disintegration in the Fourth Republic." *African Security Review* 21 (4): 4-16.
- Omuoha, F. C. 2013. "Terrorism and Transnational Organized Crimes in West Africa: Regional Expose." *African Journal for the Prevention and*

Combating of Terrorism 4 (1): 67-119.

- Onapajo, H., e Uzodike, U. O. 2012. "Boko Haram Terrorism in Nigeria: Man, the State and the International System." *African Security Review* 21 (3).
- Onuoha, F. C. 2010. "The Islamist Challenge: Nigeria's Boko Haram Crisis Explained." *African Security Review* 19 (2): 54-67.
- OUA. 1999. *Convention on the Prevention and Combating of Terrorism*. <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/OAU-english.pdf>
- Parker, J. 2000. *Making the Town: State and Society in early colonial Accra*. Oxford: James Currey.
- Pham, J.P. 2011. "The Dangerous Pragmatism of Al-Queda in the Islamic Maghreb." *Journal of the Middle East and Africa* 2 (1): 15-29.
- _____. 2012. "Boko Haram's Evolving Threat." *African Security Brief* 20.
- Popoola, I. S. 2012. "Press and Terroeism in Nigeria: A Discourse on Boko Haram." *Global Media Journal African Edition* 6 (1): 43-66.
- Rapoport, David C. 2004. "Modern Terror: The Four Waves." In *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*, editado por Audrey Cronin and J. Ludes. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Reyskens, Marina. 2012. "Drug Economy: Africa and the International Illicit Drug Trade." *Defence Web*.
- Rodney, W. 1974. *How Europe Underdeveloped Africa*. Washington D.C.: University of Howard Press.
- Rogers. 2012. "Nigeria: The Generic context of the Boko Haram Violence." *Oxford Research Group* briefing.
- Schmid, A. P. 2011. *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. London: Routledge.
- Spaulding, J., e Beswick, S. 1995. "Sex, Bondage and the Market: The Emergence of Prostitution in Northern Sudan, 1750-1950." *Journal of the History of Sexuality* 5: 512-534.
- Theroux-Benoni, e Lori-Anne. 2015. "A Regional Multinational Joint Task Force to Combat Boko Haram." Acesso em 15 de outubro de 2015. <http://pncp.net/news/regional-multinational-joint-task-force-combat-boko-haram>.
- Toros, H. 2008. "We don't Negotiate with Terrorists! Legitimacy and Complexity in Terrorist Conflicts." *Security Dialogue* 39 (4): 407-426.
- Wardlaw, G. 1982. *Political Terrorism: Theory Tactics and Counter-Measures*. London: Cambridge University Press.
- Warren, C. 2012. "Terrorism in West Africa: The Anarchy That Hasn't Come."

Africa arguments org. Acesso em 30 de setembro de 2014.

- White, L. 1990. *The Comforts of Home: Prostitution in Colonial Nairobi*. Chicago: University of Chicago Press, 1990.
- Williams, P., e Jurgen H. 2013. "Security Culture Transnational Challenges and the Economic Community of West African States." *Journal of Contemporary African Studies* 34 (123): 123-145.
- Williamson, M. 2009. *Terrorism, war and international law: the legality of the use of force against Afghanistan in 2001*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Wylter, L. S., e Nicolas C. 2009. "Illegal Drug Trade in Africa: Trends and US Policy." Washington DC: Congressional Research Service.
- Yoroms, G. J. 2007. "Counter-Terrorism Measures in West Africa." In *Understanding Terrorism in Africa: Building Bridges and Overcoming the Gaps*, editado por Wafula Okumu e Annedi Botha. Pretoria: Institute of Security Studies.

RESUMO

Este artigo foca-se na história do terrorismo na África Ocidental na primeira metade do Século XXI e nos esforços regionais e internacionais para combatê-lo. Argumenta-se que, apesar da recente atenção dada à sub-região como uma zona de terrorismo, este possui raízes históricas mais profundas e, portanto, anteriores à posição adotada pela maioria dos acadêmicos contemporâneos. A África Ocidental tem sido vítima do terrorismo há anos e considerar apenas os acontecimentos recentes trata-se de uma injustiça à história. Em relação ao terrorismo, o que mudou e o que permanece? Quem são os key players? Quais esforços foram tomados pelas respectivas organizações para eliminar o terrorismo?

PALAVRAS-CHAVE

África Ocidental; Terrorismo; História.

Recebido em 08 de julho de 2015.
Aprovado em 04 de fevereiro de 2016.

Traduzido por Luísa Acauan Lorentz

EL ISLAMISMO RADICAL EN ARGELIA: EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL

Yoslán Silverio González¹

Los militantes islamistas, que han estado operando en los últimos años, en la zona del Sahara – Sahel correspondiente al África occidental, tuvieron sus orígenes en la década del 90, en el contexto de la guerra interna desatada en Argelia. Este país norafricano ha sido el más azotado por la violencia del terrorismo con característica islámica, un fenómeno que se fue generalizando en la mayoría de los países del Norte de África y Medio Oriente, pero que no impactó a todos por igual. En el caso argelino estuvo muy vinculado a la larga guerra civil que enfrentó ese país, y desde los inicios del siglo XXI se ha convertido en un elemento residual concentrado solo en algunas wilayas argelinas y se ha expandido hacia el sur, adentrándose en el Sahara. Por ser uno de los países más afectados y con incidencia hacia el resto de la región, se hace necesario explicar cómo fue evolucionando este problema que se ha convertido en un asunto de seguridad para varias naciones de la región.

Antagonismos internos: el camino hacia la guerra civil

A treinta años de celebrar su independencia del colonialismo francés (1962 - 1992) la nación argelina estalló en un conflicto armado como resultado de las dificultades económicas, el agotamiento del modelo político post-independencia y la consecuente crisis del Estado, la presión social y la emergencia de nuevas fuerzas políticas que tenían como base programática el islam. Bajo la presidencia de Chadli Bendjedid (1979 -1992), tercer presidente de la nación, se experimentaron las mayores tensiones como resultado de la desestabilización del Estado junto con el ascenso de los movimientos islamistas. En 1985, la crisis económica se había agudizado debido a la caída del precio del barril de petróleo en 1981, y la afectación de la principal fuente

1 Msc. Centro de Investigaciones de Política Internacional - CIPI, La Habana, Cuba. Email: yosilglez@yahoo.es

de divisas del país.

En 1960 la población argelina estaba compuesta por un total de 10 800 000 personas y para 1985 esta cifra había aumentado más del doble: 21 990 000 habitantes (Fayçal 1987, 42). Este crecimiento demográfico sumado con la crisis económica provocó el aumento de la presión social. Al describir el escenario argelino de estos años, Jason Burke plantea lo siguiente: “los graves problemas económicos causados y complicados por el aumento de la población, la emigración masiva a las ciudades, el desarrollo urbano inadecuado y sin planificar, la corrupción y el paro, sobre todo entre los licenciados universitarios, socavaron la fe en la ideología nacionalista y socialista del régimen” (Burke 2004, 233). En 1988 estallan grandes protestas callejeras que convulsionaron al país². Por estas razones, el gobierno buscaba desesperadamente las vías para solucionar los problemas internos, llevándolo a negociar con el Fondo Monetario Internacional y a reducir los gastos sociales (Gutiérrez Mendoza 2006-2007, 34-35).

A pesar de ello, Bendjedid fue reelegido en 1984, y en una tercera ocasión en 1988, por un período de cinco años. Es en su último mandato que se produce un giro en la política argelina, al marcarse el inicio del proceso de apertura económica y la transición al pluripartidismo tras el referéndum constitucional de febrero de 1989. El sistema de partido único del Frente de Liberación Nacional (FLN) – el partido de la independencia – llegaba a su fin y nuevas fuerzas políticas, como el Frente Islámico de Salvación (FIS) resurgían, usando como bandera el islam político en sus diferentes variantes. El FIS, partido de la oposición islámica, fue legalizado el 14 de septiembre de 1989 y se colocó al frente de las protestas, alcanzando un gran apoyo popular. “Llevaron a cabo un activismo importante dentro de las mezquitas populares (...) ellas ofrecían un espacio de intercambio y debate inexistente en otros ámbitos de la sociedad, apoyó a sus habitantes en momentos de catástrofes naturales, lo que sirvió para afianzar su liderazgo”. (Rufins 1996, 87).

Como parte de este proceso de cambios políticos, fueron convocados los primeros comicios multipartidistas. El 12 de junio de 1990 se realizaron las elecciones municipales que dieron la victoria al FIS con el 54.25% de los votos emitidos, hecho que marcaría una tendencia de respaldo al discurso islamista. El FIS ganaba así el control de los gobiernos de la mayoría de las comunas argelinas. Al año siguiente se produjo la primera vuelta de las elecciones legislativas el 26 de diciembre de 1991, en las que de igual manera el FIS alcanzó la victoria con el 24.25% de las boletas frente al FLN, con solo 12.17%. La segunda vuelta de las legislativas fue suspendida cuando Chadli

2 Las revueltas de 1988 conocidas como “couscous riot” o revueltas del pan, debido al aumento excesivo de los precios de los alimentos y la pobreza endémica.

Bendjedid dimitió como Presidente de la República – 11 de enero de 1992 – al intervenir los militares y cancelar el proceso electoral. Tras el golpe de Estado, se estableció en el poder el Alto Comité de Estado, el cual instauró en la presidencia a Mohamed Budief, quien fuera asesinado por islamistas el 29 de junio del propio año.

A raíz de estos acontecimientos se instauró el estado de emergencia, al tiempo que se ilegalizaba el FIS – 4 de marzo de 1992 – y se encarcelaban a sus principales dirigentes: Abbassi Madani y Ali Belhaj, Presidente y Vicepresidente del FIS respectivamente, quienes fueron enjuiciados y condenados a 12 años de prisión. La negativa de las fuerzas islamistas a aceptar su marginación del proceso político, fue la razón principal por la cual se lanzaron a tomar las armas contra el ejército. El país se convirtió a partir de aquí en un teatro de operaciones militares generalizado. En Argelia, los islamistas moderados del FIS perdieron la batalla emprendida para islamizar el Estado argelino y fueron sustituidos rápidamente por una nueva ola de extremistas violentos capitaneados por veteranos de Afganistán. Jason Burke (2004) caracteriza este proceso como el paso del islamismo político a las tendencias del activismo islámico más radicales.

Los grupos islámicos armados principales fueron el GIA y el EIS. Las actividades del Grupo Islámico Armado (GIA) se pueden rastrear desde 1989 y sus acciones tomaron auge debido al vacío creado tras la detención de los principales líderes del FIS. Este grupo se nutrió de guerrilleros que habían formado parte de las milicias islamistas anti-soviéticas que fueron financiadas y entrenadas por la CIA norteamericana en Afganistán. Al terminar la guerra en 1989 muchos de estos combatientes internacionalistas por la “causa de Alá”, regresaron a sus países de origen. Se estima que 900 argelinos “afganos”, como se les conocía, engrosaron las filas del GIA, reforzando la ideología extremista. En su agenda tenían la re-islamización agresiva de la sociedad argelina a través de la coerción y la práctica del *takfir*³ que sería utilizado para justificar los ataques contra las poblaciones civiles. El GIA emprendió primero una guerra de guerrillas y luego asumió una postura terrorista contra el ejército argelino y la población⁴. A principios de 1993 el grupo inició su campaña de terror, atacando puestos militares, así como objetivos no militares

3 Era considerado *takfir* cualquier argelino que no se uniera a la lucha del GIA y por lo tanto eran infieles a quienes se debían eliminar.

4 Abu Qutada, letrado palestino jordano, había actuado como ulema oficial de varios de los grupos radicales, sobre todo en Argelia desde 1994. Se hizo famoso después de emitir un dictamen sobre la fetua de un clérigo argelino en 1994, en la que apoyaba la idea de que estaba justificado que los militantes islámicos matasen en Argelia a mujeres y niños. Ver: Jason Burke 2004, 216.

incluidos los extranjeros, intelectuales, periodistas y a la población común.

Luego de la prohibición del FIS en 1992 se produjo un impasse, en el cual los miembros de la organización que no habían resultado detenidos o enviados a los campamentos en el Sahara, comenzaron a organizarse. No fue hasta 1994 que surgió el brazo armado del FIS: el Ejército Islámico de Salvación (EIS) como una alternativa a los extremistas del GIA. El EIS planteaba que el uso de la violencia obligaría al gobierno a efectuar cambios políticos y permitiría que el FIS se volviera a incorporar al proceso político, es decir que, dentro de su programa, estaba concebida la posibilidad de un regreso al proceso electoral, aspecto que era rechazado por los comandantes del GIA. La principal zona de apoyo al EIS provenía de las áreas rurales. El GIA tenía adeptos entre los jóvenes pobres y rurales pero no pasó mucho tiempo hasta que logró asentarse en Argel y sus alrededores, obteniendo su respaldo principal de las áreas urbanas.

Los métodos empleados por el GIA se basaban en la violencia indiscriminada contra los civiles. En octubre de 1994, Djamel Zitouni se convirtió en emir nacional del GIA. Bajo su dirección el grupo se concentró más en la lucha contra el EIS por el poder, que en la oposición al gobierno (Harmon 2010, 14). Sus operaciones además no se limitaron a suelo argelino. Djamel Zitouni y sus hombres fueron los que adjudicaron el secuestro del Air France Airbus en 1994, las bombas en el transporte público de París en 1995, así como el secuestro y asesinato de los monjes católicos de Tibhirine en 1996.

El 31 de enero de 1994 se designó al general Liamin Zerual, Ministro de Defensa, como Presidente de la República. El mandato de Zerual tenía como prioridad lograr el diálogo político con la oposición islamista y tratar de erradicar la violencia que azotaba todo el país. Estos objetivos no se pudieron lograr. El 16 de noviembre de 1995 se produjeron las nuevas elecciones presidenciales, que le dieron la victoria a Zerual, el candidato indiscutible de las Fuerzas Armadas. Con su elección culminó el mandato del Alto Comité de Estado, en el poder desde que dimitiera Bendjedid. En el proceso de reconciliación nacional, se le exigía a los grupos armados⁵ que depusieran las armas. Mientras el presidente negociaba con los representantes de los partidos políticos y apostaba por otra variante moderada del islamismo, el FIS seguía excluido del diálogo político⁶.

5 Entre los grupos armados islamistas también se encontraban el Frente Islámico de la Jihad Armada (FIDA) y el Movimiento del Estado Islámico (MEI).

6 Las fuerzas políticas que participaron en la Conferencia Nacional convocada en septiembre de 1996 estuvieron representadas por: la tendencia islamista moderada del Movimiento de la Sociedad Islámica (MSI - HAMAS) y el Movimiento de la Renovación Islámica (MRI - Ennahda); los de oposición con base étnica bereber: Agrupación por la Cultura y la Democracia

En noviembre de 1996 se produjo un nuevo referéndum constitucional, tras el cual se prohibieron los partidos islamistas y los nacionalistas bereberes. En este mismo año comenzaron las masacres atribuidas al GIA y en mayo se iniciaron las negociaciones entre el Ejército argelino dirigido por el general Mohamed Boughaba y el emir del EIS, Madani Mezrag. Estas negociaciones tuvieron un carácter secreto. Dos hechos resultados de estas conversaciones fueron: la liberación de Abbassi Madani en julio de 1997 y la posterior tregua unilateral del EIS en octubre del propio año.

Las divisiones dentro del islamismo armado provocaron un aumento de la violencia y agudizaron la crisis argelina. La investigadora Yohanelis Gutiérrez plantea que en la violencia desatada hubo dos posiciones distintas que condujeron al país a la violencia: desde el poder y desde los grupos armados de corte islamista (Gutiérrez Mendoza 2006-2007, 49). El Comité de Solidaridad con la Causa Árabe declaraba que proliferaban las denuncias y testimonios sobre la involucración directa del ejército en algunos de los episodios más sangrientos atribuidos a las guerrillas islamistas y, de las desapariciones y atrocidades cometidas por las fuerzas de seguridad (Comité de Solidaridad con la Causa Árabe 2001, 4).

En enero de 1996 el GIA declaraba públicamente la guerra al EIS y en este mismo año el radical Antar Zouabri se convertía en emir nacional del grupo, culpando a la población civil de no apoyar la yihad. De las diferentes facciones islamistas en lucha, el GIA fue ganando la preeminencia. La cifra de muertos en el conflicto se elevaba a decenas de miles de personas, cuando los militantes del GIA concentraron sus ataques contra los civiles “colaboradores”. Esta política extremista del GIA le costó la pérdida del apoyo popular. La escalada de la violencia alcanzó su punto más alto en agosto de 1997, siendo este el año más sangriento de la guerra interna, con más de cuarenta masacres, en la mayoría de los casos atribuidos al GIA.

A finales de la década del 90, una serie de factores habían debilitado al GIA. Entre ellos se encontraban: la exitosa política del gobierno en la erradicación de los grupos terroristas, la pérdida del poco respaldo popular que tenían debido a sus políticas extremistas y sus tácticas violentas. Las fuerzas del ejército tenían relativamente contraladas a las milicias islamistas. Los principales líderes habían caído en combate⁸ o habían sido capturados, a la

(RCD); y el opositor Partido de la Renovación Argelina (PRA). Ver: Rufins 1996, 88-90.

7 El 28 de agosto de 1997 se produce la masacre en la localidad de Sidi Rais, el sur de Argelia, donde murieron más de 300 personas y es conocida como la peor matanza realizada en ese año. En septiembre también se produjo una masacre en Sidi Youssef.

8 Los sucesivos "emires nacionales" del GIA Djamel Zitouni, Antar Zouabri (Abu Talha), Rachid Abou Tourab fueron eliminados por las fuerzas de seguridad argelinas.

par que muchos deponían las armas teniendo en cuenta la efectiva política de reconciliación nacional del gobierno. Las acciones del ejército hicieron que el GIA se instalara desde finales de los noventa en el sur, para poder asegurar el aprovisionamiento de armas y financiar la lucha. Las actividades terroristas se fueron limitando a áreas específicas del país sobre todo las rurales como el desierto sur del Sahara argelino.

En septiembre de 1998, Zerual anunciaba su retirada de la jefatura del Estado y la celebración, al año siguiente de las elecciones presidenciales. En abril de 1999 fue electo presidente Abdelaziz Bouteflika⁹, con el 73.79% de los votos, el apoyo del Estado Mayor del Ejército y una asistencia a las urnas del 60.3 % de la población. El 27 de junio de 1999 su gobierno aprobó el proyecto de Ley de la Concordia Civil, al cual se podrían acoger los miembros de los grupos integristas que depusieran las armas. El GIA había anunciado su disposición de unirse al proceso en curso si se cumplían varios requisitos: la incorporación de sus hombres a las fuerzas de seguridad y la liberación de sus miembros encarcelados en Argelia y en el extranjero (Gutiérrez Mendoza 2006-2007, 39), demandas que no fueron aceptadas.

En el mes de julio se firmó finalmente el decreto de amnistía para miles de islamistas que no hubiesen participado en delitos de sangre y violación. En septiembre, el gobierno sometió a referéndum este proyecto, el cual fue respaldado por el 98.6% de una población agotada por una guerra interna que ya se extendía por siete años. Una vez aprobada la Ley, prácticamente la totalidad de los islamistas arrepentidos se beneficiaron de las medidas. Entre 5 mil y 7 mil militantes se sumaron al proceso de amnistía del gobierno independientemente de los crímenes que hubiesen cometido. A decir del propio Bouteflika, el total de muertos desde 1992 sobrepasaba los 100 mil y las pérdidas materiales oscilaban en torno a los 20 mil millones de dólares (Khashana 2001, 84). No fue hasta el 2002 que el GIA, - o más bien lo que quedaba de él, puesto que estaba muy debilitado - se acogió a la Ley.

Fundación del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC)

9 Nació el 2 de marzo de 1937. En 1960, con el grado de Comandante fue designado a las fronteras del sur para controlar el llamado "frente de Mali" para impedir la división del país que pretendía el poder colonial francés. En 1962 es elegido miembro de la Asamblea Constituyente y posteriormente designado Ministro de Juventud, Deportes y Turismo del primer gobierno de Argelia independiente dirigido por Ahmed Ben Bella. En 1963 es designado Ministro de Relaciones Exteriores. En 1964 fue elegido por el Congreso del Frente de Liberación Nacional como miembro del Comité Central y del Buró Político. En 1974 es elegido Presidente del 29º período de sesiones de la Asamblea General de la ONU.

Entre finales de los años noventa e inicios de los 2000, la guerra argelina contra los islamistas estaba cambiando de un conflicto generalizado a una insurgencia de baja intensidad, debido a que las autoridades de Argel habían desarrollado una serie de operaciones militares a la par que gestionaban el proceso de amnistía de los detenidos y arrestaban a otros islamistas. La mayoría de los militantes islámicos, prácticamente derrotados, se fueron apartando de la visión radical que representaba el GIA. En sentido general el movimiento islamista en Argelia se fue haciendo más moderado en la medida que aceptaba el proceso electoral. Es en este contexto que algunos de los principales líderes del GIA decidieron romper con la organización. En 1998 surgía el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) luego de que se escindiera del GIA como resultado también de su mala dirección. La creación de este nuevo grupo significó la desaparición del primero (Ruiz Miguel 2010). En la conformación de esta organización armada jugaron un rol esencial Hassan Hattab, Shaykh Abu al – Bara, considerado el ideólogo del grupo y Amari Saïfi¹⁰. Estos disidentes habían rechazado la política del grupo de atacar indiscriminadamente a la población civil.

La condena a las matanzas de civiles fue el motivo principal por el cual Hassan Hattab declaró su ruptura con el GIA. En los postulados de la nueva organización islamista, se esgrimía el principio de atacar solamente a las fuerzas de seguridad y a las entidades del gobierno. En el primer comunicado emitido por el grupo en abril de 1999, Hassan Hattab declaraba que su enemigo era el gobierno argelino y que la comunidad de musulmanes ya no deberían temer a las actividades del GSPC y repudiaba la doctrina expuesta por el GIA de que una sociedad en sí, podría estar en una condición de apostasía y en su lugar reforzó la doctrina compartida por Al Qaeda de que el Estado es el culpable de que el pueblo no siga la marca salafista del islam (Gray y Stockham 2008, 93). De esta forma se intentaba reanudar el apoyo de la población como en los años del FIS.

Aunque se distanciaron de los métodos violentos empleados hasta el momento, seguían siendo una organización de carácter radical, que no aceptó el proceso de paz propuesto por las autoridades. El grupo de Hattab, con un número de efectivos que oscilaban entre los 800 y 1500 militantes, se negó a entregar las armas. Para el año 2002 afirmaban tener más de 4 mil combatientes. El GSPC mantuvo, como objetivo principal, el combate contra el Gobierno secular argelino. Otro de sus blancos eran los agentes que protegían a los trabajadores extranjeros que participaban en las obras de ingeniería y los ataques a los convoyes militares. Los choques entre salafistas y agentes argeli-

10 Era conocido como El – Para porque había servido en un cuerpo de paracaidistas de Argelia. A las fuerzas de élites de algunos países africanos de habla francesa se le consideran “Paras”.

nos fueron cotidianos y prácticamente cada semana se producían arrestos de extremistas o ataques a sus bases con un alto número de bajas.

Constantemente acosados por el ejército, el GSPC tuvo que retirarse hacia dos regiones fundamentales: la región bereber de la Cabília en el noreste del país y en la zona sur perteneciente al Sahara argelino. La filial principal se mantenía luchando contra las representaciones del Estado en la Cabília y en las montañas pertenecientes al Macizo Atlas, a una distancia media de 200 a 300km de la capital. Esta es la región donde se encuentran Argel y los principales centros urbanos. En las grandes extensiones del Sahara y en las áreas fronterizas con Níger, Mali y Mauritania, operaba la rama sahariana. En un primer momento esta fue dirigida por Amari Saïfi, con el cual se iniciaron los vínculos de los islamistas con el contrabando.

Teniendo en cuenta su estructura, la organización quedó dividida en zonas, siendo las más activas solo tres de ellas: la 2, la 5 y la 9. Cada zona era encabezada por un emir. A su vez estas se dividían en katibas o brigadas, cada katiba contenía de tres a cuatro fassilas y una fassila estaba conformada por dos sariyyas cada una con 12 o 18 hombres (Botha 2009). La zona 2, de la cual era a su vez emir el propio Hassan Hattab incluía a Argel, Boumerdes, Tizi Ouzou y la Cabília. La zona 5 centraba su atención en el este de Argelia, fronteriza con Túnez. Ya desde 1999 Saïfi se había convertido en su emir. En las fronteras argelinas del sur se encontraba la zona 9.

El período del liderazgo de Hattab se caracterizó por la moderación de las acciones del grupo, por una escasa labor propagandística en los medios y por esta división geográfica de sus áreas de operaciones. Sus orientaciones estaban dirigidas a concentrarse en la yihad nacional en detrimento de una visión más internacionalizada, lo que le acarreó severas críticas de sus homólogos. A medida que la guerra civil se extinguía, y el grupo sufría derrotas, los comandantes locales se sentían frustrados por la forma en la que se estaba dirigiendo a la organización. No se lograban avances militares. Amari Saïfi no tardó en desafiar la autoridad de Hassan Hattab cuando, contradiciendo las disposiciones sobre el ataque a civiles, dirigió el secuestro de 32 turistas europeos.

Esta fue la primera vez que se actuaba contra los intereses extranjeros. Esta acción se produjo entre mediados de febrero y finales de marzo de 2003 cuando transitaban con sus vehículos todoterreno por el Sáhara argelino, entre las localidades de Ouargala y Djanet. Diecisiete de ellos fueron liberados a mediados de mayo en una operación de rescate llevada a cabo por el Ejército argelino en la región de Tamanrasset¹¹ y un segundo grupo fue liberado por el

¹¹ Wilaya del sur de Argelia cuya capital es la ciudad del mismo nombre: Tamanrasset. Esta ciu-

concepto de pago del rescate¹².

Por lo tanto, los elementos más radicales dentro de la dirección del GSPC decidieron destituir a Hassan Hattab. En septiembre de 2003 se anunció el fin de su liderazgo, al ser sustituido por Nabil Sahraoui (Abou Ibrahim Mustafa), antiguo comandante del GIA. La organización no tuvo grandes avances en el plano militar. A raíz del secuestro organizado por Saïfi, se llevó a cabo un plan de captura que involucró a las fuerzas de seguridad de cuatro países – Mauritania, Mali, Níger Chad - en una persecución por el Sahara. La acción comenzó cuando, de regreso a Argelia, Saïfi y sus hombres eran detectados por la vigilancia satelital de Estados Unidos.

Tras varias batallas que se extendieron por estos países, el 16 de marzo de 2004, El Para, uno de los líderes clásicos de la insurgencia islámica que quedaba, fue capturado con algunos de sus seguidores por el grupo opositor chadiano Movimiento por la Democracia y la Justicia en Chad¹³. Con la mediación de Libia, fueron entregados a Argelia. En otro de los reveses militares, el propio emir cayó combatiendo en junio de 2004, junto a sus tres máximos lugartenientes, en un enfrentamiento con militares argelinos en la región de Béjaïa, en el noreste de Argelia. Estos hechos supusieron un duro golpe para el Grupo. La captura de Amari Saïfi y la muerte de Nabil Sahraoui, significaron el fortalecimiento de la figura de Abu Musab Abdel Wadoud alias Abdelmalek Droukdel quien asumió en 2004, el rol de “Emir nacional” del GSPC.

En el plano político el año estaba marcado por la reelección de Abdelaziz Bouteflika, el 8 de abril, con el 85% de los sufragios. En su segundo mandato, la necesidad de estabilizar al país y poner fin a la violencia seguía siendo uno de los objetivos prioritarios de su agenda de gobierno. Para darle cumplimiento a esta política se inició una segunda fase para la búsqueda de la paz mediante el Proyecto de Carta de la Paz y la Reconciliación Nacional. El 29 de septiembre de 2005 el proyecto de ley fue sometido a consulta popular y aprobado el 27 de febrero del año siguiente. Con estas iniciativas de reconciliación nacional, la figura del presidente Bouteflika se fortaleció.

dad está en el centro de la región del Ahaggar y mantiene un cierto aire tuareg, dónde es posible aún ver numerosos hombres tuareg de la confederación de Kel Ahaggar por sus calles, vestidos a su manera tradicional e incluso en camello por la calle principal. Debido a su altitud - casi 1.400 m - el clima de Tamanrasset no es tan caluroso.

12 El grupo de turistas estaba conformado en su mayoría por alemanes, un total de 16, seguido por 10 austriacos, 4 suizos, un holandés y un sueco. El gobierno alemán fue el que pagó el rescate por un valor de 5 millones de dólares. Ver: Algeria Watch 2008.

13 *Mouvement pour la Democratie et la Justice au Tchad* (MDJT) es un grupo rebelde chadiano opuesto al gobierno de Idriss Déby. Sus acciones más importantes se concentraron entre los años 1998 y 2003. Era liderado por Youssouf Togoïmi antiguo Ministro de Defensa. Operaba en la región de Bourkou-Ennedi-Tibesti, en el norte de Chad.

Esta política gubernamental suponía un desafío para la nueva dirección de Abdelmalek Droukdel. El reto estaba dado porque las acciones del gobierno se fortalecían contra el pequeño número de combatientes que quedaban y la amnistía suponía para ellos, la posibilidad de rendirse, traducido en la desertión de sus militantes. De hecho la cantidad de efectivos del GSPC había descendido de los supuestos 4 mil en 2002, a menos de 500 en el 2006.

Para poder adaptarse a las nuevas circunstancias, el grupo, bajo la dirección de Droukdel, tuvo que cambiar sus tácticas, sus estructuras, su enfoque estratégico y realizar operaciones desde el punto de vista transnacional. Las antiguas zonas en las que se dividía el grupo fueron modificadas. En la nueva reestructuración quedaron solo 4 zonas: zona central (Argelia), Oriente (fronteriza con Túnez), Sur (Sahara - Sahel) y Occidental (Mauritania). Se incorporaron de manera creciente, militantes de otras nacionalidades, dándole un enfoque más regional. Es decir que sus áreas de acciones no se limitarían solamente al espacio argelino. De igual manera se crearon redes de apoyo logístico. Una táctica que se comenzó a utilizar fue la ejecución de ataques suicidas y se retomaron las acciones contra los civiles e incorporaron en su estrategia una mayor labor de divulgación mediática¹⁴.

Mokhtar Belmokhtar despuntaba como nuevo líder, al asumir en enero de 2005, la dirección de la zona sur del Sahara, al frente de un comando de 300 a 500 militantes. Una de las aristas que fortalecían, era el control del contrabando transfronterizo. El grupo empezaba a utilizar las tradicionales rutas de comercio ilícito para obtener recursos. El principal impulsor de la idea de beneficiarse de las rutas de contrabando fue el propio Droukdel. El tabaco constituye el producto básico más traficado, cuyo negocio comenzó a ser controlado por Belmokhtar.

El 4 de junio de 2005 se produjo el ataque armado a la guarnición de Lemgheity, situada cerca de la frontera de Mauritania con Mali y Argelia, en el norte de Mauritania a 400 kilómetros del Sahara Occidental. Este fue la primera acción que se realizaba fuera de las fronteras de Argelia. En ella intervinieron 150 militantes del GSPC. En la operación murieron 15 soldados mauritanos y 17 resultaron heridos. Fue dirigido por Belmokhtar. EL ataque puso en alerta al ejército mauritano, el cual se vio obligado a reforzar la vigilancia en esta desértica región triangular. Los acontecimientos en Mauritania fueron el resultado de la expansión del GSPC por la región. En el caso de Mauritania, en este período, se plantea que la presencia de células del GSPC

¹⁴ Se había aprobado la renovación de la página web del grupo (www.almedad/jama3a/) y el resurgimiento del periódico Al – Jama’a. El último número de Al – Jama’a se lanzó a mediados de 2006. Sus ocho números se publicaron con mucha irregularidad. Sobre la labor mediática de la organización. Ver: Soriano 2010.

fue limitada, pero indiscutiblemente hubo mauritanos que se empezaban a entrenar en bases secretas de la organización en el desierto argelino y hubo islamistas vinculados a los intentos de golpe de Estado de 2003 y 2004 contra Ould Taya e inclusive en el golpe de Estado que lo sacó del poder en 2005.

También establecieron vínculos con otras organizaciones de carácter extremista de los países magrebíes. A decir de Stephen Harmon, las principales organizaciones con las cuales se relacionaron fueron el Grupo Islámico Combatiente Túnez (GICT) y el Grupo Islámico Combatiente Libio (LIFG), y según él, estos enlaces con los movimientos yihadistas nacionales fortalecieron el rol del GSPC en la región (Harmon 2010, 20-21). A medida que el GSPC era abatido a lo interno de Argelia, comenzaba un proceso de infiltración hacia los países vecinos a través de las extensas fronteras y zonas desérticas. El extremismo islámico en Argelia se diseminó en la zona a manos de los militantes salafistas comandados por Abdelmalek Droukdel. El auge de la organización sentó las bases para una mayor vinculación con los líderes del movimiento islamista internacional encabezado por Al Qaeda.

Vínculos de los islamistas argelinos con Bin Laden: creación de AQMI

El inicio de la guerra interna en Argelia en la década del 90, coincidió con la etapa posterior al fin de la guerra afgano – soviética en 1989. Este hecho marcó el regreso victorioso de muchos muyahidines a sus lugares de origen. El escenario argelino fue percibido por estos combatientes como el contexto ideal para librar la próxima gran insurgencia islámica. En la etapa de 1991 a 1996, Osama Bin Laden se había establecido en Sudán¹⁵ y se presentaba como un importante líder del movimiento islamista. En Jartum existían representaciones de varios grupos islamistas, entre ellos el GIA. Desde entonces habían comenzado los vínculos entre los argelinos próximos a Bin Laden y la dirección del GIA. Esta relación no fue placentera, sino que sufrió fluctuaciones.

Según Jason Burke (2004), existen pocas pruebas de que Bin Laden participase de manera significativa en las actividades del GIA, pero esto no debe traducirse en la idea de que existía una relación nula puesto que hubo contactos mientras estuvieron en Jartum. Por otra parte plantea que

los servicios de seguridad argelinos insisten en que Bin Laden ayudó al GIA a conseguir armas al principio. Sin embargo esto se contradice con declara-

¹⁵ Debido a la presencia continuada de integristas islámicos en Jartum, Estados Unidos había incluido a Sudán dentro de la lista de países patrocinadores del terrorismo en 1993.

ciones de antiguos combatientes del GIA que dicen que su dirección pidió ayuda económica a Bin Laden en 1994, pero que no les gustó el grado de control ideológico y operativo que exigía el saudí como condición (Burke 2004, 238).

A pesar de que no se consolidaron los vínculos oficiales entre ambas dirigencias, algunos de los cuadros de Bin Laden, sí establecieron colaboración a título personal con miembros del GIA. Amari Saïfi, cuñado de Bin Laden, fue enviado a Argelia con 40 mil dólares y las instrucciones de respaldar la facción islamista que se oponía a la reconciliación con el gobierno (Gray y Stockham 2008, 92). Saïfi fue director de un albergue de yihadistas en Peshawar¹⁶ y líder del contingente de argelinos en Afganistán, lo que hace pensar que él fuera una persona de la confianza de Bin Laden. A su regreso a Argelia, constituyó el núcleo principal en torno al cual se formó el GIA. A medida que la guerra avanzaba y las tácticas del GIA se hacían más violentas e indiscriminadas contra los civiles, crecía el rechazo internacional y del mundo islámico, pero sobre todo, del propio pueblo argelino, agobiado por la situación imperante. Otros grupos yihadistas árabes como la Yihad Islámica Egipcia de Ayman Al – Zawahiri¹⁷ y el Grupo Islámico Combatiente Libio, rompieron públicamente con el GIA debido a su excesivo uso de la violencia amparada en el principio del takfir.

Amar Makhulif, argelino que se había entrenado en los campamentos de Al Qaeda en Afganistán, fue uno de los primeros que instó a Hassan Hattab para que se separara del GIA (Harmon 2010, 15). Esto puede ser un prueba del papel de Al Qaeda para implosionar desde adentro al GIA. Cuando se produjo el surgimiento del GSPC, al escindirse del GIA, los líderes de Al Qaeda dieron la bienvenida al nuevo grupo. El GSPC abrazó la ideología de Al Qaeda de la yihad global, pero Hattab se había manifestado reacio a jurar lealtad a Bin Laden y prefirió marcar una distancia. “(...) el GSPC, bajo la dirección de Hattab, apoyó una alianza con Al Qaeda en la que la organización sería predominantemente independiente mientras que sus miembros serían entrenados por Al Qaeda” (Botha 2009, 3).

Al Qaeda había respaldado a Hattab porque este representaba una alternativa al GIA, pero pronto se mostró insatisfecha por la falta de progreso en Argelia en un período en el cual el movimiento islamista estaba siendo atacado por la coalición internacional desde el 2001 en Afganistán. Para probar

¹⁶ Ciudad del oeste paquistaní cercana a la frontera de este país con Afganistán, donde Bin Laden organizó en 1988 el grupo inicial de islamistas de los que sería posteriormente Al Qaeda.

¹⁷ Nació en El Cairo en 1951. En la represión que siguió al asesinato de Sadat fue encarcelado y torturado. Luchó en Afganistán contra los soviéticos, se convirtió en el número dos de Bin Laden y actualmente es el jefe de la organización de Al Qaeda tras la muerte de Bin Laden.

la existencia de vínculos entre el GSPC y Al Qaeda, las autoridades argelinas plantean que Imad ibn al-Wahid¹⁸, un yemenita abatido por el ejército cerca de Batha el 12 de septiembre de 2002, era un emisario de Bin Laden en la región del Magreb y el Sahel, el cual había grabado un mensaje donde se otorgaba la aprobación de Al Qaeda al salafismo argelino (Mellah y Rivoire 2005). En el año 2002 Al Qaeda envió a Abu Muhammad Al – Yamani a Argelia, pero Amari Saïfi no quiso presentárselo a Hattab, un emir que consideraba nominal (Gray y Stockham 2008, 93).

Teniendo en cuenta la relación que tenía Amari Saïfi con Bin Laden, es que se puede comprender la postura de Hattab de distanciarse de la dirección del saudí. Esta actitud de Hattab y su débil accionar con respecto al objetivo de desarrollar una yihad más internacional y menos nacionalista, marcaron las posturas del resto de los emires del GSPC para llevar a cabo su deposición. Por lo que Sahraoui, al sustituir a Hattab, era partidario de establecer una relación más estrecha con la organización de Bin Laden. El 11 de septiembre de 2003, en el aniversario del ataque al World Trade Center, Sahraoui emitió una carta a Bin Laden, que es reconocida como el juramento de lealtad del GSPC a Al Qaeda. Esta maniobra política no tuvo los resultados esperados, al menos durante su corto mandato, porque todavía existían reticencias por parte de Bin Laden sobre el compromiso real de la organización argelina con respecto a la yihad global, traducido en combatir al “enemigo lejano”.

Con la muerte de Sahraoui en 2004, el nuevo emir Abdelmalek Droukdel fue el responsable de ubicar a la organización finalmente en la órbita de Al Qaeda, es decir se completaría el proceso de integración en el plano táctico y metodológico, de ambos movimientos. El contexto de la nueva invasión de Estados Unidos y sus aliados a Irak en el 2003, o como expresaron los islamistas: de los “cruzados y sionistas”, fue aprovechado por Droukdel para afianzar dichos vínculos. Para este fin, se establecieron campos de entrenamiento para los jóvenes reclutas de la organización que serían enviados a Irak a luchar contra las fuerzas aliadas de las potencias occidentales. A decir de Gray y Stockham “Irak constituyó la primera participación internacional de los yihadistas argelinos a gran escala después de Afganistán” (Gray y Stockham 2008, 94).

Droukdel también emitió declaraciones en apoyo a la red de Abu Musab al Zarqawi¹⁹ donde se alentaban a los argelinos – sobre todo a los más jóvenes – a luchar en Irak. De igual manera se dio a conocer una carta pública de Droukdel a Al Zarqawi donde se refería a la necesidad de atacar a los efec-

18 Anneli Botha se refiere a este mismo hecho pero reconoce al yemenita con el nombre de Emad Abdelwahid Ahmed Alwan. Ver: Botha 2009.

19 Líder de Al Qaeda en Irak (AQI)

tivos franceses y expresaba sus felicitaciones por el asesinato de dos diplomáticos argelinos en Bagdad²⁰. El 20% de los suicidas en Irak eran de procedencia argelina según fuentes militares estadounidense (Gray y Stockham 2008, 94). En el año 2006 el GSPC se preparaba para formalizar su proceso de reorientación hacia los postulados de Al Qaeda. La fecha de creación del grupo Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI) se ubicó a inicios de 2007²¹. El cambio de nombre determinó este proceso de vinculación.

En enero de 2007, el Grupo anunció su nueva identidad: “Al-Qaeda del norte del África islámica”, que posteriormente se oficializaría como Al Qaeda del Magreb Islámico. Desde este momento las relaciones entre Abdelmalek Droukdel, jefe del GSPC y Abu Obeida Yusef²², anterior jefe del Consejo de Notables del grupo, se deterioraron. La razón principal fue el anuncio del vasallaje del GSPC a la red internacional de Al Qaeda. El Consejo de Notables fue apartado, no se le tuvo en cuenta para la creación de la nueva organización y finalmente fue reestructurado por Droukdel, ratificado como “Emir Nacional”. Se reconocía así su capacidad de liderazgo a ser reafirmado en el cargo. A partir de esta fecha – 25 de julio de 2007 – **Ayman Al Zawahiri**, principal estrategia de Al Qaeda, comenzó a apadrinar a la joven organización que se vanagloriaba de ser su representante en el Magreb.

Según un informe de los servicios secretos alemanes del 2009, relacionado con el desarrollo de las redes de Al Qaeda por el mundo Oscar López Fonseca plantea que Al Qaeda – su red principal – es cada vez menos una organización terrorista jerarquizada y más una nebulosa de grupos yihadistas. A su vez, ha estado mostrando una tendencia hacia la formación táctica de grupos afines, implicando a las organizaciones o células locales en los ataques, para dejar completamente a éstas la planificación y ejecución de los atentados²³.

20 El asesinato de dos diplomáticos argelinos por los yihadistas en Irak en julio de 2003 tuvo un gran impacto en el país. El número dos del FIS, Ali Belhadj, excarcelado en julio de 2003 tras cumplir una condena de 12 años, era detenido el 27 de julio acusado de hacer apología del terrorismo en unas declaraciones a la cadena qatari Al Jazira en relación con dichos asesinatos.

21 En junio de 2007, el líder de AQMI, dijo que dicha organización “fue creada para ensalzar la palabra de Dios y el Estado del Corán, y para liberar a los pueblos del Magreb del puño de corruptos, tiranos y traidores, reconstruyendo la sociedad en base a la justicia, la religión y la moralidad, lo que llevará a la unidad espiritual, geográfica y política, acabando con divisiones y diferencias”. Ver: **Reinares 2010**.

22 “Abu Obeida Yusef” o “Yusef el Annabi” son los alias de Yassid Embarek.

23 Según un informe de los servicios secretos alemanes del 2009 sobre las diferentes ramificaciones de Al Qaeda, se plantea que en África existen al menos seis grupos que mantienen nexos con la red que dirigiera Bin Laden. El más extendido de los seis es Al Qaeda del Magreb Islámico. El resto de los cinco grupos identificados por este informe son la milicia racial islá-

Para algunos investigadores, la adopción de la marca de Al Qaeda fue más bien una estrategia del GSPC debido a su creciente debilidad operacional. A decir de Anneli Botha (2009), Al Qaeda sería un marco ideológico de referencia y a su vez tendría una oportunidad para aumentar sus influencias en la zona del Magreb. Mientras, para Gray y Stockham (2008), el cambio de nombre no se debió a un truco publicitario o a un acto de desesperación sino que fue la culminación de la evolución de varios años, de la insurgencia argelina hacia su plena integración con Al Qaeda. Ambas posturas tienen elementos válidos puesto que se trata de un paso de avance hacia una entidad de mayores alcances.

Por su parte, Ronan Farrell señala que “la asociación con al- Qaeda parece ser en gran medida retórica, en lo táctico y estratégico, en tanto que AQMI ha adoptado la jerga, las técnicas y los objetivos a largo plazo de la organización de Bin Laden, sin que haya mucha evidencia de una relación logística o financiera entre los dos” (Farrell 2012). Que no se pueda comprobar la existencia de un vínculo financiero y logístico directo entre Al Qaeda central y AQMI, no significa que esta organización no pueda ser ubicada en la órbita del movimiento islamista internacional liderado en ese momento por Bin Laden, al tiempo que mantenía su propia autonomía y estructura.

Incidentes Terroristas en Argelia

El *International Center for Terrorism Studies* de Washington DC, Estados Unidos y el *Potomac Institute for Policy Studies* de Virginia, emitieron una serie de cuatro²⁴ informes a cargo de Yonah Alexander, donde se recogían los incidentes terroristas producidos en el Magreb y el Sahel desde el 2001 hasta el 2012. En estos informes están recopilados los incidentes terroristas notificados por diferentes medios de prensa locales como *El Watan* y *Magharebia*, en estricto orden cronológico. Cuando se hace una lectura de estos informes, se percibe que están elaborados siguiendo los patrones occidentales y van di-

mica Al Shabad que combate al Gobierno de Somalia, el egipcio Al Gamaa Al Islamiya, el sudanés Al Qaeda de los Nilos, los autodenominados Talibanes Nigerianos (grupo Boko Haram), algunos de cuyos miembros han mostrado su intención de incorporarse a AQMI y el Grupo Islámico Combatiente Libio (GICL). Ver: López Fonseca 2009.

24 Los cuatro informes emitidos bajo la coordinación de Yonah Alexander son: *Maghreb & Sahel Terrorism: Addressing the Rising Threat from al-Qaeda & other Terrorists in North & West/Central Africa* de enero de 2010; *The Consequences of Terrorism. An Update on al-Qaeda and other Terrorist Threats in the Sahel & Maghreb* de 2011; *Special Update Report Terrorism in North, West, & Central Africa: From 9/11 to the Arab Spring; Terrorism in North Africa & the Sahel in 2012: Global Reach & Implications*, de 2013.

rigidos básicamente a responder a los intereses de Estados Unidos. En una de las recomendaciones elaboradas en el informe de 2012 se plantea que Estados Unidos debe expandir su asistencia técnica en materia antiterrorista por la región o que se deben desmantelar los campos de refugiados del Polisario en el Tindouf para que no sean utilizados como base de reclutamiento de terroristas y traficantes (Alexander 2012, 6-7).

Al realizar una lectura de las informaciones recopiladas por estos documentos relacionada con los tres países del Sahel occidental: Mauritania, Mali y Níger se plantean enfoques contradictorios con esta investigación, en cuanto al término de terroristas. Siguiendo las descripciones de los cables, estos institutos definieron como ataques terroristas, las acciones del *Mouvement des Nigériens pour la Justice* dentro de Níger. En esta organización están agrupados los tuareg nigerinos que luchan contra el gobierno de Niamey por sus derechos políticos y económicos. En el caso de Mali, la mayoría de los hechos notificados como terroristas entre el 2007 y el 2009 son atribuidos a las milicias tuaregs que en estos años realizaban otra de las históricas rebeliones contra Bamako. Los ejemplos señalados evidencian las posiciones políticas e ideológicas que tienen sus autores.

La primera acción reivindicada por AQMI en Níger, no se produjo hasta el 14 de diciembre de 2008 cuando secuestraron al enviado especial de la ONU junto a su ayudante, y en Mali, hasta 2009 no se reportó el primer grupo de turistas secuestrados por miembros de AQMI. En este año es que comenzaron sus acciones en el norte de Mali: 11 de junio de 2009 asesinaron al oficial de inteligencia Lamana Ould Cheikh en su casa en Tombuctú, por las células bajo las órdenes de Abou Zeid. Esta acción provocó la represalia del ejército donde fueron abatidos alrededor de 26 islamistas cerca de la frontera con Argelia. El 5 de enero se produjo la explosión de una granada en la embajada de Francia en Bamako. En Mauritania el primer hecho reportado con participación de AQMI fue el 26 de diciembre de 2007 cuando atacaron a una patrulla militar. El 1ro de febrero de 2008 un hombre armado abrió fuego contra la embajada de Israel en Nouakchott. En 2009 un norteamericano fue asesinado en la misma capital y un suicida detonó un cinturón con explosivos cerca de la embajada de Francia en el país.

El resto de los ataques en estos tres países se relacionan fundamentalmente con los secuestros de occidentales como se puede observar en el anexo 13 relacionado a ello. A pesar de los enfoques anteriores, los informes fueron de gran utilidad porque se pudieron utilizar los mismos datos para llegar a otros resultados. En los informes sólo aparece como información procesada la siguiente tabla (Alexander 2013, 20) donde están expresados el conjunto de los ataques considerados por sus elaboradores como terroristas.

Tabla de Datos: Incidentes de terrorismo en Magreb y Sahel desde 11/09/2001

LIÑA DEL TIEMPO	AÑO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Naciones africanas del norte, centro y oeste.	TOTAL 1,332 ataques	21 ataques	55 ataques	31 ataques	44 ataques	104 ataques	153 ataques	161 ataques	152 ataques	204 ataques	178 ataques	185 ataques	144 ataques
Argelia	1,234 ataques	20	54	28	39	93	120	110	121	185	168	164	132
Chad	58 ataques				3	6	28	14	6		1		
Libia	7 ataques						1						6
Malí	54 ataques			1	1	2	3	10	11	9	4	8	5
Mauritania	27 ataques				1	3		4	4	6	2	7	
Marruecos	9 ataques			2				5				2	
Níger	39 ataques						1	18	9	4	3	3	1
Tunisia	4 ataques	1	1						1			1	

Sin duda alguna, Argelia ha sido el país que más ha sufrido las acciones terroristas de AQMI, por esta razón la información brindada por los reportes fue bien amplia, lo cual permitió hacer una tabulación de cada una de los despachos de prensa. Para esta investigación se extrajeron 23 variables como resultado del procesamiento de las notificaciones de 1 234 ataques emitidos por la prensa argelina. Con un análisis más detallado de cada uno de estos incidentes se confeccionaron las siguientes tablas y gráficos:

INDICADORES/AÑOS		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Victimas civiles	Muertos	55	183	57	67	101	69	130	53	60	53	49	26	903
	Heridos	68	115	36	29	75	98	591	139	48	113	90	55	1457
Subtotal		123	298	93	96	176	167	721	192	108	166	139	81	2360
Victimas Fuerzas Militares	Muertos	9	29	67	66	141	75	105	130	179	84	87	36	1008
	Heridos	4	16	13	106	52	105	135	195	219	218	181	151	1395
Subtotal		13	45	80	172	193	180	240	325	398	302	268	187	2403
Total		136	343	173	268	369	347	961	517	506	468	407	268	4763
Secuestros	Nacionales	2	6	5	2	16	23	4	6	23	22	18	14	141
	Extranjeros			32				3			1	4	3	43

Tabla II. ARGELIA: INCIDENTES TERRORISTAS

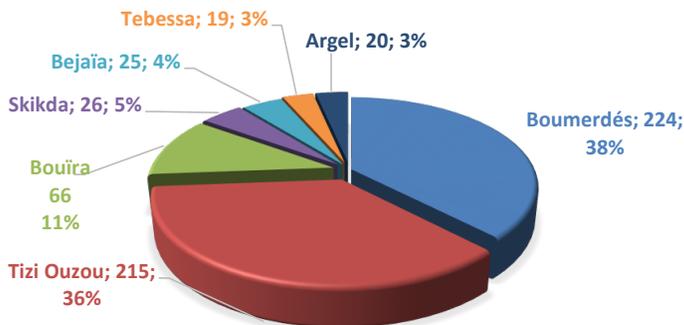
INDICADORES/AÑOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Explosión bombas	3	18	5	14	30	34	50	49	91	94	84	72	544
Coches bomba				1			2	5	1	1	1	2	13
Suicidas						1	3	10	1	2	7	2	26
Bombas de carretera			1				1	9	13	9	12	6	51
Bombas artesanales		7	1	3	1	3	7	6	26	13	3	5	75
Bombas desactivadas		2		1	1	1	4	17	21	21	31	8	107
Emboscadas		4	4	5	2	5	4	4	8	3			39
Ataques a lugares públicos		9		2	3	7	5	1	1		6	1	35
Ataques simultáneos							9	6	3		7	2	27
Bajas islamistas		1				5	48	21		3			78
Islamistas detenidos								25					25

Tabla III. ARGELIA: REGIONES MÁS AFECTADAS POR INCIDENTES TERRORISTAS

INDICADORES/AÑOS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Boumerdés			1	16	32	22	21	32	28	42	30	224
Tizi Ouzou	2	3	1	8	12	17	24	42	35	42	29	215
Bouira	1		2	2	4	6	9	5	9	16	12	66
Skikda			2	4	5	2	6	3	2		2	26
Béjaïa			1			1	2	7	11	1	2	25
Tebessa								11			8	19
Argel	3	3	4	1		2	4	3				20

Una de las variables trabajadas fue la de “ataques atribuidos a: GIA, GSPC y AQMI”. El resultado ofreció que de estos ataques solamente fueron atribuidos al GIA entre 2001 y 2003 un total de 13; al GSPC entre el 2001 y el 2006 un total de 74; y a AQMI entre el 2007 y el 2012 un total de 49. Estos datos expresan un problema metodológico, puesto que indican solamente el número de acciones que esas organizaciones reclamaron como suyas. En la mayoría de los reportes, entre los años 2007 y 2012 no se especifica que grupo reivindicó el ataque. La mayoría de los hechos terroristas en este mismo período se produjeron en las provincias de Boumerdés, Tizi Ouzou y Bouira que forman parte de la montañosa región de la Cabilia, donde AQMI tiene su base principal. Esto permite decir que la mayoría de los ataques reportados fueron llevados a cabo por integrantes o reclutas de AQMI, organización que en la región tiene la capacidad militar de hacer este tipo de acciones. Las provincias de Boumerdés y Tizi Ouzou concentraron más del 70 % de los ataques registrados, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

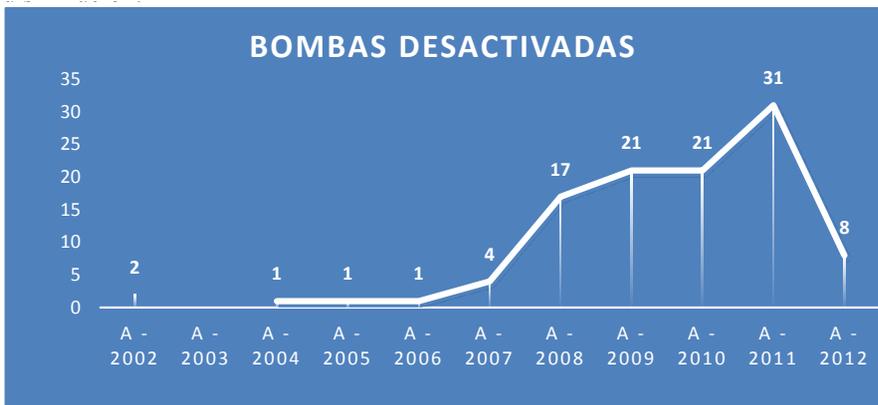
ARGELIA: REGIONES MÁS AFECTADAS POR INCIDENTES TERRORISTAS



En la tabla II están recogidas diferentes modalidades de ataques realizados. El empleo de explosivos ha sido el método de mayor uso por parte de AQMI dentro de las zonas urbanas de Argelia. Dentro de esta variable se encuentran diferentes variantes como la de los coches bomba, las bombas de carretera, las bombas de fabricación casera – *home made bombs* o *improvised explosive device* (IDE) – explosiones producto de minas, bombas de control remoto o detonadas por celulares – *cell phone bombs*, la utilización de los fanáticos suicidas que se inmolan en lugares públicos o que hacen detonar un carro contra edificios públicos como oficinas de la policía, las explosiones simultáneas y las bombas ocultas dentro de patrullas de policías o inclusive dentro de cadáveres de personas. La tendencia del empleo de estos artefactos, que en la mayoría de los casos son de fabricación rústica, aumentó considerablemente hasta 2009 y 2010.

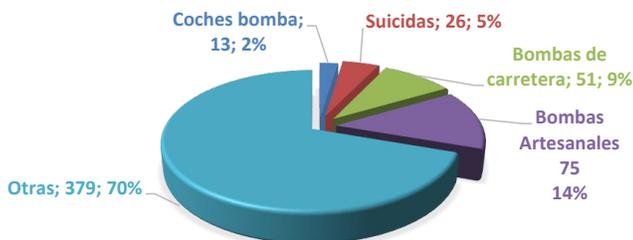


Las acciones del ejército argelino y de las fuerzas especiales, en cuanto al desmantelamiento de artefactos explosivos, una vez detectados, permitió la disminución de la efectividad de este tipo de ataques en Argelia. Al observar las gráficas en los períodos entre 2010 y 2011 las cifras indican una relación inversamente proporcional entre el aumento de la desactivación de las bombas y la disminución sostenida de las explosiones. Las explosiones en 2012 resultaron mucho menos efectivas en cuanto al número de personas afectadas. Una buena parte de los ataques en este año no produjeron mayores víctimas mortales, en este sentido también hubo una disminución.



En este gráfico se observa la capacidad que ha tenido AQMI para la instalación de bombas en Argelia. El 70 % de las bombas instaladas, que detonaron, no fueron clasificadas por la prensa en alguna de las categorías señaladas. Dentro de los tipos de artefactos utilizados, destaca por su cantidad, aquellos de fabricación rústica o artesanal. Si sumamos el total de bombas detonadas con la cantidad de artefactos desactivados por el ejército, se puede afirmar que el poder explosivo en manos de las células islamistas ha sido mucho mayor.

EXPLOSIONES CON BOMBAS: 2001-2012



El segundo tipo de acciones más empleadas por parte de AQMI en Argelia han sido las emboscadas. Como parte de esta variable se identificaron las emboscadas efectuadas contra patrullas de policías, contra convoyes militares y la instalación de falsos controles en las carreteras utilizando uniformes del ejército. El resto de los ataques se han realizado mediante escaramuzas o tiroteos entre islamistas armados y fuerzas del orden, ataques a puntos de control, guarniciones del ejército y los secuestros de militares. El 17 de enero de 2012, Mohamed Laid Khelfi, jefe de seguridad de la región de Ilizi, fue secuestrado cerca de la frontera con Libia.

Los ataques a lugares públicos están referidos a una amplia gama de acciones donde se incluyen ataques a mano armada en cafeterías, explosiones en cines, estadios, secuestros de ómnibus de pasajeros, una simple, pero mortal acción contra un funeral o una boda. La explosión de varios coches bombas en cortos intervalos de tiempo, ha sido una modalidad de ataque simultáneo igualmente empleado. Su nivel de impacto en la sociedad es mucho mayor debido al amplio número de víctimas que puede provocar, no solo de las personas que se encontraban en el lugar sino también de las que llegaron luego a socorrer a los heridos.

Otro grupo de ataques realizados se han concentrado contra complejos de apartamentos, asesinatos de estudiantes y de figuras del gobierno como miembros del parlamento, líderes políticos regionales o autoridades locales. Entre el 2006 y el 2012 fueron asesinados, según los datos recopilados por los informes, un mínimo de 29 figuras políticas pertenecientes a diferentes niveles dentro del aparato estatal. Estos asesinatos también se han dirigido contra personas sospechosas de colaboración con los servicios de seguridad, de informantes del gobierno o de islamistas que se acogieron al proceso de amnistía, los llamados desertores de la causa islamista. En 2011 fueron eliminados físicamente por AQMI, al menos cinco terroristas “arrepentidos”. Han realizado además, sabotajes a instalaciones económicas del país como las pertenecientes a la Compañía Nacional de Gas, los gaseoductos y oleoductos.

En cuanto a la tabla I referida a las víctimas de ataques terroristas, habría que precisar que estas cifras solo expresan un aproximado mínimo de la cantidad de personas que han sido afectadas y que hayan sido notificadas en el mismo momento del hecho. Todos los reportes indican las víctimas inmediatas, en ninguno de los casos consultados se planteaba cuántos de estos heridos por ejemplo, pereció posteriormente. Otro problema adicional es que en algunos de los reportes no se precisaba la cantidad exacta de muertos y heridos, sino que daba una cifra indeterminada. En otros casos se daba una cifra concreta, pero no se definía cuántos correspondían a las fuerzas militares y cuántos eran civiles. Esto significa que el número real de víctimas es mucho

mayor de lo que estas cifras recogen. Sin embargo se pudieron realizar varias interpretaciones con los datos obtenidos, así como trazar algunas tendencias generales.

Una primera observación a simple vista indica que el año 2007 ha sido sin dudas el más violento dentro de Argelia. Esta fecha coincide con el año de creación y estreno de las nuevas concepciones de la lucha de AQMI. Las víctimas civiles fueron considerables.

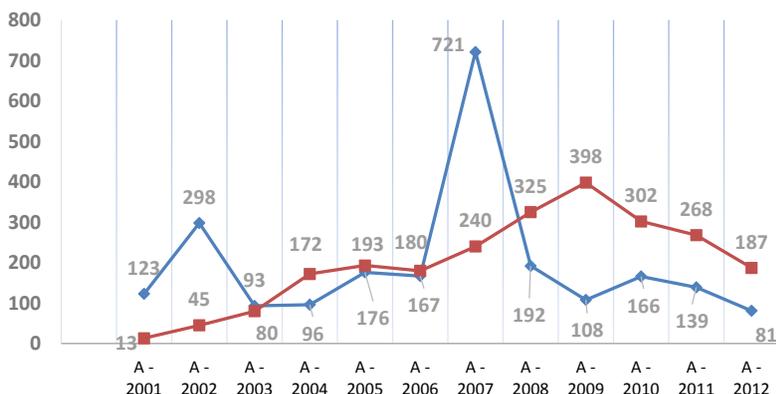


En el período 2007 – 2012 el total de víctimas descendió en más de tres veces, de 961 personas a 268. A partir de 2007 la tendencia general es la del declive permanente del número de víctimas – incluidas las civiles y militares. Esto se debió a la labor de las fuerzas de seguridad en ir neutralizando las acciones terroristas, lo que está relacionado a su vez con la tendencia al aumento de la desactivación de las bombas instaladas por los islamistas, como se evidencia en el gráfico relacionado con esta variable ya explicada.



Ahora bien, si se hace un análisis comparado teniendo en cuenta las víctimas civiles y militares por separado, se llega a la conclusión de que la mayor cantidad de afectados entre el 2007 y el 2012, provienen del sector militar – soldados, personal de seguridad, militares, policías y oficiales.

ARGELIA VÍCTIMAS DE ATAQUES TERRORISTAS



En 2007, al crearse AQMI, la organización rompía con un principio establecido por Hassan Hattab de no concentrar los ataques contra la población civil. Solo en 2007 se produjeron las anteriores cifras de muertos y heridos civiles. Esto no fue debido a un abandono de este método por parte de los líderes del grupo, sino a que en la práctica se veían cada vez más cercados por el ejército. La mayoría de los civiles resultaban lesionados en los atentados indiscriminados con explosivos, al quedar atrapados en el fuego cruzado o cuando intentaban rescatar a algún herido.

VÍCTIMAS FUERZAS MILITARES



Con respecto a los secuestros, actividad por la cual se conoció internacionalmente a AQMI, las cifras indican que en el caso de Argelia, se concentraron más contra los propios argelinos que contra los extranjeros – turistas y trabajadores. El suceso más conocido fue realizado por el GSPC en 2003 contra 32 turistas europeos. En 2007, AQMI secuestró a tres trabajadores chinos. Las acciones contra los extranjeros en el país han sido muy marginales. Esto es un ejemplo de que han sido los propios musulmanes y no los occidentales quienes se han visto más afectados por los ataques y los secuestros realizados por los terroristas islámicos.

Situación Más Reciente (2013-2014)

Los acontecimientos de la “Primavera Árabe” desatados en el norte de África, provocaron disturbios y cambios políticos en Túnez y Egipto, en otros escenarios se utilizó como pretexto para derrocar a gobiernos legítimos como el de Libia. En particular, la desarticulación del Estado libio, como resultado de la invasión de la OTAN, provocó la desestabilización generalizada de la región saheliana, cuyo ejemplo principal fue la arremetida islamista contra Bamako y la posterior intervención franco-africana en Mali. La situación descrita fue identificada como una amenaza directa para la seguridad de Argelia, puesto que todas sus fronteras en los francos este, sur y suroeste estaban bajo presión militar. Este fue el contexto propicio para que los islamistas de AQMI reactivaran sus acciones dentro de Argelia.

El ejemplo más significativo fue el ataque a la instalación de gas en In Amenas al este de Argelia perteneciente a la British Petroleum. El hecho se produjo el 16 de enero de 2013, cinco días después de la intervención francesa en Mali. La acción fue reivindicada por el escindido grupo de Belmokhtar quien se separara del mando de AQMI en diciembre de 2012 (Oumar 2013). Esta acción fue una respuesta ante los acontecimientos en Mali y como una forma de demostrarle a la dirección de AQMI, su capacidad de realizar operaciones a gran escala. Tomaron como rehenes a 792 personas entre trabajadores argelinos y extranjeros. Ejecutaron a 23 rehenes de nacionalidad británica, francesa y norteamericana. Este hecho se conoció como la crisis de los rehenes y provocó una fuerte respuesta militar por parte del ejército argelino.

Según el quinto informe del *Inter-University Center for Terrorism Studies*, durante el resto del 2013 las acciones terroristas mantenían una tendencia a la disminución. Sin contar las víctimas del ataque de In Amenas, solo se reportaron 26 casos de víctimas civiles, la mayoría de ellos heridos, mientras que los militares seguían siendo el sector más afectado con casi 60 muertos y 14 heridos, pero en comparación con los años anteriores, la cifra también era

mucho menor. Igual tendencia mostró la cantidad de explosiones con bombas, en comparación con el 2012 (72) en el 2013 fueron solo 27, mucho menos de la mitad. En cuanto a la distribución geográfica de las acciones, estas se siguieron concentrando en la región de la Cabilia: en Bouira (8 ataques), Tizi Ouzou (7) y Boumerdés (4) (Alexander 2014). Es decir que tanto los ataques (total de 51) como las víctimas por acciones terroristas disminuyeron en más de la mitad en comparación con el año 2012.

Lo más destacado desde el punto de vista de las acciones de los grupos terroristas durante el 2014 a nivel internacional, fue la irrupción del grupo autoproclamado “Estado Islámico” (EI) y de su califato creado entre Siria e Irak. La emergencia del mismo ha tenido un impacto sobre el resto de los anteriores adeptos a Al Qaeda en todo el mundo, provocando importantes rupturas entre los grupos afiliados a Al Qaeda, que hasta este momento lideraba la yihad global y que se ha visto desbancada por este nuevo grupo. Esta influencia también repercutió a lo interno de AQMI, cuyo centro de mando está en Argelia. Las contradicciones entre ambos grupos se iniciaron en julio de 2014 cuando el EI reclamó a AQMI que jurara lealtad a su “califato”. El líder de AQMI, Abdelmalek Droukdel, rechazó la petición y reiteró su fidelidad a Al Zawahiri, sucesor de Osama Bin Laden al frente de Al Qaeda. Grupos como Ansar al- Sharia (Los Seguidores de la Sharia) en Túnez y en Libia han expresado su lealtad a Al Baghdadi, “califa” del Estado Islámico, incluso se planteó la posibilidad de la creación de un grupo llamado Estado Islámico del Magreb Islámico (ISIM).

En el caso de Argelia, la separación no se hizo esperar y en septiembre de 2014 surgió la organización *Soldados del Califato en Argelia*. La milicia está encabezada por Gouri Abdelmalek²⁵, conocido como Jaled Abu Suleimane quien declaró su lealtad al Estado Islámico. Por supuesto se trata de una pequeña célula sin mayores posibilidades de desarrollo pero que complejiza aún más las relaciones entre los islamistas radicales argelinos. Estas fragmentaciones ocurridas son un ejemplo de las debilidades que tienen dentro del país. También señalan que las células terroristas argelinas están cada vez más desarticuladas, no cuentan en lo absoluto con un respaldo popular, sus acciones se concentran en cada vez menos puntos de la geografía nacional sobre todo en las inaccesibles montañas de la Cabilia y en determinados lugares del Sahara, el Estado y las Fuerzas Armadas argelinos tienen una estrategia firme y radical para eliminar por completo estos remanentes terroristas y garantizar

25 Gouri Abdelmalek era el jefe de AQMI en la región central de Argelia, es conocido como Jaled Abu Suleimán, tiene 36 años, es originario de la ciudad de Bumerdés y había sido condenado a muerte por su implicación en los atentados mortales contra una comisaría en la localidad de Thenia en 2008. Pasó algunos años en la cárcel de Tizi Ouzou.

la seguridad de sus ciudadanos y contribuir, con su experiencia, a la lucha antiterrorista en la región del Sahel.

REFERÊNCIAS

- Alexander, Yonah. 2010. *Maghreb & Sahel Terrorism: addressing the Rising Threat from al-Qaeda & other Terrorists in North & West/Central Africa*.
- . 2011. *The Consequences of Terrorism. An Update on al-Qaeda and other Terrorist Threats in the Sahel & Maghreb*. 2011 Report Update. Potomac Institute for Policy Studies, International Center for Terrorism Studies. <http://www.potomacinstitute.org/publications/reports/icts/1682-the-consequences-of-terrorism-update-on-al-qaeda-and-other-terrorist-threats-in-the-sahel-maghreb>
- . 2012. *Special Update Report Terrorism in North, West, & Central Africa: From 9/11 to the Arab Spring*. International Center for Terrorism Studies.
- . 2013. *Terrorism in North Africa & the Sahel in 2012: Global Reach & Implications*. Inter-University Center for Terrorism Studies.
- . 2014. *Terrorism in North Africa and the Sahel in 2013*. Fifth Annual Report. Inter-University Center for Terrorism Studies.
- Algeria Watch. 2008. *What Happened to Hassan Hattab and Amari Saïfi (alias Abderrezak El Para)?* http://www.algeria-watch.org/en/hr/followup_hrc.htm
- Botha, Anneli. 2009. "Islamist Terrorism in the Maghreb: Recent developments in Algeria." *Circunstancia* 18 año VII. <http://www.ortegaygas-set.edu/publicaciones/circunstancia/ano-vii---n--18---enero-2009/ensayos>
- Burke, Jason. 2004. *Al Qaeda. La verdadera historia del islamismo radical*. Barcelona: RBA Libros SA.
- Comité de Solidaridad con la Causa Árabe. 2001. "Revuelta social en Argelia." *Nación Árabe* 45 año XV.
- Farrell, Ronan. 2012. *Al-Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM): Challenges from North Africa*.
- Fayçal, Nassib. 1987. "Dynamique démographique et stagnation économique." *Arabies* 4.
- Gutiérrez Mendoza, Yohanelis. 2006-2007. *Argelia: apuntes para un balance. Estudio Integral sobre Argelia*. La Habana, Cuba: Centro de Estudios

sobre África y Medio Oriente.

- Gray, David, y Erik Stockham. 2008. "Al-Qaeda in the Islamic Maghreb: the evolution from Algeria Islamism to transnational terror." *African Journal of Political Science and International Relations* 2 (4): 91-97.
- Harmon, Stephen. 2010. "From GSPC to AQIM: The evolution of an Algerian islamist terrorist group into an Al-Qaeda Affiliate and its implications for the Sahara-Sahel region." *Concerned Africa Scholars, Bulletin* 85: 12-29.
- Khashana, Rashid. 2001. "Estados Unidos vs Unión Europea. Seguridad en el Magreb y nuevo orden mundial." *Nación Árabe* 43 año XIV.
- López Fonseca, Óscar. "Al Qaeda apadrina a una veintena de grupos terroristas." *Público*, 01 de marzo. <http://www.publico.es/internacional/205184/al-qaeda-apadrina-a-una-veintena-de-grupos-terroristas>
- Mellah, Salima, y Jean-Baptiste Rivoire. 2005. "Who staged the tourist kidnappings? El Para, the Maghreb's Bin Laden." *Le Monde Diplomatique*, febrero. <http://mondediplo.com/2005/02/04algeria>
- Oumar, Jemal. 2013. *Al-Qaeda details split with Belmokhtar*. http://magharebia.com/en_GB/articles/awi/features/2013/06/06/feature-01
- Reinares, Fernando. 2010. "¿Qué es AQMI?" *El País*, 24 de agosto. http://elpais.com/diario/2010/08/24/espana/1282600808_850215.html
- Ruiz Miguel, Carlos. 2010. *Dudas y sospechas sobre Al Qaida del Magreb Islámico*. http://www.gees.org/files/article/05102010174427_Analisis-08159.pdf
- Rufins, Olga. 1996. "Argelia: ¿alternativa para una solución?" *Conflictos en África y Medio Oriente. Revista de África y Medio Oriente* 13 (1)
- Soriano, Manuel Torres. 2010. "La nueva estrategia propagandística de al-Qaeda en el Magreb Islámico." *ARI* 87/2010. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari87-2010

RESUMO

El presente artículo analiza el islamismo radical en Argelia, abordando desde la ascensión de los primeros grupos islamistas en la Guerra Civil Argelina (1992-2002) y su radicalización, hasta su actuación en los últimos años. Son analizados aspectos como las tácticas utilizadas por ellos, la emergencia de nuevos grupos y la derrocada de otros, además de los impactos de esas dinámicas en el escenario político argelino.

PALAVRAS-CHAVE

Argelia; Islamismo Político; Terrorismo.

*Recebido em 10 de novembro de 2015.
Aprovado em 03 de fevereiro de 2016.*

MODERNIZAÇÃO MILITAR NA RPC: MUDANÇA DOUTRINÁRIA E IMPLEMENTAÇÃO PRÁTICA

Thiago Malafaia¹

1 Introdução

As mudanças doutrinárias são centrais para o entendimento da modernização militar chinesa, do começo da década de 1990 em diante. Para compreender completamente o processo é importante analisar os eventos que influenciaram as mudanças doutrinárias: principalmente, a diminuição das tensões mundiais e os resultados da Guerra do Golfo, nos anos 1990.

Este artigo analisa como a doutrina da República Popular da China (RPC) mudou. Ele está dividido em três seções. Na primeira, as mudanças doutrinárias e sua influência no processo de modernização militar serão avaliadas, no segundo, analiso a estrutura militar da RPC, assim como a evolução das forças armadas do país, em retrospecto, e o processo de modernização *per se*; na terceira seção tiro as conclusões quanto a esses eventos.

2 As Mudanças Doutrinárias e Suas Influências no Processo de Modernização

A modernização militar da RPC é um tema urgente para as RI e os Estudos Estratégicos. Desde a década de 1970, Pequim tem discutido sobre o tema em seus pronunciamentos e documentos oficiais. O processo, contudo, ganhou impulso após o fim da Guerra Fria. Para Bergstein *et al.* (2008), o Exército de Libertação Popular (doravante ELP) está se beneficiando hoje de passos tomados há mais de vinte anos, mesmo que algumas revisões mode-

¹ Bacharel e Mestre em Relações Internacionais pela PUC Minas. Doutorando em Relações Internacionais pela PUC Minas. Email: thiagomalafaia@hotmail.com

radas tenham sido empreendidas para aumentar seu desempenho e melhor conectar os impulsos modernizadores aos desenvolvimentos políticos mundiais.

Em 13 de janeiro de 1993, o Secretário Geral do Partido Comunista Chinês (PCC) e o líder da Comissão Militar Central (CMC), naquele momento, Jiang Zemin, lançaram as bases para uma nova estratégia militar, a qual guiou os esforços de modernização do ELP na sequência: as “Orientações Estratégicas Militares para uma Nova Era”. Seu foco principal era na “modernização contínua e sustentável”. Zemin foi uma figura extremamente importante no impulso de modernização militar. Ele procurou implementar controles mais rígidos sobre as instituições militares e melhorar a relação do ELP com o PCC. Romper com a “herança” político-ideológica de Mao Zedong não foi uma tarefa fácil, como Cohen (1998), Scobell (2000), e Swaine (1996) argumentam, diminuir a corrupção entre as fileiras e altos escalões das forças armadas e eliminar alguns privilégios que os militares tinham, requereu muitas habilidades políticas. Isso, contudo, significava que os militares estariam destinados a uma maior voz no processo de formulação de políticas do PCC.

As Orientações Estratégicas foram lançadas em um momento auspicioso, à luz das necessidades estruturais das forças armadas chinesas. O alto escalão chinês dentro do PCC e da CMC tomaram duas decisões cruciais, as quais definiriam o processo de modernização militar do país: 1) revisar a evolução prévia da segurança chinesa, e; 2) reconhecer a natureza em mutação dos conflitos modernos.

Os analistas chineses reconheceram como a estrutura política mundial e a conjuntura mudaram como resultado do fim da Guerra Fria. O mundo pós-Guerra Fria apresentava duas características: 1) a redução do risco de conflito entre a China e uma outra grande potência; 2) o aumento dos desafios e dos riscos para a segurança chinesa provenientes de sua periferia imediata, o que incluía Taiwan (Peng e Yao 2005). Pequim também previu que uma ordem multipolar surgiria logo no início da era pós-Guerra Fria. Contudo, o mundo pós-soviético era um mundo unipolar, mesmo que a situação tenha mudado recentemente.

Essas conclusões influenciaram mudanças na postura e na estrutura de força destinadas a maior efetividade e modernização. A Guerra do Golfo de 1991, facilmente vencida pelos EUA e forças aliadas, impressionaram os altos escalões político-militares. Mais do que isso, as capacidades mostradas, principalmente pelo exército de Washington, chocou os líderes do ELP. Eles perceberam que as forças chinesas não estavam preparadas para os conflitos do fim do século XX - altamente dependentes de tecnologia de ponta, de fluxo de informações constante, e de comunicações altamente eficientes.

Essas capacidades seriam ainda mais necessárias no século seguinte e não incorporá-las deixaria Pequim para trás. Estes novos conflitos exibiram oito características principais:

[...] 1) lutavam por objetivos políticos limitados e em um escopo geográfico limitado; 2) curtos em duração mas decisivos em resultados estratégicos - i.e., uma única campanha poderia decidir uma guerra inteira; 3) operações de alta intensidade, caracterizadas pela mobilidade, velocidade e projeção de força; 4) armas de alta tecnologia causando altos níveis de destruição; 5) logística intensiva com elevadas taxas de consumo de recursos, com o sucesso dependendo tanto da sustentabilidade no combate quanto da habilidade de infligir danos ao inimigo; 6) capacidade informacional intensiva e dependência de capacidades C4ISR (comando, controle, comunicações, computadores, inteligência, vigilância, e reconhecimento) superiores e consciência quase total do campo de batalha; 7) luta simultânea em todas as dimensões do campo de batalha, incluindo espaço exterior e o espectro eletromagnético; e 8) serviços cuidadosamente coordenados (exército, marinha, e força aérea), operações conjuntas (Bergstein *et al.* 2008, 193-4).

Esses fatores foram gradualmente internalizados pela doutrina militar do ELP. Contudo, como sugerido por Cordesman e Yarosh (2012), os discursos chineses a respeito de suas forças devem ser tomados literalmente, mesmo que eles possam ser usados para compreender as diretrizes gerais das intenções de Pequim.

A principal razão para isso é o fato de que cada um das múltiplas instituições de segurança de Pequim publicam documentos relacionados ao domínio securitário e avançam prescrições. Essas instituições estão todas inseridas em um sistema maior, o qual apresenta uma cadeia de estrutura e hierarquia de comando. Como consequência, essas hierarquias também se aplicam aos documentos publicados por diversos organismos com alguns sendo mais importantes e apresentando orientações com escopo de maior alcance do que outros. O documento mais importante dessa série é o “Orientações Estratégicas Militares”. Os chineses classificam essa cadeia de documentos como a “Ciência da Estratégia Militar”.

Os autores sugerem que esforços para diferenciar a hierarquia entre os documentos oficiais levaram à identificação de dois conceitos-chave: 1) Defesa Ativa, e; 2) Guerras Locais sob Condições Informatizadas. Há, ainda, o não tão recente conceito de Guerra Popular que costumava orientar a doutrina militar de Pequim. Ele foi remodelado para não cair na obsolescência, no século XXI.

Quanto à Defesa Ativa:

A Defesa Ativa é uma diretriz operacional para a estratégia militar que se aplica a todos os ramos das forças armadas. Ela declara que o exército da China se engaja em uma política de defesa estratégica e apenas ataca militarmente uma vez que ela já tenha sido atingida. Contudo, a Defesa Ativa declara especificamente que esta postura defensiva só é viável se acompanhada de uma postura operacional ofensiva. Além disso, o primeiro ataque que desencadeia uma resposta militar da China não precisa ser militar: ações nos planos políticos e estratégicos também podem justificar uma reação chinesa, mesmo que o ELP dispare o primeiro tiro taticamente (Cordesman e Yarosh 2012, 34-5).

Este é um recurso interessante porque implica que situações percebidas como ameaças à segurança nacional também podem ser consideradas ataques que justificam repostas, o que basicamente justifica ataques preventivos.

A “Ciência da Estratégia Militar” estabelece três pilares para a Defesa Ativa: 1) a China esgotará todos os meios diplomáticos antes de recorrer à força; 2) a RPC tentará evitar a guerra antes que aconteça, utilizando meios políticos e/ou militares; 3) Pequim deverá responder a ataques com ação ofensiva destinada a destruir as forças inimigas (Peng e Yao 2005). Pequim também não será a primeira a recorrer a armamentos nucleares em um conflito para derrubar a resistência inimiga. Isso foi ainda declarado na Série de Livros Brancos da RPC (2015): a postura nuclear chinesa é defensiva e a China não será a primeira em um conflito a usar armas nucleares nem deverá utilizá-las contra Estados não-nucleares ou em zonas declaradas desnuclearizadas.

Quanto às “Guerras Locais sob Condições Informatizadas”:

Desde 1993, [...] o conceito tem sido a doutrina militar oficial do ELP. Essa doutrina declara que a guerra num futuro próximo será geograficamente local, primariamente ao longo da periferia da China; limitada em escopo, duração, e meios; e sob ‘condições de informatização’, que o Departamento de Defesa (DD) descreve como ‘condições nas quais as forças militares modernas usam sistemas computacionais avançados, tecnologia de informação, e redes de comunicação para ganhar vantagem operacional sobre um oponente’ (Cordesman e Yarosh 2012, 35).

Os chineses identificaram na Guerra do Golfo de 1991 um novo estágio da “Revolução nos Assuntos Militares”². Eles também concluíram que o

2 O termo foi usado pela primeira vez pelos chineses em seu “Livro Branco” de 2004. Neste documento, a percepção é que existe uma mudança nos padrões de condução de operações militares, que não se restringe somente à informação. As mudanças identificadas são abrangentes: da mecanização à informatização. A incorporação da tecnologia de ponta é central a todo este

fim da Guerra Fria produziu mudanças drásticas, tanto na lógica do conflito quanto nos constrangimentos para a guerra. O resultado foi: “novos conflitos” altamente informatizados de caráter mais local que, segundo a percepção chinesa, levariam a objetivos políticos limitados, em oposição à guerra total. Em resumo, um uso da força mais limitado, apesar de mais concentrado.

Contudo, esses elementos (conflitos mais curtos e localizados, tecnologia de ponta, informatização da força, e a capacidade de distribuir informação a tempo e eficientemente) levaram a um engajamento altamente letal e destrutivo, apesar de que limitado em objetivos políticos e alcance geográfico. O que traz outro aspecto-chave do conflito moderno: a eficiência logística e uma capacidade de mobilização excelente. Evidências trazidas por Bitzinger (2001), relatórios do DD (2008, 2009, 2010, 2011, 2012) e o *Military Balance*, do IISS (2012, 2014) sugerem fortemente que os chineses estão engajados na modernização de acordo com essas diretrizes, com esforços especialmente direcionados para o aumento da mecanização das forças e taxas de informatização, bem como na melhoria da coordenação das ações entre os ramos.

Quanto ao conceito de Guerra Popular, ele tem sido reformulado a fim de permanecer relevante atualmente. Existe, às vezes, confusão sobre o que “Guerra Popular” realmente significa. O conceito é ambíguo e alguns pensam que se refere a um suposto incentivo do governo a sua população, para que a última se organize em grupos paramilitares, guerrilhas, forças de defesa nacional, e lutem lado-a-lado com o ELP. A alegação, contudo, não se sustenta. Na verdade, ele se refere ao que Pequim chama “Suporte Ativo”: auxílio ativo da população para o exército durante conflitos ou quando são convocados à ação. De acordo com Cordesman e Yarosh (2012), ele pode assumir a forma de suporte logístico, político, operacional, ou qualquer combinação dos três.

Armar civis, contudo, nunca foi descartado pelo ELP. Na verdade, isso é visto como um elemento valioso especialmente em campanhas mais difíceis/custosas. Todavia, outros termos são utilizados para definir essa possibilidade: formação de milícias, defesa civil e forças de reserva (PRC White Paper 2006). Isso significa que uma das regras mais importantes do exército chinês é manter um bom relacionamento com civis porque, *ad postremum*, eles podem ser decisivos para os esforços de guerra. O assunto foi também especificamente referido em um dos documentos da Segunda Artilharia, o “Ciência de Campanhas de Segunda Artilharia” (SAC 2004).

Outro ponto crucial na modernização do exército chinês é a coordenação entre ramos. Esse é um tema central nos cálculos estratégicos, sendo

discurso. Esta, contudo, é a interpretação chinesa do conceito. Na academia, o termo tem sido usado e debatido há algum tempo, e não se refere, exclusivamente, às inovações que ocorreram durante a parte final do século XX.

parte do que o PLA chama “Revolução nos Assuntos Militares com Características Chinesas”. O Zhōngguó de Guófáng 2004³ (Livro Branco de 2004), é particularmente importante nesse sentido por isso, além de reconhecer o interesse e a necessidade de integrar os serviços, ele estabelece diretrizes e medidas futuras: “[...] adaptando-se às características e padrões da guerra moderna, o ELP tem intensificado treinamentos conjuntos entre serviços e forças em todos os níveis para aumentar as capacidades de luta conjunta” (Zhōngguó de Guófáng 2004). O documento estabelece quatro pilares. O primeiro trata da realização de treinamento operacional conjunto e exercícios de pós-treino de alto nível, o que aumenta a capacidade dos Comandantes em realizar operações conjuntas.

Quanto ao segundo pilar, a condução de treinamentos táticos conjuntos, a alocação de unidades militares e diversos serviços nas mesmas zonas militares geográficas “[...] tem intensificado seus contatos e a cooperação na forma de cooperação regional para conduzir treinamentos táticos conjuntos” (*ibid*). Exercícios conjuntos foram conduzidos durante 2003, por exemplo, em Dalian, em setembro daquele ano.

O terceiro pilar gira em torno do aperfeiçoamento dos meios de treinamento conjunto. Anos foram gastos no desenvolvimento de procedimentos e rotinas de treinamento. Com toda esta experiência “progressos substanciais” (*sic*) foram alcançados em três áreas: treinamento, *per se*; treinamento de simulação; e treinamento de rede. Mas isso não é tudo:

Quase todas as atividades de treinamento tático nos níveis de divisão, brigada e regimento podem ser conduzido na base. Todos os serviços e forças criaram os seus sistemas básicos de treinamento de simulação de comando operacional e tático. Um sistema de laboratório de combate (conjunto) de treinamento de simulação para todas as instituições de ensino militar foi inicialmente instalado. Um sistema de rede de formação militar foi criado para interligar as LANs de comandos de área militar, serviços e forças, e colégios de comando (Zhōngguó de Guófáng 2004).

Quanto ao quarto pilar, o treinamento de operações conjuntas (OC), grandes avanços foram feitos. A coordenação das ações nas universidades de

3 Do Mandarim (中国的国防). Literalmente, “A Defesa Nacional Chinesa no Ano de 2004”. Esta é uma série de documentos, periodicamente publicada pelas autoridades da RPC apresentando as orientações que devem ser seguidas por vários órgãos ligados à defesa e à segurança do país. Este documento possui elevada importância hierárquica dentro do conjunto de publicações chinesas sobre o assunto, embora ainda esteja abaixo das “Diretrizes Estratégicas Militares”. Estas diretrizes não substituem umas as outras. Pelo contrário, eles são complementares. Documentos posteriores apresentam os “resultados” das ações em questões anteriores.

comando de nível Elementar, Intermediário e Avançado foi estabelecida. Estas instituições educacionais foram incumbidas de refinar as habilidades dos oficiais militares chineses, garantindo estudos estratégicos e cursos de operações conjuntas, e treinamento em serviço.

Outras medidas também foram previstas. Entre elas o corte de 200.000 homens do pessoal do ELP, levando a uma reorganização das forças internas; o fortalecimento da Marinha, da Força Aérea e do Segundo Corpo de Artilharia; aceleração dos esforços de informatização; aceleração da modernização dos armamentos e equipamentos; implementação de projetos estratégicos de capacitação de pessoal; aumento das reformas logísticas; inovação do trabalho político; e, finalmente, a governança do exército de acordo com as leis da RPC. Incentivos e reformas para as áreas de ciência e tecnologia chinesas e para a indústria de defesa nacional também foram elencados.

Pouco mudou no planejamento estratégico de Pequim como mostrado pelo Zhongguó de Guófáng 2006. A maior inovação pode ser atribuída à implementação da Defesa Ativa. Uma mudança importante, contudo, figura nos documentos de 2008, outras, no de 2010. Em 2008 um novo objetivo foi colocado: o fortalecimento dos trabalhos políticos e ideológicos, o que significa um maior controle das forças armadas pelo PCC. É uma mensagem inequívoca para o mundo, reafirmando que o ELP está sob controle do PCC.

Quanto ao documento de 2010, alguns pontos são apresentados. Primeiramente, a criação de sistemas operacionais conjuntos com medidas como: 1) a intensificação da pesquisa em teorias operacionais; 2) fortalecer a formação de forças de combate; 3) o aperfeiçoamento de sistemas de comando operacional, e; 4) a modernização de capacidades de suporte conjunto. Em segundo lugar, a promoção da transição no treinamento militar, com medidas como: 1) reforma dos objetivos de treino; 2) inovação na metodologia de treinamento; 3) aperfeiçoar os meios de treinamento militar; 4) reforma no gerenciamento de treinamento. Em terceiro lugar: abordagens multilaterais no desenvolvimento de sistemas logísticos modernos, uma mudança dependente de uma série de etapas como, por exemplo, os serviços de terceirização; o avanço no processo de integração de sistemas; a informatização de múltiplos processos e a adoção de posturas mais científicas para gerenciar sistemas de suporte logístico. Em quarto lugar, e mais importante, acelerar o desenvolvimento de novas armas de tecnologia de ponta, com tecnologia chinesa; fortalecer os processos de modificação e modernização dos armamentos existentes, equipamentos e seu gerenciamento, para ser conduzido de maneira mais racional; e desenvolver armas e equipamentos mecanizados e/ou sua informatização conjunta (i.e. a cooperação das forças entre elas e entre as forças e os centros de P&D chineses, fábricas, indústrias, instituições educa-

cionais, etc.). Com a exceção desses quatro pontos de inovação, pouco mudou com relação ao documento de 2008.

Os Livros Brancos de 2012 e 2014 reafirmam estes princípios. Aqui, contudo, é dada uma maior importância ao objetivo central da reunificação chinesa. A versão de 2014 do documento afirma que esse é um dos objetivos mais desejados da política externa chinesa. Entretanto, outros eventos securitários também são tratados pela estratégia de curto prazo de Pequim. Estes são os desafios à existência chinesa como uma entidade política unificada vindos, sobretudo, de grupos separatistas no Tibete e Uiguristão. Tais grupos são considerados terroristas por Pequim e são tratados da mesma maneira que grupos operando na Ásia Central e Oriente Médio com agendas políticas similares. Essa é uma estratégia efetiva porque, ao mesmo tempo em que deslegitima esses grupos operando dentro da China, também trabalha no sentido de dar credibilidade e coerência, ao menos no discurso, para a política chinesa. Naturalmente, porém, as ações chinesas não são padronizadas no que se refere a esse assunto e um violento processo de destruição desses grupos, domesticamente, está ocorrendo, mesmo que isso não se sustente para grupos operando além das fronteiras e em outros lugares no mundo.

Alguma atenção também é dada para o Japão e os EUA. Mesmo que os Livros Brancos não nomeiem explicitamente os desafidores no Leste Asiático, a apresentação de obstáculos e estratégias para reagir a eles claramente tem os nomes de Tóquio e Washington. Por outro lado, os chineses, ao menos no discurso, estão procurando aumentar a cooperação com ambos os países, ou pelo menos é o que os documentos dizem. Eventos recentes, contudo, sugerem que as tensões estão aumentando, o que pode produzir resultados imprevisíveis no futuro.

Os chineses consideram todos estes princípios relevantes e os resultados já estão aparecendo na forma da estrutura das forças e na doutrina bem como na modernização, mecanização e informatização das forças. O desenvolvimento mais importante disso é o fato de que a China representa, atualmente, um desafio consistente para os interesses americanos na região. Tellis e Tanner (2012) sugerem que a China usou seu crescimento econômico contínuo por, pelo menos, trinta anos, como meio para produzir os recursos para melhorar suas forças armadas. Eles argumentam que isso é uma fonte de ansiedade regional, visto que a China está geoestrategicamente situada no “heartland” asiático dada a sua localização central no continente.

Em razão disso Pequim está consistentemente na posição de obstaculizar a projeção de força americana na Ásia. Panda (2007) oferece um relato similar sobre o assunto. Ainda mais hoje que a China continuamente aumenta suas capacidades de negação de acesso, especialmente depois da Crise do

Estreito de Taiwan. Aqui, as forças navais são chave como a descrição de Fra-vel (2008) sugere. A modernização das forças navais chinesas aumenta seu ímpeto e capacidades táticas e estratégicas, o que é uma fonte consistente de ansiedade em uma região tão repleta de disputas territoriais.

Não se deve subestimar o que a Marinha do ELP significa regionalmente e como a modernização da força pode aumentar substancialmente a projeção de poder e as capacidades de negação de acesso. Também não se deve minimizar o que Taipé significa para Pequim. Por outro lado, as evidências de O'Rourke (2012) fortemente sugerem que os chineses aumentaram os esforços existentes no sentido de reformar sua Marinha depois do fiasco no Estreito de Taiwan em 1996 em termos de orgulho nacional. Eles perceberam que suas forças não estavam à altura das de Washington. A administração Clinton intimidou a de Zemin com a presença de dois porta-aviões na região. Os chineses estão prontos para não passar por esta experiência novamente. Por outro lado, contudo, também parecem existir outros objetivos que os chineses desejam alcançar através de uma Marinha mais capaz. As evidências de O'Rourke (2012) sugerem que eles são principalmente ligadas à preeminência regional, ao controle das águas territoriais e à garantia aos chineses de um acesso facilitado às águas regionais e além. Pequim está especialmente preocupada com a logística e a garantia de uma chegada segura de suprimentos energéticos provenientes do Golfo de Áden para o continente. Criar uma força de contenção para a América no Pacífico é também outro desejo aspirado pela China. Bitzinger (2011) oferece um relato similar da situação, enfatizando que a modernização militar da China poderá criar desequilíbrios regionais na força militar, especialmente com relação ao Japão e Taiwan.

Evidências adicionais que reforçam esta tese podem ser encontradas na discussão de Larson (2007) sobre as capacidades militares chinesas. Para ele, Pequim tem focado na melhoria das capacidades assimétricas e na construção de uma Marinha e uma Força Aérea capazes de operar além das costas continentais. Quanto ao Exército, a modernização pretende aumentar a mobilidade. Tomadas em conjunto, essas mudanças efetivamente contribuem para elevar o poder das capacidades de projeção em terra, ar, e mar. Isso também significa que os ataques serão mais precisos, aumentando a efetividade tática e estratégica, o que também reflete na eficiência diplomática/política e no prestígio internacional de Pequim.

Outro ponto que merece ser mencionado é o trabalho político atualmente empreendido pelos líderes do PCC em direção às forças armadas e ao público em geral. Esse é um tema especialmente premente para os chineses, que viram no fracasso soviético um exemplo do que um exército que não auxilia pode fazer politicamente (Scobell 2000). Na verdade, um dos maiores

fatores debilitadores para a União Soviética foi o abandono do regime por seu exército. Por isso, os chineses se mostram tão cientes do trabalho/doutrinação político-ideológicos tanto de suas forças armadas quanto do público e sobre a necessidade de manutenção de uma relação harmônica entre os espaços de atividade militares e civis. Pequim está levando esta lição muito a séria e a presença do assunto nos Livros Brancos do país e outros documentos doutrinários apenas atesta isso.

De todo modo, o desenvolvimento doméstico de armas é a política que mais chama a atenção dos observadores e governos, e em particular de Washington. O assunto é envolvido em controvérsias. Evidências apresentadas por Labrecque *et al.* (2011) e Chang (2012) sugerem que a modernização militar chinesa ultrapassou as expectativas de analistas americanos e ocidentais quanto aos prazos de desenvolvimento, obtenção e disposição das novas peças de artilharia. Certamente, a velocidade com a qual os chineses estão conseguindo desenvolver equipamentos de ponta localmente e a habilidade com a qual Pequim está conseguindo esconder o progresso, o sucesso e as taxas de desenvolvimento deste esforço são assustadoras. Shambaugh (2005-6) sugeriu que os chineses estavam sendo bastante efetivos no processo de modernização militar. A análise se mostra ainda mais verdadeira nos dias de hoje.

A modernização militar doméstica de Pequim traz consequências para todos os setores e partes da atividade militar na China. No entanto, algumas áreas como a marinha, as forças aéreas e as capacidades de guerra espaciais/extra-atmosféricas têm recebido muita atenção. A esse respeito, as evidências de Labrecque *et al.* (2011) são conclusivas. Se em 2000 apenas 9% dos submarinos chineses eram modernos, a taxa aumentou em 2009 para 50%. O número de submarinos também tem aumentado ao longo dos anos. Embarcações anfíbias também foram adicionadas à frota e é estimado que seu número cresça no futuro. Contudo, os chineses ainda têm de enfrentar problemas de tecnologia e subcomponentes cruciais são de fabricação russa. A RPC enfrenta os mesmos problemas em relação aos seus porta-aviões, os quais são, também, de origem russa, apesar de que eles também estão empreendendo a construção de tais embarcações internamente. Porém, evidências sugerem que eles ainda têm um longo caminho em termos de dominar uma postura de força que lhes permita fazer uso ao máximo destas embarcações. Essas capacidades são consideradas cruciais para enfrentar problemas como: Taiwan, as disputas territoriais no Mar do Sul da China, para garantir importantes rotas marítimas de suprimento de energia, e operações antipirataria. Carter e Bulkeley (2012) oferecem um relato similar nesse assunto, destacado, ainda, que a modernização militar chinesa pode provar-se prejudicial

para os interesses americanos no Leste Asiático.

Quanto à Força Aérea, as taxas de modernização têm sido impressionantes: de 2% de modernização em 2000 para 34% em 2010. Tem havido também um aumento substancial no número de caças de quarta geração. Um caça de quinta geração, o J-20, também foi desenvolvido, mas ainda não está em uso. Um dos principais problemas com o novo modelo é a dependência de motores e da tecnologia de aviação russas. Sistemas de suporte são outras áreas de interesses para os líderes chineses e, de acordo com as evidências, os chineses estão pretendendo desenvolver um sistema AEW-C. No entanto, outras áreas como defesa aérea, mísseis de superfície, treinamento e educação, integração de serviços e capacidades de longo alcance estão também na ordem do dia.

O programa espacial chinês é outra área de particular interesse estratégico e comercial/econômico para Pequim. O lançamento de um conjunto de satélites atesta isso, fazendo com que muitos em Washington se perguntem se os chineses os estão utilizando como um meio de aumentar a eficácia de seus mísseis balísticos. Não se deve esquecer que essas áreas têm muitas similaridades em termos de tecnologia. Por outro lado, o desenvolvimento de mísseis antissatélites, uma tendência atual na postura estratégica chinesa, representa um risco não circunscrito apenas aos assuntos militares. Ter a capacidade de interferir nos sistemas de comunicação mundialmente traz um poder de barganha consistente porque isso representa a possibilidade de gerar custos substanciais a opositores.

Quatro exemplos da proeza chinesa em ocultar atividades militares e o desenvolvimento doméstico de capacidade militar elucidam a discussão, como Fisher Jr. (2006) indica. Analistas não esperavam que a nova classe de submarinos Yuan, “descoberta” em 2004, estivesse quase operacional à época, quanto mais que ela carregaria sistemas de propulsão independentes de ar (Chang 2012).

Um segundo sistema de armamentos, cuja velocidade de desenvolvimento causou temor, foi o do míssil antissatélite. Em 2004, analistas estavam cientes de que testes potenciais poderiam ocorrer, mas seu momento exato não podia ser estimado. Acreditava-se que os chineses adquiririam capacidade ASAT (antissatélite) “em breve”. Mas os testes não demoraram a ocorrer e em 11 de janeiro de 2007, os chineses alcançaram seu primeiro teste com sucesso. Um de seus satélites climáticos, o FY-1C, o qual orbitava a aproximadamente 530 milhas acima da superfície da terra, foi destruído. O teste, que causou preocupação em vários governos, e especialmente o americano, criou a maior nuvem de lixo espacial criada pelo homem de uma só vez na história. Em 11 de janeiro de 2010 eles lançaram outro míssil para interceptar um de seus próprios mísseis antibalísticos de médio alcance, o CSS-X-11 (*ibid*).

Obter uma capacidade antissatélite é primordial para os chineses. Os Livros Brancos deixam bastante claro, ainda que de modo tácito, que o principal adversário de Pequim é Washington. Assim, tal capacidade é extremamente útil para enfrentar os americanos em caso de conflito, dado que os EUA estão, atualmente, bastante dependentes do SIGNINT. Interromper operações de satélites pode dar aos chineses uma vantagem sobre as forças americanas uma vez que isso comprometeria consistentemente suas capacidades de obtenção de informações. Carter e Bulkeley (2012) e Scobell (2000) oferecem um relato similar sobre o assunto enfatizando, ainda, que as capacidades antissatélite têm estado na “lista de desejos” chinesa há algum tempo. Contudo, em se analisando tal assunto, é necessário ver o quadro mais abrangente. Tais capacidades podem também ser extremamente influentes em relação aos mercados e ao funcionamento social, especialmente com relação ao Ocidente e alguns países do Leste Asiático como o Japão e a Coreia do Sul. Interferir em satélites pode trazer consequências terríveis em termos de atividade econômica, previsão de desastres naturais, e sociedade, dado que uma parcela significativa das comunicações contemporâneas é baseada em satélites. Oh (2012) argumenta que as capacidades ASAT chinesas não representam uma ameaça aos interesses de americanos e de outros países na região. Contudo, à luz das evidências apresentadas, discordo destas análises.

É simplesmente muito difícil obter informações confiáveis sobre novos sistemas de armamentos chineses. Além disso, erros de cálculo também são constantes e ocorreram ao menos duas vezes. O primeiro se referiu ao desenvolvimento de mísseis balísticos anti-navio baseados em terra; o segundo, o sigiloso caça J-20.

No que se refere ao primeiro:

Os esforços de modernização naval chineses – incluindo o desenvolvimento do míssil balístico anti-navio, entre os numerosos projetos e programas de aquisição de armamento – começaram na década de 1990. A tecnologia do míssil balístico convencional foi desenvolvida a uma velocidade extraordinária. O míssil balístico de médio alcance *Dong Feng-21* (DF-21), por exemplo, teve inúmeras variantes. O desenvolvimento da variante DF-21D (um ASBM baseado em terra) está, segundo consta, equipada com um veículo de reentrada manobrável (MaRV), tem orientação baseada em GPS e radar ativo, e a habilidade de atingir de 1500 km a 2000 km além da costa chinesa. (Chang 2012, 21)

Washington subestimou a capacidade chinesa de desenvolver e tornar o sistema operacional. Prevê-se que o sistema estará em operação apenas em dezembro de 2010. Porém, em 2008, tanto a mídia chinesa quanto a taiwa-

nesa afirmaram que o sistema já era parte das forças do ELP. Além disso, um relatório de 2009 da Nasic sugeriu que o inventário de mísseis, balísticos e não balísticos, de vários alcances, já era diversificado.

Com relação ao caça de quinta geração J-20, as previsões de especialistas americanos indicaram que os testes com protótipos iniciais ocorreriam apenas em 2012. De todo modo, o avião fez seu primeiro voo observável em 11 de janeiro de 2011.

De acordo com Chang (2012), apesar das afirmações dos especialistas americanos, em 2010, de que o J-20 apenas entraria em serviço em algum momento entre 2017 e 2017, um acadêmico militar chinês afirmou que os chineses estavam muito próximos de completar um dos últimos requisitos tecnológicos do avião e que ele seria entregue em 2015. Até dezembro de 2011 os chineses realizaram 60 voos-teste. Em fevereiro de 2012 a mídia chinesa divulgou uma série de reportagens informando que Pequim pretendia continuar os testes naquele ano.

Evidências sugerem que é extremamente difícil estimar a velocidade com a qual o desenvolvimento dos armamentos chineses está sendo conduzido e que existem razões para tanto. Labrecque *et al.* e Chang (2012) apontam as razões porque isso ocorre. Primeiramente, a estratégia chinesa de negar e omitir informações, em canais oficiais, e revelar em alguns “canais alternativos” insinuações e pistas sobre o estágio de desenvolvimento de seus armamentos é uma delas.

Em segundo lugar, analistas às vezes falham em compreender a profundidade e amplitude das transformações, pelas quais passou a indústria de guerra de Pequim. É verdadeiro que gargalos ainda existem. Contudo, a capacidade de inovação chinesa não deve ser subestimada.

A dificuldade em entender a relação entre os diversos organismos envolvidos nos assuntos de defesa e segurança também apresenta problemas para os analistas. As hierarquias regulam até mesmo a publicação de documentos sobre doutrina militar e objetivos governamentais. Mas isso não é tudo. Evidências sugerem que existem sérios problemas de coordenação burocrática entre os organismos do governo. Além disso, existe também a possibilidade “[...] de uma cisão civil-militar nos níveis mais altos dos processos de formulação de política chineses” (Chang 2012, 4).

As percepções de ameaça de Pequim são geralmente subestimadas. Muitos analistas subestimam quanto alguns países, especialmente os EUA, são vistos como ameaças à segurança nacional chinesa. A substancial presença econômica, cultural e militar no Leste Asiático e no Pacífico são fatores observados com grande precaução pelos tomadores de decisão. Contudo,

eventos recentes funcionaram como catalisadores de grande importância no processo de modernização militar. A Crise do Estreito de Taiwan de 1996 e o bombardeio do anexo da embaixada chinesa em Belgrado em 1999, por um avião dos EUA durante a crise da ex-Iugoslávia são casos nesse sentido.

Outro assunto são os gastos militares do país. Os gastos militares chineses, entre 2000 e 2010, não excederam 2,21% do PIB a.a.. Contudo, o crescimento econômico do país no período foi impressionante, ultrapassando, em 2007, a marca dos 14% a.a. (Cordesman e Yarosh 2012). Isso faz com que o real montante investido esteja crescendo ano a ano.

Mesmo que o montante de gastos militares seja crescente os números oficiais são enganosos. As evidências fortemente sugerem que várias despesas, que seriam computadas como gastos militares por outros governos são simplesmente deixadas de fora da avaliação. Os números de Bergstein *et al.* (2008), Cordesman e Kleiber (2006), Cordesman e Yarosh (2012), IISS (2012, 2014) e do SIPRI (2015) atestam isso. Grandes aumentos de salário foram concedidos ao pessoal do ELP em 2006, 2008 e 2011. Adicionalmente, gastos com importações de armamentos, licitações de armamentos estrangeiros, assistência militar para e de governos estrangeiros, forças paramilitares e gastos com forças estratégicas e militares, subsídios para a produção de material bélico, gastos com P&D militar, e o próprio financiamento do ELP não são computados como parte das estatísticas oficiais de “gastos militares”. À luz dessas considerações, estima-se que o real montante investido por Pequim em suas forças armadas seja muito maior que os números oficialmente anunciados.

Por último, habilidades linguísticas são primordiais para avaliar o processo de modernização militar da RPC. Poucos analistas tem um treinamento linguístico adequado para entender as informações disponibilizadas em fontes abertas da China. Esse problema é agravado pela falta de consideração com as quais as fontes da RPC são tratadas. Poucos conseguem entender as fontes chinesas e ainda menos estão interessados em suas publicações (Chang 2002).

A modernização militar e o aumento dos armamentos chineses não é importante somente do ponto de vista estratégico. Eles potencialmente podem trazer mudanças consistentes na política regional. O Leste Asiático é uma área de preocupação significativa para a política externa americana e evidências sugerem fortemente que as estratégias chinesas objetivam contornar Washington diplomática e politicamente no que tange à presença e prestígio na região. Em 2007, Bitzinger (2007) escreveu que a modernização militar chinesa não era a principal força por trás dos próprios esforços de modernização militar de países do Sudeste e Leste Asiático. Contudo, evi-

dências sugerem que tal tendência não tem se confirmado recentemente e os vários desacordos e embates retóricos entre os países da região referentes à legitimidade de ilhas e influência sobre áreas marítimas são apenas alguns casos nesse sentido e atestam o que afirmo. Gill (1998) argumenta que a modernização militar chinesa, ainda que não seja o principal fator levando às escolhas militares dos países da região, é considerada uma fonte significativa de preocupação. Tow e Rigby (2011) argumentam que essa tendência já está em andamento no que se refere às relações Sino-Australianas e Sino-Sul Coreanas. A China tem cortejado essas duas potências médias economicamente há algum tempo, o que causou um acentuado aumento na interdependência econômica. Isso apenas os torna mais vulneráveis às estratégias políticas chinesas. Aumentar a participação que esses países têm em suas relações com Pequim pode torná-los apenas mais propensos à submissão política ou, pelo menos, à falta de uma resistência intensa às escolhas políticas da China na região, ainda que se mantenham relações próximas com Washington. Entretanto, outros países são ainda mais vulneráveis às preferências chinesas porque sua presença é ainda mais alta: principalmente os países geograficamente adjacentes às fronteiras chinesas. Isso pode potencialmente levar a tensões políticas e a uma redistribuição regional de prestígio, favorecendo Pequim em detrimento de Washington e, talvez Tóquio. Shambaugh (2005-6), sugeriu, há dez anos, que o processo de modernização das forças armadas chinesas levaria a mudanças na balança regional de poder. Sua análise confirmou-se dado que é exatamente o que ocorre hoje.

3 A Estrutura Militar da República Popular da China e a Evolução Histórica de Forças

O ELP é somente uma parte do aparato de segurança da RPC, embora responsável pela maior parte da segurança do país. O Ministério para a Segurança do Estado é a agência de inteligência chinesa, conduzindo operações nacionais e internacionais. O Ministério para a Segurança Pública é responsável pela segurança doméstica e por comandar forças policiais. Ambos os ministérios funcionam sob o Conselho Estadual da RPC. A Polícia Armada do Povo (PAP), embora não formalmente parte do ELP é também subordinada à Comissão Militar Central (CMC). O Livro Branco de 2010 refere-se a ela como uma “força de choque no tratamento de emergências públicas” (Zhōngguó de Guófáng 2010). Isso não é surpreendente, pois o trabalho político é também realizado em relação à PAP. Além disso, ela pode atuar como reserva de infantaria ligeira em caso de conflito e na reconstrução e esforços de resgate após

emergências nacionais. Há lógica por trás de uma imensa força PAP⁴. Líderes chineses tem que lidar com uma grande resistência de grupos separatistas operando no Tibet e no assim chamado Uiguristão. Portanto, a força também seria destinada a reprimir resistência interna. Scobell (2000) também considera o desafio político que tais grupos representam ao Planejamento Central de Pequim e vai ainda mais longe ao afirmar que a PAP também tem um caráter paramilitar.

A mais proeminente instituição securitária chinesa é o ELP. De acordo com Zhōngguó de Guófáng 2010, após a criação da “Nova China”, em 1949, o ELP estabeleceu como seu objetivo assegurar capacidades de autodefesa chinesas. Com o passar do tempo, outro objetivo foi adicionado: dissuadir a independência Taiwanesa (PANDA, 2007). Ao logo dos anos, a adoção de uma postura de força modernizadora científica/tecnológica motivou uma mudança de enfoque: de escala e quantidade de forças para a qualidade e a eficiência. Assim, a abordagem de “trabalho intensivo” foi substituída por uma mais “tecnologia intensiva”. Essa mudança de paradigmas influenciou, no longo prazo, diversas reduções de mão de obra no ELP. Os dados que comprovam isso disso podem ser encontrados nas publicações do IISS Military Balance de 1985-2014. Apesar de ser chamado de Exército de Libertação Popular, ele inclui quatro setores: o Exército (PLAA), a Marinha (PLAN), a Força Aérea (PLAAF) e o Segundo Corpo de Artilharia (PLASAC).

O Zhōngguó de Guófáng 2006 determina a estrutura de comando do ELP, que tem a CMC como sua agência mais importante. De acordo com o documento e Cordesman e Yarosh (2012), o CMC tem o papel de planejar e decidir sobre a política de segurança em todos os assuntos relativos às forças armadas. É um órgão derivado, diretamente, do Comitê Central CCP, que coloca o ELP sob controle do partido.

O CMC sustenta uma grande responsabilidade: das forças armadas, per se, ao desenvolvimento de doutrinas militares, à logística, e finalmente, às relações civis-militares. No entanto, há na verdade dois CMCs, um para o CCP e outro para o Estado. Eles existem lado a lado mesmo não sendo idênticos em associação.

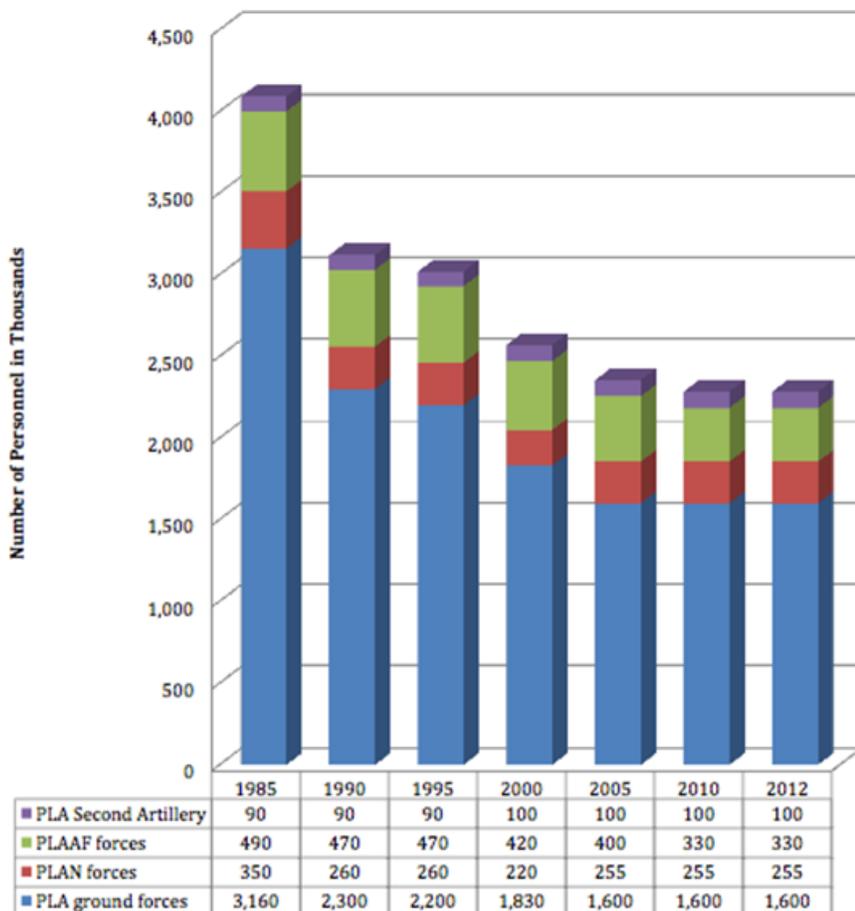
Isso influenciou fortemente a estrutura de força do ELP, impactando além disso o número do total de pessoal disponível. Severos cortes de mão de obra foram executados enquanto a China mudou seu foco da quantidade para qualidade e eficiência. Todas as divisões, exceto o SAC, sofreram cortes de pessoal, como mostrado no gráfico 1. Os números são bem representativos da mudança de doutrina. O PLAA, tinha, em 1985, 3160000 homens; em

4 Estimada em 600000 pessoas (Cordesman e Yarosh 2012).

2012, 1600000. A PLAN tinha, em 1985, 350000 homens; em 2012, 255000. A PLAAF tinha, em 1985, 490000 homens; em 2012, 330000. O SAC tinha uma força total de 90000 homens em 1990. Em 2012 os números cresceram para 100000 homens (IISS 1985-2012).

Gráfico 1: Força Absoluta Tendências do ELP ao longo dos anos

Absolute Manpower Trends in the PLA



Fonte: IISS Military Balance, 1985-2012 apud Cordesman e Yarosh (2012, 50).

* Segundo Cordesman e Yarosh (2012, 50), não foram achados dados de recursos humanos do Segundo Corpo de Artilharia em 1985. Assim, para esse gráfico, foram usados números referentes a 1990.

Em 2012, as forças militares chinesas eram formadas por 2.285.000 membros do PLA, 660.000 membros ativos do PAP, e, ao menos 510.000 forças militares de reserva, sem mencionar os mais de 8.000.000 de milicianos (Cordesman e Yarosh 2012).

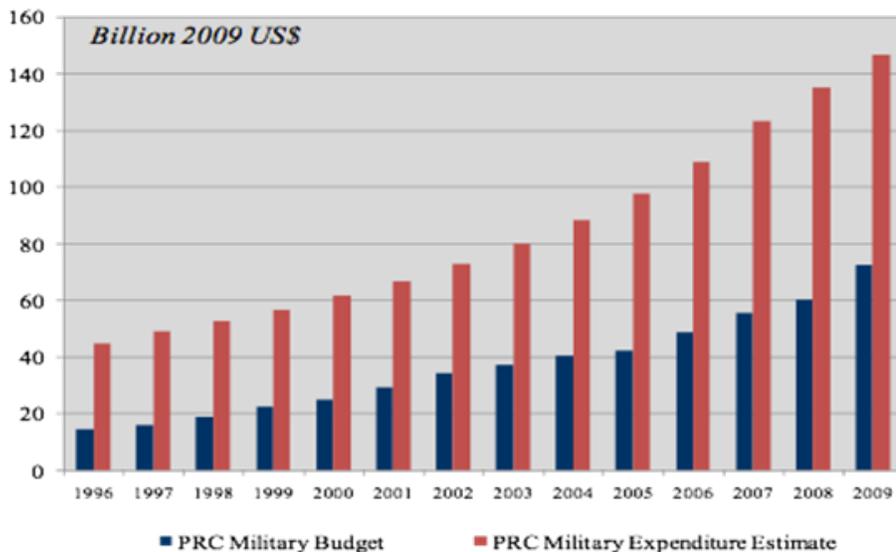
O aumento no número de oficiais altamente qualificados em todas as divisões também é uma preocupação. A fim de fazer isso, além das já mencionadas políticas (dentre elas, oportunidades para os com talento, relações mais estreitas com as universidades, melhora na qualidade das instituições de educação militares), os chineses estão tentando implementar iniciativas não incomuns a outras forças militares: um corpo de oficiais não comissionados. Tal medida aumenta a média de “anos de educação” entre os oficiais “[...] ao reequilibrar o sistema de pessoal, recrutando capital humano de alto nível para o ELP, ao fornecer oportunidades para a maior qualificação entre o ELP não conscrito, e ao oferecer maior compensação para toda a força” (Cordesman e Yarosh 2012, 54).

Adicionalmente, estruturas da reserva e da milícia também estão experimentando mudanças, embora menos atenção seja dada a essa questão. Essas modificações ocorrem no bojo da “Revolução em Assuntos Militares”, assim como as mudanças que estão acontecendo no ELP: milícias e reservas estão sendo reduzidos. Embora não haja informação precisa sobre a questão, a posição oficial de Pequim, evidenciada no Livro Branco, é que essas duas organizações irão dar o suporte necessário para os habituais do ELP. Cordesman e Yarosh (2012) vão ainda mais longe, declarando que ao invés de reforçar as forças de manobra do ELP (que precisariam ser maciças) eles agora assumem papéis auxiliares, sendo responsáveis pela logística, técnica e defesa aérea, fazendo com que a escala seja redundante. Assim, eles foram reduzidos, tornando-se mais compactos e menores. No entanto parece haver razões adicionais para a redução paramilitar. A evidência de Crane *et al.* (2005) é conclusiva. Uma parcela substancial do dinheiro circulando para os paramilitares não vem da instituição central mas sim dos municípios e instâncias menores do governo. Dessa maneira, esses setores de administração menores ficaram menos satisfeitos com a situação e, manifestaram abertamente suas preferências pela redução de tal cargo. Evidência sugere que o regime chinês está atendendo ao pedido. Isso pode contribuir para uma apresentação mais transparente dos orçamentos militares no futuro para despesas como essas (e muitas outras) que não aparecem nos números divulgados oficialmente.

O gasto militar chinês é um dos assuntos mais complicados que envolve todo o processo de modernização da força. Os chineses omitem uma série de elementos que figurariam nos cálculos da maioria dos países. Conse-

quentemente, gastos militares oficiais são artificialmente menores. Isso pode ser evidenciado quando se comparam os números oficiais com as estimativas de outros países e com a avaliação de instituições estrangeiras, como o DoD e o SIPRI. Conforme dados do DoD (2010), em alguns períodos (1996 e 1997), o gasto estimado chega a duas vezes o montante dos números oficialmente publicados, como mostrado no gráfico 2 e Tabela 1.

Gráfico 2: A Evolução dos Gastos Militares da RPC entre 1996-2009



Fonte: DoD 2010, 4.

O SIPRI também apresenta números bem diferentes das estimativas oficiais. Segundo o instituto, “[...] os números para a China são para defesas militares totais, incluindo estimativas para itens não incluídos no orçamento de defesa oficial” (SIPRI, China’s Military Expenditure Data⁵).

A questão está tão cercada de incerteza que uma variedade de avaliações relativas aos gastos militares de Pequim estão sendo realizadas. Cada um apresenta números diferentes sobre o tema. Como resultado, só se pode alcançar uma conclusão provisória sobre o assunto. Isso é evidenciado pela avaliação de Crane *et al.*'s (2005): os números oficialmente divulgados (os menores) apresentam uma divergência 10 vezes maior em relação aos maiores números a que se chegaram.

5 Disponível em: <http://milexdata.sipri.org/result.php4>

Tabela 1: Gastos Militares da RPC

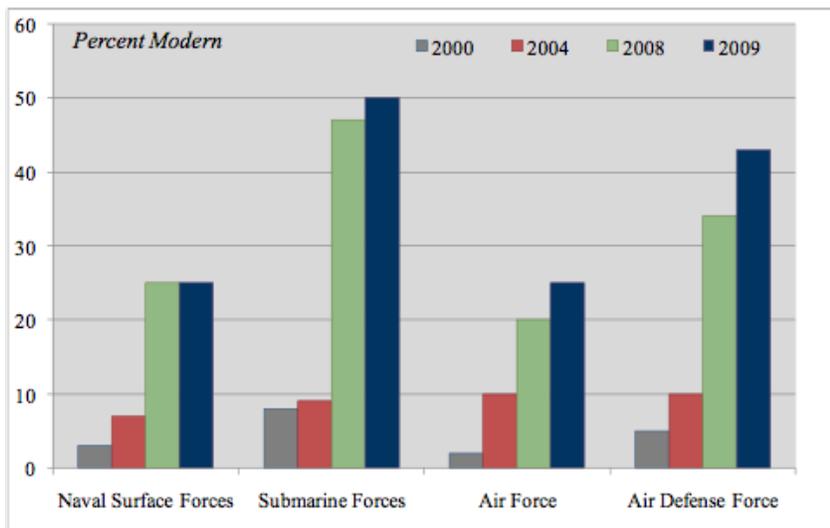
RPC	Gastos Militares —Milhões em U\$ Constante de 2011	Como % do PIB
1996	25345	1,7
1997	26251	1,6
1998	29819	1,7
1999	34364	1,9
2000	36995	1,9
2001	45367	2,07
2002	52796	2,17
2003	57325	2,11
2004	63503	2,06
2005	71425	2,02
2006	83850	2,03
2007	96702	2,05
2008	106592	2,02
2009	128701	2,19
2010	136220	2,07
2011	147258	2,01
2012	161409	2,02
2013	174047	2,02
2014	190974	2,06

Fonte: SIPRI, China's Military Expenditure Data. Acesso em 08 de outubro de 2015. http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database.

As taxas de modernização dos equipamentos são outro ponto importante do processo. Dados do DoD no que tange os quatro segmentos das forças chinesas (Força de Superfície da Marinha, Forças Submarinas, Força Aérea, Força de Defesa Aérea) são surpreendentes. Em termos de modernização, nenhum deles apresenta taxas de modernização de “hardware” superior a 10% em 2000. No entanto, taxas de modernização, em 2009, da Força Aérea e Força de Superfície da Marinha, os dois segmentos mais atrasados, alcança-

ram uma taxa de modernização de 25%, como mostrado no gráfico 3.

Gráfico 3: Taxas de Modernização dos Segmentos do ELP



Select PLA Modernization Areas, 2000–2009. This graphic compares the share of modern operational systems within the PLA in 2000, 2004, 2008, and 2009.

Fonte: DoD 2010, 45.

As importações de armamento são um aspecto crucial do processo de modernização militar chinês. De acordo com os dados do SIPRI, a RPC apresentou um padrão um tanto irregular de entrada de armas entre 1993-2014. O auge aconteceu entre os anos de 2000 e 2006, em termos de gastos totais. Antes desse interregno, as importações cresceram e caíram, alternadamente. Depois disso, elas iriam cair apenas para começar a crescer novamente em 2011, como mostrado na Tabela 2.

Tabela 2: Importações de Armamento e Equipamento por Origem, realizado pela RPC entre 1993-2014, em TIV (Valores Indicados Tendencialmente) em U\$ m. 1990 Valor Constante do Dólar

Ano	Alemanha (RFA)	EUA	França	Israel	Reino Unido	Rússia	Suíça	Belarus	Ucrânia	Total
1993	16	0	113	28	---	1011	---	---	18	1187
1994	12	35	117	28	---	72	---	---	11	274
1995	12	2	141	28	---	498	---	---	---	680
1996	18	2	141	28	---	1241	---	---	65	1494
1997	8	---	97	28	---	732	33	---	3	900
1998	8	---	102	38	20	175	33	---	8	383
1999	14	---	148	38	40	1465	65	---	18	1787
2000	8	---	132	28	60	2233	65	---	29	2555
2001	8	---	149	28	60	2486	65	---	41	2836
2002	6	---	186	---	50	2528	65	---	58	2893
2003	8	---	172	---	50	2076	65	---	3	2373
2004	20	---	264	---	50	2888	65	---	33	3320
2005	12	---	218	---	70	3107	65	---	82	3554
2006	12	---	183	---	40	2472	65	---	128	2900
2007	10	---	176	---	40	1324	65	---	64	1678
2008	3	---	215	---	40	1529	65	---	54	1906
2009	3	---	169	---	40	1102	65	---	28	1407
2010	3	---	193	---	40	636	65	---	---	937
2011	3	---	208	---	40	703	65	---	---	1020
2012	3	---	223	---	40	689	65	---	632	1651
2013	11	---	210	---	40	1133	65	---	86	1715
2014	7	---	204	---	40	909	65	170	132	1357
Total	206	39	2581	268	760	31008	1105	170	1492	38807

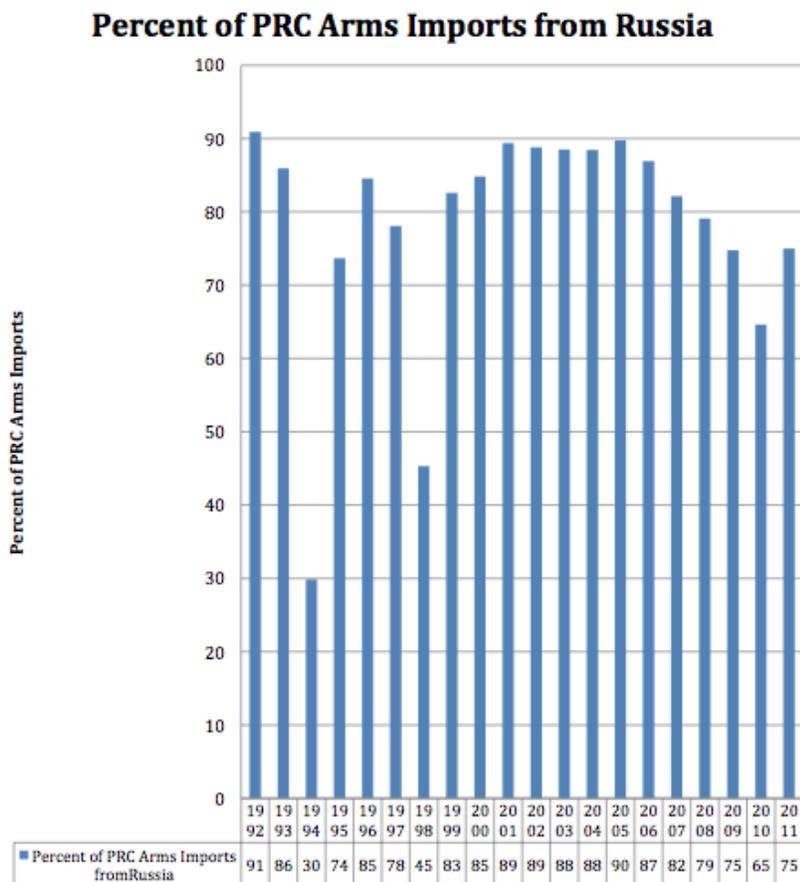
Fonte: SIPRI, TIV Arms Exports to China, 1993-2014. Acesso em 08 de outubro de 2015. http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php.

OBS1: "0" indica que valores não excedem U\$ 0,5 milhões (1990 U\$ Dólares).

OBS2: "---" indica que dados não estão disponíveis.

As transferências de tecnologia sempre vêm à mente quando se fala sobre armamento e importações de equipamentos. Como evidenciado na Tabela 2, os chineses estão reduzindo suas importações de armamento e equipamento desde 2006. Entretanto, para Cordesman e Yarosh (2012), o país não abandona sua velha prática de sistemas de armas estrangeiras de engenharia reversa. De acordo com dados do SIPRI e os autores acima referidos, a Rússia é o principal parceiro em relação às transferências de tecnologia. Ambos apresentam um gráfico muito interessante sobre a participação relativa russa na importação total de armamentos e equipamentos.

Gráfico 4: Participação Russa na Importação Total de Armamento e Equipamentos da RPC



Fonte: SIPRI, Arms Transfers Database, Importer/Exporter TIV Tables <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>. Apud Cordesman e Yarosh (2012, 73).

A aquisição de bens de duplo uso coloca um problema sério na construção de um quadro global das capacidades tecnológicas gerais do ELP. O relatório do DoD 2012 declara que a China está perseguindo um esforço sistemático para explorar bens de duplo uso para a modernização de suas forças armadas. O domínio de companhias estatais, em combinação com uma política exigida pelo governo de sigilo, dificulta o rastreamento de potenciais aplicações de itens únicos. À luz de informação fornecida em dados iniciais de relatórios do DoD, parece provável que a China está empreendendo esforços sistemáticos para explorar bens de duplo uso para fins militares (Cordesman e Yarosh 2012, 74).

Em conformidade com suas novas premissas e orientações doutrinárias, a RPC tem implementado recentemente esforços de ampla modernização. O Livro Branco de 2006 explica que a China irá passar por um programa de modernização de 3 etapas. A primeira etapa, concluída em 2010, buscou a criação de uma “base sólida” (sic); a segunda, programada para acabar no final de 2020, busca alcançar um “grande progresso” (sic); a terceira etapa estabelece uma meta ambiciosa: “ganhar conflitos informatizados até meados do Século 21” (sic).

Eland (2003) e Crane *et al.* (2005) questionaram o que eles denominaram de análises um tanto alarmistas do DoD e de outros autores, que a modernização militar chinesa não era tão abrangente. Entretanto, a evidência, como apresentada nesse artigo, fortemente sugere que as mudanças englobam parcelas substanciais das forças armadas e os resultados por elas gerados e os que serão gerados no futuro certamente serão marcantes. De acordo com Cordesman e Yarosh (2012), a análise de tendências tem mostrado que os progressos têm ocorrido em ritmos mais acelerados do que anteriormente previstos em algumas áreas. Por outro lado, outras áreas ainda estão com deficiências e avançam em mais lentamente. Outro fator que, apesar de sua importância, é sempre negligenciado é que “[...] os resultados da modernização de equipamentos são fortemente influenciados pela habilidade do ELP de modernizar sua tática, estratégia, treinamento e rede de comunicações” (Cordesman e Yarosh 2012, 68).

4 Conclusão

À luz da discussão apresentada, percebe-se que a modernização militar chinesa não poderia realizar-se sem mudanças doutrinárias, principalmente aquelas trazidas pelas Diretrizes Militares Estratégicas, mas também pelos Livros Brancos e por outros documentos que, como um todo, compõem

a Ciência da Estratégia Militar.

Contudo, a pedra angular de todo o processo foram as mudanças na conjuntura internacional, as quais resultaram do colapso da URSS. Além disso, a Guerra do Golfo, no início dos anos 1990, impressionou muito os chineses, fazendo-os perceber que eles não estavam preparados para a última etapa da “Revolução nos Assuntos Militares”. O primeiro evento teve uma influência crucial no que se refere a mudanças no caráter dos conflitos que, agora, tendem a ser limitados geograficamente, em escopo, e em objetivos políticos. Tais desenvolvimentos trouxeram consigo demandas que precisaram ser alcançadas, como a percepção do que ocorre do espaço de combate, quase que instantaneamente, sem mencionar a capacidade de projeção de força a uma velocidade sem precedentes. Daí a necessidade de altas taxas de mobilização, incomuns em conflitos prévios, que também ocorreu no segundo evento.

Para alcançar todos esses requisitos foi necessário que o combatente potencial compreendesse os preceitos da “Revolução nos Assuntos Militares”, levando-os a sério, e em conta em sua doutrina.

Esses dois eventos mostraram que os chineses não estavam preparados para travar uma guerra moderna. Mesmo que ainda contassem com a escala massiva de seus efetivos, coordenação de força, em relação aos países que já haviam dominado a “Revolução” isso era insatisfatório, na melhor das hipóteses. Outra falha chinesa crítica, que poderia provar-se fatal caso tivessem enfrentado forças “modernas” no sentido da “Revolução” mencionada acima, eram as suas excepcionalmente baixas taxas de mecanização e informatização de forças. Desse modo, as capacidades de mobilidade e comunicação, primordiais no combate moderno, poderiam ter se tornado o calcanhar de Aquiles dos chineses.

Consideradas todas estas questões, pode-se classificar tais eventos como sendo de crucial importância no avanço de novos princípios na doutrina militar. O corpo de doutrina reformulado pretende modernizar as forças chinesas de acordo com as premissas da “Revolução”. Os resultados dessas políticas já começam a mostrar resultados no médio e longo prazo. Assim, a China, hoje, colhe os benefícios de decisões passadas, tomadas no início dos anos 1990 e mesmo antes.

Um princípio, contudo, não substitui o outro, o que mostra uma grande visão estratégica, obstinação, e pertinência por parte dos tomadores de decisão chineses, como evidenciado por Evron (2009). Mas isso também constitui um problema para analistas, uma vez que estes princípios são implementados por diferentes instâncias de comando, fazendo com que algumas sejam mais importantes do que outras, o que às vezes leva a alguma confusão. No geral, os tomadores de decisão chineses continuamente mostram extremo

pragmatismo e realismo em suas expectativas.

A modernização de força e a melhoria na formação do pessoal operacional também foram notórias. Pequim fez grandes avanços no desenvolvimento de sistemas de armamento com tecnologia de ponta, por exemplo, a classe Yuan de submarinos, o SC-19, o *Dongfeng-21D* e o *Chengdu Jian-20*. Contudo, é importante ressaltar que as importações de tecnologia, armamento e equipamentos, principalmente da Rússia, desempenharam e continuam desempenhando um grande papel e os chineses estão comprometidos com a engenharia reversa como um modo de internalização tecnológica. A preocupação internacional, principalmente a americana, sobre as recém-adquiridas capacidades chinesas são igualmente sustentadas em considerações derivadas do aumento das forças chinesas. Pra Cliff *et al* (2007), com a aceleração da modernização militar do país vem, também, um aumento nas capacidades de negação de acesso a áreas adjacentes às fronteiras chinesas e áreas mais remotas.

O DoD (2012) fez uma análise similar e foi ainda mais longe ao afirmar que mesmo que os chineses já fossem capazes de produzir armamentos avançados com tecnologia avançada, seu uso de engenharia reversa poderia fazê-los dependentes de tecnologia, armamento, e importação de equipamentos por mais algum tempo no futuro.

Em 2006, Kogan (2006) afirmou que os chineses enfrentavam alguns obstáculos em seus esforços de modernização militar. Ele especificamente menciona tecnologia da aviação; motores; defesa aérea baseada em navios e sistemas de armamento antinavios avançados; capacidades avançadas de guerra eletrônica; sistemas e subsistemas de propulsão; AWACS; vigilância de alerta estratégica em tempo real; sistema de ressonância; e, helicópteros de transporte pesados. Isso evidencia a necessidade de importação de tecnologias, armamentos e equipamentos. Apesar disso, evidências mostram que os chineses estão cuidando desses problemas a uma velocidade impressionante, mesmo que a política de segredos do país e a “contabilidade criativa” faça com que apenas uma pequena parte das informações venha à tona.

Exemplos disso foram os estudos do CSBA, citados pelo “The Economist”, em 7 abril de 2012. Segundo o artigo da revista, relatórios do CSBA mostraram que, em 2020, os chineses já teriam:

[...] satélites e drones de reconhecimento; milhares de mísseis de superfície e antinavio; mais de 60 submarinos convencionais sigilosos e ao menos seis submarinos nucleares de ataque; aviões de combate sigilosos tripulados e não-tripulados; e capacidades de guerra espacial e cibernética. Além disso, a marinha teria de decidir se faria ou não a (extremamente cara) tran-

sição para uma força dominada por porta-aviões, como a América (“The Dragon’s new teeth: A rare look inside the world’s biggest military expansion.” 2012. *The Economist*, 07 de abril. Acesso em 08 de outubro de 2015. <http://www.economist.com/node/21552193>)

Além disso, segundo os estudos do RAND e do CSBA citados pelo *The Economist* (*ibid*), em 2020 os chineses já seriam capazes de “[...] deter os porta-aviões americanos e aviões de operar dentro do que era conhecido como “a primeira corrente-ilha” – um perímetro que se estende do norte nas Aleutas até Taipe, as Filipinas e Bornéu”.

O assunto também tem recebido uma cobertura midiática extensa. Exemplos são os artigos de diversos veículos de mídia incluindo o espanhol *El País*, o francês *Le Monde*, os alemães *Spiegel Online* e o *Zeit Online*. Os chineses também têm recebido cobertura para suas atividades militares, e as agências oficiais de notícias nem sempre são confiáveis uma vez que a Agência de Notícias *Xinhua* é controlada pelo Estado. Além disso, o fato de que muitos autores se debruçam sobre esta questão somente demonstra de forma clara quão relevante ela é.

Somente uma visão estratégica não teria conseguido tanto. Um fator que não pode ser deixado de lado na análise são as altas taxas de crescimento da economia chinesa. Enquanto isso permitiu substantivos aumentos nos orçamentos militares, ano a ano, também encorajou investimentos estatais em áreas-chave como energia e indústria, indispensáveis para o funcionamento adequado da indústria de guerra chinesa, assim como para o processo de modernização militar.

É muito difícil analisar a modernização militar chinesa uma vez que a mesma é multifatorial. A realidade militar de Pequim mudou profundamente, comparada àquela do início dos anos 1990. E, parece, se moverá ainda mais longe. Apesar de que não se devam fazer previsões de longo prazo para as condições da conjuntura internacional para cerca de 35 a 40 anos à frente, acredito que seja razoavelmente seguro afirmar que se as tendências atuais continuarem, as forças armadas chinesas serão uma das mais poderosas do mundo em um futuro não tão distante, e uma força a ser considerada. De todo modo, será interessante observar o curso que os chineses tomarão para o processo de modernização de suas forças armadas.

REFERÊNCIAS

- Bajoria, Jayshree. 2009. "Countering China's Military Modernization." *Council on Foreign Relations*, 02 de fevereiro. <http://www.cfr.org/china/countering-chinas-military-modernization/p9052>;
- Becker, Markus. 2010. "Militärtechnologie: Chinas Massenarmee wandelt sich zur Hightech-Truppe." *Spiegel Online*, 11 de fevereiro. <http://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/militaertechnologie-chinas-massenarmee-wandelt-sich-zur-hightech-truppe-a-676549.html>
- _____. 2011. "Aufrüstung: China plant Offensive mit Militärsatelliten." *Spiegel Online*, 12 de julho. <http://www.spiegel.de/wissenschaft/technik/aufruestung-china-plant-offensive-mit-militaersatelliten-a-773820.html>
- Bergsten, C. Fred, Charles Freeman; Nicholas Lardy, e Derek Mitchell. 2008. *China's Rise: Challenges and Opportunities*. Massachusetts: Peterson Institute for International Economics.
- Bitzinger, Richard. 2007. *The China Syndrome: Chinese Military Modernization and the Rearming of Southeast Asia*. Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies.
- _____. 2011. «La modernisation de l'armée chinoise, 1997-2012.» *Dossier Perspectives Chinoises* 4.
- Carter, Ashton B., e Jennifer Bulkeley. 2007. "America's Strategic Response to China's Military Modernization." *Harvard Asia Pacific Review*. <http://belfercenter.hks.harvard.edu/files/Americas%20Strategic%20Response.pdf>;
- Central Intelligence Agency (CIA). 2016. *The World Factbook: China Section*. Washington, DC. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>.
- Chang, Amy. 2012. "Indigenous Weapons Development in China's Military Modernization." Washington, DC: U.S.-China Economic and Security Review Commission Staff Research Report.
- "China rüstet kräftig auf." 2014. *Zeit Online*, 05 de março. <http://www.zeit.de/politik/2014-03/china-volkskongress-militaer>
- "China und Russland rüsten deutlich auf." 2012 *Zeit Online*, 17 de abril. <http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-04/militaerausgaben-sipri-russland-china>
- "China's first aircraft carrier commissioned." 2012. *Xinhuanet*, 25 de setembro. http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-09/25/c_131871538.

htm

“China’s Military Spending: At the Double.” 2014. *The Economist*, 13 de março. <http://www.economist.com/news/china/21599046-chinas-fast-growing-defence-budget-worries-its-neighbours-not-every-trend-its-favour>

Cliff, Roger, Mark Burles, Michael Chase, Derek Eaton e Kevin Pollpeter. 2007. “Entering the Dragon’s Lair: Chinese Anti-access Strategies and Their Implications for the United States.” Documento preparado para a United States Air Force. Santa Monica: RAND Corporation.

Cohen, Paul A. 1988. “The Post-Mao Reforms in Historical Perspective.” *The Journal of Asian Studies* 47 (3): 518-540.

Cordesman, Anthony H., e Nicholas Yarosh. 2012. *Chinese Military Modernization and Force Development: A Western Perspective*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies.

Cordesman, Anthony H., e Martin Kleiber. 2006. *Chinese Military Modernization and Force Development: Main Report*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies.

Crane, Keith, Roger Cliff, Evan Medeiros, James Mulvenon, e William Overholt. 2005. “Modernizing China’s Military: Opportunities and Constraints.” Documento preparado para a United States Air Force. Santa Monica: RAND Corporation.

Department of Defense (DOD). 2005. “Annual Report to Congress: Military Power of the People’s Republic of China 2005.” Office of the Secretary of Defense; A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for the Fiscal Year 2000.

Department of Defense (DOD). 2006 “Annual Report to Congress: Military Power of the People’s Republic of China 2006.” Office of the Secretary of Defense; A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for the Fiscal Year 2000.

Department of Defense (DOD). 2007. “Annual Report to Congress: Military Power of the People’s Republic of China 2007.” Office of the Secretary of Defense; A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for the Fiscal Year 2000.

Department of Defense (DOD). 2008. “Annual Report to Congress: Military Power of the People’s Republic of China 2008.” Office of the Secretary of Defense; A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for the Fiscal Year 2000.

Department of Defense (DOD). 2009. “Annual Report to Congress: Military

- Power of the People's Republic of China 2009." Office of the Secretary of Defense; A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for the Fiscal Year 2000.
- Department of Defense (DOD). 2010. "Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2010." Office of the Secretary of Defense; A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for the Fiscal Year 2000.
- Department of Defense (DOD). 2011. "Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2011." Office of the Secretary of Defense; A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for the Fiscal Year 2000.
- Department of Defense (DOD). 2012. "Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2012." Office of the Secretary of Defense; A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for the Fiscal Year 2000.
- Elan, Ivan. 2003. "Is Chinese Military Modernization a Threat to the United States?." *Policy Analysis* 465.
- Evron, Yoram. 2009. "China's Capability to Fight a Regional War under Informatization Conditions: A Practical Assessment." *Asia Center Conference Series*. Paris : Groupe d'étude de L'Observatoire sur l'évolution politique et stratégique de la Chine.
- Fisher Jr., Richard. 2006. *People's Liberation Army Leverage of Foreign Military Technology*. International Assessment and Strategic Center.
- Fravel, M. Taylor. 2008. "China's Search for Military Power." *The Washington Quarterly* 31 (3): 125-141. <http://taylorfravel.com/documents/research/fravel.2008.TWQ.china.military.power.pdf>
- Gill, Bates. 1998. "Chinese Military Modernization and Arms Proliferation in the Asia-Pacific." In *In China's Shadow: Regional Perspectives on Chinese Foreign Policy and Military Development*, editado por Jonathan Pollack, e Richard Yang. Santa Monica: RAND, Corporation.
- International Institute For Strategic Studies (IISS). *The Military Balance*. <http://www.iiss.org/publications/military-balance/>
- International Institute For Strategic Studies (IISS). *Military Balance 1985-2014*. <http://www.iiss.org/publications/military-balance/>
- International Monetary Fund (IMF). <http://www.imf.org/external/index.htm>

- International Monetary Fund (IMF). *Principal Global Indicators*. <http://www.principalglobalindicators.org/default.aspx>
- Kogan, Eugene. 2006. *Chinese Procurement and Capabilities*. Defence Academy of the United Kingdom, Conflict Studies Research Centre.
- Labrecque, Charles-Louis, Hugo Bourassa, e Gérard Hervouet. 2011. *La Modernisation Militaire de La Chine: Une analyse des capacités actuelles et des efforts de montée puissance*. Québec: Université Laval, Hautes Études Internationales.
- Larson, Christopher J. 2007. *China's Energy Security and Its Military Modernization Efforts How China Plans to Dominate the World*. Washington, D.C: Joint Forces Staff College, Joint Advanced War Fighting School.
- National Air and Space Intelligence Center (NASIC). 2009. *Ballistic and Cruise Missile Threat*. Wright-Patterson Air Force Base.
- O'Rourke, Ronald. 2012. *China Naval Modernization Implications for U.S. Navy Capabilities -- Background and Issues for Congress*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress.
- Oh, Paul S. 2012. "Assessing Chinese Intentions for the Military Use of the Space Domain." *National Defense University* 64.
- Panda, Jagannath P. 2007. "The Modernization Drive of the PLA and the New Defense White Paper." *China and Eurasia Forum Quarterly* 5 (1): 21-28.
- "Pékin utilise des technologies occidentales pour moderniser son armée, selon le Pentagone." 2012. *Le Monde*, 18 de maio. http://www.lemonde.fr/asia-pacifique/article/2012/05/18/pekin-utilise-des-technologies-occidentales-pour-moderniser-son-armee-selon-le-pentagone_1704021_3216.html
- Peng, Guangqian, e Youzhi Yao. 2005. *Science of Military Strategy*. Beijing: Military Science Publishing House.
- Peoples Liberation Army Navy (PLAN). 2009. *A Modern Navy with Chinese Characteristics*.
- People's Republic of China. 2000. "Zhōngguó de Guófáng 2000", "China's National Defense in the Year of 2000." Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China.
- People's Republic of China. 2002. "Zhōngguó de Guófáng 2002", "China's National Defense in the Year of 2002." Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China.
- People's Republic of China. 2004. "Zhōngguó de Guófáng 2004", "China's National Defense in the Year of 2004." Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China.

- People's Republic of China. 2006. "Zhōngguó de Guófáng 2006", "China's National Defense in the Year of 2006." Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China.
- People's Republic of China. 2008. "Zhōngguó de Guófáng 2008", "China's National Defense in the Year of 2008." Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China.
- People's Republic of China. 2010. "Zhōngguó de Guófáng 2010", "China's National Defense in the Year of 2010." Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China.
- People's Republic of China. 2012. "The Diversified Employment of China's Armed Forces (2012 White Paper)." Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China.
- People's Republic of China. 2014. "China's Military Strategy (2014 White Paper)." Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China.
- Pflimlin, Edouard. 2014. «Une Chine moins 'Pacifique' accroît les craintes de ses voisins.» *Le Monde*, 06 de março. http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2014/03/06/une-chine-moins-pacifique-accroit-les-craintes-de-ses-voisins_4378324_3216.html
- Reinoso, José. 2011. "China desafia la hegemonía de EE. UU." *El País*, 18 de janeiro. http://elpais.com/diario/2011/01/18/internacional/1295305213_850215.html.
- Roucaute, Delphine. 2012. "Comment la Chine développe son armée à marche forcée". *Le Monde*, 17 de fevereiro. http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2012/02/17/la-chine-developpe-son-armee-a-marche-force_1645032_3216.html
- Scobell, Andrew. 2000. *Chinese Army Building in the Era of Jiang Zemin*. Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.
- Second Artillery Corps (SAC). 2004. 中国人民解放军第二炮兵 (Di'er Pao-bing Zhanyixue). Science of Second Artillery Campaigns. English Translation. Beijing: PLA Press.
- Shambaugh, David. 2005-06. "China's Military Modernization: Making Steady and Surprising Progress." In *Military Modernization in an Era of Uncertainty*, por Tellis, Ashley Tellis, e Michael Wills. Seattle and Washington D.C.: The National Bureau of Asian Research.
- Stokholm International Peace Research Institute (SIPRI). <http://www.sipri.org/>
- Swaine, Michael. 1998. *Chinese Military Modernization and Asian Security*. Edi-

ted version extracted from lecture to the Asia/Pacific Research Center.
04 de abril. <http://iis-db.stanford.edu/pubs/10026/Swaine.PM.pdf>

Tellis, Ashley J., e Travis Tanner. 2012. "China's Military Challenge." *Strategic Asia 2012-13*. Seattle and Washington D.C.: The National Bureau of Asian Research.

"The Dragon's new teeth: A rare look inside the world's biggest military expansion." 2012. *The Economist*, 07 de abril. Acesso em 08 de outubro de 2015. <http://www.economist.com/node/21552193>

Tow, William, e Richard Rigby. 2011 "China's Pragmatic Security Policy: The Middle-Power Factor." *The China Journal* 65: 157-178.

United States Census Bureau. International Programs, International Database.

World Bank. <http://www.worldbank.org/>

RESUMO

A modernização militar chinesa veio acompanhada de mudanças doutrinárias, melhoras no armamento e pessoal, e a importação de equipamento. Isso aumentou o acesso da China a capacidades de negação a áreas adjacentes a suas fronteiras e locais mais distantes. O grande crescimento do PIB, nos últimos anos, tem sido indispensável para o processo.

PALAVRAS-CHAVE

Modernização Militar da RPC; Doutrina Militar; Crescimento do PIB.

Recebido em 13 de outubro de 2014.

Aprovado em 03 de fevereiro de 2016.

Traduzido por Aryanne Rocha e Bruno Ronchi

CHINA E VIETNÃ NO MAR DO SUL DA CHINA: DISPUTAS E QUESTÕES ESTRATÉGICAS

Talita Pinotti¹

Introdução

Sendo uma das regiões mais dinâmicas do sistema internacional, tanto do ponto de vista econômico como político, a Ásia acaba atraindo a atenção mundial e questões, até então locais, passam a ser de interesse internacional. Entre essas, estão as disputas territoriais no Mar do Sul da China (MSCh), que envolvem os países do Sudeste Asiático e uma das principais potências do sistema internacional contemporâneo: a República Popular da China (RPC).

Das partes envolvidas nas disputas territoriais no MSCh, Vietnã e China são os únicos a reivindicar soberania sobre a totalidade dos arquipélagos Spratly e Paracel, gerando uma sobreposição de demandas. Enquanto a China ocupa todo o conjunto das ilhas Paracel e quinze formações do arquipélago das Spratlys, o Vietnã ocupa algumas ilhas desse, considerando-o um distrito marítimo da Província de Khanh Hoa (U.S Energy Information Administration 2013, 7). Há ainda outro ponto comum nas demandas: ambos os países legitimam seus pleitos com base em direitos históricos de uso e ocupação dos territórios em disputa. Tal semelhança, aliada às particularidades da relação sino-vietnamita, faz com que a evolução da disputa bilateral colabore para a compreensão dos elementos políticos e estratégicos envolvidos nesse debate.

O Mar do Sul da China

O MSCh é um mar semi-aberto e circundado por China, Vietnã, Malásia, Cingapura, Indonésia, Brunei, Tailândia, Filipinas e Taiwan. O MSCh

¹ Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Bacharel em Relações Internacionais pelas Faculdades de Campinas (FACAMP). Professora do curso de Relações Internacionais da FACAMP. Email: talitapinotti@yahoo.com.br

tem uma dimensão total de aproximadamente 3.600 km quadrados e se conecta com outros mares por meio do Estreito de Taiwan, o Estreito de Lombok e o Estreito de Malacca, fazendo a ligação estratégica entre os Oceanos Índico e Pacífico. Entre os principais conjuntos de ilhas destacam-se Paracel, no noroeste do Mar, e Spratly, no centro do Mar, sendo que ambos são foco da maior parte das disputas territoriais (Beckman 2012, 3). A figura 1 abaixo traz a representação do Mar em questão, identificando seus principais elementos.

Figura 1 – O Mar do Sul da China²



Fonte: The South China Sea, sítio eletrônico.

O Mar em questão desperta o interesse regional e mundial por alguns aspectos. Em primeiro lugar, muito se especula acerca do potencial de exploração de recursos naturais, em especial hidrocarbonetos, na região. Contudo, ainda não há um consenso em relação à dimensão, ou até mesmo a existência, de tais recursos, as projeções são incertas e divergentes. A agência de energia americana (EIA, em inglês), por exemplo, estima que existam reservas de aproximadamente 11 bilhões de barris de petróleo e cerca de 190 trilhões de metros cúbicos de gás na região (U.S Energy Information Administration

2 Disponível em <<http://www.southchinasea.org/category/mpas/page/2>> Acesso em: 2 mar. 2014.

2013, 2). Já a *Chinese National Offshore Oil Company* (CNOOC) sugeriu, em 2012, a existência de reservas equivalentes a cerca de 125 bilhões de barris de petróleo e 500 trilhões de metros cúbicos de gás natural no MSCh (U.S Energy Administration Information 2013, 2). Os arquipélagos Spratly e Paracel seriam menos atraentes: o primeiro teria pouca ou nenhuma reserva de petróleo, mas possuiria significativos depósitos de gás devido às suas características geológicas. Já o segundo não apresentaria reservas relevantes, além de ter resultados desencorajadores nos estudos geológicos (U.S Energy Information Administration, 4).

Em segundo lugar, o Mar em questão é umas das rotas marítimas de maior circulação no mundo: estima-se que mais da metade da frota petrolífera e da frota comercial mundial passem pelo MSCh todos os anos. Isso ocorre devido à localização geográfica: a área não só é o caminho mais curto partindo do Oriente Médio e da África, importantes fornecedores de petróleo e recursos naturais, em direção à Ásia, mas também dá acesso ao Sudeste Asiático, que reúne os principais exportadores de manufaturados da economia mundial (Rosenberg 2011, 7-8).

O MSCh atrai, desse modo, o interesse de diversos países não só Asiáticos, mas também de outras partes do mundo, motivado pela relevância estratégica da região. Vale notar que a contraposição se interesses regionais e internacionais se reflete no uso e na elaboração de acordos e tratados sobre o uso do da área. Entre estes, dois exemplos que versam sobre o Direito do Mar se destacam, um internacional e outro regional: a CNUDM³ e a Declaração da Conduta das Partes no Mar do Sul da China (DOC), elaborada em conjunto pela Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e China.

A CNUDM define zonas que delimitam e esclarecem a extensão da soberania dos estados costeiros sobre seus mares e oceanos adjacentes, permitindo a regulação da exploração econômica dos estados costeiros. São três as zonas estabelecidas pela CNUDM a partir de um ponto comum, a linha de base. Essa é determinada pela linha, ao longo da costa, onde o nível do mar é o mais baixo antes da terra-firme. A primeira zona a partir da linha de base é o Mar Territorial, que se estende até o limite de 12 milhas náuticas (cerca de 22 km) e sobre o qual o Estado costeiro exerce soberania plena sobre o mar, o solo e o subsolo, além de possuir os deveres de polícia e regulamentação da navegação, liberando apenas a passagem inocente de navios comerciais e/ou de guerra (Accioly, Casella, Silva 2009, 568).

3 A CNUDM foi assinada em Montego Bay, em 1982, e representou grande avanço sobre a organização e definição de regras, leis e conceitos referentes ao uso e a exploração dos mares e oceanos. Entrou em vigor em 1994 e conta hoje com 166 signatários, entre eles: China e Vietnã (Accioly, Casella, Silva 2009, 564).

No caso de países cujas costas são opostas ou adjacentes às de outros estados, fica proibida a extensão do Mar Territorial além do ponto médio entre as linhas de base de ambos. Tal decisão só não é aplicável quando há um determinante histórico específico (ex: uso histórico da área) ou outra circunstância especial. Esse ponto é especialmente importante no caso do MSCh: o mar não só se encaixa na classificação de costas opostas ou adjacentes, como, na perspectiva dos países demandantes, apresenta elementos históricos que justificam adaptações.

A segunda zona estabelecida pela CNUDM, é a Zona Contígua que pode alcançar até 24 milhas náuticas (incluindo as 12 milhas do Mar Territorial). Nessa área, o país pode exercer todas as medidas preventivas necessárias para garantir sua segurança, antes que navios, comerciais ou de guerra, atinjam o Mar Territorial, como controle aduaneiro e sanitário (Accioly, Casella, Silva 2009, 574). A terceira delimitação é a Zona Econômica Exclusiva (ZEE), uma área adjacente ao Mar Territorial, que inclui a Zona Contígua, podendo chegar ao limite de 200 milhas náuticas (cerca de 370 km) a partir da linha de base. Cada país possui sobre sua ZEE direitos soberanos em relação à exploração, ao aproveitamento, a conservação e à administração dos recursos naturais, vivos ou não-vivos, presentes nas águas, no solo e no subsolo da ZEE (Organização das Nações Unidas 1982, 45).

Além das zonas, dois conceitos definidos pela CNUDM merecem destaque: Plataforma Continental e ilhas. A Plataforma Continental é o prolongamento natural do continente que se estende até certo ponto do mar ou, quando não determinado geograficamente, até 200 milhas náuticas, seguindo a referência da ZEE. A Plataforma faz referência ao solo e subsolo, e os recursos neles presentes, e ganha destaque com o avanço de tecnologias que permitem a exploração econômica dessas áreas. Sobre a plataforma continental o Estado costeiro possui o direito soberano de explorar e aproveitar os recursos existentes.

Já o conceito de “ilha” se refere a “(...) uma formação natural de terra, rodeada de água, que fica descoberto na praia-mar” (Organização das Nações Unidas 1982). As ilhas capazes de suportar habitação humana também têm direito ao mar territorial, zona contígua, ZEE e plataforma continental (Organização das Nações Unidas 1982). Tal definição de ilha torna-se central no debate do MSCh: das 150 formações rochosas que compõem a cadeia das Spratly, apenas 40 se aproximam da classificação de ilha estabelecida pela CNUDM. Assim, a maior parte das rochas, ilhotas e recifes que compõem as Spratly não é dotada de ZEE ou plataforma continental: a soberania sobre as ilhas, portanto, não garante, necessariamente, a detenção de seus recursos naturais (Beckman 2012, 3).

Por fim, a CNUDM cria ainda a Comissão dos Limites da Plataforma Continental (CLPC), cujo objetivo é facilitar a implementação da Convenção no que diz respeito à delimitação da Plataforma Continental dos Estados signatários. Seu papel é analisar os dados submetidos pelos estados costeiros, permitindo a identificação das dimensões da Plataforma Continental (Organização das Nações Unidas 1982). Vale destacar que a CLPC apenas *analisa* a informação apresentada, não possuindo, portanto, o poder de *decidir* controvérsias entre dois ou mais Estados.

A CNUDM é a principal referência sobre Direito do Mar, passando a influenciar até mesmo os Estados não-signatários. Na questão do MSCh, grande parte das reivindicações territoriais feitas pelos países envolvidos no litígio usam como referência os elementos estabelecidos pela CNUDM e seus consequentes direitos soberanos: com isso, os pleitos garantem maior legitimidade internacional. Vietnã e China, por exemplo, incorporam as classificações da CNUDM em seus pleitos, mas também utilizam outros argumentos, como o direito histórico, para legitimar suas demandas (U.S Energy Information Administration 2013, 10).

O segundo exemplo em destaque diz respeito a um esforço regional de regulamentação: a DOC, elaborada pela ASEAN e China. O processo de negociação da DOC começou, na realidade, com o intuito de elaborar um documento jurídico vinculante: o Código de Conduta no MSCh. A iniciativa foi lançada em 1999, após uma série de incidentes envolvendo países da região, membros e não membros da ASEAN. Identificando o potencial para desestabilização regional, a Associação propôs a elaboração de um documento capaz de regular as atividades no MSCh, evitando choques e a escalada de tensões (Thao 2003, 279-280).

As negociações foram marcadas por discordâncias sobre o conteúdo do documento e refletiam as disputas e os pleitos nacionais em relação aos direitos soberanos. Entre as principais dificuldades estavam: (a) determinar o escopo de aplicação do Código, se para todo o MSCh ou apenas para as áreas em disputa, (b) restringir ou não o uso de lugares ocupados e em disputa, (c) permitir atividades militares próximas ao conjunto das Spratly, e (d) liberar a pesca nas áreas em litígio (Thayer 2013, 76-77). A falta de avanço nas negociações e a necessidade de um consenso que legitimasse o documento, levaram a China e os membros da ASEAN a assinarem, em 2002, a DOC, um documento político não vinculante que expressava o compromisso de ambas as partes em manter um esforço positivo para garantir a estabilidade regional (Thayer 2013, 77).

O documento frisava ainda os princípios acordados na CNUDM, no

Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático⁴ e nos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica⁵ que norteiam a ASEAN (Thayer 2013, 280). É interessante notar a mistura entre elementos consagrados na dinâmica regional, como a confiança mútua e o pacifismo, e elementos regulatórios internacionais, como é o caso da CNUDM, que serve como pilar para a maior parte das demandas territoriais dos países da ASEAN funcionando, assim, como sua base legitimadora.

A DOC, ainda que não correspondesse ao objetivo inicial de um Código vinculante, foi vista como um avanço para a manutenção da paz e da segurança regionais, fornecendo as referências para futuras discussões relacionadas aos direitos de exploração e soberania sobre o MSCh. Ademais, os principais pontos que deveriam compor um Código de Conduta estavam contidos na Declaração: (a) não uso da força, (b) auto-contenção, (c) resolução pacífica de conflitos, (d) fortalecimento da confiança mútua, (e) cooperação e (f) respeito pela liberdade de navegação (Thao 2003, 281). Ainda assim, as lacunas do texto, como a imprecisão acerca do escopo da Declaração e a ambiguidade, tornavam urgente, na visão da ASEAN, a elaboração do Código (Thayer 2013, 79).

Contudo, alguns obstáculos dificultam as negociações, como a extensão da participação chinesa na elaboração de um documento da ASEAN, o período de amadurecimento das propostas, a possibilidade de interferência externa e a necessidade do consenso (Thayer 2013, 81-82). Assim, as negociações permanecem abertas e evoluem a passos lentos, apesar das pressões externas, em especial dos Estados Unidos (EUA) e do Japão, e internas, como do Vietnã. O processo negociador tanto da DOC quanto do Código, reflete uma realidade tipicamente regional: para os países do Sudeste Asiático é clara a noção de que a relação entre China e ASEAN é a base da estabilidade asiática, logo, a coexistência, sempre que possível pacífica, respeitando o papel de cada ator envolvido é central para a compreensão da perspectiva asiática sobre a questão.

4 O Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático foi assinado em 1976 e tinha como objetivo reforçar o laço histórico que unia os países da região. Os signatários se comprometiam a cooperar em diversas áreas, como política, econômica e social, de modo a garantir a estabilidade necessária para o progresso da região do Sudeste Asiático (Associação das Nações do Sudeste Asiático 1976).

5 Os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica consistem em: (a) respeito mútuo pela soberania e integridade territorial, (b) não-agressão, (c) igualdade e benefício-mútuo, (d) não-interferência em questões internas, e (e) coexistência pacífica.

As demandas de China e Vietnã: origens e legitimidade

As demandas chinesas usam como principal argumento a ideia de que a RPC teria um direito histórico⁶ sobre o MSCh. Para tanto, a China faz referência a documentos oficiais de várias dinastias, que já mencionariam a relevância do MSCh para o país. Registros da dinastia Han Ocidental (206 a.C–9 d.C), por exemplo, apontam que as rotas que ligavam os países do Sudeste Asiático e passavam pelo Estreito de Malacca, já eram utilizadas e serviam como facilitadoras do comércio regional. Registros históricos da Dinastia Yuan (1271 d.C – 1368 d.C) revelam um alto grau de desenvolvimento e de capacidade de patrulha da marinha chinesa, concentrada nas rotas marítimas (Shen 2002, 120-123).

A precariedade das técnicas cartográficas desses períodos dificultava a padronização das localizações e nomes das ilhas, corais e recifes presentes no MSCh. Entretanto, um mapa mais recente, elaborado em 1402 durante a dinastia Ming (1368-1644), identifica três locais que, segundo as coordenadas geográficas, corresponderiam às ilhas Spratly e Paracel: já nesse período, os mapas oficiais chineses colocavam tais locais como pertencentes ao território chinês, ainda que os nomes fossem diferentes dos atuais (Shen 2002, 126-128). As ilhas *Qianli Changsha* (atual *Xisha* ou Paracel) e *Wanli Shitang* (atual *Nansha* ou Spratly), portanto, já estavam sob a jurisdição da Prefeitura de Qiong, que atualmente corresponde à Província de Hainan (Shen 2002, 132). Nessa perspectiva, a China seria o primeiro Estado a mapear, estudar e fazer uso do MSCh. Tal condição só não teria sido expressa e oficializada internacionalmente há tanto tempo devido à inexistência de contestação à presença e soberania chinesas na região (Shen 2002, 140).

A primeira formalização da reivindicação chinesa ocorreu ainda em 1887 com a Convenção à respeito da Delimitação da Fronteira entre China e Tonkin, que determinava a jurisdição de cada parte sobre o MSCh (Furtado 1999, 388-389). Nessa época, o expansionismo europeu e japonês no Sudeste Asiático tornam a predominância chinesa sobre o MSCh incerta e aberta à contestação. Em 1933, tropas francesas invadiram e ocuparam nove ilhas do arquipélago das Spratlys, e, em 1939, durante a Segunda Guerra Mundial, tropas japonesas invadiram algumas das principais ilhas do MSCh (Shen 2002, 136).

Com o fim da Segunda Guerra, a questão da soberania sobre as ilhas

⁶ Tal premissa está fundamentada no direito intertemporal, cujo uso é extensivo na China. Dessa perspectiva, as questões são julgadas com base na análise do processo histórico e em sua comparação com as leis contemporâneas: desse modo, as leis vigentes no momento do surgimento das disputas teriam prevalência sobre as atuais (Jacques 2009, 294).

do MSCh se agravou: com a desocupação dos territórios pelo Japão e pelas potências europeias, abriu-se espaço para que os países até então ocupados também apresentassem suas reivindicações sobre o MSCh. Na época, o governo chinês estava preocupado com os acordos que permitiam retomar os territórios ocupados por potências estrangeiras: a Declaração do Cairo e a Proclamação de Potsdam determinavam que os territórios ocupados durante a guerra deveriam ser devolvidos aos detentores originais, incluindo os territórios ocupados no MSCh (Shen 2002, 137).

Assim, em 1951, no período de elaboração do Tratado de São Francisco, Zhou Enlai, então Ministro de Relações Exteriores da RPC, declarou que a soberania chinesa sobre as Spratlys e Paracels era inviolável e que, apesar dos territórios terem sido ocupados pelo Japão durante a Segunda Guerra, a China tinha logrado reocupá-los, reafirmando sua soberania (Furtado 1999, 389-390). Entre os anos 1960 e 1970, entretanto, devido às questões internas, o debate em relação a soberania sobre o MSCh ficou em segundo plano (Jian 2013, 20).

Do lado vietnamita, sua soberania sobre as ilhas Spratly e Paracel também tem fundamento histórico. No *White Paper* sobre as ilhas *Hoang Sa* (Paracel) e *Truong Sa* (Spratly) publicado pela República Socialista do Vietnã em 1975 é apresentado um histórico que seria capaz de comprovar sua soberania sobre os arquipélagos em questão. Pela descrição apresentada, mapas elaborados entre os anos de 1630 e 1653 já trariam indicações da presença de tais ilhas, que seriam parte do território vietnamita: tais documentos trazem referências à características das ilhas hoje conhecidas como Paracel (República Socialista do Vietnã 1975, 5-6). A formalização da posse vietnamita sobre o território das Paracel teria ocorrido em 1816 e, a partir de então, o governo do Vietnã teria se responsabilizado por atividades administrativas e de patrulha das ilhas e águas adjacentes (República Socialista do Vietnã 1975, 14-16). No caso das Spratlys, o governo do Vietnã não teria implementado uma política sistemática de administração e jurisdição, mas um mapa publicado em 1838 por exploradores locais faria referência às Spratlys, sob o nome *Van Ly Truong Sa*, como parte do território vietnamita (República Socialista do Vietnã 1975, 28).

Vale notar que o período de ocupação francesa, ao contrário do que se poderia imaginar, não rompeu a soberania vietnamita sobre os arquipélagos: no discurso do Vietnã, a França apenas deu continuidade a administração até então realizada pela dinastia Nguyen. No caso das Spratly, a invasão pela França em 1933, reportada pela China como agressão ao território chinês, seria, na visão vietnamita, a posse legal das ilhas sob administração do protetorado francês (República Socialista do Vietnã 1975, 26). Em relação à Paracel,

o governo francês teria dado continuidade às atividades administrativas “em nome do Vietnã”, tendo seu domínio sobre o arquipélago interrompido brevemente a partir de 1941, devido à invasão japonesa. O fim da Segunda Guerra, contudo, obrigou o Japão a devolver os territórios aos detentores originais.

Cabe notar que no *White Paper* vietnamita a menção à Declaração do Cairo e à Proclamação de Potsdam apresenta uma interpretação distinta da chinesa. Na visão vietnamita, a não negação do direito de posse do Vietnã, permite que a transferência de soberania da França para o Vietnã seja vista como um herança do período colonial (República Socialista do Vietnã 1975, 32).

Em 1951, durante a 7ª Sessão Plenária da Assembléia Geral das Nações Unidas, o então Primeiro Ministro vietnamita, Tran Van Huu fez uma declaração reafirmando a soberania vietnamita sobre tais ilhas (Furtado 1999, 391). Tal declaração tinha como função assegurar um direito já existente e, portanto, teria efeito mesmo sobre os países não representados na Conferência⁷, o que anularia qualquer contestação ao fato (República Socialista do Vietnã 1975, 37). No período posterior, marcado pela Guerra Civil entre Vietnã do Norte e Vietnã do Sul, as reivindicações territoriais ficaram em segundo plano.

Em 1974, em suposta resposta às constantes violações do território chinês das Paracel e do ataque a pescadores e navios militares chineses por parte de embarcações vietnamitas, soldados chineses ocuparam as principais ilhas do arquipélago retomando o território do domínio estrangeiro (Shen 2002, 147). No Vietnã, o evento foi descrito como uma brutal invasão do arquipélago pelas tropas chinesas: despreparadas para o conflito e fragilizadas pela Guerra Civil, as tropas vietnamitas teriam tido pouca capacidade de reação, perdendo a totalidade de Paracel para a China (República Socialista do Vietnã 1975, 42).

Nos anos 1980, a ênfase dada pelo Vietnã na reforma econômica, *Doi Moi*, redefiniu a prioridade atribuída às demandas territoriais: a necessidade de um ambiente regional estável que permitisse o foco no desenvolvimento econômico era essencial, fazendo com que a política externa vietnamita buscase melhorar sua relação com os vizinhos (Hai 2013, 27). Pelo lado chinês, os anos 1980 foram marcados pela preocupação com a reafirmação de sua presença no MSCh (Jian 2013, 20).

Em 1988, ocorre uma nova tensão entre tropas vietnamitas e chinesas, desta vez na região das Spratlys (CRISIS GROUP 2012 a, 3). Segundo o

7 Na época, o governo que representava a China nas Nações Unidas era o da RC e não o da RPC, com quem a disputa sobre as ilhas em questão se dá mais intensamente. A RPC só vai assumir o assento designado à China em 1971.

relato chinês, o embate teria ocorrido pois, em um dos exercícios de patrulha da região das Spratlys, navios da marinha chinesa teriam sido atacados por navios vietnamitas, sendo obrigados a revidar em defesa. Como resultado, o governo chinês teria sentido a necessidade de reforçar sua presença nas ilhas ocupadas do arquipélago (Shen 2002, 149). Desde então, a China controla parte das ilhas das Spratlys.

A partir dos anos 1990 ambos os governos vão se preocupar com a adequação de suas reivindicações à norma internacional. Em 1992, por exemplo, o Partido Comunista Chinês (PCCCh) aprovou a Lei sobre Mar Territorial e Zona Contígua da República Popular da China, que definia a soberania chinesa sobre os arquipélagos Paracel e Spratly, além de reservar à China o direito de uso da força em casos de desrespeito de seus direitos soberanos (Thao 2000, 105).

A ratificação da CNUDM por ambos os países, não coincidentemente, ocorre nesse período: Hanói ratifica a Convenção em 1994, enquanto Pequim o faz em 1996. É também nos anos 1990 que a idéia de uma resolução pacífica das disputas ganha espaço no âmbito da ASEAN: em 1994, durante um encontro do ASEAN Regional Forum (ARF), a China se compromete a resolver suas disputas com o Vietnã em relação às Spratlys por meio de negociações pacíficas (Thao 2000, 108). Em 1995, o Vietnã se torna membro oficial da ASEAN, podendo se utilizar da Associação para intermediar as negociações com a China (Kaplan 2014, 53). Anos depois, em 1999, os Secretários Gerais dos Partidos Comunistas vietnamita e chinês, Kha Phieu e Jiang Zemin respectivamente, publicaram um comunicado conjunto que valorizava o reforço da confiança mútua e a solução pacífica de controvérsias (Thao 2000, III-112). No mesmo ano, a proposta da criação do Código de Conduta entre os membros da ASEAN e a China é oficialmente lançada (Thao 2000, 114).

No início dos anos 2000, os esforços de cooperação têm como resultado uma das únicas iniciativas bem sucedidas de administração conjunta de recursos no MSCh que envolve, justamente, China e Vietnã. Os acordos em questão fazem referência ao Golfo de Tonkin, ou Beibu, que faz fronteira com ambos os países e é o ponto de encontros de suas respectivas ZEEs. Os acordos, assinados em 2000, entraram em vigor em 2004 e terão vigência de quinze anos. Os documentos definem regras para a pesca, o acesso à ZEE da contraparte e a administração conjunta dos bens do Golfo (Rosenberg 2011, 120). Apesar de ainda se restringir a apenas uma área do MSCh, o documento é visto como um exemplo da disposição das partes em cooperar, priorizando o desenvolvimento conjunto de recursos (Kaplan 2014, 42). Dois anos depois, em 2002, a assinatura da DOC, entre China e ASEAN, representou um avanço importante nas negociações sobre o tema, favorecendo a confiança mútua

(Thao 2003, 281).

Contudo, em 2009, o Vietnã surpreendeu o governo chinês ao submeter à CLPC dois pedidos de extensão de sua plataforma continental para além das 200 milhas náuticas. Um deles, em conjunto com a Malásia, fazia referência à porção sul do MSCh; o outro, individual, propunha avançar a plataforma continental vietnamita, aproximando-se do arquipélago das Spratly, chegando ao limite de 350 milhas náuticas (Crisis Group 2012 a, 3). No documento, o Vietnã defendia a legitimidade de seu pleito segundo as disposições da CNUDM sobre plataforma continental e afirmava que a área em questão não havia sido reivindicada pelas demandas até então apresentadas. O governo vietnamita pleiteava assim a soberania, os direitos soberanos e a jurisdição nacional sobre os mares e a plataforma continental dos conjuntos das Spratly e Paracels (Malásia, República Socialista do Vietnã 2009, 2).

Em resposta, a China enviou uma nota verbal à CLPC contestando ambas as submissões, tanto a conjunta quanto a vietnamita com o seguinte texto:

A China tem soberania indisputável sobre as ilhas no Mar do Sul da China e águas adjacentes, e usufrui de direitos soberanos e jurisdição sobre as águas relevantes, bem como sobre o solo oceânico e seu subsolo (ver mapa anexo) (República Popular da China 2009, 1).

O texto seguia afirmando que a submissão conjunta feria os direitos soberanos e a jurisdição chinesa na região em questão e, portanto, requiritava à CLPC que desconsiderasse o pedido. O mapa⁸ do MSCh em anexo (FIGURA 2) mostrava nove linhas em formato de “U” que, juntas, formavam um cinturão desenhado a partir do território chinês que incluía os arquipélagos Paracel e Spratlys (República Popular da China 2009, 1-2). Essa foi a primeira menção oficial ao referido mapa no contexto do debate sobre o MSCh. Contudo, a figura por si só não esclarecia a posição chinesa a respeito da área delimitada: mesmo a nota verbal não oferecia subsídios que permitissem a identificação das demandas da RPC.

A nota verbal, somada ao mapa das nove linhas, aponta quatro elementos, sem oferecer maiores esclarecimentos: (a) a soberania chinesa se estende às ilhas do MSCh e às *águas adjacentes*, sem que haja definição de tal

8 Tal mapa foi elaborado em 1946, sob o governo da República da China (RC), na tentativa de mapear a região tida como “águas históricas” da RC. A partir de 1949, o novo governo comunista da RPC lançou mão do mapa usado no governo anterior apenas alterando o número de linhas: das onze iniciais para nove, mantendo a área por elas delimitada. O mapa das nove linhas, como passou a ser conhecido, inclui quase que a totalidade do MSCh sem se limitar ao posterior conceito de ZEEs (Rosenberg 2011, 11).

conceito, (b) a soberania inclui o fundo e o subsolo marítimos, (c) os direitos ali apresentados tem fundamento histórico, e (d) o mapa das nove linhas serve como referência para a reivindicação chinesa, mesmo que não se defina seu conteúdo (Nien-Tsu 2010, 204-205).

Tais imprecisões desencadearam novas especulações acerca das reivindicações chinesas (Nien-Tsu 2010, 204). Entre as interpretações suscitadas estavam tanto visões mais radicais, como a vietnamita, que entenderam que o mapa das nove linhas pregava a soberania chinesa sobre toda a área dentro das linhas, quanto visões mais moderadas, como a de Cingapura, que ressaltou que a inconsistência com as leis internacionais tornava absurda a idéia de que toda a área dentro das nove linhas era pleiteada pela China (Crisis Group 2012 a, 3). Da parte chinesa não houve um esforço de esclarecimento: entretanto, declarações em fóruns internacionais parecem indicar que o país não reivindica direitos soberanos sobre toda a área demarcada pela linha, mas sim sobre as ilhas por ela circundadas. Em 2012, por exemplo, o porta-voz do ministério de Relações Exteriores, Hong Lei, diferenciou disputas em relação à soberania sobre recifes e ilhas do MSCh de disputas sobre a delimitação marítima (Crisis Group 2012 b, 3).

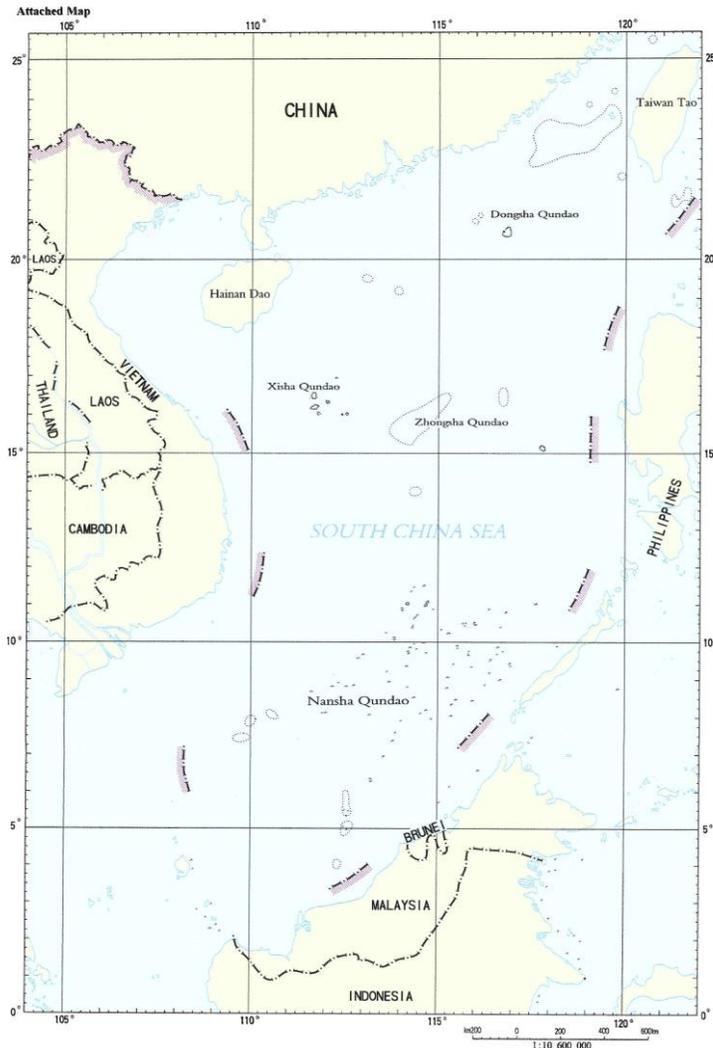
Desde então, a região se tornou mais sensível em relação aos temas ligados às disputas territoriais no MSCh. Em 2010, como presidente do encontro do ARF, o Vietnã incluiu o MSCh na agenda do evento, alertando para a urgência de um mecanismo legal de administração das disputas. Diante disso, os diversos países presentes, não apenas asiáticos, trataram do tema em seus discursos oficiais: até então o assunto era debatido apenas em fóruns exclusivamente asiáticos (Crisis Group, 2012 a, 7).

O assunto ressurgiu no ano seguinte, em 2011, durante o East Asia Summit (EAS). Na ocasião, o premier chinês Wen Jiabao defendeu a inadequação do fórum para a discussão do tema. Ainda assim, reafirmou a postura de colaboração com os vizinhos da ASEAN, com os quais acertou, por meio da DOC, a negociação de um Código de Conduta. O premier reforçou a importância da confiança mútua e da cooperação para a garantia da estabilidade regional (“Premier...” 2011, 1). Wen deixava claro com tal declaração que a tentativa de pressionar o país por meio do envolvimento de outras partes na negociação, não levaria a uma solução das disputas.

No mesmo ano, navios chineses de patrulha marítima abordaram o navio de pesquisa sísmica do Vietnã, Binh Minh 02, durante uma operação supostamente dentro da ZEE vietnamita e cortaram um de seus cabos de monitoramento sísmico. O episódio teve grande repercussão no Vietnã, com protestos públicos anti-China organizados pela elite nacional nas principais cidades do país. A pressão doméstica estimulou uma resposta mais assertiva

por parte do primeiro ministro vietnamita, Nguyen Tan Dung, cuja declaração reafirmou a determinação do Partido, da população e do exército de proteger os direitos do Vietnã sobre a região (Thayer 2011, 86-88).

Figura 2 – Mapa das nove linhas anexado apresentado pela China em 2009.



Fonte: República Popular da China 2009

Nas semanas seguintes diversos exercícios militares foram realizados

em águas vietnamitas, alimentando a onda de demonstrações nacionalistas, que durou cerca de doze semanas, mobilizando grande parte da sociedade vietnamita (Thayer 2011, 89). Para evitar a escalada de tensões, líderes do Vietnã e da China se reuniram e publicaram um comunicado conjunto que garantia a disposição mútua em resolver a questão por meio de negociações pacíficas, voltadas à manutenção da paz e da estabilidade regionais. O comunicado fazia ainda menção às demonstrações públicas sobre o tema e necessidade de seu direcionamento por parte dos governos: os Partidos Comunistas deveriam evitar que manifestações populares prejudicassem a relação bilateral (Thayer 2011, 90).

Pequim decidiu então que era preciso revisar sua postura em relação ao MSCh, ampliando o respaldo legal aos seus direitos soberanos. Assim, é divulgado em 2011, o 12º Plano Quinquenal de Desenvolvimento Oceânico chinês, que reafirmava a necessidade de reforçar a estrutura legal ligada às demandas chinesas no MSCh e definia medidas de proteção e preservação dos recursos marinhos existentes, incluindo recursos naturais (Jian 2013, 23). No ano seguinte, o país anunciou a criação de uma nova cidade, Sansha, sob jurisdição da Província de Hainan, cujo objetivo seria administrar os arquipélagos Paracels e Spratlys (Jian 2013, 23). A criação da cidade tinha sido autorizada ainda em 2007, mas protestos vietnamitas suspenderam seu estabelecimento (Crisis Group, 2012 b, 23).

Ainda em 2012, e em grande parte em resposta às práticas chinesas, a Assembléia Nacional do Vietnã publicou uma Lei vietnamita sobre o Direito do Mar. De forma geral, o documento traz dispositivos que determinam que em caso de conflito entre normas nacionais e internacionais de direito marítimo, a segunda deve prevalecer sobre a primeira: a iniciativa representa o esforço de adequação das leis vietnamitas em relação à CNUDM (Hai 2013, 29)⁹.

Além da adequação ao Direito Internacional, outra estratégia empregada na disputa no MSCh, por países como Vietnã, é a internacionalização do debate: isso amplia os custos geopolíticos de uma ação mais assertiva, ou até mesmo coercitiva, por parte da China na resolução de disputas marítimas. Entre os países que direta ou indiretamente acabam sendo envolvidos na

9 Na carta de resposta à nota verbal chinesa, em 2009, o Vietnã sinaliza que sua proposta estava de acordo com as disposições da CNUDM, enquanto a contestação chinesa com base no mapa das nove linhas não teria fundamento legal. Hai (2013) afirma que tal mudança ocorre devido a uma alteração na percepção estratégica: enquanto o pleito com bases históricas legitimaria a própria reivindicação chinesa, o uso de argumentos legais para a contestação territorial, não só se adequaria à norma internacional existente, mas também exigiria que a contraparte chinesa revisasse seu próprio pleito (Hai 2013, 28).

questão do MSCh destacam-se os EUA, cujos interesses vão além de questões ligadas ao comércio e a exploração de recursos naturais.

O envolvimento dos EUA na questão do MSCh se justifica também pela reorganização das prioridades da política externa americana. Quando assumiu a presidência, em 2009, Barack Obama definiu como uma das metas de sua política externa a revitalização da aliança com a Ásia e a reafirmação da liderança americana na região (Obama 2009). Em 2010, no ARF, a então secretária de Estado, Hillary Clinton, classificou a questão do MSCh como “interesse nacional” americano e elencou os princípios que guiariam a postura dos EUA: em primeiro lugar, a liberdade de navegação, que pode ser traduzida no livre acesso de navios americanos, em especial do contingente da Sétima Frota, à região, levando em conta as normas do direito internacional. Em segundo lugar, a liberdade das rotas comerciais marítimas que passam pelo MSCh e garantem o acesso à importantes consumidores e exportadores localizados no Sudeste Asiático. Em terceiro, a adequação das reivindicações marítimas aos princípios da CNUDM, que exige o esclarecimento do pleito chinês baseado no mapa das nove linhas¹⁰ (Bader, Lieberthal, McDevitt 2014, 6-7).

Em quarto lugar, a valorização da relação entre soberania e território, que atribuiria legitimidade apenas às reivindicações que se baseiam na extensão da plataforma continental dentro dos limites previstos pela CNUDM, invalidando o mapa chinês. Por fim, a ênfase na resolução negociada da disputa, que pretende evitar a coerção e a ampliação de tensões que possam prejudicar os interesses americanos ou, até mesmo, arrastar os EUA para um conflito indesejado (Bader, Lieberthal, McDevitt 2014, 7). Tais pontos revelam a ambigüidade da posição americana que, ao mesmo tempo em que se preocupa em reafirmar seu espaço na Ásia, parece pouco disposta a se envolver em um conflito extra-regional ou, até mesmo, a comprometer sua relação com a China (Bader, Lieberthal, McDevitt 2014, 2-4).

Para a China, a maior presença americana pode ameaçar o já instável equilíbrio de forças regional, além de minar os esforços de décadas de harmonização da relação com os vizinhos. Para o Vietnã, ao mesmo tempo em que o maior protagonismo americano representa maior segurança, a escolha entre China e EUA deve ser evitada a todo custo para a própria garantia dos interesses nacionais.

10 Tal indefinição preocupa os EUA, pois caso se refira aos direitos soberanos sobre os recursos existentes na região, pode prejudicar empresas americanas que exercem atividades pesqueiras ou de exploração de recursos na região.

O MSCh e os Interesses Nacionais

O interesse nacional chinês tem como base um conjunto de variáveis de diferentes origens. Na política externa, a questão do MSCh desafia ao mesmo tempo a estratégia internacional e regional chinesa. Ao assinar e ratificar a CNUDM em um esforço de reforçar sua imagem de “potência responsável”, o país restringiu sua possibilidade de negar completamente a Convenção. Reconhecendo a relevância estratégica da CNUDM para a política externa chinesa, o país tem inclusive desenvolvido um conjunto de instrumentos legais domésticos que se adequem à Convenção (Jian 2013, 20). Mesmo a maior “assertividade” chinesa na região pode ser interpretada nesse sentido: o direito internacional tende a priorizar a ocupação efetiva e contínua sobre os direitos históricos na análise de disputas territoriais. Logo, o maior ativismo chinês em relação aos arquipélagos das Spratlys e Paracels e à exploração dos recursos naturais, teria como intuito reforçar a presença chinesa como “responsável efetivo” pelas áreas em disputa (Jian 2013, 22). Aliado à isso estaria o fato de que, devido ao crescimento econômico chinês, o país adquiriu capacidade para monitorar efetivamente sua região. A porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB), destinada à defesa é baixa, mas se traduz em grandes investimentos pelo tamanho da economia chinesa. O resultado é a modernização da marinha, a ampliação da capacidade de patrulha e, conseqüentemente, a multiplicação de incidentes (Jian 2013, 21; Yahuda 2012, 32).

Na política regional, o MSCh é, por um lado, uma oportunidade para que o governo chinês comprove aos vizinhos que é capaz de se envolver de forma construtiva na região, representando uma fonte de apoio e de aliança essencial para a estabilidade do Sudeste Asiático. Por outro lado, quando a sobreposição das demandas colabora para a ampliação de tensões históricas e a internacionalização do tema suscita a extrema reprovação chinesa, o país se vê diante de um impasse, na medida em que deve evitar uma postura que coloque em risco todo o progresso obtido com a política de boa vizinhança praticada desde os anos 1990 (Yahuda 2012, 32-34).

Ainda no espectro regional, há o nacionalismo que, no caso da China, se confunde com uma elevada auto-confiança, motivada pelo avanço sócio-econômico das últimas décadas. A China estaria retomando o caminho de glória do “Império do Meio”, deixando para trás o período de subjugação ao Ocidente e ao Japão: logo, deve reassumir direitos que lhe foram negados até então (Yahuda 2012, 34). Isso ajuda a explicar, por exemplo, a dificuldade de aceitação dos mecanismos de resolução de controvérsias da CNUDM para a questão do MSCh: aceitar soluções ocidentais para problemas regionais pode ser visto pela população como fraqueza do PCCh (Crisis Group 2012 a, 4-5).

O MSCh suscita também interesses mais práticos: a maior integração da economia chinesa às economias global e regional, ampliou a necessidade de garantir a manutenção e estabilidade das rotas comerciais que passam pelo MSCh. Estima-se, por exemplo, que um terço das importações chinesas de petróleo cheguem ao país pelo MSCh que, como já apontado anteriormente, faz a ligação entre os oceanos Índico e Pacífico, além de ser a ligação mais direta com o Oriente Médio (Yahuda 2012, 32). Diante da crescente dependência energética chinesa, tal rota comercial torna-se estratégica. Por fim, o MSCh representa um “escudo natural” para o acesso ao território chinês: a região costeira de Guangxi e Guandong é uma mais ricas, populosas e desenvolvidas da China, além conectar regiões essenciais para a estratégia de integração nacional chinesa: Hong Kong e Taiwan (Kaplan 2014, 41).

O interesse vietnamita no MSCh também é motivado por diversos elementos. No caso do Vietnã, o MSCh exerce uma função particular: a de favorecedor da unidade nacional. O histórico de separação entre Norte e Sul do país, aliado a uma distribuição geográfica particular, faz com que o Vietnã apresente grande polarização entre os dois extremos de seu território. A concentração demográfica e de atividades econômicas em Hanói (norte) e Ho Chi Minh (sul) cria um distanciamento entre as áreas que vai além do quesito geográfico. Com isso, a ampla costa de 3.444 km é o elo de ligação entre as duas regiões mais dinâmicas do Vietnã, é p elemento que mantém a coesão e a unidade nacionais (Hai 2013, 27).

Apesar da extensa costa, o Vietnã não tem um histórico de intensas explorações marítimas: o país possui limitada capacidade naval que, aliada ao estreitamento do parte central do território, reforça a percepção de sua vulnerabilidade marítima (Hai 2013, 27). Para reduzir sua fragilidade, o Vietnã tem feito esforços no sentido de modernizar sua marinha e ampliar os laços de defesa com a ASEAN e potências estrangeiras, como o já mencionado caso dos EUA (Crisis Group 2012 b, 4).

Assim como na China, o sentimento nacionalista vietnamita é parte explicativa do tema. A identidade nacional é marcada pelo histórico de resistência contra as diversas potências estrangeiras que já invadiram o país: China, França, Japão e EUA. Nesse cenário, o nacionalismo ainda influência as decisões políticas do país, em especial as que envolvem ex-agressores, como a China. No caso do MSCh, por exemplo, abrir mão das reivindicações em prol da predominância chinesa, representaria uma afronta à identidade vietnamita de resistência e defesa da integridade territorial, suscitando ressentimentos históricos (Crisis Group 2012 b, 4).

A desconfiança e animosidade em relação à China, acabam sendo usadas pelo Partido Comunista Vietnamita como pretexto para evitar certos

compromissos ou pressionar o vizinho. Os protestos que se espalharam pelo Vietnã, em 2011, após o episódio com o navio de monitoramento sísmico, são um ótimo exemplo: a manifestação teve apoio do governo enquanto representava um elemento de pressão sobre a China, a partir do momento em que os lados se dispuseram a conversar, a manifestação foi suprimida (Crisis Group 2012 b, 20). Ademais, prova do uso instrumental do nacionalismo vietnamita é a aproximação do país com os EUA, que também guarda um histórico de agressões: ainda assim, a memória da guerra foi deixada em segundo plano em prol da estratégia atual.

Ademais, as disputas territoriais apresentam uma oportunidade para garantir ao país a autonomia em relação à China. No MSCh todos os países, ainda que apresentem projeções regionais e internacionais distintas, são parte igualmente importante da disputa territorial. Os vizinhos menores do Sudeste Asiático, ao colocarem a ASEAN como intermediária nas negociações, ganharam peso nas disputas e no cálculo estratégico chinês. A inclusão do tema na agenda do ARF de 2010 é um dos principais exemplos de tal estratégia (Crisis Group 2012 a, 6).

O MSCh ainda ganha destaque na estratégia econômica vietnamita. O Vietnã, é hoje, um país direcionado à exportação e, dadas suas já mencionadas características geográficas, concentrado no comércio marítimo: assim, a garantia da liberdade de navegação e das rotas comerciais que passam pelo MSCh é essencial (Hai 2013, 8). Além disso, a atividade pesqueira é importante tanto para a exportação quanto para atender ao mercado interno do Vietnã. Logo, a resolução pacífica das disputas e a exploração dos recursos como no caso do Golfo de Tonkin, são essenciais para o país (Crisis Group 2012 b, 16).

Considerações Finais

Essa breve análise revelou, portanto, que a questão do MSCh envolve uma variedade de condicionantes que caracterizam a complexidade do tema. A busca pela soberania de arquipélagos sem potencial para habitação ou exploração econômica esconde, na realidade, componentes muito mais subjetivos e reveladores da dinâmica e dos desafios regionais. As disputas são o reflexo de uma corrida por posições estratégicas, fortemente influenciada pelo nacionalismo regional.

Vimos que mesmo a internacionalização do debate sobre o MSCh longe de representar a resposta para a solução das disputas, imprime novas nuances ao já complicado contexto regional. Ao misturar questões históricas, estabilidade regional e presença de atores externos, a questão do MSCh desa-

fia a própria base da atuação regional chinesa.

REFERÊNCIAS

- Associação das Nações do Sudeste Asiático. 1976. *Treaty of amity and cooperation in the southeast asia*. Acesso em 22 de março de 2014. <http://www.asean.org/news/item/treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-indonesia-24-february-1976-3>.
- Accioly, Hildebrando, G.E Silva, e Paulo B. 2009. *Manual de Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva.
- Bader, Jeffrey, Kenneth Lieberthal, e Michael McDevitt. 2014. “Keeping the South China Sea in perspective”. *The Foreign Policy Brief Brookings*. Acesso em 03 de maio de 2014. <http://www.brookings.edu/research/papers/2014/08/south-china-sea-perspective-bader-lieberthal-mcdevitt>.
- Beckman, Robert. 2012. “Geopolitics, International Law and the South China Sea”. *2012 Tokyo Plenary Meeting: trilateral commission*. Acesso em 12 de abril de 2014. <http://cil.nus.edu.sg/wp/wp-content/uploads/2012/04/Beckman-Geopolitics-Intl-Law-SCS-Tokyo-21-April-2012-final-rev.pdf>.
- Crisis Group. 2012a. “Stirring up the south china sea (I)” *Asia Report n° 223*. Acesso em 18 de abril de 2014. <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/north-east-asia/china/223-stirring-up-the-south-china-sea-i.aspx>.
- . 2012b. “Stirring up the south china sea (II): regional responses.” *Asia Report n° 229*. Acesso em 18 de abril de 2014. <http://www.crisisgroup.org/~media/files/asia/north-east-asia/229-stirring-up-the-south-china-sea-ii-regional-responses.pdf>.
- Furtado, Xavier. 1999. “International Law and the Dispute over the Spratly Islands: whiter UNCLOS?” *Contemporary Southeast Asia* 21 (3). Acesso em 04 de abril de 2014. <https://www.questia.com/library/journal/1G1-58736929/international-law-and-the-dispute-over-the-spratly>.
- Hai, Do Thanh. 2013. “Vietnam’s evolving claims in the South China Sea”. In *The South China Sea and Australia’s Regional Security Environment* no. 5, organizado por Leszek Buszynski e Christopher Roberts. Acesso em 20 de abril de 2014. <http://nsc.anu.edu.au/>.
- Jacques, Martin. 2009. *When China rules the world: the end of the western world and the birth of a new global order*. Nova Iorque: Penguin Press.

- Jian, Zhang. 2013. "China's growing assertiveness in the South China Sea: a strategic shift?" In *The South China Sea and Australia's Regional Security Environment* no. 5, organizado por Leszek Buszynski e Christopher Roberts. Acesso em 20 de abril de 2014. <http://nsc.anu.edu.au/>.
- Kaplan, Robert D. 2014. *Asia's Cauldron: the South China Sea and the end of a stable Pacific*. Nova Iorque: Random House.
- Malásia; República Socialista do Vietnã. 2009. *Joint Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf*. Acesso em 07 de fevereiro de 2014. http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_mysvnm_33_2009.htm.
- Nien-Tsu, Alfred. 2010. "South China Sea: troubled waters or sea of opportunity?" *Ocean Development and International Law* 41 (3): 203-213. Acesso em 10 de abril de 2014. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00908320.2010.499312#preview>
- Obama, Barack. 2009. *Discurso Inaugural*. Discurso feito em Washington D.C. em 20 de Janeiro. Acesso em 05 de maio de 2012. <http://www.nytimes.com/2009/01/20/us/politics/20text-obama.html>
- Organização das Nações Unidas. 1982. *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*. Acesso em 05 de maio de 2014. <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cursos/csup/CNUDM.pdf>.
- Premier Wen Jiabao Elaborates China's Position on South China Sea. 2011. In: *Ministério de Relações Exteriores: divisão de relações asiáticas*. Acesso em 11 de novembro de 2014. http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zjzg_663340/yzs_663350/dqzzywt_663588/t879891.shtml.
- República Socialista do Vietnã. 1975. *White Papers on the Hoang Sa (Paracel) and the Truong Sa (Spratly) Islands*. Acesso em 06 de julho de 2014. http://southchinaseastudies.org/en/component/docman/cat_view/132-legal-documents.
- República Popular da China. 2009. *CML/17/2009*. Acesso em 06 de junho de 2014. <http://www.china-un.org/eng/chinaandun/legalaffairs/hyf/>.
- Rosenberg, David. 2011. "Governing the South China Sea: from freedom of the seas to ocean enclosure movements". *Harvard Asia Quarterly*. Acesso em 12 de março de 2014. http://www.southchinasea.org/files/2013/02/Governing_The_South_China_Sea.pdf.
- Shen, Jianming. 2002. "China's sovereignty over the south china sea islands: a historical perspective". *Chinese journal of international law*. Acesso em 30 de novembro de 2014. <http://chinesejil.oxfordjournals.org>.
- Thao, Nguyen H. 2000. "Vietnam and the Code of Conduct for the South Chi-

- na Sea”. In: *Ocean Development and International Law* 32 (2): 105-130. Acesso em 13 de março de 2014. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00908320151100244>
- _____. 2003. “The 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: a note”. *Ocean Development and International Law* 34 (3-4): 279-285. Acesso em 13 de março de 2014. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00908320390221849>
- Thayer, Carlyle. 2011. “Chinese Assertiveness in the South China Sea and Southeast Asian Responses”. *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 30 (2): 77-104. Acesso em 22 de abril de 2014. <http://www.CurrentSoutheastAsianAffairs.org>.
- _____. 2013. “ASEAN, China and the Code of Conduct in the South China Sea”. *SAIS Review of International Affairs* 33 (2): 75-84. Acesso em 18 de março de 2014. <http://muse.jhu.edu/journals/sais/summary/v033/33.2.thayer.html>.
- U.S Energy Information Administration. 2013. *South China Sea Report*. Acesso em 21 de abril de 2014. <http://www.eia.gov/countries/regions-topics.cfm?fips=scs>.
- Yahuda, Michael. 2012. “China’s recent relations with maritime neighbours”. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* 47 (2): 30-44. Acesso em 05 de outubro de 2014. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03932729.2012.683276?journalCode=rspe20#preview>.

RESUMO

A disputa entre China e Vietnã no Mar do Sul da China envolve interesses estratégicos que se misturam com heranças culturais e históricas fundamentais para a compreensão dos respectivos posicionamentos. Garantir a soberania sobre as ilhas, para estes países, significa também assegurar importantes interesses econômicos e geopolíticos na Ásia.

PALAVRAS-CHAVE

China; Vietnã; Mar do Sul da China.

Recebido em 10 de novembro de 2015.
Aprovado em 10 de fevereiro de 2016.

TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES E OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ COMPLEXAS: NOTAS A PARTIR DA MINUSTAH

João Marcelo Dalla Costa¹

Introdução

Com o fim da Guerra Fria, as Nações Unidas desenvolveram as chamadas complexas operações de paz e se tornaram cada vez mais envolvidas em *peacebuilding* (construção da paz), trabalhando ao lado de outras organizações intergovernamentais, governamentais e não-governamentais. Operações de paz complexas (ou de manutenção da paz complexas, como conhecido no *Brahimi Report*), incluem as tarefas tradicionais de manutenção da paz, de interposição e observação, as novas funções de monitoramento de eleições, desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR), proteção aos trabalhadores humanitários e administração transitória (Bellamy, Williams e Griffin 2004)². Devido à grande variedade e interdependência dos atores envolvidos nesse tipo de missão (militares, agências, ONGs, etc.), a manutenção da paz complexa oferece uma oportunidade de acessar o quanto a Teoria das Organizações é capaz de esclarecer as coordenações interorganizacionais nessas operações³.

O conceito de *peacebuilding* foi discutido por Boutros-Ghali em *An Agenda for Peace* de 1992, e foi debatido mais a fundo no *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* de 2000 (mais conhecido como *Brahimi Report* – Relatório Brahimi). O Relatório Brahimi conecta as funções de *peacebuilding* e *peace enforcement* à definição de manutenção da paz comple-

1 Professor do Programa de Pós Graduação em Ciências Militares (PPGCM) da Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME). Email: jmdallacosta@hotmail.com

2 Ver também Paris 2004.

3 Ver Herrhausen 2007 e Lipson 2003, 2005, 2007.

xa. Nesse sentido, o Relatório Brahimi define *peacebuilding* como: “atividades empreendidas no lado mais distante do conflito para montar as fundações da paz e providenciar ferramentas para construir naquelas fundações algo que é mais do que apenas a ausência da guerra” (Brahimi 2000, 3). Por outro lado, Roland Paris sugere uma definição acadêmica mais compreensiva, baseada em premissas apoiadas no Relatório Brahimi mas mais úteis para analisar e entender manutenção da paz complexa: “ações tomadas ao final de um conflito civil para consolidar a paz e prevenir uma recorrência de combate. Uma missão de construção da paz envolve o desdobramento de pessoal militar e civil de várias agências internacionais, com um mandato para conduzir a construção da paz em um país que está recém saindo de uma guerra civil” (Paris 2004, 38). A definição de Paris observa que *peacebuilding* é uma atividade pós-conflito e, mais importante, envolve a participação de uma variedade de atores diferentes, portanto, reconhece a necessidade da coordenação como parte da missão (Paris 1997). Nesse sentido, assim como a coordenação interorganizacional pode ser vista como pré-requisito para o sucesso da operação, também falhas persistentes na coordenação, especialmente através da competição entre diferentes atores no campo, podem levar ao colapso de operações de paz complexas como um todo e ter impactos em operações futuras (Cooley e Ron 2002). Como mencionado no *Report on Integrated Missions* de 2005: “(...) a natureza multidimensional de tal empreendimento [*peacebuilding* pós-conflitos], assim, demanda medidas efetivas de coordenação”. (Eidel *et al.* 2005)

A ONU utiliza um notável número de mecanismos de coordenação para suas operações de paz. Essas podem englobar o uso dos Representantes Especiais do Secretário Geral (SRSG’s, em inglês), personalidades, definição de departamentos na ONU que ficam responsáveis pelas medidas de coordenação (departamentos principais), operação e suporte, a iniciativa da Estrutura Estratégica, Forças-tarefa de Missão Integrada (IMTFs, em inglês), Centros de Operações Humanitárias (HOCs, em inglês) e Centros de Operações Civis-Militares (CMOCs/CIMIC, em inglês). Estados, individualmente, também contribuem para a coordenação com o desenvolvimento de um grupo de amigos do processo de paz, os Grupos de Contato, etc. Não obstante, a Comissão para a Construção da Paz, o Escritório de Apoio à Construção da Paz e o Fundo para a Construção da Paz também contribuem para aumentar a cooperação na construção da paz (Jones 2002).

A coordenação interorganizacional é uma séria armadilha, especialmente em operações de paz complexas que envolvem diversos atores com diferentes culturas organizacionais. A ONU desenvolveu muitos mecanismos e técnicas para lidar com as falhas de coordenação em manutenção da paz complexa. As questões da cooperação interorganizacional são centrais para a

Teoria Organizacional, e muitos ramos dessa teoria podem dar *insights* e esclarecer sobre tais armadilhas e falhas. Nesse sentido, a teoria sugere que a coordenação pode ocorrer através da transmissão de padrões comuns em campos organizacionais (DiMaggio e Powell 1991). Estudos baseados em custos de transação e nas relações contratuais apresentam *insights* acerca das circunstâncias nas quais coordenação usando estruturas e instrumentos hierárquicos são adotadas e funcionam bem (Weber 2000). Por outro lado, a teoria do agente-principal argumenta que problemas de controle de agência podem desencorajar a coordenação em estruturas hierárquicas (Hawkins *et al.* 2006). Coordenação sem hierarquia também é analisada pela teoria de rede social (Kadushin 2012). A maioria dos estudos sobre *peacebuilding* em Relações Internacionais tende a focar nas relações entre Estados e Organizações Intergovernamentais. Eles tendem a analisar tais missões exclusivamente como um problema do agente principal. Eles explicam problemas de coordenação como se fossem causados por uma falha de delegação e de responsabilidade. A essa visão falta um entendimento mais compreensivo da verticalidade de operações de manutenção da paz complexas e da grande variedade de atores envolvidos.

A importância reconhecida de outros atores que não as organizações intergovernamentais para o sucesso das operações de paz complexas significa que um foco exclusivo em coordenação hierárquica não é capaz de compreender a complexidade desses novos tipos de relações. Interações entre vários atores como Estados, militares, atores locais civis e armados, organizações regionais, organizações internacionais e organizações não-governamentais devem ser levadas em conta caso se queira entender como a coordenação interorganizacional funciona na manutenção da paz complexa. A Teoria das Organizações aborda ambos os caminhos, formal e informal, de coordenação interorganizacional; assim é mais adequado esclarecer como a coordenação em manutenção da paz complexa ocorre.

Esse artigo deriva de pesquisa prévia realizada por Michael Lipson, Roland Paris, Thomas Weiss e outros. Nós oferecemos um breve estudo de caso da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), explicando, com a ajuda da Teoria das Organizações, por que a cooperação entre militares e ONGs é eficiente para fornecer propriedade local e aumentar a legitimidade da missão⁴.

4 Este estudo de caso é largamente baseado em entrevistas com membros da MINUSTAH, diplomatas nacionais e representantes de ONGs.

Teoria das Organizações

Entre as diferentes abordagens desenvolvidas pela Teoria das Organizações, nós observaremos neste artigo a economia dos custos de transação e a teoria de redes. Nós entendemos que essas duas abordagens explicam melhor ambas as maneiras, formal e informal, de coordenação interorganizacional. Outras abordagens da Teoria Organizacional como a dependência de recursos, a teoria da contingência, a ecologia organizacional e o modelo do “processo da lata de lixo” também podem ser testadas contra o nosso argumento para alcançar o melhor poder explicativo (Fordisck 1999).

Economia dos Custos de Transação

Central para o campo da estratégia econômica, economia dos custos de transação pontua questões básicas de por que companhias existem e como governam operações. Nesse sentido, companhias são criadas para estruturar e coordenar transações de maneira controlada e previsível. Essa coordenação hierárquica funciona de forma mais eficiente que o mercado. Portanto, podemos argumentar que as estruturas organizacionais emergem como uma consequência de economizar nos custos de organizar e implementar contratos que regem trocas. De acordo com Lipson, essa lógica, empregada pelos teóricos de Relações Internacionais para explicar regimes internacionais e acordos securitários (Hasenclever, Meyer e Rittberger 1997; Hart 1995), pode também ser usada para entender a coordenação em manutenção da paz. Nas suas palavras:

Isso sugeriria a hipótese de que a estrutura de mecanismos de coordenação deve refletir a relativa eficiência do custo de transação de meios alternativos de coordenar relações interorganizacionais na manutenção da paz. *Ceteris paribus*, onde custos de transação de coordenação são altos, nós devemos esperar mecanismos de coordenação mais hierárquicos, como SRSG's com mandatos fortes e autoridade explícita. (Lipson 2007, 15)

Da mesma forma, David Lake (1999) examina as relações entre economias de produção conjunta, custos de governança e custos de oportunidade; enquanto que Katja Weber (2000) observa que custos de transação integram com níveis de ameaça para determinar quanta hierarquia existirá em um acordo securitário. Tais suposições adequam o caso de cooperação entre Estados entendidos como atores racionais unitários. Entretanto, elas não são amplas o suficiente para capturar a diferente variedade de atores (cuja maioria

não pode ser incluída na estreita categoria de atores racionais, como ONGs e atores locais) incluídos em manutenção da paz complexa. Essas missões são melhores entendidas como sistemas abertos; portanto, devido à quantidade e à complexidade de atores interdependentes envolvidos para o sucesso da missão, a importância do intercâmbio de informação e coordenação entre eles mesmos e com o ambiente é fundamental. Isso sugere que abordagens dos custos de transação, ainda que úteis para observar que o grau de hierarquia é, em parte, uma função dos custos de transação, devem ser utilizadas com prudência.

Teoria de Rede Social

Mais proveitosa para nossa discussão sobre a coordenação interorganizacional na MINUSTAH é a coordenação informal através de redes de atores participantes da missão. Redes são mais flexíveis do que hierarquias. A premissa básica das redes é que as partes na relação são mutuamente dependentes dos recursos controlados por cada uma, assim, compartilhar recursos pode levar a ganhos mútuos (Naim 2003). Nesse sentido, a efetividade da coordenação através de redes tornou-se saliente com as mudanças econômicas, sociais e tecnológicas induzidas por inovação, maiores níveis de educação e a cultura de cooperação e confiança no setor industrial (Alter e Hage 1993). De acordo com Alter e Hage (1993), esse novo mecanismo de governança cada vez mais substitui mercados e hierarquias. Porque redes são muito mais flexíveis do que hierarquias, funcionam melhor em situações que envolvem crescente quantidade de informação, necessidade de respostas rápidas, confiança na verdade, reciprocidade e entendimentos compartilhados, aumentando, assim, a cooperação.

Segundo Lipson, em manutenção da paz complexa, muito da interdependência e da coordenação ocorre bilateralmente (quando um par de nós de uma rede são fortemente ligados entre si) do que multilateralmente (quando nós organizacionais são rigidamente ligados e multiplamente conectados). Isto é, a maior parte da coordenação ocorre em situações em que uma ONG precisa de escolta militar ou quando uma unidade de assuntos civis precisa de suprimento de fontes locais (Weiss 1998). Nesses casos, estruturas informais são mais adequadas (como CIMIC/CMOCs), enquanto arranjos mais hierárquicos e formais podem ser perigosos, ou ao menos disfuncionais, especialmente em cenários onde princípios de consentimento, imparcialidade e não-uso da força são instáveis ou inoperantes, e os locais percebem um ou mais atores envolvidos na missão como parte do problema.

Isso não é para argumentar que estruturas formais não são importantes para a coordenação interorganizacional em missões de manutenção da paz, mas que em casos onde os atores estão envolvidos em atividades complementares em andamento e em circunstâncias que requerem integração operacional, ou sob condições de incerteza sobre como obter resultados desejados, redes informais são mais prováveis de se desenvolver. Essas redes informais normalmente navegam em torno de estruturas formais que são ineficientes. Elas podem se desenvolver quando as estruturas formais apresentam um obstáculo, ou mesmo impedem a tarefa de ser cumprida para o sucesso da missão. Nesses casos, redes informais complementam arranjos formais compensando suas fraquezas. Em casos extremos, toda a coordenação interorganizacional pode se dar exclusivamente através de arranjos informais, deixando estruturas formais como meramente cerimoniais (Alexander 1995). Esse tipo de dissociação entre coordenação interorganizacional e estruturas formais é útil se fizer as organizações coordenarem melhor suas atividades através de arranjos informais, enquanto mantém as estruturas hierárquicas (formais) intactas a fim de satisfazer pressões políticas (Brunsson 1989).

Coordenação Interorganizacional na MINUSTAH

Em fevereiro de 2004, o presidente haitiano Jean Bertrand Aristide deixou o país após uma série de conflitos armados que começou na cidade de Gonaives e ameaçou se espalhar em direção à capital. Em abril de 2004, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a resolução 1542, que estabeleceu a quinta missão da ONU no Haiti, a MINUSTAH, para assumir o controle sobre a Força Interina Multinacional (MIF, em inglês). A Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti é a última de uma série de missões da ONU no Haiti, desde 1993. A complexidade daquelas intervenções aumentou de manutenção da paz para incluir a construção do Estado e da nação (Aguillar 2002). De acordo com seu mandato, a MINUSTAH é responsável pelo estabelecimento de um ambiente seguro e estável; assistir e dar suporte ao processo político; e monitorar e informar sobre a situação dos direitos humanos (UN 2004). Nesse sentido, a MINUSTAH pode ser incluída na definição de manutenção da paz complexa apresentada acima, devido às suas tarefas, que vão desde reestruturar a Polícia Nacional do Haiti (HNP, em inglês), fazer um processo DDR (junto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD), promover o diálogo político entre atores políticos e auxiliar o governo a organizar eleições, monitorar e reportar violações de direitos humanos, trabalhando em estreita cooperação com o escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, e fornecer

necessidades básicas humanitárias para a população local. Assim, o alcance dos atores e as tarefas envolvidas nessa missão requerem o bom funcionamento da cooperação interorganizacional. Essa missão de manutenção da paz complexa se estabelece em um ambiente muito específico onde elites locais são usadas para intervenções estrangeiras e se beneficiam disso.

O quadro de organização da ONU no Haiti assemelha-se muito a um quadro comum de manutenção da paz: com o Representante Especial do Secretário Geral (SRSG, em inglês) como chefe da missão, o Deputado Principal, a seção de eleições, a seção de administração, o Deputado Especial de Representação do Secretário Geral e Coordenador Humanitário, o Coordenador Residente e Representante Residente do PNUD; o comandante militar e o comissário de polícia (Marcondes 2008). Enquanto o quadro é muito claro, a situação do território determina o ritmo e como a coordenação entre todas as agências, atores locais e outras partes interessadas realmente se desenvolve. A abordagem de que um tamanho se adequa a todos não funciona na prática e a operação de manutenção da paz tende a interpretar o mandato criativamente, de acordo com as especificidades locais, encontrando o melhor caminho para produzir ações burocráticas de resolução de problemas e resultados concretos para o sucesso da missão (Rocha 2009).

Como esforço para entender as especificidades das elites locais haitianas, Antônio Jorge Ramalho da Rocha identifica que existem três princípios fundamentais que organizam a sociedade haitiana: *visão de curto prazo*, *resistência* e *autoritarismo*. Esses três princípios combinados influenciam processos econômicos, políticos e sociais no Haiti. O primeiro refere-se à necessidade de que os resultados de políticas públicas devem ser vistos imediatamente, porque a vida é curta (a expectativa de vida é de 52 anos) e o futuro é incerto. O segundo princípio refere-se à grande informalidade e ambiguidade nas interações sociais; também refere-se ao fato de que haitianos não confiam uns nos outros e raramente firmam compromissos fora de seu círculo familiar. O terceiro princípio refere-se ao fato de que René Préval foi o primeiro e até agora o único presidente eleito na História do Haiti a transferir o poder pacificamente a outro presidente eleito, Jean Bertrand Aristide, em 2001; também refere-se ao fato de que o jogo político no Haiti não possui regras claras e partidos políticos são criados e dissolvidos de acordo com os interesses de curto prazo dos líderes e circunstâncias políticas. Isso retoma a ideia de *republicanismo predatório* promovida por Robert Fatton (2002), para explicar que os haitianos veem o acesso às instituições do Estado, através de privilégios regulatórios que favorecem famílias e grupos econômicos, como o meio primordial ou único de adquirir riqueza e poder.

Nesse ambiente de visão de curto prazo, onde tudo é percebido como

precário e transitório, os atores lutam pela sobrevivência gerando um ciclo de medo entre grupos políticos. Esses grupos usam quadrilhas a fim de tentar preservar suas influências políticas. A espiral de violência evita qualquer tipo de acordo entre grupos políticos e, devido ao seu registro passado, intervenção internacional é vista apenas como uma solução transitória e superficial. Em sociedades como o Haiti, onde a violência é vista como legítima para resolver conflitos e resolver disputas, essa dinâmica é perpetuada, alternando entre períodos de tirania e de domínio da máfia. Atores locais têm experiência em lidar com intervenções estrangeiras, e as veem como uma possibilidade de tirar vantagem pessoal. Isso também segue uma lógica circular: crises políticas são criadas e resolvidas para manter ingressos financeiros a fim de beneficiar alguns atores, enquanto os problemas são mantidos sem solução. Segundo Antônio Jorge Ramalho da Rocha: “Como a elite local entende o tempo das missões e as pessoas encarregadas das operações, bem como seus interesses de carreira profissional, eles manipulam o tempo, fazem acordos, nutrem inquietações sociais, dependendo das questões da agenda” (2009, 17). Missões de manutenção da paz são também métodos de escape para elites locais que justificam a ineficiência do governo e ganham suporte entre a população, normalmente dizendo para o povo que o país permanece sob ocupação estrangeira. O grau de legitimidade associado ao governo local também reflete a tolerância com a operação de manutenção da paz. Na falta de autoridades legítimas, “desmancha-prazeres” alimentam a espiral de violência e evitam qualquer possível acordo.

A MINUSTAH opera nesse ambiente complexo, que inclui também a participação de ONGs, companhias que providenciam diferentes tipos de serviços, incluindo segurança, fluxo de bens, pessoas e informações, e sob forte vigilância da mídia. Elites locais acusam doadores e a operação de manutenção da paz como responsáveis por endereçar não só estabilidade securitária mas também, se não todas, a maioria das necessidades sociais. A operação de manutenção da paz é acusada e pressionada pela elite local para construir infraestrutura básica, desenvolver políticas públicas econômicas e criar empregos, tudo projetado para favorecer setores particulares da economia ou grupos específicos. A elite haitiana é experiente e hábil em afirmar, ao mesmo tempo, a soberania do Estado e sua fragilidade, dependendo do interesse no momento. Nesse sentido, eles são capazes de explorar as falhas interorganizacionais nas agências da ONU para ajeitar as coisas a seu favor, de acordo com o caso, criando mudanças para justificar os investimentos, mas controlando o destino final do dinheiro a seu próprio favor. Na rádio, em créole (a língua local), congressistas e membros do Gabinete culpam a comunidade internacional pela situação atual, tentando ganhar influência entre a população e mantendo

um jogo ambíguo e arriscado. Essa imagem da MINUSTAH ganha força entre a população, enquanto é solicitada para reprimir manifestações e controlar a ordem social. Após mais de dez anos de MINUSTAH, os doadores e organizações internacionais continuam vendo a situação como volátil, enquanto novas urgências que emergem ao redor do globo demandam recursos e energia. A população local vê a presença de tropas militares estrangeiras como muito longa (Rocha 2009).

Por essa razão, levar em conta práticas políticas tradicionais e entender como a sociedade local funciona são fatores fundamentais para reforçar a legitimidade e aumentar as chances de sucesso da missão. A recente experiência de cooperação entre diferentes atores na MINUSTAH mostra que relações informais são o caminho mais efetivo para entregar a propriedade local em um ambiente povoado por uma elite habilidosa, já acostumada a tirar vantagens de intervenções internacionais, e pela necessidade social de ver resultados concretos da missão no curto prazo. Propriedade local envolve mais do que apenas organizar eleições locais, representa que a chave para o sucesso de manutenção da paz complexa permanece com atores domésticos. Entretanto, no caso haitiano, propriedade local além de eleições expõe tensões entre normas internacionais e realidades domésticas. A necessidade dos haitianos de verem os resultados concretos da missão de manutenção da paz em sua vida cotidiana representa um grande desafio para sua legitimidade. Contudo, os tradicionais proprietários locais – a elite política local – são os mais problemáticos. Nesse sentido, uma possibilidade para contornar o problema de elites locais corruptas é fortalecer organizações da sociedade civil. A sociedade civil doméstica pode ser vista como um conjunto alternativo de agentes capaz de executar projetos de propriedade local, enquanto fortalece a confiança pública na missão de manutenção da paz (Donais 2008). De acordo com Beatrice Pouligny (2005): “[a sociedade civil é] frequentemente vista para carregar as melhores esperanças para um genuíno contrapeso democrático aos poderosos, exploradores econômicos e senhores da guerra que tendem a predominar em Estados assolados por conflitos, fracos ou falidos”.

Alguma preocupação é necessária também para não se supervalorizar a importância das ONGs para a construção da paz. Em alguns casos, organizações ativistas e empoderadas da sociedade civil podem ser apenas como as elites políticas engajadas em rivalizar na política (Pendergast e Plumb 2002). Especialmente no caso do Haiti, onde doadores são confrontadas com instituições governamentais fracas, tendem a circundar o governo e priorizar o trabalho com ONGs. Todavia, a construção institucional deve ser o objetivo fundamental (International Crisis Group 2009).

Entretanto, após as crises de legitimidade entre a saída de Aristide

em 2004 e a chegada de Préval em 2006, a MINUSTAH ganhou novamente legitimidade, especialmente devido à eleição de Préval e à entrega bem sucedida de necessidades humanitárias efetivamente coordenadas pela MINUSTAH e por ONGs. Essa coordenação é feita usando principalmente acordos informais, que respondem mais rápida e efetivamente às necessidades dos haitianos, levando em conta as especificidades locais. Enquanto a construção institucional formal de longo prazo é conduzida pelas agências da ONU, a entrega local de necessidades sociais básicas é mais efetiva quando realizada por ONGs locais e internacionais. Nesse sentido, os dois maiores obstáculos para o sucesso no Haiti dependem também da capacidade interorganizacional da MINUSTAH de continuar desenvolvendo a “construção da paz para baixo”⁵, especialmente levada adiante usando coordenação informal entre militares e ONGs; e de continuar a tratar do déficit de capacidade do Estado haitiano através de meios formais das Agências da ONU.

CIMIC e o BRABAT

No que diz respeito à capacidade interorganizacional da MINUSTAH, é fundamental observar a Cooperação Civil-Militar (CIMIC, em inglês), especialmente no Batalhão Brasileiro (BRABAT, em inglês). O Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO, em inglês) define CIMIC como: “(...) uma função militar que contribui para facilitar a comunicação entre os componentes militares e civis de uma missão integrada, bem como com os atores humanitários e de desenvolvimento na área da missão (...)” (DPKO 2010). O Brasil não possui somente o comando militar da missão mas é também o maior contribuidor de tropas com 1.343 homens em solo⁶. As relações entre as ONGs e as tropas brasileiras têm sido descritas como “muito positivas” por algumas ONGs que previamente se declararam céticas em relação à cooperação com militares⁷.

Cada batalhão tem sua própria Seção Assuntos Cívicos (G9) que coordena a CIMIC. A rotação de seis meses do G9 é, na visão a longo prazo, uma falha para a coordenação interorganizacional da missão. Nesse sentido, nós

5 “(...) a construção da paz para baixo visa combinar a ação de baixo para cima de locais, gerada pelas ações no nível nacional, com uma variedade de formas de empoderamento local de baixo para cima, no qual os atores, as comunidades e as organizações em nível local se tornam participantes e agentes ativos do processo de construção da paz, ao invés de serem apenas recebedores passivos de intervenções externas.” (Donais 2008, 16)

6 Números de maio de 2015.

7 Entrevistas com ONGs. Especialmente a Viva Rio declarou abertamente sua positiva cooperação com os militares brasileiros no Haiti.

observamos que cada contingente tem seus próprios objetivos estabelecidos pelo G9 de acordo com as circunstâncias locais. Esses objetivos são em geral restritos ao período rotativo de seis meses. Ademais, a falta de pessoal qualificado trabalhando na CIMIC aponta para uma dificuldade em sua atividade (Cerqueira 2014). Um dos maiores desafios de doutrina do G9 é apresentar as tropas com uma clara diferença entre a CIMIC e as atividades civis-sociais. Atividades civis-sociais são aquelas a curto prazo, atividades temporárias executadas exclusivamente pelos militares com o objetivo de resolver uma necessidade social urgente e conquistar as mentes e os corações da população local⁸. Essa concepção equivocada leva ao erro de os militares ignorarem ou duplicarem os esforços civis. Além do treinamento intensivo na CIMIC anterior às operações⁹, conversas informais entre os componentes militares e civis envolvidos na CIMIC foram fundamentais para entender a diferença entre CIMIC e ações civis-sociais. Também foi identificado que a informação incluída na Área de Responsabilidade (AoR, em inglês) foi exclusivamente delimitada para atividades militares e de inteligência e não incluía a CIMIC. Não havia nenhum documento que incluísse as atividades da CIMIC na AoR em que os militares poderiam basear seus planos. Para resolver esse problema, o Exército Brasileiro começou um novo Estudo Estratégico da Área. Esse documento, visando mapear as necessidades da CIMIC para estimular a coordenação, foi baseado em dois outros documentos: o Manual da OTAN sobre o campo da CIMIC e a Nota de Coordenação Doutrinária do Exército Brasileiro (N. 02/2012). Seis importantes campos de cooperação baseados no Mandato da Missão foram mapeados de acordo com a AoR: político, de segurança, econômico, social, de infraestrutura e de informação. O documento também mapeou as principais ONGs, OIs (e agências) e agências governamentais atuantes na AoR. No documento final também está listada uma análise das partes interessadas; mecanismos, melhores práticas e plataformas para coordenação civil-militar na MINUSTAH; e possibilidades de financiamento da CIMIC.

Com a chegada do fim do mandato (e a completa retirada planejada para dezembro de 2016), a chamada fase de transição/entrega se apressa com a execução de projetos e entrega das propriedades locais à população haitiana.

8 “Conjunto de atividades de caráter temporário, episódico ou programado de assistência e auxílio às comunidades promovendo o espírito cívico e comunitário dos cidadãos, no país ou no exterior, desenvolvidas pelas organizações militares das forças armadas, nos diversos níveis de comando, com o aproveitamento dos recursos em pessoal, material e técnicas disponíveis, para resolver problemas imediatos e prementes. Além da natureza assistencial, também se insere como assunto civil e colabora nas operações psicológicas.” (Manual de Campanha EB20-MC-10.201, Brazilian Army)

9 O treinamento pré-operações ocorre no Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB).

Dois desses projetos chamaram nossa atenção porque eles expressam como os canais informais de cooperação aliviam problemas de coordenação interorganizacional no Haiti. O Projeto “Honra e Respeito em Bel Air” é gerenciado pela ONG brasileira Viva Rio. Esse projeto é bancado pelos governos da Noruega e do Canadá e planeja levar água potável e coleta de lixo para as partes mais pobres do Haiti. A ONG costumava requisitar um comboio ou apoio militar para levar suas atividades. Segundo os coordenadores da Viva Rio, o apoio militar foi decisivo para o sucesso do projeto, especialmente no começo. Eduarda Hamann, ex-coordenadora da Viva Rio, defende que “(...) há uma forte e permanente interação com o batalhão brasileiro”. O fundador da Viva Rio, Rubem César Fernandes, concorda com Eduarda Hamann e acrescenta que a cooperação através de canais informais e contatos pessoais com o componente militar foi fundamental para o sucesso do projeto. Outro projeto que chamou nossa atenção foi a parceria entre o BRABAT e a Pastoral da Criança¹⁰; o projeto, bancado principalmente pelo governo brasileiro, consiste em levar assistência médica básica para a população haitiana e promover um debate dentro do governo haitiano sobre como melhorar o sistema de saúde do país. Nesse projeto, o BRABAT ajudou com a realocação de um campo IDP (Pessoas Deslocadas Internamente), oferecendo cursos técnicos, palestras educacionais e habitação.

A prática de redes informais parece promover confiança mútua, aumentar a coordenação interorganizacional e apressar a entrega da propriedade local à população haitiana. O G9, percebendo que esses canais informais eram úteis, redirecionou as demandas da comunidade para subunidades de responsabilidade local, criando, assim, um canal direto entre a população local/ONGs e o comandante das subunidades, aumentando a confiança. A ordem de prioridade foi delegada à subunidade e o G9 se tornou um facilitador, coordenador e assessor dessas subunidades, criando um fluxo melhor de informação e gerenciamento de comando e controle. Os cursos técnicos também se tornaram bastante descentralizados, com as subunidades locais organizando em conjunto com a comunidade local. As consequências da descentralização foram a crescente quantidade de interações e canais informais de comunicação entre as subunidades e a população local/ONGs com o subsequente incremento de confiança desses atores no comandante da subunidade; a simplificação da coordenação e a priorização de atividades; e o empoderamento da comunidade local e da subunidade, acelerando o ritmo de como as demandas da população local são endereçadas.

¹⁰ A fundadora da Pastoral da Criança, Dra. Zilda Arns Neumann, morreu no Haiti durante o terremoto de 2010.

Considerações Finais

Uma grande variedade de organizações participa de missões de manutenção e construção da paz, incluindo Agências da ONU, ONGs, militares, atores locais da sociedade civil, atores estatais, etc. Podemos reconhecer que essas organizações possuem diferentes e às vezes conflitantes visões, culturas organizacionais, missões, etc. Apesar disso, elas são dependentes, em alguma medida, de cada uma para cumprir suas missões individuais. Portanto, coordenação interorganizacional é um elemento chave para o sucesso de operações de paz.

As organizações envolvidas em missões de manutenção e construção da paz têm, às vezes, um entendimento distinto de conceitos e normas. Esses padrões conflitantes incluem normas básicas de soberania, democracia, direitos humanos, propriedade local, etc. Missões de Paz são fortes dependentes de conformidade do entendimento dessas normas para sua legitimidade. Portanto, se as organizações envolvidas na missão carecem de entendimento comum ou discordam fortemente sobre esses padrões normativos, elas irão falhar na garantia de apoio (legitimidade) e recursos necessários para alcançar o sucesso da Missão. Nesse ambiente institucional, essas organizações são avaliadas em relação à sua adesão a padrões e normas coletivos, habilidade e eficiência no desempenho de tarefas, providência de bens e, principalmente, entrega da propriedade local.

Baseados em entrevistas, literaturas primárias e secundárias, nós discutimos neste artigo que a cooperação na MINUSTAH ocorre com sucesso usando canais informais entre militares e ONGs. As ONGs possuem uma abordagem flexível e informal e são focadas em projetos a curto prazo destinados a fortalecer as propriedades locais. Por outro lado, a falta de coordenação das Agências da ONU e os poucos projetos direcionados a criar propriedade local a partir de baixo são causados pela inerente complexidade interorganizacional da ONU e um compreensível foco em desenvolver as instituições nacionais haitianas.

Finalmente, é argumentado que a Teoria das Organizações oferece abordagens consistentes para entender a complexidade da cooperação interorganizacional em operações da manutenção da paz. A MINUSTAH apresenta um caso interessante para a cooperação informal como meio para entregar resultados a curto prazo e aumentar a propriedade local. Isso não significa que toda missão de construção da paz será igual. Entretanto, aplicar a Teoria Organizacional ajuda a esclarecer fatores que podem permitir ou inibir coordenação interorganizacional favorável entre as Agências da ONU, os militares e ONGs, considerando as especificidades locais.

REFERÊNCIAS

- Aguillar, Sérgio. 2002. “As forças de paz do Brasil: um balanço.” In *Brasil e o mundo: novas visões*, editado por Clóvis Brigagao e Domício Proenca Jr. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- Alexander, E. R. 1995. *How organizations act together: interorganizational coordination in theory and in practice*. Luxembourg: Gordon and Breach Publishers.
- Alter, Caroline, e Jerald Hage. 1993. *Organizations Working Together*. Newbury Park: Sage.
- Arquilla, J., e David Rosenfeldt. 2001. “The Advent of Netwar.” In *Networks and netwars: the future of terror, crime and militancy*, editado por John Arquilla e David Rosenfeldt. Santa Monica: RAND.
- Bellamy, A., Paul Williams, e Stuart Griffin. 2004. *Understanding peacekeeping*. Cambridge: Polity Press.
- Brahimi, L. 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. New York: General Assembly and Security Council.
- Brunsson, Nils. 1989. *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions, and Action in Organization*. New York: John Wiley and Sons.
- Castells, M. 1996. *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Cerqueira, Bruno. 2014. “Coordenação Civil-Militar em Operações de Paz Multidimensionais.” *Military Review*.
- Cooley, A., e James Ron. 2002. “The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action.” *International Security* 27 (1): 5-39.
- DiMaggio, P., e W. Powell. 1991. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Donais, Timothy. 2008. “Peacebuilding and the Dilemmas of Local Ownership: the Case of Haiti.” Artigo apresentado na Associação de Estudos Internacionais, San Francisco.
- DPKO. 2010. *Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CMIC)*.
- Duggan, C. 2004. “UN Strategic and operational coordination: mechanisms for preventing and managing violent conflict.” In *From Rethoric to Reality in Conflict Prevention*, editado por Albrecht Schnabel e David Carment. Lanham: Lexington Books.
- Eidel, Espen Barth, Anja T. Kaspersen, Randolph Kent, e Karin von Hippel.

2005. *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. New York: UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.
- Fatton, R. 2002. *Haiti's Predatory Republic: The Unending Transition to Democracy*. Boulder: Lynne Rienner.
- Fosdick, Anna. 1999. "Using Organization Theory to Understand International Organizations: four models of multilateral decision-making." *International Public Management Journal* 2 (2A).
- Ghali, Boutro-Boutros. 1992. *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peace-making and peacekeeping*. New York: General Assembly and Security Council.
- Hasenclever, Andreas, Peter Meyer, e Volker Rittberger, eds. 1997. *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hauge, Wenche, Rachele Doucet, e Alain Gilles. 2008. *Conflict Prevention in a DDR Context in Haiti*. Oslo: PRIO.
- Hart, O. 1995. "An Economist's Perspective on the Theory of the Firm." In *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, editado por Oliver Williamson. New York: Oxford University Press.
- Hawkins, D., David Lake, Daniel Nielson, e Michael Tierney. 2006. "Delegation Under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-Agent Theory." In *Delegation and Agency in International Organizations*, editado por Darren Hawkins, David Lake, Daniel Nielson e Michael Tierney. New York: Cambridge University Press.
- Herrhausen, Anna. 2007. "Coordination in United Nations Peacebuilding: A Theory-Guided Approach." *Discussion Paper No. SP IV 2007-301*. Berlin: Social Science Research Center.
- International Crisis Group (ICG). 2008. "Reforming Haiti's Security Sector." *Latin America and Caribbean Report* no. 28.
- _____. 2009. "Haiti 2009: stability at risk." *Latin America and Caribbean Briefing* no. 19.
- Jones, Bruce D. 2002. "The challenges of strategic coordination." In *Ending Civil Wars*, editado por Stephan Stedman, Donald Rothchild, e Elizabeth Cousens. Boulder: Lynne Rienner.
- Kadushin, C. 2012. *Understanding Social Networks: Theories, concepts and findings*. Oxford: Oxford University Press.
- Lake, David. 1999. *Entangling Relations: American Foreign Policy in Its Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Lipson, Michael. 2003. "Interorganizational Networks in Peacekeeping and

- Humanitarian Relief: An Institutional Theory Perspective.” Artigo apresentado na Associação Americana de Ciência Política, Philadelphia.
- . 2005. “Interorganizational Coordination in Complex Peacekeeping.” Artigo apresentado na Associação de Estudos Internacionais, Honolulu.
- . 2007. “Interorganizational Coordination in Peacebuilding: Perspectives from Organizational Theory.” Artigo apresentado na Associação Americana de Ciência Política, Chicago.
- Marcondes, Danilo. 2008. “A participação e a cooperação entre os países do Cone Sul em operações de paz: o caso da MINUSTAH.” Artigo apresentado no II Encontro Nacional da Associação Brasileira de Defesa (ABED), Rio de Janeiro.
- Morneau, J. 2006. “Reflections on the situation in Haiti and the Ongoing UN Mission.” In *Haiti: hope for a fragile State*, editado por Yasmine Sham-sie e Andrew Thompson. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press.
- Naim, Moisés. 2003. “The five wars of globalization.” *Foreign Policy* (Jan-Feb)
- Paris, Roland. 1997. “Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism.” *International Security* 22 (2): 54-89.
- . 2004. *At war's end: Building Peace After Civil Conflict*. New York: Cambridge University Press.
- Pendergast, J., e Emily Plumb. 2002. “Building Local Capacity: From Implementation to Peacebuilding.” in *Ending Civil Wars*, editado por Stephan Stedman, Donald Rothchild, e Elizabeth Cousens. Boulder: Lynne Rienner.
- Pouligny, Beatrice. 2005. “Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building ‘New Societies’.” *Security Dialogue* 36 (4).
- Powell, W. 1990. “Neither Market nor Hierarchy: Networks Forms of Organization.” In *Research in Organizational Behaviour* 12, editado por Barry Staw e Larry Cummings. Greenwich: JAI Press.
- Rocha, Antônio Jorge. 2009. “Do Peacekeeping Missions Reinforce State Failure? The Case of Haiti.” Artigo apresentado na Conferência da Associação de Estudos Internacionais, New York.
- Tschirgi, N. 2004. “Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges.” Artigo apresentado em WSP International / IPA Peacebuilding Forum Conference, New York.
- UN. 2004. *Resolution 1542*. New York: United Nations Security Council.

Weber, K. 2000. *Hierarchy Amidst Anarchy: Transaction Costs and Institutional Choice*. New York: Albany Press.

Weiss, T. 1998. "Humanitarian Shell Games: Whither UN Reform?." *Security Dialogue* 29 (1).

———. 1999. *Military-Civilian Interactions: Intervening in Humanitarian Crises*. Lanham: Rowman and Littlefield.

RESUMO

Como a Teoria das Organizações pode esclarecer operações de manutenção da paz complexas, observando o poder de explicação e as diferenças entre as abordagens mais baseadas em hierarquia e a teoria de redes? Isso também propicia uma pesquisa mais a fundo em por que e como as elites locais, experientes com a intervenção estrangeira, "sequestram" as organizações internacionais para promover seus próprios interesses.

PALAVRAS-CHAVE

Teoria das Organizações; MINUSTAH; Elites.

*Recebido em 22 de julho de 2015.
Aprovado em 03 fevereiro de 2016.*

Traduzido por Amabilly Bonacina e Vitória Gonzalez Rodriguez

EL LUGAR DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN LA AGENDA DEL MERCOSUR (2003-2015)

Rogério Gesta Leal¹, Leonardo Granato²

1 Introducción

Entre las diversas problemáticas que enfrentan las sociedades modernas se encuentra la corrupción, afectando a todos los países, sin distinguir por región geográfica, nivel de desarrollo o riqueza, sistema político, o por cualquier otro criterio posible. Tal como ha sido concebida por Leal (2013, 2015) y Leal & Silva (2014), la corrupción es un fenómeno de naturaleza compleja y de carácter multidimensional que genera serias consecuencias para los países y sus ciudadanos³, afectando la gobernabilidad, debilitando el Estado

1 Profesor del Programa de Pós-Graduação em Direito de la Universidade de Santa Cruz do Sul y coordinador del Centro Integrado de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de la misma institución. Doctor en Derecho por la Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: gestaleal@gmail.com

2 Profesor del Departamento de Ciências Administrativas de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul. El presente artículo se enmarca en la estancia postdoctoral realizada por el autor en el Programa de Pós-Graduação em Direito de la Universidade de Santa Cruz do Sul, con beca PNPd/CAPES. Doctor en Economía Política Internacional por la Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: leonardo.granato@ufrgs.br

3 En términos conceptuales, es importante mencionar que la literatura especializada sobre el tema de corrupción puede ser considerada, en el ámbito de las ciencias sociales, relativamente reciente. Según Avritzer & Filgueiras (2011), un primer abordaje de este problema remite a los años 1950, en los cuales se tornó hegemónico un análisis funcionalista basado en la premisa de que la poca institucionalización política promovería la corrupción, y privilegiándose, de esa manera, soluciones modernizadoras. Ya a partir de 1980, en el contexto de las políticas de liberalización del mercado y reformas liberales del Estado, se impuso un abordaje económico de este fenómeno, cuyo postulado es que el análisis político de la corrupción debe adoptar las premisas del método económico, centrándose la mirada en aquellos actores políticos que buscan maximizar sus ingresos en detrimento de los recursos públicos. Ya en tiempos actuales, emergió el abordaje político de la corrupción que promueve una comprensión de este problema desde el punto de vista de los valores societarios, del interés público, y de los efectos que la

Democrático de Derecho y la legitimidad de las instituciones, y quebrantando valores esenciales como la integridad y la ética y la confianza en los poderes públicos⁴.

En este contexto, resulta fundamental enfatizar el hecho de que la corrupción, en su faceta pública estatal, emerge y se fortalece en detrimento del patrimonio del Estado, y con ello, de los recursos destinados a la formulación e implementación de políticas públicas en general, y en particular, de las que están dirigidas a satisfacer las necesidades básicas de los sectores más vulnerables de la sociedad. De lo anterior deriva la necesidad de rescatar las implicancias de la corrupción no sólo para la economía política de los países en desarrollo, sino también para la política social, y de forma transversal, para el mundo de la filosofía política, de los valores humanos. En este orden de ideas, considerando que gran parte de los estudios sobre corrupción han venido siendo desarrollados a partir de la realidad del mundo desarrollado, y del paradigma del mercado, es importante argumentar acerca de la necesidad de elaborar estudios que adopten un enfoque o abordaje “propio, periférico y latinoamericano” del tema, así como de estudios de casos que permitan reflexionar críticamente sobre el grado de compromiso de los gobiernos del continente en paliar una problemática que debilita la acción pública del Estado destinada a realizar la justicia social.

El adoptar un enfoque plural y multidisciplinar de la corrupción permite pensarla y estudiarla a través de sus diferentes aristas, matices y expresiones. En este trabajo, en primer lugar, la corrupción es pensada como un problema político, público y global, de lo cual deviene necesariamente su carácter de asunto “interméstico” (Putnam 1996) o de “preocupación internacional” (Ferreira & Morosini 2013), en el que se justifica la participación del Estado, las políticas y recursos públicos, por entenderse que, a diferencia del resto de los problemas, no existen remedios o soluciones privadas, y menos aún, estrictamente nacionales. De esta forma, este encuadre permite comprender por qué ante este fenómeno transnacional, que desconoce fronteras⁵ y que erosiona los más básicos elementos constitutivos de las relaciones entre el Estado y la sociedad, hace poco más de quince años los esfuerzos

malversación de recursos públicos genera en las políticas sociales y de desarrollo en sociedades democráticas.

4 Para profundizar estas cuestiones, véase Leal (2006); Berthin Seles (2008); Granato & Oddone (2010); Wielandt & Artigas (2007).

5 Este término no es utilizado en el sentido de “desconocer” en sí mismo, sino de “utilizar” o de “valerse” de las fronteras nacionales, símbolo de la soberanía y de la acción estatal, como “medio” para “escapar” o huir de la persecución del Estado en la represión de los crímenes transnacionales en general.

internacionales, de cooperación intergubernamental, vienen orientándose a la construcción y definición de parámetros comunes de lucha a partir de la armonización de las legislaciones nacionales.

En segundo lugar, el estudio de tales esfuerzos de cooperación contra la corrupción busca ser geográficamente situado en la realidad latinoamericana, debido a la necesidad de ampliar el conocimiento acerca de experiencias regionales en el tratamiento de este flagelo. Así como para otros países y continentes, para América Latina en particular, conjuntamente con la transición de regímenes autoritarios para sistemas más democráticos, la cooperación intergubernamental se ha revelado como uno de los procesos inductores de nuevas medidas para el combate contra la corrupción y para el perfeccionamiento de las existentes, garantizándose la multilateralización, *aún en construcción*, de un *mínimum estándar normativo* en el continente.

Si bien los resultados de este proceso que se inició con las discusiones sobre el soborno en el ámbito de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a fines de la década de los años '80, y que continuaron, a nivel hemisférico, en la Organización de Estados Americanos (OEA), y a nivel global, en la propia Organización de Naciones Unidas (ONU), solo podrán ser evaluados con el pasar tiempo; conforme señala Berthin, estos esfuerzos "ya forman parte de una plataforma básica desde donde se pueden lanzar y proyectar otras iniciativas de mediano y largo aliento, quizá más estratégicas y dentro del marco del ciclo de las políticas públicas en pro de la transparencia y en contra de la corrupción" (Berthin Siles 2008, 148).

En este contexto cooperativo anticorrupción, cuyas más importantes expresiones son la Convención Interamericana y la Convención de Naciones Unidas en la materia, el objetivo de este trabajo es analizar el lugar ocupado por este tema en la agenda del Mercosur⁶. También objetiva analizar sus manifestaciones institucionales, en el período de 2003 a 2015, entendiendo que el combate a la corrupción debe dejar de ser pensado como un *fin en sí mismo*, para pasar a ser componente estratégico de gobernabilidad. En ese sentido, eso es debido a que los esfuerzos para llevar adelante esta lucha promueven el perfeccionamiento de los controles del sector público de los Estados integrantes del proceso de integración regional, orientados a fortalecer las capacidades institucionales de estos últimos.

Este objetivo, que busca ser cumplido a partir de un relevamiento, observación y análisis documentales, se justifica, en primer lugar, porque

6 Acrónimo de "Mercado Común del Sur", proceso intergubernamental de integración regional, integrado actualmente por Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela como miembros plenos, por Bolivia (en proceso de adhesión) y por Chile, Colombia, Perú, Ecuador, Guyana y Surinam, como miembros asociados.

todos los países miembros (plenos y asociados) también son partes signatarias de los tratados internacionales antes mencionados; en segundo lugar, con relación al período a estudiar, porque podría esperarse que a partir de los años 2002/2003 los países miembros del Mercosur comenzasen a dar cuenta de los esfuerzos anticorrupción emprendidos nacionalmente en el marco del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) y en función de la propia Convención de la ONU; y en tercer lugar, porque solamente a partir de la “reformulación” operada en el bloque mercosureño a partir de 2003, se hizo presente la adopción de nuevos temas desafiantes del esquema mercantilista adoptado durante la etapa neoliberal, en los que podría enmarcarse la lucha contra la corrupción. Por último, es importante destacar, también, la ausencia de investigaciones académicas que efectúen una interface entre corrupción y Mercosur desde una perspectiva institucional de la integración.

Con relación a la descripción del trabajo, el mismo está conformado por cuatro apartados, que incluyen esta introducción y las conclusiones. En la segunda sección será abordado, desde una perspectiva histórica, la evolución del proceso de construcción de espacios comunes de combate a la corrupción, materializados en las Convenciones de la OEA, de 1996 y de la ONU, de 2003. La tercera sección está destinada a analizar el lugar ocupado por el tópico anticorrupción en la agenda regional del Mercosur, así como sus manifestaciones en el ámbito de la estructura institucional del bloque. Finalmente, serán efectuados los comentarios finales a partir de una reflexión sobre los desafíos en la materia a ser enfrentados por los países del Mercosur.

2 El Combate Contra la Corrupción en las Agendas Hemisférica e Internacional

Hasta inicios de la década de 1990, momento en el cual se afirmó la búsqueda de un estándar internacional contra el soborno y la corrupción, la lucha contra el flagelo de la corrupción no integró la agenda internacional. Eso ocurrió debido al entendimiento por parte de muchos países de que ese asunto debía ser tratado dentro del contexto de cada realidad nacional.

Tal como se desprende de la lectura de Kochi (2002), la génesis de tal afirmación de búsqueda puede ser encontrada en los Estados Unidos, particularmente en la *Foreign Corrupt Practices Acts of 1977* (FCPA), que penalizaba el pago de sobornos de firmas estadounidenses a funcionarios públicos extranjeros. Según el autor, la FCPA nació como medida para restaurar la confianza de las empresas y el gobierno de los Estados Unidos, tras una serie

de investigaciones que tuvieron lugar en la década de setenta y que revelaron que más de 400 compañías estadounidenses habían efectuado pagos ilegales a funcionarios públicos, políticos y partidos políticos extranjeros por un monto superior a los 300 millones de dólares (Kochi 2002).

Como en la gran mayoría de los países el soborno constituía un delito solo cuando era practicado con funcionarios nacionales, y no cuando involucraba a funcionarios extranjeros (pudiendo deducir de la declaración de impuestos el monto del soborno entregado fuera de las fronteras nacionales), desde la entrada en vigor de la FCPA, muchas empresas estadounidenses alegaron la existencia de una desventaja competitiva con relación a sus rivales de Europa y Japón, principalmente. Por esta razón, a petición del sector privado, el gobierno de los Estados Unidos comenzaría, según Vargas (2004), a presionar para incluir el tema del soborno internacional en la agenda de los principales foros multilaterales de la época, entre ellos, en la OCDE y en la ONU. De cualquier forma, como para varios países llegar a un acuerdo sobre este particular constituía un intento más de extender la política unilateral estadounidense fuera de su territorio, la falta de consenso al interior de ambas organizaciones hizo con que los borradores de un eventual acuerdo en la materia fueran dejados sin efecto, y consecuentemente, con que el tema quedara sepultado durante casi dos décadas.

A fines de la década de 1980 el contexto internacional parecía dar señales de cambio con relación a tratar temas como el soborno y la corrupción. Glynn, Kobrin & Naím (1997) mencionan como ejemplos de ese cambio, la aprobación de la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, y el inicio de las discusiones y negociaciones en el ámbito de la OCDE de un acuerdo que prohibiese y sancionase el soborno efectuado por empresas nacionales a los funcionarios públicos extranjeros.

Ya a partir de la asunción del presidente William Clinton en 1993, la lucha contra el soborno y la corrupción, entendida esta como la internacionalización de las reglas de la FCPA, se convirtió en una de las áreas prioritarias de la acción internacional de los Estados Unidos. Según autores como Elliot (1997) y Kochi (2002), la principal preocupación del gobierno, en un contexto de desregulación y liberalización del comercio y las inversiones, era la de propiciar un marco más “justo” donde las empresas estadounidenses pudieran competir, suprimiendo cualquier “desventaja competitiva” que la FCPA pudiera ocasionar a las empresas del país del Norte frente a sus rivales del extranjero.

De esta forma, hacia 1994, producto de múltiples debates y negociaciones, fue aprobada, en el ámbito de la OCDE, la Recomendación para que

todos los Estados miembros tomaran las medidas necesarias a los fines de detectar, prevenir y combatir el soborno de funcionarios públicos extranjeros que estuvieran ligados con las transacciones comerciales internacionales. El paso a seguir fue, en diciembre de 1997, la aprobación de la Convención para la Represión del Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales⁷ que penaliza ofrecer, prometer o dar sobornos a los funcionarios públicos extranjeros con el fin de obtener o retener transacciones comerciales internacionales.

Paralelamente al proceso de negociación de las directrices anticorrupción de la OCDE, en el ámbito hemisférico, la OEA también dará inicio a un camino semejante. En 1992, la Asamblea General de la OEA encomendó al Consejo Interamericano Económico y Social que incorporase el tema de las prácticas corruptas en el comercio internacional en la agenda sobre los desafíos económicos y sociales para la década de los años '90 y que elaborase un estudio sobre los efectos nocivos de las prácticas corruptas⁸. Hacia 1994, una serie de discusiones al interior del organismo fueron preparando las condiciones necesarias para que la Asamblea General instruyera al Consejo Permanente el establecimiento de un nuevo Grupo de Trabajo, llamado de "Probiidad y Ética Cívica", que tendría entre sus cometidos iniciales, el de elaborar recomendaciones sobre mecanismos jurídicos para controlar el problema de la corrupción con pleno respeto a la soberanía de los Estados miembros⁹.

Otro paso importante en la institucionalización del combate a la corrupción en el ámbito interamericano se dio a partir de la inclusión de este tema en la agenda de la Primera Cumbre de las Américas que se celebró en Miami, Florida, en diciembre de 1994. En la propia Declaración de Principios de esta Cumbre se estableció que "la democracia efectiva requiere que la corrupción sea combatida de manera integral, toda vez que constituye un factor de desintegración social y de distorsión del sistema económico que socava la legitimidad de las instituciones políticas"¹⁰.

Esta Cumbre aprobó 59 mandatos basados en 23 temas, entre ellos, la lucha contra la corrupción. Se reconoció que "el problema de la corrupción es hoy día un asunto de primordial interés no solamente en este Hemisferio,

7 Para ampliar informaciones, véase George, Lacey & Birmele (2000).

8 Véase Resolución no. 1159 (XXII-o/92) de la Asamblea General de la OEA. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res97/Res1159.htm>. Acceso en 08 set. 2015.

9 Véase Resolución no. 1294 (XXIV-o/94) de la Asamblea General de la OEA. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res97/Res1294.htm>. Acceso en 08 set. 2015.

10 Declaración de Principios de la Primera Cumbre de las Américas, de 1994. Disponible en: http://www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_dec_sp.pdf. Acceso en 01 set. 2015.

sino también en todas las regiones del mundo”¹¹. Durante la Cumbre se formuló el Plan de Acción en el cual se dedica un capítulo a la problemática de la corrupción. En este capítulo los jefes de estado se comprometieron, entre otros puntos, a desarrollar en la OEA, con la debida consideración de los tratados y las leyes nacionales pertinentes, un enfoque hemisférico sobre los actos de corrupción en los sectores público y privado, a través de la negociación de un nuevo acuerdo hemisférico o de nuevos arreglos dentro de los marcos existentes para la cooperación internacional¹².

En referencia al último punto sobre desarrollar en la OEA un “enfoque hemisférico” sobre los actos de corrupción, un proyecto de convención fue presentado a un grupo de expertos del citado organismo. Este grupo, conjuntamente con el Comité Jurídico Interamericano, efectuaron sus consideraciones que permitieron, a partir de una serie de reuniones sucesivas en Washington, arribar a la versión final y posterior aprobación, en 1996, de la Convención Interamericana contra la Corrupción. La Convención era un instrumento vinculante por medio del cual los países signatarios se comprometieron a impulsar cambios en sus legislaciones nacionales para coordinar de forma plurilateral el combate contra el flagelo en cuestión (Manfroni 1997; Huber 2002).

La Convención Interamericana contra la Corrupción entró en vigencia en 1997¹³, convirtiéndose en el primer tratado internacional de su tipo. Ese mismo año, la OEA aprobó la creación del Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción¹⁴ que, según López (2003), le daría un sentido orgánico y funcional a la lucha contra el mencionado flagelo en el ámbito de la organización, y en 2002 entró en vigencia el mecanismo para dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados partes (MESICIC).

Por su parte, un año después, en 2003, fue aprobada la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, primer instrumento global legalmente vinculante a la lucha contra la corrupción, que introduce un conjunto cabal de normas, medidas y reglamentos que pueden aplicar todos los países para reforzar sus regímenes jurídicos y reglamentarios en la materia. Según López (2003), esta Convención comenzó a gestarse durante la celebración de

11 Plan de Acción de la Primera Cumbre de las Américas. Disponible en: http://www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_poa_sp.pdf. Acceso en 01 set. 2015.

12 Plan de Acción de la Primera Cumbre de las Américas. Disponible en: http://www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_poa_sp.pdf. Acceso en 01 set. 2015.

13 El estado de firmas y ratificaciones puede ser consultado en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-58.html>. Acceso en 30 ago. 2015.

14 Véase Resolución no. 1477 (XXVII-O/97) de la Asamblea General de la OEA. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res97/res1477.htm>. Acceso en 08 set. 2015.

la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 2000, momento en el cual se reconoció la necesidad de que tal entidad multilateral promoviese la adopción de un “instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción”¹⁵. La negociación del tratado quedó a cargo de una comisión adscrita a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y se desarrolló entre enero de 2002 y octubre de 2003, año en el cual se procedió a la aprobación del proyecto de acuerdo y a la apertura de firmas en la conferencia celebrada en Mérida, México, del 9 al 11 de diciembre de 2003. En el caso de los países de América Latina, únicamente Cuba y Honduras no suscribieron la Convención durante la apertura.

En suma, la trayectoria descrita revela la creciente importancia que el combate de la corrupción fue adquiriendo en la arena internacional. Como ya fue mencionado en la introducción al presente trabajo, el carácter interméstico de este fenómeno se manifestará en el mandato de las Convenciones mencionadas de establecer, mecanismos de cooperación intergubernamental para combatir la corrupción de una manera más eficaz¹⁶. De esta forma, en la próxima sección, el trabajo será orientado a investigar si la lucha contra este asunto de preocupación común ocupó un lugar en la agenda del Mercosur, en el período de 2003 a 2015, y de haberlo hecho cuales fueron sus resultados más expresivos en términos institucionales.

3 El Combate a la Corrupción en la Agenda del Mercosur

Previo al análisis del levantamiento documental efectuado, resulta fundamental dejar en claro, más allá de la cuestión formal del compromiso asumido en las Convenciones Interamericana y de Naciones Unidas, los motivos por los cuales, en el presente artículo, subyace la idea de que el combate a la corrupción “debería” haber ocupado “un lugar” en la agenda del Mercosur. Para explicar estos motivos será necesario remontarse al ideario de integración regional que inspira este trabajo, así como a las imbricaciones necesarias entre Estado, desarrollo, política social y corrupción.

15 Véase Resoluciones nos. 55/61 y 55/188, del 4 y 20 de diciembre de 2000, respectivamente. Disponibles en: https://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5561s.pdf, https://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res55188s.pdf. Acceso en 30 set. 2015.

16 Tal cooperación puede expresarse en diferentes formas, que pueden ir desde el intercambio de buenas prácticas, extradición, recuperación de activos, hasta asistencia judicial recíproca, entre otras.

3.1 Estado, integración y desarrollo: el Mercosur

En primer lugar, resulta pertinente argumentar que investigar la existencia de mecanismos de cooperación anticorrupción en el ámbito del Mercosur deviene del entendimiento de la integración regional. En este sentido, integración regional, diferentemente de lo que entienden aquellas visiones que conciben la misma como un mero proceso asociativo creado al servicio de la apertura de nuevos mercados, es un proyecto político que puede contribuir con el desarrollo socioeconómico de los países partes, en un contexto de capitalismo global.

En este sentido, existe una tradición en la literatura latinoamericana que exalta la naturaleza política de la integración regional (Puig 1986; Lanús 1972). En primer lugar, esta naturaleza está vinculada con el hecho de que en un contexto en el que el movimiento natural de los Estados es el de “cerrarse” dentro de sus fronteras con miras a la auto-preservación y supervivencia, la integración regional, al ser visualizada como un instrumento de fortalecimiento de las capacidades estatales, emerge como un contra-movimiento producto de la voluntad y racionalidad política de los actores involucrados (Gonçalves 2013). En este sentido, la búsqueda de una convergencia entre los diferentes objetivos, intereses y expectativas de los Estados partes del emprendimiento, y la creación de mecanismos institucionales a través de los cuales canalizar las diferencias y conflictos entre los mismos, revela, sin dudas, la complejidad de la integración.

En segundo lugar, tal naturaleza política de la integración en América Latina también está relacionada con el ideal “emancipatorio” (Dussel 1973; Quijano 2002) y con la posibilidad de articular una “defensa conjunta” frente al propio sistema capitalista que colocó a los países del continente, frágiles y con estructuras productivas desarticuladas, en la periferia de la geopolítica mundial (Jaguaribe 1973; Guimarães 2002; Ferrer 2006). En otras palabras, la condición de periferia del capitalismo, subdesarrollada y dependiente de los países centrales; la convivencia dentro del mismo espacio geopolítico continental con un poder hegemónico; y la “latinoamericanidad” o idea de “comunidad de destino solidaria”, explican, según Paradiso (2008; 2009), los tres factores estructurales que conforman ese ideal unificador, siendo ellos el desarrollo (dimensión económica), la autonomía (dimensión política) y la igualdad (dimensión cultural).

Conforme a lo explicado, la integración regional es un proceso complejo, que como ya advertía Puig (1986), deberá impulsarse en todas sus diversas formas posibles, y no únicamente en su dimensión económica, apelando a una concepción “integral” de la integración que favorezca la creación

de valores y objetivos compartidos, así como el fortalecimiento de las capacidades estatales orientadas al bienestar de las poblaciones. Es justamente esta perspectiva a partir de la cual se formuló la premisa de que el tratamiento de la corrupción, factor que erosiona los ideales de desarrollo, autonomía e igualdad mencionados en el párrafo anterior, debería tener un espacio en la agenda de unos de los principales procesos contemporáneos de integración en el continente: el Mercosur.

En líneas generales, resulta posible afirmar que el proceso de integración mercosureño se basa en la tradicional cooperación estratégica de Argentina y Brasil; en la conquista histórica de ambos actores de haber eliminado la hipótesis de conflicto con el país vecino. El Mercosur se inició con el retorno de las democracias en los años '80, se adaptó a la globalización neoliberal, y después de 2003, con la llegada de los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010), este bloque fue "reformulado", adquiriendo un carácter mucho más amplio al meramente económico-comercial, plasmado originalmente en el Tratado de Asunción de 1991 (Granato 2015).

Esa ampliación o redimensionamiento del proceso de integración encontró su norte en convertirse en una herramienta al servicio de los proyectos nacionales de desarrollo de los países miembros, teniendo en la inclusión social y productiva, en la profundización del proceso de aproximación de las sociedades y en la creación de una identidad común, sus principales dimensiones. Uno de los principales objetivos del proceso de integración del Mercosur a partir de 2003 fue construir un espacio regional común que además de ampliar las oportunidades de generación de empleo, inversiones, energía, infraestructura y comercio, se constituya en una verdadera estrategia de desarrollo productivo y bienestar social. Este es, en definitiva, el modelo de inserción que ha venido impulsado la alianza argentino-brasileña, con expresivo apoyo del resto de los países miembros, y materializado en los llamados "Consenso de Buenos Aires" y "Compromiso de Puerto Iguazú", de octubre de 2003 y noviembre de 2005, respectivamente.

De esta forma, este "cambio de visión" en la forma de concebir y organizar el Mercosur, y las políticas consecuentes, tuvieron un fuerte impacto en los objetivos del bloque, que a partir de ese momento ya no se restringirían al capítulo económico-comercial, sino que nuevas dimensiones emergerían, favoreciendo avances en los temas más variados. Con esta nueva forma de entender la integración, tanto en su faceta multidimensional, así como de instrumento fortalecedor de las capacidades estatales, parecería natural que los Estados partes dedicaran parte de sus esfuerzos cooperativos a dar tratamiento al tema de la corrupción. Inclusive, ya en el mismo Consenso de Buenos

Aires, los altos mandatarios de Brasil y Argentina reconocían “el rol estratégico” del Estado, así como la importancia de “fortalecer sus instituciones, profesionalizar la administración pública, mejorar su capacidad de respuesta, incrementar su eficacia y asegurar mayor transparencia en los procesos de toma de decisiones”¹⁷. En la próxima subsección se buscará, entonces, confirmar si hubo una genuina preocupación o no con la cooperación anticorrupción en el ámbito del bloque, en el período de estudio.

3.2 ¿Política Anticorrupción en el Mercosur?

A los fines de verificar empíricamente si la lucha contra la corrupción ocupó un lugar en la agenda del Mercosur, registrándose manifestaciones institucionales concretas, se efectuó una investigación documental exhaustiva, relevando todos aquellos documentos oficiales que permitan efectuar un análisis sobre la cuestión¹⁸. De esta forma, se corroboró, en primer lugar, la inexistencia de una convención, tratado o declaración especial en la materia a nivel subregional¹⁹; en segundo lugar, se efectuó un relevamiento de los comunicados conjuntos de los presidentes de los Estados partes y asociados del bloque²⁰, de 2003 a 2015; y, en tercer lugar, se buscó identificar si en tales comunicados se exteriorizaban y se hacían explícitas las preocupaciones con relación a este asunto.

De los 34 comunicados conjuntos analizados, solamente en 5 de ellos

17 Véase Consenso de Buenos Aires, de 16 de octubre de 2003. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2003/10/16/consenso-de-buenos-aires/print-nota> Acceso en 12 feb. 2014.

18 Asimismo, cabe agregar que se constató una ausencia de trabajos académicos especializados que abarcasen esta temática con objetivos similares al planteado en este artículo.

19 Al respecto, cabe comentar que existen otras experiencias de integración regional que sí cuentan con un acuerdo de este tipo. Entre tales experiencias es posible mencionar los casos de la Unión Europea (UE), que aprobó el convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la UE, de 1997; de la Southern African Development Community, que aprobó el Protocol Against Corruption, de 2001; y de la Comunidad Andina, que aprobó, mediante Decisión no. 668, de 2007, el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción.

20 Conforme a lo establecido en el Protocolo de Ouro Preto, el Consejo del Mercado Común (órgano superior del MERCOSUR al cual incumbe la conducción política del proceso de integración, integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía) se reunirá todas las veces que lo estime oportuno, debiendo hacerlo por lo menos una vez por semestre con la participación de los presidentes de los Estados partes. Como resultado de tales reuniones (ordinarias o extraordinarias) se emiten declaraciones o comunicados conjuntos. Corresponde aclarar, también, que tales documentos fueron recopilados a partir del buscador/base de datos “Documento en línea”, disponible en el sitio oficial de la Secretaría del Mercosur: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5793/4/innova.front/documentacion-oficial-del-mercosur>

se hace referencia al tema de corrupción. En la primera declaración, del 17 de diciembre de 2004, los presidentes destacaron, en el punto 20, “el papel fundamental que la lucha contra la corrupción y la impunidad tienen en la consolidación y fortalecimiento de nuestras democracias”. Ya en el comunicado conjunto del 9 de diciembre de 2005, los mandatarios manifestaron “el decidido compromiso de sus Gobiernos en la lucha contra la corrupción, así como en promover una mayor cooperación en las áreas de asistencia judicial mutua, cuando sea apropiado, en materia de extradición, de la recuperación de activos y de los dineros provenientes de la corrupción” (punto 6).

De alguna manera, considerando la cercanía temporal de la firma y entrada en vigencia de la Convención de la ONU contra la Corrupción con las declaraciones antes citadas, sería posible identificar la colocación de este asunto en la agenda regional como resultado del “ímpetu” y movilización generados por el citado instrumento global. Inclusive, es importante mencionar, también, que tales manifestaciones conjuntas de 2004 y 2005 replicaban el interés que ya se observaba en cada uno de los países en lograr una convergencia de las medidas necesarias para prevenir la corrupción en sus respectivos contextos nacionales, al interior del aparato estatal²¹. Asimismo, entre 2004 y 2005, es posible identificar, además, la creación de dos instancias institucionales el Mercosur con implicancias directas en la prevención, investigación y sanción de prácticas corruptivas. Una de ellas es la Reunión Especializada de Organismos Gubernamentales de Control Interno (REOGCI), aprobada mediante Decisión CMC no. 34, de 16 de diciembre de 2004; y la segunda, es la Reunión Especializada de Ministerios Públicos del Mercosur (REMPM), aprobada por la Decisión CMC no. 10, de 19 de junio de 2005.

En referencia a la REOGCI, que solo comenzó a funcionar en 2006, la importancia de articulación de esfuerzos conjuntos por parte de los órganos de control de cada uno de los países miembros del Mercosur en la materia es indiscutible. A pesar de ello, del relevamiento y análisis de documentación relacionada a las 7 reuniones llevadas a cabo hasta el momento, entre 2006 y 2015²², surge que solamente en 2014, después de retomar las reuniones que

21 A partir de los resultados de un relevamiento normativo complementario efectuado en el marco de este trabajo, resulta posible identificar un claro compromiso de los diferentes países del Mercosur con la producción de normas, por lo menos de carácter federal o nacional, ajustadas a los estándares emergentes de las Convenciones de la OEA y de la ONU. Es posible identificar, sobre todo después de 1996, año de aprobación de la primera convención, una tendencia a cumplir con patrones mínimos de prevención, sobre todo los referidos con la ética y la integridad, la transparencia, el acceso a la información pública y los espacios y procesos de participación ciudadana.

22 En este caso, también fue utilizado el buscador “Documentos en línea” del sitio de la Secretaría del Mercosur, así como el propio sitio de la REOGCI: <http://www.reogci.org>

no se realizaban desde 2009²³, se mostró algún avance.

En la reunión de 2014, que tuvo lugar en Buenos Aires, se acordó la creación de un Centro de Investigación, Capacitación y Desarrollo de Control Interno del Mercosur, buscando avances concretos en capacitación e intercambio de buenas prácticas; y se propuso considerar la “Revisión entre Pares” entre organismos gubernamentales de control interno, cuestión que fue postergada en la reunión de 2015 por no considerarse oportuna su implementación en el ámbito del grupo, “debido a las distintas realidades de funcionamiento de los órganos”, dejándose abierta la posibilidad de que los países miembros del bloque entablen acciones de revisión de forma bilateral. Lamentablemente, ello refleja la falta de voluntad política de establecer relaciones maduras y de verdadera interdependencia en este ámbito, sobre todo considerando que las diferencias en el ámbito interamericano resultan mucho mayores a las diferencias entre los países del Mercosur, y sin embargo el mecanismo de seguimiento por pares ha venido funcionando sin mayores dificultades²⁴.

Con relación a la REMPM, si bien se afirma que el combate a la corrupción es misión, función y destino prioritario de los Ministerios Públicos del Mercosur, del relevamiento de las agendas de las 22 reuniones ininterrumpidas que tuvieron lugar entre 2006 y 2015 no surgen propuestas de articulación concretas para el perfeccionamiento de la lucha contra este tema²⁵. En este sentido, cabe mencionar que ni siquiera el “Acuerdo sobre la Orden Mercosur de Detención y Procedimientos de Entrega”, aprobado por Decisión CMC no. 48, de 16 de diciembre de 2010, para facilitar la detención de prófugos, ha sido aún implementada.

23 Como dato complementario, cabe agregar que en el año 2012 tuvo lugar en Montevideo, el Primer Encuentro de Órganos Superiores de Control de la Corrupción en el Mercosur, organizado por la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) del Uruguay.

24 En este contexto, no resulta llamativo que la creación de un órgano superior de control público en el Mercosur sea todavía una tarea pendiente de resolución. Cabe aclarar que el Foro Consultivo Económico-Social, a través de la Recomendación no. 3, del 12 de septiembre de 2012, instó al estudio de las medidas conducentes para la creación y puesta en funcionamiento de una entidad de fiscalización superior con competencia en la auditoría y fiscalización de las cuentas y operaciones de los organismos y fondos del Mercosur. A pesar de ello, un avance que sí merece ser mencionado es la aprobación, mediante Decisión CMC no. 15, del 16 de julio de 2015, del compendio de “Normas Generales para los Funcionarios Mercosur”, que prevé un Código de Ética, con normas de conducta y un régimen disciplinario.

25 De cualquier manera, cabe agregar que el rol del Ministerio Público en el proceso penal, combate al narcotráfico y al lavado de dinero, restitución de vehículos automotores robados o hurtados, delitos informáticos, trata de personas, entre otros, son ejemplos de los temas que la REMPM han venido trabajando, y que, de alguna manera están vinculados a la lucha contra la corrupción.

Retomando la secuencia de las declaraciones presidenciales propuesta al comienzo de esta sección, ya en el comunicado conjunto del 29 de junio de 2007, los presidentes reiteraron su compromiso en la lucha contra la corrupción y saludaron la incorporación del tema en la agenda del Foro de Consulta y de Concertación Política (FCCP)²⁶. Asimismo, los mandatarios señalaron la importancia “de la cooperación como medio para el combate a la corrupción”, y reafirmaron “el compromiso de combatir la corrupción como requisito indispensable para fortalecer y resguardar el sistema democrático, consolidar la legitimidad institucional y como mecanismo para potenciar el desarrollo integral de nuestras naciones” (punto 13).

Por otra parte, habiendo efectuado un relevamiento de la documentación producida en las 62 reuniones del FCCP entre 2007 y 2015²⁷, surge un dato poco alentador. En diciembre de 2007, mediante Acta no. 7, fue aprobada la propuesta de la Coordinación Nacional uruguaya en ejercicio de la Presidencia Pro Tempore del FCCP de creación de una “Reunión Especializada de Autoridades competentes en materia de Lucha contra la Corrupción”, con la finalidad de fomentar el diálogo de los órganos de los Estados partes a través del intercambio de experiencias y cooperación técnica sobre las formas y métodos más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción, de modo a constituirse como una instancia de concertación de posiciones comunes en la materia. Esta propuesta fue elevada al Consejo del Mercado Común pero nunca fue aprobada, y desde ese año hasta 2015, el ímpetu inicial revelado en el Mercosur por coordinar esfuerzos conjuntos en el combate a la corrupción parece haber languidecido en el tiempo.

La única excepción registrada en este período de 2007-2015, es el comunicado conjunto del 29 de junio de 2011 en el que los presidentes reiteraron la voluntad de continuar trabajando conjuntamente en la armonización de las respectivas normativas nacionales en materia de lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada transnacional mediante la aplicación de las recomendaciones y directrices en el marco de las Convenciones de la OEA y de la ONU en la materia. De cualquier manera, esa retórica política parece no haber sido acompañada por esfuerzos e iniciativas de articulación y cooperación conjunta en el ámbito del Mercosur, a excepción del ya mencionado Acuerdo sobre la Orden Mercosur de Detención.

26 El FCCP es un órgano auxiliar del Consejo del Mercado Común, creado para contribuir a la consolidación y expansión de la dimensión política del bloque, como así también para profundizar el diálogo entre los Estados partes y entre éstos y los países asociados en temas de política externa y de la agenda política común.

27 Para ello también fue utilizado el buscador “Documentos en línea” del sitio de la Secretaría del Mercosur.

Finalmente, en 2015, probablemente sobre fuerte influencia de la Presidencia Pro Tempore brasileña del bloque²⁸, en su comunicado del 17 de julio, los presidentes apoyaron la decisión de los ministros de Justicia de los Estados partes y asociados.²⁹ La decisión era de avanzar en la negociación de un protocolo sobre cooperación jurídica en procedimientos civiles y administrativos contra la corrupción, destacando el objetivo de alinearlos a las más avanzadas políticas contra la corrupción, de modo a enfrentarla con un abordaje más amplio.

Conforme a lo investigado, a pesar del mandato de profundizar la cooperación intergubernamental en materia anticorrupción de las Convenciones de la OEA y de la ONU, así como del nuevo “ímpetu” integracionista inaugurado en la subregión a partir de 2003, los esfuerzos por colocar el tema del combate a la corrupción en la agenda del Mercosur se han revelado de cierta forma tímidos e insuficientes. Si bien no se puede discutir la importancia de la creación de instancias tales como la REOGCI y la REMPM, o del establecimiento de medidas sobre cooperación judicial en la materia, el carácter multifacético y transversal de la corrupción, que atraviesa todos los aspectos del quehacer estatal, del sector privado y de la ciudadanía, fundamenta la necesidad de crear instancias especializadas que funcionen como núcleos coordinadores de la diversidad de esfuerzos que se vienen desarrollando, muchas veces de forma desconectada entre sí, en los ámbitos de prevención, investigación y sanción de los actos corruptivos.

A pesar de los numerosos casos de corrupción que tuvieron lugar en los países del Mercosur durante y después del período investigado, la voluntad política exteriorizada por los gobiernos en alinear sus normativas nacionales a las recomendaciones, estándares y compromisos asumidos en las Convenciones de la OEA y de la ONU, parece no haberse replicado en la esfera de la integración regional. Una posible explicación tal vez pueda encontrarse en el hecho de que los países miembros hayan privilegiado el tratamiento del tema a nivel interamericano en desmedro del Mercosur. Otra explicación posible está vinculada con la propia naturaleza política abordada en la primera

28 En línea con la reglamentación de la nueva Ley Anticorrupción, no. 12.846 de 2013, mediante Decreto no. 8420 de 18 de marzo de 2015 (a nivel nacional), y con la Declaración Especial sobre Transparencia y Combate a la Corrupción emitida en el marco de la III Cumbre de la Comunidad de Estados de América Latina y del Caribe (CELAC) que tuvo lugar en San José de Costa Rica, en enero de 2015 (a nivel regional).

29 Para verificar si el tema de lucha contra la corrupción había sido preocupación de esta Reunión con anterioridad a la iniciativa mencionada, se efectuó un relevamiento de las agendas de las 23 reuniones realizadas entre 2003 y 2014. La falta de presencia de este tema en tales agendas es indicador, de algún modo, de la falta de prioridad otorgada por el Mercosur a la cooperación jurídica en materia anticorrupción.

subsección. Probablemente las diferentes visiones y objetivos con relación al proceso de integración hayan impedido una acción más firme en torno de este tema. De cualquier manera, tal como pudo verificarse en esta subsección, parece haberse revelado, en el período bajo estudio, una incapacidad de los Estados mercosureños para articular esfuerzos conjuntos orientados a perfeccionar sus administraciones públicas a través de la prevención y lucha contra la corrupción.

4 Conclusiones

En el presente trabajo se buscó abordar el tema de la cooperación intergubernamental en materia de prevención y combate a la corrupción a través de la investigación de si tal tema ocupó un lugar en la agenda del Mercosur. Fueron esgrimidos dos grandes fundamentos estructurantes de estudio. En primer lugar, deben destacarse los compromisos asumidos por los países del bloque del Sur con organizaciones internacionales como la ONU y la OEA, las cuales han venido desarrollando, a lo largo de las últimas dos décadas, importantes esfuerzos en pos de articular esfuerzos conjuntos en la lucha contra la corrupción.

Abordando una amplia gama de aspectos, las Convenciones especializadas en el marco de tales instituciones se han revelado como un importante insumo para la adopción de medidas anticorrupción por parte de los países de América Latina en general, y de los de América del Sur en particular. Asimismo, los países miembros asumieron el mandato de profundizar las acciones de cooperación y de coordinación contenido en estas Convenciones, debiendo articular acciones a nivel regional y subregional. Consecuentemente, resulta lógico que en el Mercosur se hubieran desarrollado acciones orientadas en este sentido.

El segundo fundamento de este estudio se vincula con la necesidad de estudiar el fenómeno corruptivo en clave latinoamericana, desde una perspectiva periférica; perspectiva que inspiró la reformulación de los objetivos del Mercosur en el período de estudio. Esta perspectiva, conforme estudiado, concibe la integración regional como un instrumento fortalecedor de las capacidades estatales y de múltiples dimensiones. De esta forma, podría esperarse que en un período en el que el discurso político privilegió el rol estratégico del Estado, así como reconoció que la integración podía contribuir con el desarrollo socioeconómico de los países miembros, la cooperación anticorrupción hubiera tenido un lugar en la agenda del bloque.

A través de un relevamiento y análisis documental, se ha podido com-

probar que la prevención y combate a la corrupción ha sido un tema de escasa presencia en la agenda del Mercosur en el período 2003-2015, y limitado a la esfera discursiva, con tímidas manifestaciones en la arquitectura institucional. A pesar de haberse vislumbrado inicialmente una disposición de los gobiernos en adoptar medidas al respecto del tema en cuestión, la perspectiva de diseñar y aprobar un plan de lucha de carácter complementario y convergente a los esfuerzos nacionales que los países miembros vienen realizando en el marco de las Convenciones de la OEA y de la ONU, se tornó abstracta. Si bien, evidentemente, no existe una norma o una regla que establezca que esta temática tenga que ser tratada en el ámbito del Mercosur, es de esperar que, dada la trascendencia de las consecuencias negativas de este fenómeno para las sociedades contemporáneas, el bloque se comprometa para más allá de cumplir con los estándares internacionales en la materia, pensar en alternativas de prevención ajustadas a las realidades y particularidades de los países partes.

Resta esperar que futuros estudios en la materia vengan a ofrecer nuevos elementos para discutir los términos de lo que podría esperarse de un acuerdo que reafirme la prevención y lucha contra la corrupción como una política de carácter permanente en el ámbito subregional. Eso también sirve como vector, en términos axiológicos y de objetivos, para la generación de políticas específicas en la materia; así como de creación de una instancia especializada en la arquitectura institucional del bloque, que contribuya a canalizar los esfuerzos nacionales de los organismos y agencias especializados en cada Estado.

REFERÊNCIAS

- Avritzer, Leonardo, and Fernando Filgueiras. 2011. *Corrupção e controles democráticos no Brasil*. Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA.
- Berthin Siles, Gerardo. 2008. “Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina.” *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 41: 141-172.
- Dussel, Enrique. 1973. *América Latina: dependencia y liberación*. Buenos Aires: Fernando García Cambeiro.
- Elliot, Kimberly Ann. 1997. “Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations.” In *Corruption and the Global Economy*, edited by Elliot, K. A. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Ferreira, Luciano Vaz, and Fabio Costa Morosini. 2013. “A implementação

da lei internacional anticorrupção no comércio: o controle legal da corrupção direcionado às empresas transnacionais.” *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 2 (3): 257-277.

Ferrer, Aldo. 2006. *Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

George, Barbara Crutchfield, Kathleen Lacey, and Jutta Birmele. 2000. “The 1998 OECD Convention: an impetus for worldwide changes in attitudes toward corruption in business transactions.” *American Business Law Journal* 37 (3): 485-525.

Glyn, Patrick, Stephen Kobrin, and Moisés Naím. 1997. “The Globalization of Corruption.” In *Corruption and the Global Economy*, edited by Elliot, K. A. Washington D.C.: Institute for International Economics.

Gonçalves, Williams da Silva. 2013. “O Mercosul e a questão do desenvolvimento regional.” In *Mercosul 21 anos: maioridade ou imaturidade?*, organizado por Resende, E. S. A., e Mallmann, M. I. Curitiba: Appris.

Granato, Leonardo. 2015. *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*. Curitiba: Appris.

Granato, Leonardo, and Nahuel Oddone. 2010. “Una aproximación teórica a la evolución del Estado y la sociedad en el mundo contemporáneo.” *Ámbitos* 23: 99-110.

Guimarães, Samuel Pinheiro. 2002. *Quinhentos anos de periferia. Uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre: EDIUEFRGS; Rio de Janeiro: Contraponto.

Huber, Barbara. 2002. “La lucha contra la corrupción desde una perspectiva supranacional.” *Anales de la Facultad de Derecho* 19: 95-115.

Jaguaribe, Helio. 1973. “Dependencia y autonomía en América Latina.” In *La dependencia político-económica de América Latina*, organizado por Jaguaribe, H., Ferrer, A., Wionczek, M. S., y Santos, T. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Kochi, Shigeru. 2002. “Diseñando convenciones para combatir la corrupción: la OCDE y la OEA a través de la teoría de las relaciones internacionales.” *América Latina Hoy* 31: 95-113.

Lanús, Juan Archibaldo. 1972. *La integración económica de América Latina*. Buenos Aires: Juárez Editor.

Leal, Rogério Gesta. 2013. *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.

- _____. 2006. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- _____, org. 2015. *Patologias corruptivas: as múltiplas faces da hidra*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.
- Leal, Rogério Gesta, and Ianaiê S. da Silva, orgs. 2014. *As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.
- López, Jaime. 2003. *Normas y Políticas Internacionales contra la Corrupción*. San Salvador: Probidad: CREA Internacional de El Salvador: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Accessed September 08, 2015. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_repdom_normas.pdf.
- Manfroni, Carlos. 1997. *La Convención Interamericana contra la Corrupción. Anotada y comentada*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC. 2013. *Hacia una primera reflexión sobre políticas anticorrupción: algunos insumos para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción desde la experiencia de América Latina*. [s/l]: PNUD – UNODC.
- Paradiso, José. 2008. “Prólogo.” In *Integración Regional Sudamericana Quo Vadis?*, coordinated by Caldas, E., and Granato, L. Mossoró: Igramol.
- _____. 2009. “Política e integración.” AA.VV. *Segundo Encuentro de Pensamiento Político*. La Plata: DGCEPBA.
- Puig, Juan Carlos. 1986. “Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX.” *Integración Latinoamericana* 109: 40-62.
- Putnam, Robert. 1996. “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel.” *Zona Abierta* 74: 69-120.
- Quijano, Aníbal. 2002. “Colonialidade, poder, globalização e democracia.” *Novos Rumos* 17 (37): 4-28.
- Vargas, Edmundo. 2004. “La lucha contra la corrupción en la agenda regional e internacional.” *Nueva Sociedad* 194: 133-148.
- Wielandt, Gonzalo, and Carmen Artigas. 2007. “La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de Naciones Unidas.” *CEPAL – Serie Políticas Sociales* 139. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

RESUMO

El estudio de las políticas públicas anticorrupción es un fenómeno relativamente nuevo en América Latina. Atento a que las Convenciones Interamericana y de Naciones Unidas de combate a la corrupción, de 1996 y 2003, respectivamente, establecen la necesidad de profundizar la cooperación intergubernamental de forma complementaria y convergente a los esfuerzos nacionales en la materia; en este trabajo se propone un estudio sobre el lugar ocupado por la lucha contra la corrupción en la agenda del Mercosur en el período 2003-2015, y de sus expresiones en la institucionalidad del bloque.

PALAVRAS-CHAVE

Políticas Públicas; Corrupción; Integración Regional; Mercosur.

*Recebido em 02 de outubro de 2015.
Aprovado em 03 de fevereiro de 2016.*

PARCEIROS

NERINT

O Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) foi o primeiro centro voltado exclusivamente ao estudo e à pesquisa em Relações Internacionais no sul do Brasil. Foi estabelecido em 1999 junto ao ILEA-UFRGS visando ao estudo crítico e inovador das principais transformações do sistema internacional pós-Guerra Fria. Desde 2014, o NERINT está localizado na Faculdade de Economia da UFRGS (FCE - UFRGS). Paralelamente, buscou contribuir para a retomada da discussão de um projeto nacional para o Brasil através da análise das opções estratégicas disponíveis para a consolidação da inserção internacional autônoma do país, a partir da perspectiva do mundo em desenvolvimento. O advento de uma “diplomacia ativa, afirmativa e propositiva” no Brasil no início do século XXI veio a convergir com as análises e projeções feitas nos seminários e publicações do NERINT.

Um dos resultados de sua atividade foi a implantação de um curso de graduação em Relações Internacionais (2004), o melhor do país de acordo com o Ministério da Educação (2012), e de um Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (2010). Duas revistas também foram criadas: a bimestral *Conjuntura Austral* e a semestral e bilíngue *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. Assim, além da pesquisa avançada, focada prioritariamente nos países emergentes, o NERINT deu origem a programas de graduação e pós-graduação, além de propiciar intensa atividade editorial.

PPGEEI

O Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) iniciou suas atividades em 2010, com cursos de Mestrado e Doutorado, ambos propiciados por qualificados professores e pesquisadores com experiência internacional. Ele é resultado dos avanços obtidos nas áreas de pesquisa e ensino (Graduação e Pós-Graduação) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Suas raízes estão no Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), um centro criado em 1999 que realiza pesquisas, seminários e edita dois periódicos. Conta também com o apoio do Núcleo de Estudos em Tecnologia, Indústria e Trabalho (NETIT/FCE) e do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), sediado no Instituto Latino

Americano de Estudos Avançados (ILEA/UFRGS). Em 2004, foi iniciado um curso de Graduação em Relações Internacionais na FCE/UFRGS, em 2005 foi formado o Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL) e, em 2012, este transformou-se no Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA). Tudo isto permitiu a formação de uma massa crítica, apoiada em ampla biblioteca especializada.

A tradição de pesquisa que deu origem ao PPGEEI baseou-se numa análise prospectiva das tendências mundiais dos anos 1990. A notável expansão da diplomacia e da economia brasileiras a partir do início do século XXI confirmou a perspectiva adotada, que permitiu a intensa cooperação com os organismos diplomáticos e econômicos internacionais do Brasil. O curso já é uma referência na análise estratégica da inserção das potências emergentes e das relações internacionais Sul-Sul.

A visão diferenciada do PPGEEI dá ênfase a métodos estratégicos, teóricos e aplicados, sempre baseados em rígidos princípios acadêmicos e científicos. Por esta razão, tem sido procurado por estudantes de todo o Brasil e de vários países, e tem estabelecido parcerias em todos os continentes. Por essas razões, é um programa focado na compreensão das rápidas transformações pela qual passa o sistema internacional. Publica em parceria com o NERINT as revistas *Conjuntura Austral* (bimestral) e *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* (semestral e bilíngue). O PPGEEI possui três linhas de pesquisa:

Economia Política Internacional

Enfoca a inserção internacional da economia brasileira e de outros grandes países em desenvolvimento na América do Sul, na Ásia e na África; aborda as características e os efeitos da globalização; e desenvolve estudos comparados e setoriais preocupados com os efeitos da internacionalização de empresas e segmentos produtivos. Especial atenção é dada às crises financeiras internacionais e seus reflexos no Brasil e nos demais países do Sul.

Política Internacional

Enfatiza a análise do processo de formação, implementação e avaliação de política externa. Procura confrontar padrões de inserção internacional de países estratégicos de América do Sul, África e Ásia, considerando padrões institucionais, política comercial, estruturas de intermediação de interesses e atuação de atores da sociedade civil no eixo Sul-Sul das relações internacionais contemporâneas.

Segurança Internacional

Aborda os principais problemas de segurança no sistema internacional a partir de uma perspectiva que leva em conta os Estados mais poderosos no nível global, mas que introduz de maneira sistemática o problema das balanças regionais de poder, o eixo Sul-Sul, a existência de complexos regionais de segurança e o impacto das tecnologias de informação na Era Digital.

CEBRAFRICA

O Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) tem suas origens no Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL), um programa estabelecido em 2005 através de um convênio entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Suas atividades de pesquisa são desenvolvidas junto ao Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT).

Em março de 2012 o CESUL foi ampliado para abranger o conjunto geográfico do continente africano, transformando-se em CEBRAFRICA, enquanto a Série Sul-Africana, que publicou cinco livros, foi transformada em Série Africana, com novas obras no prelo. O objetivo segue sendo o mesmo: realizar pesquisas, apoiar a elaboração de teses, dissertações e trabalhos de conclusão, congregando grupos de pesquisa em temas africanos, realizar seminários, promover intercâmbio de professores e estudantes e estabelecer redes de pesquisa e projetos conjuntos com instituições africanas e africanistas, publicar obras produzidas no Brasil ou traduzidas e ampliar a biblioteca especializada fornecida pela FUNAG.

As pesquisas têm por objetivo o conhecimento do continente africano e de suas relações com o Brasil, nas seguintes áreas: Relações Internacionais, Organizações de Integração, Segurança e Defesa, Sistemas Políticos, História, Geografia, Desenvolvimento Econômico, Estruturas Sociais e sua Transformação e Correntes de Pensamento. São parceiros do CEBRAFRICA conceituadas instituições do Brasil, Argentina, Cuba, México, Canadá, África do Sul, Angola, Moçambique, Senegal, Cabo Verde, Egito, Nigéria, Marrocos, Portugal, Reino Unido, Holanda, Suécia, Rússia, Índia e China. As pesquisas em andamento versam sobre a “A presença do Brasil, da China e da Índia na África”, “A África na Cooperação Sul-Sul”, “Conflitos africanos”, “Integração e desenvolvimento na África”, “As relações da África com as Grandes Potências” e “As relações interafricanas”.

NORMAS DE SUBMISSÃO

1. A revista AUSTRAL publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em duas seções: Artigos e Resenhas
3. Os artigos de pesquisa devem limitar-se a 50 mil caracteres (incluindo espaços e notas de rodapé) e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 4,5 mil caracteres (incluindo espaços e notas de rodapé);
4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor-data ou notabibliografia), referenciando a literatura citada ao final do texto;
6. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
7. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação, filiação institucional (com o nome completo da instituição) e e-mail para contato;
8. O completo preenchimento, pelo(s) autor(es), do formulário de submissão do artigo é imprescindível;
9. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
10. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
11. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português ou espanhol e 3 palavras-chave em inglês; Título em português ou espanhol e em inglês; Resumo em português ou espanhol e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras.
12. As contribuições devem ser feitas através do website da Revista:
www.seer.ufrgs.br/Austral.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

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

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”.
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não possuindo tamanho maior do que 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando possível.
4. O texto está em espaço simples; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.
6. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em Assegurando a avaliação pelos pares cega foram seguidas.

NÚMEROS ANTERIORES

Disponíveis online em:
www.seer.ufrgs.br/Austral

Volume 1, Número 1 (Jan./Jun. 2012)

- Apresentação (*Celso Amorim*)
- Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)
- O futuro do Mercosul (*Samuel Pinheiro Guimarães*)
- O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003-2010) (*Paulo Fagundes Visentini*)
- A virada russa para a América Latina (*Yuri Paniev*)
- Reordenando as Relações Internacionais: o Fórum de Cooperação China-África (*Mamoudou Gazibo, Olivier Mbabia*)
- A Política Externa do governo Jacob Zuma: associação ou dissociação? (*Chris Landsberg*)
- Cooperação Sul-Sul e a mudança de papel dos Estados do Golfo (*Kristian Coates Ulrichsen*)
- A crise financeira e a hegemonia do dólar (*Marcelo Milan*)

Volume 1, Número 2 (Jul./Dez. 2012)

- Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)
- Apresentação (*Amado Luiz Cervo*)
- As Lições da Experiência do Euro (*Richard Griffiths*)
- O Brasil na Atual Ordem Mundial (*Amado Luiz Cervo*)
- Neodesenvolvimentismo e a Busca de uma nova Inserção Internacional (*Giorgio Romano*)
- O Ensino e a Pesquisa sobre Política Externa no campo das Relações Internacionais do Brasil (*Carlos Aurélio Pimenta de Faria*)
- O Brasil diante da Ascensão Chinesa: os Riscos da Especialização Regressiva (*André Cunha, Marcos Lélis, Julimar Bichara e Manuela de Lima*)
- O Impacto da Crise Internacional no Comércio do Brasil com os BRICS (Rússia, Índia, China e África do Sul) (*André Luiz Reis da Silva, Luiza Peruffo*)
- A Mídia e a Política Externa no Brasil de Lula (*Guilherme Casarões*)
- Desenvolvendo a partir do Sul: Cooperação Sul-Sul no jogo de Desenvolvimento Global (*Sean Burges*)

- Da Globalização Colonial à Pós-Globalização Colonial: O Não alinhamento e Cooperação Sul-Sul (*Aditya Mukherjee*)

Volume 2, Número 3 (Jan./Jun. 2013)

- Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)
- Poder Militar, Crise Financeira e o Panorama de Segurança Internacional no Século XXI (*Érico Esteves Duarte*)
- Más Allá del Crimen Organizado: La Reformulación del Concepto de Insurgencia y su Impacto en el Entorno Estratégico Sudamericano (*Mariano César Bartolomé*)
- África do Sul, Atlântico Sul e a Equação IBAS-BRICS: o Espaço Transatlântico em Transição (*Francis Kornegay*)
- Amazônia Azul: Pensando a Defesa do Território Marítimo Brasileiro (*Marianne L. Wiesebron*)
- Um Passo para Frente, Dois para Trás: Sucesso e Fracasso na Recente Política Externa Turca (*Ilter Turan*)
- Incidencias de la Primavera Árabe en el Fín de la “Era Verde” en Líbia: Cuestiones Sobre Derecho de Intervención y Deber de Injerencia (*Gladys Lechini, Norma S. Rabbia*)
- Cooperação Sul-Sul: a Parceria Brasileira com Moçambique e a Construção de uma Fábrica de Medicamentos de combate à AIDS (*Maj-Lis Föllér*)
- O Valor do Conceito de Hegemonia para as Relações Internacionais (*Luiz Augusto Estrella Faria*)
- Pensando Criticamente a Economia Política Global: Apontamentos para o Estudo de Potências Médias Emergentes. (*Leonardo Ramos*)
- A Implementação da Lei Internacional Anti-Corrupção no Comércio: o Controle Legal da Corrupção Dirigido às Empresas Transnacionais (*Luciano Vaz Ferreira, Fabio Costa Morosini*)

Volume 2, Número 4 (Jul./Dez. 2013)

- Editorial: Brasil, o Elo Mais Fraco dos BRICS? (*Paulo Fagundes Visentini*)
- Perspectivas Brasileiras na Convergência entre o SISBIN e a ZOPACAS (*Sérgio Gonçalves de Amorim*)
- O Atlântico Sul, a África Austral e a América do Sul: Cooperação e Desenvolvimento (*Analúcia Danilevicz Pereira*)
- O Atlântico Sul: as Relações Brasil-África no Campo de Segurança e Defesa (*Sérgio Luiz Cruz Aguilar*)

- **O Banco Central do Brasil como Agente das Relações Internacionais**
(*Mauro Salvo*)
- **Fome Zero para o Mundo: a Difusão Global Brasileira do Programa Fome Zero**
(*Markus Fraundorfer*)
- **A Cooperação Técnica Triangular do Inmetro** (*Leonardo Pace Alves*)
- **En las Entrañas de los BRIC: Análisis de la Naturaleza Semiperiférica de Brasil, Rusia, Índia y China** (*Daniel Efrén Morales Ruvalcaba*)
- **Política Exterior Latinoamericana y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños** (*Elsa Llenderrozas*)
- **Las Potencias Medias en la Arquitectura Climática Global: la Hibridación de la Brecha Norte-Sur** (*María del Pilar Bueno*)
- **Geografía e Potencial Marítimo de China e Irã**
(*Sören Scholvin, Alexandr Burilkov*)

Volume 3, Número 5 (Jan./Jun. 2014)

- **Editorial** (*Paulo Fagundes Visentini*)
- **Poder Estrutural sobre Estados Fracos: a França, e não a China, importa para a África Francófona** (*Olivier Mbabia*)
- **África e as Potências Emergentes: o Sul e a Cooperação Profana**
(*Paulo Fagundes Visentini*)
- **O Papel da Segurança fornecida comercialmente no Complexo Patrimonial de Segurança Africano** (*Christopher Kinsey, Andreas Krieg*)
- **Guerra Assimétrica: Experiências, Perspectivas, Ideias e Desafios com Foco no Zimbábue** (*Raymond Mharapara, Lucky Bassie Bangidza, Steven Gwekwerere*)
- **Visando à Redefinição da Pauta de Notícias na Mídia Nigeriana para o Desenvolvimento Nacional** (*Osakue Stevenson Omoera*)
- **Exército Nacional e Construção do Estado na África: A Abordagem Brasileira no Caso da República Democrática do Congo**
(*Igor Castellano da Silva, José Miguel Quedi Martins*)
- **Política Externa da Nova África do Sul: Reinserção e Afirmação Regional**
(*Kamilla Raquel Rizzi, Nathaly Xavier Schütz*)
- **Cooperação e Conflito: as Dinâmicas do Petróleo e do Gás Natural na Ásia Central** (*Paulo Duarte*)
- **El rol político de Estados Unidos en el default de Argentina** (*Roberto Miranda*)
- **Nova Política Externa Independente, uma Questão de Ênfase**
(*Eduardo Brigidi de Mello*)

Volume 3, Número 6 (Jul./Dez. 2014)

- **Editorial: A Guerra Econômica e o Silêncio da Academia**
(*Paulo Fagundes Visentini*)
- **As Relações Bilaterais Brasil-Estados Unidos no Governo Dilma Rousseff, 2011-2014** (*Cristina Soreanu Pecequilo*)
- **O Retorno da Geopolítica: A Ascensão dos BRICS** (*Ronaldo Carmona*)
- **Da Política de Contenção à Reemergência: A Rússia volta ao Tabuleiro**
(*Diego Pautasso*)
- **A China também olha para o Ártico** (*Alexandre Pereira da Silva*)
- **O Programa Nuclear da África do Sul do Apartheid e seu Impacto na África Austral** (*Jo-Ansie van Wyk*)
- **El Planeamiento Estratégico Militar en la Argentina (2003-2013): Reflexiones en torno al Gobierno Político de la Defensa** (*Luciano Anzelini, Iván Poczynok*)
- **Seguridad Cooperativa: La Construcción de Medidas de Confianza Mutua con Brasil en Tiempos de Democracia Argentina** (*Gisela Pereyra Doval, Miguela Varela*)
- **Na Sombra do Império: Refletindo sobre a Posição Estratégica de Estados Pequenos na Europa e na Bacia do Caribe durante a Guerra Fria**
(*Mitchell Belfer*)
- **A Inovação e o Fenômeno Bélico** (*Lucas Pereira Rezende, Rafael Ávila*)
- **La Argentina ante la Disputa entre Palestinos e Israelíes: un Estudio respecto al Posicionamiento asumido por la Administración Alfonsín (1983-1989)**
(*Ornela Fabani*)

Volume 4, Número 7 (Jan./Jun. 2015)

- **Editorial** (*Paulo Fagundes Visentini*)
- **Grande Estratégia: política externa e defesa em um mundo em transformação**
(*Celso Amorim*)
- **As causas da 3ª Guerra Mundial: classe, geopolítica e hegemonia no século XXI - uma releitura de Arrighi, através de McDermott, Schumpeter e Veblen**
(*Steven Colatrella*)
- **Relações navais entre Brasil e Reino Unido durante a Guerra Gria: o caso da aquisição das fragatas Vosper** (*João Roberto Martins Filho*)
- **Uma análise comparativa do imbróglgio do Japão Imperial na China e do impasse norte-americano no Iraque pós-Saddam: similaridades, lições e implicações** (*Masahiro Matsumura*)

- **A emergência da periferia no Sistema Mundial: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978)**
(*Analúcia Danilevicz Pereira, Klei Medeiros*)
- **Política externa regional de Angola: mudanças frente à Ordem Sistêmica (1975-2010)** (*Igor Castellano da Silva*)
- **Reflexões sobre a Emergência Chinesa** (*Cesar Augusto Lambert de Azevedo*)
- **Desenvolvimento e a OMC: liberdade para quem?** (*Rafael Rosa Cedro*)
- **Do centro às periferias: o deslocamento ideológico da diplomacia da Santa Sé com o Papa Francisco** (*Anna Carletti*)
- **Orden interno y política exterior argentina: la cuestión de los biocombustibles**
(*Cristian Lorenzo*)